

## الرقابة على أعمال الإدارة: رؤية مستقبلية

د. محمد إبراهيم درويش (١)

### تمهيد وتقسيم:

هذا البحث يتناول دراسة تحليلية لعملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة وهي من أخطر وأدق موضوعات الإدارة العامة، حيث يجب أن تتم في إطار مبدأ المشروعية - دون تجاوز - الذي هو الحاكم للدولة القانونية ولوظائف الإدارة العامة، ودورها في تحقيقها. مفهوم الرقابة وطبيعتها يحتاج إلى تحليل دقيق لمضمونه وما يمثله ويستهدفه من لزومية أن تكون أعمال الإدارة العامة التي هي بطبيعتها ترجمة لوظائف الدولة في إطار المشروعية ووفق أهداف هذه الوظائف وبشكل متكامل ودقيق. ومن هنا يجب تحديد مفاهيم الرقابة والمسئولية وغيرها من المفاهيم التي يستلزمها إطار ومكونات البحث حتى نكون على بينة من موضوعه ونقف بدقة على تاصيل المشكلة بتحديد دقيق للمفاهيم التي تضمنها هذا البحث، ثم من بعد نتناول بغاية الإيجاز أدوات الرقابة على أعمال الإدارة العامة حيث أنها أدخل في دراسات متقدمة ومتخصصة.

وعلى هذا النحو فإنني أقسم هذا البحث إلى ثلاثة موضوعات أتناول كلاً منها في مبحث مستقل على الوجه الآتي:

**المبحث الأول: تحديد المفاهيم.**

**المبحث الثاني: وسائل الرقابة على أعمال الإدارة.**

**المبحث الثالث: رؤية مستقبلية: بالنسبة للأجهزة الرقابية القائمة.**

(١) ستاذ مساعد - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة

## المبحث الأول تحديد المفاهيم

أعد هذا المبحث لتحليل مفاهيم عملية الرقابة على أعمال الإدارة. ابتداءً فإن الرقابة على أعمال الإدارة تتمثل في ثلاثة أنواع من الرقابة تبعاً للجهة القائمة بها وتنحصر أساساً في :

أ - الرقابة الإدارية وتقوم بها الجهة الإدارية سواء من داخل التنظيم الإدارى ذاته - الرقابة الداخلية - ، أو من خارج التنظيم الإدارى من خلال جهاز أو أجهزة متخصصة.

ب - الرقابة القضائية وتقوم بها السلطة القضائية سواء كان القضاء العادى، أو القضاء الإدارى فى الدول التى أخذت بنظام ازدواجية القضاء والتي تبنت نظام مجلس الدولة الفرنسى ومنها مصر.

ج - الرقابة التشريعية وتقوم بها السلطة التشريعية كاحد وظيفتيها الأساسيتين : التشريع والرقابة.

وقد أسرفت بعض الدول فى إنشاء أجهزة مستقلة خارج التنظيم الإدارى للقيام بوظيفة الرقابة الإدارية. ولن ندخل فى دراسة مستفيضة ومفصلة، عن الرقابة فهذا أدخل فى مادة مستقلة ومتقدمة، وتقع بين عدة حقول دراسية.

إننى أتناول عملية الرقابة بقدر تعلقها بالإدارة العامة كوظيفة أساسية .

أحد ابتداء مفاهيم المسئولية الإدارية، ومسئولية الإدارة، والمحاسبة والمساءلة، كمدخل أساسى لدراسة الرقابة، التى أوجزها على الوجه الآتى :

### المسئولية الإدارية :

إن الغرض الأساسى الذى يحكم أعمال الإدارة العامة، هو أنها تعمل فى إطار وضمن مسئوليتها، وأن تكون أعمالها متفقة تماماً مع ما تتمتع به من قدر من السلطة العامة فى إطار القانون. وهذا كله يمثل إطار مبدأ المشروعية التى يجب أن تصدر أعمال وأنشطة الإدارة العامة فى كل الظروف والأحوال بناء عليها ودون تجاوز لها. ومن هنا فإن الموظف العام يجب أن يعمل وفق مسئولية وظيفته، ومن ثم تنعقد مسئوليته عما يصدر منه وعنه من أنشطة أيا كان موقعه فى التنظيم الإدارى حتى ولو كان فى موقع القيادة أو الرئاسة الإدارية وفوض بعض سلطاته، فإن هذا التفويض لا يعفيه من المسئولية حيث أن التفويض لا يعفى المفوض من المسئولية عما فوض فيه غيره .

فأعمال الإدارة العامة يجب ان تدور دائما وأبداً في فلك مبدأ المشروعية، أيما كانت الظروف والأوضاع التي تمارس فيها أنشطتها وتؤدي فيها أعمالها. من أجل ذلك وجدت بعض الشرعية الاستثنائية، وهي مازالت شرعية قانونية في إطار مبدأ المشروعية تعطى للإدارة العامة بعض السلطة التقديرية، أو القدرات المعينة التي تواجه بها ظرفاً استثنائياً معيناً. وحتى في ظل هذا الطرف الاستثنائي فإن الإدارة العامة مازالت تعمل في إطار مبدأ المشروعية، أو يجب أن تعمل في إطاره وفق ما جاء في هذه الأدوات الشرعية التي أعطت للإدارة العامة سلطة ممارسة أنشطتها والقيام بوظائفها في ظل الظروف الاستثنائية (٢).

والحكومة التي هي من أعلى المؤسسات السياسية في الدولة، هي ذات الوقت المؤسسة التي من خلالها تتحول إرادة الجماعة إلى قاعدة شرعية عامة وملزمة. ملزمة لمصدرها أي الحكومة، وملزمة للمخاطبين بها على السواء. والإلزام لا يعنى بذل عناية، وإنما يعنى تحقيق نتيجة من قبل جميع الأطراف سواء في الإلتزام بها، أو في تحقيق التنفيذ. وهو ما يعنى في المفهوم القانوني الدولة القانونية نتيجة لسيادة مبدأ المشروعية، والذي يعنى خضوع جميع أنواع أنشطة الدولة وما يتفرع عنها للقواعد القانونية. وسيادة مبدأ المشروعية على هذا النحو كان خطوة كبيرة في سبيل نصرة حقوق الأفراد وحررياتهم وتأكيدهما. فقد أصبح من الواجب الذي يؤكد هذه الحقوق، وتلك الحريات أن يحكم مبدأ المشروعية علاقات الأفراد بالدولة وما يجرى في فلكها من هيئات عامة، على رأسها الإدارة العامة.

وعلى هذا النحو فإن أعمال وأنشطة الإدارة العامة تمارس في إطار مبدأ المشروعية، وهذا هو قوام المسؤولية الإدارية.

وتثير مسألة تحقيق هذه المسؤولية جوانب نظرية، ومشاكل عملية تتمثل أساساً في تحديد أسس المسؤولية الإدارية، والجهة التي تتحقق أمامها والأساليب التي تتم من خلالها والتي تُكوّن في مجموعها وظيفة الرقابة أو الرقابة على أعمال الإدارة. وهذه الوظيفة الرقابية هي التي تكون في جوهرها تحقيق المسؤولية الإدارية. وتتخذ الرقابة بهذا المعنى صوراً متعددة حيث تمارس من قبل عدة مؤسسات وأجهزة، ومن هنا كانت للرقابة أنواع مختلفة وفق الجهة التي تمارسها، وإن كانت تهدف جميعاً إلى تحقيق المسؤولية بالمعنى السابق.

(٢) إبراهيم درويش، نظرية الظروف الاستثنائية أمام القضاء، مجلة إدارة قضايا الحكومة، سنة ١٩٦٦، ص ١٠ وما بعدها.

## مسئولية الإدارة :

تثير مسؤولية الإدارة جوانب نظرية متعددة تدور أهمها حول تحديد مضمون هذه المسؤولية، وأمام من؟ وكيف السبيل إلى استعمال السلطة التي في يد الإدارة العامة استعمالاً سليماً. وإذا حدثت إساءة لاستعمال هذه السلطة، وهو أمر محتمل الوقوع فما هي أسباب هذه الإساءة وما هي الفروض التي يمكن أن نضعها لتحكم هذه الإساءة. وقد جرى التقليد على أن المسؤولية الإدارية تتحقق لحظة الخروج على المصلحة العامة.

إن مفهوم المسؤولية من المفاهيم المعقدة التي تثير استعمالاتها مشاكل نظرية وعملية بسبب وجود استعمالات عديدة، سواء في اللغة الدارجة أو في اللغة السياسية والإدارية والقانونية. وعلى هذا فإن مفهوم المسؤولية يستعمل في معاني مختلفة. فهو قد يستعمل في معظم الأحيان كمرادف لمفهوم السلطة القانونية كما في حالة التعبير حين القول «مسئولية تعيين الموظفين». وقد يستعمل في معنى آخر في تحديد أوجه شكوى معينة مع ربطها بالالتزامات الخلقية، والمسئولية الإنسانية.

كما أنه يستعمل في معنى ثالث ويعنى مدى الاستجابة لقيم الآخرين وهذا المعنى الأخير في تحليل المسؤولية الإدارية، يعنى مدى استجابة الإدارى للأشخاص والجماعات في داخل وخارج البيروقراطية، وهذا يؤدي إلى معرفة موقع مصدر القيم الإدارية المختارة.

ويذهب بفينر إلى أن مفهوم «المسئولية» مثل مفهوم «الصالح العام» من الاصطلاحات المغلقة والغامضة، وهي ترتبط أساساً بمسئوليات الحكومة ويسلوك معين من المسؤولية. فعلى سبيل المثال فإن الإدارة العامة مسئولة أمام حكم القانون. وكذلك الشأن بالنسبة للمسئولية السياسية، فإنها تضمن فكرة إن الحكومة تراقب من خلال الرأي العام، والأحزاب السياسية والجماعات السياسية ككل (٣).

## المحاسبة أو المساءلة :

وهناك مفهوم آخر يتداخل مع مفهوم المسؤولية وهو شائع الاستعمال. هذا المفهوم هو المحاسبة أو المساءلة. ويجب التفرقة بينه وبين مفهوم المسؤولية. فمفهوم المحاسبة يشير إلى التحديد الرئاسي أو القانوني للمسئولية أي موقع المسؤولية رئاسياً. ومن ثم فإنها تتخذ طابعاً رسمياً باستمرار، على عكس الحال في ظل المسؤولية التي تتضمن عناصر خلقية وشخصية. وليس بالضرورة أن تتسم دائماً بطابع رسمي أو تتعلق بالحالة الرسمية

John Pfiffner and Vance Presthus, Public Administration, (5th edition), The Ronald Company, (٣) New York, 1967, p. 539.

أو السلطة بالرغم من صدق القاعدة المشهورة التي تقضى بأن تزايد السلطة يتبعها تزايد في المسؤولية . ولتوضيح التفرقة بين هذين المفهومين : فمثلاً أن رئيس الدائرة أو المصلحة هو مسئول عن أعمال دائرته أو مصلحته، وهو مسئول بطبيعة الحال عن مساعديه، وعن الأعمال التي تصدر منه حتى في داخل الجزء من السلطة والذي فوضوا في ممارسته. على الرغم من أنه غير مسئول عن ذلك من الناحية العملية، والعبارة الأخيرة يجب أن تفهم في ظل القواعد العامة لتفويض السلطة .

مثال آخر لتوضيح التفرقة بين المفهومين: إن كل موظف مسئول مسئولية خلقية عما يتخذ من قرارات بالرغم من أنه قد لا يكون «مُحاسباً» قانونياً عن هذه القرارات. أى بالرغم من أن المسؤولية القانونية قد لا تنعقد عليه فإنه يبقى مسئولاً خلقياً واجتماعياً عن هذه القرارات. ومن الناحية العملية فإنه في داخل أنشطة الإدارة العامة تتوزع المسؤولية الإدارية التي يجب أن تتقاسم بين أعضاء التنظيم الإداري في داخل النظام الإداري، وفي مختلف مستوياته ابتداء من القمة حتى القاعدة (٤).

وتطبيق المحاسبة في داخل التنظيم البيروقراطي تعنى تسلسل السلطة، أو خط السلطة في داخل التنظيم، والتي تتعلق بالمستويات الإدارية وبالواجبات والمسئوليات المناطة بهذه المستويات وبالمكاتب المختلفة، أى بالوظائف وهى التى تُكوّنُ فى مجموعها خط السلطة ابتداء من القمة إلى القاعدة .

فالرئاسات والقيادات الإدارية مسئولة أمام الوزير المختص، والوزراء بدورهم مسئولين أمام رئيس السلطة التنفيذية. وبالمقابل فإن المستويات الإدارية المختلفة فى أى تنظيم إدارى تكون مسئولة أمام التنظيم. بمعنى أن المكاتب والأقسام والفروع وغير ذلك من التقسيمات الداخلية لى تنظيم إدارى هى قانوناً مسئولة أمام رئيس هذا التنظيم.

ومن جهة أخرى فإن مفهوم المحاسبة أو المساءلة قد يعنى مجموعة الوسائل والإجراءات والقوى التي تحدد وتعين القيم التي يجب أن تنعكس بآثارها على الأعمال والأنشطة والقرارات الإدارية، وهى تختلف من حكومة إلى حكومة وفق شكلها، والنظرية السياسية التي تقوم عليها. نقطة الابتداء فى تحديد المسؤولية وأمام من يُسألُ الإدارى، فإنه يجب أولاً تحديد أمام من يجب محاسبته. ويتصل بفكرة المسؤولية حرية الاختيار. ذلك أن الموظف إذا لم يكن يملك السلطة للاختيار بين عدة بدائل، فإن المسؤولية لا تنعقد عليه شخصياً، حيث تنعدم لديه حرية الاختيار .

(٤) محمد إبراهيم درويش، الرقابة على أعمال الإدارة، مذكرات لطلبة الدراسات العليا، ٢٠٠٧، ص ٢٤،

وفي هذه الحالة فإن رئيس المصلحة أو القسم أو الدائرة، أو رئيس التنظيم الإدارى هو الذى يعتبر مسئولاً. بمعنى أن المسئولية تنعقد عليه وأمامه فى نفس الوقت عن العمل الذى مارسه عضو التنظيم الذى يعمل تحت مسئوليته، كما فى حالة الموظف السابق الذى لم يمارس أى اختيار. على أنه فى ظل التنظيمات البيروقراطية الحديثة، فإن نظرية التنظيم الحديثة تجنح إلى توزيع وتفنتت المسئولية بين مستويات التنظيم وبين أعضائه، وهذا مما يزيد من صعوبة تحديد المسئولية، والمساءلة، ويشكل عقبة هامة فى تتبعها؛ وأحياناً يؤدي هذا التوزيع للمسئولية إلى الإفلات منها عن طريق ضياعها. وتبقى بعد ذلك المسئولية الخلقية، وهى مسألة تتعلق بالسلوك الخلقى. وإذا كانت المسئولية القانونية قد ضاعت على النحو السابق فالمسئولية الخلقية قليلاً ما يعترف بها. أو لا يكاد على الإطلاق أن نجد اعترافاً بها تبعاً لضياع المسئولية القانونية (٥).

وفى الواقع العملى، أصبحت مشكلة المسئولية الإدارية من اعقد المشاكل وأكثرها تفرعاً، تبعاً لتغيير مضمون، وطبيعة القرارات الإدارية، وتبعاً أيضاً لتعدد وتنوعها وكثرتها. والأهم من ذلك كثرة المساهمين فى صنعها وأحياناً تعدد المشتركين فى اتخاذها، حيث تكون القرارات نتيجة لنتائج عديد من العقول والتفكير المتعلق بعديد من الإداريين .

### الرقابة على أعمال الإدارة :

يبقى بعد ذلك كيفية تحقيق مفهوم هذه المسئولية ، وحملها إلى حيز الواقع حيث المساءلة والمحاسبة، وحيث المحاكمة، وحيث يكون الجزاء .

يثور بصدد المسئولية الإدارية العديد من المشكلات الإدارية والسياسية الهامة فى هذا الصدد تُكوّن فى مجموعها الأساليب المختلفة المتضمنة للرقابة على أعمال الإدارة العامة سواء فى مرحلة البحث والتقصى، أم فى مرحلة التحقيق والاثام، أم فى مرحلة المحاكمة وتوقيع الجزاء .

يتعين ابتداء عدم الخلط بين مفهوم الرقابة كأداة لتحقيق المسئولية الإدارية، وبين الوسائل الإدارية الأخرى التى تكون فى جزء كبير منها أدوات الاتصال فى داخل بناء التنظيم الإدارى مثل التوجيه الإدارى والتنسيق، والإشراف والمتابعة وغيرها. فلئن كان المقصود أصلاً من مختلف هذه الأدوات هو التحقق من أداء العمل، وتنفيذ البرامج وفق الأهداف المنوطة بالتنظيم ووفق القواعد والإجراءات والتعليمات والأوامر التى تصدر من المستويات المختلفة فى التنظيم لتنفيذ ما تقدم، إلا أن الرقابة كأداة تختلف كلية عن أدوات الاتصالات السابقة. والسبب فى ذلك يرجع إلى ضرورة تفهم طبيعة ومضمون كل أداة وهذا يوجب تحديد المفهوم المستخدم كأداة على وجه الدقة خاصة أن الأدوات الإدارية تتعدد بشكل ظاهر فى مجال التنظيم الإدارى، وقد تتداخل فيما بينها .

(٥) محمد إبراهيم درويش و محمد محمد بدران، وظائف الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٢٢٤ وما بعدها

ومن ثم فالتساؤل يصبح ما هو مفهوم الرقابة؟ إن الرقابة هي «أداة» يمكن من خلالها أن يتم التحقق من أن البرامج والأهداف قد تحققت بالأسلوب المعين، وبدرجة الكفاية المحددة، وفي الوقت المحدد للتنفيذ أى وفق الجدول الزمني لعملية التنفيذ طبقاً للقانون .

بطبيعة الحال فإن قياس كل ما تقدم أصبح أمراً فى منتهى السهولة الآن، بل إن ذلك يمكن قياسه جزئياً أولاً بأول كل فترة زمنية معينة، أو عند إتمام جزء معين من البرامج، أو الوفاء بجزء من الأهداف. ولذلك فإنني أؤكد دائماً على وجوب تجزئة الأهداف تسهيلاً لعملية الرقابة وتمكيناً للتنظيم الإدارى من أن يصحح أى خطأ وقع فى عملية التنفيذ، أو العدول عن أسلوب معين، والالتجاء إلى بديل آخر لتحقيق فاعلية أكثر، وكفاية وسرعة أداء. والرقابة على هذا النحو إنما تمثل عملية معينة وفق الهدف المبتغى منها على النحو السابق، ويلاحظ أن الرقابة متداخلة ومتشابكة مع كثير من الوظائف الأساسية للإدارة .

لقد أصبحت كلمة الرقابة الآن مستعملة على نطاق واسع فى مختلف الأنشطة السياسية والقانونية والإجرائية والإنتاجية، بجانب استعمال مفهوم الرقابة فى الإدارة العامة، وهذا بدوره زاد من مشكلة تحديد المفهوم. ومن ثم فإنه بصدد تحديد مفهوم الرقابة يجب أن ينصرف إلى التحديد الوظيفى لهذا المفهوم فى مجال العملية الإدارية، وفى مجال ممارسته من قِبل المؤسسات المختلفة : التنفيذية، والتشريعية، والقضائية، وذلك فى إطار ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة العامة (٦) .

### أهداف الرقابة :

تستهدف الرقابة بصورة عامة تحقق المسئولية الإدارية، أو تنفيذ هذه المسئولية وترجمتها إلى الواقع العملى. الرقابة على هذا الأساس ووفق المنهج الوظيفى الذى تؤصل على أساسه تحديد أهداف الرقابة. تعنى بإيجاز أنها الأداة التى من خلالها تتحدد المساءلة، ومن خلال المساءلة تتحدد المسئولية. وعلى هذا النحو فإن الرقابة أداة أو وسيلة وغاية فى نفس الوقت: هى وسيلة حين تتخذ لمراقبة الأنشطة وسير العمل وفق خططه وبرامجه فى شكل تكاملى، سواء من حيث تنفيذ البرامج وفاء لأهداف الخطة، أو تنفيذ هذه البرامج فى الوقت المحدد وفق الجدول الزمنى لها. وهى غاية حيث يبتغى بها تحديد المساءلة؛ ومن ثم تحقق المسئولية، أو تحديدها وتنفيذها من خلال ترجمة سليمة لعوامل التقصير وأسبابه وما يجب أن يتخذ من جزاءات ابتغاء تصحيح هذه الأخطاء، ومن ثم فإن الرقابة تستهدف تحقق الصالح العام من خلال السهر على ما يحدث من إساءات للسلطة الوظيفية .

(٦) محمد إبراهيم درويش و محمد محمد بدران، وظائف الإدارة، مرجع سبق ذكره، ٢٠٠٨، ص ٢٢٦.

## أنواع الرقابة :

ليس هناك نوع واحد للرقابة على أعمال الإدارة وإنما تتعدد أنواعها وأنماطها تبعاً للسلطة أو المؤسسة التي تقوم بممارستها وتحقيق وظيفتها المتمثلة في أهدافها .

والمشكلة لا تتمثل في أنواع الرقابة فهناك اتفاق بين الباحثين في الإدارة العامة حول أنواع الرقابة، وإنما أوجه الخلاف في المعيار الذي يتخذ أساساً لتقسيم أنواع الرقابة .

وسوف أجتزء بعض هذه التقسيمات وأحللها على الوجه الآتى :

### ١- تقسيم ديموك :

اقترح ديموك تقسيماً للرقابة ، ويدور اقتراح ديموك حول تقسيم الرقابة إلى نوعين على أساس اتخاذ موقع ممارستها كمعيار أقيم عليه تقسيمه ، ومن ثم فإن تقسيمه ينصب في الآتى (٧) .

**الرقابة الداخلية :** وهى الرقابة التى تمارس من داخل التنظيم الإدارى أى من داخل التنظيم وقد أسماها الرقابة الداخلية التنفيذية.

**الرقابة الخارجية :** وهى تمارس من خارج التنظيم، ومن خلال الشعب مباشرة أو مؤسساته التشريعية أو المحاكم .

ويرى ديموك أن الرقابة الداخلية تختلط أحياناً مع الوظيفة الإشرافية. ويضيف ديموك إلى رأيه أن الرقابة الداخلية تتعلق أساساً بكفاية الأداء . وبالمقارنة فإنه يذهب إلى أن الرقابة الخارجية، وهى التى تمارس من خلال المؤسسات التشريعية وعمما إذا كانت مخرجات الإدارة قد صدرت طبقاً للقانون والشرعية .

### ٢- تقسيم سيمون :

يرى سيمون أن الرقابة تنقسم إلى نوعين رئيسيين هما: الرقابة الرسمية، والرقابة غير الرسمية. وقد اتخذ سيمون معيار أسلوب ممارسة المساءلة الإدارية كأداة لإقامة تقسيمه، ومن ثم فإن الرقابة عنده تنقسم إلى :

أ- الرقابة الرسمية وهى التى تتحدد وفق إجراءات معينة يجب ممارستها وفق هذه الإجراءات من خلال الجهات التى تحددها، وفى إطار معين من الشكليات يجب اتباعه. وتتمثل أنواع الرقابة الرسمية عند سيمون على أساس هذا التقسيم فى الرقابة القضائية والرقابة التشريعية، والرقابة التنفيذية من خلال الرئاسات الإدارية .

Marshall Dimok, and Others, Public Administration, (4th Edition), Holt Rinehart and Winston Inc., (٧) New York, 1969, Chapter

ب - الرقابة غير الرسمية وتتعلق أساساً بسلوك الفرد في التنظيم؛ وبمصادر التأثير في هذا السلوك وبما أسماه سيمون بعناصر القيمة ، وعناصر الحقيقة في السلوك الإنساني .

هنا يذهب سيمون إلى أن هذه العناصر بنوعها تُكوّن نوعاً من الرقابة غير الرسمية على العمل الإداري والموظف العام، وقد أسمى مختلف العوامل التي تُكوّن الرقابة غير الرسمية بمجموعة القوى الاجتماعية والسياسية غير المخططة . ويعترف سيمون بأن هناك تداخلاً وتشابكاً بين الرقابة الرسمية والرقابة غير الرسمية . ولكن بالرغم من ذلك فإنه من الأفضل والأكثر ملاءمة محاولة الفصل بينهما ابتغاء تحليل كل نوع منهما وعقد المناقشة له (٨) .

### التقسيم المقترح :

هذان نموذجان للجهود التي بذلت لتقسيم أنواع الرقابة ، ولكل وجهة نظر .

أن المشكلة في حقيقتها تتعلق أساساً بالنظام السياسي، والنظرية السياسية السائدة ، وبطبيعة ونوع الحكومة القائمة في النظام السياسي المعين، وبالقدر المعين من الممارسة الديمقراطية في واقعها العملي داخل المجتمع . ومن ثم فإنه وبالنظر إلى التطبيقات التي تواجدت في الواقع السياسي فعلاً، فإنني أستطيع أن أخلص إلى أن أنواع الرقابة تدور حول ثلاثة أنواع، وذلك وفق المؤسسة التي تقوم بها . وعلى ذلك فإن الرقابة تنقسم إلى الأنواع الآتية :

**أ - الرقابة الإدارية :** وهي الرقابة التي تقوم بها الإدارة العامة على نفسها، بمعنى أن الإدارة تقوم بمراقبة نفسها بنفسها من خلال مراقبة الرئيس الإداري على أعمال مرؤسيه، أو القيادات الإدارية على أعمال وأنشطة التنظيمات الإدارية التي تقوم عليها أو الإدارة العليا على المستويات الوسطى والدنيا، وهكذا تراقب كل رئاسة: وحدة، أو تنظيم، أو قيادته، أو إدارته العليا، ما يصدر من أنشطة وأعمال إدارية من هذه الوحدة، أو التنظيم الإداري.

وقد توجد الرقابة في تنظيم مركزي للرقابة في داخل النظام الإداري وتنبثق منه عدة فروع له في مختلف التنظيمات الإدارية، أو في مختلف أنحاء ومناطق الدولة. كل ذلك يختلف من نظام إداري إلى آخر وفق التنظيم الذي يأخذ به لتحقيق الرقابة الإدارية.

**ب - الرقابة التشريعية :** وهي التي تنهض بها المؤسسة التشريعية في النظام السياسي. وتلك بدورها تختلف من نظام إلى آخر وفق نوع الحكومة الذي يأخذ به النظام السياسي، وتلك ملحوظة في منتهى الأهمية، حيث يضيق، أو يتسع دور الرقابة التي تقوم بها المؤسسة التشريعية بناء على النوع المعين من الحكومة والتي تتسع في ظل النموذج البرلماني وقد تضيق في ظل النموذج الرئاسي أو النموذج المختلط .

(٨) Simon , Herbet and Others, Public Adminstrain, Alfred A Knopf, New York 1970 P.514

ج - الرقابة القضائية: وتلك أكثر فاعلية، وأكثر حييدة، وأكثر تأثيراً حيث تنهض بها المؤسسة القضائية، أو السلطة القضائية من خلال الهيئة أو الدائرة القضائية الإدارية المتخصصة .

وقد يكون هناك قضاء إدارى متخصص لرقابة أعمال الإدارة؛ كما هو الحال فى نظام مجلس الدولة فى مصر والذي أخذت به منذ عام ١٩٤٦ (٩) .

ويلاحظ أن بعض النظم تأخذ بما تسميه بالرقابة الشعبية، أى أن الشعب من خلال التنظيمات المختلفة سواء نقابية ، أم مجالس شعبية، أم جماعات ضغط أو مصلحة. وهى ليست رقابة على أعمال الإدارة بالمعنى العلمى الذى حددته ولكنها تهدف بالدرجة الأولى إلى دفع الجماهير بالاهتمام بمشاكلهم . وفتح الباب أمامهم للتظلم من أعمال الإدارة العامة، أو أى تقصير فى أداء الخدمات لهم .

وهى على هذا النحو نوع من الشكوى إلى الجهة الإدارية نفسها، أو نوع من العرائض إلى السلطة التشريعية مثل نظام الأمبودسمان الذى أخذت به الدول الإسكندنافية (١٠) .

وانتهى من كل ما سبق إلى القول بأن عملية الرقابة على أعمال الإدارة وفق الأهداف المبتغاة منها كما يجب أن تكون. إنما تتحقق من خلال الأنواع الثلاثة التى رأيناها. وفى النهاية أود أن أوضح الملحوظات الآتية :

١- أن هذه الأنواع الثلاثة تقوم فى ظل قيام النظام السياسى على النظرية السياسية الديمقراطية، غير شمولية أو تحكيمية .

٢- أن هناك عوامل مساعدة فى عملية الرقابة وللسلطات التى تنهض بها ولتحقيق فاعليتها، سواء تمت الرقابة من خلال الإدارة نفسها، أم من خلال السلطتين التشريعية والقضائية ، وقد يكون من بينها المجالس المحلية إذا أُحسِنَ تشكيلها وأعطيت الظروف المناسبة والمناخ الملائم لممارسة أدوارها .

كما قد يكون من بينها التنظيمات المهنية وجماعات المصلحة والضغط وغيرها ، لكن هى عوامل مساعدة وليست أدوات رقابة، أو هى كما تسمى بالرقابة غير الرسمية .

٣- أن كل نوع من أنواع الرقابة السابقة يجب النظر إليه باعتباره عملية لها ميكانيكية معينة لتحقيق الأهداف المبتغاة من الرقابة على الوجه السابق .

(٩) نبيلة عبد الحليم كامل وجابر جاد نصار، الوجيز فى القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٣٤،

(١٠) <http://en.wikipedia.org/wiki/Ombudsman>

٤- أنه ليس بشرط أن يأخذ النظام السياسي بوجود نظام قضائي متخصص للرقابة على أعمال الإدارة كما في حالة نظام مجلس الدولة مثلاً، وإنما المقصود بالرقابة القضائية هي أن تمارس من خلال السلطة القضائية، سواء كانت محاكم عادية أو محاكم متخصصة مثل القسم القضائي في داخل نظام مجلس الدولة. وقد مارست المحاكم العادية في مصر الرقابة على أعمال الإدارة قبل نشأة مجلس الدولة سنة ١٩٤٦ .

٥ - أن الجهة القائمة بعملية الرقابة على أعمال الإدارة قد تكون جهة إدارية سواء من داخل التنظيم أو من خارجه، وفي الحالتين هي رقابة وقائية أو حمائية، كما قد تكون رقابة لاحقة أيضاً. والرقابة الإدارية من داخل التنظيم تتعدد وتتنوع وفق البناء الإداري للتنظيم. أما الرقابة الخارجية فإنه بالرغم من تنوع وتعدد الأجهزة الرقابية في بعض الدول ومنها مصر بشكل كبير فإن ذلك قد يفضي إلى تصادم أو تعارض تقاريرها بشأن الموضوع الواحد محل الرقابة .

## المبحث الثاني

### وسائل الرقابة على أعمال الإدارة

تنقسم وسائل الرقابة على أعمال الإدارة إلى ثلاثة وسائل رئيسية وفق معيار الجهة القائمة بعملية الرقابة. فإذا كانت الجهة القائمة بالرقابة هي القضاء، فإن هذا النموذج يسمى بالرقابة القضائية. أما إذا كانت الجهة القائمة بالرقابة هي السلطة التشريعية فإنها تسمى بالرقابة التشريعية على أعمال الإدارة وهي وظيفة أساسية للغاية للسلطة التشريعية. باعتبارها أحد جناحي وظيفة السلطة التشريعية في مصر وأعني بهما الوظيفة التشريعية والوظيفة الرقابية .

وأخيراً قد تكون الجهة القائمة بعملية الرقابة على أعمال الإدارة جهة إدارية سواء من داخل التنظيم أو من خارجه، وفي الحالتين هي رقابة وقائية أو حمائية، كما قد تكون رقابة سابقة وقد تكون لاحقة. والرقابة الإدارية من داخل التنظيم تتعدد وتتنوع وفق البناء الإداري للتنظيم. أما الرقابة الخارجية فإنه بالرغم من تنوع وتعدد الأجهزة الرقابية في مصر والذي قد يفضي إلى تصادم أو تعارض تقاريرها بشأن الموضوع الواحد محل الرقابة. فإننا سنجتزأ منه ثلاثة أجهزة رئيسية تمثل الرقابة الإدارية من خارج التنظيم، وفي ذات الوقت هي بحق عصب الرقابة الإدارية في مصر وهي :

أ- الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .

ب- الجهاز المركزي للمحاسبات.

ج- هيئة الرقابة الإدارية.

وهذه الرقابة تسمى وفق الجهة القائمة عليها بالرقابة الإدارية وعلى هذا النحو فإن دراسة الرقابة على أعمال الإدارة العامة تتحدد وفق هذا المنهج بثلاثة أنواع. وتتحدد في الآتي:

- ال**الفرع الأول**: وسائل الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة .
- ال**الفرع الثاني**: وسائل الرقابة التشريعية على أعمال الإدارة .
- ال**الفرع الثالث**: وسائل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة .

## الفرع الأول

### وسائل الرقابة الإدارية

يلاحظ ابتداء-كما سبق- أن الرقابة الإدارية قد تمارس من السلطة الرئاسية في داخل التنظيم الإداري، وقد تمارس من خلال أجهزة مستقلة عن التنظيم الإداري. ولكنها تقع في داخل النظام الإداري للدولة أي تحت مسئولية السلطة التنفيذية. وعلى هذا فإن الرقابة الإدارية تمارس من خلال نوعين من الوسائل الإدارية وهما :

(أ) السلطة الرئاسية أي الرقابة الإدارية من داخل التنظيم.

(ب) الأجهزة الرقابية الإدارية الخاصة أو المستقلة.

#### أولاً : الرقابة الإدارية من خلال السلطة الرئاسية من داخل التنظيم :

إن الرقابة الإدارية من خلال السلطة الرئاسية في التنظيم إنما تستهدف بالدرجة الأولى تحقيق قياس معدل الأداء في تنفيذ البرامج وفاء لأهداف الخطة أو للأهداف التي تقع على عاتق التنظيم الوفاء بها. بمعنى الإجابة على التساؤلات الآتية: إلى أي حد تم تنفيذ البرامج؟ وهل عملية التنفيذ وفق الأداء الذي تمت به تتفق مع الجدول الزمني للتنفيذ؟ وهل التنفيذ بالكيفية التي تم بها ينطبق مع درجة الكفاية التي يجب أن يتم التنفيذ وفقاً لها؟ وما هي نتائج القياس بالنسبة لما سبق؟ وهل هذه النتائج تتفق بدورها مع التخطيط الموضوع في أية لحظة زمنية؟ وما هي الأخطاء التي حدثت في حالة ما إذا كانت الإجابة سلبية أو لا تتفق مع المعايير القياسية التي وضعت لأي من الأسئلة السابقة؟ ومن الذي تجب مساءلته؟ وذلك تمهيداً لتحقيق المسئولية الإدارية. وإذ قلنا من قبل أن الرقابة الإدارية التي تمارس من داخل التنظيم الإداري إنما تقع على عاتق الرئاسة الإدارية فإننا لانعني على الإطلاق أن يقوم بها الرئيس الإداري « بمفرده» ، لأن الرقابة الإدارية على النحو السابق

وفي الأمثلة التي أثرت أنما تتم بالضرورة من خلال جهود متعددة شأن عملية صنع القرارات أو تقترب من التخطيط الإداري. فلتن كان القرار في النهاية يتخذ من خلال القائد أو الرئيس الإداري أو اللجنة في حالة وجودها على رأس التنظيم، فإنه حصيلة جهود مشتركة (١١).

وأهم وسائل الرقابة الإدارية التي تمارس من خلال التنظيم هي التفتيش والتقارير، ووحدات القياس ومعايير الأداء، والموازنات التقديرية، والحدود المقررة للإنفاق المالي والرسوم البيانية. ويلاحظ أن الوسائل السابقة تستعمل بدرجات متفاوتة حسب طبيعة العمل الإداري الذي قد يستلزم استعمال وسيلة معينة بصورة موسعة وأخرى ضيقة وهكذا .

أتناول بعض نماذج وسائل الرقابة الإدارية المشار إليها بمنتهى الإيجاز مع التأكيد على تواجد وسائل أخرى وفق كل نظام إداري (١٢).

### ١- التفتيش الإداري (١٣) :

ينصرف التفتيش الإداري إلى فحص سلامة الأعمال الإدارية، سواء من الناحية الشكلية، أم من الناحية الموضوعية وفقاً لبناء البرامج المعدة له، ثم نُقَرغُ النتائج في إحصائيات وتقارير خاصة معدة لهذا الغرض. ويمتلك القائم بالتفتيش سلطة الإطلاع على السجلات والوثائق والبيانات، وغير ذلك مما قد يلزم لإتمام عملية التفتيش. حتى يمكنه تبين مدى تحقق الأداء والإنجازات التي تمت من البرامج، ومدى سلامتها أو وجود مواطن خطأ فيها، وأسبابه، وتحديد المسؤولية عنه.

إن للتفتيش صور متعددة. فمن حيث الوقت قد يكون فجائياً، أو دورياً. ومن حيث العمل فقد يكون شكلياً أو موضوعياً، أو قد يكون مالياً أو فنياً. ومن حيث مداه فقد يكون كلياً أو جزئياً.

ويستلزم التفتيش تواجد برامج معدة مسبقاً حتى يحقق أهدافه وألا تتكرر عملياته. وأن توضع له الضوابط الموضوعية بحيث لا تتدخل فيه العوامل الشخصية، ومن الضروري مواجهة الموظفين بنتائج التفتيش حتى يمكن تجنب الأخطاء ومناقشتهم فيها، وإتاحة الفرصة لهم للدفاع عن أنفسهم، وعادة ترفع نتائج التفتيش إلى الرئاسات الإدارية المختصة لاعتمادها واتخاذ ما يلزم من إجراءات نحوها على ضوء نتائجها.

(١١) محمد إبراهيم درويش ومحمد محمد بدران، وظائف الإدارة، مرجع سبق ذكره، ٢٠٠٨، ص ص ٦٥-٩٥.

JEROME B. McKINNEY AND LAWRENCE C. HOWARD, Public Administration Balancing Power (١٢) and Accountability, 2nd ed., PRAEGER Westport, Connecticut, London, 1998, pp. 463-510.

Ibid., 467.

(١٣)

## ٢- التقارير الإدارية (١٤).

هي التقارير التي توضع لتقدير كفاية الأعمال الإدارية وبيان سير تحقيق البرامج. هذا الأسلوب من أهم أساليب الرقابة الإدارية، وتكاد تأخذ به كل النظم الإدارية .

ويستلزم هذا الأسلوب تواجد البيانات المحددة عن العمل الإداري وأن توضع هذه البيانات على أساس قبولها لوحدات القياس. ذلك أن الرقابة تعتمد على القياس وذلك كي يمكن من خلالها الوقوف على تقدم تنفيذ البرامج وفق ما ينتهي إليه التقارير، ومدى سير هذا التنفيذ واتفاقه مع الجدول الزمني له، أو اختلافه معه، والأسباب التي أدت إلى ذلك، وعلى من تقع المسؤولية .

## ٣- الشكاوي (١٥).

تكفل الدساتير الحديثة وأسس الدولة القانونية أحقية المواطنين في تقديم شكاوهم ضد الموظفين أو بتظلمات أو بلاغات ضد عمل إداري يمثل مخالفة معينة. ومن ثم فإن فحص مثل هذه الشكاوي من وسائل الرقابة الإدارية. وتطبيقاً لذلك فإن التنظيمات الإدارية تخصص مكاتب للشكاوي في وحداتها الإدارية المختلفة .

أود أن أبين بعض الملحوظات بشأن الرقابة الإدارية من داخل التنظيم أعدد أهمها فيما يلي :

١- توجد مشكلة أساسية تتعلق بممارسة الرقابة الإدارية من داخل التنظيم الإداري نفسه تتحدد في الفرض الآتي: هل ينهض بوظيفة الرقابة الإدارية في إطارها السابق قمة السلطة الإدارية، في قمة التسلسل الهرمي للسلطة في التنظيم، أم تتفتت مسؤولية ممارستها على المستويات الرئاسية المختلفة في التنظيم الإداري .

٢- هناك رأي<sup>(١٦)</sup> ينادي بمركزية الرقابة على أساس أن تقوم بها وحدة مستقلة تلحق بمكتب رئيس التنظيم الإداري، حتى لا تتجاوز وحدات التنظيم في الإنفاق. وأن مركزية الرقابة في التنظيمات العسكرية قد أثبتت نجاحها، وهذا الرأي لم يلق أي تأييد في الإدارة العامة .

ويلاحظ أنني لا أقصد أن تنهض بعملية الرقابة قمة التسلسل الهرمي للسلطة في التنظيم الإداري، وإنما أقصد أن عملية الرقابة الإدارية بهذه الصورة يجب أن تتوزع

Ibid., 469

(١٤)

Hal G. Rainey , Understanding and Managing Public Organizations, Publisher: Jossey-Bass., San Francisco. , 2003, p. 68.

Ibid., p. 71

(١٦)

مسئولية النهوض بها على المستويات الرئاسية المختلفة في التنظيم. هذه هي وجهة نظري  
أؤيدها بالأسانيد الآتية :

(أ) أن تركيز عملية الرقابة في قمة التنظيم تجنح بقيادته، أو رئاسته إلى التحكم  
السلطوي، وإلى احتكار الرقابة، وهذا يؤدي بدوره إلى أضرار عديدة تنبثق أساساً من  
ظاهرتي تركيز السلطة الرقابية، واحتكار الرقابة .

(ب) إن الرقابة الإدارية أوسع، وأخطر من أن يقوم بها شخص أو حتى مجموعة قليلة  
من الأفراد، أو الخبراء لكونها متعددة الجوانب كسائر العمليات الوظيفية القيادية في  
أنشطة الإدارة العامة مثل عملية صنع القرارات والتخطيط. ومن ثم فيجب أن يقوم بها عدد  
كبير في مستويات التنظيم المختلفة على نحو ما يتم في عملية صنع القرارات، ووظيفة  
التخطيط الإداري .

ج- أن المعيار الأساسي الذي يحكم أنشطة التنظيم الإداري وإدارته يتمثل في معيار  
التقسيم العملي والتخصصي. ومن ثم فإن عملية الرقابة بدورها يجب أن تكون وظيفة فنية  
وفق معيار تقسيم العمل والتخصص.

د- أن القول بتفتيت سلطة ممارسة وظيفة الرقابة الإدارية يتفق مع ما يجب أن تكون  
عليه من مرونة، ويتفق بصورة عامة مع الأهداف المبتغاه من ورائها على نحو ما سبق.

هـ- أن قيام عدد من مستويات التنظيم المختلفة وبعض أعضاء التنظيم بوظيفة  
الرقابة الإدارية وإسهام كل هؤلاء في مباشرة الرقابة الإدارية إنما يؤدي إلى رفع الروح  
المعنوية لأعضاء التنظيم بمستوياته المختلفة. بل ويزيل الآثار السيئة لفكرة الرقابة  
الإدارية، ويحدث في أذهان الموظفين مفهوماً جديداً مقبولاً عندهم بأنها تهدف إلى التحقق من  
الأداء، وليس كونها أداة ترهيب وترغيب لهم وعليهم (١٧).

### ثانياً: الرقابة الإدارية من خلال أجهزة مستقلة خارج التنظيم :

هذا النوع من الرقابة الإدارية يمارس في إطار السلطة التنفيذية، ولكنه ليس  
من داخل التنظيم الإداري كما سبق في الحالة الأولى، وإنما من خلال أجهزة رقابية  
مستقلة ومتخصصة .

ليس معنى الأخذ بهذا الأسلوب انتفاء الحاجة إلى الرقابة الإدارية الرئاسية أو  
العكس، لأن كلاً منهما يكمل بعضه، بجانب أن هناك وسائل خاصة بكل منهما تبعاً لوجود  
أهداف الرقابة بصورة عامة، وأيضاً فإن النتائج قد تتغير في كل من الحالتين .

(١٧) محمد إبراهيم درويش، ومحمد محمد بدران، مرجع سبق ذكره، ص ٢٣٠ .

وتأخذ النظم الإدارية الحديثة- بجانب الرقابة الإدارية التي تمارس من داخل التنظيم- بفكرة إنشاء نظام مستقل للرقابة الإدارية. وتدور الأسباب الرئيسية حول الأخذ بفكرة هذا النظام المستقل للرقابة الإدارية حول أنه من المحتمل ألا تباشر الرقابة الإدارية من داخل التنظيم العديد من الاحتمالات منها أن الرئيس الإداري نفسه قد يكون له يد في العمل موضوع الرقابة وهو بنفسه الذي يقوم بالرقابة. ولهذا جرى التقليد على ترديد عبارة مشهورة في القانون الإداري والإدارة العامة هي، أن الإدارة لا يمكن أن تراقب نفسها بنفسها (١٨). ومن المفروض أن تأخذ النظم الإدارية بإقامة تنظيم رقابي مركزي واحد يتولى القيام بوظيفة الرقابة.

والملاحظة الأساسية أن ليس هناك نمط معين لتنظيم رقابي مركزي مستقل ومتخصص. وإنما تقييم كل دولة نظامها، وفق ظروفها وأوضاعها والعلاقات المعقدة التي تربط الأجهزة الإدارية في النظام الإداري، وكذلك علاقات هذه الأجهزة في السلطة التنفيذية، وبالسلطتين التشريعية والقضائية. فمن المشاهد أن الرقابة التشريعية تتأثر ضيقاً أو اتساعاً بالنظر إلى العلاقات التنفيذية- التشريعية، وكذلك العلاقات التنفيذية القضائية وفق مذهب فصل السلطات.

وإذا كان النظام الأمثل في حالة الأخذ بنظام مستقل مركزي للرقابة الإدارية بعيداً عن التنظيمات الإدارية، وعلى أساس من التخصص الفني في عملية الرقابة. فإن الواقع التطبيقي خاصة في الدول النامية يثبت إصراف معظم هذه الدول في الأخذ بعدد من تنظيمات الرقابة المستقلة، حتى بلغت أكثر من عشرين تنظيماً (١٩) في بعض النظم. والنتيجة الحتمية هي تضارب مثل هذا العدد الضخم في عمليات الرقابة وفي النتائج التي تصل إليها مثل هذه التنظيمات المتعددة والمتضاربة، بجانب الإزدواج والتكرار. ومن ثم ضياع أهداف عملية الرقابة وتحميل الدولة بأعباء مالية، وخلق روح الحرب الرقابية في داخل النظام الإداري.

ذلك أنه في حالة تعدد تنظيمات الرقابة، فإما أن تتبع جميعاً نفس أساليب الرقابة وتحكم الموضوع الواحد وحينئذ فإن تعددها لا قيمة له ويكون شراً على النظام الإداري وعلى المجتمع. وإما أن تتبع أساليب رقابية مختلفة وتوزع على عمليات مختلفة تمارس أنشطتها على نفس الموضوع الواحد، وحينئذ فإن من المؤكد حدوث التضارب المشار إليه فالعمل الواحد موضوع الرقابة يكون سليماً في نظر بعض التنظيمات، وقد لا يكون سليماً في نظر البعض الآخر. وهذا أشر ما يصاب به النظام الإداري والمجتمع في نفس الوقت، حيث تنعكس آثاره عليه (٢٠) وهذا ما سوف أعالجه في رؤيتي المستقبلية لموضوع البحث.

(١٨) Laurence E. Lynn Jr., Public Management as Art, Science and Profession, Publisher: Chatham House, Chatham, NJ, 1996, p 46.

(١٩) أجهزة الرقابة <http://www.ad.gov.eg/Search/?SearchKeyword>

(٢٠) إبراهيم درويش، الوسيط في الإدارة العامة: النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، طبعة جامعة القاهرة ١٩٩٥، ص ٦٠١.

### وترتب على ما سبق نتيجتين في منتهى السوء :

أ- أن تعدد تنظيمات الرقابة الإدارية المستقلة، وتفتت عملية الرقابة بين أجهزة مستقلة متضاربة ومتطاحنة في الدول التي أصيبت بشر تعدد تنظيمات الرقابة وأجهزتها على النحو السابق، وقيام أجهزة غير مدنية لممارسة الرقابة الإدارية، فإن عملية الرقابة الإدارية تخرج كلية عن أهدافها وتصبح مجرد عمليات بوليسية فحسب . حيث تمس الحريات والحقوق العامة للموظفين والأفراد وتحول النظام الإداري للدولة إلى نظام بوليسي .

ب- وفي حالة تعدد أجهزة الرقابة الإدارية على النحو السابق فإن الملاحظ أن بعضها قد لا يفهم أهداف الرقابة الإدارية وفق تطورها الحديث ومضامين مفاهيمها الجديدة. وإنما من المحتمل أن يفهم الرقابة بالمعنى التقليدي. أي النظر إلى الرقابة الإدارية على أساس أنها عملية بوليسية وأداة تحكم وقهر وتصيد للأخطاء، والتهديد بقوة السلطة، والجزاءات. وهذا يخلق أسوأ مناخ يمكن تصوره، تحيا فيه الإدارة العامة وبالذات عنصرها الإنساني مما يقتل الروح المعنوية، ويخلق النفور والتنافر في داخل النظام الإداري نفسه، وبينه وبين السلطات الأخرى، كما يخلق جوأ عاماً من الكراهية في المجتمع .

كما أنه في حالة تعدد أجهزة الرقابة على النحو السابق فإن الواقع يثبت وجود مشاكل وتنازعات بين أجهزة الرقابة نفسها . ومن ثم فإنني مع وحدة نظام رقابي واحد ينهض بعملية الرقابة الإدارية كنظام رقابي مستقل عن الجهاز الإداري وهو الذي اتبناه في رؤيتي المستقبلية في المبحث الثالث من هذا البحث . . ويلاحظ أمران بشأن الأخذ بمبدأ تنظيم مستقل للرقابة الإدارية بالصورة التي أدعو إليها :

**الأمر الأول:** أنه يجب كفالة ضمانات عديدة لهذا التنظيم المركزي المستقل الذي يقوم بالرقابة الإدارية. وتدور هذه الضمانات حول كفالة استقلاله عن أي تنظيم إداري أو حتى رئيس السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية وفي هذا ضمان أكيد له حيث يساعد هذا الاستقلال على مباشرة سلطاته في إجراء عملية الرقابة بحيدة ووفق أهدافها وحماية للمصلحة العامة، وبعيداً عن أي تدخل من أي تنظيم أو سلطة .

**الأمر الثاني:** أن تسميات هذا التنظيم تختلف من نظام إلى آخر فأحياناً يسمى بجهاز أو هيئة يسمى بهيئة الرقابة، أو هيئة الرقابة والتحقيق، أو هيئة الشفافية أو غير ذلك .

وأؤكد أن مسألة عدم التبعية الإدارية للتنظيم في منتهى الأهمية، حيث تمكنه من تدعيم استقلاله، سواء في مباشرة واجبات ومسئوليات وظائفهم في عملية الرقابة أو بعض الضمانات الأخرى التي تكفل لهم حماية خاصة كنوع من الحصانة أو الضبطية القضائية، حتى يطمئنون تماماً في مباشرة وظائفهم .

## الفرع الثاني

### الرقابة التشريعية

تتفق مجمل اتجاهات النظم السياسية الحديثة في واقعها التطبيقي ومن قبل النظرية السياسية التي قامت أصلاً هذه النظم السياسية على أساسها على أن المشرع باعتباره هو الذي يمثل إرادة الشعب، هو الذي يضع لكافة السلطات الحاكمة في الدولة القيم المختلفة التي يحكم بها الشعب من خلال سلوك تشريعي قويم ومحدد بهدف واحد هو الدولة بمكوناتها المختلفة. ذلك أن المشرع هو الذي يترجم أهداف وخلافات، ومنازعات المجتمع من خلال الجسم العقائدي الذي أضفى صفة الشرعية على القوة السياسية فحولها إلى سلطات مقبولة من الجماعة السياسية تمثلت أساساً في المؤسسات السياسية. وهكذا تأتي من بعد المشرع مجموعة الأنماط المتداخلة والمتشابكة والمتعلقة بعمليات صنع القرارات، وفيها بطبيعة الحال السلطة التنفيذية بما تتضمنه من نظام إداري، سواء تواجدت فروع هذا النظام أصلاً في هذه السلطة، أو في غيرها من السلطات، وبالتحديد السلطتين التشريعية والقضائية، أو ما قد تستلزمه التطورات الحديثة من إنشاء هيئات ومؤسسات عامة، أو هيئات شبه تشريعية تنفيذية أو قضائية - تشريعية وهكذا (٢١).

وكان طبيعياً والمشرع من خلال تعبيره عن إرادة الشعب هو الذي يحدد الأهداف، ويضع القيم، ويترجم كل ذلك فيما يصدر عنه من تشريعات أن تكون له السلطة في أن يتحقق من أن السلطة التنفيذية، والإدارة العامة على وجه الخصوص باعتبارها الأداة التي تحقق ما حدده ووضعه، وأصدره المشرع وأقره .

ومن هنا كان انعقاد مساءلة الإدارة العامة أمام المشرع، وتجمع النظم السياسية على هذا المبدأ كما سبق. هذه المساءلة الإدارية للإدارة العامة أمام المشرع جرى التقليد على وصفها بالرقابة التشريعية سواء من وجهة نظر الباحثين في الإدارة العامة أو علماء القانون الإداري أو القانون الدستوري. بيد أن علماء النظم السياسية (٢٢)، والحكومات المقارنة يجنحون إلى وصف هذه الرقابة بأنها أدوات تعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وفق التطبيقات المختلفة لمذهب فصل السلطات، وعلى الأخص في ظل كل من الحكومة البرلمانية والرئاسية أو في النظم الحكومية المختلطة .

وتبدأ المساءلة الإدارية أمام المشرع من مجرد تساؤل إلى أي عضو في السلطة التنفيذية عن أي عمل من أعمال الإدارة العامة إلى إصدار أمر لاي من هؤلاء بالمثل أمامه ،

Jennifer S. Hines , The British Political System , Stanford University Press., Stanford, CA. 1958, p 48. (٢١)

ibid., p 56.

(٢٢)

إلى الاستجواب ، وإلى سحب الثقة من الوزير أو رئيس الوزراء ، أو الوزارة كلها، علماً بأن سحب الثقة من رئيس الوزراء بمثابة سحب ثقة من الوزارة كلها وفق الأصول البرلمانية السليمة<sup>(٢٣)</sup> . ومن جهة أخرى فإن المشرع يملك ، بصورة أو بأخرى، حق رفض أو تعديل التشريعات المالية والاعتمادات المالية المتعلقة بالميزانية والنفقات العامة وغير ذلك .

ومن ثم فإنه من خلال هذه القوة يستطيع أن يَشَلَّ تماماً أنشطة الإدارة العامة، وما يجري في فلها من هيئات ومؤسسات عامة. بل إن المشرع يملك وفي ظل كل تطبيقات مذهب فصل السلطات أن ينزل العقاب الحاد بأي وزارة أو مصلحة أو مؤسسة أو أي تنظيم إداري من خلال وسيلتين<sup>(٢٤)</sup> :

**الأولى** : إيجابية ، وهي قوته التشريعية في أن يغير كلية، أو بصورة جزئية الأساس الشرعي لهذا التنظيم، فيغير شكله وجوهره القانوني وسلطاته وواجباته وغير ذلك مما يتصل به .

**الثانية** : سلبية ، وهي عدم موافقته على اعتماد مالي يتعلق بهذا التنظيم. ومن هنا كان إظهار أن المشرع يملك السلطة في تحديد ووصف القيم المختلفة للإدارة العامة وإطار قيم القرارات الإدارية كما يمتلك السلطة اللازمة في التأكد من تحقق، وتنفيذ ما تقدم من جانب الإدارة العامة .

ومهما قيل عن أحقية رئيس الدولة في استعماله الفيتو حق الرفض أو النقض لأي تشريع، حيث كلفت مختلف الدساتير هذا الحق لرئيس الدولة، فإن المشرع بمنتهى البساطة يملكه السلطة لله من خلال إعادة التصويت على مشروع القانون محل اعتراض رئيس الدولة وبأغلبية خاصة، أن يعطي الصيغة التنفيذية لمشروع القانون والذي يصبح مباشرة قانوناً دون حاجة إلى تصديق رئيس الدولة، ورغم أن إرادته ومشئته ولا يملك بعد ذلك إلا الطاعة أو الاستقالة إن شاء أن يخلي مسؤوليته أو الإقدام على حل البرلمان أن كان الدستور يقر له ذلك ووفق مسؤولياته<sup>(٢٥)</sup> .

هذا هو محور المسألة الإدارية التي يملكها المشرع والتي جرى العمل على وصفها بالرقابة التشريعية من قبل الباحثين في النظام الدراسي للإدارة العامة. ولا حرج في ذلك فائياً كانت التسمية سواء في الإدارة العامة أو القانون الإداري، أم في النظم السياسية والحكومات المقارنة، فإن ذلك لا يغير من جوهر الموضوع شيئاً وهو أن المشرع يملك السلطة في أن يمارس الرقابة، أو المساءلة أو أن يحدد المسؤولية الإدارية - للإدارة العامة - وبإيجاب فإن المشرع يملك القوة في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة .

Douglas V. Verney, The Analysis of Political Systems, Routledge & Kegan Paul Ltd., London, (٢٣) 1965, p 103.

Ibid., p 109 .

(٢٤)

Norman Redlich, and Others, Understanding Constitutional Law, LexisNexis, 2000, p 31.

(٢٥)

أود أن ألفت النظر إلى تطور دور الإدارة العامة، حيث تعدى دورها التقليدي الذي كان يتمثل في العملية التنفيذية للسياسة العامة وللقوانين إلى الدور المشارك أو إلى دور أكثر من المشاركة. قد يفوق أحياناً دور المشرع في تشكيل وصنع السياسات العامة وتحديد الأهداف. وقد مثّل ذلك تطوراً خطيراً في دور الإدارة العامة منذ منتصف الخمسينات حتى وصف عصرنا بأنه عصر التطورات الإدارية كما وصفت الدولة الحديثة التي نحيا في ظلها بأنها دولة الإدارة (٢٦) ، وتحقق ذلك في الدول المتقدمة والنامية على السواء، وإن كان يتبدى بصورة أكثر وضوحاً في الدول النامية باعتبار أن الإدارة العامة فيها هي إدارة تنمية بالدرجة الأولى. وليس في تطور دور الإدارة العامة على النحو السابق، وبين ممارسة الرقابة التشريعية أي تناقض أو مشكلة. فلئن كانت الإدارة العامة تشارك في تحديد الأهداف ورسم السياسات ، أو حتى تعدى دورها في هذا الخصوص دور المشرع فإن القول الفصل يتبقى في النهاية للمشرع على النحو السابق، فهو الذي يحدد هذه الأهداف في صيغتها النهائية. وهي السلطة التي تملك سلطة التشريع بما تتضمنه من رسم للسياسات وترجمة لها وللاهداف ؛ وهو الذي يملك إلغاؤها أو تعديلها .

هذا من جهة ومن جهة أخرى فلا تعارض بين دور الإدارة وفق التفصيل السابق، وبين ممارسة الرقابة التشريعية على الإطلاق . لأن الرقابة ليست أمراً غير محبب، أو ليست أداة تهديد أو ترهيب، وإنما هي قبل كل شيء تستهدف حماية المصلحة العامة وفق تحليلنا لأهدافها في المبحث الأول من هذا البحث. ثم إن الإدارة العامة تمارس الرقابة على نفسها، أو تمارس الرقابة الإدارية من خلال تنظيم مستقل على ضوء ما سبق. ومن ثم فإن عملية ممارسة الرقابة التشريعية لا تثير أية مشكلات أو تناقضات بين دور الإدارة العامة وتطور هذا الدور ونموه وبين ممارسة الرقابة من جانب المشرع .

### إطار وحدود الرقابة التشريعية على أعمال الإدارة :

إن مساهمة الإدارة العامة التي يكون بدورها محور الرقابة التشريعية على أعمال الإدارة وإطارها، وإنما تتحدد أساساً وفق نوعين من الاعتبارات يحكمان إطارها وحدوها هما اعتبارات سياسية وأخرى إدارية .

### أولاً: الأعتبارات السياسية (٢٧) .

تتمثل الأعتبارات السياسية في مذهب فصل السلطات وفي التطبيقات المختلفة له في ظل النظم البرلمانية والرئاسية، ونظام الجمعية النيابية. وإذا كانت المشكلة لا تتبدى بوضوح في حالة نظام حكومة الجمعية النيابية، باعتبار أن الجمعية النيابية تختار من

(٢٦) محمد إبراهيم درويش و محمد محمد بدران، مبادئ الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٦ .

W. Gwyn, The Meaning of Separation of Powers, West, 1965, p 73.

(٢٧)

بين أعضائها هيئة ، أو لجنة تعهد إليها بمهمة السلطة التنفيذية ، وتكون مسؤولة أمامها مسؤولة كاملة، حيث أن الجمعية تملك عزلها في أي وقت ومحاسبتها وممارسة الرقابة عليها. فإن المشكلة تثور في ظل كل من الحكومة البرلمانية والحكومة الرئاسية، حيث يقومان أساساً على فصل السلطات مع اختلاف في التطبيق بينهما .

وتفصيل ذلك أن الحكومة البرلمانية تقوم على أساس الفصل بين السلطات مع وجود تعاون وتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وهي كما يتضمن اسمها أحد تطبيقات الديمقراطية النيابية. وتعني بالنسبة لموضوع بحثنا تواجد برلمان منتخب من الشعب يمارس سلطة التشريع، كما تتضمن أيضاً قيام هيئة تتولى سلطة التنفيذ اصطلاحاً على تسميتها بالوزارة. وبطبيعة الحال الذي يعيننا علاقة المشرع - البرلمان - بالسلطة التنفيذية التي يقع في إطارها الإدارة العامة. ومن ثم فلن نتعرض للسلطة القضائية، إذ من المستقر عليه استقلالها في مختلف نظم الحكم .

أما في ظل الحكومة الرئاسية فإن هناك فسلاً تاماً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حيث أن الأساس النظري الذي قامت عليه الحكومة الرئاسية يأخذ بمذهب فصل السلطات في صورته المطلقة. على عكس الحال في الحكومة البرلمانية التي تأخذ به في إطار من التعاون والتوازن .

لكن ليس معنى الفصل التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أن ليس هناك أدوات اتصال بينهما بل العكس، فإن هناك أدوات اتصال كاستثناء من الفصل التام، وهو أصل علاقتي السلطتين التشريعية والتنفيذية. ومن خلال هذا النوع من الاتصال تنعقد مساءلة السلطة التنفيذية عن أعمال الإدارة أمام السلطة التشريعية .

والخلاصة أن الاعتبارات السياسية التي تمثل قيوداً على ممارسة الرقابة التشريعية على أعمال الإدارة، والتي تعتبر إطار مساءلة الإدارة أمام المشرع تتمثل أساساً في مذهب فصل السلطات والتطبيق المعين الذي يقوم عليه نظام الحكم . والنتيجة أنه في ظل الحكومة البرلمانية تتسع الرقابة التشريعية، بينما تضيق في حالة الحكومة الرئاسية وذلك وفق درجة الأخذ بمذهب فصل السلطات، وعماً إذا كان الفصل مع التعاون، أم فصلاً تاماً واستثناء وجود نوع من الاتصال .

أما ما تأخذ به النظم السياسية في الدول النامية من نظام مختلط بين كل من النظامين البرلماني والرئاسي فإن دستور كل دولة من هذه الدول التي تأخذ بالنظام المختلط هو الذي يحدد العلاقة بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، وحيث تختلف هذه النظم اختلافاً بيناً في هذه الخصوصية ويتحدد ذلك وفق دستور كل دولة .

## ثانياً: الاعتبارات الإدارية :

تتواجد هذه الاعتبارات في التطورات الهائلة التي طرأت على دور الإدارة العامة في الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، وفي التعقيدات والتشابكات الضخمة في الوظائف التي تنهض بها الإدارة العامة في عصرنا الحديث، والتي بدورها قد غيرت من دور الإدارة العامة فيما يتعلق بالسياسات العامة ، وتحديد الأهداف والإسهام في إعداد التشريعات والقرارات. وبإيجاز فقد انتقلت قدرات المبادرة من المشرع، وبزغ دور الإدارة في إعداد التشريعات واقتراح القوانين حتى في ظل النظام الرئاسي . إذ تقدم في حالته من خلال أعضاء السلطة التشريعية المؤيدين للسلطة التنفيذية بعد ما تعد بواسطة هذه الأخيرة. حيث يحرم على السلطة التنفيذية في الحكومة الرئاسية اقتراح القوانين بينما هذا الحق مكفول دستورياً في حالة الحكومة البرلمانية، ومن ثم فليس هناك مشكلة في هذه الخصوصية (٢٨) .

وعلى هذا الأساس فإن المبادرة التشريعية انتقلت إلى الإدارة العامة، وما يعني ذلك من نمو دور الإدارة في تشكيل السياسات وتحديد الأهداف وإقامة أهداف جديدة، أو تعديل في الأهداف القائمة أي الموجودة بالفعل . وهذا كله لم ينتقص من سلطة المشرع، واختصاصاته، بل هو الأصل في وظيفته. بيد أن تطور وظيفة الدولة والتعقيدات المتشابكة فيها، وغيرها كل ذلك قد نقل أداة المبادرة والمبادرة من المشرع إلى الإدارة العامة إلى التنظيم البيروقراطي .

## الرقابة التشريعية والمسئولية الإدارية

في صدد بحث الرقابة التشريعية ، وانعقاد مسئولية الإدارة العامة أمام السلطة التشريعية تثور عدة تساؤلات نظرية وعملية في نفس الوقت. ولكنها تدور كلها حول محور واحد يتمثل في الأسس التي تقوم عليها الرقابة التشريعية. وهذا بدوره يثير تساؤلاً آخر عن القيم التي تتم عليها رقابة المشرع، قيم من؟ هل هي قيم المشرع أو عضو السلطة التشريعية؟ بعبارة أخرى ما هي القيم التي تتخذها الرقابة التشريعية لتجعل الإدارة مسؤولة عن أعمالها؛ أي القيم التي تنعقد على أساسها مساءلة الإدارة أمام السلطة التشريعية .

لا أستطيع أن أعطي إجابة محددة عن هذه التساؤلات، وإنما قصدت إثارتها وتوجيه النظر إليها، حيث تختلف إجابتها من نظام سياسي إلى آخر وفق درجة تقدمه والممارسة الديمقراطية فيه وعلاقة المشرع بالإدارة وغير ذلك من الاعتبارات السياسية والأدوار التي تلعبها الأحزاب السياسية وجماعات الضغط، والمصلحة. وعلى ذلك فالقيم محل التساؤل قد تكون مزيجاً من قيم أطراف هذه الاعتبارات السابقة .

(٢٨) محمد إبراهيم درويش ، ومحمد محمد بدران ، وظائف الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ص ٣٤ - ٦٣ و ص ص ٢٢٤ - ٢٣٣

وقد تتركز أساساً على قيم الفرد المشرع، وقد تجمع بين الاثنين خاصة أنه في جميع الحالات وحين إثارة مشكلة الرقابة التشريعية، فإن الذي يحدث في الواقع السياسي وفي إطار الشكلية التي تحكم ممارسة الرقابة التشريعية على أعمال الإدارة أن المشرع فرداً كان أم سلطة ممثلة لمجموع أعضاء المؤسسة التشريعية يتحدثون جميعاً باسم الشعب، أي تنسب كل العمليات التشريعية وكل ما يصدر من أنشطة من خلال السلطة التشريعية بما في ذلك عمليات الرقابة التشريعية إلى الشعب - « نحن الشعب » ، « إن الشعب يريد » ، « إن الشعب يصمم » ، « باسم الشعب » - إلى غير هذه المفاهيم والإصطلاحات السياسية التي تُستعمل من قِبَل أعضاء السلطة التشريعية في ممارستهم للرقابة التشريعية، أو غيرها من أنواع العمليات أو الأنشطة التشريعية .

ومن ثم فالمشكلة تدور حول من لله نحن الشعب الله ومن لله هو الشعب الله الذي يتحدث باسمه عضو السلطة التشريعية أو المشرع ككل وعلاقة هذا الشعب بالقيم التي يتخذها المشرع، أو عضو السلطة التشريعية؛ ليعقد على أساسها مساءلة الإدارة عن أعمالها ويمارس عليها رقابته التشريعية (٢٩) ؟ .

### وسائل الرقابة التشريعية :

أود أولاً أن أذكر من أن الأدوات التي يملكها المشرع في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة هي بمثابة أدوات تعاون وتوازن في حالة الحكومة البرلمانية. وهي استثناء من الأصل الذي يفصل بين السلطين التشريعية والتنفيذية فصلاً تاماً كما في حالة الحكومة الرئاسية. أو ما قد يحدده الدستور المعين القائم في ظل النظم السياسية التي تأخذ بالنظم الحكومية المختلطة . ومعنى ذلك أن السلطة التنفيذية تملك بدورها بعض الأدوات في كل من الحكومة البرلمانية والحكومة الرئاسية ، وذلك إما لأحداث التعادل وتحقيق التوازن والتعاون ، أو لمواجهة الاستثناء الذي تملكه السلطة التشريعية. ولسوف نقتصر فقط على الأدوات التي في يد المشرع والتي يمكن من خلالها ممارسة الرقابة التشريعية على أعمال الإدارة .

كما أود أن أعود فأذكر إلى احتمال نظم حكم تأخذ ببعض مظاهر الحكومة البرلمانية وبعض مظاهر الحكومة الرئاسية، أي أنها تأخذ بعناصر مشتركة من نظامي الحكومة الرئاسية والبرلمانية. وتتواجد مثل هذه النظم في الدول النامية التي مزجت في نظم حكمها بين النوعين التقليديين من نظم الحكم وفق دستور كل دولة. وعلى ذلك فإن وسائل الرقابة التشريعية على أعمال الإدارة هي بيقين تختلف من نظام حكم إلى آخر، ومن ثم فيجب البحث عن وسائل الرقابة التشريعية في كل حالة على حده وفق دستور الدولة .

(٢٩) إبراهيم درويش، الوسيط في الإدارة العامة: النظرية والتطبيق، مرجع سبق ذكره، ص ٦١١.

ويلاحظ أن المشكلة هي مسألة ممارسة وواقع، وليست مسألة نصوص في الدستور أو في القوانين الأساسية. وعلى هذا النحو فإنه حين دراسة وسائل الرقابة التشريعية على أعمال الإدارة وتحقق مسئولية الأخيرة أمام السلطة التشريعية، فإنه يجب البحث عن الوسائل التي تمارس فعلاً في الواقع وليس البحث في إطار النصوص الدستورية، والقانونية. فهناك بعض النظم التي تنص في دساتيرها على أحقية السلطة التشريعية في رقابة الإدارة، ولكننا لا نكاد نجد أية ممارسة لهذه الرقابة، ليس بسبب عدم وجود أخطاء أو مساءلات للسلطة التنفيذية، وإنما لعجز السلطة التشريعية عن ممارسة ما في الدستور من نصوص وحقوق دستورية وقانونية لها، بسبب طغيان السلطة التنفيذية عليها وبسبب أن هذه المجالس التشريعية ليست إلا تكوينات شكلية فحسب.

بغاية الإيجاز أشير إلى أهم هذه الوسائل مؤكداً مرة ثانية على أن الأخذ بأي منها يتوقف على مدى الأخذ بمذهب فصل السلطات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما يتوقف على النموذج الحكومي الذي أخذت به الدولة أو الجمع بين عناصر أكثر من نموذج. وأخيراً يتوقف أيضاً على مدى تقدم المجتمع وتحقيق مسئولية السلطات العامة والممارسة الفعلية لعملية الرقابة التشريعية بصورة فعالة وسليمة، وابتغاء المصلحة العامة. وتنقسم هذه الوسائل إلى ثلاثة أنواع: نوع يتواجد في ظل الحكومة البرلمانية، ونوع ثان يتواجد في ظل الحكومة الرئاسية، ونوع ثالث مشترك بينهما. ومن ثم فإنه حين بحث النظام المعين يمكننا تفهم مدى أخذ هذا النظام بالنموذج الحكومي المعين في معناه التقليدي برلماني - رئاسي أو بالجمع بين أكثر من نموذج.

### أولاً: وسائل الرقابة التشريعية في ظل الحكومة البرلمانية (٣٠)

#### ١- تقديم أسئلة واستجابات :

ويجب علينا بداية أن نميز بين السؤال والاستجواب .

**من حيث التعريف :** السؤال يعني مجرد التساؤل عن أمر معين. ويعني الاستيضاح والاستجلاء عن مسألة محددة، وقد يكون مجرد استفهام، أو استفسار عنها. أما الاستجواب فهو محاسبة الوزارة عن تصرف معين أو هو اتهامها في عمل معين.

**ومن حيث الآثار :** السؤال لا يترتب عليه أي أثر، إذ هو يعني علاقة شخصية بين عضو البرلمان والوزير (أو رئيس الوزراء) الموجه إليه السؤال، بمعنى أن تنازل عضو البرلمان عنه يترتب عليه سقوطه نهائياً .

(٣٠) Peter Mair, The West European Party System, Oxford University Press, Oxford, 1990, pp. 201 - 217.

**أما الاستجواب :** فهو أخطر شأنًا إذ بمجرد تقديمه يصبح من حق المجلس كله ، فإذا أراد مقدموه التنازل عنه لايعني إسقاطه ، لأنه ملك لكل أعضاء البرلمان . ويترتب على ذلك أن لجميع أعضاء البرلمان حق المناقشة ، وقد تنتهي إلى طرح الثقة بالوزارة ، وحينئذ إما أن يصدر المجلس قراراً مسبباً بالثقة بالوزارة ، أو قراراً مسبباً بسحب الثقة من الوزارة ، أو قراراً بالانتقال إلى جدول الأعمال . والقرار الأخير يعني أن المجلس لايعفي الوزارة من المحاسبة أو التقصير أو تحللها من المسؤولية وإن كان لا يؤاخذها إلى حد سحب الثقة منها ومع التأكيد أن النظم التي تأخذ بمبدأ سحب الثقة يقابله حق حل المجلس بشروط معينة .

**ومن حيث الإجراءات:** ليست هناك إجراءات للسؤال ، بيد أن الإجراءات تكون مشددة بالنسبة للاستجواب ، وتتطلب معظم الدساتير تقديم الاستجواب من عدد معين من الأعضاء ، وإعطاء مهلة للوزارة للرد عليه ، وعدم جواز تحويل السؤال إلى استجواب في نفس الجلسة . وعلى هذا فالاستجواب أداة هامة لمحاسبة الوزارة ، وممارسة الرقابة على أعمالها ، بينما السؤال أضعف منه بكثير في ممارسة عملية الرقابة (٣١) .

## ٢- إجراءات تحقيقات :

قد يلجأ البرلمان إلى هذه الوسيلة للرقابة على أعمال الإدارة إذا استشعر تقصير شديد في موضوع معين . وفي العادة يعهد إلى لجنة يشكلها من أعضائه ويخولها كافة السلطات التي تحقق غرضها . وعلى ضوء ما يسفر عنه التحقيق من نتائج تتحدد مسؤولية الوزارة . وقد تسمى هذه اللجان بلجان استقصاء الحقائق إذ ما استهدفت تحري الحقيقة وجمع الاستدلالات والبيانات عن مشكلة معينة وقد تنقلب بعدها العملية إلى مساءلة الحكومة ، أو تقديم استجواب عن العمل موضوع الاستقصاء .

وعلى أية حال فإن لجان الاستقصاء والتحقيقات هي بمثابة أدوات رقابة فعالة على أعمال الإدارة إذا استجابت الإدارة نفسها إلى ذلك من خلال تقديمها للبيانات والمعلومات والحقائق التي تتطلبها إجراءات التحقيق والاستقصاء . لكن الملاحظ أن السلطة التنفيذية لا تستجيب في كثير من الأحيان إلى ذلك مما يؤدي إلى حدوث تصادم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، أو عدم فاعلية التحقيقات والاستقصاء .

وقد أدى ذلك إلى أن يطلب المشرع من رئيس الدولة بصفته حكماً بين السلطات التدخل لتحقيق فاعلية الرقابة التشريعية ، بأن يأمر السلطة التنفيذية بالاستجابة إلى ما يطلبه السلطة التشريعية وهذا هو المشاهد في بعض النظم .

(٣١) إبراهيم درويش، النظام السياسي ، الطبعة الرابعة ، دار النهضة العربية - القاهرة ١٩٩٨ ، ص ١٣٦ .

### ٣- طرح الثقة :

وهذه الوسيلة هي أقوى وسائل المشرع إذ يؤدي سحب الثقة من الوزارة إلى استقالته، وهي في حقيقة الأمر الأثر المباشر للمسئولية السياسية. والمسئولية السياسية قد تكون فردية أو جماعية، ومن ثم فإن المجلس يستطيع أن يطرح الثقة بوزير بالذات أو بالوزارة كلها .

ويلاحظ أن طرح الثقة برئيس الوزراء يعني طرح الثقة بالوزارة كلها، ومن جهة أخرى، فقد يحدث أن يقف رئيس الوزراء إلى جانب الوزير الذي يطرح المجلس الثقة به فيضطر المجلس بذلك إلى أن يطرح الثقة بالوزارة بأسرها، ومن ثم ففي هذه الحالة يحيل رئيس الوزراء المسئولية الفردية إلى مسئولية جماعية .

وتحرص الدساتير والقوانين الأساسية عادة على توفير قدر معين من الضمانات للسلطة التنفيذية، كي تحميها من احتمال تعسف السلطة التشريعية في استعمال سلطاتها، وذلك بمضي مدة معينة قبل طرح الثقة مرة ثانية، أو إعطاء السلطة التنفيذية مهلة معينة بعد طرح الثقة، أو توافر أغلبية خاصة لصدور القرار بسحب الثقة (٣٢) بجانب ما أشرت إليه أن النظم التي تأخذ بأسلوب سحب الثقة غالباً ما تقرر حق المجلس النيابي بشروط معينة .

### ثانياً: وسائل الرقابة التشريعية في ظل الحكومة الرئاسية (٣٣)

يلاحظ أن هذه الوسائل ضعيفة جداً من الناحية النظرية وهي الأساس الذي قامت عليه الحكومة الرئاسية، حيث أخذت بمبدأ الفصل التام بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. ثم أن كون رئيس السلطة التنفيذية منتخب من الشعب مباشرة، فإنه بفضل انتخابه هذا من الشعب وانفراجه بالسلطة التنفيذية لا يملك المشرع الأدوات للرقابة وجدت على سبيل الاستثناء فالسكرتيريون (الوزراء) مسئولون مباشرة أمام رئيس السلطة التنفيذية. هو الذي يملك وحده تعيينهم ومحاسبتهم وعزلهم، كما أن الرئيس ووزرائه غير مسئولين سياسياً أمام السلطة التشريعية، حيث لا تملك عزل الرئيس أو الوزراء .

لكن من جهة أخرى فإن وسائل الرقابة التشريعية والتي وجدت على سبيل الاستثناء كما سبق تتمثل في الآتي :

١- أنه لا يجوز لرئيس السلطة التنفيذية أن يباشر بعض الاختصاصات التنفيذية بدون موافقة ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ، وتشمل عقد المعاهدات، وإعلان الحرب، وتعيين كبار الموظفين، ومن ثم فإن السلطة التشريعية تستطيع في هذه الحالات رقابة أعمال الإدارة .

(٣٢) إبراهيم درويش، النظام السياسي، مرجع سبق ذكره، ص ١٤٤ .

(٣٣) Dennis C. Mueller, Constitutional Supremacy, Oxford University Press, New York, 1996, p.137-138.

٢- تملك السلطة التشريعية مساءلة الرئيس وسكرتيروه جنائياً عن جرائم الرشوة والخيانة .

٣- للسلطة التشريعية استدعاء السكرتيريين للمثول أمام لجانها المختلفة وتلك أداة تطورت في العمل حيث كونت ما يعرف بلجان السماع. فيضطر هؤلاء إلى مناقشة أعضاء السلطة التشريعية، وهؤلاء بدورهم يتخذون من هذه الوسيلة أداة لرقابة أعمال الإدارة .

٤- تملك السلطة التشريعية حق تكوين لجان منها لإجراء تحقيقات واستقصاءات في موضوعات معينة تستشعر فيها أن الإدارة قد قصرت أو بعدت عن المصلحة العامة وعن تحقيق الأهداف المبتغاة .

### ثالثاً: الوسائل المشتركة (٣٤).

تتواجد عناصر مشتركة في مختلف النظم الحكومية تملكها السلطة التشريعية وتستطيع من خلالها ممارسة الرقابة التشريعية على أعمال الإدارة. وتتوقف فاعلية هذه الوسائل على حسن استعمالها للمصلحة العامة، وعلى عدم طغيان أي من السلطتين على الأخرى، وقدرات المشرع على توجيهها الوجهة السلمية وفق أهداف الرقابة. ولقد سبق أن أشرنا إلى معظم هذه الوسائل من قبل. نعود فنركز عليها مرة ثانية وهي تتمثل في الآتي:

١- الوظيفة التشريعية فهي وحدها التي تملك سن القوانين، وقد رأينا أنه من خلال هذه السلطة، فإن المشرع يستطيع أن يمارس الرقابة التشريعية على أعمال الإدارة وفق التفصيل السابق .

٢- مسائل الاعتمادات المالية على وجه أخص، فإن المشرع من خلال نظره للتشريعات المالية، وما تطلبه الإدارة من اعتمادات يستطيع أيضاً أن يمارس الرقابة التشريعية، على نحو ما سبق.

٣- نظر الميزانية والحسابات الختامية، فالمشرع يستطيع أيضاً أن يمارس رقابته على أعمال الإدارة وبصورة فعالة ومجدية حين نظر الميزانية والحسابات الختامية .

## الفرع الثالث

### الرقابة القضائية

إن أحد الحقوق الهامة الأساسية هي أن يكون للفرد حق الإلتجاء إلى القضاء لمساءلة الإدارة العامة عن أي عمل من أعمالها وأن يكون للقضاء حق مساءلة الإدارة، ومحاسبتها وتنفيذ المسؤولية عليها، وإنزال الجزاء بها بإلغاء عملها، والتعويض عنه إن شاء، وإزالة ما يترتب عليه من آثار. وهذا الحق في نفس الوقت يمثل أهمية أيضاً بالنسبة للإدارة العامة في شأن مسئوليتها الإدارية، حيث يمثل قيدياً عليها في أن تستعمل سلطتها دون إساءة وأن تمارس نشاطاتها في إطار من مبدأ المشروعية نصاً وروحاً ووفق الأهداف المتبتغاة من قيامها بالنشاط، ودون تجاوز للمصلحة العامة، وهذا هو جوهر فكرة الرقابة القضائية (٣٥).

وتجسيدا لما تقدم فإن الرقابة القضائية تفترض أن هناك عملاً من أعمال الإدارة يعتقد الفرد - مواطناً عادياً أم موظفاً - أنه قد خالف أي قاعدة تشريعية دستوراً، أو قانوناً، أو لائحة، أو قراراً، أو أي أداة شرعية أخرى. ومن ثم فإن العمل الإداري بهذه الصورة قد خرج على إطار مبدأ المشروعية التي كان يدور في فلكها. ومن جهة أخرى فإنه إكمالاً للغرض السابق أن يكون للمحاكم سواء كانت محكمة عادية أو محكمة إدارية متخصصة - مثل القسم القضائي في مجلس الدولة - القوة في أن تنظر الدعاوى التي يرفعها الأفراد ضد الإدارة بالصورة السابقة. ووفق قواعد وإجراءات يحددها القانون، وأن تحدد هذه المحاكم ما إذا كانت أعمال الإدارة في إطار القانون أم لا، دون تجاوز له، أو إساءة لاستعماله، بل وفي إطار السلطة التي أعطيت للتنظيم الإداري ووفق الأهداف التي قام من أجلها.

وحيث يجب أن تتم جميع أعمال الإدارة العامة طبقاً لمبدأ المشروعية، والمحاكم وهي تملك القوة في نظر الدعاوى تملك الحق أيضاً في أن تنزل بالجزاء وفق ما تراه على الإدارة بصددها هذا العمل إلغاءً وتعويضاً، أو أحدهما، وإزالة ما يترتب عليه من آثار، وغير ذلك مما تراه المحاكم ووفق سلطاتها. والمهم أن تنزل بالإدارة العامة حكم القانون وأن تردّها إلى إطار الشرعية ومبدأ المشروعية، وأن تنصف الفرد من الإدارة وترد له حقوقه وتعوضه أن رأت سبباً لذلك وتزيل ما ترتب من آثار على العمل الإداري غير الشرعي.

ويجب على الدولة أن تيسر للمواطنين اللجوء إلى القضاء وهو ملاذهم للحصول على حقوقهم وانتصاف لها فلا تضع أية عقبات أمامهم ولا يجب بأية صورة أن تحصن أعمال الإدارة، أو بعضاً منها أياً كان، فتمنع القضاء من نظرها. وهو ما جرت عليه بعض النظم من تحصين كثير من أعمال الإدارة بوضع نصوص مانعة للتقاضي بشأنها.

(٣٥) السيد خليل هيكل، الرقابة القضائية علي أعمال الإدارة: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠ ص ٧٨

وقد كانت مصر من الدول التي توسعت في الأخذ بفكرة وجود موانع التقاضي في كثير من القوانين واللوائح ، فمنعت الأفراد من الإلتجاء إلى القضاء وحصنت دون سبب كثيراً من أعمال الإدارة فتمثل في ذلك اعتداء على سيادة القانون ، وحرمان الأفراد من حقوقهم الطبيعية ، وشل عمل المحاكم الإدارية ، وهو ما يمثل اعتداء على سلطاتها . ومن بعد جاء فأصدر المشرع المصري القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٢ (٣٦) ، بإلغاء موانع التقاضي في بعض القوانين ، وبذلك يرفع عن كاهل القضاء المصري عبئاً ثقيلاً ، ويعيد الأمر إلى نصابه الصحيح ، ويحقق أركان العدالة ، ويعلي مبدأ سيادة القانون ويحقق ما جاء في دستور ١٩٧١ الذي نص في المادة ٦٧ علي عدم جواز تحصين أي قرار و عمل إداري من الطعن عليه أمام الجهة القضائية المختصة ، والتي تضمنها الإعلان الدستوري القائم في المادة ٢١ (٣٧) .

ومعنى كل ما تقدم هو بالضبط ألا تكون هناك قيود، أو حدود على رقابة القضاء على الإدارة حتى تتحقق فاعليتها، وتؤدي ثمارها وتسود الشرعية ويتحقق مبدأ المشروعية ويسمو سيادة القانون، وتحقق العدالة .

ومن هنا يجب أن نحدد الوضع الصحيح لرقابة القضاء على أعمال الإدارة وهو أنه لصالح الإدارة والفرد : لصالح الإدارة العامة ، حيث يجب وهذا أمر طبيعي أن تعمل وأن تمارس كل أنشطتها في إطار القانون ودون إساءة لسلطتها ، أو خروج عليها ، أو تجاوز لحدود الشرعية ووفق المصلحة العامة والأهداف المنوطة بها في إطار دقيق لمبدأ المشروعية .

فالرقابة القضائية إذن هي لصالح الإدارة العامة على النحو السابق . أليس أوجب الواجبات عليها أن تمارس سلطتها وأن تؤدي أعمالها وأن تمارس أنشطتها في ظل القانون وفي حدوده وابتغاء المصلحة العامة . ليس فقط وفق التقيد بإجراءات القانون ، وإنما وفق روحه وهدفه وحمايته للأهداف العامة واستهدافه المصلحة العامة ، وهي لصالح الفرد في نفس الوقت حيث تكفل له حقوقه وتحميه من تعسف الإدارة وتجعله يطمئن إلى انه يحيا في ظل دولة القانون .

ولقد أثبت نظام مجلس الدولة في مصر على فترات من التاريخ أنه قدم أزوع الأعمال القضائية التي حمت الفرد في مواجهة تعسف الإدارة ، وكثيراً ما تفعل خاصة في ابتداعها لأوقات ما تسميه بالظروف الاستثنائية وحالة الطوارئ، فحقق الحماية للأفراد ، وحقق لها العدالة .

(٣٦) الجريدة الرسمية، العدد ٢٤، ٦/٣٠، ١٩٧٢،

(٣٧) الجريدة الرسمية، العدد ١٢ مكررب، ٣/٣٠، ٢٠١١،

وتنقسم الدول بصورة عامة فيما يتعلق بالنظام القضائي المطبق والذي يناط به ممارسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة إلى مجموعتين (٣٨) :

(أ) مجموعة تأخذ بمبدأ القضاء الموحد. وهي التي تجعل من اختصاص المحاكم العادية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ومن أمثلتها الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا.

(ب) مجموعة تأخذ بمبدأ ازواج القضاء. بمعنى وجود قضاء إداري متخصص لممارسة الرقابة على أعمال الإدارة. ومن أمثلة هذه الدول فرنسا ومصر، حيث أخذنا بنظام مجلس الدولة وبوجود قسم للقضاء الإداري فيه. على أن بعض الدول تأخذ بنظام متغايرة لا تقع تحت أي من المجموعتين السابقتين فعلى سبيل المثال تأخذ إيطاليا بنظام محاكم المحاسبة التي تباشر الرقابة على أعمال الإدارة العامة .

ويلاحظ أن النظم السابقة تتباين أيضاً فيما يتعلق بتحديد اختصاص القضاء العادي أو الإداري فيما يتعلق بالرقابة في مجال الإلغاء وقضاء التعويض. فبعض النظم تجعل قضاء الإلغاء والتعويض من اختصاص القضاء الإداري وحده، وقد يشترك معه القضاء العادي فيما يتعلق بقضاء التعويض. أو قد يكون الاختصاص بشأن قضاء الإلغاء وقضاء التعويض مشتركاً بينهما. كل ذلك يختلف وفق نظام كل دولة. وينتهي مجمل الفكر الإداري سواء في إطار الإدارة العامة أو القانون الإداري على حد سواء. إلى أن للرقابة القضائية على أعمال الإدارة أهمية عظمى وفاعلية أكيدة تفوق نوعي الرقابة السابقين: الإدارية والتشريعية وذلك للأسباب الآتية:

١- أن القضاء يتسم بالحيادة، وأنه الحارس الأمين على تحقيق العدالة وسيادة القانون.

٢- إن القضاء هو الملاذ الأكيد للفرد في طلب العدالة، وأنه هو قاضيه الطبيعي وقد أثبت فعلاً القضاء ذلك من خلال التجارب العديدة التي مرت بها البشرية .

٣- إن الإدارة العامة نفسها تطمئن حين تنظر أعمالها أمام سلطة مستقلة محايدة وقائمة على تحقيق العدالة، ولذلك فإن الرقابة القضائية في نظر الإدارة أكثر قبولاً لحيدتها، ولبعدها عن العوامل السياسية التي من المؤكد تواجدها في حالة الرقابة التشريعية .

٤- أنه يجب أن تكون لكل خصومة قاض. والرقابة هي تطبيق لهذا المبدأ ومن ناحية أخرى فإن أنواع الرقابة تكمل بعضها البعض وأنها تتكامل مع بعضها في سبيل تحقيق أهداف الرقابة، وإن كان ذلك لا يمنع من القول بأن الرقابة القضائية هي أكثرها فاعلية وأكملها وأكثرها قبولاً من الفرد والإدارة على حد سواء (٣٩) .

(٣٨) السيد خليل هيكل، مرجع سبق ذكره، ص ٩٧٩.

(٣٩) إبراهيم درويش، الوسيط في الإدارة العامة: النظرية والتطبيق، مرجع سبق ذكره، ص ٦٢٠.

## المبحث الثالث

### الرؤية المستقبلية بالنسبة للأجهزة الرقابية القائمة

تتواجد في مصر العديد من أجهزة الرقابة على أعمال الإدارة سواء من الناحية الإدارية أو من الناحية المالية، وكشف الفساد، والرشوة، وانتهاك حرمان القانون، والعدوان على المال العام .

ومن واقع حقائق تواجد هذه الأجهزة وتعددتها وعلى مدى أكثر من نصف قرن وخاصة بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، والتي كانت من أحد الأسباب الرئيسية لها والباعث عليها. تفشي الفساد والرشوة والاستيلاء على المال العام ونهب الدولة بأكملها مالا، وكياناً، وخلقاً، وقانوناً، ومن ثم العدوان الأثم على الشرعية واختفاء دولة القانون. وآية ذلك ما تكشف عنه وقائع حال مصر بعد ثورة ٢٥ يناير من فساد شرس ونهب لمصادرها ومواردها كلها وبالتركيز أكثر على أراضيها وبترونها وغازها والإتجار في قوت الشعب وفساد استيراد الأغذية والأدوية والأمصال الفاسدة والمنتهية صلاحيتها، وانهايار مرافقها، وإعدام مستقبل شبابها، وتفشي البطالة بشكل شرس وغادر لشبابها وبالعدوان الدائم والمستمر على كافة الحقوق والحريات العامة، ومن ثم انعدام مبدأي المساواة وتكافؤ الفرص .

فكان من أسوأ أثار ذلك ضعف مبدأ المواطنة وحقوق الإنسان المصري على أرضه وتأييد الحكم المطلق المستبد دون شرعية، وبسلطة تنفيذية فاسدة متوغلة، وبسلطة تشريعية ضعيفة لخدمة نظام فاسد مستبد قائم على أساس الحزب الواحد، صنع بجانبه بعض الأحزاب التي تؤيده وتسير في ركابه فانتشر الفساد وعم الإفساد في كل مرافق الدولة ونواحي الحياة في مصر: صحة المواطن وتعليمه ومستقبله وضياعه ونهب المال العام، والاستيلاء على الركن الأساسي لقيام الدولة: أرضها ومواردها الطبيعية، بل وحتى سماؤها بالعدوان على سيادتها إلى آخر كل وسائل وأدوات التخريب والنهب على نحو ما هو قائم ونعيشه جميعاً في ظل من تسخير معظم الأجهزة الرقابية والبوليسية لخدمة نظام الحكم المطلق المستبد الطاغى .

كل ذلك في ظل وجود أجهزة رقابية متعددة بلغت أكثر من عشرين جهازاً، يقبع معظمها في وزارة الداخلية يحكمها جهاز أمن الدولة السابق والذي مازال يعشعش في جنبات الإدارة حتى اليوم. تم تسخير الكثير من هذه الأجهزة الرقابية على أعمال الإدارة للتستر على كل ما سبق من فساد ونهب والاستيلاء على المال العام وضياع مستقبل الملايين من شباب مصر، وفي غياب مطلق للدولة القانونية ومبدأي الشرعية والمشروعية وفق ما تكشف عنه التحقيقات القائمة .

وحيث لم تنجح الثورة حتى الآن في إزالة آثار العدوان الذي استمر أكثر من أربعين عاماً من الظلم والنهب والسرقة والرشوة. وما زالت مصر تعيش في ظل أسوأ ظروف قاسية وغامضة تعيش بها وفيها. أن الأجهزة الرقابية القائمة مع الأخذ في الاعتبار تعددها على النحو السابق وحيث يصعب تعدادها وحصرها. فإن أهم الأجهزة القائمة على تحقيق الرقابة على أعمال الإدارة- مالياً وإدارياً- وسلوكيات تتمثل أساساً في أجهزة ثلاثة بالرغم من أن بعضها كان يؤدي وظائفه بدقة وأمانة إلا أنه من المغضوب عليهم وكانت تقاريره مهمل، نتناولها على الوجه الآتي:

### الأجهزة الرقابية : التكوين والأداء .

#### أولاً: بالنسبة لتعدد الأجهزة الرقابية الإدارية :

أحيل على ما بحثته من قبل من أخطار وأخطاء تعدد الأجهزة الإدارية التي تمارس الرقابة الإدارية والتي تتركز أساساً على مساوئ ضخمة حيث تتعارض، بل تتصادم تقاريرها نتيجة لأساليبها في الرقابة وأهدافها المختلطة بأساليب وأهداف بوليسية وسياسية . وقد تتنفي الإدانة مقدماً تجاه بعض « المبحوثين » لتوجهاتهم السياسية، أو ابتغاء إعداد ملفات لبعضهم تكون تحت طلب الجهات السياسية أو البوليسية، على نحو ما رأينا في حالات إنحراف المخابرات في فترة الستينات، وهيئة الرقابة الإدارية في فترة السبعينات وجهاز المدعى الإشتراكي وأدواته منذ فترة السبعينات، بجانب كثرة الأجهزة التابعة لوزارة الداخلية، والمتنوعة للغاية من أجهزة ولجان وتفريعات معينة لها: الأمن الإقتصادي، والضرائب، والتهرب الجمركي والتصنت، وغير ذلك كثير مما لا يمكن حصره لإضفاء بعض السرية والتكتم على بعض هذه الأجهزة مما كان يُكوّن مجعماً خطيراً في جهاز مباحث أمن الدولة ، والذي لم يتم تطهيره حتى الآن بالرغم من تحوله إلى ما يسمى بجهاز الأمن القومي . أيضاً تعرض أجهزة المخابرات لبعض أوجه الرقابة خارج صلاحياتها ومسئولياتها والتي كانت تمارسها وفقاً لمشئنة ورغبة النظم السياسية السابقة على ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ وما زالت كافة الأجهزة السابقة تضرب بجذورها وخروقاتها وفسادها حتى اليوم .

#### ثانياً: بالنسبة لمركزية الرقابة .

بقيت بعض المسائل المحددة المتعلقة بالرقابة الإدارية التي أود أن أجملها وتمثل في الآتي :

١- لا يعني رأيي السابق القائل بوجوب أن يكون هناك تنظيم أو جهاز مركزي للرقابة أياً كانت طبيعتها وموضوعها- مالية- شفافية- وغيرها- ألا يكون له فروع في أقاليم الدولة أو وحداتها المحلية، وإنما عنيت برأيي السابق تركيز عملية الرقابة كلها حسب طبيعتها في تنظيم واحد وهذا لا يؤدي إلى عدم إنشاء فروع له على الوجه السابق .

٢- ما أود أن أؤكد فيه ثانية أن التنظيم المركزي الواحد ينهض بعملية الرقابة يجب أن يضم كل مختلف الأجهزة الفرعية المتخصصة في مسائل الرقابة الفنية. ومعنى ما تقدم أن هذا التنظيم يجب أن ينهض بالرقابة بمختلف صورها . فتكون فيه أجهزة متخصصة للرقابة الإدارية بكافة صورها، ومراقبة أعمال الإدارة، سواء فيما يتعلق بالخدمات أو الأعمال ومحاربة الفساد وكشفه، وسائر أنواع الرقابة . وتقييم نتائجها وتنفيذ القوانين واللوائح، وفحص الإجراءات والتعليمات، وبحث وتحري القصور في العمل والإنتاج، وعيوب النظم والتنظيمات الإدارية، والفنية والمالية ومتابعة تنفيذ القوانين والقرارات واللوائح وغيرها، وبحث الشكاوى. وأن تمتد هذه الرقابة بإيجاز إلى كل أعمال وتصرفات وسلوك الإدارة العامة بكافة تنظيماتها، وفروعها، والهيئات والمؤسسات العامة والشركات العامة والبنوك وغيرها .

وتجسيدا لما تقدم ، فإن الأخذ بمبدأ التنظيم الرقابي الواحد بالشكل السابق وفق تخصصه - إداري - مالي - شفافية - يؤدي إلى الوفاء بتحقيق أهداف الرقابة بجانب منع المشكلات المتعددة التي رأيناها في حالة تعدد أجهزة الرقابة ، كما يمنع حالات الإزدواج والتكرار التي من المؤكد حدوثها في حالة تعدد الأجهزة والتي تزيد من صعوبات ومشاكل الرقابة الإدارية .

٣- أن صور الرقابة الإدارية تتعدد بشكل كبير وفق طبيعة كل نظام وحسب ظروف المجتمع، ومن أمثلتها التحريات الإدارية التي تستهدف اكتشاف أسباب الانحرافات، والإستغلال، والإختلاسات، والرشوة والفساد والإتجار بالوظيفة العامة، وإهمال واجبات الوظيفة، وإساءة استعمال السلطة الوظيفية، وغير ذلك من أسباب القصور، والتعقيدات، والإسراف والعبث بالمال العام، وبالوظيفة العامة. وقد تكون رقابة وصائية بمعنى قيام السلطات المركزية بالرقابة على الوحدات اللامركزية. أو قد تكون رقابة رئاسية كما رأينا في حالة الرقابة الإدارية في داخل التنظيم وهي الرقابة التي تنهض بها التنظيمات الإدارية، سواء بذاتها أو عن طريق شكوى أو تظلم .

٤- كما قد تكون رقابة فنية والتي تشمل الرقابة على الأعمال الفنية التي يقوم المتخصصون والفنيون في أعمال الإدارة المهنية والحرفية والطبية والهندسية والقانونية، والإقتصادية وغيرها . وهي أخيراً قد تقع على الأعمال ، كما قد تقع على الأشخاص، وبالذات في مسائل السلوك الإنساني في التنظيم والسلوك الوظيفي بصورة عامة في داخل أو في خارج التنظيم الإداري .

٥- يجب نشر تقارير الرقابة بكافة أنواعها التي يقوم بإعدادها جهاز الرقابة على التنظيمات الإدارية، حتى تعرف الأخيرة معدلات الإنجاز ومسائل المراجعة. وكذلك يجب العمل على توحيد البيانات والأسس التي تقام عليها عمليات الرقابة جمعها وترتيبها. وإشراك فروع الرقابة كل في اختصاصه في مسائل إعداد مشروعات القوانين والقرارات. وأخيراً العمل على نشر الوعي الحديث الخاص بمفهوم الرقابة وفق أهدافها التي أبنتها في المبحث الأول من هذا البحث .

٦- إتاحة كل تقارير الرقابة بكافة أنواعها وموضوعاتها للرأي العام بكل أمانة وشفافية لأنها من قبل ومن بعد تخص الشعب وحده صاحب المصلحة المؤكدة.

### ثالثاً: بالنسبة للأجهزة الرئيسية القائمة الآن :

والتي تتحدد بأجهزة: الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، والجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية. فإن رؤيتي المستقبلية لهذه الأجهزة تتمثل فيما يأتي:

#### أولاً: الجهاز المركزي للمحاسبات:

سبق مولد الجهاز المركزي للمحاسبات إنشاء ديوان المحاسبة بالقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ (٤٠) وفي سنة ١٩٦٤ صدر القانون رقم ١٢٩ بتحويل ديوان المحاسبة إلى الجهاز المركزي للمحاسبات، ومن ثم إحالة اختصاصات ديوان المحاسبة إلى الجهاز الوليد. ثم صدر القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٥ في شأن تنظيم مراقبة حسابات المؤسسات والهيئات العامة والشركات والجمعيات والمنشآت التابعة لها، والبدء في عمل نظام محاسبي للحكومة ومؤسساتها حتى يمكن توحيد القوائم المالية وتقييم الأداء في مختلف الوحدات إضافة إلى خضوع الشركات التي تم تأميمها لرقابة الجهاز .

نظراً لأهمية دور الجهاز تضمن دستور ١٩٧١ المادة ١١٨ منه لتترجم هذه الأهمية بنصها: « يجب عرض الحساب الختامي لميزانية الدولة على مجلس الشعب في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية ويتم التصويت عليه باباً باباً » .

#### إنني حريص هنا على ثلاثة أمور متلازمة معاً :

**الأمر الأول:** الإبقاء على الجهاز المركزي للمحاسبات كجهاز مستقل تماماً دون تبعية له حتى لا تؤثر هذه التبعية على دوره مع إعداد قانون جديد له يحدد بشكل واضح وقاطع دوره واختصاصاته في مجال الرقابة المالية على جميع أجهزة الدولة أياً كانت وشركاتها وبنوكها وسائر مؤسسات وأفرع الدولة الأخرى ومراقبة كل ذلك بدقة وحيادية باستقلال كامل له على ان يقدم تقارير كل ثلاثة أشهر للمؤسساتيتين التشريعية والتنفيذية وينشرها للرأي العام دون حذف حرف منها .

(٤٠) الوقائع المصرية، العدد ٥٧، ٢٢/٨/١٩٤٢

وأرى أن يكون رئيس الجهاز بدرجة رئيس مجلس الوزراء حماية لمكانته وتدعيماً لاستقلاله وتمكيناً لقدراته في أداء اختصاصاته الرقابية المالية، وأن يكون له دور في كشف الفساد والمفسدين بشكل دقيق وفعال (٤١). كما يجب عرض التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات وملاحظاته على البرلمان الذي له أن يطلب من الجهاز المركزي للمحاسبات أية بيانات أو تقارير أخرى .

وإبانَ عمليات الخصخصة صدر القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ والذي عدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ حيث تم نقل تبعية الجهاز إلى رئيس الجمهورية بدلاً من مجلس الشعب ونصت المادة الأولى من القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ على أن :

« الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية هامة، تتبع رئيس الجمهورية وتهدف أساساً إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها في هذا القانون كما تعاون مجلس الشعب في القيام بمهامه في هذه الرقابة » (٤٢).

ويبين قانون الجهاز التعريف بدوره، وتشكيله وهيكله التنظيمي، واختصاصاته، وأنواع الرقابة التي يمارسها في المجالات المالية المختلفة وتقويم الأداء. كما يحدد دور الجهاز في مجال الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية. كذلك دوره في مجال مراقبة الشركات والجهات الخاضعة له وتقاريره والمعايير المحاسبية التي يستند عليها وعلاقته بالسلطتين التشريعية والتنفيذية .

لن أتعرض لدور الجهاز المركزي في الرقابة المالية وما تعرض له من نقل تبعيته وفق الأهواء، والأغراض التي حكمت هذه التبعية وأثرت بكل تأكيد في أداء دوره بالضعف والكتمان على كثير من المخالفات وتوجيه دور الجهاز بعيداً عن الشفافية وكشف الفساد والمفسدين إبتغاء إرضاء أهل الحكم، وذلك على فترات من تاريخ حياته. فهذا أدخل في بحث خاص عن دور الجهاز والكشف عن مخالفاته وتسييسه وتستره على كثير من أوجه العدوان على المال العام واغتياله وما كشفت عنه الحقائق من التستر على الفساد والمفسدين .

**الأمر الثاني:** أن تكون نتائج قراراته ملزمة لكافة الجهات المخاطبة بها وأن يتواجد جزاء رادع حين عدم التقيد بها وتنفيذها والإلتزام بها .

(٤١) عزت عبد الحميد البرعي، الرقابة على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة المنوفية ٢٠٠٦، ص ص ٢٥٤-٢٨٣

(٤٢) جلال البنداري، العلاقة بين مجلس الشعب والجهاز المركزي للمحاسبات، القاهرة، ٢٠٠١، ص ص ١٥-٣١

**الأمر الثالث:** أن يعهد إلى الجهاز بكافة اختصاصات التهرب الضريبي والجمركي فهي بطبيعتها مسائل مالية، ومن ثم أكدت على إلغاء كافة الأجهزة التابعة لوزارة الداخلية المنوط بها الإختصاص السابق. إننا في مسيس الحاجة إلى جهاز مركزي للرقابة المالية والمحاسبية على جميع أجهزة الدولة وشركاتها وكافة مؤسساتها وملحقاتها تكون لقراراته قوة إلزامية دون تبعية لأي من السلطتين التشريعية أو التنفيذية. وعلى أن يتولى مجلس الدولة إعداد قانونه مع الإستعانة بخبرائه حتى يمكن تلافي المآسي والتكبات والمحاباة التي ارتكبها الجهاز على فترات من تاريخه، ومن ثم أسهم في التغطية على الفساد والمفسدين .

ويجب فوراً القيام بما تقدم مع تعيين رئيس للجهاز بدرجة رئيس مجلس الوزراء حيث أن موقع رئيس الجهاز خال منذ حوالي العام.

### ثانياً: الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة :

كانت بداية النشأة للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة إنشاء ديوان الموظفين بالقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٥٢ (٤٣) وذلك استجابة لتوصية الخبير الإنجليزي سنكر وفق تقريره المقدم بتاريخ ٢٧ / ١١ / ١٩٥٠ .

تم إدخال العديد من التعديلات على قانون الجهاز نظراً للتغيرات المتعددة والمتنوعة على أجهزة القطاع الحكومي بما استحدث من قطاع عام في فترة الستينات، ومن ثم صدر القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ (٤٤) الذي استبدل ديوان الموظفين بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وأسند إليه اختصاصات واسعة في تطوير الخدمة المدنية والتنمية الإدارية. تضمن قرار إنشاء الجهاز والقرارات المكملة له على مدى أكثر من عشر سنوات: الهيكل التنظيمي، واختصاصات وخرائطه التنظيمية، وقرارات رؤسائه.

إن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة- وفق قانون إنشائه- هيئة مستقلة ملحقة بمجلس الوزراء وعهد على فترات من الزمن إلى وزير دولة للإشراف عليه. مما كان يعتبر تدخلاً في شئون الجهاز بالرغم من أن لرئيس الجهاز سلطة الوزير المنصوص عليها في القوانين واللوائح والقرارات بالنسبة للعاملين بالجهاز .

واستهدف من وراء إنشاء الجهاز تطوير الخدمة المدنية، ورفع الكفاءة الإنتاجية، وتحقيق العدالة في معاملة العاملين والتأكيد على مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها في ميدان الإنتاج والخدمات. وفق المادة الثالثة من قانون إنشاء الجهاز. وجاءت المادة الرابعة من قانون إنشاء الجهاز لتحديد اختصاصاته المبتغى بها تحقيق أهدافه على النحو السابق .

(٤٣) الوقائع المصرية، العدد ١٢٤، ١٩٥٢/٨/٢١ .

(٤٤) الجريدة الرسمية، العدد ٦٩، ١٩٦٤، ٣/٢٤ .

وأبانت المذكرة الإيضاحية لقانون إنشاء الجهاز ما ستهدفه قانونه للإصلاح الإداري في كافة أجهزة الحكومة وأجهزة القطاع العام ودفع الكفاءة الإنتاجية للقوى المنتجة فنياً وإدارياً ومادياً، وربطها بعملية الإنتاج، وضمان وصول الخدمة العامة على نحو سليم إلى جماهير الشعب بأقل تكلفة وبكفاءة عالية .

وجاءت اختصاصات الجهاز مجملة في مواد قانون إنشائه والقرارات المكملة له وذلك بإشراكه في اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين، واحتياجات الجهاز الإداري للدولة من العاملين في مختلف التخصصات وتطوير نظم الخدمة المدنية، ورسم السياسة العامة لخطط تدريب وتنمية العاملين ورفع مستواهم، ودراسة مشروعات الميزانيات فيما يتعلق بإعتمادات العاملين وعدد الوظائف ومستوياتها .

وما يهمني في إطار هذا البحث هو الإختصاصات الرقابية للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة والواردة في المادة السادسة من قانون إنشاء الجهاز وما صدر لاحقاً له من قرارات في هذا الصدد. وتتمحور كلها أساساً حول الإشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين، ومراجعة مشروعات إنشاء الأجهزة الجديدة وإعادة التنظيم، ووضع الأنماط التنظيمية ومعدلات الإدارة ، ومراجعة مشروعات الميزانيات المتعلقة بإعتمادات العاملين ومعاونة إدارات شؤون العاملين ووحدات التنظيم والإدارة والتدريب والتفتيش والتقارير وغيرها من الإشراف على أعمال الأجهزة الإدارية وأعمال النذب وإجراء الرقابة والتحريات للكشف عن المخالفات المالية والإدارية (٤٥).

يبين مما تقدم أن للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة دور في الرقابة على أعمال الإدارة تتمثل في أسباب القصور في العمل وعيوب النظم الإدارية الفنية والمالية وكشف المخالفات وبحث الشكاوى التي تقدم إليه .

كما يؤكد قانون إنشاء الجهاز ، على أنه الجهاز المختص بالإصلاح الإداري وإعادة التنظيم بجانب أدواره الأخرى في مجالات ترتيب الوظائف ، وحيث زيدت هذه الإختصاصات طبقاً لتعديل قانون الجهاز بتاريخ ٢٥ / ١٠ / ١٩٧٥ بالقانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٧٥ ، كما أسند هذا القانون العديد من الإختصاصات إلى الجهاز في مجالات هامة وعديدة أهمها مجالات تبسيط الإجراءات وإرساء المنهج العلمي في حل المشكلات الإدارية والوصول إلى درجة عالية في إعداد القوانين الهامة المتعلقة بقطاع الأعمال وذلك استمراراً وتدعيماً لدور الجهاز في حقل الخدمة المدنية .

(٤٥) ناصف عبد الخالق جاد، الإصلاح الإداري في مصر، رسالة دكتوراه، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة، سنة ١٩٧٥، ص ٤٦١ - ٤٦٣ .

لكن واجهت الجهاز مشكلات معقدة نجمها أساساً في استقلال الجهاز، وتنفيذ توصياته، ونتائج أعماله وأحياناً التدخل في شئون الجهاز. وبالذات في مجالات اختيار كبار موظفيه ومستشاريه بجانب مشكلات تتعلق بمنهج توصيات الجهاز والنظر إليها على أنها تتسم بالطابع الإستشاري دون التقيد في تنفيذها والإلتزام بها، كما يقضي قانون إنشاء الجهاز والقرارات المتعددة الصادرة بشأنه، كذلك الشأن بعلاقة الجهاز بالأجهزة الأخرى في الدولة (٤٦).

وفي النهاية الموجزة لتحليل دور الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة أشير إلى عدم الوضوح لعلاقات الجهاز فيما يتعلق بدوره وعلاقاته - بالأجهزة الأخرى وبالذات الجهاز المركزي للمحاسبات وغير ذلك من الأجهزة ذات العلاقة الخاصة بالرقابة على أعمال الإدارة خاصة في مجال الخدمة المدنية .

ورأيي بالنسبة لمستقبل الجهاز أنه يجب الإبقاء عليه وإعداد قانون له يكمل استقلاله تماماً وعدم تبعيته لأي جهة وأن يكون رئيسه بدرجة رئيس مجلس الوزراء باستقلال كامل في أداء اختصاصاته وصلاحياته شأنه شأن الجهاز المركزي للمحاسبات وأن يكون له وحده دون غيره ممارسة الرقابة الإدارية بأكملها على الجهاز الإداري للدولة وعلى أن يتولى مجلس الدولة إعداد التشريع الخاص به بالإستعانة بخبراء الجهاز .

### ثالثاً: هيئة الرقابة الإدارية :

ترجع جذور جهاز هيئة الرقابة الإدارية إلى بداية نشأة قسم للرقابة يتبع النيابة الإدارية في عام ١٩٤٨، ثم صدر القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ (٤٧) بإنشاء هيئة مستقلة تحت مسمى هيئة الرقابة الإدارية. ومن بعد صدرت عدة تعديلات لهذا القانون تدور معظمها حول تبعيتها وتعديل جداول المرتبات لأعضائها والتوسع في اختصاصاتها .

وقد أصدر الرئيس الأسبق أنور السادات قراره رقم ٣٣٧ لسنة ١٩٨٠ بإلغاء هيئة الرقابة الإدارية ولأسباب مازالت حقائقها غير محددة أو معلنة حتى اليوم .

ثم أعيد العمل بهيئة الرقابة الإدارية بموجب القانون رقم ١١٠ لسنة ١٩٨٢ (٤٨) .

(٤٦) عفاف الباز، الإصلاح الإداري كوظيفة استشارية في التنظيم الحكومي المعاصر، رسالة دكتوراه، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة، ١٩٩٥ ص ٩٥-١٠٥ .

(٤٧) الجريدة الرسمية، العدد ١٦، ٦٢، ٣/ ١٩٦٤،

(٤٨) الجريدة الرسمية، العدد ٢٦، ٢٩، ٧/ ١٩٨٢،

وتختص هيئة الرقابة الإدارية بالعديد من أوجه البحث والتحري باستعمال أدوات جميع الاستدلالات وهي أدوات أدخل في العمليات الشرطية أكثر منها عمليات رقابة إدارية بالمعنى الذي حددناه، ولذلك يتم معظم أعمالها وفقاً لاختصاصاتها بأعمال شرطية تحددت في المادة الثانية من قانون إنشائها رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ ويجري على الوجه الآتي :

« مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكوى والتحقيق تختص الرقابة الإدارية بالآتي :

(أ) بحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافيتها .

(ب) متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها.

(ج) الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها.

كما تختص بكشف وضبط الجرائم التي تقع من غير العاملين، والتي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمات العامة . وذلك بشرط الحصول على إذن كتابي من النيابة العامة قبل اتخاذ الإجراءات . وللرقابة الإدارية في سبيل ممارسة الاختصاصات سالفة الذكر الاستعانة برجال الشرطة وغيرهم من رجال الضبطية القضائية وذوي الخبرة مع تحرير محضر أو مذكرة حسب الأحوال .

(د) بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة، ومقترحاتهم فيما يعن لهم أو يلمسونه بقصد تحسين الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة إنجازه، وكذلك بحث ودراسة ما تنشره الصحافة من شكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال، أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الإستغلال وكذلك ما تتعرض له وسائل الإعلام المختلفة في هذه النواحي» .

كما نصت المواد ٥، ٦، ٨، ٩ على أساليب ووسائل ممارسة الهيئة لاختصاصاتها وتدور حول كتابة التقارير منتج تحرياتها ومقترحاتها بما لها من حق طلب أو الإطلاع أو التحفظ على أية ملفات أو بيانات أو أوراق أو الحصول على صورة منها. كما يجوز لها أن تطلب وقف العامل عن أعمال وظيفته أو إبعاده مؤقتاً، ولها السلطة في إحالة تحرياتها أو مراقبتها إلى النيابة العامة أو النيابة الإدارية وفق ما تسفر عنه هذه التحريات. كما أن لها السلطة بإجراء تفتيش أشخاص ومنازل العاملين وأماكن العمل بإذن من النيابة المختصة أو رئيس الهيئة .

وانتهت المادة التاسعة بشأن تقسيم مجمل وظائف هيئة الرقابة الإدارية إلى أربع وظائف هي :

- (أ) وظائف رقابية .  
 (ب) وظائف فنية .  
 (ج) وظائف مكتبية .  
 (د) وظائف خدمات معاونة .

دون تحديد دقيق لهذه المجموعات من الوظائف التي قد تقضي من خلال وسائل ممارستها إلى التعدي على الحقوق والحريات العامة والمساس بسيادة القانون في دولة تتخذ شعارها سيادة القانون. وهذا أمر في منتهى الخطورة وثبت على مدى سنوات حياة هيئة الرقابة الإدارية ارتكابها لهذه التجاوزات.

بجانب تضارب تقارير هيئة الرقابة الإدارية مع العديد من تقارير أجهزة متعددة سواء جهاز الكسب غير المشروع أو الأجهزة المتعددة والمتنوعة داخل وزارة الداخلية، بل وجود تصادم بينها جميعاً مما يفضي حين نظر الدعاوى القضائية المتعلقة بالموضوعات محل هذه التقارير إلى أن يطرحها القضاء.

والرأي عندي أننا ونحن نشرأب بحق إلى قيام الدولة القانونية تحت شعار سيادة القانون أن هيئة الرقابة الإدارية بأجهزتها وبأساليب ممارستها لاختصاصاتها وتضارب تقاريرها بالأفراد العاملين بها وطبيعة تكوينهم العسكري أو الشرطي.

فإنني لكل ما تقدم أرى إلغاء هيئة الرقابة الإدارية كلية والتفكير في إنشاء هيئة للشفافية بتكوين مدني بحت تحت إشراف قضائي متكامل - يترأسها رئيس بدرجة رئيس مجلس الوزراء- تكون مهمتها منع الفساد وكشفه وتقديم مرتكبيه إلى المحاكمة وإعطاء العاملين بها حق الضبطية القضائية على الفساد بكافة أنواعه: السياسي والمالي والإداري والخلقي وغير ذلك من كافة أشكال الفساد الذي استشرى بشكل خطير في جسد الدولة وأصبح خارج نطاق المحاكمة بجانب سن قانون لهذه الهيئة يعده مجلس الدولة ويضمن ويحدد بدقة اختصاصاتها ووسائل تحقيق وظائفها في إطار تجربة ما حدث عقب ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ .

علي أن تقدم تقاريرها إلى: رئيسي السلطتين التنفيذية والتشريعية والنائب العام ورؤساء الهيئات القضائية .

« هذه هي مجمل رؤيتي المستقبلية الشاملة المتكاملة للإصلاح الرقابي في مصر بكافة أنماطه وأنواعه، المالي والإداري والسلوكي والتنظيمي وغيره حتى يتحقق بحق مفهوم الدولة القانونية وفق سيادة القانون، ومن ثم تحقق المسؤولية والمساءلة أياً كانت طبيعة كل منها . »