جامعـــة البحرين

كلية الـــحقوق

قسم القانون العام

الرقابة الإدارية لديوان الخدمة المدنيه على الاجهزه الحكوميه في مملكة البحرين

(دراسة تحليليه مقارنه)

مصر – البحرين

أطروحة مقدمه كجزء من متطلبات الحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في القانون العام

إعداد

محمد عبدالله ماجد الكواري

الرقم الجامعي : ٢٠٠٢٨٨٣٦

إشراف

الأستاذ الدكتور محمد أحمد عبدالنعيم عبدالمنعم

استاذ القانون الاداري

جامعة البحرين

مملكة البحرين

يناير ٢٠١٨

جامعـــة البحرين

كلية الـــحقوق قسم القانون العام

الرقابة الإدارية لديوان الخدمه المدنيه على الاجهزه الحكوميه في مملكة البحرين

(دراسة تحليليه مقارنه)

مصر – البحرين

أطروحة مقدمه كجزء من متطلبات الحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في القانون العام

إعداد

محمد عبدالله ماجد الكواري

الرقم الجامعي : ٢٠٠٢٨٨٣٦

إشراف

الأستاذ الدكتور محمد أحمد عبدالنعيم عبدالمنعم

استاذ القانون الاداري

جامعة البحرين

مملكة البحرين

يناير ٢٠١٨

University of Bahrain
Deanship of Graduate Studies &
scientific Research

جامعة البحرين
عمادة الدراسات العليا والبحث العلمي

(استمارة إيداع البحث)

اسم الباحث: محمد عبدالسلام محمد الكواري

عنوان البحث: الرقابة الإدارية لديوان الخدمة المدنية على [illegible]

سنة النشر: ٢٠١٨

الكلية: الحقوق البريد الإلكتروني: malkawari@hotmail.com

القسم: القانون رقم الاتصال: ٢٩٩٧٢١٧٧

إقرار الباحث بالموافقة على الشروط التالية:

يحق لجامعة البحرين إتاحة وتوفير الرسالة أو الأطروحة المذكورة أعلاه في مكتبة الجامعة أو من خلال موقع الحاوية العلمية للجامعة أو على نطاق أوسع في الخارج؛ كما ويمكن إعادة طباعة الرسالة إذا اقتضت الحاجة لذلك أو رقمنتها مع إتاحتها على شبكة الأنترنت وذلك حسب تقدير إدارة الجامعة.

تنطبق هذه الشروط على جميع النسخ بما في ذلك النسخ الإلكترونية

تعتبر هذه الرسالة أو الأطروحة من المواد المحمية والتي تخضع إلى حقوق النشر والتأليف، ولا يجوز نشر أي اقتباس من الرسالة بدون توثيق المصدر.

توقيع الباحث: [signature] التاريخ: ٢٠١٨/٤/٨

جامعة البحرين

كلية الحقوق

قسم القانون العام/ الخاص

برنامج الدكتوراه

نموذج رقم (2)

صفحة الاعتماد من قبل لجنة التحكيم

ناقش الطالب محمد عبد الله ماجد الكواري رقم جامعي 20028836 الأطروحة التي استكمل بها متطلبات الحصول على درجة الدكتوراه في (القانون العام) والمعنونة (الرقابة الإدارية لديوان الخدمة المدنية على الأجهزة الحكومية في مملكة البحرين - دراسة تحليلية مقارنة)

وذلك في يوم الخميس الموافق ٢٠١٨/١/٢٥م

وتوصي اللجنة بمنحه درجة الدكتوراه، بتقدير B+ جيد جداً

(لجنة المناقشة)

الاسم		التوقيع
أ.د. محمد عبد المحسن	مشرفاً	
أ.د. [illegible] عبد الله [illegible]	ممتحناً خارجياً	
أ.د. عبد الرحيم [illegible]	ممتحناً داخلياً	
د. فؤاد محمد [illegible]	ممتحناً داخلياً	
د. فاروق أحمد [illegible]	ممتحناً داخلياً	

كلية الحقوق
قسم القانون العام
COLLEGE OF LAW
PUBLIC LAW DEPT.
UNIVERSITY OF BAHRAIN

الختم

بِسْمِ ٱللَّهِ ٱلرَّحْمَٰنِ ٱلرَّحِيمِ

﴿أَمَّنْ هُوَ قَانِتٌ آنَاء اللَّيْلِ سَاجِدًا وَقَائِمًا يَحْذَرُ الْآخِرَةَ وَيَرْجُو رَحْمَةَ رَبِّهِ قُلْ هَلْ يَسْتَوِي الَّذِينَ يَعْلَمُونَ وَالَّذِينَ لَا يَعْلَمُونَ إِنَّمَا يَتَذَكَّرُ أُوْلُوا الْأَلْبَابِ﴾

صدق الله العظيم

الزمر (آية رقم ٩)

ملخص الدراسة

تناولت هذه الدراسة موضوع الرقابة الإدارية لديوان الخدمة المدنية على الأجهزة الحكومية في مملكة البحرين ، بهدف إظهار مدى فاعليتها وكفاءتها وبيان معوقاتها واقتراح الحلول التي تسهم في الرقابة الإدارية الفاعلة .

وقد اتبعت في هذه الدراسة أسلوب تحليل النصوص القانونية التي تحكم عملية الرقابة الإدارية لديوان الخدمة المدنية على الاجهزة الحكومية ، بالمقارنة مع الجهاز المركزي للتنظيم والادارة في جمهورية مصر العربية .

حيث تم التعرف على كيفية إنشاء ديوان الخدمة المدنية وتكوينة وإختصاصاته ، وتحديد إختصاصه الرقابية، وبيان الجهات الخاضعة للرقابة والجهات المستثناه منها ، وتطرقت هذه الدراسة إلى بحث صور وأساليب الرقابة الإدارية ، وقبل أن ينتقل الباحث لتقييم الدور الرقابي لديوان الخدمة المدنية، بحث الأسباب التي تؤثر على فاعلية الرقابة الإدارية مع بيان الدور الإيجابي للرقابة الإدارية لديوان الخدمة المدنية.

ومن خلال هذه الدراسة أمكن التعرف على عدد من المعوقات التي تعترض الرقابة الإدارية لديوان الخدمة المدنية، وقد حاول الباحث جاهدًا وضع الحلول لمعالجتها، كأحد الأهداف المرجوة من هذه الدراسة المتمثلة في اقتراح الحلول لمعالجة معوقات الرقابة الإدارية .

وقد توصلت هذه الدراسة إلى عدد من التوصيات التي تعالج الخلل والقصور في ممارسة الرقابة الإدارية لديوان الخدمة المدنية، ووضع الأطر القانونية لممارسة الرقابة الإدارية لديوان الخدمة المدنية بصورة فاعلة في مجال الخدمة المدنية .

الإهداء

إلى والديَّ يرحمهما الله.

إلى زوجتي الكريمة .

إلى ابنائي.

إلى أخواني وأخواتي.

أهديهم هذا العمل المتواضع

الشكرُ والتقديرُ

الحمد لله رب العالمين حمدًا يليق بجلاله وعظيم صفاته حمدًا ملء السموات والأرض والصلاة والسلام على نبينا محمد المبعوث رحمة للعالمين وعلى آلهِ وصحبه اجمعين وبعد.

أتقدّم بوافر الشكر والعرفان، وخالص الودِّ والامتنان للأساتذة الأجلاء أعضاء لجنة المناقشة والحُكم المحترمين الذين منحوني وقتهم وجهدهم لمناقشة وتحكيم هذه الرسالة ، وأخص بالذكر منهم الأستاذ الدّكتور/ محمد أحمد عبدالنعيم أستاذ القانون العام ، لتكرُمهِ بتَحمُّلِ أعباء الإشراف على هذه الدراسة، وما غمَرني به من لُطفٍ، ورعايةٍ، وكان نِعمَ المعلم الحاني، والناصح الأمين ، وأرى أنه من أقل الواجبات تجاهه أن أفيه حَقهِ ما استطعتُ إلى ذلك سبيلا، وخيرَ ما أقدِّمهُ ، دُعاءً يزكُ عند ذي العَرشِ غرسُه، وتَطيبُ به نفسُه.

كما أتوجه بالشكر والتقدير لكل من قدم لي معلومةً، أو مشورةً ، أو نصح أو توجيه، أو غير ذلك سواءً في المحكمة الدستورية ،أو في ديوان الرقابة المالية والإدارية أو ديوان الخدمة المدنية.

ولن أنسى أن أذكر وقفة كافة أفراد أسرتي دون ذكرِ الأسماء ، وما وجدته منهم جميعا ، من نصحٍ وتعزيزٍ وتمكينٍ ومتابعة.. مقدماً لهم فروض المحبة وواجب الشكر والتقدير .

و الحَمدُ للهِ رَبِّ العَالمين

قائمة المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
آية قرآنية	
ملخص الدراسة	أ
الإهداء	ب
الشكر و التقدير	ج
قائمة المحتويات	د
المقدمة	٢
موضوع الدراسة	٢
مشكلة البحث	٣
أسئلة البحث	٣
أهداف البحث	٤
أهمية البحث	٤
منهج البحث	٥
خطة الدراسة	٥

الفصل التمهيدي **ماهية الرقابة الإدارية**	٧
المبحث الأول: مدلول الرقابة الإدارية وأقسامها	٩
المطلب الأول : تعريف الرقابة الإدارية	١٠
الفرع الاول: التعريف اللُغوي والاصطلاحي للرقابة الإدارية	١١
الفرع الثاني: تعريف الرقابة الإدارية في القانون الإداري	١٥
المطلب الثاني : انماط ومراحل الرقابة الإدارية	١٨
الفرع الأول: الرقابة الداخلية	١٩
الفرع الثاني: الرقابة الخارجية	٢٢
المبحث الثاني: الهيكل التنظيمي والوظيفي لديوان الخدمة المدنية	٢٧
المطلب الأول: تشكيل وإختصاص الجهاز المركزي للتنظيم و الإدارة	٢٨
الفرع الأول: نشأة وتشكيل الجهاز المركزي للتنظيم و الإدارة	٢٩
الفرع الثاني: إختصاص الجهاز المركزي للتنظيم و الإدارة	٣٣
المطلب الثاني: نشأة وتشكيل واختصاص ديوان الخدمة المدنية	٤١
الفرع الأول: نشأة وتبعية ديوان الخدمة المدنية	٤٣
الفرع الثاني:تشكيل و إختصاصات ديوان الخدمة المدنية	٤٨

الباب الأول **نطاق وأساليب الإختصاص الرقابي لديوان الخدمة المدنية**	٥٥
الفصل الأول:حدود الإختصاص الرقابي لديوان الخدمة المدنية	٥٧
المبحث الأول: مجال الإختصاص الرقابي	٥٨
المطلب الأول: الجهات الخاضعة للرقابة الإدارية لديوان الخدمة المدنية	٥٩
الفرع الأول: الجهات الحكومية	٦٠
الفرع الثاني: الجهات التي تنظم شئون موظفيها لوائح خاصة	٦٤
الفرع الثالث: الموظفون المتعاقدون	٦٨
المطلب الثاني : الجهات المستثناة من رقابة ديوان الخدمة المدنية	٧٣
الفرع الأول: الفئات العسكرية	٧٤
الفرع الثاني: الوزراء	٧٧
الفرع الثالث: الشركات المملوكة للدولة أو الشركات المختلطة	٨٠
المبحث الثاني : نطاق الإختصاص الرقابي	٨١
المطلب الأول: الرقابة الإدارية على مشروعية الأعمال الإدارية	٨٤
الفرع الاول : ماهية رقابة المشروعية	٨٥
الفرع الثاني: تدرج المشروعية الشكلي والموضوعي	٨٨

الفرع الثالث: مجال أعمال رقابة المشروعية الإدارية	٩٣
المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على السلطة التقديرية لجهة الإدارة	٩٦
الفرع الاول : ماهية السلطة التقديرية	٩٧
الفرع الثاني : السلطة التقديرية في مجال القرار الإداري	١٠٢
الفصل الثاني: أساليب ومراحل الإختصاص الرقابي	١١٢
المبحث الأول: ماهية الأساليب الرقابية وصورها	١١٤
المطلب الأول: ماهية الأساليب وإطارها القانوني والفقهي	١١٥
الفرع الأول: مفهوم الأساليب الرقابية	١١٦
الفرع الثاني: الإطار القانوني والفقهي للأساليب الرقابية	١٢٠
المطلب الثاني: صور الرقابة الإدارية	١٢٨
الفرع الأول: الرقابة السابقة	١٢٩
الفرع الثاني: الرقابة اللاحقة	١٣٢
المبحث الثاني:أساليب الرقابة الإدارية	١٤٤
المطلب الأول: الأساليب المتخصصة في الرقابة الإدارية	١٤٥
الفرع الأول: الإشراف المركزي	١٤٦
الفرع الثاني: المراجعة الإدارية	١٥٣
الفرع الثالث: المتابعة الإدارية	١٥٧
الفرع الرابع: فحص الشكوى	١٦١

المطلب الثاني: الأساليب الميدانية في الرقابة الإدارية	١٦٤
الفرع الأول: الملاحظة والجولات المفاجئة	١٦٥
الفرع الثاني: التحريات الإدارية	١٦٨
الفرع الثالث:التفتيش الإداري	١٧٠
الفرع الرابع: الصحافة ووسائل الإعلام	١٧٤
الباب الثاني **إشكاليات الإختصاص الرقابي** **لديوان الخدمة المدنية**	١٧٧
الفصل الأول: معوقات الإختصاص الرقابي لديوان الخدمة المدنية	١٧٨
المبحث الأول: معوقات تشريعية	١٧٩
المطلب الأول:الفراغ في التنظيم التشريعي للرقابة الإدارية	١٨٠
الفرع الأول: الافتقار إلى اللوائح المناسبة التي ترسم خط سير الرقابة	١٨١
الفرع الثاني : ضعف الرقابة الداخلية في الاجهزة الحكومية	١٨٦
المطلب الثاني: إشكاليات تنفيذ بعض القوانين واللوائح	١٩٤
الفرع الأول: عدم نشر اللوائح في الجريدة الرسمية	١٩٥
الفرع الثاني: ضعف القواعد المعلقة بالتصرف في المخالفات	٢٠٠
المبحث الثاني: المعوقات الإدارية والتنظيمية	٢٠٤
المطلب الأول: التركيز الإداري وإزدواجية الإختصاص الرقابي	٢٠٥

الفرع الأول: التركيز الإداري	٢٠٦
الفرع الثاني: التكرار والازدواجية في الإختصاصات الرقابية	٢١٣
المطلب الثاني: إشكالية التعاون الرقابي بين الديوان والرقابتين البرلمانية والقضائية	٢١٨
الفرع الأول: إشكالية في التعاون الرقابي بين البرلمان والديوان	٢١٩
الفرع الثاني : إشكالية في التعاون الرقابي بين الديوان والرقابة القضائية	٢٢٤
الفصل الثاني: تقييم الإختصاص الرقابي لديوان الخدمة المدنية	٢٢٨
المبحث الأول: إيجابيات الدور الرقابي	٢٢٩
المطلب الأول: فاعلية رقابة المشروعية	٢٣٠
الفرع الأول: فاعلية رقابة تطبيق القوانين واللوائح و التعليمات	٢٣١
الفرع الثاني: فاعلية إرساء قواعد التظلمات الإدارية	٢٣٨
المطلب الثاني: فاعلية الرقابة على ممارسة الحقوق الوظيفية	٢٤٣
الفرع الأول: إنشاء لجنة تكافؤ الفرص	٢٤٤
الفرع الثاني: رقابة الحق في الشكوى	٢٤٨
المبحث الثاني :العوامل المؤثرة في الإختصاص الرقابي	٢٥٢
المطلب الأول : الإشكاليات القانونية	٢٥٣
الفرع الأول : قصور في التشريع الرقابي	٢٥٤
الفرع الثاني: ضعف الرقابة السابقة على اللوائح	٢٥٩

الفرع الثالث : البطْء في إصدار اللوائح	٢٦٥
الفرع الرابع : ضعف صلاحيات الرقباء	٢٧٢
المطلب الثاني : البيروقراطية والتعقيد الإداري	٢٧٦
الفرع الأول : البيروقراطية الإدارية	٢٧٧
الفرع الثاني : نقص في التكنولوجيا الإدارية	٢٨٥
الفرع الثالث : إشكالية عدم نشر التقارير الرقابية	٢٨٨
الفرع الرابع : غياب التنسيق في ميزانية القوى العاملة بين الديوان ووزارة المالية .	٢٩١
الخاتمة	٢٩٨
قائمة المراجع	٣٠٦

المقدمة

أولًا _ موضوع الدِراسة :

تتوقف سلامة الإدارة وضمان تحقيقها لأهدافها على دقة الرقابة عليها وأحكامها ، وتحقيقًا لهذا يجب إحكام الرقابة على الأجهزة الحكومية على النحو الذي يكفل تحقيق الصالح العام وأخذ المقصر بجرمة تأكيدًا لإحترم القانون ، كما تعد الرقابة عنصرًا هامًا للحكم على نتائج تنفيذ السياسة العامة للدولة .

ولقد وجد أن الرقابة الإداية ضرورية لكشف مواطن الخلل والضعف في الأجهزة الحكومية والكشف عن إساءة استعمال السلطة والاختلاس والتلاعب بالأموال العامة والإهمال ومحاربة الفساد الإداي والمالي، لكي يشعر الموظف أنَ هناك من هو دائم الرقابة على أعماله ليُذَكره بأن الوظيفة العامة ليست للمجاملات والعلاقات العامة ، وأنه موجود أساسًا لخدمة الوطن .

ولئن كان وجود الرقابة الإدارية على الإدارة أمر حتمي لكفالة حسن سير العملية الإدارية ، وضمان أداء الاجهزة الحكومية بفعالية، فإن الأمر ذاته قد دعى الى ضرورة وجود هيئات الرقابة المستقلة المكلفة بمكافحة الفساد الإداري .

ولم يكن بمستغرب أن تأخذ الدولة في ابتداع وسائل وأجهزة لتشديد الرقابة على أعمال الإدارة العامة ، حيث أن الدولة لم تعد مجرد الدولة الحارسة بل أخذت بالتدخل في جميع النشاطات ، وهذه الوظيفة التدخلية قد فرضت على الحكومات بذل الجهود لإصلاح الأجهزة الإدارية باعتبارها الوسيلة الفاعلة في عملية التغيير لمحاربة الفساد الإداري والإصلاح التطوير.

ولقد كان السبيل المنتهج في الإصلاح ، والعلاج مكامن البطْء والتعقيد والانحراف الإداري ومحاربة الفساد هو إنشاء جهاز يشرف على نواحي الخدمة المدنية وتنظيم الجهاز الإداري

ويختص بالرقابة الإدارية عليها ، وتمثل ذلك في إنشاء ديوان الخدمة المدنية في مملكة البحرين والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في جمهورية مصر العربية .

ثانيًا – مشكلة الدِراسة :

تبدو مشكلة هذه الدراسة في تحديد ماهية الرقابة الإدارية التي يختص بها ديوان الخدمة المدنية، وتحديد صورها ونطاقها واساليبها و الجهات الخاضعة للرقابة الإدارية للديوان .

فإذا كان قانون الخدمة المدنية رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٠ قد اسند الرقابة الإدارية لديوان الخدمة المدنية و اخضع الجهات التي تنظم شئون موظفيها لوائح خاصة للرقابة الإدارية للديوان، فمن الملاحظ غياب الدراسات المتخصصة في هذا الشأن لتقييم الدور الرقابي لديوان الخدمة المدنية سواء على هذه الجهات أم على غيرها من اجهزه حكومية. فما هو تقييم الدور الرقابي لديوان الخدمة المدنية على الاجهزة الحكومية، ماهي جوانب القوة والضعف .

وتأتي هذه الدراسة لتقديم الاقتراحات و الحلول لمعوقات الدور الرقابي ، واقتراح التوصيات من وجهة نظر الباحث العلمية بهدف تطوير وتنظيم الدور الرقابي لديوان الخدمة المدنية من اجل المصلحة العامة والحفاظ على المال العام وتكريس الجهود لتطوير العمل الإداري ، والحفاظ على حقوق الموظفين وانصافهم على اساس من العدل والمساواة.

ثالثًا– أسئلة الدِراسة :

تثير الدراسه التساؤلات التاليه :

١–ماهية الرقابه الاداريه التي يمارسها ديوان الخدمة المدنية ؟

٢–ماهي اختصاصات وصلاحيات ديوان الخدمة المدنية في دوره الرقابي ؟

٣–ماهي الأساليب الرقابية التي يمكن للديوان أن يمارسها ؟

٤-ماهي الظواهر السلبية المؤثرة على الرقابة الإدارية لديوان الخدمة المدنية ؟ وكيفي يمكن معالجة الظواهر السلبية المؤثرة على الرقابة الإدارية لديوان الخدمة المدنية ؟

٥-ماهي إشكاليات ومعوقات الرقابة الإدارية التي يقوم بها ديوان الخدمة المدنية ؟

وتحاول هذه الدراسة الإجابة عن هذه التساؤلات في سياق المقارنة مع الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مصر .

رابعًا- أهداف الدراسة :

تسعى الدراسة إلى تحقيق الأهداف الآتية:

١- تحديد ماهية الرقابه الاداريه وماهية الجهاز الإداري الحكومي.

٢- تحديد الأجهزة الخاضعة للرقابة الإدارية وغير الخاضعه لها .

٣- تحديد نطاق الرقابة الإدارية لديوان الخدمة المدنية .

٤- تحليل الأساليب الرقابية وتطبيقها على رقابة الديوان لتحديد الوسائل المناسبة

٥- قياس آداء العمل الرقابي لديوان الخدمة المدنية.

٦- بيان بالعقبات والمشكلات التي تعترض الرقابة الإدارية لديوان الخدمة المدنية وتقديم الاقتراحات والتوصيات لحلها.

٧- تقديم مقترحات أساسية لتطوير منظومة الرقابة الإدارية.

خامسًا- أهمية الدراسة :

وجد الباحث أن دراسة الخدمة المدنية بصفة عامة والدور الرقابي لجهاز الخدمة المدنية بصفة خاصة من الدراسات التي لم تلقى عناية الازمة من البحث والدراسة في القانون الإداري والإدارة العامة .

ويمكن القول أنه يندر دراسة متخصصة في الرقابة الإدارية لديوان الخدمة المدنية على الاجهزة الحكومية في مملكة البحرين، بل وحتى في منطقة الخليج العربي ، فهذه الدراسة المتواضعة وبحق تعد من الدراسات المتخصصة التي تتناول الرقابة الإدارية في مجال الخدمة المدنية .

ومامن شك إن دراسة موضوع الرقابة الإدارية على شئون الخدمة المدنية له أهميته على المجتمع البحريني نظرًا لما للخدمة المدنية من أهمية كبيرة في التطور والنمو والاقتصاد، فكلما تطورت الخدمة المدنية كان العاملين فيها مستقرين ، مدركين أن أوضاعهم يرتقى بها، وأن هناك متابعة تتمثل في رقابة مستمرة على القرارات التي تمس حقوقهم وأوضاعهم الوظيفية .

ولاشك أن توافر دراسة متخصصة في الرقابة الإدارية على شئون الخدمة المدنية ، ستساهم في وضع منظومة علمية للوظيفة الرقابية التي يقوم بها ديوان الخدمة المدنية على الاجهزه الحكومية بما يحقق الاستدامة والشفافية والعدالة والمساواه بين الموظفين .

سادسًا- منهج الدراسة :

تعتمد هذه الدراسة على المنهج الوصفي والتحليلي لنصوص القوانين المنظمة لعمل ديوان الخدمة المدنية ، ونتطرق إلى المقارنة ببعض التشريعات العربية كالتشريع المصري فيما يتعلق بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بجمهورية مصر العربية وبعض التشريعات العربية،كما سنتعرض لإجتهادات الفقه وإتجاهات القضاء، ثم بعد ذلك نستخلص الأفكار والحلول والأطر التي نراها تستهدف تطوير منظومة الوظيفة الرقابية .

سابعًا- خطة الدراسة :

اقتضت طبيعة الدراسة توزيعها على فصل تمهيدي، وبابين :

يتناول الفصل التمهيدي ماهية الرقابة الإدارية واقسامها، والهيكل التنظيمي لديوان الخدمة المدنية .

ويتناول الباب الاول نطاق وآليات الاختصاص الرقابي لديوان الخدمة المدنية ، وهو باب مقسم الى فصلين :

الفصل الأول خصص لنطاق الاختصاص الرقابي، اما الفصل الثاني فيتناول آليات الاختصاص الرقابي .

ويتناول الباب الثاني معوقات وتقييم الاختصاص الرقابي ، وتم تقسيمة إلى فصلين ، فخصص الفصل الأول لتبيان معوقات الإختصاص الرقابي ، بينما تناول الفصل الثاني تقييم الرقابة الإدارية لديوان الخدمة المدنية .

ثم نختم البحث بخاتمة نذكر فيها النتائج والتوصيات .

هذا، وباللهِ التوفيـــــــــق

الفصل التمهيدي

ماهية الرقابة الإدارية :

وسيتناول الباحث في هذا الفصل الموضوعات التالية :

المبحث الأول: مدلول الرقابة الإدارية وأقسامها :

المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية.

المطلب الثاني: اقسام الرقابة الإدارية .

المبحث الثاني : الهيكل التنظيمي والوظيفي لديوان الخدمة المدنية:

المطلب الأول : تشكيل وإختصاص الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة

المطلب الثاني : نشأة وتشكيل وإختصاص ديوان الخدمة المدنية .

فصل تمهيدي

ماهية الرقابة الإدارية

تمهيد وتقسيم :

تنهض الإدارة العامة – في المجتمع المعاصر – بدور كبير في سبيل آدائها لمهامها وكان لابد ان تتزود بالكثير من السلطات ، وأن تمد نشاطها إلى مختلف المجالات ، وأضحى من الضروري أن تخضع لرقابة متكاملة تكفل حسن قيامها بأعمالها ، والتزاماتها بما هو محدد لها من أهداف ، وعدم تجاوزها لحدودها بما قد يمس حقوق الأفراد، أو يمثل عدوانًا على بالحريات العامة .

ومن المقرر في الأنظمة المعاصرة أن الرقابة تكاد تنحصر أنواعها في الرقابة القضائية والرقابة السياسية والرقابة الإدارية ، فتلك هي صور الرقابة التي تقوم بها السلطات في الدولة .

واذا كانت بحثنا في هذه الرسالة يقتصر – كما أوضحناه – في الرقابة الإدارية لديوان الخدمة المدنية، أي الرقابة الإدارية المتخصصة على شئون الخدمة المدنية دون سواها مما يخضع له النشاط الإداري من رقابات متعددة تتولاها السلطتان التشريعية والقضائية – فأن هذه الدراسة تقتضي منا أن نمهد لها بتحديد ماهية الرقابة الإدارية واقسامها ، لنعرض بعد ذلك للتشكيل التنظيمي والوظيفي لديوان الخدمة المدنية .. وذلك في مبحثين متعاقبين :

المبحث الأول : مدلول الرقابة الإدارية وأقسامها.

المبحث الثاني : الهيكل التنظيمي والوظيفي لديوان الخدمة المدنية .

المبحث الأول

مدلول الرقابة الإدارية وأقسامها

تمهيد وتقسيم :

تحتل العملية الإدارية مكانة خاصة داخل الجهاز الحكومى للدولة خاصة فى الوقت المعاصر لما تحتاجة من العناصر ذات صلة فى نظم المعلومات الإدارية، ومن ثم يلزم لتكتمل هذه العملية بتكامل عناصرها والتى تظهر في التنظيم والتخطيط والتنسيق والإتصال والرقابة [١].

وتنقسم الرقابة الإدارية إلى داخلية وخارجية إذ تتم الرقابة الداخلية بواسطة السلطة الرئاسية داخل الجهاز الإداري أو عن طريق عضو من أعضاء الإدارة أو عن طريق إدارة لها طابع رقابي موجودة داخل الجهاز الإداري[٢].

أما الرقابة الخارجية فهي تمارس من سلطة خارج الجهاز الإداري أياً كانت هذه الاجهزه مركزية – تنشأ لهذا الغرض تحدد لها الصلاحيات والوسائل الرقابية بنصوص قانونية أو اجهزه لامركزية – تمارسها سلطات الوصاية الإدارية – مثل المجالس الشعبية المحلية فى جمهورية مصر العربية أو المجالس البلدية فى مملكة البحرين وإن اختلفت المسميات إلا أن الغاية واحدة فيها على حد سواء [٣].

وفي تحديد ماهية الرقابة الإدارية واقسامها يفصل الباحث ذلك في المطلبين التاليين :

المطلب الأول :تعريف الرقابة الإدارية .

المطلب الثاني :أنماط ومراحل الرقابة الإدارية .

---

(١) د . ابراهيم عبدالعزيز شيحا ، أصول الإدارة العامة ، مشأة المعارف ،الاسكندرية ، عام ٢٠٠٤ ص ٣٢٢ . وقد اشار الى ان الاستاذ هنري فايول قد حدد تلك الوظائف والمهام المشتركة للقادة الإداريين وجمعها في العناصر الخمسة المشار إليها في المتن .

(٢) د عبالغني بسيوني عبدالله، أصول علم الإدارة العامة ، منشأة المعارف ،الاسكندرية ، ٢٠٠٦ . ص ٤٣٧ . وانظر ايضاً د. عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، دون سنة ن ص ١٠٧ و ١٠٨ وهو يرى يؤيد ان الرقابة الرئاسية هي عبارة عن رقابة داخلية ولذلك فأنها تمتاز من كونهارقابة إدارية ومفترضة وشاملة .

(٣) انظر د . محمد عثمان إسماعيل حميد و د . حمدي مصطفى المعاز ، الإدارة العامة ، مطبعة جامعة القاهرة ، عام ٢٠٠٩ ص ٤٠٥ وكذلك د . ابراهيم عبدالعزيز شيحا ، المرجع السابق ص ٣٢٣ . وانظر ايضا في نفس هذا التوجه د. محمد محمد عبدالوهاب ،البيروقراطية في الإدارة المحلية ، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية ،٢٠٠٤، ص٢٧٨ .

المطلب الأول
تعريف الرقابة الإدارية

للرقابة الإدارية مفاهيم متعددة ومتنوعة تختلف في معظمها من حيث درجة التفاصيل ، وتتفق في غايتها من حيث المحتوى، ومهما أختلفت وتعددت تعريفات الرقابة الإدارية فإنها تكاد تجمع بأن الرقابة الإدارية هي عملية قياس النتائج الفعلية وتشخيص وتحليل سبب الانحرافات بالواقع المطلوب وإجراء التعديلات اللازمة لضمان عودة الانشطة إلى المسار المخطط لها .

وقبل الخوض في بيان الأراء التي قيلت في فقه القانون نجد لزاما علينا أن نتعرض للماهية اللغوية والاصطلاحية للرقابة، لذلك نتطرق لتعريفات الرقابة من خلال المبحثين التاليين:

الفرع الأول :التعريف اللغوي والاصطلاحي للرقابة الإدارية.

الفرع الثاني :تعريف الرقابة الإدارية في القانون الإداري .

الفرع الأول

التعريف اللُغوي والإصطلاحي للرقابة الإدارية

اولاً – المدلول اللغوي:

تعني كلمة الرقابة المحافظة على الشيء و صونه و حراسته ، وهي تعني كذلك الإنتظار[١]، و الرقيب هو الحافظ المنتظر[٢] ، و هي تعني كذلك المراجعة و التفتيش[٣] .

و تأتي الرقابة في اللغة أيضاً بمعنى الملاحظة ويقال (يرقب رقوباً رقابة رقباناً) و رقيب القوم حارسهم [٤].

وقد جا في المعجم الوسيط لفظ الرقبى، ارتقب علا وأشرف، والشئ رقبه او انتظره ، وترقبه ارتقبه وجاء فيه معنى (الرقابة) بمعنى المراقبة وعمل من يراقب الصحف قبل نشرها[٥]، والرقيب هو من أسماء الله الحسنى ، وهو الحافظ الذي لايغيب عنه شيء سبحانه ، وقد جاءت لفظة الرقيب و مشتقاته في العديد من الآيات القرآنية ومنها قوله تعالى{فَخَرَجَ مِنْهَا خَائِفًا يَتَرَقَّبُ } [٦] .

ثانيا – المدلول الإصطلاحي :

تعد الرقابة منذ عهد بعيد من أكثر المفاهيم الإدارية غموضا وابهاما ، وكثيرا ما اختلط مفهومها مع الرقابة المالية ، لذلك كان القائمون على الرقابة هم المحاسبون والمدققون ، وتمثلت وسائل الرقابة بداية في الرقابة على الميزانية والمؤشرات المالية [٧].

---

(١) د . خوجلي احمد صديق محمد ، رسالة دكتوراه بعنوان الرقابة الادارية في الدولة الاسلامية منذ نشاتها وحتى نهاية العصر الأموي ، جامعة ام القرى ، المملكة العربية السعودية ١٤١٣ ه . ص ١٢ . أبو الحسن محمد فارس : مجمل اللغة ، الجزء الثاني ، منشورات معهد المحطوطات العربية ، المنظمة العربية للتربية و الثقافة و العلوم ، الكويت ،١٩٨٥ ، ص ٤١٠ .

(٢) أبو عبدالرحمن الخليل بن أحمد الفراهيدي ، كتاب العين ، الجزء الخامس دار رشيد ، بغداد ، ١٩٨٢ ، ص ١٥٤.

(٣) ابن منظور : لسان العرب ، المجلد الثالث ، دار المعارف ، مصر ، دون سنة ، ص ١٩٦٦

(٤) الشيخ عبدالله البستاني ، الوافي معجم وسيط اللغة العربية ، مكتبة لبنان ، لبنان ١٩٩٠ .

(٥) المعجم الوسيط ، مجمع اللغة العربية ، الجزء الاول ، الطبعة الثانية ، دون سنة ، القاهرة، ص ٣٦٣ .

(٦) سورة القصص الآية ٢١ .

(٧) د. عيد مسعود الجهني ، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، مقدمة لكلية الحقوق، جامعة عين شمس ، القاهرة ، دون سنة ، ص ١٥١ .

ومع تطور علم الإدارة العامة وتكريس إهتمامه بالعملية الإدارية فقد حاول فقهاء علم الإدارة العامة وضع تعريفات للرقابه ، وقد جاءت هذه التعريفات مختلفة ، حيث عرفت من عدة زوايا طبقا لاجتهادات فقهاء علم الإدارة العامة.

فعرفت بأنها "التأكد من مدى انسجام ما يحدث في العمل مع الخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة في ضوئها ومن ثم التعرف على نقاط الضعف والأخطاء لتصحيحها ومنع تكرار حدوثها[١].

ويعرفها احد الفقهاء بتعريف آخر فيرى أن الرقابة : "هي نشاط إنساني يختص بمسايرة عمليات التنفيذ للخطط والسياسات مركزاً على توقع حدوث الأخطاء ومحاولة تجنبها مقدماً عن طريق قياس النتائج المحققة أولاً بأول ومقارنتها بالمعايير الموضوعة مقدماً لتحديد الاختلافات والتمييز بينها ومعرفة أسبابها بطريقة مرنة تتفق مع طبيعة وحجم النشاط الذي يتم مراقبته، والعمل على تصحيح مسار التنفيذ عن طريق معالجة الانحرافات وتنمية الإيجابيات وبأسلوب يدفع العاملين على تحسين الأداء وتطويره ويحقق التعاون بينهم من أجل تحقيق الأهداف المرجوة" [٢].

وثمة تعريف آخر للرقابة إذ يقرر ان الرقابة هي: " تلك الجهود والأنشطة المستمرة والمنتظمة للحصول على معلومات صحيحة ودقيقة عن تقدم العمل والتنفيذ في مختلف مجالات النشاط

---

[1] Fayol H. general and industrial management, London, Pitman publishing, 1989, P. 107.

[٢] د. السيد عبده ناجي، الرقابة على الأداء من الناحية العلمية والعملية، مطبعة عابدين، ١٩٨٢القاهرة، ص ٢٠.

الذي تتولى الإدارة العامة مسئوليتها، ومقارنة معدلات التنفيذ ومستوياته بالمعدلات المستهدفة في الخطة الموضوعة والكشف عن الانحرافات وتصحيحها، والعمل على منعها إن أمكن " [١].

ومن استعراض التعريفات السابقة يتضح أن مثار الخلاف فيما بينها حول كون الرقابة حقاً أم أسلوب عمل، وهل هي أداة تخويف وتهديد، أم إداة يراعى فيها الجانب الإنساني.

وهناك أمر آخر يمكن ملاحظته، حيث ان الاراء السابقة متفقه على ان الرقابة حق يتيح لصاحبه اتخاذ ما يلزم من إجراءات وقرارات لإنجاح مشروعات الخطة في المواعيد المحددة لها وبكفاءة وفعالية، وحرصها على تحديد خطوات الرقابه ، وعناصرها دون الأحاطه بصورها، ووضع المعايير وتحديد الأهداف الرقابية .

وتأسيساً على ماسبق فالملاحظ على تعدد وتنوع التعريفات السابقة فأن هذه التعريفات ترتكز على المبادى الاساسية الآتية :

١- أن الرقابة حق لأنها تقوم على أساس وجود صلة أو رابطة قانونية أيًا كان منبعها (الدستور أو القانون أو القرارات التي تحكم جميعها عمل السلطة التنفيذية)، وصاحب الحق في هذه الحالة هو السلطة التنفيذية (وصائية أو رئاسية) أو أجهزة رقابة متخصصة (كما هو الحال في رقابة جهاز التنظيم والاداره في مصر وديوان الخدمه المدنيه في البحرين) وأما محل الحق فهو ضبط أداء الجهاز الإداري بما يكف ل تحقيق خطط الدولة الاقتصادية .

٢ - إن مضمون الحق هو مجموعة السلطات التي تخول لصاحبها(أي الرقيب) المقدرة على إصدار القرارات والتعليمات والتوصيات التي يراها مؤدية لتحقيق الغرض[٢] وبذلك فأن الرقابة لا

---

(١) د. علي السلمي، إدارة الأفراد لرفع الكفاية الإنتاجية، دار المعارف، القاهرة،١٩٧٠، ص ٢٨٧، د. حسن أحمد توفيق، الإدارة العامة، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤ص ١٥١.

(٢) د. السيد خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة الانتاجيه والاستهلاكيه، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، دون سنة ، ص ١٧٠ وما بعدها.

تتم بصورة عشوائية أو اجتهادية، وإنما وفق خطوات معينة أي أنها لا تتم إلا في إطار علمي له حدود كمية وزمنية ونوعية. [1]

٣ – ان الرقابة تعني المبادئ والاساليب التي تطبق على المنظمة ، اي ان علم الإدارة العامة يدرس الرقابة من النواحي الفنية والوصفية بحيث يسعى الى تعزيز المبادىء والأساليب التي تطور اعمال الجهاز الإداري وتزيد فاعليته .

=وانظر ايضا : د.حامد ربيع : النظرية القانونية للرقابة ــ بين الوصاية الإدارية والرقابة المهنية الذاتية (بالفرنسية) L'egypte contemporaine. revue Trimestriella de la societe Egyptienne d'Economie politique, de statistique et de legislation,Egypte,1970, p35 .

[1] د. رمضان محمد بطيخ، الرقابة على الجهاز الإداري، دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية القاهره ، ١٩٩٦ص ٢٣.

الفرع الثاني

تعريف الرقابة الإدارية في القانون الإداري

اختلف الفقهاء في علم القانون الإداري لتعريف للرقابة الإدارية فعرفت الرقابة الإدارية بأنها : (رقابة الإدارة لنفسها بنفسها لتقوم بتصحيح ما تكتشفة من أخطاء في تصرفاتها المختلفة أو ما يكشف عنه الأفراد في تظلماتهم المرفوعة إليها)[١] .

وفي ذات التوجه يرى أحد الفقهاء بأنها :(تلك الرقابة الذاتية التي تقوم بها الإدارة بنفسها لمراقبة اعمالها والتحقق من مدى مطابقتها للقانون أو ملاءمتها للظروف المحيطة بها)[٢].

كما عرفت بأنها : (النشاط الذي تقوم به الادارة أو هيئات اخرى لمتابعة العاملين في القيام بعملهم والتأكد من أن الاعمال التي تمت مطابقة للمعدلات الموضوعية لامكان تنفيذ الاهداف المقررة في الخطة العامة للدولة بدرجة عالية من الكفاية في حدود القوانين واللوائح والتعليمات ، لأمكان اتخاذ الاجراءات اللازمة لمعالجة الانحراف سواء بالاصلاح أو بتوقيع الجزاء.) [٣]

وعرفها جانب من الفقه متفقاً مع المعنى السابق فقال بأنها: (النشاط الذي تمارسه الإدارة في التنظيم على الأجهزه التابعة لها للتأكد من حسن سير العمل بها وبأن العمل يسير وفقاً للخطة والسياسة والقوانين واللوائح ، والكشف عن الأخطاء والانحرافات والعمل على إصلاحها بما يتفق مع المصلحة العامة[٤] .

---

(١) د. محمد كامل ليلة ، الرقابة على أعمال الادارة – الرقابة القضائية – دراسة مقارنة ، دون ناشر ، دون مكان ، ١٩٦٤، ص١٣٥ .

(٢) د . سامي جمال الدين ، القضاء الإداري ، الرقابة على أعمال الإدارة مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري ، دراسة مقارنة ، منشأة المعارف، الاسكندرية ، عام ٢٠٠٣ ، ص ٢٨٢ .

(٣) د. رمزي الشاعر ، دروس في مبادئ الادارة العامة ، الجزء الثالث، مكتبة النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٧٧ ، ص ٦.

(٤) د. محمد احمد عبدالنعيم ، الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية في النظام المحلي المصري ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠٠١ ، ص ٩ .

وعلى ضوء الاراء التي قيلت في تحديد معنى الرقابة الإدارية يرى الباحث ان توجهات الفقهاء تنصب في التحقق والتأكد من التزام الإدارة بالقوانين والأنظمة والتعليمات في أدائها لعملها لتحقيق الأهداف المرسومة، وفق الخطط الموضوعة، بكفاءة وفاعلية، والوقوف على نواحي القصور وكشف الأخطاء والانحرافات والخطأ، والعمل على علاجها ومنع تكرارها بما يتفق مع المصلحة العامة .

ولاشك ان هذه المفاهيم للرقابة الإدارية تنصرف الى كافة صورها سواء كانت الرقابه الرئاسيه – الذاتيه – او الرقابه الوصائيه عند ممارستها على الهيئات اللامركزية، او الرقابة الاداريه الخارجية التي تقوم بها الاجهزه المتخصصه [١] .

وفي إطار ماتقدم فإن الرقابة الإدارية تعد وسيلة نجاح للجهاز الإداري الحكومي ، وضمان فاعليته وتسييره في نطاق المشروعية ، وذلك على اساس أن الظروف السياسية والاقتصادية التي تتم فيها .

ولاشك إن هذه الظروف تمثل الإطار أو المرتكزات التي تجعل عمل الجهاز الحكومي يدور في منظومة العمل السياسي والأهداف العامة للدولة ، ولايتم بعيداً عن المشروعية والملاءمة التي تحدد من قبل الرقابة القضائية والرقابة السياسية على حد سواء (٢).

ومن خلال العرض السابق لتوجهات الفقهاء في علم الادارة العامة والقانون الاداري يستخلص الباحث الرقابة الإدارية من وجهة نظر علم الإدارة العامة في انها : مجموع المبادئ والأساليب التي تطبق على المنظمة الإدارية (٣)، فهو يركز اهتمامه على هذه المبادئ والأساليب بحيث

---

(١) انظر د. سليمان محمد سليمان الطماوي ، علم الاداره العامه ، بحث منشور مجلة العلوم القانونيه والاقتصاديه ، العدد الاول ، السنة الثانية ،القاهرة، ١٩٦٠ ، ص ٧ وهو يرى : (أن الاداري يجب ان يؤدي عمله في نطاق القانون والا غدا عمله غير مشروع ، وتعرض لمختلف أنواع الرقابه ، مما يعرضه ويعرض الدوله للمسئوليه .)

(٢) د محمد الديداموني محمد عبدالعال ، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الاداره المحلية ، دراسة مقارنة ، دار الفكر والقانون ،القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ٧٨ .

٣) د. عيد مسعودالجهني، المرجع السابق ، ص ١٤.

يسعى إلى تعزيز المبادئ والأساليب التي تطور أعمال الجهاز الإداري وتزيد من كفاءته وفاعليته، وباختصار فإن علم الإدارة يدرس الرقابة الإدارية من النواحي الفنية الوصفية.

أما الرقابة الإدارية من وجهة النظر القانونية او القانون الاداري فتعني: مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على المنظمة الإدارية فالقانون الاداري يضع القاعدة القانونية التي يجب على الأجهزة الادارية التقيد بها والالتزام بنصها.

ومن هنا يمكن القول ان علم الادارة العامة يركز على المبادئ والاساليب التي تحكم الرقابة الادارية في حين يركز القانون الاداري على تشكيل اجهزة الرقابة وتحديد الاختصاصات المنوطة بها، وآلية عمل كل منها ووسائل ممارستها لاختصاصاتها.

واستهداءً من مجموع ماتقدم يمكن القول بأن الرقابه الاداريه هي : مجموعة من الاساليب التي يستخدمها الجهاز الإداري بهدف ضمان عدم مخالفة القوانين واللوائح والأنظمه وحماية المصلحة العامة وضمان كفاءة التنفيذ وجودة الأداء.

المطلب الثاني

أنماط ومراحل الرقابة الإدارية

الرقابة الإدارية في مجملها رقابة تمارسها القيادات الادارية او تقوم بها اجهزة متخصصة بغرض الكشف عن الأخطاء و تقويم الانحرافات ومحاسبة المسؤولين عنها وتوقيع العقوبات التأديبية عليهم.

ويقسم الفقه الرقابة الإدارية الى رقابة داخلية ورقابة خارجية ، فالرقابة الداخلية تتم داخل الجهاز الاداري وصورتها أن تراقب الإدارة نفسها بنفسها ويطلق عليها الرقابة الذاتية، أما الرقابة الخارجية فصورتها أن تسند الرقابة الإدارية الى أحد الوزراء ليراقب إحدى الجهات الإدارية، أو يعهد بها الى جهاز حكومي مستقل ليراقب مجموعة من الاجهزة الحكومية .

وهديا على هذا التقسيم للرقابة الإدارية يمكن ان نعتبر الرقابة الإدارية تتمثل في مرحلتين اساسيتين ، المرحلة الأولى تتمثل في الرقابة الداخلية وهي بذلك تتم داخل الجهاز الإداري عن طريق المستويات الاشرافية ، أو عن طريق إدارة او اكثر ولها طابع رقابي موجود داخل التنظيم.

اما المرحلة الثانية فتتمثل في الرقابة الخارجية التي تمارس من قبل سلطات الوصاية الادارية على الوحدات اللامركزية ، أو تلك تقوم بها أجهزة رقابية متخصصة على الاجهزة الحكومية.[1].

ولتبيان ماهية الرقابة الداخلية و الخارجية وبيان اقسامهما، نقسم هذا المبحث إلى المطلبين التاليين:

الفرع الأول : الرقابة الداخلية.

الفرع الثاني : الرقابة الخارجية .

([1]) د. طارق عبدالحميد توفيق سلام ، حماية المال العام في التشريعات المصرية والبحرينية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة القانونية ، العدد الثانث ، السنة الاولى ، يونيو، المنامة ، ٢٠١٤ ، ١٦٢ .

الفرع الأول

الرقابة الداخلية

أولًا – مفهوم الرقابة الداخلية :

يقصد بالرقابة الداخلية رقابة الإدارة بنفسها على نفسها ، فهي رقابة تتم داخل الوحدة الادارية، دون حاجة لوجود نص، نتيجة فكرة التنظيم وبحكم القانون [١]، ويقوم بممارسة هذا النوع من الرقابة السلطات الرئاسية في إطار السلم الوظيفي بالوحدة، مثل رقابة الوزير على رؤساء الأقسام والمصالح في حدود وزاراته ،ورقابة رئيس الإدارة والمصلحة على رؤساء الأقسام داخل الإدارة أو المصلحة [٢].

وبمعنى آخر تتمثل الرقابة الداخلية في مراقبة كل رئيس – في كل مستوى إداري– للمرؤوسين المباشرين و محاسبتهم عن كل خطأ أو تقصير أو إهمال في أعمالهم[٣].

وأساس هذه الرقابة ما تقتضية طبيعة التدرج الرئاسي ووظيفته والمستويات الإدارية المختلفة بمعني أنها تمارس من قبل كل موظف في مستوى إداري، أعلى على موظف تابع لوحدته الإدارية ولكن في مستوى إداري أدنى .

ويهدف هذا النوع من الرقابة إلى التأكد من حسن سير العمل في الوحدات الإدارية المختلفة كما انه مسئول عن التأكد من تعليماته وتوجيهاته وكذلك توجيهات وتعليمات رؤسائه الصادرة إن كانت منفذة بصورة مرضية .

---

(١) Sir William Wade , Administrative Law , Exford University Press , 2000 p 60.

(٢) د. عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإدارة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، دون سنة ص ١٠٦ .

(٣) د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا ، أصول الإدارة العامة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠ ٤ ، ص ٤٣٩ .

ثانيًا : صور الرقابة الإدارية الداخلية :

تتمثل الرقابة الإدارية الداخلية في مجموعة من الصور والتي يمكن أن تنحصر في صورتين أساسيتين :

١- الرقابة الرئاسية :

تستمد سلطة كل رئيس إداري في مراقبة الموظفين والمستخدمين الخاضعين لرئاستة مقررة من المبادى العامة، وذلك لأن إجراء مثل هذه الرقابة يدخل في صميم إختصاصات الرئيس الإداري بوصفه المسئول عن سلامة العمل في المرافق العامة التي يتولى رئاستها أو يشرف على إدارتها[1].

ونظراً لعدم وجود نص يبين طريقة إجراء هذه الرقابة، فإن الباحث يرى أن الرقابة التي يجريها الرئيس على مرؤوسيه يجب أن تتم بالطرق العادية التي تقرها مبادئ التنظيم الإداري طبقا للأوصاف الوظيفية للوظائف الإشرافية من ناحية ومن ناحية ثانية يقوم رئيس الجهه الإدارية بتنظيم سير العمل الرقابي داخلياً بمقتضى قرارات يصدرها في هذا الشأن طبقا لتعليمات ديوان الخدمة المدنية في مجال الرقابة الإدارية . وتهدف سلطة الرئيس الاداري في ممارسة الرقابة الذاتيه على مرؤوسيه إلى سير الجهاز بإنتظام وإضطراد والتحقق من أن الأقسام الإداريه ملتزمة بتطبيق القوانين واللوائح والتعليمات.

---

(١) تنص المادة (٣) من قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية في مصر على أن : (مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص النيابة الإدارية بالنسبة إلى الموظفين الداخلين في الهيئة والخارجين عنها والعمال بما يأتي: (١) إجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية. (٢) فحص الشكاوى التي تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أي جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الأعمال في أداء واجبات الوظيفة. (٣) إجراء التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها. ويجب إرسال إخطار إلى الوزير أو الرئيس الذي يتبعه الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء فيه، وذلك عدا الحالات التي يجري فيها التحقيق بناء على طلب الوزارة أو الهيئة التي يتبعها الموظف.)

٢- الرقابة عن طريق التظلم الإداري :

تستند هذه الرقابة إلى نص المادة (٣٠) من قانون الخدمة المدنية رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٠ والتي تقول بأن : (تنشأ في كل جهة من الجهات الحكومية لجنة يصدر بتشكيلها قرار من السلطة المختصة تختص بالنظر في التظلمات المقدمة من الموظفين ..) .

ويلاحظ هنا أن النص القانوني يلزم رئيس الجهة الإدارية بتنظيم وتشكيل لجنة التظلمات ، التي تختص بالنظر في تظلمات الموظفين من القرارات الصادرة في حقهم والتي لايرتضونها.

وعلى اساس ذلك فأن الموظف يملك تقديم تظلماً ادارياً مكتوباً خلال خمسة عشر يوما من تاريخ علمه بالقرار الماس بحقه الوظيفي، إلى لجنة التظلمات بالجهه الحكوميه التابع لها طالبًا إعادة النظر في القرار الصادر في حقه او بطلب إزالة مالحقه من ضرر وإجحاف.

على أن يبين الخطأ المرتكب في حقه ، وعلى لجنة التظلمات ان تبحث التظلم خلال خمسة عشر يوماً ويجوز لها مد الميعاد لفتره واحده لاتتجاوز عشر ايام، على ان تصدر اللجنة توصيتها الى السلطه المختصه، وللسلطه المختصه اتخاذ القرار النهائي اما بسحب القرار أو تعديله أو استبداله بغيره[١].

---

(١) د فاروق خماس ، القضاء الاداري ، مطبعة جامعة البحرين، الصخير، ٢٠٠٦ ص ٧٢ . وانظر ايضاً المادة (٤٥) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بالقرار رقم (٥١) لسنة ٢٠١٢ .

الفرع الثاني

الرقابة الخارجية

أولًا – مفهوم الرقابة الخارجية :

الرقابة الخارجية تقوم بإجراها جهة تقع خارج الجهة الادارية فهي على عكس الرقابة الداخلية التى تقوم بها السلطات الرئاسية التي تباشر من داخل التنظيم ، والرقابة الخارجية تمارس من أجهزة رقابية مستقلة أي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري او قد تكون تابعة لسلطة عليا في الدولة كمجلس الوزراء[١].

ويشير فقهاء الادارة إلى أن الأخذ بأسلوب الرقابة الخارجية لا يعني انتفاء الحاجة الى الرقابة الداخلية فكل منهما مكمل للآخر ويتممه.

وتتنوع صور الرقابة الخارجية الى نوعين الأول يتمثل في رقابة السلطة المركزية على وحدات الادارة اللآمركزية محلية كانت أم مرفقية وهى ما تسمى بالوصاية الادارية ، والثاني يتمثل في رقابة أجهزة خارجية متخصصة [٢] .

ثانيا– صور الرقابة الخارجية :

١ – الوصاية الإدارية:

هي رقابة السلطات الادارية المركزية على الهيئات الادارية اللامركزية سواء كانت هدد الهيئات اشخاصاً عامة مرفقية أو محلية ومثال الرقابة على الهيئات الأولى رقابة الوزير على الهيئات العام التبعة لاشرافه ، كرقابة وزير التربية والتعليم بالنسبة للجامعات أو البلديات ،وهذه الرقابة مارسها أجهزة إدارية مركزية متخصصة بحيث يختص كل جهاز برقابة نوعية معينة ، تتولى هذه

---

(١) د . عبالغني بسيوني عبدالله ، المرجع السابق ، ص ٤٤٥ .

(٢) warren (v) : the English local G overmment . london 1961. P . 147 .

الرقابة أجهزة إدارية مركزية مستقلة يتخصص كل منها في رقابة نشاط من الأنشطة وذلك بالنسبة لجميع المنظمات الإدارية العامة في الدولة ([1]).

ويعتبر ذلك أحد مظاهر التطورات في نظام الرقابة الإدارية ، حيث نجد أن معظم دول العالم تنشىء أجهزة مركزية مستقلة لتباشر الرقابة على المنظات الإدارية العامة بجوار الرقابة الرئاسية التى تتم من داخل هذه المنظمات .

ويلاحظ أنه لا يوجد شكل محدد لهذه الرقابة المركزية وإنما تقوم كل دولة بناء الأجهزة الرقابية المتخصصة التي تتلائم مع ظروفها وأوضاعها الإدارية ومع طبيعة نظامها السياسي بصفة عامة([2]).

٢- رقابة الإجهزة الإدارية المتخصصة :

تعتبر الرقابة الإدارية التى تمارسها الأجهزة المركزية رقابةٍ متخصصةٍ بنشاط معين، ولكن رقابتها تبقى في حدود تخصصها، وتمتد لكافة المنظمات الإدارية العامة مركزية أم لا مركزية[3] ، ويبقى الفيصل في نطاق رقابتها هونظام إنشائها . وتتميز مثل هذه الأجهزة الرقابية المركزية بأنها منظمات إدارية تدخل فى التشكيل للجهاز الإدارى للدولة ولكنها تعمل على نطاق مركزي.

وغني عن البيان أن هذه الاجهزة الرقابية لا تعتبر وحدات إدارية شأنها شأن الأجهزة التنفيذية ، وإنما تدخل في نطاق الوحدات الإدارية المساعدة الاستشارية حيث تهدف من وراء عملها إلى تقديم المشورة والرأي الفني لإصلاح ما تكشف عنه من أخطاء ومخالفات لاسيما مايتيحه نظام

([1]) واذا كان هذا هو توجه الفقه ، نجد أن هناك راي في الفقه الفرنسي لايؤيد الرقابة الوصائية ويرى أنها قد تؤدي الى جمود وعرقلة نشاط الهيئات المحلية نظرا لما يقتضيه إصدار قرارات من رئيس مجلس الوزراء أو الوزير .
انظر في هذا الراي :

([2]) انظر في نفس هذا التوجه د. ابراهيم جوهر ابراهيم سالم ، التظيم القانوني للطعن في حكم التحكيم الصادر عن غرفة البحرين لتسوية المنازعات ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة طنطا، طنطا ، ٢٠١٦، ص ٦٥ ، ٦٦ .

([3]) د.محمد رفعت عبدالوهاب ، الإدارة العامة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٥٠ .

انشاؤها من صلاحيات،إلا أنه يمكن القول أنها تعتبر في معظم الأحوال بمثابة أجهزة معاونة لسلطات القيادة العليا([1]).

وتتمثل طبيعة اجهزة الرقابة الإدارية الخارجية في كونها اولا رقابة مشروعية الأعمال الإدارية من النواحي القانونية والاجرائية وثانياً هي رقابة فنية على فاعلية الأداء وعلى نفقات أو تكاليف هذا الأداء .

ويعتبر الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة في مصر الجهاز المختص بالتنظيم والإدارة ويختص بالرقابة الإدارية على شئون الخدمة المدنية ، ويقابلة في مملكة البحرين ديوان الخدمة المدنية كجهاز مختص بشئون التظيم والإدارة والرقابة الإدارية .

ثالثًا : أهداف الرقابة الخارجية :

تعمل الرقابة الإدارية الخاجية من خلال أجهزه متخصصة تعمل على النطاق الوطني بحيث يشمل اختصاصها مختلف وحدات الإدارة العامة لتحقيق عدد من الأغراض:

١ – الإرتفاع بمستوى الأداء في مختلف الإدارات الحكومية بما يتيح تحقيق سياسة عامة موحدة وتيسير بسط سيطرة ورقابة القيادة العليا على مختلف الوحدات الإدارية، وذلك بما يتيحه لتلك القيادة من متابعة للتنفيذ، والوقوف على ما يتم إنجازه مرحلة فمرحلة، ومن جمع للمعلومات[٢].

٢ – إكتشاف المعوقات، وضمان لسلامة التطبيق وحماية للمال العام وأداء للخدمات المستهدفة بما يتفق مع خطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية للدولة، ويحقق المستوى الإنتاجي المستهدف.

([1]) George Terry , Principles of Management (Illinois : Twin , 1965) , p . 489 .

([٢]) تقرير لجنة الشؤون التشريعية والقانونية بخصوص المرسوم بقانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ بإصدار قانون الخدمة المدنية ، بتاريخ ٦ فبراير ٢٠١١ ، http://www.nuwab.bh .

٣- الإلتزام التام بقوانين ولوائح وتعليمات الخدمة المدنية وتقييم مدى كفاءة الجهات الحكومية في التطبيق السليم لبرامج الموارد البشرية.

٤- بث روح الرقابة الذاتية لدى الموظفين مع ضبط الأخطاء والمخالفات بما يساعد الجهات الحكومية على تصحيح أخطائها [١].

٥- تحقيق الشفافية والعدالة والمساواة بين الموظفين ، وتلقي التظلمات والشكاوى والعمل على بحثها والفصل فيها وفقا لمبدأ المشروعية .

رابعا : تقييم الرقابة الخارجية للأجهزة المتخصصة:

يرى الباحث أن رقابة الأجهزة الإدارية المتخصصة تنصب على مدى مطابقة التصرفات القانونية للقوانين واللوائح أي أنها تتحقق من مشروعية التصرفات الإدارية ، كما تنصب على الجانب الفني للأداء وبالاخص عند قياسها أداء الاجهزة الحكومية أو الخاضعة لرقابتها.

ويتفق كتاب الإدارة العامة على ضرورة وجود أجهزة رقابية مستقلة متخصصة ، تراقب نشاط الإدارة العامة وتقوم بتصحيح أخطائها والانحرافات إن وجدت والمسائلة القانونية للمخالفين ومع ذلك فأنهم لايرحبون بالاسراف في انشاء هذه الوحدات مثلما اتجهت إلى ذلك بعض الدول النامية [٢].

فضلا عن ان هذه الدول أنشئت الكثير من تنظيمات الرقابة المستقلة حت بلغت حوالي عشرين تنظيما ، ولاشك ان ذلك مسلك من شأنه خلق تكرار وتضارب في الاختصاصات وهو مالايخدم تلك الدول بل على العكس من ذلك فمن شأن الازدواج الرقابي ان يشتت عمل الرقابة دون تحديد

---

(١) يراجع اهداف الرقابة الإدارية الواردة في تعليمات الرقابة الإدارية رقم (٤) لسنة ٢٠١٥ ، ديوان الخدمة المدنية ، مملكة البحرين ، غير منشور ، يمكن الوصول إلية عبر موقع الديوان الالكتروني https://www.csb.gov.bh

(٢) انظر في هذا التجه د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا،أصول الإدارة العامة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية، ٢٠٠٤ ، ص ٤٤٣ .

اطراف المسئولية مما لايعالج الفساد الاداري ولايحقق اهداف الرقابة ويحمل الدول أعباء ثقيلة من الناحية المالية ، ويؤكد الفقهاء على أهمية أن تكون خطط الجهاز الرقابي واضحة ، أي توافر نظام إداري محدد المعالم من اجل أن تمارس الرقابة الإدارية بدقة وكفاءة ([1]) .

([1]) Harold Koontz , and Others , Management , 7 " edition (Tokyo : McGraw - Hill Book Co . , 1980) , pp. 717 - 832 .

المبحث الثاني
الهيكل التنظيمي والوظيفي لديوان الخدمة المدنية

تمهيد وتقسيم:

مر تنظيم شئون الخدمة المدنية _ بصفة عامة _ وتنظيم الرقابة عليها بصفة خاصة بتطور كبير فقد اتجهت معظم النظم الى الى إيجاد هيئة مركزية تتولى الإشراف على شئون الوحدات الإدارية من جميع النواحي التنظيمية والإدارية بل والفنية ايضاً .

ومن هنا فأن دراسة الجهاز الرقابي على شئون الخدمة المدنية في مصر والبحرين تقتضي منا أن نلقي نظرة على مراحل تطور هذا الجهاز من خلال دراسة تشكيلة واختصاصاته .

وسنقوم بدراسة ديوان الخدمة المدنية مقارنا بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، من خلال المطلبين التاليين :

المطلب الأول : تشكيل وإختصاص الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .

المطلب الثاني : تشكيل وإختصاص ديوان الخدمة المدنية.

المطلب الأول

تشكيل وإختصاص الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة

تم إنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإداره في مرحلة تطلبت إيجاده ليستكمل الدور الذي قام به ديوان الموظفين، [1] وليلاحق التغييرات التي جاء بها قانون العاملين المدنيين بالدولة [2] آنذاك، ثم ليستكل رسالتة في التنظيم والإدارة في ظل قانون الخدمة المدنية .

نتحث في هذا المطلب عن نشأة الابعاد التظيمية لنشأة وتكوين الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، وإختصاصاته ، من خلال الفرعين التاليين :

الفرع الأول : نشأة وتشكيل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .

الفرع الثاني : إختصاصات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

---

(١) د. مجدي مدحت النهري ، مبادئ القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠، ص ٢٢٢ .

(٢) د. فؤاد العطار ، مبادئ القانون الإداري ، دراسة مقارنة لاصول النظام الإداري وتنظيم الإدارة العمة ونشاطها ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، دون سنة ، ص ١٨٠ .

الفرع الأول

نشأة وتشكيل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة

مرت فكرة إنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في جمهورية مصر العربية بمراحل عديدة يمكن تلخيصها في ثلاث مراحل وهي:

أولاً : النشأة والأسباب.

نظرا للإشكالات التي صاحبت الوظيفة العامة والموظفين بسبب تسرب النفوذ السياسي إلى مجال الوظيفة العامة فقد كان من الضروري التفكير في العلاج وذلك بوضع حدًا لسلطة الوزير في هذا الشأن ، فلا يكون التعيين إلا لحاجة ملحة للموظف ، ولاتكون الترقية إلا لمن يستحقها ... إلخ . ويترتب على هذا العلاج بطبيعة الحال أن تحل محل سلطة الوزير سلطة أخرى تتصف أساساً بالحيدة التامة ، وبإستقلالها عن الأحزاب ، بحيث لاتصدر في تصرفاتها إلا عن المصلحة العامة .

وقد أحست الحكومة نفسها بحاجتها إلى مثل هذه الأداة بعد إنشاء مجلس الدولة سنة ١٩٤٦ ، ومنحته حق الالغاء ، فقد تهافت الموظفون علية دفاعاً عن حقوقهم ، وتعددت الأحكام بالإلغاء ، مما كشف للحكومة والرأي العام بشكل واضح عن الفساد المستشري في الاجهزه الحكومية [١].

وكان من اللازم أن تكمل هذه الرقابة اللاحقة التي يجريها مجلس الدولة ، برقابة سابقة من الإدارة نفسها .

وقد حاولت الحكومة أن تنشأ هيئة تحقق هذه الرقابة ، فأستصدرت مرسوماً في ٦ سبتمبر سنة ١٩٤٨ بإنشاء ديوان في وزارة المالية لشئون الموظفين والمعاشات مكون من ثلاث ادارات : الاولى للوائح التوظيف ، والثانية لترتيب الوظائف و الثالثة للمعاشات .

---

١ - د. سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري " دراسة مقارنة " ، دار الفكر العربي ، ، القاهرة، ٢٠٠٧ ، ص ٧٦٧ .

يلي ذلك صدر القانون رقم ١٩٠ لسنة ١٩٥١ بإنشاء ديوان الموظفين لأول مرة في مصر، واستمر هذا الديوان في العمل حتى عام ١٩٦٤ تاريخ إنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة[١].

ثانيًا: مرحلة إنشاء ديوان الموظفين .

تم انشاء ديوان الموظفين بغرض القيام بإختصاصات تهدف إلى تطوير شئون الوظيفة العامة ، وسنقتصر هنا على إيضاح اختصاصات الديوان وفقاً أما أخر قرار جمهوري صدر منظماً لإختصاصات الديوان قبل إلغائه وهو القرار الجمهوري رقم ١٦٦٣ لسنة ١٩٦٠ فقد كان الديوان يختص بالأمور الآتية: [٢]

_ دراسة الأوضاع الوظيفية واقتراح سياسة وظيفية عامة والعمل على توحيد النظم والإجراءات في إطار هذه السياسة العامة وهو إختصاص عام للديوان تشترك فيه جميع الإدارات معاً ولا تختص به إدارة معينة من إداراته.

_ إعداد وإبداء الرأي في التشريعات والأنظمة واللوائح الخاصة بالموظفين والمستخدمين والعمال الحكوميين والإشراف على تنفيذها ويختص بهذا الموضوع الإدارة العامة للتشريع والبحوث.

وضع نظم الامتحانات وبرامجها لاختيار أفضل المتقدمين لشغل الوظائف الحكومية على أساس التنافس ويختص بذلك الإدارة العامة للاختيار.

_ تحديد عدد الوظائف المدنية بالاتفاق مع الوزارات والمصالح والمؤسسات العامة وترتيبها طبقاً لأعمالها مسئولياتها والشروط الواجب توافرها فيمن يشغلها ووضع مواصفات شاملة لها تتضمن نوع الخدمة التي تنتمي إليها كل وظيفة وأمثلة فرعية عن الأعمال الرئيسية التي تتضمنها وبياناً

---

١ - د. أشرف محمد أنس جعفر ، التنظيم الدستوري للوظيفه العامه (دراسه مقارنه) ، دار الجامعه العربيه، القاهرة ، ٢٠١١ ، ص ٢٧٥ .

٢ - د . أشرف محمد آنس جعفر ، المرجع السابق ، ص ٢٧٧ ومابعدها .

بالحد الأدنى للمؤهلات المطلوبة لأداء أعمالها بطريقة سليمة ويدخل ذلك في اختصاص الإدارة العامة للتنظيم وترتيب الوظائف .

_ مناقشة مشروعات ميزانيات الوزارات والمصالح والهيئات ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة (باستثناء ما يتعلق بالقوات المسلحة) والاعتمادات فيما يختص بالوظائف عدداً ودرجة وغير ذلك مما يقرر للموظفين والعمال من مرتبات وأجور ورواتب ومكافآت. ويدخل هذا الاختصاص في نطاق الإدارة العامة لميزانية الموظف.

ثالثًا – إنشاء وتشكيل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة :

نتيجة للتطورات المتلاحقة التي مر بها الجهاز الإداري في مصر بعد قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ والتغيرات التي حدثت في المجتمع المصري سياسيًا واقتصاديًا واجتماعيًا وسيطرة الدولة على أغلب وسائل الإنتاج، وتبني الدولة سياسة التوظيف الكامل للعمالة، فإن الأمر استلزم ضرورة إعادة النظر في النظم الوظيفية بأكملها، ولم يعد قانون الموظفين ولا قانون ديوان الموظفين صالحين لمواكبة العصر، ولهذا ألغي قانون الموظفين رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ سالف الإشارة إليه، وصدر قانون جديد هو القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وسمي بنظام العاملين المدنيين بالدولة. [١].

كما صدر القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ وتضمن إلغاء ديوان الموظفين وإنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ويتألف هذ الجهاز من إدارات مركزية يصدر بتنظيمها وتحديد اختصاصها قرار من رئيس الجمهورية[٢] ، ويتبع الجهاز حالياً رئاسة مجلس الوزراء[٣].

---

(١) د. محمد محمد بدران ، القانون الاداري" الوظيفة العامة " ، دار النهضة العربية، القاهرة ،١٩٩٠ ، ص ٢٣٠.
(٢) د. صلاح الدين فوزي ، الادارة العامه بين عالم متغير ومقتضيات التحديد ، القاهرة، ٢٠٠٤ ،من ص ٤٥٨ الى ص٤٦٦ .
(٣) بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٢٠ لسنة ٢٠٠٤ .

ويتكون الجهاز من: رئيس بدرجة وزير ونائب وزير وعدد من وكلاء الجهاز بدرجة وكيل أول وزارة أو وكيل وزارة، كما يتبع الوزير مباشرة:

أ- المستشارون.

ب- لجنة رؤساء القطاعات والإدارات المركزية.

ج- الإدارة المركزية لشئون مكتب الوزير ويتفرع منها إدارة جديدة وهي الإدارة المركزية للموارد البشرية والشفافية.

كما ينقسم الجهاز إلى عدد من القطاعات كل قطاع يضم مجموعة من الإدارات المركزية على النحو الذي سنفصله في المطلب الثاني ونحن بصدد الحديث عن اختصاصات الجهاز[1].

وننوه الى أنه قد أُلغي قانون العاملين سالف الذكر مؤخرا، وصدر بدلًا منه قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ [2].

---

(١) د . أشرف محمد آنس جعفر ، المرجع السابق ، ص ٢٨٠ .

(٢) نشر في الجريدة الرسمية العدد ٤٣ مكرر في أول نوفمبر ٢٠١٦ .

الفرع الثاني

إختصاصات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة

أولًا: إختصاصات الجهاز :

أُنشئ الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بهدف تطوير مستوى الخدمة لرفع كفاءة إنتاج الموظف العام وتحقيق العدالة في معاملة الموظفين والتأكد من قيام الأجهزة التنفيذية لمسئوليتها في ميداني الإنتاج والخدمات ([1]).

ويختص الجهاز وفقا لقانون انشائه رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ بإختصاصات التالية :

اقتراح القوانين والقرارات واللوائح الخاصة بالعاملين المدنيين بالدولة وإبداء الرأي في المشروعات المتعلقة بشئونهم قبل إقرارها، بما في ذلك من الإشراف على تنفيذ تلك القوانين والقرارات واللوائح الخاصة وإصدار التعليمات الفنية والنشرات المنظمة للتنفيذ.

- تطوير نظم شئون الخدمة المدنية لتحقيق وحدة المعاملة مع تقديم المعاونة الفنية اللازمة لإدارات شئون العاملين عند ممارسة أعمالها، وإجراء التفتيش الفني على أعمال تلك الإدارات وإرسال تقارير بنتائج التفتيش إلى رؤساء هذه الجهات.
- دراسة وتحديد احتياجات مختلف الوحدات الإدارية من العاملين في مختلف المهن والتخصصات بناء على اقتراح الجهات المختصة، ووضع نظم اختيار وتوزيع العاملين لشغل الوظائف على أساس الصلاحية وتكافؤ الفرس، والالتزام بالقواعد المقررة للتعيين في الوظائف العامة تحقيقاً للعدالة والشفافية.

([1]) د. أنس جعفر ، الوظيفة العامة ، الطبعة الثانية ، دار النهضة العربية ،القاهرة ، ٢٠٠٩ ص ٤٩ .

- اقتراح سياسة المرتبات والعلاوات والبدلات والمكافآت والتعويضات وبرامج الرعاية الصحية والاجتماعية، ووضع النظم الخاصة بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف وتقييمها وتسجيل أوصافها ونشرها وحفظها في سجلات.
- دراسة ومراجعة مشروعات موازنات الأجور فيما يتعلق باعتمادات العاملين وإعداد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها واعتمادها في ضوء احتياجات الجهات المختصة وإحالتها إلى وزارة المالية.
- رسم سياسة وخطط تدريب العاملين تدريباً إدارياً في مجالات التنظيم والإدارة، ورفع مستوى كفاءتهم والإشراف على أعمال مراكز تدريب العاملين ومعاونة وحدات تدريب العاملين والتفتيش الفني على أعمالها، مع تنظيم الدورات التدريبية العامة والاشتراك في وضع برامج البعثات للعاملين في مجالات التنظيم والإدارة.
- الاحتفاظ بالسجلات والبيانات الخاصة بالعاملين في المستويات القيادية ووضع نظام للإحصاءات الوظيفية وتطوير نظم المعلومات الإدارية وتسجيل البيانات الخاصة بالعاملين بالجهاز الإداري للدولة.
- المشاركة في تعبئة المجهود الحربي على مستوى الوحدات الإدارية المختلفة كماً ونوعاً، والتخطيط لتعبئتها وقت الطوارئ.
- رسم سياسة الإصلاح الإداري ووضع خطط وبرامج التنفيذ بما يحقق الارتقاء بمستوى الكفاءة القيادية والإدارية وللنهوض بمستوى كفاءة الأداء بوجه عام.
- مراجعة مشروعات إنشاء الأجهزة الجديدة وكذلك الهياكل التنظيمية ودراسة مقترحات إعادة التنظيم أو تعديل اختصاصات أجهزة قائمة قبل اعتمادها من السلطة المختصة وإبداء الرأي في اللوائح المتعلقة بسير وتنظيم العمل، مع إبداء الرأي الفني وتقديم المعاونة في عمليات

التنظيم وتبسيط الإجراءات وتطوير مستوى أداء الخدمات الحكومية، وتحسين نظم وأساليب ووسائل العمل.

- وضع النظم الخاصة بالتفتيش وتقييم الأداء والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين.
- وللجهاز في سبيل ممارسة اختصاصاته حق الاتصال المباشر بالجهات المختلفة على جميع مستوياتها وطلب البيانات والإحصاءات اللازمة لمباشرة اختصاصاته.

هذا وللجهاز حق الاتصال بالهيئات العلمية المحلية والدولية التي تزاول نشاطها مماثلاً للإفادة من تجاربها وخبراتها بعد موافقة السلطة المختصة.

ويتضح مما سبق أن اختصاصت الجهاز تمتد لتشمل الخدمة المدنية من جميع جوانبها التخطيطية والتنظيمية والتشريعية والتطبيقية ، كما تمتد الى مراجعة مايتم من اجراءات وممارسة رقابة فعالة على جمبع خطواتها ([1]).

ثانيًا: الإطار القانوني لمستويات رقابة الجهاز:

يمارس الجهاز المهام والاختصاصات المشار إليها على مستويات ثلاثه:

الأول: الإدارات المركزية التي يتكون منها الجهاز.

الثاني: وحدات التنظيم بالجهات المختلفة.

الثالث: مديريات شئون العاملين بالمحافظات.

١-إدارات الجهاز المركزية: عند صدور قانون الجهاز رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٠٨٥ لسنة ١٩٦٤ في شأن تنظيم وتحديد إختصاصات الإدارات المركزية بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

---

[1]) المواد (٥)، (٦) ، (٧) من قانون إنشاء الجهاز رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ .

غير أن هذا القرار تعرض لتعديلات متعددة، كان أهمها انتقال السلطة في تعديل تشكل الجهاز إلى رئيس الجهاز نفسه، وطبقاً لما صدر من تعديلات.

يتكون الجهاز من: رئيس الجهاز، ويتبعه مباشرة: المستشارون، لجنة الوكلاء، مكتب رئيس الجهاز. نائب رئيس الجهاز . ويعاون رئيس الجهاز في إدارة شئون الجهاز، ويقوم بأعمال رئيس الجهاز عند غيابه ، وكيل أول الجهاز ويعاون رئيس الجهاز في إدارة شئون الجهاز.

ويضم هيكل الجهاز الامانة العامة وفرع الجهاز بالإسكندريةوعدد من الإدارات المركزية . ثم مراكز المعلومات وللتدريب وللبرامج... إلخ.

هذا، وقد روعي في التنظيمات الفرعية لكل من الإدارات المركزية المشار إليها أن يطابق هذا التنظيم تقسيم الدولة إلى قطاعات، ومن ثم يجد الباحث أن أغلب تلك الإدارات المركزية يضم عدداً من الإدارات العامة تقابل كل منها نشاط أحد القطاعات الآتية([1]):

-قطاع الخدمات العامة (التعليمية والاجتماعية . الصحية والإسكان والتعمير . والحكم المحلي . النقل والمواصلات).

-قطاع الخدمات الرئاسية والثقافية (الأمن والدفاع والخدمات الرئاسية . العدالة الخارجية . الثقافة والإعلام... إلخ).

-قطاع المال والإنتاج (المال والتجارة . الإنتاج الزراعي والري . الإنتاج الصناعي والتعدين).

ويضم الجهاز عدداً من الإدارات المركزية تختص كل واحدة منها بإحدى النواحي الآتية:

التنظيم وطرق العمل،ترتيب وموازنة الوظائف، التدريب،الخدمة المدنية،البحوث.تقييم الأداء، ،تخطيط القوى العاملة.

---

[1]) د سعيد السيد علي ، اسس وقواعد القانون الاداري ، دار ابوالمجد ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ١٨٥ص ومابعدها .

٢-وحدات التنظيم والإدارة بالوزارات: بمقتضى قرار لرئيس الوزراء صدر في عام ١٩٦٦ برقم ٢٠٤٩ أنشئت بكل وزارة أو مؤسسة عامة أو هيئة عامة، وكذلك في كل جهة إدارية من نفس المستوى وحدة للتنظيم والإدارة، طبقاً للأوضاع التالية:

- تتبع وحدة التنظيم والإدارة رئيس الجهة المنشأة فيها، وتحدد الاختصاصات التفصيلية والعناصر المكونة لبنائها التنظيمي ومقرراته الوظيفية ونظمها بقرار منه.
- تكون تلك الوحدة أحد أجهزة التخطيط والمتابعة بالجهة الإدارية، ويرجع إليها في كل ما يتعلق بشئون التنظيم وترتيب الوظائف وتخطيط القوى العاملة والتدريب الإداري للعاملين.
- يتكون البناء التنظيمي لتلك الوحدة من ثلاثة عناصر أساسية يستقل كل منها عن الآخر مع وجود العلاقة التنسيقية بين أعمالها وهي: عنصر التنظيم وعنصر ترتيب الوظائف وتخطيط القوى العاملة وعنصر التدريب. (مع ملاحظة أن الوضع قد تعدل بالنسبة لعنصر التدريب لصدور سلسلة من القرارات كان أولها قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٨٨ لسنة ١٩٧٤ بإنشاء وحدات للتدريب في مختلف الجهات، هي نفسها التي تطورت إلى مراكز التدريب الإداري بتلك الجهات).

تختص وحدتا التنظيم والإدارة بالاشتراك مع كافة الأجهزة المعنية بما يأتي:

التنظيم- ولها في هذا الخصوص:

- دراسة التخطيط التنظيمي للوحدة الإدارية والأجهزة التابعة لها، أو الملحقة بها، وإعداد الدراسات التنظيمية وإبداء الاقتراحات التي تؤدي إلى حسن التنظيم.
- إبداء الرأي في تنظيمات الأجهزة التي يزمع إنشاؤها بالجهة الإدارية.
- إعداد الدراسة اللازمة:

- لتحليل العمليات التي تقوم بها الأجهزة والوحدات المرؤوسة وإصدار التوصيات في شأن تطويرها بما يحقق الارتفاع بداية الأداء، والاقتصاد في التكاليف.
- لتطوير وتبسيط إجراء العمل، وخاصة ما كان منها متصلاً بخدمة الجمهور.
- إعداد التقارير الدورية المتعلقة بالموقف التنظيمي لعرضها على الوزير المختص.
- التعاون مع الإدارة المركزية بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

ترتيب الوظائف وتخطيط القوى العاملة([1]): ولها في هذا الخصوص:

- إعداد نظام ترتيب الوظائف على أساس واجباتها ومسئولياتها، وتحديد المؤهلات اللازمة لشغلها بمراعاة التعليمات التي تصدرها الإدارة المركزية لترتيب الوظائف بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في هذا الشأن.
- الإشراف على إجراءات تنفيذ نظام ترتيب الوظائف في الأجهزة والوحدات المرؤوسة.
- متابعة إعادة تقييم الوظائف بالأجهزة والوحدات المرؤوسة.
- إعداد التوصيات في شأن تطوير النظم والقواعد الخاصة بالبدلات والمكافآت والتعويضات، كما تقوم عند إعداد مشروعات الميزانيات باقتراح ما يخصص من الوظائف من حيث العدد والفئة لكل من الأجهزة والوحدات المرؤوسة.
- إحصاء وتسجيل العاملين بالأجهزة والوحدات المرؤوسة والاحتفاظ بالبيانات الخاصة بهم ويوافي الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بالموقف الإجمالي في هذا الشأن.
- الاشتراك مع إدارة شئون العاملين في تحديد احتياجات الجهات الإدارية من مختلف فئات العاملين، والعمل على توفيرهم.

([1]) د. صلاح الدين فوزي ، المرجع السابق ، ص ٣٠١ .

ومن هنا، نتبين أن هذه الوحدات تقوم على مستوى الوزارات بما يقوم به الجهاز نفسه في مجالي التنظيم وترتيب وموازنة الوظائف، وأنها أريد بها أن تكون أداة الجهة في تحقيق الدور الذي يقوم به الجهاز في نطاقها، بحيث يقتصر عمل الجهاز بالنسبة لهاتين الناحيتين على مجرد المراجعة والاعتماد ثم المتابعة.

٣-مديريات شئون العاملين بالمحافظات:

أنشئت بمقتضى قرار رئيس الجمهورية رقم ٩٣٧ لسنة ١٩٧٤ طبقاً للأوضاع التالية:

تنشأ في كل محافظة مديرية لشئون العاملين تتبع المحافظة، وتتولى:

-التخطيط والإشراف والتوجيه والمتابعة بالنسبة لكل ما يتعلق بشئون العاملين المدنيين وتنفيذ قوانين الخدمة في دائرة المحافظة.

-كما تتولى التوجيه والتنسيق بين وحدات شئون العاملين الموجودة في المحافظة والمدن والقرى ومديريات الخدمات وفروعها الموجودة داخل نطاقها بما يحقق رفع مستوى كفاية الخدمة والتكامل بينها جميعاً.

-يتم ذلك كله في ضوء القوانين المعمول بها، وكذلك التوجيهات الفنية التي صدرها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في هذا الشأن. **تكوينها:** نصت المادتان الثالثة والرابعة من القرار المشار إليه على ما يأتي:

- يصدر بتكوين البناء التنظيمي لمديريات شئون العاملين بالمحافظات قرار من وزير الدولة للحكم المحلي بعد أخذ رأي رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.
- يكون شغل وظائف مديري المديريات المشار إليها بالمحافظات وكذلك وظائف وكلائها بقرار من رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بالاتفاق مع المحافظ المختص، وتدرج فئات وظائفهم بموازنة الجهاز.

- وصف وترتيب الوظائف وإمداد مشروع موازنة الوظائف ومتابعة تنفيذها طبقاً لما يصدر من الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في هذا الشأن.
- متابعة أعمال وحدات شئون العاملين المختلفة في دائرة المحافظة للتأكد من حسن تطبيقها لنظم العمل التي تضعها لها، ولقوانين الخدمة المدنية، والتعليمات والتوجيهات التي تصدر بشأنها من الجهات المختصة المركزية والمحلية وعمل تقارير بذلك ترفع للمحافظ لاتخاذ ما يراه بشأنها([1]) .
- وفي ضوء ماسبق يتضح أن هذه المديرية هي إحدى الوحدات التابعة للمحافظة، وأن مهمتها الأساسية هي الإشراف والتنسيق فيما يتصل بتطبيق قواعد ونظم الخدمة المدمية مع العمل على الارتفاع بمستوى الأداء، كما أنها هي همزة الوصل بين المحافظة وجهاز التنظيم والإدارة. ومن الواضح كذلك أن نتائج ما يسفر عنه بحثها وتفتيشها ينبغي عرضه على الجهاز الرئاسي (المحلي)، وعلى قمته المحافظ، ولا يمنع ذلك من الرجوع إلى الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة فيما يدخل في اختصاصه، ولا يغير من ذلك أن يكون مدير هذه المديرية ووكيلها موفدين من قبل الجهاز، إذ أن هدف ذلك – في رأينا – لا يعدوا إمداد المحافظات بخبرات متخصصة تعاون الإدارة المحلية في أداء مهامها، غير أنه من وجهة نظر أخرى يرى الباحث أن تبعية هؤلاء المديرين والوكلاء للجهاز قد تثير مشاكل عدة، وبخاصة لأنهم ليست لهم سلطات محددة، وأن دورهم لا يعدو أن يكون الإشراف والتوجيه وإبداء الرأي(٢). دون ان يكون لهم الحق في إصدار قرار او اتخاذ إجراء حيال أي مخالفة

([1]) انظر قرار رئيس الجمهورية رقم ٩٣٧ لسنة ١٩٧٤ بشأن انشاء مديريات شئون العاملين بالمحافظات .

([2]) د. انظر تفصيل اختصاصات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة د .سليمان الطماوي ، المرجع السابق ص ٧٦٧ ومابعدها .

أو تصحيح وضع ، وهو ما يراه الباحث من نقص في فاعلية الرقابة الإدارية في هذه الحالة وبالتالي تكون الرقابة هنا رقابة قاصرة لأنها تفتقد الى إتخاذ الاجراء التصحيحي في الوقت المناسب.

المطلب الثاني

نشأة وتشكيل وإختصاص ديوان الخدمة المدنية

مما لاشك فية أن دراسة الرقابة الإدارية لديوان الخدمة المدنية تقتضي ان يتم التعريف بهذا الجهاز ، وهو ما يتطلب ان نتطرق في هذا المطلب الى بيان نشأة وتشكيل ديوان الخدمة المدنية لتحديد مراحل تطورة وشكلة القانوني ، كما نتطرق لدراسة اختصاصاته ، وذلك من خلال تقسيم هذا المطلب الى الفرعيين التاليين :

الفرع الأول : نشأة وتبعية ديوان الخدمة المدنية.

الفرع الثاني : تشكيل وإختصاصات ديوان الخدمة المدنية.

الفرع الاول

نشأة وتبعية ديوان الخدمة المدنية

لتحديد نشأة الخدمية المدنية وتطورها في البحرين ، تقتضي دراستنا بيان المراحل التي مرت بها الخدمة المدنية حتى تأسيس ديوان الخدمة المدنية ، وفي تحليلنا لجميع المراحل التي مرت بها الخدمة المدنية ، يمكن ان نقتصرها على مرحلتين أساسيتين.

اولًا : النشأة والتأسيس.

في بداية السبعينات من الألفية السابقة تعرض الجهاز الإداري للدولة لتحولات جذرية وإصلاحات كبيرة لترشيد أعمال الإدارة العامة وإصدار الوثائق المحددة للمنهج الفكري والأهداف المراد تحقيقها . حيث تم إنشاء "مجلس الدولة" ليأخذ دور المجلس الإداري في يناير من العام ١٩٧٠م ، وأساساً للمجلس الوزاري بعد الاستقلال.

وفي العام المشار إليه أعلاه ، صدرت ثلاثة مراسيم نصت على التالي :

أ- ينص المرسوم الأول لعام ١٩٧٠، على إنشاء مجلس الدولة وان "مجلس الدولة هو الجهاز التنفيذي والاداري الذي يتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة وفق القوانين والمراسيم والأنظمة".

وحدد المرسوم ايضاً (المادة ٦-١٣) اختصاصات مجلس الدولة في اصدار القرارات الادارية وسن المراسيم والأنظمة واعداد الميزانية وغير ذلك من الشئون الادارية.

ب- أهتم المرسوم الثاني لعام ١٩٧٠م، بالتنظيم الإداري وتقسيم المجلس إلى ١١ دائرة رئيسة:

دائرة قوة دفاع البحرين.

دائرة المالية والإقتصاد الوطني.

دائرة الأمن العام وتشمل الهجرة والجوازات.

دائرة الخارجية.

دائرة الإعلام.

دائرة الصحة.

دائرة العدل.

دائرة التنمية والخدمات الهندسية.

دائرة العمل والشئون الاجتماعية.

دائرة البلديات.

دائرة التربية والتعليم.

جـ- أما المرسوم الثالث فقد اختص بتعيين رئيس مجلس الدولة وتسمية اعضاء مجلس الدولة كرؤساء للدوائر الحكومية. كما عين عضو جديد بلقب " المستشار القانوني لمجلس الدولة".

وعندما استقلت مملكة البحرين في ١٥ أغسطس ١٩٧١، صدرت مراسيم اميرية تقضي بتعديل لقب حاكم البحرين إلى "أمير دولة البحرين" ، وبتعديل اسم مجلس الدولة إلى "مجلس الوزراء"، ورئيس المجلس إلى "رئيس مجلس الوزراء"، وبهذا تشكل أول مجلس للوزراء في تاريخ البحرين.

أما السلطة التنفيذية الحالية في الدولة فتتمثل في مجلس الوزراء الذي يرسم السياسة العامة للحكومة ويتابع تنفيذها ويشرف على سير العمل في جميع الأجهزة الحكوميه[1].

وفي عام ١٩٧١ صدر المرسوم رقم (٣) حيث أسند هذا المرسوم مهمة شئون الموظفين إلى دائرة المالية والاقتصاد الوطني.

ويبدو أن السبب في تبعية إدارة شئون الموظفين لدائرة المالية نابعة من المفهوم العام ، الذي كان سائداً في كثير من دول العالم في تلك الفترة، وهو أن وزارة المالية بحكم مسئوليتها عن رواتب

---

١ - د ناصر محمد الصائغ ، الاداره العامه والاصلاح الاداري في الوطن العربي ، المنظمه العربيه للعلوم الاداريه،القاهرة، ١٩٨٩ ص ٣٣٢ ومابعدها .

وتكلفة الموظفين لا بد وأن تمارس حق الإشراف على شروط خدمتهم وأن أي تغيير في شروط الخدمة أو في أعداد العاملين يؤثر بصورة مباشرة على بنود الصرف عموماً بالميزانية العامة.

وظلت مهمة شئون الموظفين مسندة إلى دائرة المالية والاقتصاد الوطني ، لتمارس صلاحيات الاشراف على شئون الخدمة المدنية والتدريب والعمل على تطوير الجهاز الحكومي حتى عام ١٩٧٥م.

ثانيًا : مرحلة التطوير وإعادة التنظيم.

بعد أن نجحت الحكومة في توطيد دعائم الأمن والاستقرار تم إصدار دستور دولة البحرين في ٦ / ١٢ / ١٩٧٣م، ونظراً لنمو وتطور أجهزة الدولة وأعمالها فقد كان موضوع شئون الموظفين من بين أهم الموضوعات في الدولة ، لذا صدر المرسوم رقم (٦) لسنة ١٩٧٥ بإنشاء ديوان الموظفين، وبموجبه فقد تولى الديوان الإشراف على شئون الموظفين بشكل مباشر.

يلي ذلك صدر القرار رقم (٦) لسنة ١٩٧٨ وبموجب هذا القرار فإنه قد أسند إلى ديوان الموظفين الإشراف المركزي على شئون جميع العاملين في الخدمة المدنية بالجهاز الحكومي ايا كان مصدر العلاقه التي تربط هؤلاء العاملين بالخدمه المدنيه، ويتضمن هذا الاشراف مراجعة واعتماد التنظيمات في الاجهزه الحكوميه وكذلك متطلبات القوى العامله فيها.

تبع ذلك صدور المرسوم بقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٨٢ بإنشاء مجلس الخدمة المدنية حيث نص فيه على تشكيله برئاسة رئيس مجلس الوزراء ونائباً للرئيس وعدد من الأعضاء يصدر بتعيينهم قرار من رئيس مجلس الوزراء.

ويختص مجلس الخدمة المدنية وفقا لقانون انشائه بأمور عديده منها دراسة وتحديد السياسات الخاصه بالتوظيف وبشروط العمل للقوى العامله في الاجهزه الحكوميه ووضع الاهداف والبرامج المدروسة والتي يقصد بها رفع مستوى الكفاءه والانتاج لكل القوى العامله الموجوده.

وفي عام ١٩٩٦م، صدر المرسوم رقم (٥) لسنة ١٩٩٦ بشأن تنظيم ديوان الخدمة المدنية، وقد نصت المادة الأولى منه على أن تعاد تسمية ديوان الموظفين بحيث تصبح التسمية ديوان الخدمة المدنية. تبع ذلك صدور أول قانون للخدمه المدنية برقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٦ ونصت المادة (٣) منه على أن: (... يختص ديوان الخدمة المدنية بإبداء الرأي مسبقاً فيما تطلبه الجهات الحكومية الخاضعة لأحكام هذا القانون، بشأن المسائل المتعلقة بتطبيق أحكامه ولائحته التنفيذية والقرارات المنفذة له). كما نصت المادة (١٠) منه على أن (يتولى ديوان الخدمة المدنية بالتنسيق مع الجهات الحكومية وضع الحد الأقصى لعدد الوظائف لكل جهة حكومية، والتأكد من الإستخدام الأمثل للقوى العامة فيها، ولا يجوز لأية جهة حكومية أن يتجاوز عدد الموظفين فيها عدد الوظائف المحددة لها في الميزانية العامة).

وبعد مضي ثلاث سنوات على المرسوم بقانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٦ ، صدر قانون الخدمة المدنية رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ ونصت المادة المادة (٣) منه على أن: (يتولى ديوان الخدمة المدنية الإشراف المركزي على شئون جميع الموظفين المدنيين الخاضعين لأحكام هذا القانون في الجهات الحكومية، وتقديم الاستشارات لتلك الجهات والرقابة الإدارية عليها...) وبذلك فان هذا القانون قد اسند الى ديوان الخدمة المدنية الرقابة الإدارية ، ويرى الباحث أن هذه الرقابة هي رقابة ذاتية خارجية يقوم بها الديوان على الأجهزة الحكومية ، وهي في نفس الوقت رقابة داخلية تمارس من قبل السلطة التنفيذية حيث ان الديوان كما سنرى يتبع مجلس الوزراء .

ثالثًا : تبعية الديوان .

مرت تبعية ديوان الخدمة المدنية بعدة تطورات، فحينما صدر مرسوم إنشاء الديوان[1] فقد نص فيه على أن يلحق الديوان برئاسة مجلس الوزراء. يلي ذلك صدر المرسوم رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦ بشأن تبعية ديوان الخدمة المدنية ونص فيه بأن يتبع الديوان وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء. بعد ذلك وفي عام ٢٠١١ صدر المرسوم رقم ٢٢ لسنة ٢٠١١ وبمقتضاه فقد تم نقل تبعية ديوان الخدمة المدنية إلى مجلس الوزراء.

(١) المادة (١) من المرسوم رقم (٦) لسنة ١٩٧٥ بإنشاء ديوان الخدمه المدنيه.

الفرع الثاني

تشكيل وإختصاص ديوان الخدمة المدنية

اولا : تشكيل الديوان :

يتكون ديوان الخدمه المدنيه – كجهاز رقابي واستشاري – برئاسة رئيس يتولى إدارته يعين بمرسوم ويحل محلة عند غيابة وكيل يعين بمرسوم ايضاً .

ويمارس رئيس الديوان صلاحيات الوزير في إدارة الشؤون المتعلقة بالديوان ، وهو ماقطعت به المادة (٥) من مرسوم انشاء الديوان بأن " يتولى إدارة الديوان رئيس ويكون له وكيل يحل محله في ممارسة سلطاته عند غيابه، ويعين كل منهما بمرسوم."

كما صدرت مراسيم بشأن انشاء وتنظيم إدارات الديوان التي يتكون منها الهيكل التظيمي للديوان.[١]

ثانياً: إختصاصات الديوان في مجال الرقابة الإدارية :

لقد كان من مقتضيات التحول بديوان الخدمة المدنية من ديوان يقدم الاستشارة ويسعى للتطوير الوظيفي الى جهاز يباشر الاشراف المركزي على الاجهزه الحكومية ويمارس الرقابة الإدارية ، أن يتولى ديوان الخدمة المدنية ان يعهد الى الديوان باختصاصات في مجال الرقابة الادارية

---

(١) صدر المرسوم رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٢، بإعادة تنظيم ديوان الخدمة المدنية، حيث أعاد هذا المرسوم تنظيم ديوان الخدمة المدنية وتبعية إداراته على النحو الآتي: أولا: رئيس ديوان الخدمة المدنية وتتبعه:- إدارة الموارد البشرية والمالية - إدارة الرقابة الإدارية.
ثانياً: مدير عام التنظيم وموازنة الوظائف وتتبعه: إدارة التنظيم والهندسة الإدارية. إدارة تخطيط وموازنة القوى العاملة. إدارة تقييم الوظائف.
ثالثا: مدير عام التوظيف والمعلومات وتتبعه: إدارة التوظيف.إدارة الترقيات.- إدارة المعلومات الإدارية. رابعاً: مدير عام تنمية الموارد البشرية والأداء وتتبعه: إدارة أداء وعلاقات الموظفين. إدارة الأداء المؤسسي. إدارة تنمية الموارد البشرية.
خامساً: مدير عام السياسات والأجور وتتبعه: إدارة الأجور والمزايا الوظيفية. إدارة السياسات وشئون اللوائح. إدارة الاتصال.

واختصاصات استشارية وتنفيذية واختصاصات تنظيمية، نظرا لارتباط هذه المجالات بالرقابة الإدارية والاشراف المركزي([1]) ، ونتناول هذه الاختصاصات مفصلة على النحو الذي نورده :

أ – الإختصاصات الرقابية :

١– يقوم ديوان الخدمة المدنية باختصاصات رقابية تشمل نواحي الوظيفة العامة والجهاز الإداري في الدولة، وذلك على النحو التالي :

– التأكد من سلامة تطبيق الجهات الحكومية لأحكام قانون ولوائح وأنظمة الخدمة المدنية ومتابعة تنفيذها.

– وضع الخطط الرامية إلى تفعيل الزيارات الميدانية الدورية وغير الدورية للجهات الحكومية ، بما يحقق ضمان سلامة الإجراءات والمعاملات المتعلقة ببرامج الموارد البشرية.

– الإطلاع على السجلات والملفات وغيرها مما تقتضيه ممارسة الإدارة لاختصاصاتها ، وطلب أية بيانات لازمة تساعدها على تحقيق أهدافها ، وعلى الجهات الحكومية تقديم كافة التسهيلات اللازمة لتمكين مندوبي الإدارة من الاضطلاع بمسئولياتهم.

– بحث وتحري أوجه القصور في الجهات الحكومية ، والكشف عن المعوقات الإدارية التي تعرقل السير المنتظم للمرافق العامة ، واقتراح الوسائل المناسبة لعلاجها.

– بحث ودراسة ماتتناوله الصحف ووسائل الإعلام المختلفة من شكاوى أو تحقيقات صحفية أو إعلامية تتناول نواحي الإهمال أو سوء الإدارة في الجهات الحكومية .

– لرئيس ديوان الخدمة المدنية إخطار الجهة الحكومية المعنية بما تضمنه التقرير من أوجه القصور ، وعلى هذه الجهة – خلال ثلاثين يوماً من تاريخ اخطارها – موافاة الديوان ببيان ما اتخذته من إجراءات في هذا الشأن.

([1]) استنادا الى المادة الثالثة من قانون الخدمة المدنية رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ .

٢- يمارس ديوان الخدمة المدنية رقابة سابقة على الجهات الحكومية التي تنظم شئون موظفيها لوائح خاصة بما يضمن خضوع تلك الجهات للسياسة العامة للدولة في مجال الخدمة المدنية، وعلى تلك الجهات عرض اللوائح التي تنظم شئون موظفيها ومشروعاتها وتعديلاتها وكذا النظم الخاصة بالرقابة الإدارية فيها على الديوان لمراجعتها وإقرارها [١] .

- **حدود الرقابة الإدارية لديوان الخدمة المدنية في إطار النواحي الإدارية:**

١ – الرقابة الادارية والاشراف المركزي في نطاق شئون الخدمة المدنية وتنظيم الجهاز الإداري وتطوير طرق العمل به بما يحقق زيادة الكفاءة الانتاجية وضمان سلامة الاداء .

٢ – مراقبة تطبيق احكام قانون الخدمة المدنية ولائحة التنفيذية وانظمة الخدمة المدنية والتحقق من تطبيق الاجهزه الإدارية لها بصورة سليمة .

٣ – وضع القواعد العامة لعملية اختيار الموظفين في مختلف وزارات وادارات الدولة من خلال اسس اختيار الأشخاص المؤهلين للخدمة في الوظائف العامة ومراقبة عملية التنفيذ للتأكد من جدية وموضوعية الأختيار .

٤ – ترشيح مقدمي طلبات التوظيف لشغل الوظائف الحكومية في مختلف وزارات وإدارات الدولة من خلال اسس ومعايير تحديد الاولويات ، هذا مع العلم أنه ليس من صلاحيات ديوان الخدمة المدنية التعيين بل يعمل على ترشيح الأسماء من الكشوفات المعدة لديه وفق الأسس والقواعد التي يقررها مجلس الوزراء .

٥ – وضع السياسة العامة لقياس كفاءة الموظفين في الخدمة المدنية ، وكذلك وضع المعايير والاسس والنماذج التي تستخدم لقياس الكفاءة والتي تلتزم بها الجهات الحكومية .

---

[١]) المادة الرابعة من قانون الخدمة المدنية رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ .

٦ – الرقابة على القرارات النهائية التي تمس اي حق من حقوق الموظفين عن طريق الفصل في الطعون امام ديوان الخدمة المدنية.

٧ – دراسة أساليب العمل واجراءته في الاجهزه الادارية والعمل على تطويرها وتبسيطها ، وكذلك دراسة حاجة هذه الاجهزة من الوظائف لغايات اعداد نظام تشكيلات الوظائف في الوزارات والوحدات الإدارية .

٨ – متابعة ادارات شئون الموظفين في مختلف الإدارات الحكومية وتوجيهها الى افضل الطرق لتنفيذ والقوانين واللوائح والقرارت، المتعلقة بشئون الموظفين وضبط السجلات الخاصة بالتعيينات والترقيات والنقل والعقوبات التأديبية وغير ذلك من الامور المتعلقة بشئون الخدمة المدنية .

٩–الرقابة الإدارية السابقة على لوائح الجهات التي تنظم شئون موظفيها لوائح خاصة ، ويجب عرض تلك اللوائح على الديوان قبل إصدارها او تعديلها ([1]).

- **حدود الرقابة الإدارية للديوان في إطار النواحي المالية :**

ويلاحظ الباحث ان للديوان اختصاصات رقابية تتعلق بالجوانب المالية وتتمثل في :

١ _ وضع القواعد الخاصة بسياسة الأجور والمرتبات وتحديد اعدد القوى العاملة المناسبة في الجهات الحكومية .

٢ _ وضع الانظمة المتعلقة بالحوافز والمكافأت التشجيعية والعلاوات والبدلات ، وسياسة اجر الوقت الاضافي واية زيادات يمكن ان تصرف للعاملين .

٣ _ ترتيب الوظائف ودرجاتها على أساس نوع العمل وطبيعته وواجباته ومسؤولياته والمؤهلات اللازمة لأدائه ، فيحدد الديوان الأجر على ضوء تلك المعايير .

([1]) المادة الرابعة من قانون الخدمة المدنية سابق الإشارة إلية .

٤ – الرقابة على ميزانية القوى العاملة من حيث إعدادها ومناقشتها مع الحكومة ومجلس النواب ومتابعة الاجهزة الحكومية بشأنها ورقابة صرفها.

ب – الإختصاصات التنفيذية والإستشارية :

يعتبر ديوان الخدمة المدنية جهاز تنفيذي يتابع ملفات مئات الآلاف من الموظفين بالدولة وهو جهاز مستقل ولكنه ينفذ سياسات مجلس الخدمة المدنية التي من الضروري أن تكون تبعيتها إلى وزارة الدولة لشؤون مجلس الوزراء نظرًا لأنها معنية بمتابعة وتقييم وتنظيم الجهاز الإداري في مؤسسات الدولة المختلفة، فهو بالتالي معني بالحكومة مجتمعة بكل أدواتها التنفيذية من كبار الموظفين إلى صغار الموظفين.

فديوان الخدمة المدنية يدرس الطاقة الاستيعابية لكل جهة ويحدد الدرجات الوظيفية الشاغرة ليتم شغلها من ذوي الخبرة والاختصاص في المجال، هذا فضلا عن التحقق من المكافآت التي تمنح للموظفين من خلال اللجان المنعقدة طوال العام وتحديد آليات صرفها بالإضافة إلى عملية التطوير المهني من خلال التدريب الذي تحرص على تزويد موظفين الدولة به لتنمية مهاراتهم وخبراتهم ومتابعة الإجازات الدراسية الممنوحة للموظفين وتنظيمها وفقا لكفاءة واجتهاد الموظفين كل وفق طاقاته، وهي التي بدروها تعمل على تحديد الاختصاصات الدراسية التي تحتاجها كل جهة وفقا للبيانات والإحصائيات المتوافرة لكل جهة، ودراسة مدى مواءمتها لاختصاصات كل منها .

ج – الإختصاصات التنظيمية :

- دراسة مشروعات القوانين واقتراح اللوائح والقرارات الخاصة بشئون الخدمة المدنية وإبداء الرأي فيما يقترح من مشروعات متصلة بهذه الشئون قبل إقرارها.

- اقتراح السياسات العامة والإستراتيجيات والأهداف المتعلقة بتطوير الخدمة المدنية وتنفيذها بعد إقرارها.
- دراسة إنشاء الوظائف العليا، والإدارات وما في حكمها قبل صدور الأداة القانونية بشأنها، وإقرار إنشاء الوظائف الأخرى.
- اقتراح السياسة العامة للرواتب الوظيفية بما يكفل التناسق بين الجهات الحكومية، ووضع النظم الخاصة بها وإجراء البحوث واقتراح التعديلات بشأنها وذلك على ضوء دراسات علمية متخصصة ومعتبرة.
- اقتراح القطاعات والأنشطة الحكومية التي يمكن خصخصتها، أو إسناد جزء من خدماتها إلى القطاع الخاص، وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة الأخرى والاستعانة بالمؤسسات الاستشارية المتخصصة، إذا تطلب الأمر.
- إعادة هندسة العمليات والتنظيم بمراعاة الخدمات الأساسية لكل جهة حكومية وإعادة تنظيم الخدمات المشتركة في الجهات الحكومية حسب جهة الاختصاص بما لا يخالف الاختصاصات المنصوص عليها قانوناً لكل جهة.
- -تنظيم خدمات الموارد البشرية المشتركة في الجهات الحكومية.
- تحديد إعادة القوى العاملة المناسبة في الجهات الحكومية.
- وضع ضوابط ومعايير موحدة لإنشاء الجهات الحكومية وإبداء الرأي في مشروعات إنشائها.
- إبداء الرأي في الترشيحات المقدمة من السلطات المختصة لشغل الوظائف العليا في ضوء اشتراطات شغل الوظيفة.
- مراجعة وتقدير مصروفات القوى العاملة الخاصة بالجهات الحكومية بالتنسيق مع وزارة المالية.

- مراجعة وإقرار مشروعات عقود استخدام القوى العاملة التي تبرمها الجهات الحكومية مع مؤسسات القطاع الخاص سواء داخل أو خارج البحرين.
- بناء وتطوير قاعدة بيانات وأنظمة معلومات لإدارة الموارد البشرية في الخدمة المدنية.
- تنظيم الاستعانة بالمؤسسات الاستشارية المتخصصة في كافة شئون الخدمة المدنية.
- تنظيم الإعلان عن الوظائف الشاغرة والترشيح لها وتنظيم الامتحانات والمقابلات والإشراف عليها بالتنسيق مع الجهات الحكومية بما فيها تلك التي تنظم شئون موظفيها لوائح خاصة.
- متابعة البحوث والتطورات الحديثة في شئون الخدمة المدنية والاتصال بالهيئات العلمية والدولية لهذا الغرض.
- العمل على مراعاة ضمان الملائمة بين مخرجات التعليم والتدريب وفرص العمل المتاحة في الجهات الحكومية بالتنسيق مع الجهات المختصة ([1]).

([1]) يراجع في تفصيل هذه النواحي ، مقتضيات قانون الخدمة المدنية سالف الالماح والواردة في الفصل الاول منه وكذلك المادة (١٨) منه .

الباب الأول

نطاق وأساليب الإختصاص الرقابي لديوان الخدمة المدنية

الباب الأول

نطاق وأساليب الأختصاص الرقابي لديوان الخدمة المدنية

نتكلم في هذا الفصل عن الوظيفة الرقابية لديوان الخدمة المدنية ونتناولها من عدة زوايا فنتطرق إلى أبعاد الوظيفة الرقابية للديوان من حيث نطاق الاختصاص الرقابي فنحدد مجال الرقابة الإدارية لتبيان الجهات الخاضعة للرقابة الإدارية والجهات المستثناة منها.

كما نتطرق لبحث النطاق الرقابي للديوان من حيث رقابة مشروعية القرار الإداري ومدى ملاءمته، ثم نتطرق إلى تحدبد الاساليب الرقابية التي يمارسها الديوان .

وعلى ضوء ماتقدم سنقسم البحث في هذا الباب الى فصلين وذلك على النحو التالي:

الفصل الأول : حدود الاختصاص الرقابي

الفصل الثاني : أساليب ومراحل الاختصاص الرقابي

الفصل الأول

حدود الإختصاص الرقابي لديوان الخدمة المدنية

تمهيد وتقسيم :

تعد الرقابة الإدارية التي تمارس من خلال أجهزة متخصصة رقابة خارجية ، وإن كانت تباشر وظيفتها الرقابية في نطاق الإدارة العامة ، أو في نطاق السلطة التنفيذية ، إلا أنها تتميز بإلحاقها بمستوى قيادي أعلى مثل الملك – رئيس الدولة – رئيس مجلس الوزراء – مجلس الوزراء.. الخ . هذا و يعتبر ديوان الخدمة المدنية هيئة مستقلة ملحقة بمجلس الوزراء – كما أوضحناه ، شأنه في ذلك شأن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مصر الذي أُلحق هو الآخر بمجلس الوزراء.

وان الوظيفه الرقابيه التي يمارسها كلا الجهازين تتحدد من زوايا عديدة، اولها المجال الذي تمارس فيه الرقابة والذي يمكن ان نسميه محل الرقابة الإدارية ، وثانيهما النطاق الرقابي في اتخاذ التصرف القانوني .

وفي هذا السياق المتقدم سيتناول الباحث لحدود الوظيفة الرقابية بشكل تفصيلي من خلال المبحثين التاليين :

المبحث الأول : مجال الإختصاص الرقابي

المبحث الثاني : نطاق الإختصاص الرقابي

المبحث الأول

مجال الإختصاص الرقابي

تمهيد وتقسيم :

بقصد بتحديد مجال الاختصاص الرقابي لديوان الخدمة المدنية هو تحديد وبيان الاجهزة الحكومية التي تخضع لرقابة الديوان حيث إنه يمكن القول ليس كل جهة أنها خاضعة لرقابة الديوان فهناك جهات غير خاضعة لرقابة الديوان .

ونتناول في هذا المبحث المجال الرقابي للديوان أي الاجهزه الخاضعة وغير الخاضعة ، كما نتناول نطاق الرقابة الإدارية في مجال القرار او التصرف في حدود رقابة المشروعية ورقابة الملائمة [1]. وهدياً على ماتقدم سوف نتناول مجال الاختصاص الرقابي للوظيفة الرقابية، وفقا للتقسيم التالي :

المطلب الأول: الجهات الخاضعة للرقابة الإدارية لديوان الخدمة المدنية.

المطلب الثاني: الجهات المستثناه من الرقابة الإدارية لديوان الخدمة المدنية .

([1]) د . سامي جمال الدين ، الرقابة على أعمال الإدارة وفقاً لمبدأ المشروعية ودولة القانون في ظل دستور ٢٠١٤ ، مؤسسة حورس الدولية ، الأسكندرية ، ٢٠١٤ ،ص ٢٥٨ .

المطلب الأول

الجهات الخاضعة للرقابة الإدارية لديوان

الخدمة المدنية

يقصد بتحديد الجهات الخاضعة لرقابة ديوان الخدمة المدنية هو تحديد مجال تطبيق الرقابة الإدارية للديوان من حيث الأشخاص العامة التي تخضع له ، ومما لاشك فيه ان تحديد ما اذا كانت جهة خاضعة للرقابة الإدارية الديوان الإدارية من عدمه انما يتم بمقتضى قانون الخدمة المدنية او اي قانون يحدد مدى خضوع الجهة لرقابة ديوان الخدمة المدنية .

ويتضح من قانون الخدمة المدنية ان المادة الأولى منه قد قد حددت نطاق سريانه ، عندما نصت على أنه: (مع مراعاة ما تنص عليه المادة (٤) من هذا القانون، يعمل في المسائل المتعلقة بشئون الخدمة المدنية بالدولة بالأحكام الواردة في هذا القانون وتسري أحكامه على جميع الموظفين المدنيين في الجهات الحكومية ممن يتقاضون رواتبهم أو جزء منها من الميزانية العامة للدولة..) والى جانب هذه القاعدة فقد بينت الماده (٤) من قانون الخدمة المدنية خضوع الجهات التي تنظم شئون موظفيها لوائح خاصة للإشراف والرقابة الإدارية للديوان، كما يتضح من عجز الماده(١١) من ذات القانون سريان قانون الخدمة المدنية على طائفة الموظفين المتقاعدين .

وهديا على ما تقدم سنتناول هذه الجهات الثلاث على النحو الآتي :

الفرع الأول : الجهات الحكومية

الفرع الثاني : الجهات التي تنظم شئون موظفيها لوائح خاصة .

الفرع الثالث : الموظين المتقاعدين.

الفرع الأول

الجهات الحكومية

حددت الفقرة الأولى من المادة (١) من قانون الخدمة المدنية رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ الأشخاص العامة التي يسري عليها قانون الخدمة المدنية فنصت على أن: (... يعمل في المسائل المتعلقة بشئون الخدمة المدنية بالدولة بالأحكام الواردة في هذا القانون وتسري أحكامه على جميع الموظفين المدنيين في الجهات الحكومية ممن يتقاضون رواتبهم أو جزءاً منها من الميزانية العامة للدولة[١] .

وعرف قانون الخدمة المدنية ذاته الجهة الحكومية بأنها: (كل وزارة أو مؤسسة عامة أو هيئة عامة أو مجلس أو جهاز تكون ميزانيته أو جزء منها ضمن الميزانية العامة للدولة والمنشأ بموجب قانون أو مرسوم[٢]).

وبإستعراض النصين السابقين يتضح لنا ان الجهات الحكومية تتعدد اشكالها تبعا لقانون او مروسم الانشاء وفقا للاوضاع التي تقررها السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية ، وعلى اية حال فهي تكتسب صفتها العضوية طالما تم إنشائها بموجب مرسوم أو قانون[٣] وهاتان الاداتان هما وسيلتا الدولة في انشاء مرافقها العامة في مملكة البحرين .

---

(١) يعرف الدكتور زكي عبدالمتعال الموازنه العامه للدوله بأنها: (عمل تقدير واجازه لمصروفات الدوله وايراداها في مده معينه) المرجع في ذلك د عبيد علي احمد الحجازي – الماليه العامه – كلية القانون وعلوم الشرطه – اكاديمية شرطة دبي – دبي ، دون سنة ،ص ٢٨٨ .

(٢) المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ .

(٣) نصت المادة (٣٩/أ) من الدستور بأن: (يضع الملك، بمراسيم، اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما لا يتضمن تعديلاً فيها أو تعطيلاً لها أو إعفاء من تنفيذها، ويجوز أن يعين القانون أداة أدنى من المرسوم لإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذه). كما نصت المادة (٥٠/أ) من الدستور بأن: (ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها، وبما يكفل لهيئات الإدارة البلدية إدارة المرافق ذات الطابع المحلي التي تدخل في نطاقها والرقابة عليها).

وفي راي الباحث ان التعريف الذي اوردته المادة الثانية للجهة الحكومية يتفق مع تعريف الفقه للجهاز الإداري طبقا لتعريف المعيار المركب للمرفق العام([1]) وذلك لان التعريف القانوني سالف الالماح قد حدد ثلاث عناصر لتحديد ما ان كانت الجهه حكومية :

الأمر الأول : عنصر عضوي بمعنى الاسم الذي يطلق على الجهة أو الجهاز الذي يراد معرفة ماهيته ، وما إذا كان وزارة أم مؤسسه عامه ام هيئه عامه ام هيئه ام مجلس ام جهاز.

الأمر الثاني : الميزانيه وهوعنصر مالي يراد به نوع الميزانية ، ذلك ان التعريف لم يكتف بتحديد الجهة الحكومية بالرجوع إلى اسم الجهه الإدارية – كما نوهنا – وإنما اشترط فوق ذلك أن تكون ميزانيتها ضمن الميزانية العامة للدولة[2] .

([1]) يجمع هذ الرأي بين معيار المرفق العام والسلطة العامة (المعيار المركب او المزدوج) كأساس فني لبناء القانون الإداري نظراً لنشأة المرافق العامة الصناعية والتجارية، وضرورة إنطباق قواعد القانون الخاص على جانب كبير من نشاطها، واختصاص القضاء العادي بنظر جزء كبير من منازعاتها من ناحية ونظرا لظهور المؤسسات الخاصة ذات النفع العام وتطبيق احكام القانون العام على جانب من نشاطها من ناحية اخرى. ومن الفقهاء ممن توجه الى ذلك : د . إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، المرجع السابق ص ٢٥ ١ومابعدها .
وانظر ايضاً د . موسى مصطفى شحادة ، النظام القانوني للمرافق العامة الإدارية ، مركز بحوث شرطة الشارقة ، الطبعة الاولى ، الشارقة ، ٢٠٠٢ ، ص ٢٣ ومابعدها .

(٢) ومما تجدر الإشارة إليه أن الميزانية العامة للدولة كأصل تتضمن جميع نفقات وإيرادات الوحدات الإدارية التي يتكون منها الجهاز الإداري للدولة، أياً كانت تسمية هذه الوحدات، إلا أن هذا الأصل يتم الخروج عليه باستثناءات متعددة منها:١- الميزانيات الملحقة: وهي الميزانيات المنفصلة عن ميزانية الدولة وتشمل مصروفات وإيرادات بعض الإدارات العامة التي لا تعد من الناحية القانونية منفصلة عن الدولة ، وفي نفس الوقت لا تعد من المؤسسات العامة.وهذه الإدارات هي التي غالباً ما تدخل تحت مسمى الهيئات العامة وهي التي تقوم عادة بخدمة عامة ولا تقوم بنشاط مالي أو تجاري أو صناعي كما لا تهدف إلى الربح . ٢- الميزانيات المستقلة : ويقصد بالميزانية المستقلة ميزانية الإدارات والهيئات والمؤسسات العامة المتمتعة بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة، وهي التي تتمتع بها المؤسسات العامة التي تمارس نشاطاً تجارياً أو صناعياً أو زراعياً ... الخ، وتحتاج إلى المرونة في الإدارة بعيداً عن الروتين الجامد الذي تخضع له الجهات الحكومية، لأنها غالباً ما تهدف إلى الربح بجانب الخدمة العامة.

الأمر الثالث: أن تكون اداة إنشاء الجهاز الاداري القانون او المرسوم .

وتعليقاً من الباحث على ما سبق نجد أن المشرع فى الأمر الثانى ربط التعريف بالميزانية العامة ونحن نرى ان ذلك تزيد فى الصياغة التشريعية، ولذلك عندما صدر القانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠١١ بشأن ضوابط استحقاق رواتب ومزايا موظفي الهيئات والمؤسسات اعتبر ان المرافق العامة جهات حكومية دون النظر الى الميزانية، وفي تقدير الباحث ان هذا التوجه سببه هو ما صاحبة التطبيق العملي لمفهوم الجهاز الإداري الحكومي من معوقات ولذلك كانت هناك المفارقة بين مزايا الوظيفة العامة التي نص عليها قانون الخدمة المدنية ولوائحة فيما بين الجهات الخاضعة لاحكامة، والجهات التي تنظم شئونها لوائح خاصة [١].

وفي تقديرنا ان التحديد الذي جاء به القانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠١١ سالف الذكر لماهية الجهة الحكومية قد جاء ليتدارك مفهوم للجهة الحكومية والذي حدده قانون الخدمة المدنية فيما يتعلق بميزانية الجهة الحكومية .

وفي التشريع المصري لوحظ أن قانون الخدمة المدنية رقم (٨) لسنة ٢٠١٦ [٢] قد استبعد من تعريف الوحدة مسألة الميزانية فلم يربط معنى الوحدة –الجهة – الحكومية بالميزانية العامة للدولة ، فقد نصت المادة (٢ / ٢) من القانون سالف الذكر بأن : (يقصد في تطبيق احكام هذا

ومما لا ريب فيه إن ميزانية الوزارات المختلفة تدخل ضمن الميزانية العامة للدولة ، ولهذا يمكن القول بأن تسمية "وزارة" وحدها تغني عن البحث في نوع ميزانيتها، وبالتالي تعتبر الوزارة جهة حكومية بالمعنى المقصود بالتعريف دون حاجة للخوص في ميزانيتها.

[١] حيث نصت المادة الاولى من هذا القانون بأن : (تسري أحكام الرواتب والمزايا الوظيفية وضوابط استحقاقها المقررة وفقاً لقانون وأنظمة الخدمة المدنية على كافة موظفي الجهات الحكومية التي تنظم شئون موظفيها لوائح خاصة.) .

[٢] صدر قانون الخدمة المدنية المصري، ونشر في الجريدة الرسمية العدد (٤٣ مكرر أ) بتاريخ ١ / ١١ / ٢٠١٦ ، السنة الثامنة والخمسون .

القانون بالكلمات والعبارات التالية المعنى المبين قرين كل منها : الوحدة : الوزارة أو المصلحة أو الجهاز الحكومي أو المحافظة أو الهيئة) .

ونخلص مما تقدم الى أن توجه قانون الخدمة المدنية في البحرين هو الميل الى تضيق تعريف الجهة الحكومية ، بخلاف قانون الخدمة المدنية المصري الذي يتجه الى التوسع في تعريف الجهة الحكومية.

وفيما يتعلق بمجال رقابة الجهاز المركزي للتنظيم والادارة فأن المادة الرابعة من القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ بشأن إنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، حددت مجال رقابة الجهاز وذلك على النحو التالي:

١- الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة وهي عبارة عن الوزارات والهيئات العامة والأجهزة المستقلة والمحافظة.

٢- الهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها.

وترتيبا على ماسبق فأن الباحث يتفق مع الراي الفقهي الذي يرى أنه لا حرج في القول بأن قانون الجهاز ينبغي ان يوائم نفسه بالنسبة لهذه الجزئية في ضوء إجراءات تحرير القطاع العام التي صدر بشأنها القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن شركات قطاع الأعمال العام والاتجاه العام للخصخصة(١).

---

(١) د . محمد محمد عبدالوهاب ،البيروقراطية في الإدارة المحلية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، القاهرة ،٢٠٠٥ ، ص ٣٧٨ .

الفرع الثاني

الجهات التي تنظم شئون موظفيها لوائح خاصة

نصت المادة (٤) من قانون الخدمة المدنية على أن: (تخضع الجهات الحكومية التي تنظم شئون موظفيها لوائح خاصة للإشراف والرقابة الإدارية للديوان بما يضمن خضوع تلك الجهات للسياسة العامة للدولة في مجال الخدمة المدنية، وعلى تلك الجهات عرض اللوائح التي تنظم شئون موظفيها ومشروعاتها وتعديلاتها وكذا النظم الخاصة بالرقابة الإدارية فيها على الديوان لمراجعتها وإقرارها، وتسري أحكام هذا القانون فيما لم يرد بشأنه نص خاص في تلك اللوائح).

ويترتب على هذا النص أمرين:

الأمر الأول: خضوع الجهات الحكومية التي تنظم شئون موظفيها لوائح خاصة للإشراف والرقابة الإدارية لديوان الخدمة المدنية.

الأمر الثاني: سريان أحكام قانون الخدمة المدنية فيما لم يرد بشأنه نص خاص في تلك اللوائح.

ويلزم نص المادة (٤) الجهات الحكومية التي تنظم شئون موظفيها لوائح خاصة عرض هذه اللوائح قبل إقرارها على ديوان الخدمة المدنية ومعنى ذلك أن يتم عرض اللائحة لاستطلاع رأي الديوان في مجمل احكام اللائحة فإذا اعترض الديوان على اللائحة، أوفي بعض احكامها فإنه في هذه الحالة يمتنع إقرار اللائحة فيما حواه اعتراض الديوان، ولاشك أن هذا الاجراء سيترتب عليه التزام الجهه الإدارية بملاحظات الديوان واجراء التعديل اللائحي طبقا لملاحظات ديوان الخدمة المدنية .

غير أن هذا الحكم الوارد في نص المادة (٤) يثير تساؤلات هامة ويفتح نقاشات كثيرة ولعل أهم ما نلفت إليه الانتباه هو مدى جواز تطبيق حكم المادة (٤) على الجهات المستقلة والتي تنظم شئون موظفيها لوائح خاصة، وهل يمكن القول أن النص العام – قانون الخدمة المدنية – يقيد

الخاص، ولا شك أن تطبيق الحكم الواردة في المادة (٤) يعكس مبدأ الوصاية الإدارية من قبل الديوان على الجهات المستقلة، كما أن هذا الحكم يتعارض مع ما جاء من أحكام في نص المادة (١) من قانون الخدمة المدنية والتي قررت سريان أحكام قانون الخدمة المدنية على الجهات التي يتقاضى موظفوها رواتبهم من الميزانية العامة للدولة.

وكما هو معلوم أن الجهات الحكومية المستقلة تتمتع بميزانية مستقلة ويترتب على ذلك أن تكون لديها لوائح خاصة تنظم شئون موظفيها وذلك حتى يتناسب الاستقلال المالي مع الاستقلال الإداري.

وأما بشأن الحكم الثاني الوارد في نص المادة (٤) المتعلق بسريان نصوص قانون الخدمة المدنية فيما لم يرد بشأنه نص خاص في اللوائح الخاصة لبعض الجهات الحكومية، فأن قصر اللجوء الى تطبيق قانون الخدمه المدنيه يرجع الى خلو التنظيم اللائحي لحاله معينه يقتضيها اللجوء الى قانون الخدمه المدنيه بسبب الفراغ التنظيمي في اللائحه الخاصه .

إذن فلقد أضحى قانون الخدمة المدنية ودون جدل وبنص صريح النظام العام للقواعد الوظيفية في الجهات الحكومية، في حالة عدم قيام لوائحها بتنظيم أي موضوع من الموضوعات.

ولا يقدح في هذه النتيجة ما قد عساه أن يكون قد ورد في قوانين هذه الجهات من أحكام تستثنيها من القواعد العامه، إذ أن قاعدة تطبيق القانون من حيث الزمان والتي من نتائجها أن القانون اللاحق يلغي أو يعدل في القانون السابق، أو الأخذ بقاعدة الخاص والعام وهي القاعدة التي تطبق في شأن الموضوع محل الدراسة، تؤدي إلى القبول بهذا الأمر والنتائج المترتبة عليه والتي أهمها على الإطلاق هو إعتبار قانون الخدمة المدنية هو النظام العام لهذه المؤسسات في شئون

موظفيها والأحكام الخاصة بهم وهو ما يحل مثل هذا الإشكال، حتى لو كان الرجحان لمصلحة إعتبار قوانينها هي القواعد الخاصة التي تقيد القاعدة العامة.[1]

ومن ناحية ثانية يرى الباحث بأن هذا النص لا يمكن أن يكون قيدًا، ولا يعتبر حائلًا بين هذه الجهات وقدرتها الدائمة على تعديل قوانينها أو لوائحها لتتصدى بالتنظيم لجوانب أخرى من شئون موظفيها، وهو أمر ستترتب عليه نتيجة هامة هي استبعاد تطبيق قانون الخدمة المدنية على هذه المؤسسات في المسائل التي توجد أو وجدت في نطاقها أحكام خاصة تنظمها.

خلاصة القول فإن النص الذي أورده قانون الخدمة المدنية قد فتح المجال واسعاً لاعتبار قانون الخدمة المدنية نظاماً عاماً للوائح تلك الجهات فيما لم تورده من أحكام، وفي الوقت ذاته لا يعتبر ذلك النص قيداً سيحول بين تلك الجهات وأن تعدل لوائحها لتنظيم مسائل معينة ثم تطبيق قانون الخدمة المدنية في شأنها لعدم وجود أحكام خاضعة في نظمها بشأن مثل تلك المسائل يوم أن برزت الحاجة لمعالجتها.

مدى خضوع الجهات المستقلة لرقابة الديوان

يمكن القول ان الجهات الحكومية التي تنص قوانين إنشائها على تمتعها بالاستقلال الإداري والمالي لايسري عليها حكم المادة (٤) من قانون الخدمة المدنية سالفة الذكر وبالتالي لاتخضع للرقابة الإدارية لديوان الخدمة المدنية ، حيث يرى الباحث إنه قد وجدت جهات تتمتع بالاسقلال المالي والإداري وفقا للتنظيم القانوني الصادر بشأنها ويورد الباحث نموذجا لهذه الجهات .

ما تضمنه المرسوم بقانون رقم (٣٨) لسنة ٢٠١٢بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٢بإنشاء المحكمة الدستورية فقد نصت المادة الثامنة مكرر بأن (ويباشر رئيس

---

(١) د محمد عبدالمحسن المقاطع – النظم الوظيفيه في الهيئات والمؤسسات العامه الكويتيه وعلاقتها بقانون الخدمه المدنيه (دراسه تحليليه) ، بحث منشور في مجلة الحقوق، العددالثالث والرابع ، كلية الحقوق ، جامعة الكويت، الكويت ، ص ١٤٤.

المحكمة السلطات المخولة لوزير المالية في القوانين واللوائح بشأن تنفيذ ميزانية المحكمة في حدود الاعتمادات المدرجة فيها، كما يباشر رئيس المحكمة السلطات المخولة لديوان الخدمة المدنية.)

كما يشير الباحث الى صورة اخرى للجهات المستقلة وهي القانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٤ بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان ، إذ نصت المادة (٢) منة بأن : (تنشأ مؤسسة مستقلة تسمى "المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان تتولى تعزيز وتنمية وحماية حقوق الإنسان، وترسيخ قيمها، ونشر الوعي بها، والإسهام في ضمان ممارستها، ويكون مقرها مدينة المنامة.

وتتمتع المؤسسة بالشخصية القانونية الاعتبارية المستقلة استقلالاً مالياً وإدارياً، وتمارس مهامها بحرية وحيادية واستقلالية تامة.)

كما نصت المادة (٢١٣) من المرسوم بقانون رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس النواب بأن: (يكون لرئيس المجلس السلطات المخولة للوزير ووزير المالية والاقتصاد الوطني المنصوص عليها فى القوانين واللوائح ، ويكون لمكتب المجلس الاختصاص فى المسائل التى يجب أن يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء ، وكذلك المسائل التى تقضى فيها القوانين واللوائح بأخذ رأى أو موافقة وزارة المالية والاقتصاد الوطني أو ديوان الخدمة المدنية ، أو أية جهة أخرى حسب الأحوال .)

ويتضح من الاحكام الواردة في القوانين سالفة لذكر من ان تنظيمها القانوني قد اخرجها من ولاية الرقابة الإدارية لديوان الخدمة المدنية حيث تستقل هذه الجهات بأصدار قرارات إدارية تمس موظفيها دون الحاجة للرجوع لديوان الخدمة المدنية كقرارات التعيين والترقية والندب والنقل والبدلات والعلاوات وغيرها من نواحي تتصل بالوظيفة العامة .

الفرع الثالث

الموظفون المتعاقدون

تنص المادة (٢/٧) من قانون الخدمة المدنية بأن (تشغل الوظائف الشاغرة في كل جهة حكومية من خلال التوظيف الدائم أو المؤقت أو الجزئي أو بعقد، وتحدد اللائحة التنفيذية قواعد وضوابط أنواع التوظيف).

ويتضح من النص السابق إنَ أسلوب التعاقد هو إحدى أدوات التعيين، والى جانب الموظفين الذين يتم تعيينهم بقرار إداري، هناك مجموعة من الموظفين يتم تعيينهم عن طريق التعاقد، وبذلك وجدت طائفة أخرى من الموظفين يمكن أن نطلق عليها اسم الموظفين المتعاقدين. [١]

ويجب عدم الخلط بين فكرة الموظف المتعاقد وبين المتعاقد مع الإدارة لأجل إنجاز مشروع معين وفي وقت محدد، فالموظف المتعاقد يعد موظفاً مدنياً يشغل مكاناً في السلم الوظيفي للدولة في حين أن المتعاقد مع الإدارة لا يد موظفاً مدنياً ولا يخضع لنظام الدولة الوظيفي، وإنما يحكم العقد المبرم بينه وبين الإدارة علاقته معها.

وتلجأ الإدارة عادة إلى أسلوب التعاقد لشغل الوظيفة العامة بسبب حاجتها أحياناً إلى أشخاص يتمتعون بمؤهلات عالية وخبرات فنية نادرة، قد لا تتوفر فيمن اعتادت استخدامهم من الموظفين . ويتم اللجوء إلى هذا الأسلوب عادة في مؤسسات البحث العلمي كالجامعات والمعاهد الفنية المتخصصة والمرافق الاقتصادية والمصانع الحربية، أو الخاصة بالأدوية أو الحديد والصلب، كما أن الدولة تقوم بانشاءالمرافق التي لا تعرف مدى استمرارها، فتفضل عند اللجوء إلى أسلوب

---

(١) د عادل الطبطبائي –نطاق تطبيق قانون الخدمه المدنيه الكويتي – بحث منشور في مجلة الحقوق والشريعه – كلية الحقوق والشريعه – العدد الرابع السنه الخامسه- جامعة الكويت ، الكويت، ص ٢٠٥

العقد لشغل الوظيفة العامة، حتى يمكنها الاستغناء عن العاملين في هذه المرافق إذا ما قررت إلغائها.

وقد تلجأ الدولة إلى أسلوب التعاقد لتعيين الموظفين المدنيين لتسد النقص الحاصل لديها من الكوادر الفنية المتخصصة بما يمكن لمرافقها العامة أن تنهض بالأعباء الملقاة على عاتقها.

ويلاحظ هنا أن الإدارة تملك كامل الحق بتعديل بنود العقد كلها أو بعضها وذلك بالنسبة للشروط التنظيمية على أن يسري هذا التعديل بعد انتهاء مدة العقد. فالتعديل يعد ساري المفعول عند تجديد العقد بالنسبة لذات المتعاقد، فإذا ما علمنا أن مدة العقد تكون قصيرة في العادة لأدركنا أن السلطة الواسعة التي تملكها الإدارة في هذا الشأن غير أنه لا بد من القول هنا أن العقد المعدل طالما لا تسري بنوده إلا بعد انتهاء العقد القديم، فيعد في حقيقة الأمر عقداً جديداً مع الموظف.

وقد يحدث أن يعدل القانون بعض الأحكام الواردة في العقد المبرم بين الموظف والإدارة، فيقرر حقوقاً ومزايا لم يكن يعترف بها هذا العقد، ويترتب على ذلك استفادة الموظف من هذا التعديل طالما أنه قد تم بالأداة القانونية السليمة نظراً لما تملكه الدولة من حق تعديل الأحكام الوظيفية بإرادتها المنفردة، دون أن تتوقف استفادة الموظف من المزايا التي قررها القانون على شرط إبرام عقد جديد بين الطرفين يتضمن المزايا التي وردت بالقانون الجديد، ذلك لأن مصدر هذه الحقوق والمزايا هو القانون لا العقد من ناحية، وطالما أن القانون لم يقرر تعليق أعمال الأثر الفوري للتعديلات التي أدخلها إلى تحرير العقد الجديد من ناحية أخرى.

غير أن هناك رأياً آخر يذهب إلى أن الأصل أن يبقى العقد محكوماً بالنسبة لآثاره بالقانون الذي أبرم في ظله، ولا يجوز أعمال أحكام القانون الجديد على هذه الآثار إلا بنص صريح فيه أو إذا كان هذا القانون متعلقاً بالنظام العام، وفي هذه الحالة يعدل العقد على النحو الوارد في القانون

مع بقاء سائر أحكامه الأخرى التي لم يمسها بالقانون الجديد بالتعديل على حالها لحين إبرام عقد جديد بالقواعد والأوضاع الجديدة.[1]

ولا يؤيد أصحاب الرأي الأول هذا التوجه ويرون أن سبب ذلك إلى البداية الخاطئة التي انطلق منها في تكييف العلاقة بين الموظف المتعاقد والإدارة، فهذه العلاقة لا تعتبر علاقة تعاقدية خالصة، وإنما جانب كبير منها يعتبر علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، مما يحق للإدارة معها أن تعدل فيها دون أن يتوقف ذلك على رضاء الموظف المتعاقد معها.

والقول بغير ذلك يؤدي إلى اختلاف وضع الموظفين الذين يعينون بوظيفة واحدة، فالجدد منهم يخضعون إلى الأحكام التي تضمنها القانون الجديد، مما يمكنهم من الاستفادة من المزايا التي يكون قد قررها، في حين أن الموظفين القدامى يبقون خاضعين لأحكام العقود المبرمة معهم دون استفادتهم من المزايا التي قررها القانون، وهذا ما يؤدي إلى تعطيل نفاذه وعدم تحقق أثره المباشر إلا بعد إبرام العقود الجديدة التي تتضمن أحكامه.

وفي هذه الحالة لا تعتبر المزايا التي يحصل عليها الموظف قد استمدت مصادرها من القانون، وإنما من العقد الجديد، وهو ما يخالف الواقع، لأن مصدر هذه المزايا هو القانون لا العقد، لأن العقد لا يمكن أن يكون إدارة تقرير مزايا للموظفين غير تلك التي قررها القانون، وإلا اعتبرت العقود أداة لاستبعاد تطبيق القواعد القانونية المنظمة للوظيفة العامة.

فلذلك نحن نفضل الاتجاه الأول والذي يقرر فيه سريان الأحكام الجديدة التي يقررها القانون على العقود المبرمة بين الموظفين والإدارة دون حاجة إلى إبرام عقود جديدة تتضمن هذه الأحكام.

---

(١) د. عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص ٢٠٩.

ويترتب على ذلك، أنه إذا تضمن أحد عقود التوظيف بنداً لا يستحق بموجبه الموظف مكافأة نهاية الخدمة، غير أنه قد صدر بعد ذلك قانون ينص على منح أصحاب هذه العقود مكافأة نهاية الخدمة، استحق هؤلاء المكافأة بحكم القانون، دون أن يتوقف ذلك على إبرام عقد جديد بين الطرفين يتضمن الحكم الجديد الذي جاء به القانون، اللهم إلا إذا علق القانون نفاذ هذا الحكم على إبرام عقد جديد يتضمنه.[1]

وعلى ذلك فإن حقوق وواجبات الموظف تقوم في آن واحد على ما تضمنه العقد من شروط وعلى القواعد القانونية واللائحية في مجال الوظيفة العامة، وان الجهه الإدارية تملك كامل الحرية في تعديل القواعد التنظيمية التي تحكم مراكز الموظفين المدنيين بما فيها مراكز الموظفين المتعاقدين.

ومن ناحية أخرى يخضع الموظف إلى الشروط والأحكام الواردة في العقد وتعتبر الأحكام التعاقدية هي الأصل طالما أنها قد نظمت في العقد تنظيماً كاملاً، فإذا ما ورد في العقد حكم خاص بمسألة معينة تعين تطبيق هذا الحكم، وبالتالي امتنع تطبيق الحكم الوارد في قانون الخدمة المدنية.

ولقد أورد قانون الخدمة المدنية هذا المبدأ عندما نص في المادة (١١) على أن: (واستثناء من حكم البند (١) من هذه المادة يجوز شغل الوظيفة بغير البحرينيين بطريق التعاقد في حالة تعذر الحصول على المرشحين البحرينيين الذين يستوفون شروط شغل الوظيفة المطلوبة، وتسري على المعينين بطريق التعاقد أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية فيما لم يرد بشأنه نص خاص في العقود المبرمة معهم، ويصدر الديوان تعليمات يحدد فيها قواعد وأحكام وصيغ عقود توظيف غير البحرينيين). اذا مناط الإحالة إلى قانون الخدمة المدنية هو أن يخلو العقد من نصوص تتناول

---

(١) د. عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص ٢١٠.

بالتنظيم المسألة المطلوب بيان حكمها، فإن وجد مثل هذا التنظيم امتنع تطبيق الإحالة وتعين التزام نصوص العقد دون غيرها مما يكون قد ورد في شأن الموظفين المدنيين.

وعلى ذلك فإذا ورد في العقد أحكام خاصة بالأجازات بينت أنواعها ومددها تعين التزام هذه الأحكام دون غيرها وبالتالي لا يحق للموظف المطالبة بالأجازات التي أوردها قانون الخدمة المدنية وأغفل عقده المبرم مع الإدارة من النص عليها.

وكذلك إذا ما تضمن العقد تنظيماً خاصاً لأحكام مكافأة نهاية الخدمة سواء من حيث تحديد مقدارها وكيفية حسابها أو أحكام تخفيضها عند الاستقالة، ومضاعفاتها عند الوفاة أو العجز عن العمل، فإنه يتعين تطبيق هذه الأحكام دون سواها مما عسى أن يكون قد اوردتها انظمة الخدمه المدنيه .

المطلب الثاني

الجهات المستثناة من رقابة ديوان

الخدمة المدنية

جاء قانون الخدمة المدنية بنص صريح على استبعاد بعض الفئات من أحكامه، ولايسري عليها قانون الخدمه المدنيه وبالتالي لايمكن إخضاعها للرقابه الإدارية لديوان الخدمة المدنية، فلقد نصت الفقرة الثانية من المادة الأُولى من قانون الخدمة المدنية رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٠ بأن : (ولا تسري هذه الأحكام على العسكريين في قوة دفاع البحرين ووزارة الداخلية والحرس الوطني وجهاز الأمن الوطني ما عدا الموظفين المدنيين منهم، مع عدم الإخلال بأية نصوص تنظم شئون هؤلاء المدنيين العاملين في القطاع العسكري.) ويتضح من النص القانوني سالف الذكر أن الجهات المستثناه من تطبيق قانون الخدمة المدنية هي الفئات العسكرية، ولا يعني ذلك عدم وجود جهات أخرى لا تخضع لأحكام هذا القانون، فهناك الوزراء الذين لا يعتبرون موظفين مدنيين ولا يخضعون لأحكام قانون الخدمه المدنيه في أوضاعهم الوظيفية وهناك العاملون في الشركات المملوكة للدولة بالكامل أو تلك التي تساهم في أكثر من نصف رأسمالها، وسنتناول هذه الجهات على النحو التالي :

الفرع الأول : الفئات العسكرية

الفرع الثاني : الوزراء

الفرع الثالث : الشركات المملوكة للدولة أو الشركات المختلطة .

الفرع الأول

الفئات العسكرية

تنص المادة الأولى من قانون الخدمة المدنية رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠على أن : (مع مراعاة ما تنص عليه المادة (٤) من هذا القانون، يعمل في المسائل المتعلقة بشئون الخدمة المدنية بالدولة بالأحكام الواردة في هذا القانون وتسري أحكامه على جميع الموظفين المدنيين في الجهات الحكومية ممن يتقاضون رواتبهم أو جزءاً منها من الميزانية العامة للدولة.

ولا تسري هذه الأحكام على العسكريين في قوة دفاع البحرين ووزارة الداخلية والحرس الوطني وجهاز الأمن الوطني ما عدا الموظفين المدنيين منهم، مع عدم الإخلال بأية نصوص تنظم شئون هؤلاء المدنيين العاملين في القطاع العسكري.)

وإذا عدنا إلى الفئات العسكرية ، لوجدنا أن هناك مجموعة من القوانين تنظم أوضاعها الوظيفية الخاصة، فهناك القانون رقم (٣٢) لسنة ٢٠٠٠ بشأن قوة دفاع البحرين وهناك القانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٢ بشأن الحرس الوطني وهناك القانون رقم (٣) لسنة ١٩٨٢ بشأن نظام قوات الأمن العام وهناك المرسوم رقم (١١٧) لسنة ٢٠٠٨ بشأن جهاز الأمن الوطني.

لذا تعتبر هذه القوانين هي الأداة المنظمة للعلاقة الوظيفية بين هذه الجهات العسكرية والدولة، ولا تسري عليهم أحكام قانون الخدمة المدنية، كما لا يعتبر هذا القانون مكملاً لهذه القوانين في حالة عدم وجود نص في إحداها.

ومن جانب آخر لا يعتبر كل العاملين في السلك العسكري عسكريين، وإنما هناك مجموعة من المدنيين الذين يعملون في خدمة القوات المسلحة في وظائف متعددة مما يثير التساؤل عن القانون الحاكم لعلاقاتهم الوظيفية مع الجهة الإدارية؟

أجاب قانون قوة دفاع البحرين المشار إليه مسبقًا بخضوع الموظفين المدنيين إلى أحكام قانون الخدمة المدنية فيما لم يرد بشأنه نص خاص في أنظمة وقوانين قوة الدفاع.

وقد أبانت المادة (٦٥) من القانون المذكور بأن (تطبق فيما لم يرد به نص خاص في هذا القانون وفي القوانين والأنظمة السارية في قوة الدفاع بالنسبة للمدنين القوانين واللوائح الخاصة بالموظفين المدنيين بالمملكة).

ولما كانت طبيعة العمل في القوات المسلحة تختلف عن العمل في السلك المدني، فقد وجب إخضاع الموظفين المدنيين إلى بعض الشروط والأحكام التي يخضع لها العسكريون، نظرًا لطبيعة العمل الحساسة في السلك العسكري .

فقد حظرت المادة (٤٥) من قانون قوة دفاع البحرين والمادة(٧٦) من القانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ بشان قوات الأمن على الموظف المدني في كلا السلكين أن يفشي أية معلومات تتعلق بعمله حتى بعد انتهاء خدمته، أو أن يحفظ لديه نسخة من أية ورقة ولو تعلقت بعمل كلف به شخصيًا.

ويلاحظ أن هذا الواجب فرضه قانون الخدمة المدنية على الموظفين المدنيين بالمادة (٢١) ولذلك فإن تكراره في كل من قانون الجيش والشرطة إنما أريد به التأكيد على هذا الواجب، وإبراز أهميته نظراً لخطورة الإخلال به، بما قد يعرض الأمن العسكري للبلاد لأخطار كبيرة، فيما لو كشف الموظف عن بعض الأسرار العسكرية التي حصل عليها بحكم عمله في القوات المسلحة .

وتفرض طبيعة العمل الخاصة في القوات المسلحة كذلك استثناء العاملين المدنيين بها من بعض أحكام قانون الخدمة المدنية، ولا سيما في مجال التأديب، نظراً لما يعرف عن العقوبات العسكرية من صرامة وشدة، فوجب إخضاع الموظفين المدنيين لجانب منها تأكيداً على ضرورة الالتزام الشديد بالواجبات المناطة بهم وعدم مخالفتها للقانون.

ويمكن للباحث القول على ضوء الاستعراض السابق أن قانون الخدمة المدنية يمتد ليشمل في أحكامه بعضاً من العاملين في السلك العسكري، حيث يخضعون لأحكامه وقواعده،إضافة لما يفرضه عليهم قانون السلك العسكري الذي يعملون فيه من التزامات وواجبات.

الفرع الثاني

الوزراء

يمارس الوزير أعمال منصبه من خلال صفته وزيرا في الحكومة وتكون صلاحياته مستمدة من أحكام الدستور بأنه يشارك مع الوزراء الآخرين في الحكومة في رسم وتنفيذ السياسة العامة للحكومة ويشرف على شئون وزارته.

فالوزير يتحمل مسئولية جماعية أو تضامنية مع زملائه الوزراء الآخرين في الحكومة باعتباره عضوًا في مجلس الوزراء، ويناقش ما يُعرض على المجلس من أمور ويصوت عليها... الخ([1]).

ويتحمل الوزير أيضًا مسئولية فردية عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة من خلال إشرافه على وزارته، وبإعتباره الرئيس الإداري الأعلى على قمة الهرم الإداري للوزارة، فهو يحدد الإجراءات اللازمة لتيسير وتسيير العمل في وزارته ويعين كبار موظفيها ويصدر اللوائح والقرارات اللازمة ويعد مشروعات الموازنة والاعتمادات الخاصة بها ويمنح الموظفين الحوافز والعلاوات... الخ.

كما تكون للوزير رقابة رئاسية في وزارته فأن له سلطة وصائية وفقا لبعض القوانين التي تنظم بعض القطاعات في وزارته([2]).

واذا كانت تلك هي الطبيعة القانونية لوظيفة الوزير، فهل يمكن اعتبار الوزير بمثابة موظف مدني، طالما أنه يعين بأداة قانونية ويشغل وظيفة مؤقتة، وهو ما يجيزه قانون الخدمة المدنية كما أنه يعمل في خدمة الدولة التي تعد بمثابة مرفق عام؟

ذهب رأي في الفقه إلى أنه يمكن اعتبار الوزير بمثابة موظف مدني، وأن خدمته في الوزارة ما هي إلا امتداد لخدمته في السلك الإداري، مما يترتب عليه عدم أحقيته في الحصول على بعض

([1]) د. فؤاد العطار ، مبادئ القانون الاداري ، دراسة مقارنة لاصول النظام الاداري وتنظيم الادارة العامة ونشاطها ومدى تطبيقاتها في القانون الوضعي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، دون سنة ، ص ١٣٠ .

([2]) د. عيد أحمد الغفلول ، القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص ٥٢٨ .

الحقوق إلا وفقاً لما يحصل عليها الموظف المدني، كالحق في الحصول على المقابل النقدي للأجازات والذي لا يصرف إلا بعد انتهاء الخدمة، مما يعني عدم أحقية الوزير في الحصول على المقابل النقدي لأجازاته يوم كان موظفاً إلا بعد انتهاء عمله كوزير([1]).

وهذا الرأي لا يمكن قبوله، إذ لا يمكن اعتبار الوزراء بمثابة موظفين مدنيين بالنسبة لتحديد نطاق سريان قانون الخدمة المدنية، فالوزراء لا يعتبرون ضمن المجموعات الوظيفية التي نص عليها قانون الخدمة ولا أية وظيفة إدارية أخرى ضمن قانون وظيفي خاص.

فالمنصب الوزاري منصب سياسي في الدرجة الأولى لشروطه وأحكامه الخاصة التي لا تتفق مع أوضاع الوظيفة العامة([2])، فالوزير يشترط فيه أن يكون بحرينياً وألا تقل سنه عن ثلاثين سنة ميلادية، وأن يكون متمتعاً بكامل حقوقه السياسية والمدنية، ومثل هذه الشروط لا يتطلب توافرها في الموظف العام، ولا يشترط في الموظف توافر شروط الوزير بل أنه قد يكون أجنبيا، كما أن القانون يشترط أحياناً شهادات معينة للتعيين في بعض المجموعات الوظيفية في حين أن الشهادة غير متطلبة في تعيين الوزير[3]، والوزراء يخضعون للمسألة أمام الملك ومجلس النواب، ومثل هذه الأحكام لا يتطلب توافرها في الموظف المدني

ويمكن القول ان الراي القائل بأن الوزير لا يمكن اعتباره موظفاً مدنياً، وبالتالي لا تشمله أحكام قانون الخدمة المدنية هو الراي الراجح لدى الباحث .

([1]) انظر في نفس هذا التوجه د. محمد رفعت عبدالوهاب ، مبادىء القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ٢٠٠٥ ، ص ١٨٧ .

(٢) لمزيد من الاستيضاح حول الوزارة المسئوله، انظر د .اسماعيل ابراهيم البدوي ، نظام الحكم الاسلامي مقارنا بالنظم السياسيه المعاصره، دار النهضه العربيه، القاهرة ، الطبعه الاولى ، القاهرة ،١٩٩٤ ص ٣٥٦ ومابعدها .

([3]) انظر ايضا في معنى الوزير د.محمد احمد محمد ، الوزير في النظم السياسية المعاصرة ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، القاهرة ، ٢٠١٠ .

ويترتب على هذا الراي ، لأن كان الوزير موظفاً قبل توليه مهام منصبه الوزاري انقطعت صلته بالوظيفة الإدارية وبأحكام قانون الخدمة المدنية من لحظة استئزاره، وذلك لاستقلال الخدمة في السلك الإداري عن الخدمة الوزارية استقلالاً لا يجعل إحداها امتداداً أو استمراراً للأخرى، الأمر الذي يترتب عليه حق الوزير في الحصول على كافة الحقوق التي تثبت للموظف عند انتهاء خدمته، ومنها الحق في الحصول على المقابل النقدي للأجازات عن مدة خدمته في السلك الإداري قبل توليه منصبه الوزاري[1] .

غير أن الباحث في ختام هذه المسألة يود الإشارة إذا كان قانون الخدمة المدنية لايطبق على الوزير بصفة شخصية ، فأن مايصدره الوزير من قرارات وتصرفات في شأن الخدمة المدنية تخضع لرقابة ديوان الخدمة المدنية ، وإنما خصصنا هذا الفرع لغرض تبيان عدم خضوع وظيفة الوزير لقانون الخدمة المدنية وانما يسري علية اي نظام خاص، وطبقا لما يرد في هذا النظام من احكام .

---

(١) انظر ابي الحسن بن محمد بن حبيب البصري البغدادي الماوردي ، الاحكام السلطانيه والولايات الدينيه ، دار الكتب العلميه ، لبنان، دون سنة ، ص ٢٤ وبين المؤلف (واذا تقرر ماتنعقد به وزارة التفويض فالنظر فيها وان كان على العموم معتبر بشرطين يقع الفرق بهما بين الامامه والوزارة : احدهما يختص بالوزير وهو مطالعة الامام لما امضاه من تدبير وأنفذه من ولاية وتقليد ..) وانظر في نفس هذا التوجه د محمود محمد حافظ ، الوجيز في القانون الدستوري ، دار النهضه العربيه، الطبعة الثالثة ، القاهرة ، ١٩٩٩ ص ١٨٣ . وانظر ايضا حول مسئولية الوزير والوزاره انظر د محمد سليم محمد غزوي ، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكه الاردنيه الهاشميه ، الطبعه الثالثه ،مكتبة دار الثقافه للنشر والتوزيع ص ١٠٧ ومابعدها .

الفرع الثالث

الشركات المملوكة للدولة أو الشركات المختلطة

كان تدخل الدولة في مملكة البحرين في مجال النشاط الإقتصادي محدودًا، فقد كانت تترك للقطاع الخاص مهمة إشباع الحاجات العامة المختلفة في كثير من المجالات ولا سيما عن طريق إنشاء الشركات التجارية أو منح الامتياز في المجالات النفطية(١).

ولكن الدولة بدأت تتدخل في النشاط الاقتصادي بعد تعديل قانون الشركات التجارية البحريني رقم (٢٨) لسنة ١٩٧٥ ، المعدل بالقانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٠ وطبقا لمقتضيات هذا القانون فقد أصبح بإمكان الدولة تأسيس شركات بمفردها أو الاشتراك مع عدد من المؤسسين(٢).

واستناداً إلى هذا التعديل بدأت في الظهور شركات الاقتصاد المختلط، وهو نوع من الشركات تنفرد الحكومة بتأسيسها أو تساهم في في رأسمالها بنسبة تتجاوز ٥٠ ٪ وتلك التي تؤول ملكية أسهمها إلى الدولة أو غيرها من الأشخاص المعنوية العامة ، بهدف تقوية مركز الشركة، فضلا عن أن تتمكن من مباشرة قدر من الرقابة والإشراف والتوجيه على نشاطها.

ومن أمثلة شركات الاقتصاد المختلط في البحرين شركة ألمنيوم البحرين (ألبا) وشركة نفط البحرين (بابكو).

ونلاحظ ان الدولة لم تقتصر على هذا المجال المحدود بالتدخل في النشاط الاقتصادي وإنما عمدت إلى امتلاك بعض الشركات القائمة بالفعل، مما ترتب عليه أيلولة ملكية هذه الشركات بالكامل للدولة.

---

(١) انظر في هذا المبدأ " الاستغلال المختلط " د. سليمان الطماوي ، المرجع السابق ص ٤٧٦ . وهو يرى:أن هذه الطريقة في إدارة المرافق العامة حديثة نسبيا، وقد ابتدعت للتغلب على كل مافي الإدارة المباشرة والامتياز من عيوب مثل الروتين والتعقيد ، إضافة الى الروتين الذي يعدم الابتكار .

(٢) تنص المادة (٧٦) من القانون رقم (٢١) لسنة ٢٠٠ بأن (لا تخضع لأحكام هذا القانون الشركات التي تنفرد الحكومة بتأسيسها أو تساهم في في رأسمالها بنسبة تتجاوز ٥٠ ٪ وتلك التي تؤول ملكية أسهمها إلى الدولة أو غيرها من الأشخاص المعنوية العامة والتي يرخص بتأسيسها مرسوم أميري ، إلا بالقدر الذي لا تتعارض فيه مع الأوضاع التي روعيت في تأسيسها والأحكام التي ينص عليها نظامها.)

ويتضح لنا من العرض السابق أنه قد أبقى أسلوب الشركة المساهمة لإدارة الشركات التي آلت ملكيتها إلى الدولة، وبذلك تخضع لأحكام القانون الخاص بشكل عام، والقانون التجاري بصفة خاصة.

وأكدت هذا المعنى المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها في ١٩٦٤/٤/٢٩ بقولها أنه (بتأميم الشركة.. قد آلت ملكيتها إلى الدولة وأصبحت أموالها من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة.. وأصبحت الشركة المدعية محتفظة بشكلها القانوني، ولها شخصيتها الاعتبارية الخاصة وميزانيتها المستقلة عن ميزانية الدولة والمعدة على نمط الميزانيات التجارية، مع استمرارها في مزاولة نشاطاتها، ومن القرارات واللوائح الداخلية، والقرارات المتعلقة بالشئون المالية والإدارية والفنية وذلك دون التقيد بالقواعد الحكومية.. ومن حيث أن مفاد ذلك أن الشركة.. تظل مع تملك الدولة لها، شركة تجارية من أشخاص القانون الخاص).

ويترتب على بقاء الوضع القانوني للشركات قبل انتقال ملكيتها إلى الدولة أنها تعتبر من أشخاص القانون الخاص، ويعتبر العاملون فيها موظفين يخضعون لأحكام قانون العمل في القطاع الأهلي، أو لقانون العمل في القطاع النفطي بالنسبة للعاملين في الشركات النفطية حسب الأحوال.

ونخلص من ذلك، أن الشركات المملوكة للدولة بالكامل أو تلك التي تساهم في اكثر من نصف رأسمالها، لا تخضع لأحكام قانون الخدمة المدنية في علاقاتها مع العاملين لديها، كما لا يعتبر هذا القانون سارياً في حالة وجود نقص في اللوائح الوظيفية الخاصة بها إن وجدت.(١)

ويرى الباحث ان الاستراتيجية التي تنتهجها الدولة في تنويع النشاط الاقتصادي ومصادر الدخل القومي، يتطلب ان تتدخل الدولة في تأسيس كيانات تجارية أو المساهمة في أخرى قائمة،

---

(١) انظر د. علي عبدالرحيم ، القانون التجاري المصري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٥ ، ص ٤٧١

وبالأخص المشاريع الاستراتيجية، ويتمثل ذلك في تنمية العملية الاقتصادية من خلال إنشاء مشاريع تهدف إلى تنشيط الاقتصاد الوطني وخلق وظائف للمواطنين وهذا الهدف الرئيسي الذي أنشئت من أجله العديد من الشركات المملوكة للحكومة او تلك التي تساهم في اكثر من نصف رأس مالها .

وتجدر الإشارة الى أن مملكة البحرين قد اسست شركة ممتلكات القابضه [1]، وهي شركة حكومية معنية بتطوير أملاك الدولة وأموالها المملوكة لها ملكية خاصة بغرض تنميتها وتعزيز الاقتصاد الوطني، حيث إن الفكرة من تأسيس هذه الشركة أن تكون وحدة اقتصادية قابضة لتمسك زمام إدارة الشركات التي تحت مظلتها بغرض التنمية والمحافظة على مساهمات الدولة من خطر الاضمحلال ونقص القيمة، والتعامل في أنشطتها وفق منظور تجارى صرف.

وغني عن البيان ان وجود بعض الشركات الخدمية المملوكة للدولة والتي تساهم في تسيير بعض المرافق الهامة وتنمية بعض القطاعات في الدولة مثل بنك الإسكان، وشركة بورصة البحرين، فأنه يصعب تحقيق الأهداف ما لم تكن الدولة هي المسيطرة على ملكيتها، أو كان الربح الذي يطمح فيه المساهمون هو الهدف الوحيد لتأسيس الشركة.

ومن الطبيعي ان تتمتع مثل هذه الشركات بالاستقلال الإداري والمالي بسبب اوضاعها الخاصة ولتتمكن من تحقيق الاهداف التي كانت من اجل انشائها، وحتى لاتحد من قدرة الدولة على المشاركة مع القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية .

([1]) تم تأسيس شركة ممتلكات بموجب المرسوم رقم ٦٤ لسنة ٢٠٠٦ .

المبحث الثاني

نطاق الإختصاص الرقابي

المستقر عليه لدى الفقه أن الرقابة الإدارية تنصب على التصرفات الإدارية غير المشروعة فتستطيع الإدارة إلغاء هذه التصرفات أو سحبها أو الاكتفاء بتعديلها ، أما التصرفات الإدارية الصحيحة فالقاعدة العامة أنه لايجوز سحبها أو الغاؤها حتى ولو كانت مخالفة لمقتضيات ملاءمة إصدارها استثناءً لاعتبارات معينة [١].

ويمكن القول أن مجال نطاق الرقابة الإدارية التي يختص بها ديوان الخدمة المدنية من خلال فحصه للقرار أو التصرف تنحصر في نوعين من الرقابة، الاولى هي رقابة تستند إلى مشروعية القرار أو التصرف، والثانية رقابة تستند إلى مدى ملاءمة السلطه التقديرية [٢] .

وسنتحدث عن كلا الرقابتين بشيء من التفصيل وذلك على النحو الآتي :

المطلب الأول: الرقابة الإدارية على مشروعية الأعمال الإدارية.

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على السلطة التقديرية لجهة الإدارة.

---

(١) د سامي جمال الدين ، الرقابة على أعمال الإدارة ، مؤسسة حورس الدولية ، الاسكندرية ، عام ٢٠١٤ ، ص ٢٥٨ .

(٢) انظر في هذا الاتجاه د . رمضان محمد بطيخ ، المرجع السابق ، ص ٢٥٢ ومابعدها .

المطلب الأول

الرقابة الإدارية على مشروعية الأعمال الإدارية

تعد الرقابة المشروعية أساس الرقابة التي تقوم بها الأجهزة الرقابية وأقدمها، حيث تقوم هذه الرقابة على أساس قاعدة المشروعية أو القانونية ، ومفاد هذه القاعدة أن وظيفة الرقابة تسعى إلى التحقق من التصرفات والعمليات الإدارية تتم وفقا للقوانين واللوائح والتعليمات ([1]).بحيث يتم فرض الرقابة على مشروعية الأعمال والتصرفات الصادرة عن الأجهزة الحكومية في ضوء الأحكام القانونية المطبقة .

ومن الأمور التي لاحظها الباحث هو مدى التدرج الشكلي والموضوعي في المشروعية حيث تتعدد المعايير في هذه المسألة ، لذلك سوف يسعى الباحث إلى تأصيل بحث رقابة المشروعية من خلال الفروع التالية :

الفرع الأول : مـاهيـة رقابـة المشروعيـة .

الفرع الثاني : تدرج المشروعية الشكلي والموضوعي

الفرع الثالث : مـجال رقـابة المشروعيـة الإداريـة .

---

[1]) د. محمد عبدالعال السناري ، مجلس الدولة والرقابة القضائية على اعمال الادارة في جمهورية مصر العربية ، مطبعة الاسراء ، القاهرة ، ٢٠٠٣ ، ص ٤ .

الفرع الأول

ماهية رقابة المشروعية

يجمع الفقه أن المشروعية هي احترام الإدارة للقواعد القانونية وضرورة صدور أعمالها القانونية والمادية في نطاق قانونى بالمعنى الشامل وهو يعني أن تلتزم الإدارة أياً كان نوعها وزارة أو هيئة أو جهه للخضوع للقانون عند ممارستها للنشاط الإداري، ليولد بصفة مستمرة وفي جميع الأحوال أنها حامية لحقوق الافراد وحرياتهم من تعسف الإدارة وتحكمها([1]).

ومن نافلة القول أن مبدأ المشروعية على هذه الصورة يمثل في الدولة المعاصرة أهم الضمانات الجدية والحاسمة للأفراد في مواجهة السلطات حيث يكونون في مأمن من أن تعتدي عليهم الجهه الإدارية ، حتى لا يكون تصرفها عرضة للإلغاء وتكون عندها مسئولة عن الاضرار التي لحقت بالفرد أو مجموعة من الأفراد أيا كانت صفتهم جراء عمل غير مشروع .

ويمكن القول أن العلاقة بين مبدأ المشروعية والرقابة الإدارية علاقة لا تقبل الانفصال لأن مبدأ المشروعية فى ذاته هو الرقابة نفسها فإذا ما تحققت تحقق الهدف من الرقابة وتأكد من أن المشروعية لم يصبها أو يعتريها عيب من العيوب التي تنتقص من شأن المشروعية أو تجعلها مشروعية ناقصة ([2]) .

واذا ماتم التساؤول لماذا نراقب أداء الاجهزه الإدارية ؟ فإن الإجابة المنطقية والفورية هي التحقق من مدى تطبيق مبدأ المشروعية وسلامة العمل القانوني من العيوب التي يمكن أن تلحق به.

([1]) د . رحيم سليمان الكبيسي ، حرية الإدارة في سحب قراراتها، دراسة مقارنة في النظم الفرنسية والمصرية والعراقية ، دون ناشر، دون مكان، ٢٠٠٠ ، ص ٦٣ ومابعدها .

([2]) انظر في نفس هذا التوجه د. بدر محمد عادل ، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين ، الطبعة الاولى ، جلمعة البحرين ، الصخير، ٢٠١٦ ، ص ١١ ومابعدها.

من هذا المنطلق فأن فاعلية الرقابة في مجال المشروعية تقوم بدور وقائي وهو تجنب القصور الذي يمكن أن يلحق بالإعمال الإدارية التي تصدر عن الإدارة ومجالاتها المختلفة ، سواء في مواجهة موظفيها ، أو في مواجهة من يتعاملون معها من المواطنين في الوقت المناسب ، بواسطة اتخاذ إجراءات سحب هذه الأعمال أو تصحيحها أو إلغاؤها.

وهذا الأمر يجب التأكد منه قبل انشاء مراكز قانونية غير مستقرة اعتورها عيب جسيم يطعن عليه أمام القضاء ، مما يكلف الجهات الإدارية الكثير ، أقلها التعويض الذي قد يرجع عليها من جانب المضرور، او إلغاء قرارات كان الأجدر على الجهه الادارية أن تتداركها إن هي تحققت من رقابة مشروعية قراراتها وسلامتها من الناحية القانونية .

ويمكن للباحث أن ينتهي هنا لتحديد مفهوم الرقابة الإدارية على مدى مشروعية الأعمال الإدارية بأنها الرقابة التي تمارس من قبل ديوان الخدمة المدنية على مشروعية القرارات والتصرفات الصادرة عن الجهات الحكومية الخاضعة لرقابة ديوان الخدمة المدنية بما يفرضة ذلك من ضرورة الالتزام بقاعدة القانون الأعلى أيا كان مصدرها ([1]).

ويرى الباحث إن هذا التعريف للرقابة على تطبيق مدى الالتزام بمبدأ المشروعية يقيد سلطة الإدارة من ناحيتين ، فمن ناحية لا تستطيع الإدارة وهي تمارس نشاطها ، أن تخالف قواعد القانون أو تخرج على مقتضاها .

ومن ناحية أخري فهي لا تستطيع أن تباشر أوجه نشاطها إلا تطبيقا لقواعد القانون ، بمعني أنه لا يكفي ، التزام الإدارة بمبدا المشروعية ، أن تمتنع الإدارة عن مخالفة القواعد القانونية القائمة ، وإنما يتعين عليها أيضا أن لا تجري تصرفا أو عملا إلا وفقا لتلك القواعد فمضمون مبدأ

([1]) انظر في هذا التوجه د. فاروق أحمد خماس، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين ، الطبعة الاولى ، جامعة البحرين ، الصخير، ٢٠٠٧ ، ص ١٨ : وقد اشار إلى أن تجاوز الإدارة او التصرف على خلاف القانون يعرض العمل الإداري الى إللامشروعية ثم البطلان . وانظر ايضا د.رحيم سليمان الكبيسي ، المرجع السابق ، ص ٦٣ .

المشروعية بالنسبة للسلطة الإدارية ، يعني خضوع هذه السلطة للقانون بمفهومه العام ، ونزولها على أحكامه ، في مباشرة مجالات نشاطها المختلفة ، بحيث إذا خالفت القانون أو خرجت على قواعده ، فإن قرارها يكون غير مشروع ، وساغ لذوي الشأن طلب إلغائه و التعويض عنه أيضا ، إذا كان لذلك مقتضي .

وقد عبرت المحكمة العليا في مصر عن ذلك بقولها : (إن المشروعية أو مبدأ خضوع الإدارة للقانون ، معناه أن كل أعمال الإدارة ، يجب أن تكون أعمالا مشروعة لا تخالف القانون ، والرأي الذي تؤيده غالبية الفقه والقضاء في تفسير مبدأ المشروعية ، يخلص في أن عمل الإدارة لكي يكون مشروعا ، يجب أن يكون مستندا إلى قانون يجيزه ، وليس معني هذا أن يكون هناك نص تشريعي يجيز عمل الإدارة ، وإنما يكفي أن يكون عمل الإدارة مستندا إلى مبدأ قانوني عام أو قاعدة قانونية ، سواء كانت هذه القاعدة مكتوبة أو غير مكتوبة ، ويترتب إذن على مخالفة مبدأ المشروعية أن عمل الإدارة يصبح باطلا سواء كان قانونيا أو فعلا ماديا)([1]).

([1]) انظر الطعن رقم ١٤ السنة ٩ ق جلسة ١٩٦٤/٥/٩ ، مجلة المحكمة العليا أبريل ١٩٦٥ السنة الاولى الجزء الثالث ص ٩ وما بعدها .

الفرع الثاني

تدرج المشروعية الشكلي والموضوعي

يقصد بالمشروعية أن تخضع الدولة بهيئاتها وأفرادها جميعهم لأحكام القانون وأن لا تخرج عن حدوده، ومن مقتضيات هذا المبدأ أن تحترم الإدارة في تصرفاتها أحكام القانون، و إلا عدت أعمالها غير مشروعة وتعرضت للبطلان، ويتجسد مفهوم مبدأ المشروعية من ناحية الشكل كما ينصب على القيمة القانونية للقاعدة القانونية فيتناول المشروعية من الناحية الموضوعية .

فمبدأ المشروعية في الجانب الشكلي ينصب بسن أو تعديل أو إلغاء القواعد القانونية ، وأن تراعي القواعد الصادرة في هذا الشأن ، وأن الدستور يحتل قمة النظام القانوني في الدولة ولا تستطيع السلطة التشريعية إصدار قانون مخالف للدستور ، كذلك لا يجوز للسلطة التنفيذية مخالفة القانون من خلال ما تصدرهُ من لوائح وأنظمة وقرارات .

اما مبدأ المشروعية في المفهوم ألموضوعي فهو يعني أن أي تصرف يصدر عن الإدارة يجب أن يكون مطابقا للقواعد القانونية النافذة في الدولة ، لأنها ملزمة ومخالفتها يعني القضاء على كل قيمة ملزمة لها ، وأن الجانب الموضوعي يقضي بوجوب إصدار قرارات الإدارة على مقتضى القواعد القانونية فلا يجوز مخالفتها طالما هي قائمة ولم يتم الغاؤها أو تعديلها ، والجهة الإدارية لا تخضع فقط للقرارات التي تضعها الجهة الأعلى بل أيضا ما وضعتهُ هي نفسها من قرارات فردية إلى أن يتم تعديلها أو الغاؤها ، وتبعا لمفهوم مبدأ المشروعية ، هو أن الإدارة يجب أن تكون بقراراتها الفردية يجب أن تكون موافقة للقرارات التنظيمية .

ولهذا تكون دراستنا في هذا الجانب من البحث لتناول التدرج الشكلي والتدرج الموضوعي على النحو التالي :

اولًا : التدرج الشكلي للمشروعية

ثانيًا : التدرج الموضوعي للمشروعية

أولًا : التدرج الشكلي للمشروعية

يختلف التدرج الشكلي للمشروعية عن التدرج الموضوعي ، حيث ينصب الأول على السلطة أو الجهة أو المجلس الشعبي المحلى الذي أصدر العمل القانوني ، سواء كان تشريعا أو لائحة أو قراراً إداريا ، بحيث تلتزم الجهة الأدنى بما يصدر عن الجهة الأعلى من أعمال قانونية أما التدرج الموضوعي للمشروعية فينصب على القيمة القانونية للقاعدة القانونية ومكانتها بالقاعدة الهرمية أو بالهرم القانوني .

وتتضح التفرقة بين التدرج الشكلي والموضوعي لمبدأ المشروعية أكثر في القرار الإداري ، فإذا ما نظرنا له من ناحية التدرج الموضوعي فإنه يقيد السلطات المنوط بها إنشاء القاعدة التنظيمية أو اللائحية ولكنه لا يقيد حرية مصدر القاعدة التنظيمية نفسه في إلغائها أو سحبها.

أما إذا ما نظرنا من ناحية الشكل فنجد ما ينصب على تقييد حرية إصداره في ضرورة احترام القواعد الدنيا للقواعد الأعلى على أساس من التدرج العضوي بين السلطات المصدرة تلك القواعد.

أما القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية ، فإنها تسمو بعضها على البعض الآخر بحسب مرتبة الجهة التي تصدر هذه القرارات ، فالقرارات التي تصدر عن رئيس مجلس الوزراء تعلو وتجب القرارات التي تصدر عن الوزراء باعتباره رئيسا لمجلس الوزراء ، ويلتزم الوزراء بقرارات مجلس الوزراء ، وقرارات الوزراء كل في وزارته تصدر ملتزمة في مشروعيتها للقرارات التي تصدر عن السلطات التي تعلوهم ، وهكذا حتى نصل إلى أدنى السلطات الإدارية التي خولها القانون إصدار قرارات إدارية .

وبذلك تستطيع الجهات العليا إلغاء أو تعديل قرارات الوزراء أو الجهات الخاضعة لها ، ما لم يكن قد تولد عنها حقوق مكتسبة لأحد من الأفراد .

ثانيًا : التدرج الموضوعي للمشروعية

يقوم التدرج الموضوعي على أساس مراعاة مضمون القاعدة أو مادتها، من حيث عموميتها وخصوصيتها ، أي الآثار التي تحدثها في المراكز القانونية ، فكل قرار يجب أن يكون متفقًا في مضمونة مع الأعمال القاعدية السابق وضعها .

فاذا ماصدر قرار بترقية موظف فقد وجب ان يتضمن هذا القرار الاشتراطات المنصوص عليها في اللائحة لنيل هذه الترقية .

ولقد استقر الفقه والقضاء على أنه يجب أن يكون القرار الصادر من السلطة الأعلى متوافقا مع القرار التنظيمي الصادر من سلطة إدارية أدنى ولكن بشروط هي:

١-أن يكون القرار الصادر من السلطة الأعلى من مصدر خوله القانون إصدار مثل هذه القرارات .

٢-أن يكون هناك قرار لائحي وضعته السلطة الإدارية المختصة وهي في مرتبة أدنى من مصدر القرار الفردي

٣-أن يكون هذا القرار متفق مع القرار اللائحي و إلا أعتبر مخالفا لمبدأ المشروعية أي التدرج الموضوعي للمشروعية .

٤-أن يكون القرار اللائحي صادر قبل صدور القرار الفردي .

وفي هذا السياق يمكن للباحث أن يتناول مدى اعتبار المنشورات والتعليمات الإدارية كمصدرا لمبدأ المشروعية ؟ حتى يتسنى للمرءوسين تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات الإدارية التي يصدرها الرئيس الإداري كتوجيهات وتعليمات ومنشورات لمرءوسية لتعينهم على التنفيذ سواء ما صدر عن الجهة التي أصدرت التوجيهات و التعليمات أو الجهات الأخرى الاختصاص ذات الاختصاص .

هذه المنشورات وتلك التعليمات اختلف بصددها الفقه الى رائيين :

الراي الأول : ويذهب هذا التوجه إلى إن التعليمات تعد من البنيان القانوني مستندا على أنها ذات قواعد عامة ومجردة وتأخذ حكم القرارات التنفيذية فتصبح بمثابة اللائحة أو القاعدة القانونية التي تعد واجبة الاتباع – بمعنى إن الإلتزام بها ليس من قبل المرءوسين فقط بل الرئيس الذي أصدر هذه المنشورات وتلك التعليمات ولا يملك مخالفتها في التطبيق على الحالات الفردية طالما لم يقدم على إلغاها و تعديلها([1]).

الرأي الثاني : ويرى أنصار هذا الرأي إلى إن التعليمات لا تعتبر مصدرًا للمشروعية وأن مخالفتها لا يرتب عدم المشروعية([2]).

ويرى الباحث أن البعض ينكر على التعليمات المرفقية صفة الأعمال القانونية، بمقولة أنها عمليات مادية، تتمثل في مجرد تقديم إيضاحات، أو نصائح آمرة، وذلك نظراً لافتقار هذه التعليمات في رأيهم إلى الجزاء المباشر الذي يكفل حمايتها[3]، وهو الجزاء اللازم لقيام أي عمل قانوني، وذلك على أساس أن الجزاء التأديبي على مخالفة أحكام التعليمات المرفقية من جانب العاملين المخاطبين بها يعتبر جزاءاً غير مباشر، مما لا يجعل الالتزام بإطاعة هذه التعليمات صفة الالتزام القانوني، وإن كان عدم الوفاء بهذا الالتزام يوجب المسئولية التأديبية.

([1]) د. رمضان محمد بطيخ ، المرجع السابق ص ٨٦ .

([2]) د. محمد عبدالله النحراوي ، الرقابة على أعمال الادارة في القانون الليبي، رقابة دوائر القضاء الاداري، مجمع الفاتح للجامعات ، طرابلس، ١٩٩٠، ص ١٥٩ . د. محمد الديدموني محمد عبدالعال ، الرقابة السياسية والقضائية على اعمال الادارة المحلية ، دار الفكر والقانون ، المنصورة ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٨١ . ويستند هذا الراي الى بعض الاحكام القضائية ومنها حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٢٨٩٩) لسنة (٤٣) ق . ع ، بجلسة ١٩/٥/ ٢٠٠١ ، مجلة المحاماة ، العدد الثاني ، ٢٠٠٢ ، ص ٥٠٥ ، حيث تقرر المحكمة في هذا الحكم (ومن حيث إصدار الترخيص بتسيير السيارة أو تجديدة امر محكوم بالشروط والاوضاع المنصوص عليها في قانون المرور ولائحته التنفيذية ، ولايسوغ للإدارة القائمة على تنفيذ هذه الاحكام أن تضيف إليها بقرار منها في هذا الخصوص ما لا تحتمله هذه الأحكام أو يتناقص معها وأن السبيل الوحيد لإضافة ما تراه من أحكام لا يتأتى إلا بتعديل قانون المرور ذاته أو لائحته التنفيذية وليس بأداة أدنى) .

(٣) د. بكر القباني، الوصاية الإدارية، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، السنة الثانية والخمسون، طبعة دار الصناع، ١٩٨٤، ص ٨٨.

وما من شك في أن هذا الرأي يجانبه الصواب، إذ أن واجب إطاعة التعليمات يعتبر من الواجبات القانونية بالنسبة للأجهزة الحكومية([1]).

إذ تقترن مخالفتها بجزاءات تأديبية، وهي وإن لم تكن من الجزاءات المباشرة التي تكره المرؤوس على تنفيذ التعليمات المرفقية بالفعل، إلا أنها تحمل وصف الجزاء على أي حال، شأنه في ذلك شأن الجزاء غير المباشر الذي يتعرض له المتعاقدون مع الإدارة العامة عند امتناعهم عن تنفيذ العقوبة الإدارية، وهو جزاء التعويض عن الضرر الناشئ عن عدم التنفيذ، وشأنه في ذلك أيضاً شأن الجزاء على مخالفة لوائح الضبط وذلك بوصفه جزاءاً غير مباشر يتمثل غالباً في الجزاء الجنائي. وبالرغم من ذلك فإن أحداً لم ينكر على لوائح الضبط والعقود الإدارية وصف الأعمال القانونية.

بيد أن التعليمات المرفقية تعتبر على عكس غيرها من الأعمال القانونية أعمالاً قانونية داخل الأجهزة الحكومية، وهي بذلك تدخل ضمن مصادر الشرعية حيث أنها تنطوي بوصفها لوائح حقيقية يتمتع مصدرها قانوناً بالسلطة اللائحية حيث أن هذه التعليمات تجد أساسها القانوني بنص المادة (٣١) من قانون الخدمة المدنية سالفة الذكر.([2])

---

(١) وذلك ان هذه التعليمات كما سماها قانون الخدمه المدنيه انما هي في حقيقتها لوائح تنفيذيه ويعرفها الفقه بانها تلك (اللوائح لتي تتضمن الاحكام لتي تتضمن الاحكام التفصيليه او التكميليه اللازمه لتيسير تنفيذ القوانين)، انظر د سامي جمال الدين ، اصول القانون الاداري ، طبعة عام ٢٠٠٤ ، منشأة المعارف بالاسكندريه ، ص ٤٧٦ .

(٢) تنص المادة (٣١) من قانون الخدمة المدنية رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠على أن (يتولى الديوان إصدار التعليمات اللازمة لتطبيق أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية ومتابعة تنفيذها كما اوجب قانون الخدمة المدنية سالف الذكر بعدم مخالفة التعليمات الصادرة عن ديوان الخدمة المدنية وفقاً لمفهوم المادة (٢٢) الفقرة (١) التي تقضي بأن : (كل موظف يخالف أحكام هذا القانون أو لائحته التنفيذية أو القرارات أو التعليمات المنفذة له، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة أو الجهة التي ينتمي إليها، يُجازى تأديبياً.)

- وقد كان الرأي السائد في القضاء البحريني قبل صدور قانون الخدمة المدنية عام ٢٠١٠ أنه لا يترتب على مخالفة نظام الخدمة المدنية بطلان القرار الصادر بالمخالفة ويراجع في هذه الجزئية الدعوى رقم ٢٧٧٥ لسنة ١٩٩١ المحكمة الكبرى المدنية، الغرفه الرابعة: جلسة ١٩٩٢/٣/٢٩.
المصدر: قاعدة ٢١ المختار من الأحكام الصادرة من قضايا جهات الإدارة، الطبعة الأولى، عام ٢٠٠٠، دائرة الشئون القانونية، وزارة الإعلام، وجاء في الحكم المذكور (أصدر السيد رئيس ديوان الموظفين كتاباً إلى

الفرع الثالث

مجال أعمال رقابة المشروعية الإدارية

بين الباحث فيما سبق أن مفهوم مبدأ المشروعية يعني خضوع جميع الأعمال القانونية والمادية الصادرة عن السلطة التنفيذية في الدولة ، ممثلة بأداتها الإدارية ، للقواعد القانونية القائمة أيا كان شكلها أو مصدرها ، أي أن الإدارة تكون ملزمة عند مباشرتها أوجه نشاطها المختلفة ، باحترام القواعد القانونية النافذة في الدولة ، سواء كانت هذه القواعد مقننة (أي مكتوبة) أو غير مقننة (أي غير مكتوبة) [١].

ويترتب على هذا المفهوم ان كافة أعمال الإدارة ، القانونية والمادية ، يجب أن تتم في إطار القواعد القانونية المعمول بها ، مع مراعاة تدرجها في القوة ، فمبدأ المشروعية بهذه المثابة يفرض على الإدارة الخضوع لأحكام القانون ، بمعناه الواسع، في كل ما تجريه من تصرفات وما تقوم بة من اعمال [٢].

فالعنصر القانوني هو الاساس لمباشرة التزام الادارة فيما تتخذه من تصرفات ايجابية كانت أو سلبية [٣]. وتطبيقا لذلك فأن أي معاملة تقدم إلى ديوان الخدمة المدنية ، او الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، فيتطلب فحصها والتحقق من توافق المعاملة المعروضة مع النصوص القانونية

الوزارات بأن هذا النظام يحل محل نظام الخدمة المدنية ٧٤/٤٧١ ومن ثم فلا يعد وهذا النظام إلا أن يكون مجموعة من الإرشادات لا يترتب على مخالفتها بطلان القرار الصادر بتأديب الموظف لأنها ليست قانون أو لائحة أو قرار إداري صادر ممن يملكه).

(١) انظر في نفس هذا التوجه د. عصام الدبس ، القضاء الاداري ورقابته لأعمال الإدارة " دراسة مقارنة " ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، طبعة عام ٢٠١٠ ن ص ٤٣ . د. محمود حلمي ، القضاء الاداري،دار الفكر العربي ، الطبعة الثانية عام ١٩٧٧، ص ٥ .

(٢) د . محمد فؤاد عبدالباسط ، القضاء الاداري ، مبدأ المشروعية تنظيم واختصاصات مجلس الدولة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، عام ٢٠٠٥ ، ص ٥ ومابعدها .

(٣) د . ابراهيم عبدالعزيز شيحا ، القضاء الاداري ،مؤسسة حورس الدولية ، طبعة عام ٢٠٠١ ، ص ٢٠ .

التـي تحكمهـا لصـحة مسـتنداتها واكتمالهـا وانطباقهـا فـي أسـبابها الموجبـة ووثائقهـا مـع أحكـام القانون.

ويترتب على ذلك بأنه ليس من مجال الموافقة على أية معاملة متى كانت غير متوافقة مع النصوص القانونية التي ترعى الحالة المعروضة طالما كانت القاعدة الحاكمة لاتقبل التأويل وتتصف بالعمومية والتجريد والأمر .

ولاتقف رقابة المشروعية عند فحص المعاملات او الطلبات التي تعرض على الديوان او الجهاز ولكنها تمتد لتشمل كافة النواحي التنفيذيه في شتى اعمال الرقابه الاداريه واساليبها كالمراجعه والتفتيش والزيارات الميدانيه ورقابة الاداء، ويترتب على ذلك أنه لا يمكن إثارة اي مخالفه دون الاستناد الى نص تمت مخالفته في اجراء او معامله.

ومـن المقـرر قانونـا أن لـديوان الخدمـة المدنيـة وللجهـاز المركـزي للتنظـيم والإدارة ، إصـدار التعليمـات فـي اي موضـوع يتعلـق بتطبيـق قـانون الخدمـة المدنيـة ، كتنظـيم مـنح الترقيـات او العلاوات او البدلات او النقل وغيرها مما يتصل بتنفيذ قانون الخدمة المدنية ، ومن المقرر ايضا ان يـتم إصـدار التعليمـات فـي حـدود سـندها القـانوني فكلمـا حـدد قـانون الخدمـة المدنيـة هـذا الاختصـاص ومجالـة فأنـه يتطلـب إصـدار التعليمـات المكملـة او المفسرة للقانون ولاشك ان هذا الاجراء يحدد للتعليمات مشروعيتها وسندها القانوني، وإلا كانت عرضة لرقابة الالغاء .

ومما تجدر الإشارة إليه ، أن ديوان الخدمة المدنية قد أصدر تعليمات الخدمة المدنية رقم (٤) لعام ٢٠١٣م بشأن نظام الترقيات وقد استند الديوان في اصدار هذه التعليمات بناء على مقتضيات قانون الخدمة المدنية رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ ولائحته التنفيذية وقد حصرت التعليمات مسئولية الجهه الحكومية في تنفيذ أحكام التعليمات وتحقق شروط الترقية ، وبينت

التعليمات أن مسئولية الديوان هي مراجعة طلبات الترقيات والتحقق من استيفائها للأحكام الواردة في التعليمات.

ويترتب على ذلك اذا ما تحقق الديوان من توافر شروط استحقاق الموظف للترقية فأنه يقوم بالموافقة على طلب الترقية، أو يرفضها إن كان لذلك مقتضى ، ويترتب على ذلك إن رقابة ديوان الخدمة المدنية والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مثل هذه الأحوال أنما هي رقابة مشروعية تستند الى نصوص القانون ولا مجال لتمرير المخالفة من اي جهه .

ويمكن انزال رقابة المشروعية بأي وسيلة رقابية فمتى قام الجهاز المركزي المركزي للتنظيم والإدارة أو ديوان الخدمة المدنبة بإجراء التفتيش الاداري ، وتم اكتشاف المخالفة في الشأن الوظيفي فأن الوظيفة الرقابية للجهاز أو الديوان تحتم بأن تمتد هذه الرقابة الى تصحيح مايتم اكتشافة من اخطاء إدارية ولاتقف عند مجرد البحث عن الخطاء .

وخير مثال على ذلك حالة اكتشاف مخالفة حرمان موظف من علاوة أو بدل مقرر له بمقتضى القانون،أو حرمان الموظف مما هو مستحق له فعلا ، او على العكس من ذلك كحالة صرف علاوة او بدل لموظف دون سند قانوني ، ففي هذه الحالات يتم توجيه الجهه الاداريه بصرف ماهو مستحق للموظف او وقف صرف لما هو غير مستحق مع التنبيه على المخالفة وتصحيح وضع الموظف.

المطلب الثاني

الرقابة الإدارية على السلطة التقديرية لجهة الإدارة

تتمثل حدود رقابة الجهاز المركزي على شئون الخدمة المدنية ، ونعني بذلك الرقابة الإدارية لديوان الخدمة المدنية والجهاز المركزي للتنظيم والادارة التحقق من مشروعية التصرفات الإدارية ومدى اتفاقها مع الخطوط المرسومة لها مسبقا وهو مايمكن أن نسميه رقابة المشروعية ([1]).

ثم تأتي بعد ذلك وفي مرحلة تالية الاهتمام بمدئ الملاءمة لتحديد أي من تلك الحلول الذي لو انتهجته جهة الإدارة لأدى أقصى منفعة ممكنة . لذلك يقتضي البحث ان يتطرق الباحث الى تحديد ماهية السلطة التقديرية ومجال تطبيق الرقابة الادارية على ضوء السلطة التقديرية.

وبالبناء على ماتقدم سوف يعالج الباحث الرقابة الإدارية على ملائمة الاعمال الإدارية من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول : مفهوم السلطة التقديرية.

الفرع الثاني : السلطة التقديرية في مجال القرار الإداري.

([1]) انظر على سبيل المثال د. عبدالفتاح عبدالحليم عبدالبر ، رسالة دكتوراه بعنوان الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة " دراسة مقارنة " ، مطبعة دار التأليف ، القاهرة ، ١٩٨٧ ، ص ٤٢٠ ، وهويرى ان من المسلم به لدى الفقه الحديث خضوع العقوبة التأديبية لمبدأ " لاعقوبة الا بنص " .

الفرع الأول

ماهية السلطة التقديرية

أولًا : مفهوم السلطة التقديرية.

يقصد بالسلطة التقديرية للإداره بمعناها الواسع تمتعها بقسط من حرية التصرف وهي تمارس اختصاصاتها القانونيه عند تطبيقها للقواعد القانونية بسب موقف المشرع من اختصاصاتها [١] .

فالإدارة تملك وفقاً لهذه السلطة اتخاذ القرار الذي تراه مناسباً وملائما، وبمعنى آخر يمكن القول بأن الإدارة تتمتع بالسلطة التقديرية في الأحوال التي لا يفرض عليها القانون قيود مسبقة. [٢]

ويرى الباحث أن من بين أهم الصلاحيات التي يتمتع بها ديوان الخدمة المدنية هي سلطة اتخاذ القرارات بسلطة التقدير[٣]، ففي ظروف واقعية معينة يمكن للديوان أن يقرر أن هذا الاجراء ملائم أم غير ملائم ، وأعني بذلك أن علية وحده أن يزن ملاءمة قراراتة للظروف الواقعية بتسبيب ، الأمر الذي يعطي الديوان حرية تقدير ملاءمة اعماله القانونية ويؤدي الى الارتباط بين فكرتي الملاءمة والسلطة التقديرية واتصالهما الوثيق معا .

وهناك رأي في الفقهه يرى أن : (سلطة الادارة تكون تقديرية اذا خول القانون الادارة العامة حرية الاختيار بين اجراء عمل اداري معين وذلك على اساس الملاءمة التي يترك للادارة أمر تقديرها في ضور الصالح العام ، ذلك حتى لاتكون السلطة التقديرية سلطة مطلقة أو سلطة

---

(١) د . سامي جمال الدين ، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للادارة ، دار الجامعة الجديدة ، طبعة عام ٢٠١٤ ، ص ٢١ . د. عصام عبدالوهاب البرزنجي ، السلطه التقديريره للاداره والرقابه القضائيه ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهره، القاهره، عام ١٩٧٠ ص ١

(٢) د. محمد مصطفى حسن، السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، مطبعة عاطف، حارة الوطن، ١٩٧٤، ص٢٣٣.

(٣) د .علي خطار شطناوي ، موسوعة القضا الاداري – الجزء الاول – دار الثقافه –الاردن ، ص ٧٣ .

تحكمية ، وعلية فإن المعنى الاصطلاحي للملاءمة يراد بة ماتتمتع به الادارة من سلطة تقديرية في التصرف دون قيود، وذلك عندما تكون الإدارة غير مقيدة بنصوص قانونية محددة [١]).

ويذهب جانب من الفقه الفرنسي الى ان الراي الرجح يؤيد من ان السلطة التقديرية هي سلطة تقدير ملاءمة الاجراءات الادارية [٢].

وفيما يتعلق بعنصر الملائمة، فلا يكفي أن تكون المعاملة متوافقة مع نصوص القانون كي يوافق عليها الديوان، فقد تكون مستوفية لكل الشروط القانونية وفي الوقت ذاته فإن تنفيذها لا يخدم مصلحة الإدارة.

ومن التطبيق العملي لحالة الملائمة، لا يكفي مثلاً أن يتوافر المركز الشاغر كي يصار إلى ملؤه عن طريق نقل أحد الموظفين، بل يقتضي النظر إلى انعكاس هذا النقل على الوحدة المقترح النقل منها وإمكانية الاستغناء في هذه الوحدة عن الموظف المنقول، والموازنة بين النفع المترتب على نقله في الوحدة الجديدة، وبين الضرر الحاصل عن هذا النقل في الوحدة السابقة، توصلاً إلى النتيجة الكفيلة بتأمين مصلحة الإدارة [٣] .

ولايسوغ ذلك في اختيار مرشح آخر وحرمان من هو مستحق لشغل المركز الشاغر بل يتطلب الوضع مكافأة من هو الاجدر بشغل المنصب او الشاغر طبقا للمؤهل والخبرة والاقدمية وان لايقدم إلا من الاكفإ الموظفين .

---

(١) د. مصطفى ابوزيد فهمي ، القضاء الاداري ومجلس الدولة ، الطبعة الخامسة ، ٢٠٠٤ ، ص ٣٧٨ .

(٢) د. سامي جمال الدين ، المرجع السابق، ص ٢٢

(٣) انظر لنده يشوي ، السلطه التقديريه ومفهوم الملائمه كامتياز من امتيازات الاداره، مجلة الحقوق،العدد الثاني، السنة الرابعة والثلاثون يونيو ٢٠١٠ ، جامعة الكويت ، الكويت ، ٢٠١٠، ص ٢٨٩ ومابعدها.

ثانيًا : السلطة التقديرية والاختصاص المقيد.

إن خضوع الإدارة للقانون يعني احترام الإدارة للقواعد القانونية المستمدة من مصادرها المختلفة، وهذا يكفل على أحسن وجه، العدالة والمساواة ، ويضمن إن الإدارة ملزمة بألا تتجاوز حدود القواعد التي تنظم نشاطاتها وتحدد اختصاصاتها وتبين وسائل ممارساتها لسلطاتها، وإن كان هذا هدفاً يرضي طموح الأفراد للمحافظة على حقوقهم و حرياتهم[١]، إلا أنه لا يؤمّن متطلبات تحقيق المصلحة العامه لأسباب أهمها:

١- لأنه يستحيل التصدي لتنظيم النشاط الإداري بشكل تفصيلي بكل دقائقه وجزئياته ووضع القواعد القانونية له، وخصوصاً مع التطور السريع في مجالات الحياة.

٢- إن التحديد يتعارض مع متطلبات المصلحة العامة التي تستدعي أن تتمتع الإدارة بمرونة واسعة في نشاطها، الذي تمارسه لمختلف الظروف وفي مواجهة مختلف المناسبات والوقائع.

فإذا كان من الممكن ومن الضروري في مجالات محددة أن تقيد الإدارة بقواعد أمرة تقيداً كاملاً، إلا أنه من مقتضيات المصلحة العامة أن يترك للإدارة في الغالبية من الحالات قسطين من حرية التصرف، يتيح لها أن تختار الوسيلة المناسبة لمواجهة الظروف والوقائع[٢]، وأن يتاح لها في مجالات أخرى، فرصة الاختيار بالنسبة إلى وقت إقدامها على التصرف.

إن السماح للإدارة بقدر من السلطة التقديرية زيادة أو نقصاً في مجال وهذه السلطة لا تكاد تنعدم في اختصاص من الاختصاصات ولا تصل إلى حد السلطة المطلقة بحال من الأحوال، وذلك ضمن القيد الذي تخضع له الإدارة في ألا ينجرف عملها الى أي انحراف أو تعسف.[٣]

---

(١) موسوعة الانظمة السعودية على شبكة الانترنت ، http://mohamoon-ksa.com

(٢) د . سامي جمال الدين ، المرجع السابق ، ص ٢٤ و ٢٥ .

(٣) د علي خطار شطناوي – موسوعة القضاء الاداري- الجزء الثاني – دارالثقافه للنشر والتوزيع – عمان ، الاردن ص ٨٧٨

وإن سلطة الإدارة تكون مقيدة إذا لم يترك لها أي اختيار أو تقدير بالنسبة إلى جميع أركان العمل الإداري، وتكون سلطاتها تقديرية، إذا ما ترك لها قدراً من حرية الاختيار بين أن تتخذ الإجراءات أو التصرف أو لا تتخذه، أو حرية اختيار الوقت المناسب أو اختيار الشكل المناسب، وان تتوخى في كل عمل تؤديه تحقيق المصلحة العامة، وإلا كان عملاً مشوباً بعيب الانحراف أو إساءة استعمال السلطة. (١)

ثالثا : مبررات السلطة التقديرية.

إن أهم مبررات السلطة التقديرية للإدارة كاستثناء على مبدأ المشروعية الإدارية أن السلطة التقديرية للإدارة هي ضرورة عملية قانونيه، فمن الناحية القانونيه فإن السلطة التقديرية للإدارة ينظر إليها كضرورة لازمة لتكملة وتنظيم الفراغ، الذي يوجد في دائرة النظام القانوني إذ من المستحيل التوقع المسبق لوضع الحلول لكل الأمور في الحياة المتغيرة(٢).

وعلى ذلك تساعد السلطة التقديرية الإدارة على تفسير هذه النواحي وتكملتها بما تقتضيه الحاله، آخذة في الاعتبار الظروف الخاصة بكل حاله على حدة، أما من الناحية العملية بحيث تسمح السلطة التقديرية بمواءمة تصرفاتها والحاجات العامة والتغيرات الاجتماعية وتطبيق القواعد العامة المجردة على الواقع المتغير للحياة اليومية، وذلك لأن المنطق والمصلحة العامة وحسن سير المرفق العام يتطلب منح الإدارة قدراً من الحرية في اتخاذ التصرف أو عدم اتخاذه، وتحديد الوقت المناسب للتصرف إذ إن حصر دور الإدارة في مجرد التنفيذ لا يتفق مع المصلحة العامة في شيء(٣).

---

(١) د. عبالغني بسيوني عبالغني ، القضاء الاداري ومجلس شورى الدوله ، الدار الجامعيه للطباعه والنشر ، القاهرة ، ١٩٩٨ ، ص ٤٢ ومابعدها .

٢) حكم المحكمة الإدارية في مصر، رقم القضه ٢ ، السنة ٣ ق ، جلسة ٩ / ٤/ ١٩٨٨ .

(٣) انظر محمد عصفور ، مذاهب المحكمه الاداريه العلياء في الرقابه والتفسير والابتداع ، الجزء الاول ، المطبعه العالميه ، القاهرة ، ١٩٥٧ص ١١٠ .

وتتلخص مبررات أو دواعي السلطة التقديرية للإدارة في النقاط الآتية:

١- يصعب وضع قواعد تتلاءم مع التطور المستمر والمتغير للحياة الاجتماعية.

٢- نظراً إلى اختلاف الظروف والحالات فقد جاءت فكرة السلطة التقديرية لتساعد على تحقيق العدالة والمساواة في مجال التطبيق .

٣- السلطة المقيّدة تجعل الإدارة آلة، وليس لها أي دور في الابتكار، ولا يتفق ذلك مع المصلحة العامة في شيء.

وترتيبا على ماسبق فأن الباحث يرى أن الرقابة الإدارية التي يختص بها ديوان الخدمة المدنية والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة على السلطة التقديرية لجهة الإدارة ترتبط بقيدين :

الاول : أن تكون غاية وأهداف التصرفات والقرارات الصادرة لتحقيق مقتضيات المصلحة العامة.

الثاني : تطابق القرارات والتصرفات الصادرة عن الديوان او الجهاز مع المصلحة العامة [١].

ومثال ذلك طلب منح الموظف إجازة بدون راتب، فان اعتماد الموافقه او الرفض او التأجيل تبعاً لمقتضيات المصلحة العامة وحسن سير العمل في الجهاز الحكومي أو الإدارة المعنية التابع لها الموظف طالب الإجازة. [٢]

---

(١) د محمد فؤاد عبدالباسط ، القضاء الإداري ، المكتبة القانونيه ، دون سنة، القاهرة ، ص ٣٠٠ .

(٢) د. محمد مصطفى حسن، مرجع سابق، ص١٩٢.

الفرع الثاني

السلطة التقديرية في مجال

القرار الإداري

يتفق الفقه على أن مجال أعمال السلطة التقديرية هو القرار الإداري ، إلا إن هذا الفقه قد اختلف في تحديد نطاق القرار الإداري في مجال السلطة التقديرية بالنظر إلى عناصره .

ومن ثم كان من الطبيعي بحث المجال الحقيقي للسلطة التقديرية من خلال عناصر القرار الإداري ، لذا مامدى ماتتمتع به الإدارة من سلطة ازاء هذه العناصر؟(١).

أولا : حدود السلطة التقديرية .

اشرنا فيما سبق إلى أن الفقه قد اختلف في تحديد نطاق القرار الإداري في مجال السلطة التقديرية بالنظر إلى عناصره ، وإذا نظرنا الى أركان القرار الإداري نجدها خمس ، تتمثل في السبب، الشكل ، الإختصاص ، المحل ، الغاية .

وسنستعرض هذه الأركان لبيان مجال أعمال السلطة التقديرية من خلالها .

(١) – ركن الإختصاص :

يتفق الفقه الى أن سلطة الإدارة بصدد ركن الإختصاص دائمًا تكون مقيدة وليست تقديرية ، ويعود ذلك إلى أن تحديد الجهة أو الهيئة صاحبة الإختصاص هو من عمل المشرع ، فهو الذي يحدد السلطة المختصة ، وبالتالي لا مجال هنا للسلطة التقديرية فإما أن تكون الإدارة مختصة وإما لا تكون مختصة ، وإلا بات عملها معيبا بعيب عدم الاختصاص (٢).

---

(١) انظر د. بدر محمد عادل ، المرجع السابق ص ٤٤ ، د عبدالحكيم فوده ، الخصومة الإدارية ، الجزء الثاني ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٩٧ ، ص ٧٢ .

(٢) د. فاروق أحمد خماس، المرجع السابق ، ص ٤٦ وهو يرى ان ركن الاختصاص محددا بموجب القواعد القانونية المنظمة للنشاط الإداري ، ان صدور القرار من غير الشخص الذي حددته القواعد القانونية يشكل انتهاكا لقاعدة الاختصاص.

لذا فان عيب الاختصاص يتعلق بالنظام العام ، الأمر الذي يجوز للخصوم الدفع به أمام القضاء في أي مرحلة كانت عليها الدعوى ، فضلا عن أن للقاضي إثارته من تلقاء نفسه ولو لم يدفع به الخصوم ، وفي ذلك تقول المحكمة الكبرى المدنية – بدائرة إدارية – في حكم لها إن " الدفع المتعلق بالإختصاص بإصدار القرار الإداري من الدفوع المتعلقة بالنظام العام التي تتصدى لها المحكمة من تلقاء نفسها في أية مرحلة من مراحل الدعوى [1] .

كما تقرر المحكمة ذاتها في حكم آخر بأن: (القرار الإداري هو عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة للجهة الإدارية ويتعين لصحته أن يكون صادرًا من مختص بإصداره وأن يستند إلى سبب صحيح مشروع يتفق وأحكام القانون [2]) وفي حكم آخر ايضا تقرر :(أن القرار الإداري هو إفصاح من جهة الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني متى كان ذلك ممكنًا وجائزًا بهدف تحقيق المصلحة العامة [3] .

(٢) – ركن الشكل :

الأصل أن الإدارة غير ملزمة بإفراغ قراراتها في شكل محدد فقد يكون القرار مكتوبًا أو شفهيًا وقد يكون صريحًا أو ضمنيًا ، وفي هذا المجال تكون سلطة الإدارة التقديرية ، أي في افراغ شكل القرار ، ولعل هذا مانلاحظه كثيرًا في حالة القرارات السلبية .

([1]) راجع حكم المحكمة الكبرى المدنية ،بدائرة إدارية في الدعوى رقم ٤١٧ لسنة ٢٠١٥ بجلسة ٢٠٠٦/١/٣٠ ، غير منشور

([2]) راجع حكم المحكمة الكبرى المدنية ، الغرفة الأولى الإدارية في الدعوى رقم ٣٨٤٤٣ بجلسة ٢٠٠٦/٣/٢٨ ، غير منشور

([3]) راجع حكم المحكمة الكبرى المدنية ، الغرفة الأولى الإدارية ، في الدعوى رقم ١١١٨٥ بجلسة ٢٠٠٦/٩/٢٨ ، غير منشور .

وقد يلزم القانون الإدارة باتباع شكل محدد في إصدار القرار كأن يكون مكتوبًا أو اتخاذ إجراءات معينة كأخذ رأى جهة معينة قبل إصداره حتى ولوكان رأيها استشاريا غير ملزم بقصد تحقيق مصلحة عامة ، مما يكون اختصاصها ف ي هذا المجال مقيدا وليس تقديريا ، الامر الذي يتعين على الادارة اتباع الشكل و الإجراءات التي أوجبها القانون، وإلا عد قرارها مشوبا بعيب الشكل يستوجب إلغائه ، ويذهب راي الى انه لامجال للسلطة التقديرة في ركن الاختصاص سواء في الافراغ او الاجراءات (١).

وهذا ما انتهت إليه محكمة الاستئناف العليا المدنية البحرينية في حكم لها الى أن الأصل أن الإدارة حرة في التعبير عن إرادتها بأي شكل يضمن وصولها إلى علم الأفراد طالما لم يتطلب المشرع إفراغ هذه الإرادة في شكل خاص (٢).

(٣) – **ركن الحل :**

المحل في القرار الإداري هو موضوعه وفحواه المتمثل في الأثر القانوني الذي يرتبه القرار حالًا ومباشرًا ، وذلك إما بإنشاء مركز قانوني جديد وإما بتعديل مركز قانوني قائم أو إلغائه ، وفي ذلك تقول المحكمة الكبرى المدنية – الغرفة الثانية– في حكم لها بأن : (المحل في القرار الإداري هو الأثر القانوني الذي يهدف مصدره إلى إحداثه(٣)) ، فمحل القرار الصادر بفصل موظف هو إنهاء علاقته مع الإدارة ، ومحل القرار الصادر بتوقيع الجزاء التأديبي هو الجزاء التأديبي المراد توقيعه ، ومحل القرار الصادر بترقية موظف هو وضع الموظف في مركز قانوني جديد .

---

(١) عبدالحكيم فوده ، الخصومة الإدارية ، المرجع السابق ، ص٧٢ .

(٢) راجع حكم محكمة الاستئناف العليا في الدعوى رقم (٢١) لسنة ١٩٨٩، بجلسة ١٩٨٩/٦/٣١ ، المختار من الاحكام الصادرة عن جهة الإدارة، القاعدة (٦٢) الطبهة الاولى ، هيئة التشريع والافتاء القانوني ، البحرين ، ٢٠٠٠، ص ١٠٠ .

(٣) حكم المحكمة الكبرى المدنية ، الغرفة الثانية ، في الدعوى رقم ١٩٥٠ لسنة ١٩٩٩. غير منشور .

و يتفق الفقه أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في مجال محل القرار الإداري وذلك حينما يترك لها القانون الاختيار بين عدة بدائل متاحة كلها أمامها ، فتستطيع الإدارة أن تحدد بحرية محل القرار الذي تراه ملائما[1] ، ومثال ذلك حرية الإدارة كقاعدة في اختيار الجزاء التأديبي الذي تراه مناسبا لخطورة المخالفة المرتكبة ، وحريتها في إصدار قرار نقل الموظفين بحسب ما تراه محققا لصالح العمل ، وسلطتها في تقدير ملاءمة شغل الوظائف الشاغرة ، وحريتها الواسعة في إنشاء وتنظيم المرافق العامة ، سلطة تقديرية واسعة في إنشاء أو عدم إنشاء المرافق العامة ، وتوزيعها على المناطق المختلفة بحسب قدراتها المالية وإمكانياتها الفنية والبشرية .

(٤) – ركن السبب :

سبب القرار الإداري يتمثل في الحالة الواقعية أو القانونية التي تستدعي تدخل الإدارة بقرارها الإداري ، وبمعنى آخر السبب هو العناصر القانونية والواقعية (المادية) التي تسبق القرار وتدفع الإدارة إلى التصرف باتخاذ القرار[2] ، فسبب صدور القرار التاديبى الصادر بتوقيع جزاء

([1]) انظر في هذا التوجه د. بدر محمد عادل،المرجع السابق ص ٤٦ .

([2]) تؤكد المحكمة الكبرى المدنية بدائرة إدارية أن دعوى الإلغاء هي دعوى عينية هدفها تنقية القرارات الإدارية مما يشوبها من أوجه عدم المشروعية ويكون القرار الإداري خارجًا عن نطاق المشروعية إذا ما أفتقد إلى أحد أركانه الخمسة كما لو صدر عن غير مختص أو في غير الشكل الذي حدده القانون أو صدر مخالفًا لأحكام القانون أو مبادئه العامة أو أفتقر لأسباب تبرر إصداره أو حاد في غايته عن تحقيق المصلحة العامة أو الهدف الذي حدده القانون لإصداره ولا يكفي لصحة القرار الإداري استناده إلى سبب يبرره بل يجب أن تتوافر في هذا السبب الشروط الآتية: ١) أن يكون سبب القرار قائمًا عند إصداره. ٢) أن يكون سبب القرار مشروعًا ويكون القرار قائمًا على سبب غير مشروع إذا كان هذا السبب مخالفًا للأسباب التي لزم المشرع الإدارة بالاستناد إليها عند إصدار القرار والعبرة في تحديد مدى مشروعيته السبب أن يكون السبب محددًا بوقائع ظاهرة يقوم عليها وذلك لتمكين صاحب الشأن من تحديد مدى مشروعية السبب تكون بمراعاة السبب الحقيقي الذي صدر لقرار استند إليه . ٣) أن يكون سبب القرار محددًا بوقائع ظاهرة يقوم عليها وذلك لتمكين صاحب الشأن من تحديد موقعه منه قبولاً أو رفضًا وحتى يتمكن القاضي من أعمال رقابته القضائية على هذا القرار حيث أنه يتعين على جهة الإدارة الإفصاح عن أساب قرارها حتى إذا ما وجد فيها صاحب الشأن مقنعًا تقبلها وإلا كان له أن يمارس حقه في التقاضي وسلك الطريق الذي رسمه القانون في هذا الشأن . انظر: حكم المحكمة الكبرى المدنية ، الغرفة الأولى الإدارية ، في الدعوى رقم ١١١٨٥ بجلسة ٢٠٠٦/٩/٢٨ ، غير منشور .

على موظف معين هو المخالفة الإدارية التي ارتكبها الموظف فدفعت الإدارة إلى إصدار الجزاء التأديبي ، كما أن سبب قبول استقالة الموظف هو تقديم طلب الاستقالة من جانب الموظف .

واذا حدد القانون سبب القرار الإداري تحديدا دقيقا بما لايترك مجالا للتفسير أو التدخل الإداري، فسلطة الإدارة في هذا الصدد مقيدة ، ولامجال للسلطة التقديرية . مثال ذلك بالنسبة لتوافر شروط ترقية الموظف بالأقدمية المطلقة ، عندئذ على الإدارة إصدار قرار الترقية دون تدخل منها في هذه الشروط بالحذف أو الإضافة أو التأويل .

وفي المقابل قد لا يحدد القانون سببا للقرار فيترك للإدارة تقدير قيام السبب فيكون لها سلطة تحديد الأسباب التي تراها مناسبة لها ، مثال ذلك القرارات المتعلقة بفصل الموظفين من الخدمة أو انهاء عقود التوظيف طبقا لحلول الاسباب الداعية لها وفي كلتا الحالتين السابقتين ، أي فيما إذا اتخذت الإدارة لقرارها سببا ما ، سواء كانت ملزمة بأسباب معينة أو اختارت السبب الذي تراه بحسب تقديرها فإن وجود هذا السبب وتكييفه القانوني أمور لا تستقل الإدارة بتقديرها بل تخضع لرقابة القضاء ، الأمر الذي تكون معه سلطة القاضي الادارى تجاهها مقيدة لا تقديرية (١) .

---

(١) ومن ذلك ماقضت به المحكمة الإدارية المصرية بالغاء قرار الغاء موظف بسبب ان تملكه المدعي ارضا زراعية بطريق الانتفاع من الاصلاح الزراعي لفصلة من الخدمة مادام انه لم يثبت من الاوراق سبب من اسباب انتهاء الخدمة أو خروج على مقتضى الواجب الوظيفي بما يبرر فصله لسبب تأديبي ، القضية رقم ٣٩٣ لسنة ٢ قضائية ، بجلسة ١٩٧٢/١/١٩ ، المجموعة ٣ ص ٢٤٨ .

(٥) – ركن الغاية :

أي الهدف أوالنتيجة النهائية التي أرادتها الإدارة من إصدارها القرار ، وهي دائما تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ، وإلا عد قرارها غير مشروع ، ومع ذلك فقد يلزمها القانون في بعض الحالات بتحقيق غاية معينة بذاتها ، وهو ما يسمى اصطلاحا بقاعدة تخصيص الأهداف (١).

ومهما يكن من امر ففي كلتا الحالتين تكون سلطة الإدارة مقيدة بتحقيق الغاية التي عينها القانون ولا تحيد عنها ، كسلطة الإدارة في إبعاد الموظف الاجنبي بهدف مصلحة الدولة السياسية .

ويترتب على إصدار الدولة قراراً لا يستهدف المصلحة العامة أو الهدف الذي نص عليه القانون ، أن يكون قرارها مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة ، وفي ذلك قضت المحكمة الكبرى المدنية – الدائرة الإدارية – بأنه يشترط لصحة القرار الإدارى ألا تسيء الجهة الإدارية مصدرته استعمال حقها عند إصداره إذ يجب أن يتقيد القرار الإداري بالهدف التشريعي الذي ابتغاه المشرع وإذ تنكبت الإدارة وجه المصلحة العامة وإصدار قرارها بباعث لا يمت إلى السلطة بالمصلحة فأنها تكون قد تعسفت وأساءت استعمال سلطتها (٢).

---

(١) وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية في البحرين: (وحيث أن القرار الاداري هو إفصاح عن إرادة منفردة لسلطة ادارية وطنية بوصفها سلطة عامة بقصد إحداث اثر قانوني معين ، إلا أنه ليس كل قرار يصدر من هيئة ادارية يعد قراراً ادارياً إذ يلزم لتحقق وصف القرار الاداري بالمفهوم المذكور ان تتخذه الجهة الادارية بقصد تسيير مرفق عام من مرافق الدولة مستهدفة تحقيق مصلحة عامة بحسبان القرار هو أداة الجهة الادارية في تسيير هذا المرفق، فاذا دار القرار حول مسألة من =مسائل القانون الخاص أوتعلق بإدارة أموال شخص خاص انحسر عنه وصف القرار الاداري.) حكمها في القضية رقم ٤٢٧٣ لسنة ٢٠٠٧ بجلسة ١٣/٧/ ٢٠٠٧، حكم غير منشور .

(٢) راجع حكم المحكمة الكبرى المدنية بدائرة إدارية في الدوى رقم ١٦٦٢ لسنة ٢٠٠٤ بجلسة ٢٥/٥/ ٢٠٠٤، حكم غير منشور .

وخلاصة القول ان مجال أعمال السلطة التقديرية يظهر في المحل والسبب ، أما السلطة المقيدة فتظهر في الشكل والاختصاص والغاية على النحو الذي أوضحناه(١).

ثانيًا : مدى الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة.

الأصل أن تخضع القرارات الإدارية لرقابة التظلم أمام الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف وهو مايطلق علية بالتظلم الولائي(٢) الذي يقدم بناء على التظلم الإداري إلى لجنة التظلمات في الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف ، وبعد استنفاد هذه الوسيلة و يصبح القرار الإداري، قرارًا نهائيًا في جهة الإدارة ، فأنه يحق للموظف أن يقدم التظلم أمام ديوان الخدمة المدنية ، أو اللجوء إلى القاضي الطبيعي لرفع طعنا على القرار الإداري .

ومما لاشك فيه أن الحق في التقاضي هو حق دستوري فكل شخص يستطيع الوصول إلى قاضية الطبيعي ، وتتحرك الرقابة القضائية من خلال المطالبه القضائيه بالطعن أمام المحكمة الكبرى الإدارية على القرارات النهائيه التي يرى أصحابها تمس حقا من حقوقهم ولايرتضونها (٣). اما فيما يتعلق بممارسة الاختصاصات التقديرية ، فيرى جمهور الفقهاء ان الاصل فيها انها لاتخضع لرقابة القضاء ذلك انها ترتبط بفكرة الملاءمة .

---

(١) د. بدر محمد عادل ، المرجع السابق ، ص ٤٨، وهو يرى ان السلطة التقدير تظهر في الشكل والمحل والسبب ، اي أنه اضاف ركن الشكل كاحد عناصر السلطة التقديرية لجهة الإدارة وهو مالانتفق معه في هذا التوجه ، إذ يكتفي الباحث الى أن اعمال السلطة التقديرية تجد اساس أعمالها في ركني السبب والمحل . حيث يرى الباحث أن على رجل الإدارة الاستمرار في افراغ إرادته في الشكل الذييحدده القانون وان يحترم قواعد الاختصاص ، بحيث يكون عملا باطلا أو معدوما إذا ماخرج على القواعد السابقة .
واما ركن الغاية فهو الحد الخارجي للسلطة التقديرية ، وبهذا المعنى يكون من عناصر التقييد في القرارات الإدارية .

(٢) د. أعاد علي حمود القيسي – القانون الاداري(دراسه مقارنه)، كلية القانون وعلوم الشرطه ، اكاديمية دبي ،دبي ٢٠٠٦ ، ص ١٦٦، وكذلك د.حسني درويش عبد الحميد ، مبدأ سيادة القانون وضماناته في دولة البحرين ، وزارة شئون الاعلام ، البحرين ، ٢٠١٠ ، ص ٩٣ .

(٣) د .محمد ماهر ابوالعينين ، الانحراف التشريعي والرقابه على دستورية القوانين (دراسة تطبيقيه) الطبعه الاولى ، المركز القومي للاصدارات القانونيه ، ٢٠١٣ ، ص ٤٣.

وتحليلا لهذا الفقة فأن الادارة تملك حرية تقدير مدى ملاءمة ماتتخذه من قررات وماتأتيه من تصرفات ، ولذلك فان هذا الفقه يرى أن الاداة ليس لها أن تفعل ماتشاء في حدود اختصاصاتها القائمة على هذه الفكرة لما في ذلك من خطر على حقوق الافراد ولذا فان مجلس الدولة يخضعها في كثير من الحالات لرقابته في هذا المجال .

فمن ناحية اذا كان القاضي الاداري لايراقب ملاءمة التصرف الذي اتخذته الادارة في ذاته ، فانه يراقب من ناحية أخرى الظروف والملابسات التي احاطت بالادارة عند اتخاذها لهذا التصرف أو عند تقديرها لملاءمته (١).

وقد يذهب القاضي الإداري إلى أبعد من ذلك عندما يبسط رقابته على عنصر الملاءمة ذاته ولكن بإعتباره شرطًا من شروط مشروعية التصرف ، ومن ناحية ثالثة فقد ابتدع القضاء الإداري نظريات حديثة ، أصبح يراقب من خلالها عنصر الملاءمة في القرارات الإدارية حتى ولو لم تكن هذه الملاءمة شرطا لمشروعية تلك القرارات ومنها نظريات الخطأ البين في التقدير، والموازنة بين المنافع والأضرار في فرنسا ، ونظرية الغلو في المجال التأديبي في مصر (٢).

ونخلص من ذلك كله إلى أن هناك رقابة قضائية على القرارات والتصرفات القانونيه التي تصدر عن ديوان الخدمه المدنيه و الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

وعلى ضوء ماتقدم فأنه يمكن القول أن السلطة التقديرية ، تخضع لرقابة القضاء في كلا الحالتين ونعني بهما حالة السلطة المقيده و حالة السلطة التقديرية (٣) ، غير أنه يمكن القول إن رقابة

---

(١) عبالغني بسيوني عبدالله ، القضاء الاداري ومجلس شوى الدولة اللبناني ، الدار الجامعية ، بيروت ،١٩٩٨ ، ٤٣ .

(٢) د. رمضان محمد بطيخ ، المرجع السابق ، ص ١١٢ ومابعدها .

(٣) انظر د. رمضان محمد بطيخ ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٩٦ ، ص١٤٩ .

القضاء تتسع من حيث المدى والدرجه في الحاله الاولى ، وتضيق من حيث المدى والدرجه في الحاله الثانيه.(١)

كما يناشد الباحث القضاء الإداري التوسع في الرقابة على حالة السلطة التقديرية حتى لاتستغل هذه الحالة من قبل الجهة الإدارية فتتدخل فيها الاعتبارات الخاصة على المصلحة العامة وحقوق الموظفين .

ويمكن – في رأي الباحث– للقضاء أن يفرض رقابته على الملائمة في الأعمال والقرارات من خلال ممارسته للرقابة على المشروعية ، وهو ما يعني أن عنصر الملاءمة قد أضحى ركنا من أركان المشروعية ذاتها في العمل الإداري ، فإذا لم تراقب الملاءمة صراحة وبوضوح وتحت هذا المسمى فإنها سوف تفرض عليها الرقابة عملا وواقعا ولكن تحت ستار وعباءة المشروعية .

واذا كان منح الادارة صلاحية التقدير اثناء قيامها بأعمالها يعد مسألة ضرورية لرفع كفاءة الجهاز الاداري وزيادة فاعليته لأنه لايمكن ان تخلو الادارة من روح الابداع والابتكار في مجال التطوير ومواكبة الضرورات الاقتصادية والتنموية ، فأن الباحث يقدر قيام حالة السلطة التقديرية في الاوقات التي يسمح القانون فيها.

وفي هذا السياق المتقدم فإن الباحث يناشد ديوان الخدمة المدنية ان يبسط رقابته على هذه الحالة واعني بها حالة السلطة التقديرية بأعتباره ليس جهة قضائية وقد منحة قانون الخدمة المدنية حق الرقابة الإدارية والاشراف مما يمكنة من تعديل او الاعتراض على القرارات التي تتخذها جهة الادارة في اوسع نطاق .

---

(١) د يسري محمد العصار ، مبدأ الشرعيه وتنظيم القضاء الاداري واختصاصاته ،دار النهضه العربيه، القاهره ، ٢٠٠١، ص ١٣٦

وقد يترتب على منح القائمين على تطبيق القانون سلطة تقديرية في إصدار قراراتهم من شأنه أن يضعف من قيمة القاعدة القانونية . إذ هناك خشية من تحكم مصدر القرار ، فقد يحركه غرض لا يتفق مع المصلحة العامة .

فقد يكون استعمال السلطة بقصد الانتقام ، وهي اسوء صور لإساءة استعمال الحق ، إذ الأصل ان السلطة من أجل تحقيق المصلحة العامة ، لا جلب الأذى و الإضرار بالغير و تصفية الحسابات .

ومن زاوية اخرى فإن جهات القضاء لا تفرض رقابتها سوى على مشروعية العمل أو التصرف الإداري دون ملاءمته ، بمعنى أنه لا مجال لإعمال ولايتها بخارج نطاق التيقن من التزام الإدارة بالقانون والشرعية النصية ، وأما فيما وراء ذلك مما يتصل بمدى مناسبة أوملائمة إصدار العمل الإداري المشروع فلا مجال لتلك الولاية مادام ذلك لايعد من قبيل الشروط لصحة إنعقاد التصرف.

وبذلك يقع عبء دور الرقابة على الملاءمة على عاتق جهات غير القضائية – الرقابة الإدارية لديوان الخدمة لانها جهة أقدر من غيرها على الإحاطة بكافة الظروف والملابسات المحيطة بالأعمال والتصرفات بحيث يصبح تقديرها مناسبا وملائما لكل عمل أو تصرف إداري على حدة على وجه العموم، و عند صدوره عن السلطة التقديرية للجهة الإدارية على وجه الخصوص .

ويقصد بالرقابة على الملاءمة في تقدير الباحث تيقن جهة فرض الرقابة الإدارية من صُدُور العمل أو التصرف الإداري مناسبا وملائما من حيث الزمان والمكان والأشخاص المتعلق بهم للظروف والاعتبارات الواقعية المحيطة بكل من السلطة المحلية والمتعاملين معها ، وسواء اتصلت تلك الظروف والملابسات بالمعايير الموضوعية أم انصبت على الأوضاع و المعايير الشخصية المنطوي عليها في اتخاذه العمل أو التصرف الاداري .

والرقابة على الملاءمة تجد مجالها في قيام جهة الإدارة من خلال ما يقدم لها من تظلمات وطلبات – بالمحافظة على مناسبة أعمالها وتصرفاتها لبقائها واستمرار تنفيذها بصورة مسايرة للظروف والعوامل التي تصاحب كافة مراحل إصدارها وتنفيذها وبقائها الى حين انتهاء العمل بها أو استنفاذها لأغراضها الصادرة من أجل تحقيقها .

إذن الغرض الذي نحن بصدده هنا لا يخرج عن أحد احتمالين : الأول : يصدر فيه التصرف أو العمل الإداري بصورة غير ملائمة ابتداءً عن الإدارة برغم كونه مشروعًا، والثاني : أن يفقد ملاءمته بعد صدوره على إثر ظروف جديدة لابست تطبيقه أو تنفيذه وهنا يمكن لجهة الرقابة الإدارية إعادة الملاءمة والمناسبة إليه من خلال ادخال نوع من التعديل عليه ، تحقيقا للعدالة من ناحية ومحافظة على الحقوق المشروعة لمن يعنيهم ذلك العمل من ناحية اخرى .

الفصل الثاني

أساليب ومراحل الإختصاص الرقابي

تمهيد وتقسيم :

تبين – فيما تقدم – أن الرقابة ليست أمرًا منفصلًا عن النشاط الإداري ذاته ، بل هي عملية مرتبطة به أوثق ارتباط ، ومن نافلة القول إن عمل الرقابة لم يعد في المقام الأول يعتمد على القوانين واللوائح والتعليمات للوقوف على مدى الالتزام بها، إنما يتجاوز ذلك بكثير بحيث يهتم بصورة ملحوضة بدراسة الإجراءات، وتتبع مراحل التنفيذ، ثم تحليل النتائج .

وليس من شك في أن ثمة اساليب وصور رئيسية يتعين أن يستعين بها إذا ما أريد لنظام الرقابة الإدارية أن يثبت مقدرته وفعاليته لتقييم الأداء الفعلي ونتائجه.

وهديا على ماتقدم سيتم في البداية ومن خلال هذا الفصل ألقاء الضوء على ماهية الاساليب الرقابية وإطارها القانوني والفقهي، وبيان مراحل الرقابة ثم سيتم بالشرح تناول اقسام الاساليب الرقابية ، وعلية تم تقسيم هذا الفصل على النحو التالي :

المبحث الاول : ماهية الاساليب الرقابية وصورها

المبحث الثاني : أساليب الرقابة الإدارية

المبحث الأول

ماهية الأساليب الرقابية وصورها

تمهيد وتقسيم :

ليس من شك أن ثمة أساليب رقابيه رئيسية يتعين استعمالها على نحو صحيح إذا ما أريد لنظام الرقابة الإدارية أن يثبت مقدرته وفعاليته في تقييم الأداء الفعلي ونتائجه تقييماً موضوعياً بعيداً عن المؤثرات الشخصية التي تفسد التقييم وتفقده غايته الأساسية.

ويتم ممارسة هذه الاساليب في إطار القانون الإداري بمقتضى نص في القانون أو اللائحة [1]، أو طبقا للقواعد العامة المسلم بها في الإدارة العامة([2]).

وتأسيسًا على ماسبق سيتم تقسيم هذا المطلب إلى الفروع التالية :

المطلب الأول : ماهية الأساليب الرقابية وإطارها القانوني والفقهي

المطلب الثاني : صور الرقابة الإدارية

([1]) ومن امثلة ذلك مانصت عليه الماده (٧) من قانون ديوان الرقابه الماليه والاداريه ، التي تنص على أن : (يباشر الديوان اختصاصاته المنصوص عليها في هذا القانون عن طريق التدقيق والتفتيش والفحص والمراجعة ، وله أن يقوم بهذه العمليات من تلقاء نفسه أو بناء على طلب الجهات الخاضعة للرقابة ذاتها، ويجوز أن يكون التفتيش مفاجئا.وتكون الرقابة التي يباشرها الديوان رقابة شاملة أو انتقائية وذلك وفقا للقواعد التي تقررها خطة العمل التي يضعها رئيس الديوان.)

([2]) انظر د. بكر القباني ، الوجيز في الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص ١٧٦ ، وكذلك د. رمضان محمد بطيخ ، المرجع السابق ص ٢٧٧ .

المطلب الأول

ماهية الأساليب الرقابية وإطارها القانوني والفقهي

من المسلم به إن أساليب الرقابة تعد بمثابة المرآه التي توضح النتائج التي يسفر عنها تنفيذ البرامج والخطط والسياسات بمعنى آخر يمكن القول إن هذه الوسائل ماهي إلا مصادر للبيانات والمعلومات التي تعكس مستوى الاداء او مدى التقدم في تحقيق الاهداف وذلك بما يعطى للاجهزة الرقابية القدرة على عقد المقارنة او اجراء القياس وبالتالي استخلاص النتائج تمهيدًا لإتخاذ ماتراه من تصرفات او قرارات(١) .

وتأسيسًا على ماسبق سيتم تقسيم هذا المطلب فرعين :

الفرع الأول : مفهوم الأساليب الرقابية

الفرع الثاني : الإطار القانوني والفقهي للأساليب الرقابية

---

(١) تجدر الإشارة الى أن المملكة العربية السعودية ، قد انشأت المركز الوطني لقياس أداء الأجهزه الحكومية ، تم انشاؤه بقرار من مجلس الوزراء الموقر رقم (٣) بتاريخ ٦/ ١/ ١٤٣٧هـ؛ بناء على توصية مجلس الشؤون الاقتصادية والتنمية رقم (٨/ ٣٦)، بتاريخ ٢/ ١١/ ١٤٣٦هـ؛ لتكون له شخصية اعتبارية مستقلة مالياً وإدارياً ويرتبط تنظيمياً برئيس مجلس الوزراء.

ويهدف إلى قياس أداء الأجهزة العامة، والتنسيق مع الجهات المختلفة ذات العلاقة في القطاعين العام والخاص؛ من أجل تحقيق أهداف خطط التنمية، ويعمل على ذلك من خلال قياس مخرجات تنفيذ خطط التنمية، والتأكد من توافق ومواءمة أهداف ومؤشرات خطط الأجهزة مع خطط التنمية، وإعداد وتطبيق منهجية موحدة، وآليات وأدوات قياس وإدارة الأداء للأجهزة، ومساندتها في بناء قدرات قياس وإدارة الأداء.

الفرع الأول

مفهوم الأساليب الرقابية

يرى بعض الفقهاء أن وسائل الرقابة الإدارية هي الأدوات الرئيسية التي يستعين استعمالها إذا ما أريد لنظام الرقابة أن يثبت مقدرته وفعاليته ، وعلى ذلك فأن هذا الراي لايفرق بين الاساليب والادوات التي تستعمل في ممارسة الرقابة الإدارية على أعمال الموظفين ([1])، ويرى فقهاء آخرون أن المقصود بأساليب الرقابة الإدارية هي الوسائل التي تستعملها الرقابة لكي تحقق ما يُناط بها من أهداف. [2] ويتفق الباحث مع هذا الرأي الفقهي فيما ذهب إلية من أن الأساليب الرقابية تحمل ذات معنى الوسائل ، وإن كان الباحث يرى أن هذا التعريف قد شابه بعض القصور من زاوية أخرى وذلك أن هذا الرأي قصر إرتباط الاساليب الرقابية بتحقيق أهداف الرقابة دون اي اهداف اخرى، فهناك أهداف الجهاز محل الرقابة ، وهناك أهداف تتصل بخطط الدولة ، فضلا عن إنه لايمكن ان تنفصل الوظيفة الرقابية الفعالة عن كلا الأهداف بل غايتها ان تدور في رحاها مجتمعة .

ويستفاد مما تقدم ان الاساليب الرقابية كما ترتبط بتحقيق اهداف الرقابة الإدارية ذاتها، فهي ترتبط بأهداف محل الرقابة ايضا، مما يمكن القول معه ان اساليب ووسائل الرقابة تتنوع تبعاً لتنوع نشاط الجهاز الإداري محل الرقابة ، فقد يتوافق معه اسلوب ، ولايتوافق هذا الاسلوب مع نشاط جهاز آخر .

([1]) د. محمد عبد الفتاح ياغي، الرقابة في الإدارة العامة، الطبعة الثانية، ٢٠١٣، دار وائل للنشر، الأردن ، ص٦٩.

(٢) د. عيد مسعود الجهني، المرجع السابق، ص ٣٧٩.

وعلى ضوء ماتقدم يرى الباحث إن اساليب الرقابة الإدارية هي الآليات والمراحل التي عن طريقها تستطيع سلطات الرقابة الإدارية قياس معدل الاداء في التنفيذ، او كشف المخالفات للوقوف على مدى اتفاق هذا المعدل مع ماهو محدد له في المعايير الرقابية سواء من حيث الوقت او الكم او القيمة او التكلفة او غير ذلك .

ويمكن حصر أوصاف الأساليب الرقابية بين أساليب دائمة واساليب مؤقتة ، فالاساليب الدائمة هي أساليب مستمرة لا يتوقف ممارستها على وقت معين ولا على طلب جهة الإدارة الخاضعة للرقابة، أما الأساليب المؤقتة فهي أساليب تمارس في نشاط معين ووقت معين .

وغني عن البيان إن استمرارية تلك الأساليب لا يعني استمرار العمل الرقابي طوال الوقت وإنما يعني ذلك دوريته بصفة دائمة ومنتظمة دون أن يتوقف ممارستها، ولا تختلف من جهة لأخرى وتصلح لكل الجهات ولعل أصدق وصف لها أنها بمثابة المعايير الثابتة التي تطبق في كل الجهات ومن قبيل ذلك المراجعة بمراحلها المختلفة بدءًا من الفحص والتقويم وانتهاء بالتقرير الذي يتضمن نتيجة الفحص وتوصياته وأوجه النقص والقصور ووسائل معالجتها([1]).

أما أساليب الرقابة المؤقتة فهي التي تتسم بالتأقيت، والتأقيت لا يعني أكثر من أن تلك الأساليب التي تصلح لوقت معين لا تتعداه فإذا انتهى هذا الوقت انتهى دورها تماماً ومنها التدقيق في السجلات الخاصة بوقت معين، والجولات الميدانية وتلك الوسائل عادة ما تتخذ أساليب وصفية وأخرى كمية([2]).

([1]) د. حمدي سليمان القبيلات ، الرقابة الإدارية والمالية على الاجهزة الحكومية ، دون ناشر، الأردن ، ١٩٩٨ ، ص ٣٦ .

([2]) د حسين عبدالعال محمد ، الرقابه الاداريه بين علم الاداره العامه والقانون الاداري ، دار الفكر الجامعي ، ٢٠٠٤، ص ٢٣٥ ، ومابعدها.

وغني عن البيان أن أساليب الرقابة الإدارية في مجال القانون الإداري لا يمتد إلى وسائل القانون الخاص المتبعة بالنسبة لمراقبة الإدارات الخاصة، وإن كانت بعض الدول الأوروبية تستعمل في الرقابة على بعض المشروعات المؤممة بعض الوسائل المقررة في ظل القانون الخاص[١].

وتتنوع الأساليب الرقابية بحسب طبيعة وظروف الأعمال الإدارية المشمولة بالرقابة،[٢] فالعمليه الرقابية تتضمن متابعة عمليات التنفيذ من ناحيه ومن ناحيه ثانيه هي رقابه مستمره وشامله على العمل الاداري لتبين مدى تحقيق الأهداف المراد إدراكها في وقتها المحدد، وتحديد مسئولية كل ذي سلطة، والكشف عن مواطن العيب والخلل حتى يمكن تفاديها مستقبلا.

ومن الكتاب من يرى[٣] أن الرقابة الإدارية تستمد اساليبها من العلوم الإدارية والمحاسبية والاقتصادية والقانونية، حيث تقدم أساليب متعددة يصح استخدامها في أنواع الرقابة المختلف بشرط أن يتوفر الدليل أو الغاية الواضحة لنظام الرقابة التي تجعل من الممكن الإفادة عن اختيار أنسب أساليب الرقابة، وعلى سبيل المثال نرى الأساليب الإدارية في الرقابة تنبع من ذات العمليات الإدارية، أي من الكفاءة في بناء التنظيم وفي التخطيط والتوجيه، كما تقوم الأساليب المحاسبية والاقتصادية في الرقابة على القدرة على قياس الإدارة مادياً، ومن ثم تحديد مسئولية الفرد والوحدة عن الأعمال ونتائجها، أما الأساليب القانونية فتضع وسائل فعالة للتأكد مما يلي:

---

(١) د. محمد عبد الفتاح ياغي، المرجع السابق ص٦٩.

(٢) لذلك يرى علماء الإدارة أن عملية الرقابة الإدارية هي إحدى مكونات العملية الإدارية إلى جانب التخطيط، التنظيم، القيادة، الاتصال، الرقابة، د. صلاح الدين فوزي ، الإدارة العامة بين عالم متغير ومتطلبات التحديث ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ ، ص ٥٠ . وانظر ايضا د.عبالغني بسيوني ،أصول علم الإدارة العامة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦، ص ٣٢٤ .

(٣) د. فتحي محمد الاحول ، الرقابة على أموال الدولة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الاجراءات التأديبية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ٢٠١٦ ص ١١٠.

أولًا: قانونية التصرف الإداري، أي تحديد حقوق المواطن في المجتمع وفي مواجهة السلطة الإدارية، وهناك نظم قانونية عديدة تكفل هذا الحق.

ثانيًا: المساواة في المعاملة بين كافة الموظفين عن طريق نظم التفتيش والتظلم.

ثالثًا: العدالة في معاملة موظفي الدولة، عن طريق نظم التوظف وتوفير العلانية لشئون الموظفين والحماية القانونية لحقوق الموظفين.

رابعًا: الوقاية لكفاية الأمانة، عن طريق نظم قانونية للمحاسبة والرقابة على الأوراق ذات القيمة المالية وتحسين الإجراءات والمراجعة الداخلية. (١)

---

(١) التقرير المقدم إلى اللجنة المركزية لتنظيم الإدارة الحكومية من لونرجوبك وجيمس بولوك، القاهرة، ١٩٦٢ صفحة ١٦٠ وما بعدها بعنوان "تنظيم الإدارة الحكومية في الجمهورية العربية المتحدة، ص ٦٤٣.نقلا عن د. عيد مسعود الجهني ، المرجع السابق ص ٣٨٥ .

الفرع الثاني

الإطار القانوني والفقهي للأساليب الرقابية

أولًا : الإطار القانوني.

يحدد القانون الأساليب الرقابيه التي يمارسها الجهاز الرقابي ، ويعد ذلك نوع من الصلاحيات التي يخولها القانون للجهاز لينجز مهمته الرقابيه بيسر وفعالية ، وبذلك فإن قانون إنشاء الجهاز هو المحدد للإختصاص الرقابي ونطاقة وأساليبه .

وفيما يتعلق بديوان الخدمة المدنية فلم ينص قانون الخدمة المدنية او مرسوم إنشاء الديوان على تحديد الأساليب الرقابية لممارسة أختصاصاته الرقابية بأستثناء الإشراف المركزي المنصوص عليه في المادة (٣) من القانون سالف الذكر فيما نصت عليه بأن : (يتولى ديوان الخدمة المدنية الإشراف المركزي على شئون جميع الموظفين المدنيين الخاضعين لأحكام هذا القانون في الجهات الحكومية ..) .

ومن الملاحظ ان قانون الخدمة المدنية قد نص في البند(٣) من المادة(٣) بأن : (يتولى ديوان الخدمة المدنية .. وضع النظم الخاصة بالرقابة الإدارية على الجهات الحكومية، ومباشرة مهام تلك الرقابة فيما يتعلق بتطبيق أحكام هذا القانون، ورفع التقارير الصادرة بشأنها إلى الجهات المختصة.)

حيث أصدر الديوان تعليمات الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ٢٠١٥بشأن النظم الخاصة بالرقابة الإدارية على الجهات الحكومية حيث تضمن البند (سادسا) من هذه التعليمات النص على الاساليب الرقابية التي يمكن لإدارة الرقابة الإدارية بديوان الخدمة المدنية ، القيام بها حيث تضمن بأن : (أعمال الرقابة الميدانية: وتشمل جميع وسائل الفحص والتدقيق مثل مراجعة التقارير الإدارية وفحص السجلات وملفات الموظفين وملاحظات التدقيق السابقة والبيانات

الإحصائية ومقابلة الأشخاص المعنيين، ومناقشة البلاغات المستلمة عبر الخط الساخن والبريد الإلكتروني الخاص بإدارة الرقابة الإدارية وغيرها، وتجري أعمال الرقابة في مقر ديوان الخدمة المدنية أو في مقر الجهة التي توجد بها السجلات والمستندات المطلوب التدقيق عليها، وغيرها مما تختص الإدارة بفصحه ومراجعته، كما يحق لديوان الخدمة المدنية الاستعانة بالمستشارين والخبراء والاختصاصيين في الأمور التي تستدعي خبرة فنية.) .

أما المادة (٧) من المرسوم بقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٢ بشأن إصدار قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية في مملكة البحرين فقد حددت الأساليب الرقابية التي يستند عليها لممارسة الرقابة المالية و الإدارية فتنص على أن : (يباشر الديوان اختصاصاته المنصوص عليها في هذا القانون عن طريق التدقيق والتفتيش والفحص والمراجعة ، وله أن يقوم بهذه العمليات من تلقاء نفسه أو بناء على طلب الجهات الخاضعة للرقابة ذاتها، ويجوز أن يكون التفتيش مفاجئا.)

أما فيما يتعلق بالوضع أمام الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة المنشأ بالقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ فقد نصت المادة الخامسة من البند (١١) على أن : (يباشر الجهاز اختصاصاته الأتية .. وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين .)

كما تضمن قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة الصادر بالقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية الاساليب الرقابية في المواد التالية :

(مادة١-الرقابة الإدارية هيئة مستقلة تتبع رئيس المجلس التنفيذي وتشكل الهيئة من رئيس ونائب له وعدد كاف من الأعضاء.

مادة٢-مع عدم الإخلال بحق الجهة الادارية في الرقابة وفحص الشكوي والتحقيق تختص الرقابة الإدارية بالآتي:

أ–بحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم الادارية والفنية والمالية التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافيها.

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

ونص البند (ج) من القانون رقم ٧١ لسنة ١٩٦٩ بشأن تعديل قانون هيئة الرقابة الإدارية : (تختص الرقابة الإدارية ...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 الشكاوي التي يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة، ومقترحاتهم فيما يعن لهم او يلمسونه بقصد تحسين الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة إنجازه، وكذلك بحث ودراسة ما تنشره الصحافة من شكاوي أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال، أو الاستهتار في هذه النواحي([1]).)

ويتضح من النصوص القانونية السابقة في شأن ديوان الرقابة المالية والإدارية في البحرين ، وكذلك في قانون هيئة الرقابة الإدارية في مصر ، الى أنها تتمتع بأساليب رقابية متعددة تم النص عليها في قوانينها بحيث يتناسب العمل الرقابي مع الاسلوب وفقا لخطة الرقابة بما يناسب

([1]) القانون رقم ٧١ لسنة ١٩٦٩ بشأن تعديل قانون هيئة الرقابة الإدارية ، البند (ج) .

محل الرقابة فالتدقيق مثلا يصلح للتثبت في صحة معاملات التوظيف قوانين الاجهزة، اما التفتيش فقد لايصلح لممارسة معاملات واوراق التوظيف فقد تطلب هذه الاوراق ويمكن فحصها والتدقيق عليها من غير الحاجة الى الانتقال للتفتيش عليها .

وتجدر الملاحظة الى ان ديوان الخدمة المدنية والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة يشتركان في نشاط إداري واحد وهو الرقابة الإدارية على الاجهزة الحكومية في شئون الخدمة المدنية، وهناك مفارقة في التنصيص على الاساليب الرقابية لكل منهما، فقانون الخدمة المدنية لم ينص على التفتيش الاداري لممارسة الرقابة في حين ان قانون الجهاز المركزي قد نص على ممارسة التفتيش الإداري ، وفي المقابل فأن هذا الاخير لم ينص على الاشراف المركزي وهو مانص علية قانون الخدمة المدنية في البحرين .

وعلى هذا الاساس فأن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مصر يمارس الرقابة الإدارية من خلال نظم التفتيش أما ديوان الخدمة المدنية فأنه يمارس الرقابة الإدارية بأعتبار الاشراف المركزي هو المحور الاساسي لممارسة النظم الخاصة بالرقابة الإدارية .

ولاشك أن كلا الجهازين في حاجة الى اساليب رقابية محددة ليتم تحريك الرقابة الإدارية بصورة صحيحة ومقبولة لكافة أطراف الرقابة شأنها في ذلك شأن ديوان الرقابة المالية والادارية في البحرين و هيئة الرقابة الإدارية في مصر، ولايمكن ذلك إلا من خلال التدخل التشريعي للنص على الاساليب الرقابية الفعالة بما يتوافق مع النشاط الإداري .

فضلا عن أن الباحث يود التأكيد عن أن الاساليب وحدها كثيرا ماتكون وحدها غير مجدية مالم تقترن بصلاحيات مترتبة على اثرها ، فما قيمة التفتيش مالم يقترن بضبط الاوراق والموجودات مثلا، فضلا عن أن العملية الرقابية لاتكون فاعلة مالم تقترن الاساليب الرقابية بضوابط تتصل بالاساليب الرقابية، فاجراء التفتيش الإداري من قبل الجهاز الرقابي يتطلب وجود قرائن قوية تؤكد

ارتكاب المخالفة ، فضلا عن اختصاصه بالتدقيق ، وهو يقوم بهذا الاجراء حتى ولم توجد مخالفة ، وإنما من باب المتابعة والمراجعة على اجراءات الادارة .

ثانيًا : الإطار الفقهي.

أختلف الفقهاء في تحديد أساليب الرقابة الإدارية وذلك نظراً لطبيعة وظروف الأعمال الإدارية المشمولة بالرقابة، فيرى البعض أن أهم اساليب الرقابة الإدارية الإشراف والتفتيش والمتابعة وفحص التقارير الإدارية والشكاوى وإجراء التحريات الإدارية(١).

وبالرغم من أن ثمة اساليب للرقابة الإدارية لا خلاف عليها ومنها التفتيش، فإن جانب من الفقهاء[٢] يرون ضرورة إزالة اللبس الذي قد يعلق بالأذهان بين معنى كل من الرقابة والتفتيش، فقد يظن خطأ أنه لا فرق بينهما في حين أن كل واحدة منهما ترمي إلى أغراض يظن خطأ أنه لا فرق بينهما في حين أن كل واحدة منهما ترمي إلى أغراض مختلفة تمام الاختلاف عن أغراض الأخرى.

وطبقا لهذا الاتجاه فأن الرقابة يقصد منها منع حدوث الخطأ وذلك بإرشاد الموظف أو العامل إلى الطريق الصواب من أول الأمر، ولكن التفتيش لا يقصد منه ذلك ولا يمنع الخطأ، فكل ما يقصده هو الوقوف على كمية العمل التي قام بها الموظف أو العامل، وهل قام بها كما يجب أم بها نقص أم خلل، فالتفتيش يكشف الخطأ ولا يمنع حدوثه.

---

(١) د. بكر القباني، المرجع السابق، ص ١٧٦.

(٢) د. خليل الغلاييني، مبادئ في الإدارة العامة، الطبعة الثانية، دار الكتاب العربي ، القاهرة ، ١٩٦٢ ، ص ٢١٦.

ويرى هذا التوجه الى ان التفتيش وحده غير كاف لأنه في هذه الحالة تتفشى الأخطاء ويكثر الزلل وأن التفتيش بدون الرقابة لا يؤدي الغرض وينتهي هذا الراي إلى أن هدف الرقابة هو منع الأخطاء وعدم تكرارها.

ولايتفق الباحث مع توجه هذا الراي من ان التفتيش يقتصر دوره على الوقوف على حجم العمل وكميته حيث أن التفتيش يمتد ليشمل مجالات اخرى تهدف الى تقييم الأداء وكشف الاخطاء وتقييمها والعمل على تداركها مستقبلا بأعتبار ان التفتيش احد اساليب الرقابة الإدارية التي لها اهداف عديدة على خلاف ما اشار إليه هذا الراي .

والى جانب ذلك يرى جانب آخر من الفقه[1] وجود اختلاف بين الرقابة والإشراف، فالرقابة هي وظيفة إدارية وليست سلطة، وهي أن تعهد إلى جهة معينة داخل الإطار الإداري للدولة بنوع أو أكثر من الرقابة على جهة أو أكثر، بقصد التحقق من أن ما يجري عليه العمل داخل الجهة أو الجهات يتم وفقاً للسياسات المرسومة دون إهمال أو تقصير والتأكد من حسن سير العمل وانتظامه في حدود القوانين واللوائح القائمة والمعمول بها بحيث أن العملية الإدارية بأكملها تحقق في النهاية الأهداف المرسومة.

ويفسر هذا الاتجاه بأن الإشراف هو مسئولية الرئيس المباشر في أي موقع من مواقع العمل، فالوحدة الإدارية تتكون من عدد من الأفراد يعملون في مجال معين تحت إشراف رئيس، وتختلف

---

(١) د. محمد عبد المنعم خميس، مقال بعنوان الرقابة مفهومها وأبعادها، منشور بالمجلة العربية للإدارة، العدد الأول، المجلد الثالث، سنة ١٩٧٩م، تصدر عن المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، جامعة الدول العربية، القاهرة ، ص ٢٧ وما بعدها- وانظر ايضاً د. إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية والممارسة، الطبعة الرابعة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة ، ١٩٧٨ ص ٣٨٩.
نقلاً عن د. عيد مسعود الجهني، المرجع السابق، ص ٣٨١.

طريقة العمل من وحدة لأخرى باختلاف الرئاسة في كل وحدة كما تختلف بتغيير الرئيس داخل الوحدة الواحدة.

ولاشك أن هذه التفرقة غير صحيحة إذ أن الاشراف الإداري في مقدمة الاساليب الرقابية نظرا لقيامة على التوجيه واستعمال السلطة والاتصال الدائم المستمر بين المستويات الوظيفية، مع القدرة على الثناء والتوجيه وتوقيع الجزاء عند الاقتضاء .

هذا وغني عن البيان أن استعمال اساليب الرقابة يختلف باختلاف المجالات التي تمارس فيها، فالكلام عن اساليب الرقابة الإدارية في مجال العلوم الإدارية ينصرف إلى الاساليب الإدارية، فلا يمتد إلى الاساليب المالية التي تعني بها العلوم المالية ومثالها الميزانيات التقديرية والحسابات الختامية والتكاليف النمطية وما إلى ذلك.

هذا في حين أن البعض لا يحبذ تصنيف اساليب الرقابة ويرى من ثم أن المهارة في العملية الرقابية الإدارية تكمن على الأرجح في إرشاد فريق العاملين والرقابة عليهم، أكثر من اعتمادها على المعرفة المتخصصة للنظام والإجراءات[1].

ويلاحظ أن من الكتاب من يدرس اساليب الرقابة الإدارية في نطاق الرقابة الداخلية ، ويحصر وسائل الرقابة الداخلية في التقارير والميزانيات ومعايير الأداء والحدود المقررة للإنفاق المالي والرسوم البيانية[2].

ويقرر هذا الراي أن استخدام هذه الوسائل المتنوعة للرقابة الداخلية يتوقف على طبيعة الخطط والبرامج التي تمارس الرقابة عليها، إذ أن البعض يقتضي التوسع في استخدام هذه الأساليب بينما لا تسمح طبيعة البعض الآخر بذلك، ويتفق هؤلاء الكتاب على أنه مهما اختلفت نظم

---

(١) د.عيد مسعود الجهني ، المرجع السابق ص ٣٨٥ .

(٢) د. محمد عبالفتاح ياغي المرجع السابق ص ١٥٥ ومابعدها .

الرقابة المطبقة إلا أن هناك عدة خطوات أو مراحل تمر بها، وأول هذه المراحل تحديد العمل المراد إنجازه، ثم وضع القواعد التي تكفل إنجازه بالكيفية المطلوبة، وأخيراً قياس مدى مطابقة الأداء الفعلي للقواعد الموضوعة[1].

ويرى الباحث أنه لا يجوز بحال وضع اساليب الرقابة الإدارية داخل حدود جامدة، لان هذه الاساليب الرقابية شأنها شأن كل وسائل الإدارة آخذة في التطوير والاتساع، ولا يخفى أن ثمة اعتبارات تتعلق بالشخص الذي يتولى الرقابة، ومدى ما لديه من كفاءة وخبرة عملية في استخدام هذه الأساليب، وعلى العكس من ذلك تصبح هذه الأساليب غير ذات فعالية لمن ليس لديه الكفاءة والخبرة في هذا المجال.

كما يلاحظ إن أساليب وأدوات الرقابة الإدارية قد ظفرت بعناية علماء الإدارة، لاقتناعهم بأن نجاح الإدارة يتوقف على مدى الأخذ بوسائل قياس الإنجاز التي تشكل جانباً أساسياً من الوسائل الرقابية، كما يرى الباحث ايضا وإن لم يتفق الفقهاء والكتاب على تحديد هذه الاساليب ولكن يمكن القول أن التصنيف السائد للاساليب الرقابية تتمثل في الإشراف والتدقيق والمتابعة وفحص الشكاوى والتحريات الإدارية والزيارات الميدانيه[2].

---

(1) د . رمضان محمد بطيخ ، المرجع السابق ص ٣٦ .

(2) د.ابراهيم عبدالعزيز شيحا ، أصول الادارة العامة ، منشأة المعارف، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ٤٢١ و٤٢٢ .

المطلب الثاني

صور الرقابة الادارية

الرقابة الإدارية اما أن تتم قبل الأجراء أو سابقة على اتخاذ القرار وهي بذلك تختلط بعمليات المراجعة، والاعتماد، وما هو من قبيلها وإما أن تجري بالنسبة لما يكون قد تم إجراؤه أو إنجازه أو اتخاذه من أعمال أو قرارات، وتعرف الصورة الأولى بالرقابة السابقة، بينما تعرف الثانية بالرقابة اللاحقة.

وإذا كانت كلتا الرقابتين تهدفان إلى تحقيق سلامة العمل، إلا أن وقت إجرائهما يجعل أسلوب كل منهما متميزاً عن الآخر فأسلوب الرقابة السابقة يهدف إلى منع الأخطاء أو تداركها قبل وقوعها، أما الرقابة اللاحقة فهي تهدف بصفة أساسية إلى علاج ما وقع بالفعل من أخطاء وتصحيح ما قد يكون ثمة من اخطاء او عيوب او انحرافات ومن هنا وصفت الأولى بأنها رقابة مانعة، بينما وصفت الثانية بأنها رقابه مصححة .

ونعرض فيما يلي لكلا الصورتين من خلال المطلبين التاليين :

الفرع الأول : الرقابة السابقة .

الفرع الثاني : الرقابة اللاحقة.

الفرع الأول

الرقابة السابقة

أولًا : مفهوم الرقابة السابقة.

يمكن أن نعرف الرقابة السابقة بأنها جملة الإجراءات والنظم المقررة لسير العمل الإداري في مختلف مراحله، والتي تستهدف إخضاعه لفحص ومراجعة متصلين بما يكفل صدوره سليماً مطابقاً للأسس القانونية والأصول الفنية.

وعلى ذلك فهي تسبق تمام العمل – قراراً كان أو إجراء أو تصرفاً – بما يكفل تجنب وقوع الأخطاء، وتدارك الانحراف عن الأسس السليمة[1].

ومن هنا كان وصفها بأنها رقابة مانعة، لأنها تمنع المنفذين من الاتجاه بأعمالهم في اتجاه قد يكون خاطئاًعلى أن أغراضها تتجاوز في الواقع مجرد التأكد من سلامة الإجراءات والتصرفات من النواحي القانونية والفنية إلى أغراض أخرى عديدة ومتنوعة، ولعل من أهمها ما تحققه للسلطة الرئاسية من التأكد من التزام كل السلطات الأدنى بالسياسة العامة المحددة، وعدم خروجها عن الإطار المرسوم.

ومنها أيضاً ما تكفله للسلطة الرئاسي من سيطرة كاملة على مختلف نواحي العمل، وتسييره طبقاً لما تحدده لذلك من أساليب،مع إمكان منع أي خروج والحيلولة دون أي انحراف، وهي بهذه المثابة تعتبر رقابة معاصرة ومع ذلك، فإن نجاح هذه الرقابة في تحقيق كامل أغراضها ما تجعل من هذا الأسلوب الرقابي أداة مفيدة، ومن هنا، فإننا نجد من الضروري قبل أن نعرض بالتحليل لأساليب هذه الرقابة أن نورد مفهوما لأساليب الرقابة السابقة.

([1]) انظر في نفس هذا التوجه د.علي حسن العامري ، النظام القانوني للرقابة الادارية الخارجية ، المركز العربي للطباعة والنشر، القاهرة ، ٢٠١٧ ، ص ١٠٥.

ثانيًا : أساليب الرقابة السابقة:

لا تستند هذه الرقابة إلى أسلوب محدد أو موحد، بل هي تتحقق من واقع تنظيم العمل، وتحديد خطواته، وتوزيع المهام والواجبات بين مختلف الوحدات ومراعاة الأوضاع التي توجب الفصل بين الجهات القائمة بالتنفيذ، والأخرى المخولة لسلطات "التصديق" أو "الاعتماد" وكذلك الأوضاع التي تحتم "عرض" بعض الأمور على الديوان محددة لإبداء الرأي، وتقديم المشورة، قبل اتخاذ الإجراء أو إصدار القرار فمن جملة هذه الأمور تتجمع خيوط الرقابة السابقة بين أيدي سلطة الديوان، وبواسطتها يمكن لها تحقيق سياستها في الإدارة والتنفيذ.

يقوم البناء التنظيمي لأجهزة الإدارة العامة (الأجهزة الحكومية) على أساس تقسيمها إلى وزارات أو عدد آخر من الأجهزة أو الهيئات العامة ويختص كل منها بإحدى النواحي التنفيذية في نطاق السياسة العامة للدولة فإذا كانت وزارة الصحة تختص بكل ما يتصل بشئون الوقاية والعلاج، فإن وزارة التعليم تنهض بأمور التعليم في مختلف مراحله، بينما تشرف وزارة الصناعة على كل ما يتعلق بشئون الصناعة في الدولة وهكذا، فإن اختصاص كل جهة يتحدد على أساس نوعي، ومع ذلك فإن لنا أن نلاحظ أن الاختصاص المحدد لكل جهة على هذا الأساس ليس مطلقاً، فهناك نواح عديدة يقتضي الأمر طبقاً للنظم القانونية المقررة الرجوع بشأنها إلى جهات أخرى للحصول على موافقة مسبقة منها قبل اتخاذ القرار أو إتمام التصرف ونورد ومن الملاحظ أنه بالنسبة لبعض أنواع من القرارات، وإن كانت تعتبر من الشئون الداخلية للوزارات، وتتصل بسير العمل فيها، إلا أن القواعد القانونية توجب صدورها عن سلطة أعلى، وذلك كصدور الأمر الملكي أو المرسوم أو القرار من رئيس مجلس الوزراء طبقاً للأحوال، ومن المعروف أن ذلك يقتصر في أغلب الأحوال على القرارات ذات الأثر الكبير، والمتصلة بسياسة الدولة على نحو

أو آخر، ومن أمثلة ذلك: القرارات المتعلقة بإعادة تنظيم الادارات وانشاء جهات حكوميه وابداء الراي بشأنها أو التعيين في الوظائف العليا. [1]

ومن الطبيعي ألا يقتصر دور "السلطة" التي تصدر القرار على مجرد "الاعتماد"، بل لا بد وأن يسبق ذلك إجراء مراجعة له ودراسة لأبعاده بواسطة الجهاز المعاون للسلطة المختصة بالاعتماد ألا وهو ديوان الخدمة المدنية.

كما أنه مما يجري عليه العمل أيضاً ضرورة قيام كل وزارة بالرجوع إلى ديوان الخدمة المدنية ، بل إن هذه الاستشارة قد تكون وجوبية وحتمية في بعض الأحيان، كما هو الشأن في ضرورة الرجوع إلى الديوان في أي شأن من شئون الخدمة المدمية كالتعيين أو الترقية أو النقل أو الندب أو تعديل الهيكل التنظيمي أو غيرها من أمور الوظيفة العامة.

ومن هنا، فإن تحديد الاختصاص بين مختلف وزارات وأجهزة الإدارة العامة على هذا النحو وإن كان يراعي أصول التخصص فيما بينها . إلا أنه يؤدي في ذات الوقت إلى إتاحة الفرصة لسلطة الديوان لمباشرة الرقابة المسبقة على أعمال تلك الجهات سواء تولى ذلك الديوان بنفسه أو عن طريق تحديد أسلوب الرقابة الإدارية بين مختلف الجهات والديوان وذلك كخطة الرقابة الإدارية.

---

(١) نصت المادة (٣/٤) من قانون الخدمة المدنية بأن يتولى ديوان الخدمة المدنية... دراسة إنشاء الوظائف العليا، والإدارات وما في حكمها قبل صدور الأداة القانونية بشأنها إلى الجهات المختصة).

كما نصت المادة (٣) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية بأن: (يتولى الديوان المسئوليات والمهام التالية:- دراسة إنشاء الإدارات والوظائف العليا وتعديلها وإلغائها ورفع التوصيات بشأنها لمجلس الوزراء للموافقة عليها واستصدار مرسوم بشأنها).

الفرع الثاني

الرقابة اللاحقة

اولًا- مفهوم الرقابة اللاحقة .

يتحدد مفهوم الرقابة الإدارية اللاحقة بأنها رقابة الإجراءات التي يمكن الالتجاء إليها بعد إتخاذ التصرفات، أو إتمام الأعمال لإعادة فحصها أو فحص ما اقترن بها من ظروف وملابسات، أو ما سبقها من إجراءات ومراحل، أو ما ترتب عليها من نتائج وآثار .

وقد تجري هذه الرقابة بصفة تلقائية بناءً على خطة الرقابة الإدارية بحيث تتم على نحو منتظم ومتكرر، غير أن إجراءاها قد لا يجري على هذا النحو التلقائي في بعض الأحوال ، وذلك في في حالة طلب جهة من الجهات الحكومية من الديوان أن يجري تدقيقاً على بعض النواحي الإدارية.

و قد تتم بمناسبة ما يتقدم به البعض من شكاوى أو تظلمات يتولى الديوان بحثها وفحص ما يتعلق بشأنها ومن ثم يصدر قرارا فيها.

ثانيا - أساليب الرقابه اللاحقة .

لم ينص قانون الخدمة المدنية في البحرين أو مصر على أساليب محددة للرقابة الإدارية أسوة بما نص علية قانون ديوان الرقابه الماليه والإداريه في البحرين، أو قانون ديوان المحاسبات في مصر لممارسةالرقابه اللاحقه(١).

وعموما فأن الاساليب الرقابية اللاحقة التي حددها قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية تتمثل في التدقيق والتفتيش والفحص والمراجعه(٢) .

---

(١) الماده (٥) من قانون ديوان الرقابه الماليه والاداريه .

(٢) الماده (٧) من قانون ديوان الرقابه الماليه والاداريه .

ومع ذلك فقد تضمن قانون الخدمة المدنية في البحرين ومصر بعض مظاهر الرقابة اللاحقة والتي تطرق إليها فقهاء الإدارة العامة والتي تتمثل في التظلم الإداري وقياس الأداء .

١- رقابة التظلم .

للجهه الإدارية أن تراقب قرارها الصادر كنوع من مراجعة القرارات التي قد يشوبها عيب من عيوب إصدار القرار الإداري ، أو تلك القرارات التي تمثل في موضوعها ظلما للموظف كحرمانه من الترقية رغم استحقاقها .

فللموظف الحق في تقديم التظلم من القرار ، امام جهة عمله ، والطعن عليه أمام ديوان الخدمة المدنية . وهديًا على ماتقدم يمكن تقسيم التظلم إلى نوعين :

أ _ التظلم الولائي .

حيث يملك صاحب الشأن أن يقدم تظلماً ادارياً خلال خمسة عشر يوما من تاريخ علمه بالقرار، إلى لجنة التظلمات بالجهه الحكوميه التابع لها الموظف طالبا اعادة النظر في القرار الصادر في حقه او في ازالة مالحقه من جراء تصرف مجحف على أن يبين الخطأ المرتكب في حقه([1]).

وعلى لجنة التظلمات ان تبحث هذا التظلم خلال خمسة عشر يوما ، ويجوز لها مد الميعاد لفتره واحده لاتتجاوز عشرة ، على أن تصدر هذه اللجنة توصيتها الى السلطه المختصه وللسلطه المختصه اتخاذ القرار النهائي اما بسحب القرار أو تعديله أو استبداله بغيره[٢]، او رفض التظلم في موضوعه .

([1]) لم ينص قانون الخدمة المدنية الجديد رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ ، على انشاء لجنة التظلمات في الاجهزة الحكومية ، إلا أن القضاء الإداري في مصر وكذا الفقه مستقر على جواز التظلم الولائي أمام الجهة الإدارية . فيما يعلق بالقضاء فأن محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر بجلسة ٥ /٢/ ١٩٥٦ تقرر أن من حق الإدارة مراجعة نفسها في القرارات التي تصدر منها إذا كانت مخالفة للقانون .
ويتفق الفقه مع القضاء في هذا الشأن حيث يجوز للموظف التقدم بتظلمة الى مصدر القراراو الى رئيس الجهة الإدرية للنظر في القرار المتظلم منه . ويراجع في هذا الشأن د. رمضان محمد بطيخ ، المرجع السابق ص ٣٢٥ .

([٢]) د فاروق خماس ، القضاء الاداري ، مطبعة جامعة البحرين عام ٢٠٠٦ ص ٧٢

ب _ التظلم أمام ديوان الخدمة المدنية .

يراقب ديوان الخدمة المدنية القرارات غير المشروعة من خلال تظلم الموظفين أمام الديوان ، ويستمد الديوان هذا الاختصاص الرقابي من المادة (٤٥ / ط) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (٥١) لسنة ٢٠١٥ والتي تنص على أن : (في جميع الأحوال يكون للموظف المتظلم الحق في اللجوء إلى الديوان أو إلى القضاء للطعن في القرارات النهائية التي تمس حقاً من حقوقه الوظيفية.)

وعلى أية حال فأنه يجوز للموظف اللجوء إلى ديوان الخدمة المدنية للطعن في القرار النهائي الصادر في حقه ويقدم التظلم في هذه الحالة إلى رئيس ديوان الخدمة المدنية باعتباره الممثل القانوني للديوان [١].

و من الملاحظ أن ديوان الخدمه المدنيه قد نظم التظلم من القرارات الاداريه التي تمس اوضاع الموظفين امام الديوان بموجب التعليمات رقم (١) لسنة ٢٠١٦ ، غير ان هذه التعليمات لم تبين في حالة تقديم الطعن امام الديوان عناصر بحث الديوان للمتظلم واجراءته وكيفية تقديمه للتظلم وميعاد نظره وضمانات الموظف في هذا الطعن من حيث رد من ينظر الطعن او تقديم اوراق واستيضاحات وآلية اخطاره وعلى سبيل المثال فان القانون حدد مستوى من ينظر التظلم اما

---

[١] انظر تعليمات الخدمة المدنية رقم (١) لعام ٢٠١٦ بشأن نظام لجنة التظلمات ، وجاء فيها: (على الموظف التظلم أمام لجنة التظلمات قبل رفع الطعن على القرار الذي يمس حقاً من حقوقه الوظيفية، حيث يعد هذا الإجراء وجوبياً ليتنسى للموظف فيما بعد في حالة عدم الرضا على نتيجة التظلم اللجوء إلى ديوان الخدمة المدنية أو القضاء من أجل الطعن في القرار. . يجوز للموظف بعد بت لجنة التظلمات في الجهة الحكومية التي يعمل بها في التظلم المقدم منه اللجوء إلى ديوان الخدمة المدنية أو القضاء للطعن في القرارات التي تمس حقاً من حقوقه الوظيفية. .لديوان الخدمة المدنية أن يطلب الأوراق المتعلقة بالموضوع محل التظلم لمطابقتها مع صحيح القانون، وفي حال ما إذا تبين لديوان الخدمة المدنية مطابقتها للقانون يحفظ التظلم وأما إذا تبين أنها تخالف صحيح القانون يقوم ديوان الخدمة المدنية بمخاطبة الجهة المعنية لتقوم بتصويب قراراتها بما يتوافق مع القانون ولا ينال ذلك من حق الموظف في اللجوء إلى القضاء.)

الجهه الحكوميه كما حددته تعليمات الديوان آنفة الذكر الا نها لم تبين الامور التي اشرنا لها ، ويذهب الباحث إلى أن هذا النوع من الرقابة يمثل طعنا على القرار الإداري النهائي، وهو مايمكن أن يسمى الطعن باستئناف القرار المتظلم منه أمام الجهاز الرقابي المعني بشئون الخدمة المدنية .

ونظرا لما يتوقع ان يحقق في ظل هذه الرقابة في نطاق مدى مشروعية القرارات الإدارية ومدى ملائمتها في مجال القرار الإداري ، فان الباحث يقترح ويتطلع بان يصدر ديوان الخدمة المدنية تعليماته بشأن نظام عمل التظلم أمام الديوان وتحديد الجهة التي يمكن ان تنظره ، وان كان الباحث يقترح تشكيل لجنه عليا لنظر طعون الموظفين على ان يضم التشكيل العنصر القضائي والقانوني والاداري من ذوي الخبرة والكفاءة .

ج _ ميعاد تقديم التظلم وإجراءاته.

تنص المادة (٤٥) بند (د) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية بأن: (يقدم الموظف التظلم خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ علمه بالقرار).

إذن يقدم التظلم أمام لجنة التظلمات بالجهة الإدارية التابع لها الموظف خلال خمس عشر يوماً من تاريخ علمه بالقرار، ولا يوجد نص قانوني يحدد ميعاداً لتقديم الطعن أو التظلم أمام ديوان الخدمة المدنية أو القضاء.

وفي هذه الحالة يرى الباحث سريان المبادئ التي أرساها القضاء في هذا الشأن والشرط الوحيد الذي يخول الديوان أو القضاء النظر في الطعن هو أن يكون القرار المطعون فيه نهائي ومعنى القرار النهائي هو الصادر من السلطة المختصة بناءً على توصية لجنة التظلمات فهو قرار في شكله وموضوعه يعتبر نهائي ، وإذ نصت المادة (٤٥) بند (ط) من اللائحة التنفيذية على أن: (في جميع الأحوال يكون للموظف الحق في اللجوء إلى الديوان أو إلى القضاء للطعن في

القرارات النه ائية التي تمس حقاً من حقوقه الوظيفية). فأن الباحث يرى ان النص السابق اورد حكماً يقضي بحق الموظف في الطعن على القرار النهائي الذي يمس حقاً من حقوقه أمام ديوان الخدمة المدنية أو القضاء ولم تتضمن اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الضوابط أو الإجراءات المتعلقة بتقديم الطعن المبين في البند (ط) سالف الذكر.

ونلاحظ أن البند (ط) سالف الذكر قد ساوى في تقديم الطعن بين التظلم أمام الديوان أو القضاء من ناحية التخيير، فيكون من حق الطاعن التخيير بين الحق في اللجوء إلى الديوان ، او تقديم طلب الطعن أمام القضاء.

ولا شك أن التوجة مباشرة الى القضاء مفاده عدم التدرج امام السلطة الإدارية التي اصدرت القرار ، فالمفترض أن يقدم الطعن أولاً أمام ديوان الخدمة المدنية قبل اللجوء إلى القضاء باعتبار ان الديوان جهاز رقابي يبحث في مدى سلامة القرار الإداري الصادر في حق الطاعن من جميع جوانبه وأسبابه ومقتضى ذلك أنه يراقب مدى مشروعيته او ملائمته، حتى وان شاركت فيه إحدى إدارته طبقا لاختصاصها الوظيفي وذلك كرفض منح الموظف علاوة الهاتف(١).

وتأسيسا على ماسبق شرحه، يمكن للباحث القول بأن رقابة ديوان الخدمة المدنية في هذه الحالة إنما تتم بصفة استئنافية لفحص القرار استناداً لمبدأ مدى مشروعية القرار المطعون علية .

فمتى نظر ديوان الخدمة المدنية في الطعن واصدر قراره ضد الطاعن ، فهل يمكن ان يتصف قرار الديوان بأنه قرارا نهائيا ام ان النهائية في القرار الإداري تعتبر صدور القرارمن الجهة التي يتبعها الموظف ، دون الفصل في الطعن من قبل الديوان .

---

(١) انظر د. محمد ماهر ابوالعينين ، قضاء التأديب في الوظيفة العامة والدفوع التأديبية أمام محاكم التأديب ومجالس التأديب وفقا لأحكام وفتاوى قضاء مجلس الدولة حتى عام ٢٠٠٤ ص ٤٤٤ ، حيث أشار الى أنه يجب التظلم من القرارات امام الجهة الإدارية قبل اللجوء للمحكمة الإدارية ، حيث ان هذه القاعدة مستقرة أمام القضاء الإداري، مستندا الى الطعن رقم ٩٧٠ لسنة ٢٦ ق بجلسة ١٠ / ١ / ١٩٨٤.

وعلى ضوء ما تقدم فأن الباحث يرى ضرورة تعديل البند (ط) من اللائحة التنفيذية بما يتفق مع منح الموظف المتظلم من الحق في اللجوء إلى الديوان اولا باعتباره رقابة استثنائية على القرار الصادر من الجهة الإدارية ، ومن ثم كفالة حق المتظلم اللجوء إلى القضاء في حالة عدم رضائة بنتيجة الطعن أمام الديوان .

كما يرى الباحث ايضاً ضرورة تنظيم الإجراءات والضوابط التي تبين آلية تقديم التظلمات أمام ديوان الخدمة المدنية والإجراءات المتبعة امامه والضوابط الشكلية والموضوعية لنظر التظلم وقبولة بما يكفل حق المتظلم وجهة الإدارة من الرد أو التعقيب على المذكرات المودعة وكذلك كفالة حق المتظلم في رد من ينظر التظلم لأي سبب قانوني.

ويلاحظ الباحث في هذا الشأن، ان ديوان الخدمة المدنية لم يصدر حتى الأن تشكيل وتحديد الجهة التي يقدم إليها الطعن في الديوان والاجراءات، الواجب اتباعها في حالة تقديم الطعن ودراستة أمامه ، ولذلك فأن الباحث يهيب بالديوان اصدار تعليماته في هذا الشأن لتنظيم هذه الرقابة من جميع جوانبها واتاحة الضمانات اللازمة لمقدم الطعن .

٢_ رقابة أداء الجهاز الإداري (قياس الاداء المؤسسي) [١]

لم ينص قانون الخدمة المدنية رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ ، على تعريف محدد لمفهوم إدارة الاداء ، وان كان قد اوكل الى ديوان الخدمة المدنية وضع نظام لإدارة الاداء الموؤسسي حسب مانصت عليه المادة (١٢) من قانون الخدمة المدنية سالف الذكر التي تقول بأن : (يضع الديوان نظاماً لإدارة الأداء المؤسسي بهدف تطوير الخدمات الحكومية ورفع الإنتاجية والكفاءة بالجهات الحكومية وذلك وفقاً للضوابط التي تحددها اللائحة التنفيذية.

---

(١) الأداء المؤسسي هو أداء الجهاز الحكومي من حيث الإنتاج وتقديم الخدمات وفقاً لنشاط الجهاز.

تلتزم جميع الجهات الحكومية بالتعاون مع الديوان في تطبيق نظام إدارة الأداء المؤسسي وقياس الأداء والتعامل مع مؤسسات الاستشارة والتدريس بشأنه).

وفي ذات المنحى فقد تضمن قانون الخدمة المدنية المصري رقم (٨١) لسنة ٢٠٠٦ ذات المبدأ ، والنص على رقابة الاداء بمقتضى الماده (٧٤) التي تنص على أن : (تلتزم الوحدات المخاطبة بأحكام هذا القانون .. بوضع مؤشرات ومعايير الأداء، وطرق تقديم الخدمات العامة سواء بصورة مباشرة أو عن طريق إحدى الجهات غير الحكومية، وسبل تحقيق رضاء المواطنين، ويلتزم الجهاز بمتابعة هذه المهام في ضوء المعايير والآليات المنظمة التي يصدرها الوزير المختص، بعد العرض على مجلس الخدمة المدنية) .

فالواضح مما تقدم أن رقابة الاداء هي رقابة لاحقة تتم بعد أداء العمل، حيث ترتكن على الفحص الموضوعي لتشخيص النظم والقرارات في الجهات الخاضعة للرقابة الادارية.

ويذهب الفقه الى ان مسلك المشرع في التوجه الى هذا النوع من الرقابة هو مسلك حميد اذ يستحسن ان تكون هنالك الى جانب الرقابة السابقة رقابة لاحقة تهدف الى تقييم الأداء ، وهي ترمي إلى التأكد من تحقيق الاهداف المحدده للاجهزة الحكومية وعدم الانحراف عن معدلات الاداء ([1]).

([1]) انظر في هذا التوجه د. عبدالغني عبدالغني بسيوني ، أصول علم الادارة العامة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ٤١٤. وانظر ايضا محمد مرغني خيري ، الرقابة القانونية على مالية الدولة ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٩٢ ، ص ٣٦٥ .

وفي تقدير الباحث تعد الرقابة الإدارية على قياس أداء الجهاز الإداري ، رق ابة في غاية الأهمية وبالاخص مع تطلعات الدولة الى تحقيق رؤيتها الأقتصادية ٢٠٣٠ لاتصال هذه الرقابة برقابة مجلس الوزراء على الاجهزة الحكومية الذي يتابع أداء الاجهزة الحكومية([1]).

كما حددت المادة (١٣) [2] من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الأحكام المتعلقة بإدارة الأداء المؤسسي وقد ألزمت هذه المادة الديوان بأن يقدم تقريراً حول نتائج تقييمه للاجهزه الحكوميه إلى رئيس مجلس الوزراء مع التوصية بإتخاذ الإجراءات المناسبة لتحسين الأداء المؤسسي إن كان مقتضى لذلك.

([1]) وقد دعت ندوة التطوير الاداري لدول مجلس التعاون الخليجي في ختامها لتحقيق استرتيجية مستقبلية للتطوير الاداري وذلك في البند الثالث بقولها :(يجب وضع الخطط ضمن الاطار الذي ترسمه الاجهزة المركزية وبما لايؤدي الى التداخل والازدواجية بهدف تقليص البيروقراطية).
انظرندوة التطوير الإداري في قطاع الخدمة المدنية ، البحرين ٢٥-٢٦ أكتوبر ١٩٨٩، ديوان الموظفين ، البحرين ، ١٩٨٩ص ٣٥.

(٢) تنص المادة (١٣) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية بأن:
(يضع الديوان نظاماً لإدارة الأداء المؤسسي بهدف تطوير الخدمات الحكومية ورفع الإنتاجية والكفاءة بالجهات الحكومية وتلبية احتياجات وتوقعات المستفيدين من الخدمات الحكومية على أن يتضمن هذا النظام الضوابط الآتية:
ترسيخ الثقافة المؤسسية بالجهة الحكومية التي تعتمد على المهنية والنزاهة والشفافية ومساندة موظفيها لتعزيز قدرة الجهات الحكومية لتحقيق رسالتها وأهدافها الإستراتيجية وتلبية احتياجات وتوقعات المستفيدين من الخدمة الحكومية.
وضع آلية تقييم وقياس الأداء المؤسسي وتحديد مستوى المشاركة في تحقيق التحسين المستمر للجهات الحكومية في ضوء الأهداف والمبادرات الوطنية ووفقاً للمعايير والمقاييس المتعارف عليها عالمياً.
وضع قواعد ومعايير داعمة لبيئة العمل المؤسسي تشجع الأداء المتميز على مستوى الموظفين بالجهة الحكومية لرفع مستوى المعرفة والكفاءة والإنتاجية لهم.
تحديد وسائل لتحفيز وتقدير الجهات الحكومية لحثها على الأداء المتميز.
تحديد فترات المراجعة ورفع التقارير للجهات الحكومية بشأن مطابقة معايير الأداء المؤسسي مع اتخاذ الإجراءات المناسبة لتطوير الخدمات ورفع الإنتاجية وفقاً لتلك التقارير.
وعلى الديوان أن يقدم تقريراً حول نتائج تقييمه للأداء المؤسسي للجهات الحكومية إلى رئيس مجلس الوزراء مع التوصية باتخاذ الإجراءات المناسبة لتحسين الأداء المؤسسي بها).

ويمكن القول أن هذه الرقابة تنجز من خلال ثلاث مراحل رئيسية لكي تحقق وتنجز اهدافها وتتضمن عملية الرقابة تسجيلا للنتائج الفعلية ومقارنتها بالمعايير الموضوعية وتحديد الانحرافات وتحليلها لأجل تصحيحها، وهذا يعني أن عملية الرقابة تمر بثلاث مراحل رئيسية هي كالآتي(١):

وضع المعايير.

تسجيل النتائج والمقارنة والتقييم.

تصحيح الانحرافات.

- وضع المعايير:

يقصد بالمعايير وسيلة لمقارنة بشيء آخر، لذلك فهو مقياس يستخدم في قياس النتائج الفعلية وعلى ضوئه تتم عملية المقارنة.

تعتبر عملية وضع المعايير مشكلة من المشكلات المعقد في عملية الرقابة نظرا لأن القياس الدقيق والمقارنة الموضوعية تتطلب وجود معايير دقيقة وكمية بقدر الإمكان، وهذا لا يتوافر في معظم الحالات، ومما يزيد الأمر صعوبة أن هذه المعايير تستخدم في التقييم لنتائج أعمال المنفذين وهؤلاء مختلفين في القدرات والمهارات، ولكن التطور العلمي في مجال دراسة الحركة والزمن وتحليل الأداء أسهم بدرجة ملحوظة في التخفيف من حدة هذه المشكلة.

ترتكز معايير الرقابة في مجال العمل الإداري العام على الخطة والموازنة العامة للدولة والأهداف والسياسيات والإجراءات واللوائح والقوانين المنظمة للعمل وتحكم أداء السلطة التنفيذية عند تقديمها للخدمة العامة لأفراد المجتمع.

---

(١) انظر د. عبدالعزيز صالح بن حبتور ، مبادئ الإدارة العامة ، دار المسيرة دون مكان ، دون سنة ، ص ٢١٥ .

وتتعلق هذه المعايير بجوانب مادية مثل "معدل الأداء، والتكلفة، والعائد المحقق"، وقد تتعلق بجوانب غير مادية مثل "الروح المعنوية للعاملين، ودرجة رضاء الجمهور عن الخدمات العامة المقدمة، ودرجة التقدم في تدعيم العلاقة بين الجهاز الإداري للدولة وفئات الجمهور المختلفة"([1]). أن المعايير ممكن أو تكون كمية أو غير كمية، كما أن المعايير يكون مصدرها الخطة والموازنة العامة للدولة والأهداف والسياسيات واللوائح والإجراءات طبقا للقوانين التي تحكم العمل الإداري العام، كما تعتبر المعايير الكمية أفضل في عملية القياس والمقارنة من المعايير غير الكمية، ولكن هذا لا يعني إغفالها لأهميتها في التقييم والحكم على كفاءة في أداء العمل الإداري العام.

- تسجيل النتائج والمقارنة والتقييم:

تعتبر هذه الخطوة ضرورية لنجاح عملية الرقابة، وتتعلق بقياس الأداء الفعلي ومقارنته بالمعايير الموضوعية بهدف تحديد نطاق مشكلات الأداء والتنفيذ، كما أن عملية التسجيل للنتائج الفعلية والمرتبطة بالمعايير الموضوعية ضرورية لأجل تحديد الانحرافات وبما يساعد على أن يكون تصحيح الانحرافات أمرا ممكنا.

تتوقف فاعلية هذه المرحلة على وجود نظام متطور للمعلومات يسهم في توفير أكبر قدر من المعلومات عن نتائج التنفيذ بما يؤدى إلى التسجيل الدقيق والتفصيلي لكل جوانب الأداء الفعلي لكل نشاط من الأنشطة سواء الرئيسية أو الفرعية وتحديد الانحرافات وتحليلها بشكل تفصيلي لتحديد الأسباب والمتغيرات المسببة لها، إلا أن تسجيل النتائج تفصيليا يحتاج إلى وقت وتكلفة

([1]) انظر البند (٣) من القسم الاول معايير وآليات التطوير التنظيمي لوحدات الجهز الإداري بالدولة ، قرار وزارة التخطيط والمتابعة والاصلاح الإداري رقم ١٢٢ لسنة ٢٠١٥ ، المنشور في الوقائع المصرية ، العدد ١٥٦ في ٧ يوليو سنة ٢٠١٥.

كبيرة قد يتناقض مع مبدأ اقتصادية الرقابة، بالإضافة إلى إعطائها رد فعل سيء لدى المنفذين لسبب ضغط القائمين بعملية الرقابة (١).

- تصحيح الانحرافات .

يوجد العديد من المسببات والمتغيرات التي تؤدي إلى ظهور الانحرافات مثل عدم دقة المعايير الموضوعة، عدم الدقة والموضوعية عند إعداد الخطة أو الموازنة العامة، أو قد ترجع لتغيير الظروف الخاصة بالتنفيذ عن ما هو متوقع، وقد تكون هذه الانحرافات راجعة لانخفاض مهارة العاملين أو التسيب والإهمال في أداء الأعمال.

وعموما يجب عند تحليل الانحرافات التفرقة بين الانحرافات العادية أو المسموح بها طبقا لظروف التنفيذ الفعلية، والانحرافات غير العادية وغير المسموح بها أو المقبولة، وبالتالي يخضع النوع الأخير من الانحرافات للتحليل الدقيق للتعرف على الأسباب الحقيقية وراء حدوثه وتحديد مقترحات الحلول للتغلب عليه وتفاديه في المستقبل(٢).

ويمكن القول أن الهدف من هذه الرقابة هو تقويم أنشطة الجهاز الاداري للتحقق من الاجراءات التي تمت ومدى مراعاة الالتزام بتطبيق القوانين واللوائح .

ومن زاوية ثانية تبدو أهميتها في العمل على تطوير الخدمات الحكوميه ورفع الإنتاجية والكفاءة، (٣) لتحقيق صلاحية الجهاز لما نيط به من مهام واهداف، وهي عنصر هام في العمل لمراقبة سير العمل ونتائجه ، بحث وتحري أسباب القصور في العمل والانتاج ، أو عن طريق

---

(١) انظر د. عبدالغني بسيوني عبدالله ، اصول علم الإدارة العامة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ٤١٣ .

(٢) د. أحمد سرور محمد ، اصول ادارة الاعمال ، مكتبة عين شمس ، القاهرة ، دون سنة ، ص ٣٩٩ .

(٣) انظر تعليمات الخدمه المدنيه رقم (٤) لسنة ٢٠١٥ بشأن النظم الخاصه بالرقابه الاداريه على الاجهزه الحكوميه وبالاخص بند المسئوليات ٢- الجهات الحكوميه: الالتزام التام بقوانيين ولوائح وانظمة الخدمه المدنيه والتطبيق السليم لبرامج الموارد البشريه .

كشف المخالفات والأخطاء التي وقعت ، ودراسة الأسباب التي أدت إليها ، والطريق إلى تفادي وقوعها مرة أخرى ، وسد ما يوجد من نقص ، وإصلاح ما يحتاج إلى الإصلاح .

المبحث الثاني

أساليب الرقابة الإدارية

ليس من شك في أن ثمة أساليب ومراحل رئيسية يتعين استعمالها اذا ما أريد لنظام الرقابة أن يثبت فعاليته في تقييم الأداء الفعلي ونتائجه تقييما موضوعيا بعيدا عن المؤثرات الشخصية التي تفسد التقييم وتفقده غايته الأساسية .

ويجدر بنا أن ننوه منذ البداية إلى أن الرقابة الإدارية التي يقوم بها ديوان الخدمة المدنية في البحرين ، والجهاز المركزي للتنظيم والإداره في مصر على الأجهزه الحكومية تتفق في أساليبها الرقابية مع كثير من وسائل الرقابة الداخلية (الذاتية) ومثال ذلك رقابة وزارة المالية في التدقيق من توافر الاعتمادات المالية لمصروفات الوقت الإضافي للموظفي قبل صرفة .

والملاحظ أن اساليب الرقابة الإدارية في الإدارة العامة متعدده، إلا ان إجتهاد الباحث ينحصر في تقسيمها الى اساليب متخصصة واساليب ميدانية على النحو الذي سيبينه الباحث حول هذا التقسيم من خلال التقسيم التالي:

المطلب الأول : الأساليب المتخصصة في الرقابة الإدارية .

المطلب الثاني : الأساليب الميدانية في الرقابة الإدارية.

المطلب الأول

الأساليب المتخصصة في الرقابة الإدارية

إذا كانت الأساليب المستخدمة في الرقابة الإدارية متعددة، فإن هناك من الأساليب ماله صفة العمومية والاستمرار ، لانها تمثل أساليب رئيسية يمكن أن يدخل التعديل في تفصيلاتها بحسب طبيعة الجهه الادارية ، ويمكننا على هذا الاساس القول إن أهم الاساليب المتخصصة للرقابه الإدارية تتمثل في الاشراف، المتابعه ، المراجعه ، والتفتيش .

هذا وسيتناول الباحث الاساليب المتخصصة للرقابة الادارية على النحو التالي :

الفرع الأول : الاشراف المركزي.

الفرع الثاني : المراجعة الإدارية.

الفرع الثالث : المتابعة الإدارية .

الفرع الرابع : فحص الشكوى .

الفرع الأول

الإشراف المركزي

اولا : مفهوم الإشراف المركزي.

يمارس ديوان الخدمة المدنية مهمة الإشراف المركزي على الأجهزة الحكومية بنص المادة الثالثة من قانون الخدمة المدنية رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ فيما نصت علية بأن : (يتولى ديوان الخدمة المدنية الإشراف المركزي على شئون جميع الموظفين المدنيين الخاضعين لأحكام هذا القانون في الجهات الحكومية، وتقديم الاستشارات لتلك الجهات والرقابة الإدارية عليها) .

والملاحظ في فقه القانون الإداري والإدارة العامة هو عدم تحديد ماهية الإشراف المركزي في مجال رقابة الاجهزة المركزية المتخصصة ، فضلا أن معظم التعاريف جاءت مقصورة في تعريف الإشراف بمعناه الاصطلاحي والاكتفاء به من هذه الناحية . [١]

والسائد لدى الفقهاء في علم الإدارة العامة أن الإشراف هو أحد مراحل العملية الإدارية التي تشكل المهام الرئاسية التي تقع على عاتق الرئيس الإداري، والتي تشمل إلى جانب المهمة الإشرافية مهام التخطيط، التنظيم، التنسيق، الرقابة.

أما توجه فقهاء القانون الإداري فأنهم يعتبرون الإشراف وظيفة من ظائف الرئيس الإداري بحيث تقع مسئوليته عند تقصيره أو إهماله في القيام بواجبه الإشرافي،[٢] ومن ثم فإن السلطة القائدة إنما ترتبط في عملها بالسلطة الأعلى منها من ناحية وبالوحدات التنفيذية الأدنى منها من ناحية ثانية.

---

(١) ومن ذلك ماشار اليه د. حمدي سليمان القبيلات، حيث عرف الإشراف كوسيلة على الأجهزة الحكومية بأنه ملاحظة جهود العاملين بغية توجيهها الوجهه السليمة عن طريق الأوامر والتعليمات والنصائح والإرشاد. أنظر المرجع السابق، ص ٣٦.

(٢) د. سمير محمود قطب، حدود السلطة والمسئولية الإشرافية مع التطبيق على الشرطة، ندار النهضة العربية ، القاهرة،عام ١٩٩٧، ص ٢٠٧.

ومن وجهة نظر الباحث فأن سلطة الديوان الإشرافية المقررة بنص المادة الثالثة سالفة الذكر تقوم على قمة الجهاز الإداري، وإن ذلك يلقي على عاتق الديوان - ولا شك- أعباء جسيمة فليس الأمر بالنسبة له مجرد ممارسة للسلطة بما تمنحه من اختصاصات وبما تضفي عليه من امتيازات بقدر ما هو تحمل المسئولية التي تتمثل في ضرورة قيادة سفينة العمل للوصول إلى الأهداف المحددة طبقاً للخطط والسياسات المرسومة والمقررة.

ومن خلال العرض السابق اذا ما اردنا تحديد ماهية الاشراف المركزي فإنه ينبغي أن نضع في الحسبان أن هذا التحديد على قدر كبير من الأهمية، إذ أنه على أساسه يمكن أن نقف على وضع تلك الوظيفة وكذلك وضع القائمين بها بالنسبة للعملية الإدارية في مجموعها.

فإذا كان من المسلم به إن الإشراف في أحد معانيه هو القيادة، فإن ذلك يؤدي إلى القول بأنه يعني إدارة العمل على مختلف مستوياته، كما يعني في ذات الوقت ضرورة الحرص على توجيه العاملين إلى الأغراض المطلوب تحقيقها بل وتحديد خطوات العمل لهم، وإصدار التعليمات التنفيذية لهم، والتنسيق بين مختلف جهودهم مع الحرص على الوقوف أولاً فأولاً على ما يصل إليه العمل من نتائج وما يحققه من أهداف.

وعلى ذلك فإن على السلطة الإشرافية أن تكون هي المثال والقدوة والرائدة، وأن تأخذ نفسها بالجدية الكاملة، فعنها تصدر التوجيهات، وإليها ترفع النتائج، وعلى مقدار سلامة تصرفاتها يتوقف إلى حد كبير نجاح العمل في مجموعة.

ونظرًا لأن الوظيفة الإشرافية للجهاز الرقابي على الأجهزة الحكومية تنحصر في مهام أخرى في مجال التنظيم والتخطيط والتنسيق باعتبارها عمليات إدارية، فأن هذه المهام مجتمعة تدخل في نطاق الإشراف باعتبار أن الرقابة الإدارية والإشراف عنصرين متلازمين في مجال نشاط

الجهاز الرقابي ، ويقصد بالمركزيه هي تركيز السلطه الاداريه في يد المستوى الاداري الأعلى بالدوله[1] ، على النحو الذي تم توضيحة .

ومن هنا يمكن القول بأن الإشراف المركزي يعني قيام السلطة المركزية للجهاز الرقابي بإدارة العمل، وتتبع سيره في كل مراحله، وجميع نواحيه، للوقوف أولاً فأولاً على مدى مشروعيتة وانتظامه وأداءه على نحو صحيح لتحقيق الأهداف المحددة، واكتشاف كل خطأ أو نقص أو إنحراف لتصحيحه .

ثانيًا : التمييز بين الإشراف وسائر المهام الرئاسية.

يتميز الإشراف عن التخطيط من حيث أن التخطيط عملية محددة تقوم على أساس جمع المعلومات، والقيام بدراسات بهدف محدد هو وضع خطة أو برنامج عمل شامل أو جزئي للتنمية أو سواها من الأغراض، أما الإشراف فيتمثل في تدخل السلطة الرئاسية في كل مراحل العمل بهدف التأكد من أدائه، وللوقوف على ما قد يعترض سيره من عقبات. [2]

والإشراف يختلف عن التنظيم من حيث أن التنظيم إنما يقوم أساساً بمهمة تحليل الأوضاع القائمة والأسلوب المعمول به، بهدف إحداث تطوير سواء من حيث الوسائل، أو الأساليب أو بناء الهياكل التنظيمية، وصولاً إلى أفضل النظم لأداء العمل وإنجازه بأيسر الأساليب وبأقل

---

(١) د محمد عثمان اسماعيل ، د حمدي مصطفى المعاز المرجع السابق ص ١٩٠.

(٢) ومما يقرره ديموك في هذا الصدد: أن المهمة الأساسية للإشراف تكمن في المحافظة على النظام والقيام بالرقابة من ناحيتين: الناحية الأولى: رقابة انتظام وصول الأوامر عبر المشرفين إلى مختلف المستويات والناحية الثانية: تصعيد المعلومات الصحيحة بالنسبة لما تحقق من نتائج لتصل كذلك عن طريق المشرفين على الرئاسات الأعلى... وكذلك يتضمن الإشراف مهمة أخرى تبدو أكثر صعوبة وهي تتركز في فحص ما يقوم به التنفيذيون وتقويم نتائجه وتصحيحه إن لزم الأمر – ديموك– المرجع سالف الذكر . ص٢١٥. نقلاً عن د. أحمد السيد عوضين، المرجع السابق، ص ٢٤٩.

التكاليف بينما أن الإشراف إنما يهدف في المقام الأول إلى المتابعة المستمرة لكل العمليات بما فيها كل ما يتصل بعمليات التخطيط و التنظيم ذاتها.

والإشراف قد يقترب من التنسيق لأنه إذا كان الإشراف إنما يعني المتابعة المستمرة، فإن التنسيق يستلزم كذلك تحقيق نفس الأهداف، ومن هذا، فإن التنسيق إذا كان في أساسه يرتبط على حد كبير بالتنظيم لتحديد اختصاص كل وحدة وبيان أسلوب عملها، وإقامة قنوات اتصال بينها وبين سواها من الوحدات (الأعلى والأدنى والموازية).

وإن الإشراف لا يقفِ عند هذا الحد بل يتجاوزه إلى مهمة العمل على الدفع المستمر لسير الأداء وإلى إمكان المراجعة[1] والمساءلة وإلغاء أو سحب أو تعديل ما يكون قد اتخذ من تصرفات قانونية على المستويات الأدنى من قرارات تبدو للسلطة الأعلى غير صحيحة أو غير ملائمة[2].

والإشراف على هذا النحو يعتبر مهمة أعم من التخطيط ومن التنظيم والتنسيق، فهو يشمل ذلك كله، بل هو الأداة الفعالة لتحقيق كل تلك النواحي بما تتضمنه من تنفيذ للسياسات والخطط والأهداف المقررة، ولا يمكن الوصول إلى نتائج مثمرة ما لم يكن ثمة إشراف كامل ودقيق ومبني على الأسس العلمية، وكما يتضمن الإشراف دوام المراجعة والمتابعة والتوجيه، فإنه مناط القيادة الناجحة التي تصل بالمنظمة إلى أهدافها، تلك القيادة التي تحسن "إدارة" كل المستويات الإشرافية

([1]) فكما يحق لجهة الإدارة سحب قراراتها الغير مشروعة ، فيحق لها ايضا إلغاء قراراتها وذلك عندما تراجع قراراتها بنفسها كالتي تتم عن طريق لجنة التظلمات وهذا ما بينته المادة (٤٥ / ١ / ح) من القرار رقم (٢١) لسنة ٢٠١٢ بأصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية التي تنص على أن : (تصدر اللجنة قراراتها في شكل توصيات ترفع إلى السلطة المختصة لاعتمادها أو تعديلها أو إلغائها بقرار إداري، وتخطر السلطة المختصة الموظف المتظلم بقرارها خلال فترة لا تتجاوز خمسة أيام عمل من تاريخ إصداره).
فضلا عن أنه يجوز لديوان الخدمة المدنية ان يتدخل بالغاء القرار الإداري النهائي عندما يقبل الطعن على هذا القرار فلقد نصت المادة (٤٥ /١/ط) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية سالفة الإشارة على إن : (في جميع الأحوال يكون للموظف المتظلم الحق في اللجوء إلى الديوان أو إلى القضاء للطعن في القرارات النهائية التي تمس حقاً من حقوقه الوظيفية).

(٢) وانظر ايضا د . رحيم سليمان الكبيسي ، المرجع السابق، ص ٧٦٨ .

الأدنى، وتوجيهها الوجهة الصحيحة، بل "وتدريبها، وإتاحة الفرص لها للإحاطة بكل دقائق وجوانب العملية الإدارية.

ومن خلال القراءة الفاحصة لقانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، واللوائح الصادرة في مجال الخدمة المدنية فإن الباحث يستخلص المهام الأساسية للإشراف المركزي على النحو الآتي:

أ _مراقبة الأجهزة الحكومية بواسطة الأساليب الإشرافية المتاحة له مثل الاتصال وإصدار التوجيهات، أو استحداث أساليب ممكنة للتواصل مع الأجهزة الحكومية.

ب _إبداء المشورة للسلطات الإدارية سواء عفواً أو بناء على طلبها.

ج _ تنسيق العمل الإداري بين الديوان والأجهزة الحكومية.

د _ القيام بالدراسات والتحقيقات والأعمال التي يكلف بها من قبل السلطة الإدارية العليا ونعني بها مجلس الوزراء أو مجلس الخدمة المدنية.

ثالثًا : أهداف الاشراف المركزي.

أ- تعزيز الإشراف والرقابة ليصبح العمل الحكومي في نطاق المهمة الحقيقية للدولة.

ب- التأكد من أن العمل في الأجهزة الحكومية ينفذ وفقاً لمبادئ وأصول الإدارة والخطط المعدة مسبقاً.

ج- إلمام ديوان الخدمة المدنية بالصعوبات التي تواجه عمل الأجهزة الحكومية.

د- توجيه الأجهزة الحكومية بالتعليمات الإدارية.

وليس من شأن إشراف ورقابة الديوان التغلغل في شتى النواحي المتعلقة بالأجهزة الحكومية إذ ليس من شأن الديوان التحري عن سلوكيات العاملين وتتبع ما يرتكبونه من مخالفات وجرائم إذ أن مثل هذه النواحي متروكة للجهة الإدارية التي يتبعها الموظفون، ولكن تكمن رقابة وإشراف

الديوان المركزية بتوجيه الأجهزة الحكومية بضوابط الأخلاق المهنية وتقديم الاستشارات للأجهزة . كما سبق وأن بيناه مسبقاً .

بخلاف إذا ما تلقى الديوان شكوى أو بلاغ حول سلوكيات الموظفين فإنه في هذه الحالة يبحث الشكوى أو البلاغ المقدم وفقاً للإجراءات التي يسلكها الديوان في شأنه ، ويختلف الوضع في حالة اكتشاف الديوان المخالفات أو شبهة ارتكاب الجريمة من الموظفون العاملون بالأجهزة الحكومية أثناء تأدية وظائفهم ففي هذه الحالة يتم تحريك الإجراءات المتعلقة بالمخالفات أو الجريمة وقد سبق لنا وأن بينا آلية تحريك المخالفة في كلا الحالتين.

وفي هذا السياق المتقدم ففيما يتعلق بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مجال الاشراف المركزي، فيمكن أن يلاحظ بأن الإشراف المركزي للجهاز يتمثل في رقابة تنظيم الجهاز الإداري من حيث إدارة الجهاز الحكومي وتوجيه سيره بما يكفل تحقيق أهدافه.

كما يلاحظ أن التنظيم يشمل ثلاثة امور:

الأمر الأول : تنظيم الجهاز الإداري من حيث تكوينه[1] .

الأمر الثاني: تنظيم أساليب وطرق العمل في هذا الجهاز وتطويرها باستمرار ومتابعة تنفيذ القوانين واللوائح والنظم الوظيفية على نحو يكفل التأكد من سلامة هذا التنظيم[2].

الأمر الثالث : وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة والتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين، والإشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين ووضع الأنماط التنظيمية ومعدلات

---

(١) د . فؤاد العطار ، مبادئ القانون الإداري ، دار النهضة العربية ،القاهرة ، دون سنة ، ص ١٨٢.

(٢) وقد ورد النص على هذا الدور بالمادتين الخامسة والسادسة من قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم (١١٨) لنة ١٩٦٤ .

الأداء ومعاونة إدارات شئون العاملين والتفتيش الفني على أعمالها، والرقابة الإدارية على شئون العاملين وعلى سياسة الأجور[1] .

والى جانب النواحي الاشرافية في مجال التنظيم والإدارة سالفة الإلماح، يُلاحظ الباحث أن صلاحيات و سلطات الجهاز الاشرافية في نطاق الاشراف المركزي تتجسد في ناحيتين:

الناحية الاولى : إصدار التعليمات والنشرات المنظمة لتنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بشئون العاملين .

الناحية الثانية : الاشراف المركزي على تدريب العاملين، وتنظيم الدورات التدريبية العامة والاشتراك في وضع برامج البعثات للعاملين في مجال التنظيم والإدارة[2].

---

(١) د. سعيد يحيى ، الرقابة على القطاع العام ، المكتب المصري الحديث ، القاهرة ، ١٩٦٩ ، ص ١٨٧ .
(٢) انظر ايضا في تفنيد ذلك د رمضان محمد بطيخ ، المرجع السابق ص ٢١١ ومابعدها .

الفرع الثاني

المراجعة الإدارية

المراجعة هي فحص لنظم المستندات لإيضاح ما قد يوجد في تلك النظم من مواطن النقص والتأكد من سلامتها واستكمالها لأوضاعها ومطابقتها للقوانين واللوائح ، وتمتد المراجعة لتشمل كافة النظم الداخلية الإدارية والمالية للتحقق من مدى كفايتهابما يتفق مع القوانين واللوائح (١).

وتمر المراجعة بمراحل عديدة منها: الفحص ، والتقويم ، والتدقيق .

اولًا _ الفحص.

يعني الفحص التأكد من صحة البيانات المدونة وهو مرحلة تتميز بالدقة، ويمتد الفحص لكافة العمليات التي تباشرها الجهة سواء كانت مالية أو حسابية أو إدارية مثل القواعد والنظم والإجراءات التي تنظم علاقة العاملين بالمرفق بدءًا من التعيين وانتهاء بنهاية الخدمة[٢] .

---

(١) تنص المادة (٥) من مرسوم بقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٢بإصدار قانون ديوان الرقابة المالية : (يباشر الديوان على الجهات الخاضعة لرقابته رقابة لاحقة، وعليه في سبيل ذلك مباشرة الاختصاصات الآتية: سادسا سادسا - فحص ومراجعة القرارات الصادرة في شئون التوظيف بالجهات المحددة بالبنود أ ، ب، ج ، د من المادة (٤) من هذا القانون ، والخاصة بالتعيينات والترقيات ومنح العلاوات والبدلات والمرتبات الاضافية والتسويات وما في حكمها ، وكذلك بدل السفر ومصاريف الانتقال ، وذلك للاستيثاق من صحة هذه القرارات ومطابقتها لقواعد الميزانية وسائر الأحكام المالية والقوانين واللوائح والقرارات المنظمة لموضوعها. سابعا - فحص ومراجعة حسابات المعاشات والمكافآت وصرفيات التأمين والضمان الاجتماعي والاعانات ، والتثبت من مطابقتها للقوانين واللوائح والقرارات المنظمة لها.)

(٢) ومن الفقهاء من يرى أن المراجعة والفحص هما أداة واحدة من أدوات الرقابة الإدارية ـ للمزيد من ذلك ـ يرجع الدكتور/ أحمد السيد عوضين، أجهزة الرقابة على النواحي المالية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، ديسمبر، ١٩٨٩، القاهرة ، ص ١٧٦.

فضلا عن ان هذة البيانات قد تكون إحصائية أو حسابية تعتمد في جوهرها على الأرقام سواء كانت خاصة بعدد العاملين أو الإنجازات.

وتتوقف مصداقية الفحص على مصداقية تلك البيانات ودقتها والأصول المستمدة منها، وما إذا كانت تعبر بصدق عما يدور في الوحدة من عدمه.

ثانيًا- التقييم.

التقييم هو الحكم على صلاحية النظم المتبعة ومدى فاعليتها، ويقصد بالنظم المتبعة في هذا الشأن النظم المالية والقانونية والإدارية بالجهة الحكومية.

ويتم تقييم النظم المالية من خلال:

(أ) إجراءات المصروفات، ويتم تقييمها من خلال المستندات والدفاتر والسجلات، وصحة القيود الخاصة بالصرف في ضوء القوانين واللوائح المعمول بها، من أمثلة ذلك التأكد من استيفاء إجراءات مصروفات الوقت الإضافي أو البدل[1] .

(ب) مراجعة الحسابات الختامية لموازنة كل جهة فيما يتعلق بالقوى العامله.

(ج) مراجعة تقديرات ميزانية القوى العامله المفترض تصوراتها لمدة عامين.

كما يتم تقييم النظم القانونية من خلال.

(أ) صحة القرارات الصادرة عن الوحدة في مجال شئون العاملين من تعيينات، وترقيات، وعلاوات، وبدلات، والأجور الإضافية والجهود غير العادية، والتثبت من أنها مطابقة للقوانين واللوائح.

---

(١) وعلى سبيل المثال أيضاً؛ فإن الديوان يراجع الإجراءات التي تمت في نواحي الشراء من حيث وجود نظام داخلي لاستيفاء لجنة المناقصات والمزايدات، وأن الإجراءات التي تمت على ضوء توافر الاعتمادات المالية، ولكن الديوان لا يراقب قرارات الترسية حيث إن ذلك الأمر من اختصاص مجلس المناقصات والمزايدات.

(ب) مدى كفاية تلك النظم إن وجدت وفي حال تطلبها لمصلحة العمل تلزم الجهه الحكوميه بالشروع فيها بالتنسيق مع ديوان الخدمه المدنيه .

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

وبالنسبة للنواحي الإدارية فيتم تقييمها عن طريق النواحي التالية:

(أ) وضع النظم الخاصة بالإشراف والمتابعة والفحص.

(ب) مراقبة النظم الداخلية للجهات الحكومية والتأكد من مدى استيفاءها للنواحي الإدارية والمالية.

(ج) مدى السهولة واليسر الخاصة بقواعد الاتصال والتنسيق.

(د) دراسة مدى قدرة الهيكل التنظيمي على إيجاد أكبر قدر من التناسب بين السلطة والمسئولية.[1]

ثالثًا – التدقيق .

يقصد بالتدقيق هو التأكد من صحة البيانات ودقة المعلومات المدونة في السجلات الإدارية، وإنها مستوفية وفقاً للقوانين واللوائح والتعليمات وسائر الانظمه الساريه في البحرين . ويتضمن التدقيق التحقق أن المستندات والأوراق المثبتة والمؤيدة لأي طلب يرد إلى الديوان أنها كاملة ومستوفاة وأنه قد روعيت في هذه المستندات والأوراق الأحكام الواردة في القوانين واللوائح والتعليمات.

فضلا عن إنه ترد إلى ديوان الخدمة المدنية صور من جميع المستندات والقرارات المتعلقة بشئون الموظفين من تعيين ونقل وترقية وندب وإعارة وفصل وإحالة إلى التقاعد... إلى غير ذلك من

---

(١) أنظر: تعميم الخدمة المدنية رقم (٥) لسنة ٢٠١١ بشأن اعتماد الهياكل التنظيمية من قبل ديوان الخدمة المدنية للجهات الحكومية.

شئون الموظفين ويقوم الديوان بتسجيل هذه البيانات في سجلاته وفي أثناء ذلك يقوم بالتدقيق على هذه التصرفات لمعرفة مدى مطابقتها بالأنظمة والقرارات والتعليمات المعمول بها، فإن وجد فيها أي خطأ أو مخالفة أبلغ الجهة مصدرة القرار بذلك لتعيد النظر فيه. (١)

وفي ذات السياق المتقدم فإن الجهاز المركزي للتنظيم و الإدارة يمارس آلية المراجعة الإدارية على النواحي التاليه:

(أ) مشروعات إنشاء الأجهزة الجديدة وإعادة تنظيم أو تعديل اختصاصات أجهزة قائمة قبل اعتمادها من السلطة المختصة، وإبداء الرأي في اللوائح المتعلقة بسير وتنظيم العمل.

(ب) مناقشة مشروعات ميزانية القوى العاملة في الوزارات والمصالح والهيئات ذات الميزانيات الملحقة والمستقلة، فيما يختص بالوظائف المدنية عدداً ودرجة وغير ذلك مما يقرر للموظفين والعمال من أجور ورواتب ومكافآت.

وما دام أن من اختصاص الجهاز تحديد الوظائف المدنية بالاتفاق مع الجهة الإدارية صاحبة الشأن وترتيبها، فقد حق له أن يسمع رأيه فيما يلزم لهؤلاء الموظفين من درجات ومرتبات وأجور.... ألخ (٢).

وللجهاز وضع معدلات القياس العمل الحكومي، لتوقعه الزمني، وتكاليف الإنتاج وتحليل تقارير الأداء، ويتقدم بالتوصيات الخاصة بنقل الوظائف الزائدة على الحاجة أو توجيهها داخلياً أو إلغائها ويسهم في وضع السياسة العامة للأجور والمرتبات.

---

(١) د. حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص ٨٨.
(٢) مجلة العلوم الإدارية.العدد الاول سنة ١٩٦٤ ، ٤٤ .

الفرع الثالث

المتابعـة الإدارية

المقصود بالمتابعة التعرف الدائم المستمر على كيفية سير العمل على ضوء الخطة الموضوعة ومدى التقدم في تحقيق أهدافها المرسومة وهو الأمر الذي يفرض على جهة المتابعة الحصول على البيانات والمعلومات اللازمة بصفة دورية ومنتظمة حتى تستطيع اكتشاف الأخطاء فور حصولها والعمل على تداركها وعدم تكرارها وبذلك تصل إلى مستوى مرتفع من الكفاية يساعد حتماً على تحقيق الأهداف في أقصر وقت وبأقل جهد وعن أقرب طريق وبأقل تكاليف. [١] وقد أسندت تعليمات الرقابه الإدارية الصادرة عن ديوان الخدمة المدنية([٢]) متابعة تنفيذ الخطة الرقابية التي تنفذها ادارة الرقابة الادارية وبذلك فأن المتابعة تعد احدى الاساليب الرقابية التي تختص بها ادارة الرقابة الادارية الى جانب الادارات الاخرى التي تمارس الرقابة الادارية بمقتضى مهامها الوظيفيه كأدارة الاداء المؤسسي وأدارة تقييم الوظائف وأدارة السياسات وشئون اللوائح وادارة التخطيط وموازنة القوى العامله فمثل هذه الادارات لها دور محوري في متابعة ماتم ومالم يتم تنفيذه من قبل الاجهزه الخاضعه تحت مظلة الديوان وتعمل كل اداره من هذه الادارات في نطاقها الوظيفي .

وتعتمد المتابعة على بيانات وتقارير يتم عن طريقها معالجة المشاكل الناجمة عن قصور بعض أجهزة التنفيذ لتصحيح الخطة واتخاذ القرارات اللازمة لذلك، أي أنه من البيانات تنبع القرارات اللازمة لمتابعة تنفيذ الخطة بوجه عام.[٣]

---

(١) د. عيد مسعود الجهني، المرجع السابق، ص ٤١٨.

(٢) تعليمات الخدمه المدنيه رقم (٤) لسنة ٢٠١٥ بشأن النظم الحاصه بالرقابه الاداريه على الاجهزه الحكوميه .

(٣) د. محمد عبد الفتاح باغي، المرجع السابق، ص ٨٤.

ولكي تتم الرقابة على خير وجه، لا بد من متابعة الأداء لمعرفة إن كان هناك تقدماً أو تحسناً فيه أو أن الأمور ما زالت على ما هي عليه حتى بعدما اكتشفت أسباب الانحرافات وتصحيح الاختلافات بين ما تم وما يجب أن يتم. لذا، فإنه من الضروري أن يوفر النظام الرقابي مثل هذه المعلومات بصفة مستمرة حتى نستطيع اكتشاف الأخطاء فور حصولها ومعالجتها قبل استفحالها.

وعملية المتابعة تقوم على أساس مقارنة الأداء الفعلي ونتائجه المحققة أولاً بأول بالنتائج المقررة أو المرغوب فيها، وللمتابعة دور هام في نجاح أعمال الإدارة العامة، حيث تعمل على توضيح نقط الضعف في أداء بعض الوحدات وتشخص أسبابه فقد يكون النقص لكفاءة أو لهبوط مستوى تفهم الخطة.

ويرى بعض الكتاب[1] أن ثمة شروط ضرورية تجعل عملية المتابعة تحقق أهدافها، وذلك بأن تقوم عملية المتابعة على أساس التركيز على بعض العمليات الأساسية دون كل العمليات التي تتم في الجهة الإدارية، لكفالة استمرار العمل وعدم تعطيله، ومن ضمن هذه الشروط ما يتعلق بتقارير المتابعة، حيث يجب أن تكون التقارير المستخدمة متسمة بالوضوح والبساطة وبدون أسباب في ذكر التفصيلات، كما يجب أن تقوم عملية المتابعة على أساس تصحيح الأداء أولاً بأول.

واذا ما استعرضنا تعليمات الرقابه الاداريه لسنة ٢٠١٥ الصادره عن ديوان الخدمه المدنيه فقد حددت هذه التعليمات ان لإدارة الرقابه الاداريه متابعة التوصيات الوارده بالتقارير الرقابيه للتحقق من مدى الالتزام بتنفيذ هذه التوصيات على ضوء خطة الرقابة المعدة.

---

(١) د. عيد مسعود الجهني، المرجع السابق، ص ٤١٩.

ويتطلب لنجاح المتابعة أن تمارس بصفة دورية ، على أن تتوافر فيها توفير البيانات والمعلومات ويشترط في البيانات والمعلومات أن تكون مطابقة للواقع وأن تصل بانتظام إلى الجهاز الرقابي.

وما من شك أن هناك وسائل عديدة لتوفير البيانات والمعلومات فهي لا تنحصر عن طريق طلبها فقط بل يمكن التوصل إليها عن طريق الأنظمة الإلكترونية المرتبطه بالديوان وبين الأجهزة الحكوميه. يلي ذلك إعداد التقارير الإدارية ويجب أن تكون هذه التقارير وافية، حتى يسهل تنفيذ ماجاء فيها ومتابعتها بين الديوان والجهه الحكوميه ، وحتى يتمكن الديوان في حالة عدم التنفيذ اختيار الاجراء المناسب[1].

ويرى الباحث ان فاعلية إجراءات المتابعة تتوقف على مدى الدقة التي تراعى في إعداد تقارير المتابعة، فمثل هذه التقارير تعد في إطار مواصفات تنظيمية معينة ضماناً لشمولها وموضوعيتها ودقتها، ويفترض فيها أن تكون ذات فائدة محققة في تكوين صورة واقعية عن ظروف الأداء، والوقوف على مصادر الخلل والاضطراب مما يمكن توجيه الجهاز الإداري للعلاج.

وفي ذات السياق المتقدم يمارس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة آلية المتابعة في تنظيم الجهاز الإداري، ووضع النظم التي تكفل رفع مستوى الخدمة العامة، ورفع أدائها بأقل تكلفة والنظر في نظام العمل في الحكومة لضمان سير الأعمال على وجه مُرض، وإحكام الرقابة بقصد ضمان سيادة فكرة تبسيط العمل الإداري بإختصار مراحل العمل وتنسيقها، وتحديد الخطوات اللازمة لإنجاز العمل وتحقيق الغرض منه.

ويقوم الجهاز بتوزيع العمل بما يتناسب مع كفايات الموظفين واجتهادهم والاستغناء عن كل عملية يمكن الاستغناء عنها، وعن العمليات المتكررة منعاً لتنازع الاختصاصات وتضارب الآراء

([1]) د . صلاح الدين فوزي ، المرجع السابق ، ص ٣٧٠ .

والجهود، وسبيله إلى ذلك بذل المعونة الفنية للوزارات والمصالح والمؤسسات العامة في تنظيم أجهزتها واقتراح القرارات التنظيمية المناسبة لها، والاشتراك في إدارات التنظيم المحلية في هذه الجهات لتنسيق العمل فيها، ويتابع البحوث الخاصة بتحسين وسائل العمل وتبسيط الإجراءات في الجهات المشار إليها[1].

([1]) انظر حسين عبدالعال محمد ، المرجع السابق ص ٢١١ ومابعدها.

الفرع الرابع

فحص الشكوى

تعتبر الشكوى من الحقوق الطبيعية المرتبطة بالمواطن ولذلك تعتبر صورة من صور حرية التعبير عن الرأي، كما أن الشكوى من الحقوق التي كفلتها معظم الدساتير وحرصت غالبية القوانين واللوائح على إبراز حق المواطنين في الشكوى[1].

وتعرف الشكوى بأنها المراجعات التي يقدمها أصحاب المصالح إلى الإدارة المختصة لرفع الضرر الذي لحق بهم [2]، ومن مظاهر الاهتمام بشكوى المواطنين في البحرين أن خصصت إدارة الرقابة الإدارية بتلقي وفحص الشكاوى المتعلقة بالجهاز الإداري للدولة، ولم يقتصر الأمر عند هذا الحد بل يجوز نشر الشكاوى بالصحف والمجلات وفي هذه الحالة فإن إدارة الرقابة الإدارية بالديوان تتابع مثل هذه الشكاوى وتدرسها.

وحتى تحقق الشكوى أغراضها في كشف ما ستر من انحرافات وما خفي من مخالفات، يجب أن تكون حقيقية ومستندة لأسباب تقوم على واقع أو قانون، وليس مجرد إدعاءات كيدية الغرض منها التشهير والانتقام، وليس للشكوى شكل معين تصاغ من خلاله فكما تكون كتابة تكون أيضاً شفاهة.

وإذا قدمت الشكوى إلى رئيس ديوان الخدمة المدنية ففي هذه الحالة يحيلها إلى إدارة الرقابة الإدارية للسير فيها، أما إذا قدمت لإدارة الرقابة مباشرة فإن هذه الإدارة تسير فيها بنفسها وقد تقدم إلى إدارة الرقابة شفاهة بتحرير محضر أمام المختص بالإدارة أو بتقديم خطابي لها كما

---

(١) المادة (٢٩) من دستور مملكة البحرين والتي تنص على أن (لكل فرد أن يخاطب السلطات العامة كتابة وبتوقيعه ولا تكون مخاطبة السلطات باسم الجماعات إلا للهيئات النظامية والأشخاص العامة).

(٢) أنظر في هذا الشأن د.محمد عبدالفتاح ياغي ، المرجع السابق ص ٨٥ .

يستوي إرسالها عبر الرسائل الالكترونية، كما يمكن الإبلاغ عن أي مخالفة عن طريق الهاتف المخصص. ولا شك أن كل تلك الأساليب جائزة إذا ثبتت جدية الشكوى.

وتعتبر الشكاوى من أهم الوسائل الفعالة في الرقابة الإدارية لأن الاهتمام بالشكاوى التي تصل الرؤساء المعنيين كثيراً منها توضح أوجه الانحراف أو الأخطاء في تصرف القائمين بالأعمال فقد توضح أخطاء إجرائية أو وظيفية أو سلوكية أو غيرها.

وعلى أي حال فإن ما يعنينا في هذا الصدد هو أن الشكاوى تعتبر وسيلة رقابية فعالة لأن فحصها ودراستها للتأكد من جديتها وصحتها، وإعطائها المجرى القانوني اللازم عند الاقتضاء يفسح المجال أمام جميع الأفراد للإسهام في الرقابة على أعمال المنظمة والعاملين فيها.

ونشير إلى إن الرقابة الإدارية تفترض أن يحترم الموظفون المبادئ الأخلاقية التي يكونون قد اكتسبوها من البيئة الاجتماعية والوظيفية. كما يفترض المواطنون في موظف الجهاز الإداري الحكومي تمسكه بالقيم الأخلاقية أكثر من أي فرد آخر، ذلك لأن الخدمة العامة تعتبر أمانة وضعها المواطنون في عنق الموظف العام ليحافظ عليها.

تعتبر الشكوى من أهم الأساليب الفعالة في الرقابة الإدارية لأن الاهتمام بالشكوى التي تصل الى الرؤوساء المعنيين كثيرا منها توضح أوجه الانحراف أو الأخطاء في تصرف القائمين بالأعمال فقد توضح أخطاء إجرائية أو وظيفية أو سلوكية أو غيرها .

ومن الجدير بالذكر أن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة يقوم بتفعيل الرقابة عن طريق الشكاوى حيث قام الجهاز بتطوير إجراءات استقباله للشكاوى وقد اعلن لكافة الوحدات الادارية بالجمهورية الضوابط الأساسية لقبول الشكوى فاشترط تقديم الشكوى مكتوبة ومتضمنة اسم الشاكي ووظيفته وعنوانه ورقمه القومي بصورة واضحة ، تحديد موضوع الشكوى وأسبابها وطلبات الشاكي على

وجه الدقة مع إرفاق المستندات المؤيدة لشكواه، ويجب على الشاكي ألا تتضمن شكواه عبارات غير لائقة أو تهجم أو تطاول على القيادات الإدارية.

فضلا عن ان تسليم الشكوى إلى مكتب خدمة المواطنين بالجهة الإدارية إنما يتم باليد مع حصوله على إيصال يفيد ذلك ، أو بالبريد بخطاب موصى عليه بعلم الوصول، كما يجب قيد الشكوى في سجل خاص بمكتب خدمة المواطنين مع بيان اسم مقدمها وموضوعها وتاريخ تقديمها مع تسجيل ما اتخذ بشانها من اجراءات، وعلى الجهات التي تُطلب منها بيانات لفحص الشكوى سرعة الرد في موعد لايتجاوز (١٠) أيام من تاريخ الطلب .

وبين الجهاز ان الشكوى التي ترد عن طريق المكالمات التليفونية ستكون غير مقبولة ولن يلتفت لها وكذلك الشكوى التي يبدو من ظاهرها أنها أعُدت من عدة نسخ وأرسلت إلى جهات مختلفة في نفس الوقت، حيث تقوم جميع الجهات التي قدمت إليها بحفظها مع عدم اخطار الشاكي ، والشكوى التي تتضمن عبارات غير لائقة أو تهجم أو تطاول على القيادات الإدارية يتم حفظها[١].

ويرى الباحث أن مسلك الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في تنظيم الشكاوى هو مسلك حميد وذلك لأن الواقع العملي من خلال خبرة الباحث الإدارية فأن الشكاوى المجهولة كثيرا ماتكون ذات طابع كيدي ولامجال لبحث شكوى لا اساس لها فما الذي يضير الشاكي في بيان اسمه تقديم طلب رسمي بتظلمه شارحة المخالفة التي رأها أو تعرض لها وفي ذات الوقت فأن الشكوى يجب أن لاتحتوي على عبارات غير لائقة ويفترض فيها ان تكتب بوضوح وعلى اساس او بسند من القانون ولامجال للتهجم الغير مقبول في هذه الحالة .

---

(١) الكتاب الدوري رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ الصادر عن رئيس الجهاز بشأن ضوابط وتنظيم تقديم الشكوى .

المطلب الثاني

الأساليب الميدانيه في الرقابة الإدارية

تمارس الرقابة الميدانية من خلال القائمين بالوظيفة الرقابية بإدارة الرقابة الإدارية بديوان الخدمة المدنية ، كما يقوم بها الجهاز المركزي والإدارة ، من خلال إدارة التفتيش ، حيث تقتضي الوظيفة الرقابية من خلال هذه الاساليب الانتقال الى الوحدات الإدارية للتفتيش الإداري .

وفي هذا السياق يقوم القائمون على الرقابة بالتثبت من صحة تصرفات الجهات الخاضعة للرقابة للقوانين واللوائح والتعليمات فس شئون الخدمة المدنية .

سيتناول الباحث الاساليب الميدانية على النحو التالي :

الفرع الأول – الملاحظة والجولات المفاجئة .

الفرع الثاني – التحريات الإدارية .

الفرع الثالث – التفتيش الإدارية .

الفرع الرابع – الصحافة ووسائل الإعلام .

الفرع الأول

الملاحظة والجولات المفاجئة

تعتبر الملاحظة الشخصية من أقدم أدوات الرقابة ومن أحسن الوسائل لجمع المعلومات عن الأعمال قيد البحث وهي ما تعرف بـ "التفتيش" إذا استخدمها شخص مختص بهذا العمل. والمقصود بالتفتيش فحص سلامة الأعمال شكلاً وموضوعاً ورفع نتائجه بتقارير إلى الجهات المسؤولة. وتعني الملاحظة الشخصية اتصال مباشر بين الملاحظ، أو الملاحظون .

والقائمين بالعمل، أي رؤية ما يفعله المنفذون عن كثب والاستماع إلى وجهات نظرهم، إذ يقوم الملاحظ بنفسه بمشاهدة ما يجري، وتسجيل ملاحظاته الشخصية عن النواحي الإيجابية والسلبية التي يلاحظها عن العمل أثناء قيام الموظفين بأعمالهم. وهناك وسائل أخرى للملاحظة الشخصية بالإضافة إلى السمع والبصر البشريين وهي الأدوات الكهربائية والالكترونية كالعيون السحرية والتلفزيونية والفيديوتيب وغيرها.

وتستهدف الملاحظة الشخصية الوقوف على مدى إنجاز الأعمال وسلامتها وقانونيتها وكشف مواطن الخطأ فيها وتحديد مسئولية مرتكبيها من أجل تصحيح أخطائهم وتقويم أعوجاجهم، وتوجيه النصح لهم بكيفية التنفيذ المثلى.

وتنتهي عملية الملاحظة الشخصية بوضع تقارير تحتوي على الوقائع والتوصيات والمقترحات ترفع إلى المديرين المعنيين لاعتمادها وإشعار ذوي الشأن بمضمونها مع تحليل نتائجها واستخلاص الاتجاهات الإدارية من واقعها والاستفادة من نتائجها في تحسين سير العمل وتنمية الموظفين.

ولقد اعتمد أمير المؤمنين عمر بن الخطاب على الملاحظة الشخصية كأداة للرقابة ليتعرف على مجريات الأمور في الدولة الإسلامية وهو بعيد عنها، إذ كان يبعث الملاحظين أو (العيون)

على ولاته ليعرف مدى إقامتهم للعدل في رعاياهم، ولا يتردد في القصاص من الظالمين ولو كان الظالم هو الوالي نفسه أو أقرب الناس إليه.

وخير دليل على ذلك القصة الشهيرة التي تروي عن اعتداء ابن عمرو بن العاص على الشاب القبطي حينما تسابقا ففاز القبطي على ابن عمرو، فضرب ابن الأمير الغلام القبطى اعتمادًا على سلطان أبيه ولما بلغ ذلك الفاروق عمر بن الخطاب، أقام حد العدل واقتص من إبن الامير(١).

ويعد ذلك أبلغ المثل على أهمية استخدام الملاحظين الأمناء لكي تدار الدولة بكفاءة، فقد كان عمر رضي الله عنه يستخدم الرسل الذين يوفدهم للأمصار ليأتوه بأخبارها، إلى جانب التقارير التي يبعث بها الولاة إليه، بالإضافة إلى ما يتلقاه من شكاوي من المواطنين.

ويقصد بالجولات المفاجئة هنا تلك الجولات المفاجئة أو المباغتة دون سابق إنذار وبهدف محدد بذاته والغرض منها الوقوف على حسن سير العمل وسلامة التنفيذ، ويستخدم عادة أسلوب العينة أو الجاشني(٢) أو على سبيل المثال، وفي الحالات التي يلجأ فيها المراقب للفحص عن طريق العينة فهناك طرق مختلفة لاختيار تلك العينة منها:-

أ) فحص جانب معين من القرارات كأن يكون التعيين فقط أو الترقية أو عن طريق فحص قيد معين من القيود المحاسبية.

---

(١) هكذا هتف الفاروق عمر بن الخطاب فى وجه عمرو بن العاص حاكم مصر، والقصة وردت فى كتاب "الولاية على البلدان"، وهى كالآتى: أن عمرو بن العاص رضى الله عنه، عندما كان واليًا على مصر فى خلافة أمير المؤمنين عمر بن الخطاب رضى الله عنه، اشترك ابنٌ لعمرو بن العاص مع غلام من الأقباط فى سباق للخيول، فضرب ابن الأمير الغلام القبطى اعتمادًا على سلطان أبيه، وأن الآخر لا يمكنه الانتقام منه؛ فقام والد الغلام القبطى المضروب بالسفر بصحبة ابنه إلى المدينة المنورة، فلما أتى أمير المؤمنين عمر رضى الله عنه، بَيَّن له ما وقع، فكتب أمير المؤمنين إلى عمرو بن العاص أن يحضر إلى المدينة المنورة صحبة ابنه، فلما حضر الجميع عند أمير المؤمنين عمر، ناول عمر الغلام القبطى سوطًا وأمره أن يقتص لنفسه من ابن عمرو بن العاص، فضربه حتى رأى أنه قد استوفى حقه وشفا ما فى نفسه. ثم قال له أمير المؤمنين: لو ضربت عمرو بن العاص ما منعتك؛ لأن الغلام إنما ضربك لسطان أبيه، ثم التفت إلى عمرو بن العاص قائلاً: متى استعبدتم الناس وقد ولدتهم أمهاتهم أحرارا؟. أنظر موقع اليوم السابع على شبكة الانترنت : www.youm7.com

(٢) عمود ثقافة الخدمة المدنية، الرقابة الإدارية، موقع ديوان الخدمة المدنية. www.csb.bh

ب) فحص وحدة متكاملة من العمليات . مثل المشتريات خلال فترة معينة.

ج) فحص جميع العمليات التي تقل عن عدد معين . أو مبلغ معين.

د) فحص مدة معينة أو شهور معينة من السنة.

وكما هو الحال بالنسبة للعينة تكون بالنسبة للجاشتي ، فيتم اختيار عدد معين من المستندات أو الملفات، ويتم فحصها على سبيل المثال عن طريق اختيار مستند واحد أو عامل واحد ،أو سلعة واحدة ، أو قيد محاسبي واحد أو معدل أداء واحد على أن يعتبر ذلك قياساً بالنسبة للحالات المماثلة. (١)

(١) أنظر: دليل رقابة الأداء لدواوين المحاسبة والرقابة المالية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، الأمانة العامة، مجلس التعاون لدول الخليج العربية ،٢٠١٢، الرياض ، ص ٤٥.

الفرع الثاني

التحريات الإدارية

يقصد بالتحريات الإدارية استكشاف أسباب التعقيدات المكتبية والقصور في أداء الجهات الحكومية والكشف عن المعوقات الإدارية التي تعرقل السير المنتظم للمرافق العامة واقتراح الوسائل المناسبة لعلاجها.

وقد أولت معظم الدول في الوقت الحاضر أهمية خاصة بالنسبة للتحريات وأوكلت إلى جهات متخصصة القيام بها. وفي مصر تتولى هيئة الرقابة الإدارية القيام بتلك المهمة حيث نص قانون إنشائها صراحة على قيامها بتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج. [١]

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

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

وكما تكون التحريات عن العاملين تكون أيضاً عن العمل حيث يقوم الديوان بتحري أسباب قصور العمل بالجهاز الإداري وعيوب النظم الموجودة.[٢]

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

---

(١) د. عيد مسعود الجهني، ، مرجع سابق، ص ٤٢٣.

(٢) انظر تعليمات الرقابة الإدارية رقم (٤) لسنة ٢٠١٥ الصادرة عن ديوان الخدمة المدنية .

كما تهدف التحريات إلى كشف المخالفات المالية والإدارية والجرائم التي يرتكبها العاملون في الأجهزة وإبلاغ النتائج التي يتم التوصل إليها لجهات الإختصاص لاتخاذ الإجراء المناسب بشأنها حيث يجوز لإدارة الرقابة رفع تقاريرها مباشرة إلى مجلس الخدمة المدنية.[1]

والتحريات الإدارية بقدر ما تصبوا إليه من أهداف سامية باعتبارها وسيلة هامة لكشف الانحراف، إلا أنها ينبغي ألا تكون مكنة التصيد الأخطاء أو محلاً لأعمال الأهواء والنزعات الشخصية.

ومن ناحية ثانية فإن الشكاوى لا تستلزم للبت فيها في أغلب الأحيان أية "شكليات" كتلك التي تستلزمها الدعاوى القضائية، كما لا تحمل أصحابها ما يحملهم إياه سبيل القضاء من نفقات أو أعباء، ومن ثم فإن طريق الشكاوى أيسر في الإجراءات وأخف في الأعباء ومن ناحية ثالثة فإن فحص الشكاوى ودراستها والبت فيها إنما يتم في أغلب الأحوال في داخل ديوان الخدمة المدنية، وبوساطة المختصين فيه حيث تتوافر كل المعلومات، ويملك الديوان سلطة البت في الشكوى وإتخاذ ما يلزم من إجراء للتصحيح" .

لكل هذه الأسباب تبدو أهمية الشكاوى ويصبح من الضروري الإهتمام بها وتنظيم أوضاعها، وتيسير سبل التقدم بها، وتحديد ما يستتبع ذلك من خطوات لفحصها ودراستها، والوصول إلى نتائج بشأنها، ثم إبلاغ الشاكين بما ينتهي إليه ذلك كله. ولذلك؛ فإن الأمر يستلزم "تنظيماً" عاماً لهذه الناحية، يلتزم به أصحاب الشأن أنفسهم، كما يلزم جهات الإدارة في ذات الوقت.

---

(١) بند ٤/٥ من تعليمات الخدمة المدنية (٤) لسنة ٢٠١٥.

الفرع الثالث

التفتيش الإداري

يقصد بالتفتيش الإداري مراجعة العمل والكشف عن الأخطاء والمعوقات التي تحول دون تحقيق الهدف ، ومعنى ذلك أن التفتيش هو معاينة خارجية للعمل يعتمد في شقه الأكبر على الماديات الملموسة مثل الأجهزه والأشخاص والأوراق [1].

وعلى ذلك ، فهو يخرج عن نطاق إجراءات التحقيق الجنائي ، ولا تلزم لإجرائه توافر دلائل على وقوع جريمة أو توافر صفة الاختصاص بالتحقيق فيمن يأذن به ، بل يباشر لغرض إداري لا علاقة له بجريمة يجري فيها التحقيق بهدف جمع الأدلة وكشف الحقيقة.

والهدف من التفتيش هوبيان مدى تحقق الانجازات ، وإيضاح مستوى الاداء ، ومدى سلامة وصحة الاجراءات ، والكشف عن الاخطاء والانحرافات وتحديد المسئول عنها [2].

ونظراً لأهمية التفتيش فقد أنشئت له إدارات متخصصه لغرض تفعيل هذا النوع من الرقابة على الاجهزه الإدارية للتحقق من سلامة الأداء .

ويتخذ التفتيش صورا مختلفة ، فمن حيث الوقت قد يكون فجائيا أو دوريا ، ومن حيث العمل قد يكون شكليًا أو موضوعيًا ، ومن حيث مداه قد يكون كليًا أو جزئيًا وقد يكون ماليًا أو فنيًا .

أولًا : التفتيش الفجائي .

إن الزيارات التفتيشية المفاجئة يمكن أن تلعب دورا بارزًا في الرقابة وتنص بعض القوانين على حق الاجهزة رقابية في إجراء لتفتيش المفاجيء على الجهات التى تخضع لرقابتها، وطبقا لتلعيمات الرقابة الإدارية رقم (٤) لسنة ٢٠١٥ فأن الرقباء بإدارة الرقابة الادارية بديوان الخدمة المدنية في البحرين يقومون بمثل هذه الزيارات على الأجهزه الحكومية ، دون وجود تفصيل لهذا

---

(١) د.حسين عبالعال محمد ، المرجع السابق ص ٢٤٠ .
(٢) د. عبالغني عبدالغني بسيوني ، المرجع السابق ص ٤١٨ .

الدور في تعليمات الرقابة الإدارية سالفة الإلماح ، وينبغي أن نشير في هذا الموضع أن ديوان المراقبة العامة بالمملكة العربية السعودية يقوم بهذا النوع في أوقات غير محددة على مدار السنة المالية للتأكد من سلامة تطبيق النظم والتعليمات المالية ، وجرد الصناديق للتأكد من سلامة التصرف فى المبالغ الموجودة بعهدة أمناء الصناديق.

ثانيًا : التفتيش الدوري .

يتم التفتيش دوريا في كل فترة محدده كل أسبوع أو شهر مثلا، وذلك حسب طبيعة ونوع العمل الذى يتم التفتيش عليه ، والتفتيش الدورى قد يكون إداريًا أو ماليًا أو فنيًا بحسب اختصاص القائم بالتفتيش ، كما أنه قد يقوم بالتفتيش الكلي وَإن كان من الصعب القيام به ، ولهذا فقد يكتفى بالتفتيش الجزئي على أعمال الموظف ، ويقوم المفتش بإعداد تقرير يضمنه جميع ملاحظاته التي أسفر عنها التفتيش.

ومن تطبيقات التفتيش الدوري ما يقوم به القائمين على الرقابة بإدرة التفتيش والشكاوى بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بدورات تفتيشية على الوزرات والمصالح الحكومية ، بهدف التأكد من سلامة تنفيذ الاجراءات الوظيفية وعدم مخالفتها للقوانين واللوائح والتعليمات [1].

ثالثًا : التفتيش الشكلي .

هو الذي يتحقق من توافر الشكل الذي حددته القوانين أو اللوائح في الأعمال التي يتم التفتيش عليها ، والتأكد من اتباع الإجراءات وتقديم المستندات و اجراء القيود على النحو الذي تنظمه القوانين واللوائح .

---

(1) حمزة محمد نور الزبير ، قانون ديوان الرقابة المالية بمملكة البحرين بين النص والتطبيق ، الطبعة الاولى ، البحرين ، ٢٠٠٩ ، ٧٤.

رابعًا : التفتيش الموضوعي .

هو ذلك الذى ينصرف إلى فحص الأعمال والتصرفات المتعلقه بموضوعا ت معينة تكون ذات أهمية ، الارتباطها بسياسة الوزارة أو المصلحة أو لعلاقتها المباشرة بالجمهور . وفي مثل هذه الحالة يوجه التفتيش الادارى عنايته إلى هذه الموضوعات وفقا لخطة مرسومة وبرنامج محدد من حيث تحليل الطريقة التى عولجت بها بمعرفة الجهة الادارية ، مع بحث الاختصاصات وتحديد المسئولية ، ويتبع ذلك مناقشة المسئولين عن الأسباب التى أدت الى هذا الوضع والبحث معهم لتعرف الطريق الناجح لاصلاحها .

خامسًا : التفتيش الخارجي .

هو الذي يتم بمعرفة أجهزة هذه الرقابة الخارجية ، كالتفتيش الذي يقوم به مفتشون من الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة . وعادة مايكون هذا التفتيش جزئياً فيكون مقصورا على نسبة معينة من حجم العمل ومثاله تفتيش المخازن ، اي يتناول موضوع معين أو غرض معين ولايمنع ذلك أن يكون التفتيش كلياً .

ومن خلال السياق المتقدم يمكن للباحث أن يحدد مرتكزات الدور الرقابي الذي يقوم به الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مجال التفتيش الإداري :

- وضع النظم الخاصة بالتفتيش وتقييم الأداء والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين[1].
- التفتيش الفني على أعمال الإدارات وإرسال تقارير بنتائج التفتيش إلى رؤساء هذه الجهات.

([1]) الماده (٥ /١١) والماده (٦/٥) من قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة سالف الإشارة .

ويتضح للباحث من قراءة قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة والقرارات المكملة له أن هذا القانون قد أعطى الادارة المركزية للتنظيم حق التفتيش الفني على الوحدات الإدارية، ومع ذلك لم يصدر أي تنظيم يحدد ضوابط وحالات اجراء التفتيش، وصلاحيات عضو الرقابة الإدارية في التصرف فيما يسفر عنه التفتيش .

وبالمقارنة مع الوضع في ديوان الخدمة المدنية فقد اتجهت المادة (٣/٣) من قانون الخدمة المدنية فحددت ان يضع ديوان الخدمة المدنية النظم الخاصة بالرقابة الإدارية على الجهات الحكومية . وفي هذا الاطار فقد قام ديوان الخدمة المدنية بأصدار تعليمات الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ٢٠١٥ بشأن النظم الخاصة بالرقابة الإدارية على الجهات الحكومية حيث تضمنت هذه التعليمات وضع خطة للعمل الرقابي تقوم بها ادارة الرقابة الادارية على ان تستمر هذه الخطة لمدة سنتين . كما يلاحظ الباحث أن التفتيش أسلوب رقابي يترتب عليه مجموعة من الإجراءات الهامة نظرا لما قد يصاحبة من وقائع قد تمثل مخالفات إدارية أو جنائية ، وهذه الاجراءات تتمثل في دخول الأماكن وتفتيشها وتحريز المضبوطات والتحفظ على الاوراق ، ولذلك يناشد الباحث المشرع البحريني للتدخل بتحديد أساليب الرقابة الإدارية في مجال الرقابة الإدارية وفي مقدمتها التفتيش ، نظرا لما يشكلة التفتيش من خطورة في مجال الوظيفة العامة ، وهو مايحتم القيام به على اساس من القانون بتحديد حالاته واجراءاته فليس من المنطق ان يتوجه عضو الرقابة الإدارية الى احد اماكن الموظفين بقصد التفتيش دون مبررات او دون سند من القانون فالوظيفة العامة لها كرامتها والتزاماتها سواء من الموظف او الجهة الحكومية او الجهاز الرقابي .

الفرع الرابع

الصحافة ووسائل الإعلام

تشكل الصحافة المحلية ووسائل الإعلام الأخرى من تلفاز أو إذاعة[1] من أسرع الوسائل في الإفصاح عن ما يستشعره الناس وينقل للسلطات. وتعد أخطر الوسائل في كشف كل انحراف داخل الجهاز الإداري للدولة وتوجيه الانتقادات للقائمين عليه مما زاد من فاعلية دورها الرقابي.

وتبدو أهمية الصحافة في إمداد الأجهزة الرقابية بالبيانات والمعلومات ومواطن الخلل والقصور بوحدات هذا الجهاز، ويزيد من دورها ما تتمتع به من حرية في هذا المجال ووصولها لكل مواطن سواء عن طريق المطبوعات أو عن طريق الإعلان ودون الخضوع لقواعد الإجازة السابقة، كما تتجلى أهميتها كذلك في قدرتها على تهيئة وتعبئة الرأي العام.

وتختلف قوة الصحافة في التأثير على الرأي العام باختلاف القدر الذي تتمتع به من الحرية سواء في الفكر والانتشار، وذلك بحسب تقييد حرية الصحافة من عدمه.

ومصدر آخر تهتم به جهات الإدارة ف هذا الصدد وهو ما ينشر في وسائل الإعلام المختلفة؛ إذاعة، تلفزيون، نشرات، ..... ألخ. وكذلك ما تقدمه التجمعات الشعبية كالأحزاب . أو النقابات والجمعيات المهنية . من نقد أو شكاوى أو دراسات تتصل بسير العمل الحكومي ومطالب الجماهير بشأنه، وما ترى فيه من أوجه نقص أو تقصير... أن ذلك كله ينبغي أن يكون تحت أنظار المسئولين، وأن يجري فحصه، وتتم دراسته وتحليله، بحيث يصبح وسيلة للارتفاع بالمستوى، والقضاء على أسباب الشكوى.... وقد يوجب ذلك إنشاء إدارات أو مكاتب متخصصة

---

(١) د. محمد محمد بدران، الحكم المحلي في المملكة المتحدة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٠ ،ص٧٠٦.

لذلك كله تقوم بمهمة المتابعة لما تنشره مختلف وسائل الإعلام، ودراستها، وتحليلها، وصولاً إلى تحقيق النتائج المرجوة في هذا الصدد.[1]

(١) د. أحمد السيد عوضين، المرجع السابق، ص ٢٩٤. ويؤيد الباحث هذا التوجه حيث إن وجود قسم لمتابعة وتحري ما ينشر في وسائل الإعلام إلى جانب المتابعات الرقابية، لاشك أن تشكيله والعمل به يجعل من الرقابة اكثر فاعلية بحيث لايترك فراغ في العمل الرقابي .

الباب الثاني

إشكاليات الإختصاص الرقابي لديوان الخدمة المدنية

الباب الثاني

إشكاليات الإختصاص الرقابي

لديوان الخدمة المدنية

تمهيد وتقسيم :

عرض الباحث فيما قبل لتكوين واختصاصات ومهام ديوان الخدمة المدنية وكيف أنها تطورت عن ما كان عليه الوضع بالنسبة لما كان يدخل في اختصاص ديوان الموظفين، سواء عن طريق إداراته المتخصصة أو إدارة الرقابة الإدارية، مما يمكن ان نلاحظ أتساع مجال رقابته وتعدد اختصاصه.

ويمكن أن يلاحظ الباحث أن دور الديوان واختصاصاته في مجال الإدارة العامة والقانون الإداري قد اتسع ليشمل نشاطات عديدة بداء من دراسة التنظيم ، واعتماد مواصفات الوظائف ، ومرورا بأداء العمل وأساليبه ووسائله ودراسة مشاكله ومعوقاته وانتهاء بتقييمه والعمل على علاجها وإصلاح العيوب .

ومما لاشك فيه أن إتساع الأجهزه الحكومية وتعدد النشاط الإداري للديوان من شأنه أن يؤثر على فاعلية الرقابة الإدارية ، فلاشك أن هناك إيجابيات في الدور الرقابي إلى جانب بروز العديد من السلبيات والمعزقات التي من شأنها إعاقة الدور الرقابي. فماهي معوقات الرقابة الإدارية وماهي ايجابياتها وسلبياتها.

وسوف نتناول بحث النقاط السابقة من خلال الفصلين التاليين :

الفصل الأول : معوقات الاختصاص الرقابي لديوان الخدمة المدنية

الفصل الثاني : تقييم الإختصاص الرقابي لديوان الخدمة المدنية

الفصل الأول

معوقات الإختصاص الرقابي

لديوان الخدمة المدنية

تمهيد وتقسيم :

إن ديوان الخدمة المدنية في البحرين هو الجهاز المعني بالإصلاح الإداري وتطوير شئون الخدمة المدنية، وإذا أتيح له حق الإشراف والرقابة الإدارية على الوحدات الإدارية .

وذلك تطبيقاً لمقتضيات قانون الخدمة المدنية رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ الذي اعطى الديوان الصلاحيات والمهام بحيث تتجاوز شئون الخدمة المدنية إلى مهام قياس الأداء الإداري في الوحدات الإدارية .

غير أن هناك مجموعة من المعوقات والظواهر التى من شأنها التأثير بالسلب على الاختصاص الرقابي مالم يتم دراستها ووضع الحلول المناسبة لها.

وقد لاحظ الباحث أن معظم المعوقات والمشاكل التي تواجة الرقابة الإدارية – في التطبيق البحريني والمصري– تتعدد الى حد اوجد الكثير من التعارض والتناقض بين انشطتها الرقابية، واحدثت السلبيات التي يمكن تجنبها .

وسوف يتناول الباحث أهم تلك المعوقات التي قام برصدها وتحليلها للتوصل الى الحلول لها، ويمكن تقسيم هذه المعوقات من خلال المبحثين التاليين :

المبحث الأول : معوقات تشريعية.

المبحث الثاني : المعوقات الإدارية والتنظيمية .

المبحث الأول

معوقات تشريعية

تمهيد وتقسيم :

إن معظم المشاكل والمعوقات التشريعية التي تواجة الرقابة الإدارية – في التطبيق البحريني – تتعدد الى حد اوجد الكثير من التعارض والتناقض بين انشطتها الرقابية لاسباب تتصل بالفراغ التشريعي من ناحية ، ومن ناحية أخرى مواجهة اشكاليات تتصل بتنفيذ القوانين .

ونتناول هنا أهم المعوقات القانونيه المرصوده من قبل الباحث تباعا في المطلبين التاليين :

المطلب الأول : الفراغ في التنظيم التشريعي للرقابة الإدارية .

المطلب الثاني : إشكالية تنفيذ بعض القوانين واللوائح.

المطلب الأول

الفراغ في التنظيم التشريعي للرقابة الإدارية

تمهيد وتقسيم :

يعتبر الفراغ التشريعي أحد أهم معوقات الرقابة الإدارية ، ويتمثل هذا الفراغ في القصور الوارد بالتعليمات المنظمة للرقابة الإدارية من حيث عدم تحديد أساليبها وأدواتها وإجراءاتها ، كما إن القصور التشريعي في تنظيم عمل الرقابة الداخلية لدى الأجهزة الحكومية يعتبر معوق للرقابة الإدارية الداخلية والخارجية التي يمارسها ديوان الخدمة المدنية . وفي هذا السياق المتقدم سيتم تقسيم هذا المطلب الى الفرعين التاليين :

الفرع الأول : الافتقار إلى اللوائح المناسبة التي ترسم خط سير الرقابة .

الفرع الثاني : ضعف الرقابة الداخلية في الأجهزة الحكومية .

الفرع الأول

الافتقار الى اللوائح المناسبة

التي ترسم خط سير الرقابة

يمثل النقص في تنظيم الرقابة إشكالية من إشكالات الرقابة، واذا كان قانون الخدمة المدنية قد نظم الاختصاصات المنوطة بديوان الخدمة المدنية، فإنه في المقابل لم ينظم عملية الرقابة الإدارية للديوان من حيث الاجراءات والصلاحيات تاركا بذلك فراغا تنظيميا[1].

ويتمثل الافتقار القانوني في أساسيات العمل الرقابي من خلال النقص الوارد في قانون الخدمة المدنية وأولها الافتقار إلى أساليب وإجراءات العمل الرقابي ، فلايكفي من وجهة نظر الباحث أن يعهد القانون إلى الديوان بممارسة الرقابة الإدارية ثم لاينظم اساليبها واجرائتها ومراحلها.

وقد نتج عن هذا النقص والفراغ، إن اندمجت الاختصاصات الرقابية التي يختص بها الديوان في العمل الإداري اليومي الذي تختص به إدارات الديوان، كما نتج عنه عدم التنسيق بين مرحلة الرقابة الداخلية التي تقوم بها الوحدات الإدارية والرقابة الخارجية التي يقوم بها ديوان الخدمة المدنية ، علاوة على التأثير بالسلب مع رقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية .

واذا ما أجرينا المقارنة بين قانون الخدمة المدنية و قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية نجد ان هذا الأخير قد فصلَ في ذكر أساليب الرقابة الإدارية، والصلاحيات المخولة لعضو الرقابة ، كما حدد توقيت الرقابة، واعتبرها رقابة لاحقه تتم بعد الانتهاء من العمل، كما بين القانون شروط وضوابط من يتولى الرقابة .

([1]) د. صلاح الدين فوزي ، المرجع السابق ،١٤٧ ومابعدها .

وفي هذا الصدد يمكن القول إن أحد معوقات العمل الرقابي يتمثل في قصور النصوص القانونية التي تنظم سير الرقابة الإدارية من حيث اساليب مباشرة الرقابة وصلاحيات الجهاز الرقابي في التصرف في المخالفات .

ويمكن أن نقرر في هذا الصدد ان نظم الرقابة الادارية في وضعها الحالي لاتتماشى مع مقتضيات العمل الرقابي المأمول لديوان الخدمة المدنية، خصوصا بعد اتساع الجهاز الإداري في الدولة وذلك اذا ما أردنا للرقابة الإدارية أن تصل إلى أقصى درجات النجاح .

نقطة ثانية في غاية الأهمية ترتبط بالتنظيم القانوني اللائحي للرقابة الادارية الا وهي عدم النص على منح الرقباء لصلاحيات الرقابه السليمة ، فالمعلوم أن المخالفة التي يعدها عضو الرقابة ما هي إلا اتهام بالقصور، وينبغي أن يقوم هذا الاتهام على أدلة إثبات صحيحة ومستمدة من أصول ثابتة.

ومن المعلوم إنه لن يتيسر الحصول على أصول تلك الأدلة التي تحوزها الجهة الإدارية دون أن يكون للعضو الصلاحية الكاملة التي تمكنه من الحصول على تلك الأدلة او اي اوراق او معلومات يطلبها .

ولاشك ان دخول المكاتب وتفتيشها والتحفظ على الاوراق من الاجراءات والصلاحيات التي يجب ان تسند قانونا الى من يقوم بها حتى لايتعرض عضو الرقابه للمماطله او التسويف .

وليس ثمة أدنى شك ان هناك حاجة ملحة لتعديل قانون الخدمة المدنية للنص على اعطاء الديوان الصلاحيات القانونية التي تمكنة من ممارسة الرقابة الإدارية مثلما راينا ذلك في قانون ديوان الرقابة المالية والادارية .

وبالمقارنة مع الجهاز المركزي للتنظيم والادارة نجد أن قانون إنشاء الجهاز قد نص على إنشاء الإدارة المركزية للتفتيش والمتابعة وتختص هذه الادارة بما يلي:

١- وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين في مجال الإنتاج والخدمات العامة ومتابعة إنجاز الأعمال.

٢- الكشف على المخالفات والعقبات القائمة في سبيل التنفيذ وفي التنظيم الإداري وبيان القصور في القوانين واللوائح واقتراح أوجه العلاج.

٣-إجراء التفتيش الدوري والمفاجئ على الأعمال في الأجهزة المختلفة وإعداد التقارير بنتائج التفتيش لإرسالها إلى رؤساء هذه الأجهزة[١] .

وتأسيسا على ماسبق يمكن القول أن قانون انشاء الجهاز المركزي للتنظيم والادارة في مصر قد اعطى الجهاز صلاحيات واضحة في ممارسة الرقابة الادارية وفي مقدمتها الكشف عن المخالفات والعقبات التي تواجه التنظيم الاداري وبيان القصور في القوانين واللوائح واقتراح علاجها، وكذلك التفتيش الدوري والمفاجئ والاتصال بالوحدات الإدارية وطلب البيانات .

كما يتضح إن التفتيش يمتد على أعمال وحدات شئون العاملين بالوزارات والمصالح والهيئات العامة، وكذلك تلقي تقارير التفتيش الخاصة بوحدات شئون العاملين في وحدات الإدارة المحلية والتي أعدتها مديريات التنظيم والإدارة بالمحافظات، وتقوم بمراجعتها ومتابعتها فنياً. وأن تخطر قطاع شئون المديريات ووحدات التنظيم والإدارة بصورة من نتائج الدراسة للإحاطة بها . على أن تقوم الإدارة المركزية لشئون المديريات بالمتابعة إدارياً وكذلك الحال فيما يخص فرع الجهاز بالإسكندرية.

ومع ذلك يرى الباحث ان هذه الاختصاصات لدى الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة والإدارات التابعه له، تفتقر أيضًا إلى الصلاحيات المقررة بقواعد قانونية ملزمة .

([١]) المادة (٢ / ٥) من القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ بشأن انشاء الجهاز المركزي للتنظيم والادارة .

فالملاحظ إن قانون إنشاء الجهاز لم يبين النتائج التي يسفر عنها اعمال الرقابة الادارية ، لذلك يرى الباحث أن ذات المقترح ينطبق على المفتشين بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، فما قيمة التفتيش الذي يقوم به ممثلي الجهاز مالم يقترن بصلاحيات التحفظ على الاوراق ، وتحرير المحاضر ؟

وهو مايدعو الى القول بضرورة تعديل قانون الجهاز والنص على الصلاحيات اللازمة لأعضاء الرقابة الادارية بحيث تتوافق الصلاحيات مع الوظيفة الرقابية حتى تتحقق النتائج من العمل الرقابي في الأصلاح .

وفي هذا السياق المتقدم يمكن القول ان تزويد أعضاء الرقابة الإدارية بديوان الخدمة المدنية بالصلاحيات اللازمة لممارسة الوظيفة الرقابية مثل حق التفتيش والتحفظ على الاوراق وطلب المعلومات هي من الاولويات التي يجب ان تؤخذ في الاعتبار في وضع الرقابة الإدارية الحالي([1]).

وتأسيسًا على ماسبق فإن الباحث في هذا الصدد يقترح على الجهازين :

أ) : ديوان الخدمة المدنية .

كما أشرنا مسبقا نرى التدخل التشريعي لتعديل قانون الخدمة المدنية ومنح ديوان الخدمة المدنية صلاحيات إتخاذ الاجراءات التي أشرنا إليها وإلى إن يحين ذلك نرى من زاوية ثانية من الممكن لديوان الخدمة المدنية احالة المخالفات الى ديوان الرقابة المالية والإدارية استنادا الى ما نصت علية المادة (١٦) من المرسوم بقانون_(٤٩) لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل بعض أحكام قانون ديوان الرقابة المالية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٢ على أن : (إذا اكتشفت

([1]) انظر الطعن رقم ٣٩٢٤ لسنة ٤٦ ق ، جلسة ٢٠ / ٣ / ٢٠٠٤ ، موسوعة قضاء مجلس الدولة ، المبادئ والاحكام التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، أمير فرج يوسف ، مكتبة الوفاء القانونية ، الاسكندرية ، ٢٠١٢ ، ص ١٠٥٧ .

أي من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان مخالفة مالية أو إدارية مما نص عليه في هذا القانون فعليها أن توافي الديوان بتقرير حول المخالفة مشفوعة بصور المستندات المؤيدة لها وذلك خلال مدة أقصاها سبعة أيام من تاريخ اكتشافها.).

وفي هذه الحاله فان على ديوان الرقابة المالية والإدارية مباشرة واستكمال التحقيق في المخالفات المحالة إلية ، ولديوان الرقابة المالية والإدارية صلاحيات متعدده اثناء نظره للمخالفات حيث يملك تحصيل اي مبالغ مستحقة ، وله ايضاً إحالة المخالفات الى النيابة العامة او أي الى سلطة مختصة ، فلقد نصت الماده (١١) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٢ بأن : (يتولى الديوان إبلاغ الجهات الخاضعة لرقابته بالمخالفات التي تكشفت له ومطالبتها باتخاذ الإجراءات اللازمة لتحصيل المبالغ المستحقة لها ، أو التي صرفت منها بغير حق خلال فترة زمنية معينة ، وله إحالة الأمر إلى الجهة المختصة بتحريك الدعوى الجنائية إذا ما توافرت لديه أدلة جدية على وجود جريمة جنائية.) .

ب) : الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .

وفي ذات السياق فأن المقترح ينطبق على وضع الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة من حيث ضرورة منحة صلاحيات التحفظ على الاوراق وتحرير المحاضر.

وإذا كان قانون الجهاز – كما تم تبيانه قد اعطى الجهاز صلاحيات تتعلق بالتفتيش، فحريُ بالسلطة التشريعية في مصر أن تسن قانونا يكفل للجهاز ممارسة الوظيفة الرقابية كما خطط لها حتى يكتب لها النجاح.

الفرع الثاني

ضعف الرقابة الداخلية في الأجهزه الحكومية

سنناقش إشكالية الرقابة الداخلية من زاويتين، تتمثل الاولى في ضعف الرقابة الداخلية ، أما الثانية فتتمثل في قصور اللوائح الداخلية.

أولًا: ضعف الرقابة الداخلية .

لم تكن الرقابة الداخلية في القرن الماضي من الأهمية التي كانت تحظى بها الآن وقد انعكس ذلك على تعريف الرقابة الداخلية ، ففي بداية القرن العشرين كان مفهوم الرقابة الداخلية ضيقاً يهدف فقط إلى حماية أموال المؤسسة وأصولها من السرقة والضياع واطلق عليها (الضبط الداخلي).

ثم توسع المفهوم بعد ذلك وأصبحت الرقابة الداخلية تشمل التأكد من دقة البيانات المحاسبية وإمكانية الاعتماد عليها وتنمية الكفاءة الإنتاجية وضمان تنفيذ السياسات الإدارية والخطط التنظيمية الموضوعة حيث أنها مجموعة من الوسائل والإجراءات التي تستخدمها المؤسسة في حماية أصولها والاطمئنان إلى دقة البيانات المحاسبية وإمكانية الاعتماد عليها [١].

وأمام هذا التطور للرقابة الداخلية فإن ما تواجهه الإدارة العامة بصفة عامة والرقابة المركزية للديوان بصفة خاصة هو عدم تفعيل انظمة الرقابة الداخلية وعدم الاكتراث بها، وبمعنى ادق ان العديد من الاجهزه الإدارية لاتسعى الى تقييم اعمالها، ولاتسعى لرقابة نشاطها بصورة مستمرة سواء بطريق الإشراف أو التدقيق أو الشكاوى أوغيرها من واساليب رقابية، ولاتكترث في ايجاد نظام رقابي داخلي [٢].

([١]) د.محمد عيسى الكويتي ، الاصلاح الإداري في البحرين ،المطبعة الحكومية بوزارة الاعلام ، البحرين ، ٢٠٠٥ص ٢٠ . وانظر ايضاً د. عبدالغني بسيوني عبدالله ، المرجع السابق ص ٤٠٣ ومابعدها .

([٢]) جاء في تقرير ديوان الرقابة المالية والادارية (لم تقم بعض الوزارت والجهات الحكومية بتعيين مدقق داخلي على الرغم من أن هياكلها التنظيمية تتضمن وظيفة التدقيق الداخلي ، وذلك بالرغم من توجيهات رئيس مجلس

وأضحت الرقابة الادارية للديوان تعمل منفردة بين العمل الرقابي والعمل على تطوير الجهاز الإداري، وبسبب عدم إحكام النظام الرقابي الداخلي للاجهزه الإدارية، أعيقت رقابة ديوان الخدمة المدنية .

ومن المؤكد أن سلطة كل رئيس إداري في مراقبة الموظفين الخاضعين لرئاستة مقررة وفقاً للمبادئ العامة، وذلك لأن اجراء مثل هذه الرقابة يدخل في صميم اختصاصات الرئيس الإداري بوصفه المسئول عن سلامة العمل في المرفق العام الذي يتولى رئاستة او يشرف علية .

وحتى تكون الرقابة الادارية فاعلة، يلزم ان تمارس الرقابه الداخليه للجهاز على أتم وجه وادق صوره. ويتطلب التنظيم الاداري السليم تطبيق عناصررئيسيه بما يكفل فاعلية الرقابة الداخليه وهي على النحو التالي :

١ – يرى الباحث أن الاشراف هو أساس لكل وسيلة رقابيه وكلما حسن اختيار المشرفين نتج فاعلية الرقابه وتحققت اهدافها، ولكي تصل الرقابة الذاتيه إلى غايتها يتعين أن يكون الإشراف مستمراً فلا سبيل إلى إشراف مجد إلا أن كان متصلاً ومطرداً يتولاه أشخاص العمل عن قرب ويدركون الصعاب التي تعترض مرؤوسيهم فيساهمون معهم في تذليلها، يفيدون ويستفيدون الخبرة من كل ما يؤدى.

الوزراء بخصوص دعم مبدأ الرقابة الذاتية لدى الجهات الحكومية . إن وجود قسم للتدقيق الداخلي يساعد الوزارات والجهات الحكومية على احكام الرقابة على الأنشطة والمهمام التي تقوم بها ، والتأكد من فاعلية أنظمة الرقابة على الانشطة و المهام التي تقوم بها ، والتأكد من فاعلية أنطمة الرقابة الداخلية لديها ، ومن شأنه توضيح المسائل التي تتطلب اهتماماً خاصاًمن قبل الإدارة العليا في الوزارات والجهات الحكومية ، ومتابعة الخطط الإدارية وتقييم مدى الترامها بالقوانين والقرارت .) انظر ص ١٤ من تقرير الديوان لعام ٢٠٠٩ .

وأن يكون الإشراف مباشراً فلا يكتفي بإشراف رئيس الإدارة وحده، بل يضاف إليه إشراف رؤساء الفروع والأقسام، وقد يتطلب في الفرع الواحد أن يكون على كل مجموعة من مجموعات العاملين مشرفاً خاصاً حسب نطاق التمكن.

فلا بد من أن ينظم الإشراف وتربط حلقاته بعضها ببعض بحيث يشعر كل من يساهم في خدمة عامة أن هناك عيناً تراقبه، وأن عليه حساباً فيما يعمله، لا مناص من أن يؤديه.

وأن يمنح المشرفون سلطة تحمل المنفذين على تقدير آرائهم ومقترحاتهم، وتمكنهم من أن يسيروا بالعمل على نحو يرتضونه ويطمئنون إليه، وكذلك يجب أن يكون ما يعهد به إلى المشرف أو المراقب في حدود إمكانياته كفاية، وعدداً، كي يستطيع هو الآخر أن يؤدي ما يناط طبقا للرقابة الإدارية السليمة .

٢ – تمتد وسائل الرقابة الداخلية إلى إنشاء لجان او مكاتب يمكن من خلالها قياس مواطن الضعف والقصور في نواحي الأعمال الإدارية التي يمكن معالجتها في الوقت المناسب(١)، ومن أمثلة ذلك:

- وحدة للشكاوى والتظلمات : وتحاط بالضمانات اللازمه وتيسر السبل للوصول اليها والتعامل مع اصحاب الشكاوى والتظلمات بالحيده والاهميه وننوه الى الاحتراز من الشكاوى الكيديه .
- إنشاء وحدة التدقيق :

وتقوم عليها إدارة خاصة بالرقابة أو وحدة إدارية أو لجنة رقابية أو أشخاص من داخل المؤسسة أو الجهه الحكوميه ومن الأمثلة على مثل هذه الأجهزة المتخصصة وحدة التدقيق ، وحدة شئون الأفراد ، وحدة التفتيش العام (١).

---

(١) انظر د. محمد رفعت عبدالوهاب ، المرجع السابق ، ص ٢٢٠ ومابعدها .

٣ - تكامل الرقابه الداخلية مع رقابة الديوان في أدق صوره، فتمارس رقابة ديوان الخدمة المدنية كرقابة سابقة و لاحقة تساهم في كافة نواحي مجالات التنظيم وشئون الخدمه المدنيه والاداء المؤسسي لتستكمل ماقامت به الرقابة الذاتية (الداخليه) وتسد ما تركته من نقص يتم بمقتضاها التوجيه إلى الأصوب، أما الأخطاء والمخالفات فينبغي التوجيه بتصحيحها وتداركها في المستقبل،ووضع الامور في نصابها، والتحقيق فيما يلزم التحقيق فيه من مخالفات .

وأن أول ما ينبغي أن نوليه قدرا من الاهتمام أن الرقابة على أعمال التنفيذ ينبغي أن توازن بين طائفتين من الاعتبارات:

الطائفه الأولى : هي الاعتبارات الفنية بما تقوم عليه من أسس علمية وخبرات عملية، ومعارف حرفية وأصول مهنية وصناعية وتجارية ..الخ .

الطائفة الثانية: هي الاعتبارات الإدارية المعروفة كالتدرج الرئاسي، والاختصاص، والتفويض...الخ"، وهنا تبرز المهمة الأولى لسلطات القيادة التي تعمل على الموازنة بين كل تلك الاعتبارات بما يقضى على أسباب التنازع والتناقض ليقوم من بعد التكامل المنشود.

وكذلك الشأن بالنسبة لرقابة النواحي التنظيمية وهي التي تدور حول كل ما يتصل بتنظيم الوحدات وبناء هياكلها، وأساليب العمل وطرق الأداء، فقد أصبحت تلك النواحي تحظى باهتمام مركزي من الديوان، وتخضع لتنظيمات وقواعد عامة، غير أن الملاحظ أيا ما كانت الغايات من وراء ذلك، فإن ثمة أوجه للتعارض وكثيرا ما تقوم بين دواعي هذا التنظيم وما تستند إليه من أسس ومبادئ عامة ونمطية ، وبين الجهة الإدارية نظرا لما تراه في كثير من الأحيان ، فتتمسك برغبتها.

---

(١) د. حمدي سليمان القبيلات ، المرجع السابق ، ص ٩٢ .وانظر ايضاً د. علي الجنابي ، الرقابة على الموازنة العامة ، الحلبي الحقوقية ،لبنان ، ٢٠١٥ ، ص ١١٣ .

وعلاجا لهذه الأوضاع وليتحقق منها التكامل والقبول لما يجرية الديوان من أبحاث ودراسات تنظيمية بالنسبة لسير العمل وأوضاع العاملين، فإننا نرى أن تؤخذ الجوانب الآتية بعين الاعتبار:

أ) ضرورة مراعاة الأوضاع الخاصة بكل جهة، ومدى اختلاف طبيعة العمل من جهة إلى أخرى.

ب) الابتعاد ما أمكن عن القواعد النمطية والنماذج المقررة سلفا ومحاولة تجنب أن تصب مختلف صور العمل في قوالب موحدة.

ج) إجراء الدراسات التنظيمية بمساهمة فعالة من العاملين في الوحدات موضوع التنظيم.

د) اقتصار مهمة الديوان على تقديم الرأي والمشورة في بعض النواحي على أن تترك مهمة اختيار القرار للسلطة الرئاسية ذاتها في الجهة الإدارية على ضوء الخطوات المشار اليها.

فبذلك تتحقق نتيجتان:

أولاهما: إمكان الأخذ بمبادئ التنظيم بما يحقق صالح العمل ويزيد فعاليته.

ثانيتهما: اقتناع السلطة الرئاسية بما تتخذ من قرارات تنظيمية في هذا الشأن.

ثانيًا: قصور في اللوائح الداخلية لدى الاجهزه الحكومية.

يواجه الاختصاص الرقابي لديوان الخدمة المدنية مشكلة حيوية تتمثل في عدم وجود لوائح داخليه منظمة للعمل الاداري او الفني لدى الجهات الحكومية الخاضعة لرقابة الديوان ، وان وجدت في بعضها فهي قديمة وغير محدثة ([1]).

([1]) ويجدر ان نشير بتجربة الاردن إنشاء وحدات الرقابة الداخلية في الدوائر الحكومية بموجب بلاغ رئيس الوزراء رقم (٣١) لسنة ١٩٩٢، وقد جاء فيه ان الهدف منها هو تسهيل مهمة الرقابة الخارجية . يراجع د. حمدي قبيلات ، المرجع السابق ص ١١٨ .

ومن هذه اللوائح القرارات التنفيذيه التي تتصل بالتعليمات التي تصدر عن ديوان الخدمه المدنيه، والقرارات التي تطلبتها انظمة الخدمه المدنيه كنظام الحوافز ولجنة التظلمات، وهناك تعليمات أخرى تصدر عن أجهزة مماثلة ومنها قرارات وتعليمات مجلس المناقصات والمزايدات(١). ورغم ذلك وفي حقيقة الأمر يرى الباحث قرارت تنظيمية تتعلق بتنظيم المشتريات والمزايدات موجهه إلى المرافق العامة لضبط العمليات الادارية ذات العلاقة بالنواحي المالية والإدارية ، يطلب فيها تشكيل لجان دائمة او مؤقته في المرافق العامة للرقابة ، ومن امثلتها لجنة المناقصات، ولجنة تأهيل الموردين ، ولجنة فض المظاريف فمثل هذه القرارات يتطلب تنفيذها وإصدار القرارات الداخلية لاستكمال العمل بها(٢).

وغني عن البيان أنه يترتب على تأخير إصدار هذه اللوائح أو القرارات ، أو في حالة عدم إصدارها ، ضعف الانظمة الداخلية في الجهاز الاداري وهي نتيجة حتمية تنعكس على اداء الجهاز ويستتبع ذلك ضعف الاشراف الاداري وغياب انظمة الرقابة الداخلية ، وفي احيان قد يوجد المراقب أو المدقق الداخلي الا انه وان وجد فتكون رقابته عديمة الجدوى، بسبب النقص في اللوائح الداخلية وعدم وضوح أنظمة المحاسبة.

ولاشك أن ضعف الإشراف في الأجهزه الإدارية أو بعضها وترهل الرقابة الداخلية وعدم احكام الرقابة على المخالفات، يترتب عليها صعوبة تنفيذ العمل الرقابي لديوان الخدمة المدنية بسبب العقبات الرقابية داخل الاجهزه الإدارية .

---

(١) جمعة قادر صالح ،الفساد الإداري وأثره على الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون ، منشورات زين الحقوقية ، لبنان ، الطبعة الاولى عام ٢٠١٦ ، ص ٩٢ .

(٢) يراجع في هذا الشأن التعاميم الصادرة عن مجلس المناقصات والمزايدات، منها على سبيل المثال : تعميم رقم (٣) لسنة ٢٠٠٤ بشأن الاجراءات الواجب أتباعها للأعلان عن المناقصة العامة ، تعميم رقم (١) لسنة ٢٠٠٣ بشأن اجراءات العمل بأحكام المرسوم بقانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٢ بشأن تنظيم المناقصات الحكومية ولائحتة التنفيذية ، تعميم رقم (٢) لسنة ٢٠١٢ بشأن ذكر الاسماء والمسميات الوظيفية للاشخاص المدققين على المستندات والمكاتبات المرسلة الى مجلس المناقصات والمزايدات .

ويرى الباحث ضرورة أن تبادر الاجهزه الإدارية إلى تنظيم لوائحها الداخلية وتعمل على تطويرها وتحديثها باستمرار، على أن تكون الأولوية للوائح والتعليمات التي يصدرها ديوان الخدمة المدنية ووزارة المالية ومجلس المناقصات والمزايدات، واللوائح والتعليمات المنظمة لسير العمل التي تصدر عم مجلس الوزراء.

وإذا ما طورت هذه اللوائح والتعليمات، وجب أن ييسر لكل موظف الحصول على نسخة من كل ما يتصل بعملهلوائح وتعليمات، أو في القليل أن يكون الإطلاع عليها في مقدوره دائما.

كذلك يجب أن يعهد الى قسم او إدارة لمتابعة هذه اللوائح والعمل على تحديثها وتطويرها وإعادة طبعها كلما تطلب الأمر ذلك، بحيث يكون مع كل موظف نسخة منها وفقا لأحدث التعديلات التي يجب أن يسير العمل عليها.

وسعيا إلى علاج هذا القصور ، فأنه يجب ان يراعى في هذه اللوائح مايلي :

- شموليتها على نواحي تتصل بسير العمل والتي تتمثل في اختصار مراحل العمل وتنسيقها، وحسن توزيع العمل بما يوفر الجهد، والزمن والمال، وتحديد الغرض من كل إدارة، تحديدا دقيقا مفصلا لتقدير الجهد والزمن اللازمين لتحقيق هذا الغرض ومنع التكرار والازدواج بين الاقسام والإدارات([1]).
- الاستغناء عن كل عملية لا تلزم لإنجاز العمل النهائي، أو يمكن الاستغناء عنها، وعن العمليات المتكررة منعا لتنوع الاختصاص وتضارب الآراء، وتعدد الجهود.

ويمكن القول ان هذا المقترح لو تم تنفيذه سيسهم في بلوغ الرقابة الإدارية المأمولة ، ومن ثم يساعد على تحقيق مايلي :

([1]) انظر في نفس هذا التوجه د. محمد فؤاد الحريري، شرح قانون الخدمة المدنية البحريني، دون ناشر ،البحرين ، ٢٠١٣.

- وضوح خط سير العمل من البداية إلى النهاية، أمام الموظف المنفذ، وأمام طالب الخدمة من أفراد الجمهور.
- تفادي شكليات وطلبات لا جدوى منها- وأن تخفف الإجراءات بحيث تؤدي الخدمة في أقصر وقت ممكن وبأقل تكلفة، وعلى أحسن وجه، إذ أن تبسيط الإجراءات من شأنه توفير الوقت والجهد والمال، وتمكين الموظف من إنجاز أعمال أكثر بجهد أقل.
- يسهل كشف الخطأ، وممن وقع الإهمال إن كان، ويسهل محاسبة المنفذين، وتحديد مسئوليتهم فيما يقع منهم من مخالفات.

المطلب الثاني

إشكاليات تنفيذ بعض القوانين واللوائح

تمهيد وتقسيم :

تتمثل أهم المعوقات ذات العلاقة بمجال تنفيذ بعض القوانين واللوائح في عدم نشر اللوائح في الجريدة الرسمية طبقا لما نص عليه القانون رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦ ، بشأن نشر اللوائح في الجريدة الرسمية . وهناك إشكالية أخرى تتصل بالتصرف في المخالفات .

وفي هذا السياق يتم تقسيم هذا المطلب الى الفرعين التاليين :

الفرع الأول : عدم نشر اللوائح في الجريدة الرسمية .

الفرع الثاني : ضعف القواعد المتصلة بالتصرف في المخالفات .

الفرع الأول

عدم نشر اللوائح في الجريدة الرسمية

من المعلوم أن لديوان الخدمة المدنية في أن يصدر تعليماته في أي وقت من أجل تسيير العمل الإداري في الاجهزه الحكومية تنفيذا لنصوص قانون الخدمة المدنية ، كما أن له الحق في إجراء التعديل اللازم على هذه التعليمات. [١]

ويستمد الديوان صلاحية اصدار التعليمات من نص المادة (٣١) من قانون الخدمة المدنية رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٠ والتي نصت على ان : (يتولى الديوان إصدار التعليمات اللازمة لتطبيق أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية ومتابعة تنفيذها).

وغني عن البيان أن "التعليمات" هي كل ما يصدر عن ديوان الخدمة المدنية لتطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية واللوائح الصادرة تنفيذاً له، وذلك طبقاً لما ورد في المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية[٢].

ولا مراء أن تعليمات ديوان الخدمة المدنية تلعب دوراً حيوياً في كل شئون ومجالات الوظيفة العامة، ونظراً لأهميتها وخطورتها فقد حظر القانون على الموظفين مخالفة الأحكام المنصوص عليها في التعليمات التي يصدرها ديوان الخدمة المدنية، كما قرر إمكانية مجازاة الموظف تأديبياً إذا خالف هذه التعليمات مع عدم الإخلال بالمسئولية الجنائية أو المدنية عند الاقتضاء.[٣]

---

[١] د وحيد فكري رأفت ، القانون الاداري ، المرجع السابق، ص ٥٥٣

[٢] نصت المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٠ فيما نصت علية : (التعليمات : كل ما يصدر عن ديوان الخدمة المدنية لتطبيق أحكام هذا القانون واللوائح الصادرة تنفيذاً له) .

(٣) وذلك وفقاً لما ورد في الفقرة (١) من المادة (٢٢) من قانون الخدمة المدنية الجديد، حيث يقضي بأن كل موظف يخالف أحكام هذا القانون أو لائحته التنفيذية أو القرارات أو التعليمات المنفذة له، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة أو الجهة التي ينتمي إليها، يُجازى تأديبياً.

وأن هذه التعليمات تعد لوائح بالمعنى الفني وتجد أساسها القانوني بمقتضى الماده (٣١) [١] من قانون الخدمه المدنيه، وأنها تتسم بالعمومية والتجريد ، ممايمكن القول معه بعدم جواز الخروج عليها او مخالفتها .

ويلاحظ الباحث إن هذه التعليمات " اللوائح " لاتنشر في الجريده الرسميه بالمخالفه للقانون رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦ بشأن نشر اللوائح الإدارية [٢] والذي الزم الهيئات والمؤسسات بنشر اللوائح الإدارية في الجريده الرسمية .

وقد ذهبت محكمة التمييز في حكم حديث لها أن المقصود باللوائح في تطبيق الماده الاولى من القانون رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦ سالف الذكر ، اللوائح والقرارات التي تتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدود من الأفراد[٣] ، مما مفاده ان هذه اللوائح معنية بالنشر في الجريدة الرسمية .

وعلى خلاف القانون فأن هذه التعليمات لاتنشر في الجريدة الرسمية ، مما ترتب علية قابليتها للطعن عليها بعدم مشروعيتها من الناحية القانونية حيث يمكن له مصلحة الاحتجاج بعدم العمل بها لتخلف شرط النشر المنصوص علية في القانون رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦ سالف الذكر.

---

[١] تنص الماده ٣١ بأن : (يتولى الديوان إصدار التعليمات اللازمة لتطبيق أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية ومتابعة تنفيذها .)

[٢] ونص في هذا القانون : المادة الأولى : في تطبيق أحكام هذا القانون يقصد باللوائح الإدارية، كافة اللوائح والقرارات التي تتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد، وتصدر عن مجلس الوزراء، أو رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو الهيئات والمؤسسات العامة.

المادة الثانية : مع مراعاة ما ينص عليه أي قانون آخر، تُنشر جميع اللوائح المشار إليها في المادة الأولى من هذا القانون في الجريدة الرسمية، ويُعمل بها اعتباراً من اليوم التالي لتاريخ نشرها، ويجوز بنص خاص في القانون أو اللائحة تحديد موعد آخر للعمل بها. المادة الثالثة : على الوزراء - كل فيما يخصه - تنفيذ أحكام هذا القانون، ويُعمل به اعتباراً من اليوم التالي لتاريخ نشره في الجريدة الرسمية.)

[٣]) حكم محكمة التمييز في الطعن رقم ٢٠٠ لسنة ٢٠٠٨ ، جلسة ٣٠ / ٣ / ٢٠٠٩ لسنة١٩ ق .

ومما لاشك فيه إن عدم نشر القرارات في الجريدة الرسمية وعدم احاطة الكافه بها يمثل إحدى العقبات والمشكلات الإدارية الادارية التي من شانها اضعاف العمليه الرقابيه للديوان وذلك لغياب الوعي لدى الموظفين باللوائح والقرارات الصادرة عن الديوان ، علاوة على تعرض هذه اللوائح والقرارات للبطلان اذا ماطعن عليها امام القضاء ، ووجود شبهة عدم الدستورية [1].

وكما هو معلوم إنَ عدم العلم بالقرارات والتعليمات في مجال الإدارة العامة، يؤدي ولامحالة الى إرباك الاداء والانجاز المطلوبين نظرا لتغييب الموظفين في نواحي تنظيم الجهاز الاداري وشئون الخدمة المدنية ، والتي تتصل بأوضاعهم الوظيفية، ولاشك ان كلها اشكاليات تؤثر على العمل الرقابي الداخلي بصفة خاصة، وعلى الرقاية الخارجية للديوان بصفة عامة .

كما لايغيب عن البال العامل النفسي الذي يتكبده بعض الموظفين بسبب عدم العلم بما هو مستحق لهم ، أو تغيبهم عن التعليمات والقرارات الماسة بشئونهم الوظيفية مع العلم ان موظفين آخرين يعلمون بوسائل العلاقات العامة ، حيث يؤثر هذا العامل على اداء والتزام الموظفين ومدى تعاونهم سواء مع المستويات الاعلى منهم او الادنى، وينعكس ذلك سلبا على تعاونهم مع الرقابة الادارية للديوان لأنهم في هذه الحالة سينظرون الى الرقابة على انها اداة تخويف وتصيد للاخطاء.

ويمكن تفسير القصور في المنظومه الإدارية على ضوء تخلف نشر اللوائح الإدارية التي يفترض علم الكافة بها كما، وهو مايؤثر من زاوية اخرى على عنصر الاتصال في الجهه

([1]) انظر حكم المحكمة الدستورية في مملكة البحرين في القضية رقم د/٣/٣ لسنة ٢٠٠٣ والذي قضي فيه بعدم دستورية قرار الهيئة البلدية المركزية لعدم نشره في الجريدة الرسمية .

الإدارية ويعثر التعاون بين الموظفين والجهة الإدارية ، وبين الجهات الحكومية وديوان الخدمة المدنية ، زما يترتب على ذلك من آثار سلبية على النشاط الإداري.

أما بشأن الوضع في الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مصر فقد نظمت المادة (٥) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ نشر القرارات التي تصدر في شأن الخدمة المدنية فنصت بان : (تعلن القرارات التي تصدر في شأن الخدمة المدنية في نشرة رسمية تصدرها الوحدة ورقياً او الكترونيا . وتحدد اللائحة التنفيذية كيفية واجراءات النشر أو الإتاحة على نحو يكفل علم ذوي الشآن بها).

وقد بينت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية بأن تعلن القرارات التى تصدر فى شأن الخدمة المدنية، بطريق الإتاحة على الموقع الإلكترونى للجهة الإدارية أو بطريق النشر فى لوحة إعلانات واحدة على الأقل توضع فى أماكن ثابتة وبارزة ومؤمنة فى كل من المركز الرئيسى للوحدة وفروعها، وذلك لمدة لا تقل عن عشرة أيام من تاريخ الإتاحة أو النشر(١).

ويمكن ان نضيف عن وجود فارق بين تنظيم نشر قرارات الخدمة المدنية فاذا كان قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية في مصر قد نظما نشر هذة القرارات ، فأن الوضع يختلف امام ديوان الخدمة المدنية في البحرين حيث إنه لايوجد نص مقابل ما نص علية القانون المصري ، مع

---

(١) نصت المادة السابعة من قرار رئيس مجلس الوزراء بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بأن : (تعلن جميع القرارات التى تصدر فى شأن الخدمة المدنية، بطريق الإتاحة على الموقع الإلكترونى للوحدة أو بطريق النشر فى لوحة إعلانات واحدة على الأقل توضع فى أماكن ثابتة وبارزة ومؤمنة فى كل من المركز الرئيسى للوحدة وفروعها، وذلك لمدة لا تقل عن عشرة أيام من تاريخ الإتاحة أو النشر.

وتثبيت الإتاحة أو النشر والرفع بمحضرين رسميين عن طريق إدارة الموارد البشرية المختصة مع تسجيل ذلك فى سجل يعد لهذا الغرض، ويلتزم الموظف بتتبع القرارات التى أتيحت أو نشرت.)

التنبية ان القانون رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠٦ بشأن نشر اللوائح الإدارية قد الزم بنشر اللوائح التي تطبق على مجموعة من الافراد في الجريدة الرسمية وفق التوضيح الذي اشار إلية الباحث .

الفرع الثاني

ضعف القواعد المتعلقة بالتصرف في المخالفات

يتمتع ديوان الخدمة المدنية بالسند القانوني في ممارسة الرقابة الادارية بمقتضى النصوص الواردة في قانون الخدمة المدنية .

المادة الثالثة : (يتولى ديوان الخدمة المدنية الإشراف المركزي على شئون جميع الموظفين المدنيين الخاضعين لأحكام هذا القانون في الجهات الحكومية، وتقديم الاستشارات لتلك الجهات والرقابة الإدارية عليها ..)

البند الثالث من المادة الثالثة : (يتولى ديوان الخدمة المدنية .. وضع النظم الخاصة بالرقابة الإدارية على الجهات الحكومية، ومباشرة مهام تلك الرقابة فيما يتعلق بتطبيق أحكام هذا القانون، ورفع التقارير الصادرة بشأنها إلى الجهات المختصة.)

المادة الرابعة : (تخضع الجهات الحكومية التي تنظم شئون موظفيها لوائح خاصة للإشراف والرقابة الإدارية للديوان بما يضمن خضوع تلك الجهات للسياسة العامة للدولة في مجال الخدمة المدنية)، واذا كان قانون الخدمة المدنية قد اسند الاختصاص الرقابي لديوان الخدمة المدنية فمن الملاحظ أن هذا القانون لم ينص على الصلاحيات المباشرة للتصرف في المخالفات وما يجب أن يتخذ من قرارات وتصرفات في مواجهة الاهمال او الانحراف أو الفساد الإداري .

وكان الباحث قد أشار إلى أن الديوان قد أصدر تعليمات الرقابة الإدارية رقم (٤) لسنة ٢٠١٥ بشأن النظم الخاصة بالرقابة الإدارية على الجهات الحكومية ، وبالنظر إلى التعليمات الرقابية آنفة الذكر فيلاحظ عليها الافتقار الى الصلاحيات الرقابية التي تمكن الرقيب من ممارسة الرقابة الإدارية بفاعلية .

وقد عهدت هذه التعليمات الى إدارة الرقابة الإدارية بالديوان تقديم تقارير دورية إلى مجلس الخدمة المدنية متضمنة الملاحظات والاقتراحات وذلك حسب ما ورد في البند (هـ) من القسم الرابع (المسئوليات) في حين أن البند (١٠) من القسم (السادس) من ذات التعليمات أناط بالإدارة المذكورة تقديم التقرير الرقابي متضمنا النتائج النهائية والتوصيات المقترحة إلى رئيس ديوان الخدمة المدنية.

ولا شك أن ازدواجية قواعد التعليمات من حيث تقديم التقارير الرقابية يؤدي إلى إضاعة الوقت وتشتت الاختصاص بمتابعة نتائج الرقابة والتصرف فيها حيث إن إدارة الرقابة الإدارية سيكون أمامها نوعين من التقارير؛ الأول يقدم إلى مجلس الخدمة المدنية والثاني يقدم إلى رئيس ديوان الخدمة المدنية، وبالتالي سيترتب عليه عدم معالجة الأخطاء او الانحرافات التي تستدعي إصدار قرار من السلطة المختصة في وقته المناسب ، كما أن ذلك يؤدي إلى أن كل جهة تمت مخاطبتها بالتقارير الرقابية ستعتمد على الأخرى في البت في التقرير، مما يهدر اعمال الرقابة الإدارية .

ويشير الباحث أن القرار رقم (٩) لسنة ٢٠٠٩ بشأن تحديد اختصاصات إدارة الرقابة الإدارية لم ينص على تقديم التقارير الرقابية إلى مجلس الخدمة بل على العكس من ذلك فإن البند (٦) من المادة الأولى من ذات القرار قد حددت رفع التقارير الرقابية إلى رئيس ديوان الخدمة المدنية.[١]

وبذلك يتضح جليا التعارض في اللوائح الخاصة بالرقابة الإدارية .

وهناك ملاحظة على القرار رقم ٩ لسنة ٢٠٠٩ بشأن اختصاصات ادارة الرقابة الإدارية[١] سالف الإشاره إليه فهو الأخر يفتقد في المهام التي اسندها إلى إدارة الرقابة الإدارية فخلا من إجراء

---

[١] تنص المادة الأولى بند (٦) من القرار رقم (٩) لسنة ٢٠٠٩ على أن: (تقدم الإدارة تقارير دورية متضمنة نتائج أعمالها وملاحظاتها واقتراحاتها إلى رئيس ديوان الخدمة المدنية).

مباشر يحسم التصرف في المخالفات وأكتفى البند (٧) منه بأن لرئيس الديوان إخطار الجهة الحكومية المعنية بما تضمنه التقرير من أوجه القصور، وعلى هذه الجهة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطارها موافاة الديوان ببيان ما اتخذته من إجراءات في هذا الشأن.

ويتسائل الباحث ماذا يستطيع الديوان عملة او اتخاذه من اجراء في حالة تمسك الجهة الادارية برأيها، وعدم الاستجابة الى ملاحظات الديوان و المماطلة بتصحيح المخالفة.

والحق إنه لايوجد نص يحدد الاجراء الواجب الاتباع في مثل هذه الحالات ، غير ان الباحث يرى أن ما يقتضيه التنظيم الاداري أن تقدم الملاحظات أو المخالفات الإدارية في مثل هذه الحالة إلى السلطة المختصة بديوان الخدمة المدنية وهو هنا رئيس الديوان الذي يدرس الملاحظات والتوصيات وله الحق في المراجعه سواء عن طريق لجنه يشكها او مخاطبة الجهة الادارية المعنية .

وبناء على مايسفر عنه الاجراء المتخذ يقوم رئيس الديوان باتخاذ القرار المناسب في التصرف ويستوي أن يحيل التقرير إلى مجلس الخدمة المدنية أم إلى مجلس الوزراء طبقا للتعليمات التي ترد الى الديوان في هذا الشأن ، وان كان الباحث يرى ان الملاحظات النهائية تقدم الى مجلس الوزراء .

ويرى الباحث الى ان الضعف في احكام التصرف في الدور الرقابي ، لاتعني فقط جمود الصلاحيات في التصرف كما رأينا ، بل لم يمنح الرقباء الصلاحيات المناسبة كما ينبغي ان تكون علية الرقابة الادارية .

ولتوضيح ذلك نشير الى ان المادة السادسة والثلاثين الفقرة التاسعة من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية قد ابانت ان : (للسلطة المختصة خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من

---

(١) صدر هذا القرار عن وزير شئون مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠٠٩/١١/١١ .

تاريخ رفع لجنة التحقيق توصياتها إليها، أن تصدر قراراً مسبباً بأحد الأمرين التاليين: أ- إعادة محضر التحقيق إلى اللجنة إذا رأت السلطة المختصة تشديد الجزاء. ب - .....) وفي هذا السياق نجد أن ذات المبدأ قد نص عليه في قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٢ ، فلقد ابانت المادة (١٨) منه بصلاحية رئيس الديوان في اعادة الاوراق الى الجهة المصدرة للقرار إما بمجازاة المخالف إذا كان القرار الصادر بالحفظ، واما بتشديد الجزاء الموقع عليه متناسبا مع المخالفة ([1]). ويلاحظ الباحث هنا إنَ مبدأ تدخل السلطة المختصة في الجهة الإدارية او ديوان الرقابة المالية والإدارية على القرار الصادر بالحفظ او بالجزاء، ليس من قبيل القرار الاستئنافي أمام لجنة التحقيق بل على العكس من ذلك ففي تقدير الباحث ان ذلك بمثابة اعتراض على النتيجة التي أنتهى إليها القرار بالحفظ او الجزاء .

ويأتي هذا الاعتراض بعدما باشرت اللجنة بحث الموضوع شكلياً وموضوعياً ، وبما طرح أمامها من ادلة، وانتهت اليه من التوصية ، وفي حالة إعادة التوصية إليها من السلطة المختصة بتشديد العقاب هو تدخل في سلطة التوصية بما يخالف عقيدتها .

ويرى الباحث بجواز الاعتراض على توصية لجنة التحقيق من قبل السلطة المختصة بعد الانتهاء من التحقيق وحال عرض الاوراق عليها ، غير أن نظر الاعتراض يكون أمام لجنة او جهه غير لجنة التحقيق . وأما القرار النهائي بالحفظ أو الجزاء الاداري الذي لايرتضية ديوان الرقابة المالية والإدارية فيمكنه في هذه الحالة الطعن على القرار أمام الدائرة الإدارية ، متى اصبح القرار نهائي .

([1]) نصت المادة (١٨) سالفة الاشارة بأن : (إذا تبين للديوان من فحص الأوراق ، أن القرار الصادر بحفظ الموضوع قد جانب الصواب ، أو أن الجزاء الذي وقع على المخالف لا يتناسب مع المخالفة المرتكبة ، كان لرئيس الديوان أن يرد الأوراق إلى الجهة مصدرة القرار خلال خمسة عشر يوما من تاريخ ورودها مستوفاة إلى الديوان، طالبا إليها إعادة النظر في الموضوع ، أما بمجازاة المخالف إذا كان القرار صادر بالحفظ ، وأما بتشديد الجزاء الموقع عليه بما يجعله متناسبا مع المخالفة. وعلى الجهة المختصة أن تبت في طلب الديوان وتخطره بالنتيجة خلال سبعة أيام على الأكثر من تاريخ تسلمها الأوراق المردودة إليها.)

المبحث الثاني

المعوقات الإدارية والتنظيمية

تمهيد وتقسيم :

تتعدد وتتنوع المشاكل والمعوقات التي تعترض الرقابة الإدارية وقد كشفت هذه الدراسة عن وجود معوقات إدارية وتنظيمية تواجهها الرقابة الإدارية ولها تاثير سلبي مباشر على الوظيفة الرقابية ([1]).

وتتمثل المعوقات الإدارية وا لتنظيمية في محورين ، نوردهما من خلال المطلبين التاليين :

المطلب الأول : التركيز الإداري وإزدواجية الاختصاص الرقابي

المطلب الثاني: إشكالية التعاون الرقابي بين الديوان والرقابتين البرلمانية والقضائية

([1]) د.محمد عيسى الكويتي ، الاصلاح الإداري في البحرين ،المطبعة الحكومية بوزارة الاعلام ، البحرين ، ٢٠٠٥ص ٢٠ . وانظر ايضاً د. عبدالغني بسيوني عبدالله ، المرجع السابق ص ٤٠٣ ومابعدها .

المطلب الأول

التركيز الإداري وإزدواجية الإختصاص الرقابي

تمهيد وتقسيم :

يعد التركيز الإداري أو المركزية الإدارية من أكبر الظواهر التي تعاني منها الإدارة العامة، فبالرغم من إدراك القيادات الإدارية لضرورة النهج اللامركزي في الإدارة بإفساح المجال لقدر من التفويض، إلا أن شيئا من هذا لم يتحقق بالقدر المطلوب، فما زالت دوائر القرارات تحتفظ بمركزيتها وظيفيا وقياديا في معظم المجالات معطلة لطاقات وكفاءات في مواقع مختلفة، هذا من ناحية ومن ناحية ثانية تتعدد أجهزة الرقابة الإدارية في مصر والبحرين بشكل ملحوظ، وقد نتج عن ذلك بعض الصعوبات والعقبات نتيجة التكرار والازدواج مما يعوق قيام الجهاز الرقابي على الخدمة المدنية بواجبه (١).

سيتطرق الباحث الى هذين المعوقين على النحو التالي:

الفرع الأول : التركيز الإداري.

الفرع الثاني : التكرار والازدواجية في الإختصاصات الرقابية .

---

(١) د. محمد رفعت عبدالوهاب ، المرجع السابق ، ص ٣٣٢ .وانظر ايضاً د.محمد محسن محمد زهير ، الرقابة على السلطات الإدارية المحلية في القانون اليمني – دراسة مقارنة ، جامعة القاهرة، القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص٣١ .

الفرع الأول

التركيز الإداري

يقصد بالتركيز الإداري الاحتفاظ بالسلطة والتقليل من تفويضها إلى المرؤوسين بمعني أن اتخاذ القرارات يتم فقط على المستويات العليا، أما اللامركزية فتعني تفويض السلطة إلى مستويات إدارية أدني أي أن القرارات تتخذ على مستوى الإدارات الأخرى أي أن الإدارات الأخرى تشارك في اتخاذ القرارات.

أو بمعنى آخر المركزية هى التحكم المطلق لشخص فى خطوط سير العمل أما اللامركزية فهى إتاحة الفرصة لكل شخص داخل العمل فى إتخاذ القرار فى الجزء الخاص به . ولكن السئوال الذي يمكن طرحة كيف تؤثر المركزية المطلقة او التركيز الإداري على فعالية الرقابة ؟

يرى الباحث إن المركزية المعنية في هذا الصدد تتخذ صورتين فهناك المركزية على مستوى الجهة الادارية الواحدة، وهناك المركزية التي يمارسها ديوان الخدمة المدنيةعلى الاجهزة الحكومية.

أولًا : التركيز الإداري على مستوى الجهة الإدارية .

بالرغم من إدراك القيادات الإدارية لضرورة النهج اللامركزي في الإدارة بإفساح المجال لقدر من التفويض، إلا أن شيئا من هذا لم يتحقق بالقدر المطلوب [1] .

([1]) د. ناصر محمد الصائغ ،الإدارة العامة والاصلاح الإداري في الوطن العربي ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، القاهرة ، ١٩٨٦ ، ص ٨٦ .

ولا تزال دوائر القرارات تحتفظ بمركزيتها وظيفيا وقياديا، في معظم المجالات، معطلة لطاقات وكفاءات في مواقع مختلفة، ومهدرة لجهد ووقت المواطن الذي يجري في ردهات تلك الدوائر سعيا وراء التوقيعات وانتظارا لاتخاذ القرار الذي غالبا ما يطول أمده.

وقد نتج عن هذه المركزية أن انشغلت القيادات الإدارية بالروتين اليومي دون التوجهات الاستراتيجية للمؤسسات مما خلق جمودا واضحا في عملية اتخاذ القرارات الأساسية، وعرقل مبدأ المشاركة والتفويض، وأجهض روح المبادرة بين العاملين، وأضعف من الاتصال والتنسيق.

ولقد شجعت المركزية المطلقة على إهمال تنمية الخط الثاني من المديرين القادرين على اخذ المبادرة وتحمل المسئولية، [1].

إن المركزية في التنفيذ مع تضخم الاعمال وزيادة حجم الادرات ادى الى انشغال القيادات الإدارية بكافة مهام النواحي الادارية والمالية والفنية وعبء المتابعة الفردية.

ولعل هذا الأسلوب يندرج ضمن الإطار التنظيمي التقليدي للجهاز الإداري ونتيجة له فقد تكرست المسئوليات بيد كل مسئول واصبحت المسئولية مقيدة وغير مرنة مما ادى الى فقدان الوزارات والهيئات للطاقات البشرية وانخفاض مستوى الرقابة الداخلية والتحفيز .

وقد أدى تاثير المركزية الإدارية المطلقة الى إعاقة الرقابة الإدارية الخارجية بسبب عدم الاضطلاع بمهام الرقابة الداخلية وتعثر الاتصال الفعال بين القيادات بالاجهزه الحكومية وديوان الخدمة المدنية ، وهو مايمكن القول معة عدم استكمال مرحلتي الرقابة وتجانسهما ونعني بهما مرحلة الرقابة الداخلية ومرحلة الرقابة الخارجية، مما افقد إقتصادية الرقابة وفعاليتها وتحولت

([1]) د. عيد مسعود الجهني ، المرجع السابق ، ص ٤٢٦ . حيث ذكر أن الخليفة عمر بن عبد العزيز حفز مرؤوسيه على تحمل المسئولية واتخاذ المبادرة وذلك عندما كتب إلى عامله بالكوفة يدعوه إلى البت السريع والابتعاد عن الاستفسارات غير الضرورية قائلا (... أنه يخيل إلى أنه لو كتبت إليك أن تعطي رجلا شاة، لكتبت إلى أضأن أم ماعز؟ فإن كتبت إليك بأحدهما كتبت إلى أصغير أم كبير؟ فإن كتبت إليك كتبت إلي أذكر أم أنثى؟ فإذا أتاك كتابي هذا في مظلمة فأعمل به ولا تراجعني).

الرقابه الى رقابة تصييد للاخطاء، وقلت فاعليتها ومشاركتها في التطوير والبناء وتقديم الاستشارات .

ثانيا: مركزية ديوان الخدمة المدنية[1] .

يعتبر ديوان الخدمة المدنية هو الجهه المسئولة عن شئون الخدمة المدنية في الدولة ، ويتولى الإشراف المركزي على الاجهزة الادارية بصورة تكفل تنفيذ السياسة العامة للدولة في مجال الخدمة المدنية ، ويمارس على وجه الخصوص المهام والاختصاصات الآتية:

المادة (٣ /٣) : " يتولى ديوان الخدمة المدنية الإشراف المركزي على شئون جميع الموظفين المدنيين الخاضعين لأحكام هذا القانون في الجهات الحكومية، وتقديم الاستشارات لتلك الجهات والرقابة الإدارية عليها، ويختص الديوان بالمهام والصلاحيات المسندة إليه بموجب هذا القانون، وله على الأخص ما يلي: وضع النظم الخاصة بالرقابة الإدارية على الجهات الحكومية، ومباشرة مهام تلك الرقابة فيما يتعلق بتطبيق أحكام هذا القانون، ورفع التقارير الصادرة بشأنها إلى الجهات المختصة."

المادة (٤) : " تخضع الجهات الحكومية التي تنظم شئون موظفيها لوائح خاصة للإشراف والرقابة الإدارية للديوان بما يضمن خضوع تلك الجهات للسياسة العامة للدولة في مجال الخدمة المدنية، وعلى تلك الجهات عرض اللوائح التي تنظم شئون موظفيها ومشروعاتها وتعديلاتها وكذا النظم الخاصة بالرقابة الإدارية فيها على الديوان لمراجعتها وإقرارها، وتسري أحكام هذا القانون فيما لم يرد بشأنه نص خاص في تلك اللوائح. "

([1]) د. طارق المجذوب ، الادارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، دون سنة ، ص ٦٧٥ .

المادة (٦) : (مع مراعاة أحكام القانون رقم (٦٠) لسنة ٢٠٠٦ بشأن إعادة تنظيم هيئة التشريع والإفتاء القانوني معدلاً بالمرسوم بقانون رقم (٣٤) لسنة ٢٠١٠، يختص الديوان بإبداء الرأي مسبباً فيما تطلبه الجهات الحكومية بشأن المسائل المتعلقة بتطبيق أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية والقرارات والتعليمات المنفذة له.) .

هذا بالاضافة الى ثمانية عشر اختصاصا اوردتها المادة (٣) من قانون الخدمة المدنية لسنة ٢٠١٠، كما يلاحظ ان قانون الخدمة المدنية قد اعطي الديوان صلاحيات إصدار التعليمات المكملة للقانون او اللائحة وهو الاختصاص الذي قطعته المادة (٣١) من القانون والتي تنص على أن : (يتولى الديوان إصدار التعليمات اللازمة لتطبيق أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية ومتابعة تنفيذها.) .

كما جاء الحكم الوارد بالمادة (٦) سالفة الذكر والتي حددت اختصاص الديوان بإبداء الرأي مسبباً فيما تطلبه الجهات الحكومية بشأن المسائل المتعلقة بتطبيق أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية والقرارات والتعليمات المنفذة له.

ويمكن القول إن دور ديوان الخدمة المدنية لم يعد مقصورا على معالجة الاوضاع التقليدية كاختيار الموظفين ووضع الانظمة التي تحكم شئون الوظيفة العامة من ترقية وتأديب وحوافز وغيرها من الشئون الوظيفية، بل ازداد مفهومه اتساعا ليشمل التدابير التي تتخذ لاصلاح الوظيفة العامة وتخطيط القوى العاملة على المستوى الوطني لسد احتياجات المستقبل.

فضلا عن ان هذه الاختصاصات المسندة لديوان الخدمة المدنية كهيئة مركزية تعتبر من وجهة نظر الباحث جهة معاونة لمجلس الوزراء، ذلك ان مجموع اختصاصاته تصب في مركزية التخطيط والاشراف على التنفيذ [1] .

بيد إن النشاط الإداري للديوان، تتركز فية معظم مشكلات الإدارة العامة، وتتبسط آفاق الاصلاح فيه، غير أن ذلك الدور المركزي للديوان يجعلة في حالة تكريس للجهود الدائمة والمستمرة وفي تتبع تحقيق الاختصاصات الكثيرة والمتعددة التي اسندت للديوان.

ولايغيب عن البال أن الأجهزة الحكومية سوف تلجأ الى الديوان في كل صغيرة وكبيرة نظرا لشعور المسئولين عن إدارة الموظفين في مختلف وزارات الدولة، عن دور ديوان الخدمة المدنية في مراجعة وتحليل جميع الطلبات والمعاملات بشكل فرادى قبل التصديق عليها قد دفع بعضهم الى الإعتماد الكلي على الديوان وعدم الاكتراث بأهمية القيام بالتحليل والمراجعة للمعاملات قبل إرسالها للديوان.

وقد نتج عن تلك الممارسات ان القي عبء ومشاكل الإدارة العامة على ديوان الخدمة المدنية واصبح الديوان يتحمل مسئوليات متزايدة مما ارهق نفسه بالقيام بعمل الوزارات إضافة الى المهام التي تختص بها إدارات الديوان، وادى الى خلق نوع من المركزية في الحل والربط في قضايا إدارة الموارد البشرية وابعد الوزارات عن المسئوليات الواجب القيام بها بدقة وضمن الانظمة المقررة [2].

---

(1) د. محمد محمد بدران ، المرجع السابق ص ١٧٩ .
(2) د.هاشم حسن الباش ، تطبيق متطلبات شهادة الجودة على قطاع حكومي / خدمي ،مركز البحرين للدراسات والبحوث ، ٢٠٠١ ، البحرين ، ص ٢٠ .

وهو الأمر الذي يحمل الديوان التزامات في كافة شئون الخدمة المدنية ومضاعفة جهود العاملين فية للوفاء بمتطلبات الجهاز الإداري الحكومي اليومية والاسبوعية والشهرية، واصبح النشاط معقدا من ناحية، ومن ناحية ثانية اضحى الديوان في حالة تكريس كل جهودة للوفاء بالمتطلبات التي تلاحقة من توصيف الوظائف واعداد الهياكل التنظيمية والنظر في طلبات الترقيات والعلاوات والبدلات والى غيرها من نواحي في شئون الخدمة المدنية .

ونتيجة لاعتماد الجهاز الإداري الحكومي في كل صغيرة وكبيرة على الديوان فضلا عن مركزية الديوان في الموافقة او عدم الموافقة على طلبات الشئون الوظيفية ، فلاشك ان ذلك يثير مشاكل عديدة وفي مقدمتها إعاقة أداء الرقابة وتأثرها بالمركزية الإدارية المطلقة للديوان .

وسعيا الى تقليل الاثار السلبية للمركزية الممطلقة ، فأنه يمكن القول ان التفويض هو احد الحلول الجوهرية في المركزية التي يعني منها الديوان او الوحدات الإدارية .

وتدعو الحاجة لتفويض السلطة في المنظمة الإدارية حينما تكون الاختصاصات الرسمية والاشرافية للقيادات الادارية على كافة المستويات متسعة اكثر من اللازم، وتتعدى نطاق الرقابة المعقول.

وفي هذا السياق يجب ان يتجه الديوان الى توزيع بعض سلطاته الى الاجهزة الإدارية فتفويض السلطة يعتبر وسيلة هامة من وسائل عدم التركيز الإداري في الاجهزة الإدارية وقد نص قانون الخدمة المدنية على التفويض طبقا للماده الخامسة منة والتي يجري نصها من إنه :

(١ - يجوز لرئيس مجلس الوزراء أن يفوض رئيس الديوان في مباشرة أي من اختصاصاته أو مهامه المخولة إليه بموجب أحكام هذا القانون.

٢- يجوز للديوان أن يفوض الجهات الحكومية في مباشرة أي من اختصاصاته أو مهامه المخولة إليه بموجب أحكام هذا القانون.) .

الفرع الثاني

التكرار والازدواجية في الإختصاصات الرقابية

التساؤل الذي يطرح نفسة هل تعدد أجهزة الرقابة الإدارية قد ساهم في إحكام الرقابة على أعمال الإدارة ؟ الواقع العملي يشير إلى أن تعدد الاجهزة في الرقابة على الأعمال الإدارية أدى إلى ازدواجية وتداخل إختصاصات هذه الاجهزه الرقابية بعضها لبعض وإطالة الاجراءات وتأخرها للحصول على توقيعات المسؤولين خشية الخضوع للمساءلة الثانوية أمام الجهات الرقابية المتعددة ، وحرص كافة الاجهزة على إثبات وجودها وتدعيم مكانتها، فالواضح أن كل جهة من الجهات الرقابية تمارس رقابتها دون التنسيق مع الجهات الأخري.

والنتيجة المستخلصة أن تعدد الأجهزة الرقابية وتداخل اختصاصاتها يؤثر علي مواجهة الفساد الإداري ويمثل إهدارا للوقت والمال العام، ويسبب تناقضات لا حصر لها.

- **بعض مظاهر ازدواجية الرقابة .**

يبين أن كل من ديوان الرقابة المالية والادارية وديوان الخدمة المدنية يباشر اختصاصا رقابيا على تنفيذ القوانين واللوائح لشئون العاملين.

ويهدف ديوان الخدمة المدنية وفقا للمادة (٥) من المرسوم رقم (٦) لسنة ١٩٧٥ بإنشاء ديوان الموظفين إلى حماية المال العام وصيانته عن طريق تطوير مستوى الخدمة المدنية ورفع الكفاءة الإنتاجية وتحقيق العدالة في معاملة الموظفين والمستخدمين.

وعليه أولا يتلاقى التعاون في اختصاص كل من ديوان الرقابة المالية وديوان الخدمة المدنية بالنسبة لقرارات شئون التوظيف في إدارات الدولة والهيئات والمؤسسات العامة، إذ يختص ديوان

الخدمة المدنية استنادا لنص المادة (٣) من القانون ذاته باقتراح القوانين واللوائح بشئون الخدمة المدنية وإبداء الرأي فيما يقترح من مشروعات متصلة بهذه الشئون قبل إقرارها.

والإشراف على تنفيذ جميع القوانين واللوائح والقرارات المتعلقة بشئون الموظفين وإصدار التعليمات اللازمة لذلك، والإشراف على نظام ترتيب الوظائف وعلى تطوير هذا الترتيب، ووضع النظم الخاصة باستمرار تنفيذ قواعدها.

ومراجعة عمليات تطبيق ترتيب الوظائف في الأجهزة المختلفة والتنسيق بينهما، والإعلان عن الوظائف الشاغرة وإجراء الامتحانات والترشيح للوظائف الشاغرة طبقا لأحكام قانون الخدمة المدنية وغيرها من الأمور المتعلقة بالتوظيف.

في حين يأتي دور ديوان الرقابة المالية عن طريق رقابته لاحقة بفحص ومراجعة القرارات الصادرة في شئون التوظيف بالجهات الخاضعة لرقابته والمنصوص عليها في المادة (٤) من قانون الديوان، والمتعلقة بالتعيينات والترقية ومنح العلاوات والبدلات والمرتبات الإضافية والتسويات، وكذلك بدل السفر ومصاريف الانتقال، وذلك للوقوف على سلامتها من الناحية المالية والقانونية([1]).

وتتعدد أجهزة الرقابة الإدارية في مصر بشكل ملحوظ، وقد نتج عن ذلك بعض الصعوبات والعقبات نتيجة التكرار والازدواج مما يعوق قيام الوحدات الإدارية في سبيل القيام بواجباتها على خير وجه ويمكن في هذا الصدد تقديم بعض الأمثلة لهذا الازدواج.

([1]) د. بدر محمد عادل محمد، دور ديوان الرقابة المالية البحريني في حماية المال العام، مجلة الحقوق، جامعة البحرين المجلد الثامن، العدد الأول، البحرين، ٢٠١١، ٧٧ .

وينص قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٣٩ لسنة ١٩٦٤ (المادة ٣ فقرة ج٩) على أن يباشر الجهاز في مجال الرقابة المالية والمحاسبية القرارات الخاصة بشئون العاملين بوحدات الجهاز الإداري للدولة والهيئات والمؤسسات العامة، وذلك فيما يتعلق بصحة التعيينات والترقيات والعلاوات وبدل السفر ومصاريف الانتقال والمرتبات الإضافية وما في حكمها للتثبت من مطابقتها للميزانية والقوانين واللوائح والقرارات.

وإذا رجعنا إلى قانون إنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة [١]، نجد أن المادة (٦ فقرة ١) من هذا القانون تنص على أن يباشر هذا الجهاز اختصاصاته في الإشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وإصدار التعليمات الفنية والنشرات المنظمة لتنفيذها.

وتطبيقا لذلك فإنه يدخل في اختصاص الجهاز المذكور فحص القرارات الإدارية التي تصدرها جهات شئون العاملين لمراقبة تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة لشئون العاملين.

ومن ثم يبين أن كل من الجهاز المركزي للمحاسبات والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة يباشر اختصاصا رقابيا على تنفيذ القوانين واللوائح لشئون العاملين(٢).

وسعيا من الباحث الى اقتراح الحلول بشأن الازدواج والتعارض الرقابي ففي شأن العلاقة بين ديوان الخدمة المدنية وديوان الرقابة المالية والإدارية في البحرين باعتبارهما جهازان مناط بهما مهمة الرقابة الإدارية بهدف الصالح العام، فأن الباحث يتسائل أولا: مامدى مدى التنسيق المتبادل في وضع الخطط الرقابية لكلا الجهازين؟ حيث أن كلا الجهازين يضعان خطة للرقابة فما هو مدى التنسيق بين الجهازين في وضع الخطط الرقابية. وثانيا: ما مدى إمكانية إحالة ديوان الخدمة المدنية المخالفات المالية التي يكتشفها إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية ؟

---

(١) القانون ١١٨رقم لسنة ١٩٦٤بشأن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

(٢) د. حسين عبدالعال محمد ، المرجع السابق ، ص ٣٧٩ .

وإذا كان كلا الجهازين يعملان على النطاق الوطني بحيث يشمل اختصاصهما مختلف وحدات الإدارة العامة، فإن ذلك يستهدف تحقيق عدد من الأغراض فهو يستهدف الارتفاع بمستوى الأداء في مختلف الإدارات الحكومية بما يتيح تحقيق سياسة عامة موحدة وتيسير بسط سيطرة ورقابة القيادة العليا على مختلف الوحدات الإدارية، وذلك بما يتيحه لتلك القيادة من متابعة التنفيذ، والوقوف على ما يتم إنجازه مرحلة فمرحلة، ومن جمع للمعلومات، واكتشاف للمعوقات، وضمان لسلامة التطبيق وحماية للمال العام وأداء للخدمات المستهدفة بما يتفق مع خطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية للدولة، ويحقق المستوى الإنتاجي المستهدف.

وتوصف هذه الأجهزة بالتخصص اذ أن رقابة كل منها إنما تتناول إحدى نواحي النشاط الإداري تدور حولها، تفحصها من جميع نواحيها، وتعرض لها بالدراسة، وكان لابد ان تسير الرقابه الاداريه في خط وآحد لتحقيق الرقابه المأموله في أدق صوره ويشمل ذلك التنسيق المسبق اثناء وضع خطة الرقابه وتحديد خط سير كل جهاز.

في تقدير الباحث يمكن لديوان الخدمه المدنيه ان يطلب من ديوان الرقابه الماليه والاداريه ممارسة رقابة الفحص والتدقيق على جهة معينه او في موضوع معين .

ويمكن لديوان الرقابه المالية والإدارية ان يطلب من ديوان الخدمه المدنيه تشكيل لجنة تحقيق لبحث موضوع معين لتحديد الجهه المسئوله تمهيدا للمسأله، وتبادل الخبرات والتنسيق الدائم والمستمر في مجال تطوير الرقباء .

أما بشأن الازدواج والتعارض بين الاجهزة الرقابية في مصر وبالاخص بين الجهاز المركزي للمحاسبات والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة فأنه يقتضي التنسيق السليم لتوزيع الاختصاصات بين الجهازين الرقابيين أن تكون الرقابة على شئون العاملين من اختصاص الجهاز المركزي

للتنظيم والإدارة، لاسيما وقد تضمن تشكيل هذا الجهاز إدارة مركزية للتفتيش والمتابعة يشمل اختصاصاتها التفتيش على شئون العاملين[1]- السابق الإشارة إليها- وبالتالي تقتصر رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات في هذا المجال على الرقابة المالية على ما يصرف على اعتمادات الوظائف، وأن تعتبر القرارات الصادرة للعاملين مستندات مؤيدة للصرف وترفق بها.[2].

---

(١) صدر بهذا التشكيل القرار الجمهوري رقم ١٠٨٥ لسنة/ ١٩٦٤.

(٢) في ٢٠١٦/٩/٢٤ عقد إجتماعا بين الدكتور محمد جميل رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة والدكتور علي رزق رئيس هيئة النيابة الادارية .

ويشير الباحثاالى ان نتاج هذا التنسيق في العمل الرقابي مع النيابة الادارية بين رئيس الجهاز ورئيس هيئة النيابة الادارية من اجل تنظيم شئون العمل المشترك بين الجهازينويهدف هذا التنسيق الى تعزيز الدور الرقابي للأجهزة العليا في مجال الرقابة الادارية الذي يتطلب تعاونا بين المؤسسات المختصة في هذا الشأن.ويهدف إلى تعزيز التعاون الفني والمؤسسي بين الجهاز والنيابة الادارية وتبادل المعارف والخبرات فيما بينها بما يسهم في تطوير العمل الرقابي .

انظر : الموقع الالكتروني للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة Caoa.gov.eg

المطلب الثاني

إشكالية التعاون الرقابي بين الديوان والرقابتين البرلمانية والقضائية

تعمل الرقابة الإدارية الفاعلة على احترام مبدأ المشروعية، أي مشروعية الأعمال الإدارية وضمان نفاذ القوانين والقرارات التنظيمية ، فوجود الجهاز الرقيب كفيل بالحد من التجاوزات في هذا المجال وهكذا تضيق المسافة بين إصدار القوانين وسلامة تنفيذها ويتم الحد من تحويل الاستثناء إلى قاعدة وهي الظاهرة التي تعمل على تقويض دولة القانون.

وليست الرقابة الإدارية هي الوسيلة الوحيدة لمراقبة المشروعية ، فالرقابة قد تكون قضائية وقد تكون غير قضائية ، فضمان وجود مبدأ المشروعية إنما يتوقف على وجود رقابة جدية تضمن بقاء الإدارة في الحدود التي رسمها لها . وكلما تعاضدت الوسائل الرقابية فيما بينها وعملت على تنسيق العمل الرقابي في حدود استقلالها انعكس ذلك على الاداء الرقابي بسبب التنظيم المتكامل للعملية الرقابية ، ولاشك ان النتائج تكون عكسية عند غياب التنظيم المتكامل وفي مقدمتها التعاون الرقابي.

وتتمثل إن إحدى المعوقات للعمل الرقابي في ديوان الخدمة المدنية هي فقدان التعاون الرقابي بين الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية،فقد نتج عن ذلك إنعكاس على تطوير الرقابة الإدارية وفعاليتها ، مما يشكل إحدى المعوقات في أداء الرقابة الإدارية لديوان الخدمة المدنية .

وهديا على ماتقدم سيكون تقسيم هذا المطلب الى الفرعين التاليين :

الفرع الأول : إشكالية في التعاون الرقابي بين البرلمان والديوان

الفرع الثاني : إشكالية في التعاون الرقابي بين الديوان والرقابة القضائية

الفرع الأول

إشكالية في التعاون الرقابي بين البرلمان والديوان

تظهر أهمية الدور الرقابي للبرلمان من كونه هو الذي يحدد الاسس والمبادئ العامة التي تحكم النشاط الإداري ، وعلى هذا الأساس فأنه يبدو أمرا طبيعيا أن يتولى البرلمان مراقبة مدى خضوع السلطة الإدارية بما يضعه من قوانين ([1]).

وتهدف الرقابة البرلمانية من التحقق من أن تنفيذ الموازنة العامة يسير وفقاً للسياسة التي رسمتها السلطة التشريعية، والأنظمة التي وضعتها السلطة التنفيذية وصولاً لقياس مدى التقدم في تنفيذ الخطة وفي حدود التكاليف المدرجة لها، وهي بذلك تراقب أداء الجهاز الحكومي ، وكثيرا ما تنصب رقابتها للتحقق من عدم تجاوز القوانين واللوائح، وبحث شكاوى المواطنين تجاه الإدارة العامة .

وبذلك نعلم أن البرلمان يراقب نشاط ديوان الخدمة المدنية باعتبار الديوان جزء لايتجزء من الإدارة العامة في الدولة يخضع لرقابة مجلس النواب ، ولعل الديوان يشكل لب الإدارة العامة بسبب موقعة وسلطاتة التي يستمدها من القوانين واللوائح ، فهذا بشأن سلطاته، أما بشأن موقعة فهو جهاز تنفيذي واستشاري ورقابي يحتل موقعة تحت الاشراف المباشر لمجلس الوزراء .

ومن المهام التي يضطلع بها الديوان اقتراح السياسات العامة والاستراتيجيات والأهداف المتعلقة بتطوير مجالات الخدمة المدنية وتنفيذها ، كما أن الديوان يقوم باقتراح السياسة العامة للرواتب والمزايا الوظيفية بما يكفل التناسق بين الجهات الحكومية، ووضع النظم الخاصة بها وإجراء البحوث واقتراح التعديلات بشأنها وذلك على ضوء دراسات علمية متخصصة ومعتبرة، فضلاً عن أنه يقدم تصوره بشأن القطاعات والأنشطة الحكومية التي يمكن خصخصتها أو إسناد جزء من خدماتها إلى القطاع الخاص .

وتخضع هذه الاجراءات للرقابة البرلمانية ، فيمكن لعضو البرلمان أن يوجه سئوالا في أي وقت عن أي شأن من شئون الخدمة المدنية وما بلغته من تطوير على ضوء خطة الدولة وعلاقتها بتنفيذ الميزانية العامة ، وللنائب البرلماني أن يقدم مقترح بقانون بتعديل قانون الخدمة المدنية ، وبذلك توجد علاقة وثيقة بين الرقابة البرلمانية وديوان الخدمة المدنية .

([1]) د. فاروق أحمد خماس ، المرجع السابق ص ٧٦ .

ومن ناحية ثانية فما أكثر ما يحيلة البرلمان الى الوحدات الإدارية من طلبات وعرائض وأسئلة ومواضيع سواء تلقتها تلك السلطة ـ أو أعضاؤها ـ من أصحاب الشأن أنفسهم ، أو من ممثلى الشعب ومن الطبيعى أن ما يرد فى هذا الصدد يكون ذا أهمية خاصة ، ويلقى من الرئاسات المختصة في الوحدات الإدارية أوفى قدر من الاهتمام ، حيث يتسنى للبرلمان أن يمارس دورا خطيرا في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ([1]).

ولذلك يحرص الوزراء فى العادة على استكمال ما يلزم من دراسات وبيانات لما يقدم إليهم من البرلمان من طلبات إحاطة أو أسئلة أو استجوابات .

ومما ينبغي الإشارة إلية أن المقصود في العلاقة بين الاجهزة الحكومية والبرلمان لايقصد به الخضوع الاداري التدريجي على النحو المعروف في المركزية الادارية ، حيث ان الاجهزة الرقابية لا تخضع للبرلمان خضوعا رئاسيا ، فالتبعية أوالخضوع المقصود به هو ان تكون احدى الجهات ملتزمة بواجب تجاه الاخرى ، وان يكون هذا الواجب قد فرضه القانون .

غير أنه مما ينبغي التأكيد علية أن من أهم العلاقات التى ترجح بها كفة البرلمان على الجهاز الرقابي هو التشريع فبما ان البرلمان هو عضو التشريع الاصيل ، لذلك فهو الجهة الوحيدة القادرة على تحديد أحكام وقواعد الاختصاص المتعلقة بتلك الاجهزة ، وبما ان التشريعات هي أساس عمل الاجهزة الرقابية ،فأن البرلمان يكون بيده انجاح الجهاز الرقابي وبيده كذلك افشاله .

وبأعتقاد الباحث أن التعاون الحاصل بين ديوان الخدمة المدنية ومجلس النواب له اهمية كبيرة في تطوير العمل الرقابي من خلال إنشاء قواعد قانونية جديدة ، حيث إن هذا التعاون يمكن الجهاز الرقابي من ملاءمة التجارب الدولية في المجال الرقابي مع الظروف الداخلية من خلال القوانين التي يصدرها البرلمان والتي تتعلق بالجانب الرقابي .

([1]) ومما ينبغي الإشارة إلية أنه قد صدر القرار رقم (٦١) لسنة ٢٠١٢ ، بشأن تحديد الوزير المسئول أمام السلطة التشريعية عن ديوان الخدمة المدنية ومعهد الإدارة العامة وتضمن هذا القرار ان يكون وزير شئون مجلسي الشورى والنواب هو الوزير المسئول أمام السلطة التشريعية بمجلسيها عن ديوان الخدمة المدنية ومعهج الإدارة العامة .

فإذا ما وجد الجهاز الرقابي - واعني بة ديوان الخدمة المدنية - بعض المتطلبات الدولية التي لابد من وجودها لتطوير عمله الرقابي فبإمكانه عندها ان يطلب من البرلمان اصدار التشريع الملائم الذي يغطي هذه المتطلبات ، ومرونة العلاقة بين الجهاز الرقابي والبرلمان هي التي تحكم سرعة إصدار هذه القوانين .

ومهما يكن من أمر فأن أهمية الرقابة البرلمانية وما لها من تأثير خطير على الرقابة الإدارية ذاتها، تتناول النشاط الإداري بصفة عامة، بحيث تتناول كل نواحي النشاط بما في ذلك النواحي الفنية والاقتصادية والمالية والقانونية والإدارية مما يضفي عليها أهمية قصوى، وهي من زاوية ثانية موجهة بصفة أساسية إلى السلطات الرئاسية في مجال الإدارة العامة، وهي بذلك تؤثر على مسار الرقابة الإدارية.
ومن المعلوم أن قرارات السلطة التشريعية تحظي باهتمام الحكومة، ومن ثم تحرص على العمل على تنفيذها والالتزام بها، ليس فقط لتجنب المسئولية وإنما أيضا استجابة لروح التعاون التي ينبغي أن تسود بين السلطتين "التشريعية والتنفيذية"، ونتيجة لذلك كله فإن ما تسفر عنه الرقابة البرلمانية تنعكس في صورة خطوات إدارية (قرارات أو توجهات).

ومن ثم تتأثر الرقابة الإدارية بما تمارسه حيالها سلطة التشريع من رقابة سياسية، بل أن هذا التأثير قد يأتي سابقا للأحداث، لما تتوقعه السلطة الرئاسية من صدى وانعكاس لأوضاع معينة، فتعمل منذ البداية على تجنب ذلك الصدى بعلاج أسبابه.

ولا شك أن قيمة الرقابة البرلمانية ليست محدودة إذا ماتمت ممارستها بمعيار المصلحه العامه في مجال الخدمه المدنيه وبذلك تتحقق للرقابتين البرلمانية والإدارية فعالية ذات أثر يماثل ما تحققه الرقابة القضائية ، وبخاصة بعد تطور العمل الإداري وتعقده بما أدخل عليه من تعدد النشاط وإتساع نطاقه ومجالات تدخله على نحو غير مسبوق(١).

فضلا عن أن هناك ملاحظات ومخالفات إدارية مما يدخل في مجال رقابة ديوان الخدمة المدنية على الاجهزة الحكومية يناقشها مجلس النواب بمناسبة تسلمه لتقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية ، فلقد نصت المادة (١٩) من المرسوم بقانون (١٦) لسنة ٢٠٠٢ بشأن ديوان الرقابة

---

(١) د. محمد محمد بدران ، القانون الإداري، الوظيفة العامة ، دار النهضة ، القاهرة ، ١٩٩٠ ، ص ٢١٧ .

المالية بأن : (يعد رئيس الديوان تقريرا سنويا عن كل من الحساب الختامي للدولة والحسابات الختامية للجهات الخاضعة لرقابته ، يبين فيه الملاحظات وأوجه أي خلاف يقع بين الديوان والجهات الخاضعة لرقابته.

ويقدم هذا التقرير إلى الملك ومجلس الوزراء ومجلس النواب ، وذلك قبل الموعد المقرر لإعتماد الحساب الختامي الذي يتعلق به ذلك التقرير.

ولمجلس النواب أن يدعو رئيس الديوان لحضور جلساته التي تناقش فيها تقرير الديوان ، وأن يؤذن له بالتحدث والإدلاء بوجهة نظره في المسائل محل المناقشة وما تقدمه الحكومة من إجابات أو بيانات متعلقة بها.)

ومن خلال استعراض الباحث لمهام واختصاصات الهيكل التنظيمي لديوان الخدمة المدنية يستشف منه خلوه من أي اختصاص يتعلق بالتعاون مع مجلس النواب أو مشاركة أحد أعضائة بحضور جلسات مجلس النواب، وغني عن البيان أن مايدور في المجلس من مناقشات كثيرًا مايمس الشأن الوظيفي والإداري مما يستوجب معاصرة مناقشات مايصدر من قوانين ([1]).

خصوصا اذا علمنا أن ديوان الخدمة المدنية وطبقا لقانون الخدمة المدنية هو المعني بتقديم الاستشارات للجهات الحكومية والفصل في المسائل ذات العلاقة بتطبيق أحكام هذا قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية والقرارات والتعليمات المنفذة له فضلا عن أنه يتولى إصدار التعليمات اللازمة لتطبيق أحكام قانون تاخدمة المدنية ولائحته التنفيذية ومتابعة تنفيذها ([2]) .

---

(١) انظر موقع ديوان الخدمة المدنية على شبكة الانترنت https://www.csb.gov.bh

(٢) نصت المادة (٦) من قانون الخدمة المدنية : (مع مراعاة أحكام القانون رقم (٦٠) لسنة ٢٠٠٦ بشأن إعادة تنظيم هيئة التشريع والإفتاء القانوني معدلاً بالمرسوم بقانون رقم (٣٤) لسنة ٢٠١٠، يختص الديوان بإبداء الرأي مسبباً فيما تطلبه الجهات الحكومية بشأن المسائل المتعلقة بتطبيق أحكام هذا القانون ولائحته

وبالنظر إلى قرار إنشاء إدارة الرقابة الإدارية بديوان الخدمة المدنية نجده هو الاخر لم يخول هذه الإدارة صلاحية التعاون الرقابي مع البرلمان ، أو متابعة مايثيرة البرلمانيون من ملاحظات او انتقادات على شئون الخدمة المدنية ([1]).

وبهذا الصدد يمكن ان يلاحظ ان حلقات التعاون الرقابي بين ديوان الخدمة المدنية ومجلس النواب تكاد تكون معدومة وهومايؤثر بحق على دفع فعالية الرقابة الإدارية للديوان، حيث لاحظ الباحث ان للرقابة البرلمانية مجالاتها التي تدخل في صلب عمل الإدارة العامة ، مما يستدعي امعان النظر في توفير قنوات الاتصال والتعاون بين مجلس النواب وديوان الخدمة المدنية .

التنفيذية والقرارات والتعليمات المنفذة له.) كما نصت المادة (٣١) : بأن (يتولى الديوان إصدار التعليمات اللازمة لتطبيق أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية ومتابعة تنفيذها.)

([1]) تمت الاشارة فيما سبق إلى إن إدارة الرقابة قد تم إنشائها في ديوان الخدمة المدنية بالمرسوم رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٩ ، وفي نفس العام صدر القرار رقم (٩) لسنة ٢٠٠٩بشأن تحديد اختصاصات إدارة الرقابة الإدارية بديوان الخدمة المدنية وقد نص نصت المادة (الثانية الفقرة الخامسة) منه بأن تختص إدارة الرقابة الإدارية : (بحث ودراسة ما تتناوله الصحف ووسائل الإعلام المختلفة من شكاوى أو تحقيقات صحفية أو إعلامية تتناول نواحي الإهمال أو سوء الإدارة في الجهات الحكومية.) اي إنه تم الاكتفاء بتلك الوسائل لتحريك الرقابة الإدارية دون التطرق الى نطاق اوسع بحيث يشمل مايثيرة البرلمان من ملاحظات .

الفرع الثاني

إشكالية في التعاون الرقابي بين

الديوان والرقابة القضائية

تشكل أحكام القضاء مصدرًا هاما لمشروعية التصرفات الإدارية ، فما يصدره القضاء من مبادئ تتعلق بالوظيفة العامة وشئون الخدمة المدنية ، يفترض أن تكون مرجعا لدى الإدارة العامة في البحرين ، إذ يترتب على استخلاص المبادئ ودراستها الاستفادة من نتاج هذه المبادئ في كافة شئون الإدارة العامة مما يسهم في تطوير اللوائح سواء بتعديلها او سنها وذلك نظرا لما تقوم به رقابة القضاء من إيجاد لكثير من الحلول ومعالجة الاشكاليات الإدارية والمساهمة في إنشاء وإبتداع الحلول .

ولاشك أن إن عدم مسايرة القضاء فيما ينتجه من مبادئ ، أو عدم تخصيص جهه بمتابعة هذه المبادئ ، يؤثر سلبا على سير الرقابة الإدارية بصفة خاصة والإدارة العامة بصفة عامة ، نظرا لوجود فجوة في التنسيق والمتابعة في عدم تنفيذ المبادئ القضائية ، وعدم العمل على الاستفادة مما ينتجه القضاء من مبادئ وافكار وحلول وإبداع في مجال الإدارة العامة ([1]).

وغني عن البيان إن مبدأ خضوع الإدارة لأحكام القضاء – عادياً كان أو إدارياً – هو مبدأ مستقر في الوقت الحاضر، ولكنه لا يستلزم استبعاد الرقابة الإدارية بصورها التي عرضنا لها فيما سلف.

ولهذا فإن الرقابة الإدارية تسير جنباً إلى جنب مع الرقابة القضائية[2] ، ولكل منهما طبيعتها المتميزة عن الأخرى :

١- فالرقابة القضائية، هي من اختصاص القضاء، وبالتالي تخضع للمبادئ المقررة في هذا الصدد، وأهمها أن القضاء لا يمارسها من تلقاء نفسه، بل الا بد من دعوى يحركها ذو المصلحة بهذا الخصوص. والرقابة الإدارية يمكن أن يثيرها ذو المصلحة بتظلم يقدمه. ولكن الإدارة يمكن أن تمارسها من تلقاء نفسها بواسطة من أجرى التصرف المشكو منه أو بواسطة رئيسه.

([1]) ومما يجدر التنوية عنه هنا الى ان دائرة الشئون القانونية قد إصدرت كتاب المختار من الاحكام الصادرة في قضايا جهات الإدارة ، في عام ٢٠٠٠ ، ومن خلال خبرة الباحث في العمل لدى الدولة فأنه لم يصدر أي كتاب آخر .

([2]) هذا فضلاً عن مختلف أنواع الرقابة الشعبية الأخرى، والتي تتمثل في مجلس الأمة، والمجالس الشعبية، ومنظمات الاتحاد الاشتراكي العربي، ووسائل الإعلام المختلفة من صحافة وإذاعة وتليفزيون .. الخ وقد سبق أن أشرنا إلى هذا المعنى.

٢- الرقابة القضائية هي رقابة مشروعية بمعنى أنه لا سلطان للقضاء على تصرف الإدارة المشروع مهما كانت درجة ملاءمته لمقتضى الحال، في حدود فكرة الانحراف أما الرقابة الإدارية فإنها تتناول المشروعية والملاءمة معاً، في حدود القواعد التي تحكم استقرار القرارات الادارية المشروعة.

٣- ولما كانت الرقابة القضائية هي رقابة مشروعية فحسب، فإن القضاء لا يملك إلا الحكم بسلامة التصرف المشكو منه أو بعدم سلامته، وفي هذه الحالة الأخيرة، لا يملك القضاء إلا إبطال التصرف المعيب والتعويض عنه ، وفي حدود ضيقة يمكن أن يقضي بالغاء القرار مع مايترتب على ذلك من آثار([1]).

أما الرقابة الإدارية فإنها قد تنتهي إلى تعديل التصرف المعيب أو غير الملائم أو إلى استبدال غيره به.

٤- لا تخضع الرقابة الإدارية للإجراءات المقررة للتقاضي وبالتالي فإنها في كثير من الحالات تكون أجدى على المتظلم، وذلك إذا انقضت المدد المقررة للتقاضي، كما أنها معفاة من الرسوم أو الالتجاء إلى المحامين ... الخ.

٥- إذا ما رفعت دعوى على الإدارة أمام القضاء فإن القاضي ملزم بالفصل فيها، ولا يستطيع أن يمتنع عن نظرها وإلا ارتكب جريمة إنكار العدالة ، أما الإدارة فإنها ليست ملزمة بالرد على التظلمات التي يرفعها إليها الأفراد، ما لم يقرر المشروع غير ذلك بطبيعة الحال.

٦-تنتهي الرقابة القضائية بحكم يحوز حجية الشيء المقضي فيه بحيث لا يمكن إثارة النزاع بشأنه من جديد في حدود ذلك المبدأ. أما الرقابة الإدارية فإنها تنتهي بقرار يخضع لما تخضع له سائر القرارات الإدارية. فيجوز التظلم منه من جديد، وتملك الإدارة أن تعيد النظر فيه، ويمكن رفع دعوى بشأنه أمام القضاء. وهكذا نرى أن الرقابتين الإدارية والقضائية تكمل كل منهما الأخرى.

([1]) انظر د.محمد عبدالله الكواري، القضاء الإداري وتطبيقاته العملية في مملكة البحرين ، بحث منشور في مجلة دراسات دستورية، العدد المجلد الاول ، العدد الثالث ، يوليو ٢٠١٤ المحكمة الدستورية، البحرين ، ٢٠١٤ ،ص ١٩٦ : حيث اشار الى أن القاضي الاداري يستطيع ان يقضي باحقية المدعي في طلبه مستشهدا بحكم محكمة الاستئناف العليا في البحرين التي قضت بأحقية المدعي في الحصول على مسمى استشاري الجراحة العامة ، مستندا الى الحكم في الاستئناف رقم ٤٧٤ لسنة ٢٠٠٦ .

وعلى رغم ما بين الرقابتين الإدارية والقضائية من أوجه اختلاف وتمايز، إلا أن ذلك لا ينفي وجود تأثير وتأثر بينهما، وإن تأثير سلطات الرقابة الإدارية بالرقابة القضائية لأوضح من أن يحتاج إلى بيان.

ولا يقف هذا التأثر عند التزام تلك السلطات بتنفيذ ما يصدره القضاء الإداري من أحكام، وإصدار ما يستلزمه ذلك من قرارات إدارية لتصحيح الأوضاع بإلغاء ما حكم بإلغائه من أوضاع وتحقيق ما يترتب على ذلك من آثار، وإنما يتمثل هذا التأثر علاوة على ما تقدم في أمور عديدة لعل من أهمها ما تستقر عليه أحكام القضاء من أحكام ومبادئ كثيرا ما تعتبرها الإدارة بمثابة القواعد القانونية الواجبة التطبيق وتلزم نفسها بأحكامها([1]).

وأيا ما كانت الجهة المختصة بالفصل في الدعاوي التي ترفع ضد الجهات الإدارية ، فإن الإعلانات القضائية بصحائف الدعاوى تتضمن عرضا لطلبات الخصوم ، وأسانيدها ومن الطبيعى أن إعدادالدفاع ، يحتاج الى دراسة وفحص ، والمفروض أن الجهة الإدارية إنما هى خصم شريف ، بمعنى أن العلاقة التى تربطها بالمواطنين هي علاقة الراعى برعيته ، والمتبوع بتابعيه ويستتبع ذلك أنه إذا تبين لها من واقع ما يقدمه المدعون ، من طلبات أن الحق فى جانبها ، فإن الواجب يفرض عليها الا تمضى فى الخصومة ، ويحسن بها أن تبادر الى رد الحقوق الى أصحابها دون تكليفهم مشقة التقاضى ، وانتظار حكم القضاء طالما أن ذلك يكون ممكنا ، ولا يمس أوضاعا مستقرة أو حقوقا مكتسبة وعلى ذلك فإن عريضة الدعوى تكون بمثابة إجراء يقتضى من الجهة إعادة دراسة الموضوع ، من جميع جوانبه.

وننتهي إلى أن من الاعتبارات الهامة في مجال الرقابة أهمية الرقابة القضائية بالنسبة للقائمين بالنشاط الإداري، ويصبح عليهم أن يأخذوا في إعتبارهم ما تسفر عنه تلك الرقابة من نتائج، لأنها بالنسبة لهم ليست مجرد حيثيات أوقرارات أو أحكام قضائية واجبة التنفيذ على جهات الإدارة وأن تلتزم بها وتعمل في حدودها.

إنما هي فضلا عن ذلك تبدو كأنها علامات على الطريق تساهم إلى حد كبير في تحديد المسار وتقويم الخطى الذي أن لم يتداركة فأنه يؤثر على فعالية الرقابة الإدارية .

([1]) د. محمد عيسى الكويتي ، المرجع السابق ، ص ١٩ .

واذا نظرنا الى تجربة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، فنجد أن الجهاز يقوم بأستخلاص المبادىء المستقرة أمام القضاء الإداري المصري ([1])، ومن الملاحظ ايضا ان الجهاز يقوم باستخلاص المبادئ التي تحكم شئون الخدمة المدنية وغيرها من المسائل التي تمس حياة الموظف والوظيفة العامة ([2]).

ومهما يكن من أمر فأن الباحث يدعو إلى ضرورة التزام القائمين بالرقابة الاداريه بأمرين ولعلهما على قدر كبير من الأهمية :

أولهما: عليهم الالتزام بما تقرره أو تحدده أو توصى به الرقابة القضائية فبذلك يقوم التكامل بين مختلف الصور الرقابية.

وثانيهما: أن على السلطة الإدارية وهي سلطة القيادة بديوان الخدمة المدنية أن تراقب نشاطها الرقابي نفسه، وأن تراقب مسار ونتائج العملية الرقابية ذاتها، بحيث تستقيم لتحقيق الأهداف المحددة، و يتركز النشاط الرقابي في كل ما يؤدى إلى الغاية منه، وبحيث يتم ذلك في الإطار المحدد للنشاط الإداري بصفة خاصة، وبما يتوافق مع خطط وأهداف الدولة بصفة عامة.

([1]) نصت المادة الثامنة من القرار رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧ بإصدار اللائحة التنفيذية التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بأن : (ينشأ بالجهاز قاعدة بيانات بالفتاوى الصادرة من مجلس الدولة فى =المسائل المتعلقة بتطبيق أحكام القانون وهذه اللائحة، على أن يتم تلخيص المبادئ القانونية التى تضمنتها هذه الفتاوى والعمل على إتاحتها على الموقع الإلكترونى للجهاز.)

([2]) هذا وقد اصدر الجهاز مجموعة هذه المبادئ منذ العام ٢٠٠٦ ويقوم بتحديثها ونشرها على الموقع الالكتروني للجهاز http://www.caoa.gov.eg/WebForms/Default.aspx

الفصل الثاني

تقييم الإختصاص الرقابي
لديوان الخدمه المدنية

تمهيد وتقسيم :

ما من جهاز إداري الا ويعاني من بعض السلبيات والعبرة ليست بوجود السلبيات والمشاكل – قلت ام كثرت – ولكن العبره في اكتشاف الجهاز الاداري لها والاعتراف بوجودها والعمل على تخطيها وتجاوزها بتحديدها وتشخيصها وتحليلها وابتداع الحلول لها والعمل على تداركها مستقبلا. وديوان الخدمه المدنيه مثله مثل اجهزة الخدمه المدنيه في كثير من الدول، إذ ان نشاطه الرقابي يعاني من نقاط القوة كما يعاني من نقاط الضعف، وسنحاول في هذا الفصل تقييم الاختصاص الرقابي لديوان الخدمة المدنية، بتبيان نقاط القوة ونقاط الضعف من خلال المبحثيين التاليين :

المبحث الأول : إيجابيات الدور الرقابي

المبحث الثاني : العوامل المؤثرة في الدور الرقابي

المبحث الأول

إيجابيات الدور الرقابي

تمهيد وتقسيم :

لديوان الخدمة المدنية دور إيجابي في العمل على شئون الخدمة المدنية وعلى تطوير أداء الوحدات الإدارية، وله دور فعال في رقابة مدى التزام الاجهزه الحكومية بتطبيق القوانين واللوائح والحفاظ على الحقوق الوظيفية ، وضمانة عدم تعسف الجهات الإدارية ضد الموظفين .

وسوف يسعى الباحث من خلال هذا المبحث الى تبيان ايجابيات الدور الرقابي للديوان من خلال رصد ماحققه الديوان من نتائج وذلك في المطالب التالية :

المطلب الأول: فاعلية رقابة المشروعية .

المطلب الثاني : فاعلية الرقابة على ممارسة الحقوق الوظيفية

المطلب الأول
فاعلية رقابة المشروعية

تمهيد وتقسيم :

تتعدد الإختصاصات الرقابية التي يقوم بها ديوان الخدمة المدنية ، ومن هذه الإختصاصات رقابة مدى ألتزام الوحدات الإدارية بتطبيق القوانين واللوائح على قدم المساواه بين العاملين ، والتحقق من عدم ارتكاب مخالفة قانونية نتيجة لمخالفة نص في قانون اولائحة .

ولاشك ان ديوان الخدمة المدنية سواء من خلال الرقابة اليومية التي تقوم بها الإدارات في الديوان، او من خلال إرسال مندوبية يتحقق من سلامة ومشروعية الاعمال القانونية وهوبذلك يمارس فاعلية التحقق والالتزام بتطبيق القوانين واللوائح .

وسنتطرق في هذا المطلب لتبيان دورالديوان في متابعة الوحدات الإدارية بشأن تطبيق القوانين واللوائح من خلال الفرعيين التاليين :

الفرع الأول : فاعلية رقابة تطبيق القوانين واللوائح .

الفرع الثاني : فاعلية إرساء قواعد التظلمات الإدارية .

الفرع الأول
فاعلية رقابة تطبيق القوانين واللوائح

يحدد مرسوم إنشاء الديوان بأن يشرف الديوان على تنفيذ الاجهزة الحكومية للقوانين واللوائح والقرارات المتعلقة بشئون الخدمة المدنية ، فنصت الماده الثالثة في البند ثانيا من المرسوم رقم (٦) لسنة ١٩٧٥ بانشاء ديوان الخدمة المدنية على ان : (يختص الديوان بما يلي ... ثانيا : الإشراف على تنفيذ جميع القوانين واللوائح والقرارات المتعلقة بشئون الموظفين وإصدار التعليمات اللازمة لذلك.) .

فضلا عن أن قانون الخدمة المدنية قد ايد هذا التوجه ، فلقد نصت المادة الثالثة من قانون الخدمة المدنية رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ على أن : (يتولى ديوان الخدمة المدنية : ١ – دراسة مشروعات القوانين واقتراح اللوائح والقرارات الخاصة بشئون الخدمة المدنية وإبداء الرأي فيما يقترح من مشروعات متصلة بهذه الشئون قبل إقرارها) .

ويتضح مما تقدم أن مرسوم إنشاء الديوان وقانون الخدمة المدنية قد عهدا إلى الديوان بمباشرة اختصاصاته الرقابيه في الإشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالموظفين وإصدار التعليمات لتنفيذها.

كما يختص الديوان بدراسة مشروعات القوانين واقتراح اللوائح والقرارات الخاصة بشئون الخدمة المدنية وإبداء الرأي فيما يقترح من مشروعات متصلة بهذه الشئون قبل إقرارها .

وتفعيلا لهذا الدور فقد عهدت تعليمات الرقابة الإدارية رقم (٤) لسنة ٢٠١٥ الى إدارة الرقابة الإدارية بديوان الخدمة المدنية، رقابة مدى تطبيق الجهات الحكومية لمبدأ المشروعية فقد نصت

هذه التعليمات إن على إدارة الرقابة الإدارية : (التأكد من سلامة تطبيق الجهات الحكومية لأحكام قانون ولوائح وتعليمات وأنظمة الخدمة المدنية ذات العلاقة ومتابعة تنفيذها[1]).

وتنفيذا لهذه الوظيفة الرقابية فقد منحت التعليمات الرقابية سالفة الاشارة إدارة الرقابة الإدارية الصلاحيات للتحقق من مدى إلتزام الوحدات الإدارية بتطبيق القوانيين واللوائح ، فقد اوجبت تلك التعليمات إدارة الرقابة الإدارية بحث وتحري أوجه القصور في الجهات الحكومية، والكشف عن المعوقات الإدارية التي تعرقل السير المنتظم للمرافق العامة، واقتراح الوسائل المناسبة لعلاجها، ولها تقديم تقارير دورية متضمنة نتائج الأعمال والملاحظات والاقتراحات إلى مجلس الخدمة المدنية، دون الرجوع الى رئيس الديوان [2].

وفي سبيل تحقيق الرقابة الفاعلة فأن تعليمات الرقابة الإدارية سالفة الذكر اعطت إدارة الرقابة الإدارية الحق في استدعاء من ترى سماع أقوالهم، إذا كان من شأنه المساهمة في كشف الحقائق وتوفير المعلومات ذات العلاقة، ولها بعد موافقة رئيس ديوان الخدمة المدنية طلب إيقاف أي موظف مؤقتا عن العمل لمصلحة التحقيق في مخالفات تتولى الإدارة التدقيق بشأنها.

وتطبيقا لذلك فإنه يدخل في اختصاص الديوان فحص القرارات والتصرفات التي تصدرها او تقوم بها السلطات المختصة وجهات الموارد البشريه والاداريه في الوحدات الإدارية لمراقبة مدى الالتزام بمشروعيتها على ضوء القوانين واللوائح الخاصة بشئون العاملين .

---

(1) كما نصت المادة الاولى من القرار رقم (٩) لسنة ٢٠٠٩بشأن تحديد اختصاصات إدارة الرقابة الإدارية بديوان الخدمة المدنية بأن تتولى إدارة الرقابة الإدارية بديوان الخدمة المدنية الاختصاصات الآتية: ١ - التأكد من سلامة تطبيق الجهات الحكومية لأحكام قانون ولوائح وأنظمة الخدمة المدنية ومتابعة تنفيذها.

(٢) تعليمات الرقابة الإدارية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٥ .

حيث تتم هذه الرقابة سواء كانت رقابة على التوجيهات الصادرة من الجهة الحكومية ، او رقابة مدى الالتزام بخضوع القرارات الفردية للقوانين واللوائح ، و يقوم الديوان من خلال زيارة مندوبية الى الوحدات الإدارية بالاطلاع على سجلات الموظفين للتحقق من الالتزام بتطبيق القوانين واللوائح المعمول بها حيث يرصد الباحث من خلال التقارير السنوية قيام ممثلي الديوان[١] بزيارات رقابية ميدانية ضمن الخطة الموضوعة بالاضافة الى زيارة وآحدة لمتابعة مواضيع تم التدقيق عليها سابقاًحيث تتضمن هذه الزيارات التدقيق على ،الحوافز والمكافآت ، قرارات تتعلق بالموظفين كقرارات الندب والبدلات والتدريب والبعثات واجراءات التوظيف كما يتم الاطلاع على مدى حسن سير العمل بشكل عام [٢].

ومن التطبيق العملي في مجال المتابعة والاشراف والرقابة على فاعلية رقابة تطبيق القوانين واللوائح ، إصدار الديوان تعليماته الى الاجهزه الى الحكومية بصرف الحوافز والمكافآت التشجيعية في حدود ماتقتضية الاعتمادات المالية وعدم وقف منح الحوافز والمكافآت فقد نص في هذا التعميم [٣]:

(١- تمنح مكافأة الانضباط الوظيفي بنسبة ١% من مجموع القوى العاملة في الأول من يناير من كل عام في الجهة الحكومية بدلاً من ٢%.

٢- تمنح مكافأة موظف السنة ضمن العدد الإجمالي المحدد لمكافأة العمل الخاص في الجهة الحكومية، بحيث يخفض العدد بمقدار مكافأة واحدة في الجهات الحكومية التي لا يتجاوز عدد القوى العاملة فيها ألف موظف، وبمقدار مكافأتين في الجهات الحكومية التي يتجاوز فيها عدد القوى العاملة ألف موظف.

---

(١) تقرير ديوان الخدمة المدنية لسنة ٢٠١٤ ، منشور على موقع ديوان الخدمة المدنية https://www.csb.gov.bh

(٢) تقرير ديوان الخدمة المدنية لسنة ٢٠١٤ ، منشور على موقع الديوان الالكتروني https://www.csb.gov.bh/

(٣) تعميم الخدمة المدنية رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦ ، بشأن ضوابط صرف العلاوات والمكافآت التشجيعية .

٣- تمنح العلاوات والمكافآت التشجيعية بنسبة ١٠% من مجموع القوى العاملة في الأول من يناير من كل عام في الجهات الحكومية التي لا يتجاوز فيها حجم القوى العاملة ٥٠موظفاً.

٤- لا يجوز منح الموظف العلاوة التشجيعية إلا بعد انقضاء سنتين من تاريخ تعيينه أو آخر ترقية حصل عليها أو آخر علاوة تشجيعية منحت له.

٥- لا يجوز منح الموظف مكافأة موظف السنة مرة أخرى إلا بعد انقضاء أربع سنوات.

٦ - لا يجوز منح الموظف أكثر من علاوة تشجيعية أو مكافأة تشجيعية خلال العام الواحد.)

وبمقتضى التعليمات سالفة الذكر فقد طلب الديوان من الجهات الحكومية إعادة احتساب العلاوات والمكافآت التشجيعية بحسب القواعد والشروط وعلى أساس مجموع القوى العاملة .

وغني عن البيان أن المادة (٦٢) من القرار رقم (٧٧) لسنة ٢٠١٣ بإصدار لائحة تحديد الرواتب والمزايا الوظيفية وضوابط استحقاقها للموظفين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية قد نصت على أن : (يكون ديوان الخدمة المدنية مسئولاً عن تطوير برامج الحوافز ووضع المعايير والاجراءات الضرورية لتضمين المستحقين لها بشكل مناسب ...) .

وفي مجال آخر نجد أن الماده (١٢) من قانون الخدمة المدنية قد نصت بأن : (يضع الديوان نظاماً لإدارة الأداء الوظيفي لجميع الموظفين على أساس ما تتطلبه وظائفهم من واجبات ومسئوليات بهدف تقدير كفاءاتهم وتطوير أدائهم وسلوكهم على أن يتضمن هذا النظام إجراءات تقييم الأداء وتقديم واعتماد تقارير التقييم والإخطار بها والالتماسات التي تقدم بشأنها والآثار المترتبة على تقييم الأداء، وذلك كله وفقاً للضوابط التي تحددها اللائحة التنفيذية، وعلى أن تقوم السلطة المختصة بتطبيق هذا النظام.)

وبالنظر الى الموقع الإلكتروني لديوان الخدمة المدنية [١] فأن الديوان قد حدد الآليات الاسترشادية لتقييم الأداءالوظيفي فيعد تقرير تقييم الأداء الوظيفي للموظف مرة على الأقل في السنة من رئيسه المباشر على أن يقوم بمناقشته مع الموظف قبل رفعه إلى الجهة المختصة لاعتماده، ويخطر الموظف بصورة من تقرير تقييم الأداء بمجرد اعتماده.

---

(١) موقع ديوان الخدمة المدنية الالكتروني عبر الانترنت https://www.csb.gov.bh

أما إذا مرض الموظف لمدة تزيد على ستة أشهر خلال السنة يتم تقييم أدائه طبقاً لآخر تقرير سنوي قدم عنه، فإذا كان بمرتبة ضعيف قيم أداؤه بمرتبة مرضٍ حكماً، أو كان الموظف منتدباً أو معاراً لوظيفة غير وظيفته داخل المملكة، وجب على الجهة المنتدب أو المعار إليها أن تعد تقريراً عن أدائه خلال مدة عمله بها إذا كانت تزيد على ستة أشهر وترسله إلى الجهة التابع لها للاسترشاد به عند إعداد التقرير السنوي.

وفي حالة إعارة أو ابتعاث الموظف خارج المملكة يعتد في معاملته بالتقرير السابق وضعه عنه قبل الإعارة.

وفي حالة نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى داخل الجهة الحكومية التي يعمل بها أو من جهة حكومية إلى جهة حكومية أخرى تقوم الجهة المنقول منها بإعداد تقرير عن أدائه خلال المدة التي قضاها بها بعد آخر تقييم له، وترسله إلى الجهة المنقول إليها للاسترشاد به في إعداد تقارير الأداء عنه، و للموظف أن يلتمس من الجهة المختصة بالاعتماد إعادة النظر في التقييم خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطاره بصورة من تقرير تقييم الأداء، على أن تصدر قرارها في الالتماس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديمه

ويمكن القول من جميع ماتقدم أن الديوان قد أثمرت جهوده في تنظيم منح الحوافز والمكافآت بمقتضى متابعة تنفيذ القوانين و اللوائح مما لايمكن إنكاره في تحسين وتطوير مستوى الخدمة المدنية .

وفي هذا السياق تجدر الإشارة إلى أن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مصر يتولى الإشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين[1]، وفي الكويت ايضا يتولى ديوان الموظفين الإشراف على تنفيذ قوانين ولوائح وتفسير ومراقبة تطبيقها ويتولى الديوان مهة التعاون مع إدارات شئون الموظفين في الاجهزه الحكوميه وتوجيهها إلى أفضل الطرق لتنفيذ الأنظمة واللوائح

(١) القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة مادة ١٤.

والقرارات المتعلقة بشئون الموظفين وضبط السجلات الخاصة بالتعيينات والترقيات والنقل وغير ذلك من الأمور الأخرى المتعلقة بإدارة الموظفين [١].

ومن مظاهر إيجابيات الدور الرقابي في مصر يلاحظ ان قانون انشاء الجهاز المركزي للتنظيم والاداره قد تضمن بعض مظاهر الجده مقارنه بما كان سائدا من قبل في ظل قانون ديوان الموظفين لعل اهم تلك المظاهر :

١ – الغاء التفرقة التي كانت سائده من قبل بين فئات العاملين في الدوله الذين كانوا يخضعون للتقسيم بيت فئات ثلاث، هي : الموظف، والمستخدم، والعامل، حيث بات هناك مصطلح واحد هو " العاملين " .

٢ – من خلال استعرض نصوص قانون انشاء الجهاز نجد ان الجهاز المركزي للتنظيم والاداره نرى ان الجهاز بمثابة هيئة استشاريه ورقابيه في نفس الوقت يعمل على تطوير جهاز الخدمه المدنيه ورفع الكفاية الادارية والإنتاجية .

لذلك فأننا نرى أن اختصاصات الجهاز سالفة الذكر تتضمن فئتين :

الفئة الأولى : تنظيم شئون العاملين وذلك كأقتراح القوانيين واللوائح الخاصه بالعاملين وابداء الرأي في المشروعات المتعلقه بشؤنهم قبل اقرارها[٢].

الفئه الثانية : تتعلق بتنظيم الجهاز الاداري حيث يتولى الجهاز رسم سياسة وخطط الاصلاح الاداري واقتراح الوسائل اللازمه لتنمية ونشر الوعي التنظيمي والارتفاع بمستوى الكفاية القياديه

---

١) البند ثانياً من المادة ٢ من المرسوم الأميري رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠.

٢) د/ سمير يوسف البهي ، شرح قانون نظام العاملين بالدولة ، دار الكتب القانونية ، دون سنة ،القاهرة ، ص ٩٥ .

وكفاءة الاداء الى جانب ذلك وضع النظم الخاصه بالتفتيش والمتابعه للتأكد من سلامة وكفاءة الاداء[1].

٣ – الدور الرقابي الذي مارسة الجهاز أبان الأحداث المعاصرة والتطورات الاجتماعية والسياسية التي شهدتها البلاد ماعزز دور الجهاز حول الشأن الوظيفي والاجتماعي. ومن ذلك الكتاب الدوري رقم (١) لسنة ٢٠١١ بشأن اعتبار الأيام التي حالت الظروف الحالية بين العامل والأنتظام في العمل في حكم ايام العمل الفعلية ، حيث اعتبر هذا التعميم ان الفترة من ٢٠١١/١١/٢٦ لغاية ٢٠١١/٢/٥ التي تغيب فيها العاملون في حكم أيام الفعلية ، ولاتحتسب من أجازاتهم أو رصيد هذه الاجازات مع مراعاة انه لايدخل في هذه الايام أيام العطلات الرسمية. وذلك يرجع إلى أن عدم تواجدهم بأماكن عملهم لايدخل في نطاق ارادته وإنما لظروف قهرية حالت بينهم وبين التواجد بأماكن العمل .

([1]) انظر في نفس هذا التوجه د. ماجد راغب الحلو ، القانون الاداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الجديد ، ذانت السلاسل للطباعة والنشر، ١٩٨٠، ص ١١١ .

الفرع الثاني
فاعلية إرساء قواعد التظلمات الإدارية

أولًا : الأساس القانوني .

حدد قانون الخدمة المدنية رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ ضمانة أساسية للموظفين أمام السلطة الإدارية عند تعرضهم للظلم الإداري ، فقد أوجب القانون بأن تنشأ في كل جهة من الجهات الحكومية لجنة يصدر بتشكيلها قرار من السلطة المختصة تختص بالنظر في التظلمات من القرارات الإدارية [1].

ومن الملاحظ ان ديوان الخدمة المدنية قد عزز هذه الرقابة على الوحدات الإدارية ، فأصدر تعليماته رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ ، بتنظيم وتشكيل لجنة التظلمات في الجهات الحكومية .

وقد حددت هذه التعليمات سالفة الذكر الضوابط والإجراءات المتبعة امام الجنة المذكورة سواء المتعلقة بالموظف أم المعلقة بعمل لجان التظلمات عند النظر في هذه التظلمات.

([1]) نصت المادة (٣٠) من قانون الخدمة المدنية رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ بأن : (١- تنشأ في كل جهة من الجهات الحكومية لجنة يصدر بتشكيلها قرار من السلطة المختصة تختص بالنظر في التظلمات المقدمة من الموظفين غير شاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم من القرارات الإدارية التي تمس حقاً من حقوقهم الوظيفية، وذلك وفقاً للضوابط التي تحددها اللائحة التنفيذية.

٢- يكون تظلم شاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم من القرارات الإدارية الصادرة بشأنهم أمام رئيس مجلس الوزراء وذلك وفقاً للضوابط التي تحددها اللائحة التنفيذية.)

وتضمنت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية بذات الحكم فنصت المادة (٤٥) بأن : (تنشأ في كل جهة حكومية بقرار من السلطة المختصة لجنة دائمة للتظلمات تتكون من رئيس لا يقل مستوى وظيفته عن مدير وأربعة أعضاء على الأقل تختص بالنظر في التظلمات المقدمة من الموظفين غير شاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم من القرارات الإدارية التي تمس حقاً من حقوقهم الوظيفية) .

فبينت أن تنشأ في كل جهة حكومية بقرار من السلطة المختصة لجنة دائمة للتظلمات تتكون من رئيس لا يقل مستوى وظيفته عن مدير إدارة وأربعة أعضاء على الأقل من الجهة الحكومية تختص بالنظر في التظلمات المقدمة من الموظفين بشأن القرارات الإدارية التي تمس حقاً من حقوقهم الوظيفية، ويجوز لها الاستعانة بمن تراه ملائماً من المختصين بديوان الخدمة المدنية أو بالجهة الحكومية أو أي جهة حكومية أخرى.. يكون تظلم شاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم من القرارات الإدارية الصادرة بشأنهم أمام رئيس مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ العلم بالقرار، ويجوز لرئيس مجلس الوزراء إسناد مهمة النظر في التظلم إلى أي جهة يراها مناسبة ويكون القرار الصادر بالبت في التظلم نهائياً.

ثانيًا – نطاق الحق في التظلم .

حددت التعليمات كل ما يشمل ويمس أي من الحقوق المترتبة على نشوء المركز القانوني للموظف بصدور قرار تعيينه وبدء العلاقة الوظيفية بين الموظف والجهة الحكومية، وكل ما يتعلق بالراتب والمزايا الوظيفية المقررة نظير مباشرته أعمال الوظيفة، وما يصدر عن جهة الإدارة من قرارات بشأن الترقية والنقل والندب والإجازات وغيرها وما يتصل بالتأديب وقرارات السلطة المختصة بمجازاة الموظف وانتهاء الخدمة وكل ما يمكن أن يحمل على أنه من القرارات التي تنشئ حقاً للموظف بسبب الوظيفة أو تمس ذلك الحق. ولا يدخل ضمن هذه الحقوق ترتيب وتصنيف الوظائف والذي يخضع فيها لأحكام وقرارات خاصة و القرارات المتعلقة بتنظيم وتشغيل المرافق العامة وقرارات مجلس التأديب.

ثالثًا – قواعد وإجراءات تقديم التظلم.

حددت التعليمات بأن يقدم الموظف المعني تظلماً مكتوباً خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ علمه بالقرار ..يجب أن يشتمل التظلم على اسم وتوقيع الموظف المتظلم. .يوجه التظلم إلى رئيس لجنة التظلمات بالجهة المعنية . .يجب على اللجنة البت في التظلم خلال خمسة عشر يوماً عمل من تاريخ تقديمه. .يجوز للجنة مد هذه الفترة عشرة أيام عمل أخرى إذا اقتضت الضرورة ذلك ..على اللجنة أن تستمع لأقوال الموظف المتظلم، ويجوز لها الاستماع إلى غيره عند الاقتضاء وللجنة إتخاذ جميع الاجراءات اللازمة للنظر في التظلم والبت فيه، وتصدر اللجنة قراراتها في شكل توصيات ترفع إلى السلطة المختصة لاعتمادها أو تعديلها أو إلغائها بقرار إداري تخطر السلطة المختصة الموظف المتظلم بقرارها خلال فترة لا تتجاوز خمسة أيام عمل من تاريخ إصداره .

في جميع الأحوال يكون للموظف المتظلم الحق في اللجوء إلى ديوان الخدمة المدنية أو إلى القضاء للطعن في القرارات النهائية التي تمس حقاً من حقوقه الوظيفية .

وفي حالة رفع الأمر إلى ديوان الخدمة المدنية يجب أن يُدرج مع الطلب نتيجة قرار لجنة التظلمات بالجهة المنتسب إليها المتظلم.

رابعًا : فحص التظلم.

على لجنة التظلمات التحقق من صحة إجراءات تقديم التظلم قبل البت في موضوع التظلم من قرارات لجنة التحقيق ويجب على لجنة التظلمات مراجعة إجراءات مساءلة الموظف أمام لجنة التحقيق لا سيما صحة تشكيل وضوابط عمل لجنة التحقيق، ومراجعة ملف التحقيق للتأكد من أن لجنة التحقيق مكنت الموظف من الدفاع عن نفسه على النحو الذي تطلبته أحكام القانون وأن اللجنة قد راعت ما أوجبته أحكام القانون واللائحة التنفيذية من الضمانات الشكلية والموضوعية

التي من شأنها حماية حقوق الموظف والتحقق من ملاءمة الجزاء المتخذ ضد الموظف مع المخالفات المنسوبة إليه.

خامسًا- ضمانة حق الطعن .

يقصد بالحق في الطعن هو الاعتراض على القرار الإداري النهائي أمام ديوان الخدمة المدنية أو القضاء، أي أن الطعن هو اعتراض الموظف على النتيجة التي خلص إليها القرار في التظلم الإداري المقدم من قبله، وذلك عن طريق عرض الأمر على الديوان أو القضاء لبحث أوجه اعتراضات الموظف ومدى سلامة القرار الإداري من عدمه.

فيجوز للموظف بعد بت لجنة التظلمات في الجهة الحكومية التي يعمل بها في التظلم المقدم منه اللجوء إلى ديوان الخدمة المدنية أو القضاء للطعن في القرارات التي تمس حقاً من حقوقه الوظيفية .

ولديوان الخدمة المدنية أن يطلب الأوراق المتعلقة بالموضوع محل التظلم لمطابقتها مع صحيح القانون، وفي حال ما إذا تبين لديوان الخدمة المدنية مطابقتها للقانون يحفظ التظلم وأما إذا تبين أنها تخالف صحيح القانون يقوم ديوان الخدمة المدنية بمخاطبة الجهة المعنية لتقوم بتصويب قراراتها بما يتوافق مع القانون ولا ينال ذلك من حق الموظف في اللجوء إلى القضاء.

وواضح من أن هذه التعليمات أنها تهدف الى ترسيخ شفافية إلى لجان التظلمات لدى جميع الموظفين في الجهات الحكومية وذلك للتظلم من القرارات الإدارية التي تمس حقاً من حقوقهم الوظيفية من أجل رفع الظلم عنهم بما يحقق العدالة والإنصاف في جميع الأمور الوظيفية ، وحث السلطات الإدارية مراعاة تطبيق مشروعية القرارات الادارية.

كما يلاحظ أن توجه الديوان من خلال هذه التعليمات أنه فرق بين التظلم والطعن ، فاعتبر التظلم ، تظلما إدارياً يقصد به مطلب يتقدم الموظف به كتابة إلى لجنة التظلمات التي يتم تشكيلها في جهة عمله ملتمساً إعادة النظر في القرار الاداري الصادر بحقه من قبل الجهة الادارية التي يتبعها.

اخيرا حددت التعليمات ان على الجهات الحكومية معالجة تظلمات الموظفين بمقتضى أحكام هذه التعليمات، ويتعين عليها اطلاع كافة الموظفين عليها.

و قد رتبت التعليمات مقتضيات رقابية لمدى تطبيق الاجهزة الحكومية لنظام التظلمات حيث الزمت الجهات الحكومية تزويد ديوان الخدمة المدنية بتقارير واحصاءات بشكل دوري عن سير نظام التظلمات هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فيتولى ديوان الخدمة المدنية تقديم الرأي والمشورة الفنية والقانونية للمسئولين والمعنيين في الجهات الحكومية بشأن تفسير وتطبيقهذا نظام التظلمات.

المطلب الثاني
فاعلية الرقابة على ممارسة الحقوق الوظيفية

مامن شكٍ أن تحقيق مبادئ العدالة وتكافؤ الفرص، وتحقيق مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة هو الهدف الاسمى لتحسين مستوى الخدمة المدنية والعمل على تطويرها.

والوظيفة الرقابية المأمولة موضوع هذه الدراسة غايتها تحقيق أهداف الدولة المتعلقة بتطوير الأجهزة الحكومية ومنظومة الخدمة المدنية، من خلال زيادة نشر وترسيخ قيم الدولة بما يحقق المساواه وتكافىء الفرص بين العاملين ، وإفساح المشاركة للرأي العام في تلقي وجهات نظرهم .

وهديٍ على ماتقدم سيتطرق الباحث الى مجالين في ممارسة الحقوق والحريات ومدى دور ديوان الخدمة المدنية في هذا المجال .

الفرع الأول: إنشاء لجنة تكافؤ الفرص .

الفرع الثاني : رقابة الحق في الشكوى.

الفرع الأول

إنشاء لجنة تكافؤ الفرص

في إطار تحقيق المساواة والاستدامة في تحقيق التوازن الوظيفي فقد حدد ديوان الخدمة المدنية هدفاً يقضي بوضع الآلية الممكنة لتفعيل المبادرات المتعلقة بإدماج احتياجات المرأة في إطار تكافؤ الفرص .

وتحقيقاً لهذا الهدف فقد أصدر ديوان الخدمة المدنية تعليماته رقم (٤) لسنة ٢٠١٤ بشأن إنشاء لجنة تكافؤ الفرص بالجهات الحكومية .

أولاً : إلزامية هذه اللجنة في جميع أجهزة الدولة .

ألزمت هذه التعليمات بأنشاء لجنة دائمة في جميع الاجهزه الحكومية تسمى "لجنة تكافؤ الفرص" تهدف إلى إدماج احتياجات المرأة في إطار تكافؤ الفرص في جميع مجالات العمل في الجهات الحكومية وتعمل على تحقيق مبدأ تكافؤ الفرص بين جميع الموظفين والمستفيدين والخدمات المقدمة من قبل الجهة وذلك بالتعاون والتنسيق مع المجلس الأعلى للمرأة، وتبدي اللجنة رأيها في القضايا المتعلقة بإدماج احتياجات المرأة في إطار تكافؤ الفرص.

وتختص لجنة تكافؤ الفرص طبقا للبند (٢/٣) بوضع الضوابط والمعايير والخطط ذات العلاقة بتطبيق مبادئ تكافؤ الفرص وتحقيق الادماج الكامل لاحتياجات المرأة في إطار تكافؤ الفرص ومتابعة تطبيقها وتقديم الاستشارات بالتنسيق مع المجلس الاعلى للمرأة وديوان الخدمة المدنية اذا تطلب الأمر ذلك بحسب اختصاصاته المنصوص عليها في قانون ولوائح الخدمة المدنية .

ثانيًا :مجالات تكافؤ الفرص .

تشمل مجالات تكافؤ الفرص على مجموعة من المرتكزات الهامة في نطاق الحقوق ، ولعل اهمها تعزيز تكافؤ الفرص بين موظفي الجهات الحكومية في التعيين والتدريب والابتعاث والترقي الوظيفي وضمان مراعاة احتياجات المرأة العاملة، وتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص لجميع المستفيدين من الخدمات المقدمة بالجهات الحكومية ، إدماج احتياجات المرأة في إطار تكافؤ الفرص في سياسات وخطط وموازنة الجهات الحكومية ، وبناء قدرات موظفي الجهات

الحكومية في مجال إدماج احتياجات المرأة في إطار تكافؤ الفرص، وتحسين وضعية المرأة وبيئة عملها في الجهات الحكومية([1]).

كما تهدف هذه اللجنة التغلب على المعوقات والصعوبات التي تواجه تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص في الجهات الحكومية، ودعم جهود المجلس الأعلى للمرأة وتفعيل ونشر جهوده في مجال مبدأ تكافؤ الفرص وادماج احتياجات المرأة في إطار تكافؤ الفرص في برامج الجهات الحكومية حسب برامج الخطة الوطنية المعتمدة لنهوض المرأة البحرينية .

وعلى هذه اللجنه ان تمارس الرقابة لتحديد قياس أثر تنفيذ الخطة الوطنية المعتمدة لنهوض المرأة البحرينية في تحقيق تكافؤ الفرص وقياس معدلات سد الفجوة بين المرأة والرجل وصولاً لتحقيق شراكة متكافئة.

ولايقتصر دور اللجنة على مجرد الرقابة من خلال التحقق والقياس بل يتطلب ان تركز اللجنة على مشاركة المرأة في الجوائز والمبادرات التي يطلقها المجلس الاعلى للمرأة لتحقيق مبدأ التنافسية والتحفيز على المشاركة في المحافل الدولية ذات العلاقة بالمرأة بصورة مباشرة او غير مباشرة.

ثالثًا : تشكيل اللجنة .

تكون رئاسة اللجنة بمستوى لا يقل عن درجة وكيل وزارة مساعد أو من في حكمه، وعضوية ممثلين عن قطاعات العمليات الرئيسية بالجهة الحكومية بمستوى مدير إدارة، على أن يكون من بينهم مدير إدارة الموارد البشرية والمالية ومن في حكمه كعضو دائم في اللجنة .

وتختار اللجنة من بين أعضائها نائباً لرئيسها في أول اجتماع تعقده بعد تشكيلها، ومن مهامه تولي مسئولية اجتماعات اللجنة والتنسيق بين باقي الأعضاء.

رابعًا : النتائج المترتبة على هذه الرقابة .

تفعيلا للدور الرقابي فقد نص القرار طبقا للبند الثالث منه ، على أن يتم تزويد المجلس الأعلى للمرأة وديوان الخدمة المدني بالتقارير المعتمدة من قبل الوزير متضمنة الخطط والبرامج المعتمدة قبل تضمينها في برنامج عمل الحكومة.

([1]) انظر المرأة وحق التوظف ، مبدأ حرية العمل مكفولة للمرأة لاسيما عند الحاجة ، د. عبدالحميد متولي ، مبادىء نظام الحكم في الاسلام مع المقارنة بالمبادئ الدستورية الحديثة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٨ ، ٤١٤ .

ويترتب على هذا القرار مجموعه من النتائج :

١ – حدد القرار أن تختص جهتان برقابة أداء الجهات الحكومية في هذا الصدد وهما المجلس الأعلى للمرأة وإدارة الرقابة الإدارية في ديوان الخدمة المدنية، أما المتابعة المباشرة لهذه اللجان فستكون من مسؤولية الوزير المعني بالتنسيق مع المجلس الأعلى للمرأة وديوان الخدمة المدنية.

على ان تقوم اللجنة بتزويد المجلس الأعلى للمرأة وديوان الخدمة المدنية إذا تطلب الأمر ذلك بحسب اختصاصاته المنصوص عليها في قانون ولوائح الخدمة المدنية بالتقارير المعتمدة من قبل الوزير.

٢ - تضمين احتياجات المرأة العاملة والمستفيدة من خدمات ومشاريع الجهة الحكومية في الموزانات لتكون هذه الموازنات مستجيبة لاحتياجات المرأة، وتضمين حجم الانفاق العام على المرأة والرجل في جميع جداول الموازنات العامة، وتنفيذ جميع التعاميم والقرارات الصادرة من وزارة المالية والمتعلقة بالموزانات المستجيبة لاحتياجات المرأة.

٣ - تعزيز تكافؤ الفرص بين موظفي الأجهزه الحكومية في التعيين والتدريب والابتعاث والترقي الوظيفي وضمان مراعاة احتياجات المرأة الموظفة، وإدماج احتياجات المرأة الموظفة في إطار تكافؤ الفرص في سياسات وخطط وموازنة الهيئة. مما سيترتب عليه تحسين وضعية المرأة الموظفة وبيئة عملها والتغلب على المعوقات والصعوبات التي تواجه تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص فيها.

٤ - دعم جهود المجلس الأعلى للمرأة وتفعيل ونشر جهوده في مجال مبدأ تكافؤ الفرص وإدماج احتياجات المرأة الموظفة في إطار تكافؤ الفرص في برامج الهيئة حسب برامج الخطة الوطنية المعتمدة لنهوض المرأة البحرينية.

٥ - إعداد قواعد البيانات والإحصائيات والتقارير عن الموظفين بالهيئة وتصنيفهم حسب النوع وقياس أثر تنفيذ الخطة الوطنية المعتمدة لنهوض المرأة البحرينية في تحقيق تكافؤ الفرص وقياس معدلات سد الفجوة بين المرأة الموظفة والرجل الموظف وصولاً لتحقيق شراكة متكافئة.

ولاشك ان هذا التوجه من قبل ديوان الخدمة المدنية يكرس مبدأ المساواه في تولي الوظائف العامة ، ومما هو مقرر في الدور الرقابي فأن الديوان يراقب في مدى تحقيق التوازن الوظيفي بين الرجل والمرأة من خلال مندوبيه ووفقاً لخطة تضعها إدارة الرقابة الإدارية ، كما يقوم

الديوان بطلب التقارير والاحصائيات التي تعكس مدى تحقيق التوازن الوظيفي في تولية الوظائف العامة ([1]).

([1]) Pfiffner and presthus , public , administration.,New york,1967,p88 .

الفرع الثاني

رقابة حق الشكوى

شهدت محاولات الإصلاح الإدارى خلال العقد الماضى ، خاصة فى الدول المتقدمة ، تحولاً مهماً يتمثل بإعطاء الأولوية فى قضايا الإصلاح لعلاقة الإدارة العامة بالمواطن والتركيز على مشكلة تحسين علاقة الدولة بالمواطنين من خلال العمل على تلبية حاجاتهم وتقديم الخدمات لهم بأفضل شكل ممكن .

أولًا : مبررات تقديم الشكوى .

تعتبر خدمة المواطن هى فى الأساس النتيجة لكل نظام ديمقراطى ، والمواطن أساسا هو الذى يمول نشاطات الدولة ، فأتيح للمواطن أن يخاطب السلطات كتابة وأن يتقدم بالشكوى معبرا عن رأيه في فيما يمسه او يسجل ملاحظاته على أداء الخدمات التي تقدمها المؤسسات العامة .

ويلاحظ أن هناك أسباب عديدة أدت إلى هذا التحول الذى نشهده فى كثير من الدول المتقدمة من أهمها ، انتشار الأنظمة الديمقراطية والاهتمام المتزايد بقضيا حقوق المواطنين فى جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية ، وازداد قدرة المواطنين من خلال مؤسسات المجتمع المدني وغيرها والتأثير على سياسات الدولة والإدارة وتوجيهها نحو خدمة الحاجات الحقيقية للمواطن .

وتعتبر الشكوى من أهم الأساليب الفعالة في الرقابة الإدارية لأن الاهتمام بالشكوى التي تصل الى الرؤوساء المعنيين كثيرا منها توضح أوجه الانحراف أو الأخطاء في تصرف القائمين بالأعمال فقد توضح أخطاء إجرائية أو وظيفية أو سلوكية أو غيرها.

ثانيًا : مدى دور الديوان في الشكاوى .

أخذ ديوان الخدمة المدنية على عاتقة بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنين عن مخالفة القوانين، أو الإهمال او التقصير في أداء واجبات الوظيفة العامة، ويبحث مقترحاتهم فيما يلمسونه بقصد تحسين الخدمات العامة وانتظام سير العمل وسرعة إنجازه.

وليس بحث الشكاوى مقصورا على ما يتقدم به المواطنون، بل يتولى الديوان كذلك بحث ودراسة ما تنشره الصحافة ووسائل الإعلام المختلفة من شكاوى وتحقيقات تتناول نواحي الإهمال والاستهتار أو سوء الإدارة والاستغلال.

ويتولى ديوان الخدمه المدنية التحقيق في المخالفات بالتنسيق مع السلطة المختصة وذلك عند إكتشافة المخالفات بأي وسيلة كانت سوى عن طريق الشكوى او التدقيق أو بمناسبة الفحص والمراجعة في الجهاز الإداري .

ويلاحظ الباحث أن العديد من أجهزة الخدمة المدنية في الدول العربية قد تبنت هذا الإتجاه _ كما هو الحال في المملكة العربية السعودية إذ يتولى الديوان العام للخدمة المدنية شئون الخدمة المدنية سواء تعلقت بالوظيفة العامة ام بالموظفين [1]. وهناك رأي مؤداه ان اجراء التحقيق من قبل الاجهزة المختصة كالنيابة العامة او هيئة الادعاء يكون أكثر ملاءمة من أن يقوم به جهاز الخدمة المدنية [2] .

ويرى الباحث أن هذا الرأي غير سديد ذلك أن الجهاز الرقابي على شئون الخدمة المدنية هو الاقرب على دراسة شكاوى المواطنين او الموظفين المتصلة بشئون الوظيفة العامة ، نظرا لدوره الرقابي في تطبيق القوانين واللوائح .

---

(١) الماده ١٠ فقرة (أ) من نظام مجلس الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٤٨ لسنة ١٣٩٧ ه .
(٢) وهذا الراي ذكره د عيد مسعود الجهني ، المرجع السابق ص ٢٥٦

كما يملك إكتشاف المخالفات من خلال مندوبية ، ولاشك أن استكماله للتحقيق الإداري في حالة المخالفة التي رصدها بمثابة استكمال لما بدأه الديوان من دور رقابي ، وقد جاء توجه دائرة شئون الموظفين في أبوظبي بإجراء التحقيق في المخالفات التي يكتشفها[1] ولعل ذلك مايعزز راي الباحث.

ومن المقرر إن ديوان الخدمة المدنية قد حدد أن من مهام إدارة الرقابة الإدارية الرئيسية استلام الشكاوى والبلاغات عن أية مخالفات أو تجاوزات إدارية تحدث داخل الجهات الحكومية ، وذلك عن طريق تدشين خط ساخن لتلقي البلاغات الإدارية، أو عن طريق موقع ديوان الخدمة المدنية، ومن ثم تقوم إدارة الرقابة الإدارية من التحقق من جدية البلاغ واستيفائه لكافة الشروط الواجب توافرها في البلاغ الإداري و بعد فإن الإدارة تقوم باتخاذ ما يلزم من إجراءات لتحري دقة البلاغات ودراستها ووضع الحلول المناسبة لها .

ثالثًا : دور الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة تجاه الشكاوى .

فيما يتعلق بمباشرة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مصر للشكاوى التي ترد إلية فالملاحظ أن الجهاز يقوم بتفعيل الرقابة عن طريق الشكاوى حيث أبان الجهاز عن تطوير منظومة إجراءات رقابة الشكاوى ، وقد اعلن لكافة الوحدات الادارية بالجمهورية بالضوابط الاساسية لقبول الشكوى [2].

وقد حدد الجهاز أن هذه الضوابط تكمن في تقديم الشكوى مكتوبة ومتضمنة اسم الشاكي ووظيفته وعنوانه ورقمه القومي بصورة واضحة ، تحديد موضوع الشكوى وأسبابها وطلبات الشاكي على وجه الدقة مع ارفاق المستندات المؤيدة لشكواه، ويجب على الشاكي ألا تتضمن شكواه عبارات غير لائقة أو تهجم أو تطاول على القيادات الإدارية.

([1]) د. ناصر محمد الصائغ ، المرجع السابق ، ص ١٠٠ .

([2]) الكتاب الدوري رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ الصادر عن رئيس الجهاز بشأن ضوابط وتنظيم تقديم الشكوى .

كما اشترط الجهاز إن يتم تسليم الشكوى إلى مكتب خدمة المواطنين بالجهة إما باليد مع حصوله على إيصال يفيد ذلك ، أو بالبريد بخطاب موصى عليه بعلم الوصول، كما يجب قيد الشكوى في سجل خاص بمكتب خدمة المواطنين مع بيان اسم مقدمها وموضوعها وتاريخ تقديمها مع تسجيل ما اتخذ بشانها من اجراءات، وعلى الجهات التي تُطلب منها بيانات لفحص الشكوى سرعة الرد في موعد لايتجاوز (١٠) أيام من تاريخ الطلب او تقدسم الشكوى.

وبين الجهاز أن الشكوى التي ترد عن طريق المكالمات التليفونية ستكون غير مقبولة ولن يلتفت لها وكذلك الشكوى التي يبدو من ظاهرها أنها أعُدت من عدة نسخ وأرسلت إلى جهات مختلفة في نفس الوقت، حيث تقوم جميع الجهات التي قدمت إليها بحفظها مع عدم اخطار الشاكي ، والشكوى التي تتضمن عبارات غير لائقة أو تهجم أو تطاول على القيادات الإدارية يتم حفظها[1].

---

(١) الكتاب الدوري رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ الصادر عن رئيس الجهاز بشأن ضوابط وتنظيم تقديم الشكوى .

المبحث الثاني

العوامل المؤثرة في الإختصاص الرقابي

يتضح من إختصاصات ديوان الخدمة المدنية هو الأداة الفعالة في الرقابة على شئون الخدمة المدنية ويهدف اساسا الى الرقابة الإدارية والاشراف المركزي على الاجهزة الحكومية ، وبذلك فأن الديوان يمارس رقابة متخصصة على شئون الخدمة المدنية في صورتيها السابقة واللاحقة .

وقد تميزت رقابتة بأنها رقابة خارجية تتم في إطار السلطة التنفيذية ، حيث أن الديوان هيئة مستقلة ملحقة بمجلس الوزراء .

إلا إنه بالرغم من المزايا المتقدمة ، فأننا ننشد الفاعلية المتقنة للرقابة الإدارية بأعتبارها منوطة بديوان الخدمة المدنية في ممارستها بصورة سابقة ولاحقة .

لذلك ونحن في صدد تقيم دور الديوان في الرقابة الإدارية نجد أن هناك ثغرات شابت هذه الرقابة مما تعيبها وتشكل نقاط ضعف في ممارسة الرقابة الإدارية ، واهم هذه العيوب نوردها في المطالب التالية :

المطلب الأول : الاشكاليات القانونية .

المطلب الثاني : الاشكاليات التنظيمية والإدارية.

المطلب الثالث : اشكالية البيروقراطية والتعقيد الإداري.

المطلب الأول

الاشكاليات القانونية

تتحدد الاشكاليات القانونية في ممارسة الرقابة الإدارية عندما لايستكمل إجراء قانوني سواء كان هذا الإجراء منصوص علية في قانون أو لائحة، أو تمثل ذلك في وجود فراغا تشريعيا يترتب علية عدم تنظيم الإجراء او النتيجه مما يؤثر على فاعلية الرقابة الإدارية.

وفي هذا السياق نعرض لأثر غياب التنظيم القانوني لاجراءات الرقابة الإدارية وذلك في الفروع التالية :

الفرع الأول : قصور في التشريع الرقابي.

الفرع الثاني : ضعف الرقابة السابقة على اللوائح .

الفرع الثالث : البطئ في إصدار اللوائح.

الفرع الرابع : ضعف صلاحيات الرقباء.

الفرع الأول

قصور في التشريع الرقابي

يتولى ديوان الخدمة المدنية تنظيم وإصدار النظم الخاصة بالرقابة الإدارية ، حيث نصت الماده الثالثة الفقرة الثالثة من قانون الخدمة المدنية رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ بأن :

(يتولى ديوان الخدمة المدنية الإشراف المركزي على شئون جميع الموظفين المدنيين الخاضعين لأحكام هذا القانون في الجهات الحكومية، وتقديم الاستشارات لتلك الجهات والرقابة الإدارية عليها، ويختص الديوان بالمهام والصلاحيات المسندة إليه بموجب هذا القانون، وله على الأخص ما يلي: ٣- وضع النظم الخاصة بالرقابة الإدارية على الجهات الحكومية، ومباشرة مهام تلك الرقابة فيما يتعلق بتطبيق أحكام هذا القانون، ورفع التقارير الصادرة بشأنها إلى الجهات المختصة.) .

وتنفيذا لمقتضيات هذا الحكم الوارد في قانون الخدمة المدنية والخاص بالوظيفة الرقابية فقد قام ديوان الخدمة المدنية بإصدار تعليماته بشأن نظم الرقابة الإدارية بموجب القرار رقم (٤) لسنة ٢٠١٥.

واذا كانت لنا من ملاحظة مبدئية على هذا الاجراء الهام هو ان هذه التعليمات قد صدرت بعد اربع سنوات على صدور قانون الخدمة المدنية سالف الذكر ، ولاشك ان هذا التباطىء في إصدار التعليمات من شأنه ان يؤثر سلبا على الوظيفة الرقابية .

ومن الملاحظ أيضاً أن تعليمات الرقابة الإدارية سالفة الالماح قد شابها العديد من القصور ، كما أنها غير شاملة على تعليمات واضحة للتطبيق الرقابي الفعال ، على النحو الذي فصلنا الكلام عنه في باب الوظيفة الرقابية ولعل في مقدمتها الاساليب الرقابية .

وعلى أثر القرأة الفاحصة للتعليمات الرقابية سالفة الذكر يود الباحث التطرق الى أهم ماشابها من قصور وملاحظات وذلك على النحو التالي :

أولًا _ طول مدة تنفيذ الخطة لايتناسب مع فاعلية الرقابة، حيث أن خطة الرقابة الإدارية حدد لها ان تستمر لمدة سنتين، ولاشك أن هذه المدة طويلة في عملية الرقابة الإدارية التي يفترض فيها ان تعالج الاخطاء اولا بأول لاسيما وان تنفيذ الخطة لمدة سنتين يجعلها رقابة غير اقتصادية بسبب البطء الشديد في معالجة نواحي القصور والإهمال [1].

ومن القواعد المعروفة ، أن أي برنامج يوضع للرقابة ، ينبغي على الأقل أن يحقق من النتائج بالقدر الذي يتناسب مع التكاليف التي خصصت له ، غير إن هذه القاعدة على سهولتها وبساطتها ، فأن القائمين على الرقابة غالباً مايجدون أنفسهم عاجزين عن معرفة حقيقة الاساليب الرقابية التي قد تكون أكثر اقتصاداً من غيرها، بل أنهم غالبا مايجدون أنفسهم أمام نظم للرقابة وضعها غيرهم ، بحيث لايعرفون الأسس التي اقتضت اختيار نظام الرقابة العمول به ، وتكاليفه الفعلية .

وفي السياق المتقدم يلاحظ أن خطة الرقابة الادارية التي طبقها الديوان في عام ٢٠٠٩ تم التخطيط لها على ان تكون لمدة سنتين وقد أعدت في ظل قانون الخدمة المدنية لسنة ٢٠٠٦.

بيد أن قانون الخدمة المدنية رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ قد أتى بأحكام صريحة وواضحة في إسناد الوظيفة الرقابية الى ديوان الخدمة المدنية وذلك بأن يختص ديوان الخدمة المدنية

([1]) حددت الماده (٤٤) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية لخطة الرقابة الإدارية التي يقوم بها ديوان الرقابة المالية والإدارية التي لاتزيد عن سنة .

بالاشراف المركزي والرقابة الإدارية [1] على الجهات الحكومية سواء الخاضعة لقانونالخدمة المدنية أو الجهات التي تنظم شئون موظفيها لوائح خاصة .

ويرى الباحث ان اختصاص الرقابة الادارية في ظل قانون الخدمة المدنية عام ٢٠١٠ قد تتطلب أن تكون الخطة الرقابية بما يتناسب مع القواعد الجديدة التي جاء بها قانون الخدمة المدنية من قواعد قانونية للرقابة الإدارية ومن إخضاع الوحدات الإدارية للرقابة الإدارية للديوان.

ويؤكد الباحث إن خطة الرقابة الإدارية لسنة ٢٠١٥ والتي أصدرها الديوان لم تكن إقتصادية في التطبيق بسب عدم تطويرها لتتناسب مع القواعد الجديدة التي جاء بها قانون الخدمة المدنية لعام ٢٠١٠ لتحقيق اهدافها وفي مقدمتها اقتصادية الرقابة في تخطيطها من حيث التوقيت والمدة وخريطة الرقابة [2]، أما من ناحية قواعدها فلم تتضمن معايير رقابة الاجهزه الحكومية التي تنظم شئون موظفيها لوائح خاصة .

ثانيًا – عدم وجود آلية واضحة فيما يخص رصد المخالفات ومتابعة التوصيات التي تصدر طبقاً لخطة الرقابة الإدارية سالفة الذكر فلم تحدد بوضوح مؤشر رصد المخالفة وبمعنى ادق تحديد اكتشاف المخالفة وكيفية التعامل معها وعلى سبيل المثال هل هي مخالفة بسيطة ام جسيمة وهل تشكل جريمة فيمكن مواجهتها بصفة عاجلة واتخاذ اجراء بشانها.

ويرى الباحث إن تعليمات الرقابة الإدارية لم تحدد الاجراءات المتعلقة برصد المخالفات وتحديد جسامتها ومن ثم كيفية التصرف فيها مما يعد سببا رئيسيا في اضعاف الرقابة والمحاسبة، اذ ليس كل المخالفات يتم التصرف فيها على درجة وآحدة او ان تاخذ منحى واحدا من الاجراء .

---

(١) وعلى سبيل المثال المواد (٣/٣) و (٤) و (٨) و (١٠) من قانون الخدمة المدنية .

(٢) د . كمال حمدي أبوالخير ، أصول التنظيم والإدارة ، مكتبة عين شمس ، القاهرة ، دون سنة ، ص ٣٦٨ .

ثالثًا – عدم وضوح أساليب الرقابة الإدارية وتحديدها تحديدًا دقيقا، وذلك حتى يتمكن الرقباء من ممارسة الرقابة الإدارية بحرية تامة في حدود التعليمات، ومن ناحية ثانية حتى تتمكن الجهه الخاضعة للرقابة القيام بدورها سواء من حيث التعاون المطلوب مع الرقباء وتوفير المعلومات والاوراق او من حيث ان تكون قناعتها بسلامة الاجراءات التي يقوم بها ممثلوا الديوان .

رابعًا –عدم وضوح آلية المحاسبة في نواحي القصور والمخالفات، وقد ورد في تعليمات الرقابة إنها تعرض على مجلس الخدمة المدنية تارة، وتعرض على رئيس ديوان الخدمة تارة أخرى، ولاشك أن هذا التعارض في الجهة التي يقدم لها التقارير الرقابية ، يؤدى إلى أضعاف تعليمات الرقابة الإداري وتشتت الملاحظات والتقارير ، ويرى الباحث ان هذا التعرض يترتب عليه إضعاف الدور الرقابي لديوان الخدمة المدنية حيث ستجد إدارة الرقابة الإدارية انها تعد تقاريرها الى جهتين الاولى داخل الديوان وهي رئيس ديوان الخدمة المدنية، والثانية جهة خارجية هي مجلس الخدمة المدنية .

أما من ناحية الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة فهو أيضا يعاني من بعض الفراغ التشريعي في مجال تنظيم الرقابة الإدارية .

وفي ضوء ماتقدم نعرض الفراغ التشريعي للنواحي التالية :

١- يعتبر الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة هيئة فنية إذ يدخل دوره في إطار الوحدات المساعدة الاستشارية فهو لايصدر قرارات تنفيذية حين يزاول نشاطه الرقابي ، وانما يصدر اقتراحات وتوصيات إزاء ما يتكشف له من أوجه الإنحراف في المنظمات الإدارية[١].

فعمله يقتصر على اعداد تقارير بتبيان الأخطاء ورسم سبل اصلاحها ، ثم يتم إرسال هذه التقارير الى القيادات الرئاسية العليا والسلطات السياسية في الدولة [١].

---

(١) انظر في ذات هذا التوجه : إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، أصول الإدارة العامة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ٤٤٣ .

٣ – الثابت من قانون إنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة إفتقاره إلى الاساليب الرقابية الواضحة في ممارسة الرقابة تمكنة من أداء رسالته، ووما يلاحظ ان قانون إنشاء الجهاز حدد له إختصاصات رقابية متعددة – كما اشرنا إليها – لكنه في ذات الوقت لم ينص على كيفة ممارسة الاختصاصات الرقابية التي من شأنها ان تعزز الدور الرقابي للجهاز.

والأمثلة على ذلك كثيرة ونعرض منها:

_ يتضح من الكتاب الدوري رقم (١٦) لسة ٢٠١١ الصادر عن الجهاز، وجوب أخذ موافقة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة قبل الشروع في الإعلان عن الوظائف القيادية في حالة شغل الوظائف القيادية .

وقد لاحظ الجهاز أن بعض الجهات لاتلتزم بتعليماته السابق ذكرها حيث تباشر بالإعلان قبل موافقة الجهاز على ذلك ، وأمام هذه الحالة فأن الجهاز لايملك سوى التنبية كتابة على الجهات الحكومية الى ضرورة اخذ موافقة الجهاز على الإعلان [٢].

_ ان مندوبي الجهاز لايتمتعون بالصلاحيات اللازمة لتسهيل مهامهم الرقابية الخاصة بالتفتيش وتقييم الأداء والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين[٣]، لانها تقترن بصلاحيات قانونية تمكنهم بأداء مهامهم الرقابية.

وفي تقدير الباحث فإن أول الصلاحيات التي يجب ان تخول لعضور الرقابة هي صلاحية التحفظ على الاوراق والموجودات ، وتحرير المحاضر، واذا كان التفتيش لايقترن بمهام الضبطية وأولها التحفظ على المخالفات والأوراق والأدوات المضبوطة فما قيمته .

---

(١) ومثال على ذلك أيضا تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات التي تعرض على مجلس الشعب كجهة رقابة سياسية على اعمال السلطة التنفيذية .

(٢) الكتاب الدوري رقم (٤) لسنة ٢٠١٣ ، الصادر عن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .

(٣) المادتين (١١/٥) و (٦/٦) من قانون الجهاز المركزي للتنظيم والادارة رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤.

الفرع الثاني

ضعف الرقابة السابقة على اللوائح

يلاحظ الباحث هنا أن قانون الخدمة المدنية (٤٨) لسنة ٢٠١٠ قد جاء باختصاص رقابي لديوان الخدمة المدنية ولم يكن منصوصا علية في قانون الخدمة المدنية – السابق – رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٦ .

حيث نصت المادة (٤) من القانون الجديد بأن : (تخضع الجهات الحكومية التي تنظم شئون موظفيها لوائح خاصة للإشراف والرقابة الإدارية للديوان بما يضمن خضوع تلك الجهات للسياسة العامة للدولة في مجال الخدمة المدنية، وعلى تلك الجهات عرض اللوائح التي تنظم شئون موظفيها ومشروعاتها وتعديلاتها وكذا النظم الخاصة بالرقابة الإدارية فيها على الديوان لمراجعتها وإقرارها، وتسري أحكام هذا القانون فيما لم يرد بشأنه نص خاص في تلك اللوائح.)

بيد أن مجلس الخدمة المدنية قد اصدر القرار رقم (١١) لسنة ٢٠١١ بشأن انشاء وتشكيل لجنة شئون موظفي الجهات الحكومية التي تنظم شئون موظفيها لوائح خاصة ([1]).

فأن الباحث يلاحظ على هذا القرار انه لم يحدد اختصاصات واضحة لعمل اللجنة، او يتضمن آلية عمل اللجنة ، او ماهية دورها الرقابي غير انها ترفع تقارير دورية الى مجلس الخدمة المدنية حول عملها دون تحديد مجال عمل هذه اللجنة ونطاق اختصاصها، ولاشك ان تلك

([1]) قرار صدر بتاريخ ٢٠١١/١١/١وغير منشور في الجريدة الرسمية .

النواحي هي موضوع القرار ومحله، وأن عدم التنصيص عليها فقد شاب يفقد القرار تحديد الاختصاص وآلية العمل ونتائجه .

كما يلاحظ الباحث على هذا القرار، ان تشكيل هذه اللجنة ، اعتمد على العناصر الإدارية في الديوان مما افقد التشكيل الاستعانة بالخبرات القانونية المختصة بدراسة النواحي الفنية وفي مقدمتها النواحي القانونية التي تعتبر ركيزه اساسية لابداء وجهات النظر القانونية المتعلقة بدراسة اللوائح من جوانبها الشكلية والموضوعية [1].

وغني عن البيان أن مجلس الخدمة المدنية قد صدر عنه التعميم رقم (٢) لسنة ٢٠١٢ بشأن اعتماد واقرار اللوائح المنظمة لشئون الجهات الحكومية التي تنظم شئون موظفيها لوائح خاصة من قبل ديوان الخدمة المدنية ، والذي حث فيه الجهات الحكومية الالتزام في لوائحها بالاحكام تتوافق مع قانون الخدمة المدنية [2].

وغني عن البيان ايضا ان قانون الخدمة المدنية قد اسند الى ديوان الخدمة المدنية مهمة ابداء الرأي بشأن المسائل المتعلقة بتطبيق احكام قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية ولا شك أن هذا الاجراء عندما يقوم به الديوان إنما نستطيع ان نعتبره عملا قانونيا بحتا فهو في حقيقته تفسيرا للقانون او اللائحة.

وفي الإطار المتقدم نشد ونحرص في الدعوة الى ضرورة الإستعانة بالعناصر والخبرات القانونية في مجال دراسة اللوائح الإدارية قبل إقرارها ، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فأن عدم تشكيل هيئة قانونية في ديوان الخدمة المدنية حتى هذه الفترة لاينسجم مع الدور الرقابي الذي اسنده قانون الخدمة المدنية في مجال الاشراف المركزي والرقابة الإدارية .

([1]) القرار رقم (١١) لسنة ٢٠١١ بشأن انشاء وتشكيل لجنة شئون موظفي الجهات الحكومية التي تنظم شئون موظفيها لوائح خاصة .

([2]) تعميم صادر عن نائب رئيس مجلس الوزراء نائب رئيس مجلس الخدمة المدنية بتاريخ ٢٠١٢/١/٢٣ وغير منشور في الجريدة الرسمية .

وتجدر الإشارة إلى أن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مصر لايختص بالرقابة السابقة على اللوائح ، ومع ذلك فيدخل في اختصاصة متابعة مدى تطبيق الوحدات الإدارية للقوانين واللوائح على النحو الذي أوضحناه(١).

ومن ناحية اخرى فأن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة لايختص بتفسير احكام قانون الخدمة المدنية او لائحتة التنفيذية،فمن الملاحظ ان قانون الخدمة المدنية قد خص مجلس الدولة بالتفسير القانوني بأعتباره جهة قضائية تتكون من العناصر القانونية التي لها خبرتها في تفسير القوانين واللوائح الإدارية (٢).

ويرى الباحث لئن كان قانون الخدمة المدنية قد اسند الرقابة السابقة على اللوائح الى ديوان الخدمة المدنية، فحري بالديوان ان يشرع في تكوين الوسائل المناسبة للقيام بهذه الوظيفة الرقابية بما تتواءم مع هذا الاختصاص.

ومن المقرر أن مراجعة ودراسة اللوائح يتطلب وجود تشكيل قانوني يتوأم مع هذا الأختصاص فيمكن للديوان ان يشكل هيئة قانونية او ينشأ إدارة قانونية للاضطلاع بهذه الوظيفة الرقابية ، ومع ذلك يرى الباحث إنه من المهم بمكان عند خضوع هذا النشاط للرقابة الإداية وعلى ضوء التشكيل القانوني للرقابة الإدارية المقترح إسناد بعض الإختصاصات لهذا التشكيل، نحصرها على النحو التالي :

١_ المشاركة في إبداء الرأي القانوني بشأن ما يجري إعداده من قرارات أو اتخاذه من تصرفات أو إبرامه من عقود (ويدخل ذلك في نطاق الرقابة السابقة).

---

(١) يراجع اختصاصات الجهاز في الفصل التمهيدي .

(٢) نصت الماده (٦) من قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة بأن ٢٠١٦: (يختص مجلس الدولة ، دون غيره ، بإبداء الرأي مسبباً في المسائل المتعلقة بتطبيق احكام هذا القانون ولائحته التنفيذية ، بناء على طلب السلطة المختصة) .

٢_إجراء ما يلزم من تحقيق مع الموظفين على مستوى الاجهزه الحكومية لتحديد مدى مسئوليتهم عما ينسب إليهم من أخطاء أو خروج على "مقتضى الواجب الوظيفي".

٣_ المشاركة في دراسة الشكاوي والتظلمات التي تقدم الى ديوان الخدمة المدنية .

٤_ أن تجرى ممارسة الرقابة القانونية على نحو يحقق التكامل ولا يؤدى إلى التناقض أو يدفع إلى الجمود.

ولعل نقطة البدء تتمثل في نظر الباحث فيما ينبغي أن يسود على مختلف المستويات من فهم وتحديد لمضمون القواعد القانونية واجبة التطبيق، لأنه ليس مما يكفي أن يتوافر هذا الفهم البين لدى المستويات العليا (وهي في ذات الوقت جهات الرقابة الرئاسية) وحدها، إنما ينبغي كذلك أن يسود ذات الفهم لدى المستويات الإشرافية المتوسطة .

كما أن ذات الفهم ينبغ ي أن يكون هو نفسه السائد لدى ديوان الخدمة المدنية حتى لا يكون هناك انفصال بين جهات التنفيذ من جانب، وبين جهة الرقابة الإدارية من جانب آخر.

ومما يتصل بهذه الناحية ضرورة تحديد مضمون القواعد القانونية التي يرى الباحث ضرورة أن يسود التفاهم بشأنها، وأن تحديد هذا المضمون ينبغي أن يتم على نحو يستجلى روح القانون، ويسمو إلى استشراف مدى توافق القواعد المنظمة للرقابة الإدارية مع الأهداف العليا للدولة ولا يقف في جمود عند ألفاظ النصوص.

ومما هو جدير بالتنويه قيام الجهاز المركزي للتنظيم والإداره بتوحيد المبادئ التي يرسيها من خلال تقديم الاستشارة والتوجيه الى الوحدات الإدارية ، فقد اصدر مجموعة المبادئ المستقر العمل بها في الشأن الوظيفي والإداري في نطاق الوظيفة العامة.

ويمكن الرجوع الى هذه المبادئ لجميع العاملين والأفرد حيث تم نشرها على موقع الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة الإلكتروني وقد روعي في إعداد هذه المبادئ تسلسلها طبقاً للحروف

العربية ، كما جاء في ديباجتها أن هذه المبادئ هي نتاج لإفتاء مستقر من الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة وإدارات الفتولى والأحكام القضائية المستقرة في مسائل العاملين ونتاج اجتهاد الإدارات المختلفة بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .

وتأسيساً على ماسبق فأن دور الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في هذا الشأن يهدف الى نشر سياسة الإصلاح الإداري من خلال تبسيط الإجراءات ووحدة المعاملة بين جميع العاملين في الجهاز الإداري للدولة أمام القاعدة القانونية الوآحدة تحقيقاً لمبدأ المساواة أمام القانون [١].

ويرى الباحث أن توجه الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في هذا الشأن توجه محمود له آثاره في مجال الوظيفة العامة فمن الطبيعي ان التيسير على العاملين في اجهزة الدولة من خلال تعريفهم بالمبادئ المستقر العمل بها ستزيد من فكر العاملين وتوضح لهم ماينبغي العمل به لتحديد الحقوق الوظيفية وواجباتها .

ولاشك أن هناك نتائج عديدة يحققها الجهاز على أثر إعداد المبادئ تلك أهمها في الشأن الوظيفي على ماسبق بيانه، غير ان ذلك يحل اشكاليات إدارية وينعكس في تحسين أداء الرقابة التي يمارسها الجهاز .

واستكمالا لما سبق، يقترح الباحث في هذا الشأن ان يتم استخلاص المبادئ المستقرة في شئون الخدمة المدنية تحت إشراف ديوان الخدمة المدنية ، وتجميعها في مطبوع بعد تبويبها، مما يمكن ويسهل الوصول إليها .

ويتوقع الباحث أن تتحقق المنفعة والمصلحة من وراء إعداد واستخلاص المبادئ المعمول فيها في الإدارة العامة وتلك المبادئ التي يستحدثها القضاء .

---

(١) أنظر دليل المبادئ المستقره أمام الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة المنشور على موقع الجهاز الالكتروني http://www.caoa.gov.eg

إن هذا التطوير المقترح سيمكن ديوان الخدمة المدنية ، والمستويات الإشرافية الاخرى في الاجهزة الحكومية ، وكافة العاملين في الدولة من معرفة الجوانب الفقهية والقضائية في مجال الوظيفة العامة ، مما يسهم بشكل فاعل في تطوير وتحسين الاداء الوظيفي .

الفرع الثالث

البطْء في إصدار اللوائح

تعتبر اللائحة هى إحدى حلقات دورة التشريع ،التى تبدأ بالدستور ويحوى المبادئ العامة للتشريع، يليها إصدار القوانين، وتنتهى مرحلة التشريع بصدور اللائحة التنفيذية للقانون،ليبدأ العمل به من خلال تاريخ التصديق عليه فى الجريدة الرسمية ، فاذا مانص في اللائحة على إسناد إختصاص القرارات التكميلية للجهاز أو الوزير المختص فعلى هذا الاخير إصدار القرار أو اللائحة في المواعيد المحددة في اللائحة (١).

ومن المعلوم إنه متى تجاوزت الفترة القانونية المنصوص عليها فى القانون لصدور اللائحة او صدور القرار أو التعميم فأن هذا التأخير فى إصدار اللوائح يعيق تنفيذ القانون ، ويؤثر سلبا على تفعيل الإختصاص الرقابي .

وتأسيسا على ماسبق يلاحظ الباحث إن من العوامل المؤثرة في فاعلية الرقابة الإدارية هو البطْء في اصدار تعليمات الرقابة الإدارية ، وفي هذا السياق المتقدم نجد أن قانون الخدمة قد صدر بتاريخ ٢٠١٠/١١/١١، ونصت المادة الثانية منه بأن : (يُصدر رئيس مجلس الوزراء بقرار منه اللائحة التنفيذية لهذا القانون خلال سنة من تاريخ العمل به، وإلى أن يتم إصدار هذه اللائحة يستمر العمل بالقواعد واللوائح المعمول بها حالياً، كما يستمر العمل بالقرارات والتعليمات والتوجيهات والنشرات السارية قبل صدور هذا القانون، وذلك كله فيما لا يتعارض مع أحكامه.)

---

(١) تجدر الإشارة هنا إلى انه اذا وجد تعارض بين القانون واللائحة فأن الجهة المختصة برقابة المشروعية هي جهة القضاء الإداري ، اما جهة اقلضاء الدستوري فلاتختص بهذا التعارض ، اي ان المحكمة الدستورية لاتراقب مخالفة القانون للقانون بل تراقب مخالفة التشريع لنص دستوري ، انظر محمد نصر الدين كامل اختصاص المحكمة الدستورية العليا ، عالم الكتب ، القاهرة ، ١٩٨٩، ص١٥٥ .

ويلاحظ هنا أن لائحة هذا القانون قد صدرت بعد مضي مايقرب السنتين ، اي صدرت بتاريخ ٢٠١٢/٨/٢٨(١).

كما تجدر الإشارة أن اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري هي الاخرى قد صدرت بعد الميعاد المحدد في القانون فقد صدر قانون الخدمة المدنية في١ نوفمبر ٢٠١٦ ونص فى مادته الثالثة على أن "يصدر رئيس مجلس الوزراء بعد أخذ رأى مجلس الخدمة المدنية اللائحة التنفيذية للقانون المرافق خلال ٣ أشهر من تاريخ العمل به وإلى أن تصدر هذه اللائحة يستمر العمل باللوائح والقرارات القائمة حالياً فيما لا يتعارض وأحكام القانون المرافق". أما اللائحة فقد صدرت في ٢٠١٧/٥/٢٨(٢) ، اي بعد المدة المحددة في القانون .

وإذ كان من المقرر أن المواعيد المنصوص عليها في القانون لإصدار اللائحة تعتبر مواعيد تنظيمية لايترتب على مخالفتها بطلان اللائحة ، غير أن ذلك لاينفي ان هذا البطئ في إصدار اللائحة من شأنه ان يؤثر سلبا على الاداء الوظيفي للموظفين ، نظرا لغياب القواعد التفصيلية في الشأن الوظيفي المفترض النص عليها في اللائحة ، ومن المعلوم أن هذا البطئ يعتبر سببا مؤثرا في فعالية الرقابة لما يمكن ان يحدثة من فراغ تشريعي (٣) .

---

(١) بموجب القرار رقم (٥١) لسنة ٢٠١٢.

(٢) بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧

(٣) يرى المستشار عادل فرغلي، الرئيس الأسبق لقسم التشريع بمجلس الدولة، أن مدة الثلاثة أشهر المنصوص عليها فى قانون الخدمة المدنية لسنة٢٠١٢ هى مدة تنظيميه لإصدر اللائحة، وعدم الإلتزام بها لا يترتب عليه أية شبهات بطلان أو عدم دستورية، خاصة أن المادة الثالثة نصت كذلك على استمرار العمل باللوائح والقرارات القائمة حالياً فيما لا يتعارض وأحكام القانون.

وقد استند هذا الراي الى أن كافة أحكام المحكمة الدستورية العليا والأحكام الصادرة من المحكمة الإدارية العليا قد استقرت على أن المدد المحددة لإصدار اللوائح التنفيذية هى مجرد مددة تنظيميه ولا يترتب على عدم الإلتزام بها أية شبهات بالبطلان، ومعللا إلى أن اللائحة التنفيذية يقتصر دورها على شرح القانون وتفسيره وإرشاد الجهات عن كيفية تنفيذ مواده، والقانون يسرى وينفذ بدونها وليس لكل القوانين لوائح تنفيذيه. أنظر موقع مصراوي الالكتروني على شبكة الانترنت :http://www.masrawy.com

ثم أصدر الديوان تعليمات الرقابة الإدارية في عام ٢٠١٥، أي بعد مضي أربع سنوات تقريبا ولاشك ان صدور التعليمات بعد تلك المده من شأنها أن تؤثر على الدور الرقابي لديوان الخدمة المدنية، نظرا لوجود الفراغ اللائحي الذي يمكن ان يحل الاشكاليات الرقابية المتوقعة او تلك التي يصادفها اطراف الرقابة .

ولا يغير من الراي إن كان الديوان قد قام بتنفيذ خطة الرقابة على ضوء تعليمات الرقابة الإدارية الصادرة عام ٢٠٠٩ علاوة على الاستناد على ما جاء بالمرسوم رقم (٣١) لسنة ٢٠٠٩بإنشاء إدارة الرقابة الإدارية، وصدور القرار رقم(٩) لسنة ٢٠٠٩ بتحديد اختصاصات إدارة الرقابة الإدارية إذ العبره بما تضمنته احكام قانون الخدمه المدنيه الجديد ، وتنفيذ مقتضيات احكامه وتتبع مدى تطبيقها بأعتبارها احكاما جديدة جاء بها قانون الخدمة المدنية ويفترض سريانها على كافة الوحدات الخاضعة لرقابة ديوان الخدمة المدنية، بما فيها الجهات الحكومية التي تنظم شئون موظفيها لوائخ خاصة .

كما يرى الباحث إن تطبيق تعليمات الرقابة الإدارية الصادرة في ضوء قانون الخدمة الدنية رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٩ من شانها أن اضعفت العمل الرقابي للديوان، وذلك نظرًا لتوسيع النطاق الرقابي للديوان في ضوء أحكام قانون الخدمة المدنية رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ على النحو الذي اورده الباحث عند التطرق لاختصاصات الديوان.

وفي إعتقاد الباحث أن من الإختصاصت الجديدة والهامه هي خضوع الجهات التي تنظم شئون موظفيها لوائح خاصة للرقابة الإدارية للديوان ، وعلى تلك الجهات عرض لوائحها قبل إصدارها على ديوان الخدمة المدنية ، بما مقتضاه توفير الادوات لمباشرة مثل هذا الاختصاص وغيره، ومراعاة المواعيد التنظيمية التي تتطلب لممارسة الديوان لدوره الرقابي ولايمكن أن يتأتى ذلك إلا

من خلال إصدار التعليمات بأعتبارها وسيلة التنظيم الحالية طبقا لمقتضيات قانون الخدمة المدنية رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ .

حيث إنه الى الأن لاتوجد تعليمات صادره عن الديوان او مجلس الخدمة المدنية ، تبين خطوات عرض اللوائح على الديوان، ولايغير من ذلك شئ صدور التعميم رقم (٢) لسنة ٢٠١٢ المسبوق الإشاره إليه إذ انه من خلال القرأة الفاحصة لهذا التعميم فأنه لم يتضمن الاجراءات والآليات الواجب إتباعها للعرض على ديوان الخدمة المدنية ، كما لم يتضمن الجهة المنوط بها دراسة اللوائح في الديوان وتشكيلها ، وإحاطة الهيئات والجهات الحكومية للعمل بمقتضاه (١).

وفي هذا السياق المتقدم أيضاً نجد ان تعليمات الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ٢٠١٦ بشأن نظام لجنة التظلمات وتشكيلها هي الاخرى قد صدرت بعد فترة طويلة على صدور قانون الخدمة المدنية سالف الذكر ولائحتة التنفيذية الصادرة بالقرار رقم (٥١) لسنة ٢٠١٢ (٢).

وقد جاء بهذه التعليمات انه يعمل بها اعتباراً من تاريخ صدورها في ١٣ / ١/٢٠١٦، وتلغى تعليمات الخدمة المدنية رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ بشأن الطعن في الجزاءات التأديبية من قبل الموظفين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية ونشرة الخدمة المدنية رقم (٨٧) لسنة ٢٠٠٧ بشأن تشكيل لجان الطعون بالجهات الحكومية.

---

(١) لم يجد الباحث لائحة ذكر في ديباجيتها " بعد العرض على ديوان الخدمة المدنية " ، فضلا عن انه لم نجد لائحة في موقع هيئة التشريع والافتاء القانوني تتضمن العبارة سالفة الالماح .

(٢) صدرت في ١٣/١/ ٢٠١٦ وجاء في هذه التعليمات : (يعمل بهذه التعليمات اعتباراً من تاريخ صدورها، وتلغى تعليمات الخدمة المدنية رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ بشأن الطعن في الجزاءات التأديبية من قبل الموظفين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية ونشرة الخدمة المدنية رقم (٨٧) لسنة ٢٠٠٧ بشأن تشكيل لجان الطعون بالجهات الحكومية.) هذه التعليمات غير منشورة في الجريدة الرسمية ، يمكن الوصول اليها من خلال الموقع الالكتروني لديوان الخدمة المدنية :

https://www.csb.gov.bh

ومن خلال القرأة الفاحصة لهذه التعليمات نجد أنها ايضا قد خلت من بيان الجهة المنوطة بدراسة التظلم في ديوان الخدمة المدنية وتسمية اعضاء تشكيل الجهة ، مما مفاده أن الديوان الى الأن لم يسمي الجهه التي يقدم لها الطعن او التظلم .

ولاشك إن تأخير اصدار التعليمات المشار إليها من شأنه أن يؤثر بالسلب على الدور الرقابي لديوان الخدمة المدنية ، وذلك ان هذه التعليمات تلعب دورا اساسيا في تنفيذ مقتضيات قانون الخدمة المدنية وتطبيق أحكامه وفي حال تاخيرها يترتب علية عرقلة تنفيذ القواعد القانونية الجديدة .

وفي هذا السياق يمكن أن يلاحظ الباحث أن اللائحة التنفيذية لقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية هي الاخرى لم يتم صدورها الى الآن ، بحيث تضع نصوص قانون الديوان المذكور موضع التنفيذ فقد نصت المادة الثانية من المرسوم بقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٢بإصدار قانون ديوان الرقابة المالية : (تصدر اللائحة التنفيذية لهذا القانون بمرسوم بناء على اقتراح رئيس ديوان الرقابة المالية)[1].

ويمكن القول أن عدم إصدار هذه اللائحة من شأنها ان تؤثر هي الاخرى بالسلب على رقابة ديوان الخدمة المدنية ، إذ يمكن ان يسد النقص الوارد في التعاون الرقابي بين ديوان الخدمة المدنية وديوان الرقابة المالية والادارية من خلال هذه اللائحة وتنسيق الوظيفة الرقابية والعمل

([1]) انظر آيات جعفر الحلواجي،ديوان الرقابه الماليه والاداريه بمملكة البحرين دوره في الحفاظ على المال العام، رسالة ماجستير مقدمه لكلية الحقوق بجامعة البحرين ، ٢٠١٣ ص ١٤٧ .

على تبيان المراحل الرقابية الداخلية والخارجية وبذلك يمكن التغلب على بعض العوامل المؤثرة بالسلب في العمل الرقابي .

ويذهب رأي في الفقه الى أن عدم إصدار اللائحة التنفيذية لقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية بمرسوم لاتؤثر بالسلب على الرقابة الإدارية ، وان عدم الاصدار يعد هو نوع من التريث تحسبا للتطورات التي قد تحدث أثناء تنفيذ القانون وبناء قدرات الجهاز الفنية والبشرية وتطوير الأداء، وينتهي هذا الراي ليؤكد ضرورة تفويض رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية لإصدار اللائحة نظرا لأمكانية اجراء التعديلات عليها بسهولة إذا ماتم ذلك (١).

ولايتفق الباحث مع هذا الراي إذ أن تأخير إصدار اللائحة في كل الاحوال يؤدي الى عدم تنفيذ قواعد القانون تنفيذا دقيقا بغض النظر عن مصدرها إذ في كل الاحوال تكون مهمة إعداد مشروع اللائحة من الديوان سواء صدرت بمرسوم أم بقرار من رئيس الديوان.

فضلا عن إن إصدار اللائحة بمرسوم يعطي الملك الحق في الرقابة على اي نص في اللائحة ولاشك ان ذلك يعطيها مزيد من الدقة والقوة ، ولما كانت الصلاحيات الرقابية الممنوحة لديوان الرقابة المالية والإدارية تخرج عن إطار الإدارة العامة لتدخل فيها الشركات المملوكة للدولة او

---

(١) حمزة محمد نور الزبير ، قانون ديوان الرقابة المالية بمملكة البحرين بين النص والتطبيق ، دون ناشر، دون سنة ، ص ٢١ .

التي تساهم فيها بأكثر من نصف راسمالها فقد اضحى صدور اللائحة بمرسوم من النواحي الشكلية لاكتسابها قوتها ، خصوصا وان الديوان يتمتع بدور رقابي صرف فمهمته تختلف عن دور اي جهازو رقابي يشرف علية مجلس الوزراء ويناط به مهام اخرى في مجال الإدارة العامة كالدور الاستشاري او التنظيمي .

الفرع الرابع

ضعف صلاحيات الرقباء

تعمل الرقابة الإدارية من خلال إختصاص تشريعي يمكن الرقيب من ممارسة وظيفته الرقابية ، ولايكفي أن يعهد التشريع القيام بالرقابة فيتطلب إتاحة الصلاحيات الرقابية التي من خلالها تتحرك الرقابة وتتصل بمحل رقابتها إتصالا صحيحا ، ويتطلب لهذا الإتصال الصحيح أن ينص التشريع على أدوات تمكن الرقيب القيام بمهامه الرقابية .

ويقصد بصلاحية الرقباء في هذا الشأن ليس الصلاحية العلمية وحدها- وإنما المقصود بها الصلاحيات المخوله قانونا لعضو الرقابة- إضافة الى الخبرة الكافية لمنفذي الرقابة، فالمعلوم أن المخالفة التي يعدها عضو الرقابة ما هي إلا اتهام بالقصور- وينبغي أن يقوم هذا الاتهام على أدلة إثبات صحيحة ومستمدة من أصول ثابتة- وإنه لن يتيسر الحصول على أصول تلك الأدلة التي تحوزها الجهة الإدارية دون أن يكون للعضو الصلاحية الكاملة التي تمكنه من الحصول على تلك الأدلة (١).

ولاشك إن دخول الأماكن وتفتيشها والتحفظ على الأوراق من الإجراءات والصلاحيات التي يجب أن تسند قانونا حتى لايتعرض عضو الرقابه للمماطله او التسويف ، وبالمقارنه مع صلاحية أعضاء هيئة الرقابة الإدارية في مصر فهو يتمتعون بصلاحيات التفتيش والمتابعه (٢).

---

(١) وعلى سبيل المثال فقد نصت المادة (٢٦) من اتفاقية تفتيش العمل العربية رقم ١٩ لسنة ١٩٩٨ على أنه : (لمفتش العمل حق دخول اماكن العمل لأداء واجبة بحرية تامة في كل الاوقات نهارا او ليلا ، دون اخطار سابق .) ، د. أيمن عبدالعزيز مصطفى ، قيود السلطة التأديبية لصاحب العمل ، دراسة مقارنة ، دار الكتب القانونية ، مصر ، ص ٤٢٥ .

(٢) ومن ذلك نص المادة السادسة من قانون هيئة الرقابة الإدارية الصادر بالقرار رقم رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٤ : (يكون للرقابة الإدارية في سبيل مباشرة اختصاصاتها حق طلب أو الإطلاع او التحفظ على أية

وعلاجًا لذلك فإن الأمر يتطلب تزويد أعضاء الرقابة الخارجية على الأقل بالصلاحيات اللازمة لممارسة أعمالهم مثل حق التفتيش وحق دخول المكاتب وتحريز الاوراق و كتابة المحاضر التي تبين مايسفر عنه الاجراء او التفتيش.

ومنح صلاحيات أوسع للقائمين على الرقابة واعتماد نموذج موحد لمحاضر التحقيق الإداري ومحاضر أعضاء الرقابة الإدارية وتعميمها على الجهات الحكومية .

وينبغي التنوية الى ضرورة إعداد عضو الرقابة الإدارية الإعداد الفني المناسب وذلك من خلال التدريب العملي بالوحدات الخاضعة للرقابة لمدة سنة على الأقل للتعرف على أصول العمل سواء كان ماليًا أو محاسبيًا أو قانونيًا- وكذلك من خلال التدريب العملي الذي تعده الأجهزة الرقابية.

ويجيز للباحث أن يقول أن تطوير أداء الرقابه الاداريه يقتضي من القائمين بها:

- أن تتسع نظرتهم ولاتقتصر أوجه تقديرهم لما يعرض عليهم من خلافات على الاعتبارات القانونيه البحته .
- أن تتسع مجالات خبراتهم بالنشاط الاداري، وأن تكون خبرات عمليه لامجرد معارف تكتسب من نواحي نظريه .
- عليهم أن يفيدوا مما وصلت اليه التكنلوجيا الحديثه وما تقدمه للاجهزه القائمه بالعمل الإداري من أساليب ووسائل حديثه تيسر الأداء وتساهم في تقديم البيانات .
- ويجب على من يتولى الرقابة الإدارية ألا يقتصر على مجرد الإطلاع على الوثائق والأوراق المكتوبة وإنما عليه أن يقف على كل مايمكن الوقوف عليه فيما يتعلق بسير

ملفات أو بيانات أو أوراق أو الحصول على صورة منها، وذلك من الجهة الموجودة فيها هذه الملفات أو البيانات أو الأوراق بما في ذلك الجهات التي تعتبر البيانات التي تتداولها سرية، وكذلك استدعاء من تري سماع أقوالهم.

كما يجوز لها أن تطلب وقف العامل عن أعمال وظيفته أو إبعاده مؤقتا عنها إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك ويصدر قرار الإيقاف أو الإبعاد المؤقت من رئيس المجلس التنفيذي.) .

العمل ونتائجه الفعلية وأن ينزل الى مسرح العمليات بنفسه كلما أمكن ذلك لمراقبة الأمور عن قرب وإدراك الحقائق التي قد لا تظهرها الوثائق والأوراق .

- واذا كان للرقابه الإداية دورها الهام في العمليه الإدارية فما ذاك إلا لأنها تمثل تلك الجهود والانشطة المستمرة، والمنتظمة للحصول على المعلومات الصحيحة والدقيقة عن تقدم العمل والتنفيذ في مختلف مجالات النشاط التي تتولى الإدارة العامة مسئوليتها(١).
- ومن ثم مقارنة معدلات التنفيذ ومستوياته بالمعدلات والمستويات المستهدفه في الخطه الموضوعه والكشف عن ما يشوبها من انحراف، ومن الطبيعي الا يقف دور الرقيب عند جمع تلك البيانات والحقائق اذ ينبغي عليه دائما أن يتناولها بالدراسه والتحليل وقد يخطو الرقيب خطوة فيتقدم باقتراحاته بشأن الاجراءات والخطوات التصحيحيه(٢).
- ضرورة التأكيد على منتسبي الرقابة الإدارية إلى عدم المشاركة في أعمال قد تؤثر على استقلاليتهم، أو تؤثر على موضوعية وحيادية آرائهم وأعمالهم (كالمشاركة في عضوية اللجان، أو المشاركة في أعمال تنفيذية يدخل مجال تدقيقها في نطاق أعمال الوحدة أو الإدارة).
- كما يقترح الباحث إيجاد قناة لتبادل الخبرات بين وحدات وإدارات التدقيق الداخلي بالجهات الحكومية وديوان الخدمة المدنية وديوان الرقابة المالية والإدارية (عن طريق مشروع بوابة إلكترونية بعد دراسة الجدوى من ذلك) وذلك لربط وتزويد أعضاء الرقابة الإدارية ووحدات التدقيق الداخلي بما يمكنها من تطوير الأداء، وتعزيز التواصل بين الرقباء وتلك الوحدات.

---

(١) احمد دولار احمد ، الرقابة الإدارية والمالية على الإدارة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ،٢٠١٦ ، ص ٤٤ .

(٢) مصطفى رضوان ، الرقابة الإدارية فقها وقضاء، دون ناشر، القاهرة ، ١٩٦٩ ، ص ١١ .وانظر ايضاً ندوة التطوير الإداري في قطاع الخدمة المدنية ، البحرين ٢٥-٢٦ أكتوبر ١٩٨٩ ، ص ٣٠ و ٣١ .

- تعزيز التدريب المتخصص في التدقيق الداخلي في الجهات الحكومية بمشاركة رقباء الديوان وذلك من خلال تطوير العلاقات مع الأطراف المعنية مثل معهد الإدارة العامة وديوان الرقابة المالية والإدارية ([1]).

([1]) نصت المادة الثانية من المرسوم رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٦ بإنشاء وتنظيم معهد الإدارة العامة :(يهدف المعهد إلى تطوير الإدارة العامة والتدريب في وزارات ومؤسسات الدولة، والإسهام في إعداد وتدريب العاملين فيها وفقاً لمتطلبات برامج التدريب والتطوير والأبحاث والعمل الإستشاري الذي يقره مجلس إدارة المعهد، وذلك على نحو يكفل الارتقاء بمستوى الإدارة العامة ودعم خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.)

المطلب الثاني

البيروقراطية والتعقيد الإداري

الإدارة العامة هي الركيزة الأساسية للدولة الحديثة وأن رسم السياسة العامة بدقة ليس كافياً ، بل لا بد من وجود جهاز تنفيذي فعّال يعتمد على أساليب إدارية حديثة تكفل تقديم الخدمات العامة في أقصر وقت و بأقل تكلفة ممكنة .

وقد يعتقد أن تركيز التنفيذ على حرفية النصوص، والإجراءات المطبقة له هو نوع من حسن التنفيذ، غير أن الباحث يرى أن التنفيذ لايخلو من التعقيد الإداري ومن مظاهره البطيء في إتخاذ القرارات وتأخر صدور التعليمات نظرا لتمرير القرارات على قنوات متعددة ومن هنا نشأ البعد السلبي الذي ارتبط بمفهوم البيروقراطية، إذ صارت رديفاً لبطء الإدارة .

ويمكن للباحث ان يرصد بعض الظواهر التي تمثل ظاهرة البيروقراطية والتعقيد الاداري، والتي تتمثل في النقص وعدم الاستعانة بالبرامج المتطورة ، والتعامل بالتقارير الرقابية بسرية تامة ، وهناك مظهر آخر تجسد في ضعف التعاون بين الديوان ووزارة المالية .

ونتناول الظواهر السابقة على النحو التالي:

الفرع الأول : البيروقراطية الإدارية .

الفرع الثاني : نقص في البرامج المتطورة .

الفرع الثالث : إشكالية عدم نشر التقارير الرقابية .

الفرع الرابع :غياب التنسيق في ميزانية القوى العاملة بين الديوان ووزارة المالية .

الفرع الاول

البيروقراطية الإدارية

من الأمراض المزمنة المؤثرة على الأداء التمسك الأعمى بالإجراءات والنظر إليها كأنها ومراسيم لايجوز الخروج عنها ، وهو ما أدى إلى كثير من النتاج الوخيمة التي تشكك فى كفاءة وضمير المسئولين عنها ، وكم من مرة ضاع الحق على صاحبه أو اصيب صاحب الحق بضرر جسيم لا يمكن تداركه نتيجة الاغراق فى الشكليات والإجراءات التى لاطائل من ورائها [١].

ومن الملاحظ أن تضارب الاختصاصات واستمرار الصراع بين المسؤوليين حول اختصاصات لم يوضح القانون حدودها أو أن القانون نفسه هو سبب الخلط فيها ، أدت الى التعقيد الإداري وضياع الحقوق ، وتحولت هذه التعقيدات الى بيروقراطية سلبية اساسها التقاعس عن أداء الواجب الوظيفي .

فضلا عن انه وفي أحياناً كثيرة يكون الموظف نفسه غير مطلع على الأسس التي نهض عليها المرفق العام فهو لا يعرف سوى ما تعلمه بالممارسة ولا يزيد على علمه أكثر من ذلك ولذلك فهو غير قادر على إيجاد حلول للمسائل المستجدة فيتهرب من المسؤولية أو يلقيها على موظف آخر الى إن يصعد الأمر إلى المدير الذي يضطر للفصل في المسألة بحكم سلطاته [٢]، او يحيلها هذا المدير الى مسئول آخر كنوع من التهرب من المسئولية .

ومن مظاهر التعقيد الإداري والبيروقراطية هي إنشاء اجهزة في الإدارة العامة وعدم تطوير انظمتها في مجال الاصلاح ومحاربة الفساد ، فتتحول هذه الاجهزة الى انماط من البيروقراطية

---

(١) د . نواف كنعان ، القيادة الإدارية ، مكتبة دار الثقافة ، الاردن ، ٢٠٠٢ ، ص ٤٤٣ .
(٢) د .سامي الطوخي ، النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس الشفافية في إدارة الشئون العامة الطريق للتنمية والإصلاح الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،٢٠١٤ ، ص٢٨١ و ص٢٦٧ ومابعدها .

بسبب اجراءتها المعقدة وعدم وضوح اختصاصاتها في ظل الوضع الراهن ، مما يقضي في احيان كثيرة على روح المبادأة والابتكار في الادارة العامة وكل ذلك يؤدي الى عدم صواب القرارات المتخذة ([1]).

بيد أن الباحث يرى أن المرسوم رقم (١٢) لسنة ١٩٨٥ بإنشاء مجلس الخدمة المدنية ، لم يطرأ عليه اي تعديل في نظامة على الرغم من تطور اجهزة الدولة خلال الحقبة الماضية وصدور التعديلات الدستورية في عام ٢٠٠٢ .

فضلا أن اول قانون للخدمة المدنية قد صدر حديثاً في عام ٢٠٠٦ ثم صدر القانون الجديد في عام ٢٠١٠، حيث تضمنت التعديلات النصوص القانونية التنظيمية للجهاز الإداري في الدولة ومنح ديوان الخدمة المدنية صلاحيات الإشراف والرقابة الإدارية على الاجهزة الحكومية بما فيها الجهات التي تنظم شئون موظفيها لوائح مستقلة .

ومع ذلك فأن نظأم عمل مجلس الخدمة المدنية واختصاصاته لم تساير التعديلات والتطورات التي طرأت في مجال التنظيم والإدارة في الدولة .

ومما يلاحظ في هذا الشأن أن الاختصاصات والصلاحيات القانونية الممنوحة لديوان الخدمة المدنية تفوق اختصاصات وصلاحيات مجلس الخدمة المدنية ، فيظل هذا الاخير بمثابة جهاز ساكن في مواجهة التحديات والتطورات المصاحبة للاجهزة الإدارية ولايمكن اللجوء إلية لحل الاشكاليات او ان يصدر قرارا نظرا لعدم تطوير مجال اختصاصاتة وصلاحياتة الاختصاص .

([1]) انظر د. سامي جمال الدين ، الإدارة والتنظيم الإداري ، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ص ٢١٥ ، د . نواف كنعان ، المرجع السابق ص ٤٥٠ ،

واذا مانظرنا على تجارب بعض الدول في هذا الشأن فأن الملاحظ أن المملكة العربية السعودية قد ألغت مجلس الخدمة المدنية، وقد سبقتها المملكة الاردينية الهاشمية في هذا الالغاء عندما ألغت مجلس الخدمة المدنية [1].

وفي استطلاع للرأي العام في السعودية فأن التقرير المعد من إحدى الجهات الإعلامية يكشف عن أن الغاء مجلس الخدمة المدنية يمثل وأدٍ للبيروقراطية [2].

ولاشك أن هناك مظاهر للتعقيد الإداري والبيروقراطية السلبية المتمثلة في التمسك بالاجراءات والشكليات المعقدة ، ورغم كثرتها فأنه يمكن التطرق الى بعض مظاهر البيروقراطية :

١- تجنب المسؤلية .

حيث تعطي الوظيفة العامة للقائم عليها سلطات معينة ، وفى الوقت ذاته يحاسب شاغل الوظيفة إذا ماقصر فى أداء هذه السلطات وفقا لقاعدة توازن السلطة والمسئولية ومن ثم فقد يؤدى خوف الموظف العام من الوقوع فى حبائل المسئولية ، إلى أداء العمل بحرفية بغض النظر عن تحقيقه لأهداف العمل الذى يقوم به .

---

(١) تم الغاء مجلس الخدمة المدنية بموجب الامر الملكي رقم أ / ٦٩ لسنة ٩ / ٤ / ١٤٣٦ ه . وانظر ايضاً د. حمدي سليمان قبيلات ، المرجع السابق ص ٨٣ .

(٢) انظر صيفة الرياض السعودية بتاريخ الأحد ١٢ ربيع الآخر ١٤٣٦ هـ - ٠١ فبراير ٢٠١٥م - العدد ١٧٠٢٣ وجاء في تقرير نشرته : (ومن خلال قرار إلغاء عدد من المجالس العليا والهيئات نستشرف التوجه لآلية إدارة القرارات الاستراتيجية بطريقة تتجاوز بيروقراطية العمل الحكومي لصالح سرعة الإنجاز ويعكس القرار والرؤية الجديدة نحو رصد مكامن تعثر الكثير من القرارات الحكومية والعمل على إصلاحها لتأتي الثمار متوافقة مع سمة العصر المتسارع في تطوراته والمتلاحق في أحداثه .

= كماجاء في التقرير يرصد المتابعون تعطل الكثير من القرارات الاستراتيجية، التي مازالت رهن تعقيدات تلك المجالس والهيئات العليا التي تواجه صعوبات عديدها أبرزها صعوبة التزامها بالانعقاد بشكل دوري والتداخل فيما بينها وبين جهات تنفيذية وتشريعية أخر.) أنظر الموقع الإلكتروني http://www.alriyadh.com

فإذا كانت هذه الاجراءات معيبه فإن إصلاح هذا العيب لايقع على كاهله وإنما يتعلق بأخرين فكثيرا مانسمع في الادارات الحكومية من القائمين على العمل بأن الاجراء المطلوب غير مجد ، أو يتنافي مع حسن الادارة، و نسمع في ذات الوقت بإنه الروتين.

ومع ذلك يقف الموظف منصتا أمام هذا الروتين ويصر على استكمال الإجراء أو الشكل المطلوب مع تنافيه مع حسن الادارة والغاية منها خوفا من الوقوع في حبائل المسؤولية ومن ثم يختار طريق السلامة تجنبا من الوقوع في حبائل المسئولية[1].

٢- عدم الرغبة في بذل الجهد :

وقد يرجع ذلك أيضا إلى الكسل وعدم الرغبة فى بذل الجهد للتوصل إلى الحل السليم المقبل للمشكلة التى يتعرض لها إذ أن تطبيق الاجرء أو الشكل الذى ألفه وتعود عليه وأخذ يطبقه بصورة آلية أيسر عليه بكثير من البحث في سبيل استخلاص حل أخر أكثر ملاءمة وأجدى في تحقيق أهداف الادارة ([2]).

٣- عدم كفاية التخطيط :

المشاهد في وضع الكثير من الخطط أنها لاتحيط بكافة الميادين والمجالات وفي احيان كثيرة يظهر عدم كفاءة التخطيط حيث إن الخطط السابقة لم تكن دقيقة بحيث لا يسمح بتحقيق الاهداف والغايات التى وضعت من أجلها فكثيرا ماوضعت خطط لاتتناسب مع الامكانيات

([1]) د.إبراهيم عبدالعزيز شيحا ، المرجع السابق ، ص ٤٤٩ ، ومابعدها .

(٢) د. يعقوب السيد الرفاعي ،سعد عواد الظفيري ، الادارة الحكومية والتنمية ، الطبعة الاولى ، ، مكتبة آفاق ، الكويت ، ٢٠١٢ .

المادية والبشرية المتاحة كما وضعت لغرض الدعاية ولاستقطاب الرأى العام وهو ما أدى إلى التخبط هنا وهناك والسعى بغير هدى[١] .

وفي ذات السياق المتقدم تجدر الإشارة الى أن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة يعاني من البيروقراطية والتعقيد الإداري، وفي تقدير الباحث أن ضعف الرقابة في المحافظات بسبب عدم تبعية مديريات التنظيم والإدارة للجهاز ، هي اخطر مايعانية الجهاز في الوقت الحاضر.

فلقد صدر قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ٩٣٧ لسنة ١٩٧٤ بإنشاء مديريات شئون العاملين بالمحافظات (مديريات التنظيم والإدارة حالياً) وتتبع مديرية التنظيم والإدارة المحافظ إدارياً وتتبع الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة فنياً .

وتتولى مديرية التنظيم والإدارة التخطيط والإشراف والمتابعة لكل ما يتعلق بشئون العاملين المدنيين وتنفيذ قوانين الخدمة المدنية فى المحافظات كما تتولى التنسيق بين وحدات شئون العاملين بما يحقق رفع مستوى كفاءة الخدمة والتكامل بينها جميعاً وذلك فى ضوء القوانين المعمول بها والتوجيهات التى يصدرها الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة فى هذا الشأن[٢] .

وقد ورد بالمادة (٤) منه (يكون شغل وظائف مديري المديريات بالمحافظات ووكلائها بقرار من رئيس الجهاز بالاتفاق مع المحافظ المختص وتدرج فئات وظائفهم بموازنة الجهاز ، ويكون تعيين ونقل باقي العاملين بهذه المديريات بقرار من المحافظ المختص .)

ويلاحظ الباحث هنا ان مديريات الجهاز بالمحافظات تتبع من الناحية الإدارية المحافظ ومن الناحية الفنية تتبع الجهاز ونتج عن ذلك أن هذه التبعية لا تخرج عن كونها حلقة وصل بين مجتمع العمل وبين الجهاز من خلال تبادل المعلومات الجامدة دون أن يكون لهذه المديريات

---

(١) د. رمضان محمد بطيخ ، الرقابة على اداء الجهاز الإداري، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦، ص ٢٦.

(٢) الماده (١) من قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ٩٣٧ لسنة ١٩٧٤ بإنشاء مديريات شئون العاملين بالمحافظات .

دور في اتخاذ القرار المناسب لبيئة العمل وبالتالي تخرج القرارات غير معبرة عن بيئة العمل ، واضحت هذه المديريات لاتنتج آثارها في عملية الإصلاح الإداري والتنمية بكافة أشكالها (١).

ويقترح الباحث أن تكون تبعية مديريات التنظيم والادارة للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة مباشرة فقد جاء بالقرار الجمهوري رقم ٢٤٥٥ لسنة ١٩٦٤ في شأن إنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة والأحكام الخاصة به في مادته الأولى : (يكون مقر الجهاز مدينة القاهرة ... ويجوز لرئيس الجهاز إنشاء فروع له خارجها) .

فضلا عن انه قد صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٩٣٧ لسنة ١٩٧٤ بشأن إنشاء مديريات شئون العاملين بالمحافظات – التنظيم والإدارة – وتضمن في مادته الأولى بأن : (تنشأ في كل محافظة مديرية لشئون العاملين تتبع المحافظة وتتولي التخطيط والإشراف والتوجيه والمتابعة بالنسبة لكل ما يتعلق بشئون العاملين المدنيين وتنفيذ قوانين الخدمة المدنية في دائرة المحافظة ، كما تتولى التوجيه والتنسيق بين وحدات شئون العاملين الموجودة في المحافظة والمدن والقرى ومديريات الخدمات وفروعها الموجودة داخل نطاقها ، بما يحقق رفع مستوي كفاءة الخدمة والتكامل بينها جميعاً وذلك في ضوء القوانين المعمول بها وكذلك التوجيهات الفنية التي يصدرها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في هذا الشأن) .

ونص في مادته الثالثة : (يصدر بتكوين البناء التنظيمي لمديريات شئون العاملين بالمحافظات قرار من وزير الدولة للحكم المحلى والتنظيمات الشعبية بعد أخذ رأى رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة)، ونص في مادته الرابعة : (يكون شغل وظائف المدير والوكيل بقرار من رئيس الجهاز بالاتفاق مع المحافظ وتدرج فئات وظائفهم بموازنة الجهاز.)

---

(١) د. محمد محمد عبدالوهاب ، المرجع السابق ، ص ٣٩٠ .

تبع ذلك صدر القرار الجمهورى رقم٣٣ لسنة ١٩٧٧ والمتضمن تعديل مسمى مديريات شئون العاملين الى مديريات التنظيم والادارة. وطبقا لقانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة السابق الإشارة إليه تبين أن المواد (٣،٥،٦،٧) والتي توضح الاختصاصات والأهداف المنوط به إنما هو ذاته اختصاص وعمل مديريات التنظيم والإدارة بالمحافظات نظراً لأن اختصاص المديريات بالمحافظات هو امتداد طبيعي من الناحية الفنية لاختصاص الجهاز(١).

وتأكيداً على ما تم الإشارة إليه سابقا من أن الإشراف الفني للمديريات بالمحافظات يكون للجهاز فقط وفقا لمقتضيات المادة الاولى من قرار رئيس الجمهورية رقم ٩٣٧ لسنة ١٩٧٤ بشأن إنشاء مديريات شئون العاملين بالمحافظات – التنظيم والإدارة ، وتطبيقا للكتاب الدوري رقم(٣) لسنة ٢٠٠٥ والمتضمن أنه لايجوز للوحدات الإدارية بالمحافظات مخاطبة الجهاز إلا بعد الرجوع لمديريات التنظيم والإدارة بالمحافظات أولا.

وبالبناء على ما اشار إليه الباحث ، يأمل المبادرة في تصحيح وضع العاملين في نطاق عمل الجهاز ونعني بهم العاملين بمديريات التنظيم والإدارة في المحافظات بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ونقل تبعيتهم المباشرة هيكليا وفنيا للجهاز مع مايترتب على ذلك من آثار ، ولاشك أن تصحيح هذا الوضع يمثل علاجا للقضاء على التعقيد الإداري والبيروقراطية ، وسيعمل على توحيد الجهود المبذولة في مجال الإصلاح الإداري ومحاربة الفساد، فضلا عن أنة سيقضي على إزدواجية الاشراف على مديريات التنظيم والإدارة في المحافظات فبدلا من يتلقى العاملون فيها التعليمات تارة من المحافظ وتارة من الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ستصبح قناة الإتصال

---

(١) وعلى سبيل المثال فأن الاختصاصات الواردة في المادة الخامسة من قانون الجهاز المركزي للتنظيم والادارة تتوافق مع الاختصاصات الواردة في احكام القرار الجمهوري ٩٣٧ لسنة ١٩٧٤ بشأن انشاء ميريات التنظيم والادارة في المحافظات فقد جاء في الماده الخامسة منه بأن : (يباشر الجهاز الاختصاصات التالية : ٣) تطوير نظم شئون الخدمة المدنية لتحقيق وحدة المعاملة والاشتراك في دراسة كيفية توفير الرعاية الصحية والاجتماعية مع الجهات المختصة.)

وآحدة وستكرس الجهود للعمل وحدة العمل فيما يسعى إلية الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة من إصلاح إداري سواء في العاصمة او في المحافظات ([1]).

([1]) انظر في نفس هذا التوجه د. محمد رفعت عبدالوهاب ، المرجع السابق ، ص ٢٤١ وقد اشار الى ان السبيل الوحيد لتحقيق تنسيق وتكامل حقيقي هو النص صراحة على خضوع وحدات التنظيم لتوجيهات واشراف بل ولرئاسة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .
كما اشار ان وضع هذه المديريات قد يكون السبب الذي دعا د. محمد فؤاد مهنا عند تصدية لمشكلة الاصلاح ان الإداري في مصر أن يلاحظ ضعف خطوات وعمليات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وعدم فاعليتها في إصلاح عيوب الجهاز الإداري في مصر ، في كتابة سياسة الإصلا ح الإداري ص ١١٧ .

الفرع الثاني

نقص في التكنولوجيا الإدارية

تواجه الأجهزة الحكومية تحديات في الفترة الأخيرة تتمثل في نقل التكنولوجيا وتوطينها وتطويعها بما يفي بمتطلبات الاحتياجات التنموية على مستوى الموارد البشريه او تلك التي تدخل في نطاق العمل الفني.

وربما جاء في مقدمة التحديات التكنولوجية الإدارية قضية الاستخدام الأمثل لتكنولوجيا الحاسبات الالكترونية والاستفادة القصوى منها في الإصلاح الإداري سواء على مستوى الخدمه المدنيه أو على مستوى الأداء المؤسسي لكي يترجم ذلك إلى تمتع المواطن بالخدمات العامة وبأسرع وقت وأقل جهد وتكلفة(١).

وتكشف تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية الى انه لاحظ قيام إحدى الوزارات بصرف بدل المناوبة لعدد من العاملين ووجود العديد من الاخطاء في صرف العلاوات والبدلات [٢]. وفي اعتقاد الباحث فأن ذلك يرجع الى عدم وجود نظام آلي يكشف الخطأ البشري ، ويعطي النتائج الصحيحة بما يتوافق مع منظومة صرف العلاوات والبدلات .

ولاشك ان تلك المخالفة وغيرها في نواحي الصرف او الاعتمادات المالية التي ترتكب بسبب الخطأ البشري وعدم توافر جهاز إلكتروني فعال يكشف المخالفة ، تزداد أهمية التكنولوجيا لما يمكن أن توفره من تطوير الأنظمة الإدارية وسرعة إعطاء ديوان الخدمه المدنية للمعلومات والبيانات في تحسين أداء العمل، وز يادة في الكفاءة وانخفاض في التكاليف.

---

(١) انظر في نفس هذا التوجه د.ناصر محمد الصائغ ، المرجع السابق ص ٣٩١ ، وهو يرى ان عدم الاستعانة بوسائل التقنية الحديثة في انجاز لاعمال بالقدر الذي يؤدي الى زيادة العائد وسرعة وكفاءة الخدمات من اهم مشاكل الإدارة العامة .

(٢) يراجع تقرير ديوان الرقابة المالية والادارية للعام ٢٠٠٩ ص ١٥ . .

من هنا كان لابد لبرامج التطوير الإداري وأجهزة التخطيط المركزي من استراتيجية وطنية في مجال تكنولوجيا الحاسبات الالكترونية تخدم أنشطة تطوير الأنظمة الاداريه وتتصل بديوان الخدمه المدنيه وتعمل على مستوى عال في نواحي التدريب والتطوير وتخطيط القوى العاملة، وإيجاد أنظمة للرواتب والحوافز أكثر فاعلية.

ويجمع الفقه على أن تكنولوجيا المعلومات في نشاط الرقابة الداخلية ذات أثرا كبيرا في ظل التطور التقني المتواصل والتقدم المذهل في وسائط الاتصال،وفي ظل هذا النمو المتسارع الذي تشهده صناعة تكنولوجيا المعلومات من أقمار صناعية وهواتف محمولة وتزايد أعداد مستخدمي الانترنيت من جهة وتعقد وتنوع العمليات التي تقوم بها المؤسسات المالية والرقابية من جهة اخرى اصبحت تكنولوجيا المعلومات احد اساسيات نشاط المؤسسات المالية والرقابية [1].

ويكون استخدام التكنولوجيا في النشاط المالي والرقابي مثل مكننة كشوف الحسابات،وانظمة المدفوعات الخارجية، وارشفة اللوائح والقرارات، وتطبيق ابتكارات وربطها بقواعد المعلومات على إن هذه التكنولوجيا لاتغير من الوظائف التقليدية للمؤسسات الحكومية، ولكن الذي يغير هو أسلوب ممارسة هذه الوظائف وكيفية تحقيق الاهداف وتحقيق الترابط بين نجاح المؤسسة وبين التوجه الابداعي في مجال توظيف التكنولوجيا واستثمارها في التعرف على الخدمات التي تقدمها المؤسسة او في نشاطها.

أن توفر نظام رقابي داخلي فعال يشكل مكوناً أساسياً في ادارة المؤسسات وركيزة رئيسية لتشغيلها السليم ويساعدها على ضمان وتحقيق أهداف المؤسسة التي تطمح لها بالإضافة إلى إيجاد أنظمة تساعدها على التمسك والتقيد بالتشريعات والقوانين والسياسات والإجراءات والقواعد والخطط، وإيجاد قواعد ضبط رقابية داخلية سليمة وفعالة تخفف من مخاطر الحاق الضرر بالمؤسسة وإن تواجد نظام سليم لدى المؤسسة لإيصال المعلومات بين مختلف مستويات الإدارات

([1]) انظر في نفس هذا التوجه د. ماجد راغب الحلو ، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الاسلامية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية، ٢٠٠٧ ، ص ٤٤١ .

يكون عن طريق تكنولوجيا المعلومات التي تساهم في إيجاد رقابة كفؤة وضبط داخلي سليم يعالج كافة المخاطر ويؤدي الى الحفاظ على سلامة المؤسسة إداريا ومالياً وكياناً وبقاءًا[1].

وهديا على ماتقدم فان المرحلة المقبلة تتطلب توسعاً متزايداً للانفاق على تكنولوجيا المعلومات الحديثة على أن ينظر في زيادة الاعتمادات المالية لديوان الخدمة المدنية في هذا الجانب ، للتتكيف مع معطيات الثورة التكنولوجية بهدف ضمان بقاء المؤسسات الحكومية واستمرارها في تحقيق مستويات اعلى وتقديم افضل الخدمات، ولن يتأتى ذلك إلا من خلال توفير منظومة متكاملة من الانظمة والبرامج في تطبيقات الانظمة الإلكترونية يمكن تسخيرها في آليات واساليب الرقابة الإدارية ([2]).

([1]) د .ناصر محمد الصائغ، المرجع السابق، ص ٣٢ .وانظر ايضاً د. على حسن العامري ، المرجع السابق ،ص ١٦٨ .

([2]) تشير تقارير ديوان الرقابة المالية والادارية الى ضرورة وضع نظام رقابة على الصرف (صرف بدل مناوبة) بشكل يمنع صرفة للاطباء للايام التي يستلمون عنها بدل تفرغ للعمل الحكومي .. التزاما بالمادة (٣٧) من لائحة تحديد الرواتب والمزايا الوظيفية وضوابط استحقاقها .
حيث لاحظ الديوان صرف بدل المناوبة بالاضافة الى صرف بدل التفرغ للعمل الحكومي عن نفس الايام مما يخالف المادة سالفة الالماح .
تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية لسنة ٢٠١٤ / ٢٠١٥ ، ص ٢٨٢ و ٢٨٣ .

الفرع الثالث

إشكالية عدم نشر التقارير الرقابة الإدارية

لايزال التعامل مع التقارير الرقابية باعتبارها اعمالا سرية لايجوز عرضها على الرأي العام ، أو تناولها داخل المؤسسات الحكومية ، بل تكاد أن تكون عملا خفياً لايحق لأي مسئول الاطلاع علية إلا المعنيين في الإدارة من المخولين بالرد على الملاحظات .

وقد لاحظ الباحث ان التقارير الرقابية لا تعد في إطارها النهائي كمطبوع ، وتوزع على الوحدات الإدارية للاستفادة منها في مجالات الإدارة العامة وتدارك الاخطاء المتكررة ومعالجة القصور في نواحي العمل .

فضلا عن ان هذه التقارير تعمل على تطوير العمل الرقابي على مستوى الرقابة الداخلية والخارجية ، على الرغم من إن قانون الخدمة المدنية لم ينص على عدم جواز النشر ، وكذلك مرسوم إنشاء الديوان هو الآخر لم يمنع نشر التقارير الرقابية(١).

أن التقارير الرقابية التي يعدها الديوان تكاد تنحصر بين الديوان والجهة الخاضعة للرقابة ومجلس الوزراء أو مجلس الخدمة المدنية – كما أشرنا الية – ويتم التعامل بنتائج الرقابة وتقاريرها بعيدا عن الجهات الإدارية الآخرى .

ويرى الباحث أن عدم نشر التقارير الرقابية للديوان أحد العوامل المؤثرة في فاعلية الرقابة الإدارية وان نشر التقارير الرقابية من شأنه ان يعزز الدور الرقابي فما قيمة الرقابة اذا وضعت تقاريرها في الادراج وتم التعامل معها بسرية تامة .

---

(١) وقد اشار د. ناصر محمد الصائغ ، الى الدعوة لتركيز الدراسات الميدانية في حقل الإدارة العامة وان العملية الإدارية تحتاج الى رصد ميدامي من جميع الزوايا السلوكية والتنظيمية والاقتصادية والسياسية . المرجع السابق ص ١١٧٦ .

فالتقارير الرقابية ذات اهمية كبيرة فهي نتاج العمل الرقابي وهي تبين ما اسفر عنه العمل الرقابي ومانتج عنه من توصيات كما تتضمن كما كبيرا من حقائق العمل الحكومي ومدى التزام الجهات الخاضعة للرقابة بالقوانين والانظمة والاجراءات المعمول بها في الادارة العامة [1].

وحيث انها لاتنشر فلا تكون عرضة للاطلاع والنقاش والتحليل القانوني مما يقلل من اهميتها ولايمنحها ما تستحقه من الاهتمام، ولاتحظى بالدراسة وتجميع وجهات النظر التي تنصب لتحليل الأساليب الرقابية وتبيان ما قد يعتريها من قصور .

كما ترتب على عدم نشر التقارير الرقابية، حجب جهود الديوان في الإصلاح والتنمية ، وحجب جهود الديوان المبذولة في الحفاظ على المصلحة العامة وهذا بدورة ينعكس سلباً على أداء الديوان بعكس ما سيكون الوضع عليه لو أتيح للديوان نشر تقاريره الرقابية على النجو السابق .

ولاتقف أهداف نشر التقارير الرقابية إلى هذا الحد بل إن الغاية من النشر هي أن يتمكن الجميع من هيئات وأفراد الإطلاع على ماتوصل اليه الديوان من نتائج رقابية مما سيكون له الأثر الكبير في اشراك وسيلة ضغط ادبية من المجتع والهيئات الحقوقبة في الدولة .

ويمكن القول أن نشر التقارير الرقابية هو مردود ايجابي يعزز الدور الرقابي لديوان الخدمة المدنية في حماية المال العام و المشروعية القانونية .

لذلك فقد نتج عن عدم نشر التقارير الرقابية لديوان الخدمة المدنية بأن أغفلت العديد من الجهات الحكومية التعاون والتفاعل مع الرقابة الإدارية لديوان الخدمة المدنية ، طالما أنه يتم التعامل مع التقارير الرقابية بأنها سرية فلا يمكن أن تحضى نتائج الرقابة الإدارية لديوان

([1]) انظر د. نواف كنعان المرجع السابق ، ص ٤٥٢ ، وقد اشار الى ان احدى الرسائل العلمية في جمهورية العربية قد بينت أن ثلث القيادات الإدارية في القطاع العام المصري ، لا تعتمد في إتخاذ قراراتها على أجهزة جمع المعلومات للحصول عليها ..وفي تقدير الباحث ان اكبر الظن هو عدم توافر تقارير رقابية دورية او سنوية تساهم في تعزيز دور المعلومات والبيانات يمكن اللجوء الى اجهزة المعلومات .

الخدمة المدنية بأهتمام الرأي العام ومن ثم تفاعل الاجهزه الحكومية معها بما يؤثر في حصيلة الوظيفة الرقابية [1].

وقد رصد الباحث أن الأجهزة الإدارية في الدولة تتابع الملاحظات التي ترد من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية نظرا لنشر نتائج التقرير الرقابي في الصحافة المحلية بعد تسليمه الى الجهات المعنية ، الأمر الذي يعطى تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية نوع من الزخم والمبادرة إلى الاهتمام والتجاوب في الأجهزه الإدارية .

ولعل دور الديوان الاصلاحي والاستشاري والتنفيذي ما يتطلب وضع تنظيم لنشر تقاريرة الرقابية حتى تكون عونا له في أداء رسالتة في مجال الإدارة العامة والحفاظ على المال العام ومحاربة الفساد والنهوض بالجهاز الإداري الحكومي [2].

([1]) انظر في هذا التوجه : حمزة محمد نور الزبير ، المرجع السابق ، ص ١٢٤ .

([2]) انظر د. محمد محمد عبدالوهاب ، المرجع السابق ٣٨٧ حيث اشار الى ان تحريات هيئة الرقابة الإدارية تكشف عن أن كثيرا ما يتمكن رؤساء الموظفين من اخفاء جرائمهم فتعجز الرئاسات الإدارية الاعلى عن كشفها ومحاسبتهم .

وفي اعتقاد الباحث أن التكتم على كشف المخالفات وعدم إصدار تقرير رقابي سنوي يكشف ما توصلت إلية الرقابة الإدارية من نتائج هو احد الاسباب الداعية إعاقة اعمال الرقابة الإدارية فلايصاحب الرقابة نتائجها على المستوى الوطني .

الفرع الرابع

غياب التنسيق في ميزانية القوى العاملة

بين الديوان ووزارة المالية

يمر إعداد الموازنات بخطوات ومراحل متتالية، وتبدأ عادة بإجراء إداري هو الدعوة للبدء في وضع الموازنات والتحضير لها، ثم وضع الأهداف التنفيذية بشكل مناسب لإعداد الموازنات، ثم التنبؤ بحجم المصروفان. ويؤدي كل هذا إلى وضع الميزانيات التقديرية([1]).

وتعتبر مرحلة إعداد الميزانية مرحلة في غاية الاهمية في مجال الرقابة الإدارية حيث إنه من خلالها يمكن الوقوف على نواحي عديدة في مجال الرقابة .

فتعتبر الموازنة أداة للتخطيط وكل أدوات التخطيط يمكن استخدامها للتعرف على مدى التقدم في الإنجاز أثناء تنفيذ الخطة، أو لتقييم نتائج الخطة كلها. و تتم المتابعة والرقابة على نفس الأشياء التي تم التخطيط لها مثل تقديرات ميزانية التعيين والترقيات والبدلات والمكافات والعلاوات مقارنة مع ماتم من تنفيذ في الميزانية السابقة .

وقد نصت المادة (٢١) المرسوم بقانون رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٢ بشأن الميزانية العامة بأن :

(أ- تبحث الوزارة مع الوزارات والجهات الحكومية تقديرات مصروفاتها.

ب- يتم التنسيق فيما يتعلق بتقديرات مصروفات القوى العاملة، مع ديوان الخدمة المدنية، لبحث تفاصيلها ومناقشتها مع الوزارات والجهات الحكومية لتحديد حجم هذه التقديرات، على ضوء حاجة العمل والبرامج أو الخطط المتعلقة بكل جهة فإذا لم يتم الاتفاق بين ديوان الخدمة

([1]) انظر الدليل المالي الموحد القسم ٢٦ /١ المخالفات والجرائم المالية ، موقع وزارة المالية على شبكة الانترنت :

http://www.mof.gov.bh

المدنية وأية وزارة أو جهة حكومية، يرفع الأمر إلى الوزارة للفصل فيه بعد التشاور مع الجهة المعنية، ويكون قرار الوزارة نهائيا.

ج- يتعين على ديوان الخدمة المدنية أخذ موافقة الوزارة، حول كافة الأمور المتعلقة بالتغييرات في القوى العاملة لدى الوزارات والجهات الحكومية إذا ترتب على ذلك التغيير أعباء مالية جديدة على ميزانية الدولة.)

وتنفيذا لذلك فقد أصدر ديوان الخدمة المدنية تعليمات الخدمة المدنية رقم (١١) لسنة ٢٠١٦ بشأن إعداد ميزانية نفقات القوى العاملة للسنتين الماليتين ٢٠١٧ – ٢٠١٨.

وتهدف هذه التعليمات طبقاً لما جاء في تعميم الديوان سالف الذكر ، إلى إستكمال إعداد مشروع قانون الميزانية العامة للدولة، وضبط وترشيد الانفاق وتعزيز الإنتاجية في الجهات الحكومية فيما يتعلق بنفقات القوى العاملة .

وقد حددت التعليمات أن تقوم الوزارات والجهات الحكومية بإجراء مراجعة شاملة لأوجه نفقاتها المتعلقة بالقوى العاملة بهدف ضبطها وترشيدها لتعكس الاحتياجات الفعلية والتي لا يمكن الاستغناء عنها والتزام الجهات الحكومية باستيعاب الزيادة السنوية في نفقات القوى العاملة وتوزيع الميزانيات المقدرة لنفقات القوى العاملة للسنتين الماليتين ٢٠١٧- ٢٠١٨ على مستوى الجهة الحكومية ومراكز الميزانية وفقا للهيكل التنظيمي المعتمد من قبل ديوان الخدمة المدنية، والتصنيف النمطي الموحد للمصروفات العامة .

فضلا عن التزام الجهات الحكومية باستيعاب الزيادة السنوية في نفقات القوى العاملة والمقدرة بحوالي ٣% سنويا، والتي تشمل الزيادة في إجمالي نفقات الرواتب الأساسية ومساهمة الحكومة في نظام التقاعد والتأمين ضد التعطل، ضمن السقف المحدد للجهة الحكومية للسنة المالية ٢٠١٦ وبما يتماشى مع القرارات اللاحقة الصادرة بشأن تخفيضها.

واهابت بمراعاة أعداد الوظائف المعتمدة بالسقف الوظيفي (الحد الأقصى لعدد الوظائف) عند توزيع ميزانية نفقات القوى العاملة للأقسام والبنود وبالأخص البنود المتعلقة بالسقف الوظيفي، حيث أنه وفي حال تجاوزت تكلفة الوظائف الميزانية المعتمدة للسقف الوظيفي (البنود الستة) فإن الديوان سيقوم باتخاذ الإجراءات اللازمة تبعاً لذلك.

و حثت التعليمات مراعاة خطة الجهة الحكومية نحو إعادة هندسة وتبسيط الخدمات والإجراءات والنظم والعمليات الإدارية في الجهة الحكومية عند إعداد الميزانية، ومراعاة أن يترتب على ذلك تقليل في نفقات الجهة الحكومية وزيادة إنتاجيتها أو زيادة في عوائدها أو ايراداتها أو وفوراتها المالية، مع ضرورة موافاة إدارة التنظيم والهندسة الإدارية بكامل تفاصيل وخطط وآلية تنفيذ هذه البرامج والمشاريع لدراستها، على أن يتم الأخذ بعين الاعتبار مدى تنفيذ وإنجاز هذه الخطة عند وضع ميزانية الأعوام ٢٠١٩/٢٠٢٠[1] .

والى جانب اهمية اعداد مشروع الميزانية في مجال الرقابة ، فأن مرحلة تنفيذ ميزانية القوى العاملة هي الاخرى ، أهم المراحل وأكثرها خطورة و يقصد بها وضع بنودها المختلفة موضع التنفيذ.

ولضمان تنفيذ الميزانية في الأوجه المحددة لها، فقد اقتضى الأمر إيجاد وسائل مختلفة لمراقبة الميزانية للتأكد من مراعاة واحترام المكلفين بالتنفيذ لكافة القواعد المالية أثناء ممارستهم لوظائفهم، والهدف من الرقابة هو التأكد من أن تنفيذ الميزانية قد تم على الوجه المحدد ووفق

([1]) تعليمات الخدمة المدنية رقم (١١) لسنة ٢٠١٦ بشأن إعداد ميزانية نفقات القوى العاملة للسنتين الماليتين ٢٠١٧ – ٢٠١٨، الصادرة عن ديوان الخدمة المدنية ، سابق الإشارة إليها .

السياسة التي وضعتهاالاجهزة الحكومية تحت إشراف ديوان الخدمة المدنية تنفيذا لمقتضيات المادة (٢١) من قانون الميزانية العامة سالف الالماح .

وبناء على ذلك فإن الهدف الأساسي من الرقابة على تنفيذ الميزانية هو ضمان تحقيقها لأقصى قدر في النهوض بالاجهزة الحكومية وتطوير مجالات الخدمة المدنية ، مما يفرض تدخل رقابة ديوان الخدمة المدنية على ممارسات الصرف (١).

ومما هو جدير بالذكر أن الرقابة الداخلية ، أيا كان نوعها لا تعدو أن تكون رقابة من الإدارة على نفسها، أي أنها رقابة ذاتية أو داخلية، طبقا للقواعد التي تضعها السلطة التنفيذية، ولذا فإنها لا تعد كافية للتأكد من حسن التصرف في الأموال العمومية، إذ كشفت التطبيقات العملية أن مراقبة الإدارة لنفسها قد أدى إلى العديد من مظاهر التسيّب والإسراف بل والانحراف المالي والتي كان مصدرها الأساسي يكمن في انعدام الإشراف والرقابة بتنفيذ الميزانية ولذا فإن الرقابة الإدارية الداخلية او الذاتية على تنفيذ الميزانية العامة غير كافية لوحدها(٢).

ويمكن القول ان قانون الميزانية سابق الإشارة إلية يحدد بأن تختص بالرقابة السابقة واللاحقة على الصرف وزارة المالية التي تعتبر أهم أجزاء الجهاز الإداري للدولة وهذه المرحلة تمثل انتقال الميزانية العامة من النظري إلى حيز التطبيق العملي الملموس.

ولما كان من المسلم به أن وزارة المالية تختص بمتابعة المصروفات، فمن الملاحظ عدم وجود التنسيق المسبق بين ديوان الخدمة المدنية ووزارة المالية في الجوانب الرقابية المتعلقة بمصروفات القوى العاملة .

---

(١) انظر في نفس هذا التوجه د. رمضان محمد بطيخ ، المرجع السابق ص ٢٨٥ .
(٢) د. محمد عيسى الكويتي ، الرجع السابق ، ص ٧٧ .

فتقارير وزارة المالية على مصروفات القوى العامله والمخالفات التي ترصدها إدارة الرقابة والمتابعة بوزارة المالية لاترسل لديوان الخدمة المدنية وإنما تنفرد بها وزارة المالية تحت اشراف مجلس الوزراء .

وغني عن البيان أن هذه التقارير تلعب دورا هاما في التحقق من مصروفات القوى العاملة وهي مؤشر فعال في مدى ألتزام الاجهزة الإدارية بمصروفاتها مع تقديراتها في ميزانية القوى العاملة للعامين القادمين فضلا عن ما يتبعها من مصروفات التدريب والمؤتمرات .

وكما هو معلوم أن تقارير بيانات صرف الميزانية تحدد مدى نشاط الإدارة الفني والإداري وتبين بوضوح حجم الإنفاق مقارنه مع النشاط الإداري، كما تحدد ما تم انجازه وما لم يتم انجازه وما هو معلق (١).

إذن لابد من تنظيم أداة تراقب الأجهزة الحكومية في تنفيذ الميزانية، وتلك هي الرقابة التي تقوم بها وزارة المالية – كما اشرنا إلية – باعتبارها الوزارة المشرفة على الإدارة المالية، الحارسة على التوازن بين مصروفات الدولة وإيراداتها، وفقاً لما تقتضيه الخطة العامة.

ورقابة وزارة المالية رقابة إدارية وإن كان محلها على التخصيص المال أو تنفيذ الميزانية، فنظراً لأهمية المال، ولأنه وسيلة لتنفيذ كل عمل إداري، ولوحدة الميزانية أنيط بوزارة المالية مراقبة تنفيذها في كافة المصالح والوزارات والهيئات، حتى تكفل عدم الخروج على القواعد المرسومة لها، وحرصاً على مال الدولة وعلى عدم ضياع الجهود التي تبذل في سبيل إعداد الميزانية واعتمادها عبثاً.

وتجري وزارة المالية نوعين من الرقابة، أحدهما سابق على الصرف والآخر لاحق له.

---

(١) انظر في نفس ذا التوجه د. محمد عبدالفتاح ياغي ، المرجع السابق ص ١٥٦ .

أما الرقابة السابقة على الصرف فتجريها عن طريق "المراجعة" واساسها الامتناع عن التأشير على القرارات التي تخالف قواعد الميزانية وعدم الصرف .

وهناك دور المراقب المالي الذي يراقب الأرصدة، وعليه وضع برنامج سنوي للتفتيش على الوحدات الحسابية التي تقع في اختصاصه للتأكد من عدم تجاوز الاعتمادات المدرجة في الميزانية ومن سلامة تطبيق القوانين واللوائح والتعليمات المالية.

أما الرقابة اللاحقة: فتكون عن طريق الحسابات، الشهرية أو حساب المدة أو الحساب السنوي الختامي، فينتهز رئيس الحسابات هذه الفرصة لمراجعة الدفاتر وتفعيل الحسابات، ويتولى المراقب المالي فحصها لمعرفة المركز المالي للوزارة أو الجهة ويعد عنها تقريراً يرسل إلى الجهة المختصة بوزارة المالية.

ومما ينبغي التأكيد عليه هو ضرورة تزويد ديوان الخدمة المدنية بتقرير مفصل من وزارة المالية بما يتم من مراجعة وجرد ونتائج وتقارير الحساب الختامي.

وعلى الديوان أن يراقب ما تم صرفه فعلاً ومطابقته مع اعتمادات الميزانية وأن يصدر تعليماته وتوجيهاته على ضوء ما يلاحظه وذلك حتى تتوافق طلبات الجهات الحكومية مع حقيقة ما يتم صرفه، وعلى الديوان أن يتحقق أن ما صرف قد تم صرفه في محله.

ورقابة ديوان الخدمة المدنية هذه رقابة لاحقة نتيجة إلى الأعمال الإدارية التي تتم في شأن المسائل المالية، كإجراءات الصرف والتحصيل وما يجب إمساكه من دفاتر وسجلات، وعلى إدارة الرقابة الإدارية بديوان الخدمة المدنية أن تباشر مهامها الرقابية للتحقق من معايير السياسات المحاسبية بكل جهة حكومية وتتحقق من مطابقتها للانظمة السارية [1]

([1]) انظر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٢ بشأن ضوابط التصرفات المالية للوزارات والجهات الحكومية ، حيث نصت المادة الثامنة منة بأن :

= على الوزارات والجهات الحكومية تنفيذ الميزانيات المعتمدة حسب الأنظمة المالية المعتمدة واللوائح والتعاميم الصادرة من وزارة المالية وديوان الخدمة المدنية ومجلس المناقصات والمزايدات.

ولوزارة المالية الامتناع عن تفعيل الميزانيات أو تحويل مبالغها لحسابات الوزارات والجهات الحكومية حالة مخالفاتها للضوابط المنصوص عليها في الفقرة السابقة، ما لم يتم استكمال البيانات المطلوبة.)

كمانصت المادة الثانية من ذات القرار بأن :

(على الوزارات والجهات الحكومية الالتزام بالتوجيهات والاستراتيجيات والسياسات المالية العامة للدولة وبرنامج عمل الحكومة، وتعديل أنظمتها المالية الداخلية بما يضمن تنفيذ هذه التوجيهات والاستراتيجيات والسياسات وبرنامج عمل الحكومة، ومراعاة ما يطرأ عليها من تعديلات.

كما يجب عليها الالتزام بالأحكام ذات الصلة الواردة بالدليل المالي الموحد الصادر عن وزارة المالية، وبكل ما يصدر عن وزارة المالية لتطبيق أحكام المرسوم بقانون رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٢ بشأن الميزانية العامة ومتابعة تنفيذه.)

الخاتمة

تناول الباحث في هذه الدراسة الرقابة الادارية لديوان الخدمه المدنية على الاجهزة الحكومية في مملكة البحرين دراسة مقارنة مع جهاز التنظيم والإدارة في جمهورية مصر العربية ، كما وقد أشتمل البحث على فصل تمهيدي وبابين، يتناول الفصل التمهيدي ماهية الرقابة الإدارية ومراحلها، وأهدافها كرقابة خارجية، كما تناول الهيكل التنظيمي لديوان الخدمة المدنية .

أما الباب الاول فقد خصص لنطاق وأساليب الإختصاص الرقابي لديوان الخدمة المدنية وتم تقسيمه إلى فصلين ، خص الفصل الأول حدود الاختصاص الرقابي حيث توصل الباحث إن مجال الإختصاص الرقابي للديوان قد مد مجالة طبقا لقانون الخدمة المدنية رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ الذي أخضع الجهات التي تنظم شئون موظفيها لوائح خاصة للاشراف والرقابة الادارية لديوان الخدمة المدنية .

كما توصل الباحث إلى أن نطاق الرقابة الإدارية التي يختص بها ديوان الخدمة المدنية من خلال فحصه للقرار أو التصرف تنحصر في نوعين من الرقابة، الأولى هي رقابة تستند إلى مشروعية القرار أو التصرف، والثانية رقابة تستند إلى مدى ملائمة السلطة التقديرية بالنظر إلى وقت أصداره والأسباب التي دعت اليه .

وتطرق الباحث في الفصل الثاني إلى أساليب ومراحل الرقابة الإدارية وفي بداية هذا الفصل بين الباحث ماهية الأساليب الرقابية وصورها حيث عمد الباحث إلى تحديد مفهوم الأساليب الرقابية وإطارها القانوني والفقهي، وإنه توصل إلى الأساليب الرقابية التي يرجح ممارستها في الرقابة الإدارية الخارجية وهي أساليب متخصصة وأخرى ميدانية واسترشد الباحث برأي القانون والفقه وتجربة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مصر.

بعد ذلك شرع الباحث في تناول الباب الثاني لبحث إشكاليات الإختصاص الرقابي ، وقد قسمه لفصلين ، حيث خص الفصل الأول منه لمعوقات الأختصاص الرقابي وتوصل إلى أن هذه المعوقات تتمثل في معوقات تشريعية متعددة ولعل اهمها تلك التي تنصب في الافتقار إلى اللوائح التي ترسم خط سير الرقابة الإدارية، غير أنه تناول إلى جانب ذلك معوقات إدارية وتنظيمية تتركز في الازدواج الرقابي والمركزية الإدارية المطلقة .

وشرع الباحث في الفصل الثاني لتقييم الاختصاص الرقابي لديوان الخدمة المدنية من النواحي القانونية او الاداريه أو البيئية، فكما أن للديوان إيجابيات في دوره الرقابي فأنه قد تم استخلاص العوامل المؤثرة بالسلب على الرقابة الإدارية والتي تحد من فاعليتها كرقابة إدارية مأمولة .

أولًا : النتائج

أثمرت الدراسة عن مجموعة من النتائج نوردها على النحو التالي :

١- أن الرقابة الإدارية لاتقتصر على الجهاز الإداري في الرقابة الذاتية الداخلية وإنما تخضع لرقابة إدارية خارجية تمارسها أجهزة إدارية مستقلة متخذة في ذلك من فحص الشكاوى والمراجعة والتفتيش والصحافة والاعلام و التحريات الإدارية وسائل للرقابة الإدارية .

٢- إن الرقابة الإدارية الخارجية تهدف في مجملها، التأكد من إلتزام الإدارة بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطها، وهذا ما يعرف بمبدأ المشروعية، إذ أن على الإدارة العامة واجب العمل في دائرة القانون والالتزام به فإذا خالفت القانون أعتبر تصرفها غيرمشروع وينزل عليه جزاء عدم المشروعية.

٣- إن نجاح الرقابة الإدارية الداخلية يؤثر بالإيجاب على نجاح الرقابة الخارجية التي يقوم بها ديوان الخدمة المدنية كما أنه من عوامل نجاح الرقابة الخارجية ضرورة وجود السبل ووسائل وإمكانيات تسهل من إجرائها أو تزيل كل عقبة تقف فى طريقها .

٤- يعاني ديوان الخدمة المدنية من نقص في الكوادر القانونية وتبدو الحاجة إلى تعيين الخبرات الرقابية، وتطوير واستحداث أجهزة التكنلوجيا الحديثة التي تسهم في تطوير العمل الرقابي.

٥- عدم فهم حقيقة الرقابة الإدارية لديوان الخدمة المدنية من قبل العاملين في الأجهزة الحكومية وإعتبارها أداة لتصيد الأخطاء، مما أفقد التعاون الرقابي بين الأجهزة الحكومية وديوان الخدمة المدنية .

٦- محدودية تأثير مجلس الخدمة المدنية تجاه الرقابة الإدارية لعدم تطوير نظامه الداخلي وافتقاره الى الصلاحيات اللازمة تجاه المخالفات الإدارية ، بصفة خاصة او النشاط الإداري بصفة عامة.

٧- وجود قصور في خطة الرقابة الإدارية لديوان الخدمة المدنية لسنة ٢٠١٥، ويلاحظ عدم فاعليتها بسب فقدان صلاحيات الرقباء، وطول مدة خطة الرقابة التي تمتد لمدة سنتين ، مما يفقد الوظيفة الرقابيه دورها في معالجة القصور والاخطاء ومحاربة الفساد الإداري .

٨- يلاحظ وجود التداخل والازدواج في إختصاصات أجهزة الرقابة الإدارية في البحرين ومصر مما يحتم إعادة النظر في التشريعات التي تحكم عمل هذه الاجهزة لإزالة التعارض والتداخل بين إختصاصات عمل هذه الاجهزة لازالة التعارض بين نصوصها

والتداخل بين إختصاصات هذه الأجهزة بما يضمن حسن سير العمل الرقابي ويؤدي إلى رفع كفاءة وفاعلية هذه الأجهزة الرقابية .

٩- يلاحظ إن دور أجهزة الرقابة الإدارية في البحرين ومصر بالنسبة للمخالفات الإدارية يقتصر على الكشف عن هذه المخالفات ولفت النظر اليها والمطالبة بمعالجتها دون ان يكون لها الحق المباشر لتحريك الاجراء المناسب ضد الموظفين الذين ارتكبوها .

١٠-تخلو تشريعات الأجهزة الرقابية الإدارية في البحرين ومصر من النص على ما يجب أن يتمتع به القائمين بالرقابة الإدارية من حصانات تكفل اداءهم لما يعهد اليهم به من مهام رقابية بحرية تامة .

ثانيًا : التوصيات

يقترح الباحث التوصيات الآتية:

أولًا : في مجال إعادة تنظيم الديوان ودوره الرقابي :

١- يقترح الباحث أن يتم تطوير ديوان الخدمة المدنية إلى وزارة الخدمة المدنية أسوة بأجهزة الخدمة المدنية في دول مجلس التعاون الخليجي ، ويعتقد الباحث أنه سيترتب على ذلك أن يصير ديوان الخدمة المدنية في وضعه التنظيمي المأمول بما يتناسب مع دوره في في الإشراف والرقابة الإدارية على الأجهزة الحكومية .

٢- في سبيل تطوير الرقابة الإدارية للديوان يقترح الباحث أن يعدل الهيكل التنظيمي للديوان على النحو التالي :

أ- تطوير الهيكل التنظيمي لإدارة الرقابة الإدارية إلى الإدارة العامة للرقابة الإدارية، أسوة بالإدارات العامة بالديوان، واعطائها المنزلة التي تتماشى مع خطورتها الوظيفية ، إذ أن أهمية دور الرقابة الإدارية لا تقل عن الإدارات العامة الأخرى في الديوان بل قد تتفوق عليها .

ب- تعديل الهيكل التنظيمي لإدارة الرقابة الإدارية ليشمل:-

- زيادة عدد الرقباء بحيث يتناسب العدد مع حجم العمل بالأجهزة الحكومية وفروعها.

- استحداث وظائف قانونية بإدارة الرقابة الإدارية .

ج- إنشاء هيئة المستشارين القانونيين بالديوان للقيام بفحص ومراجعة وتدقيق اللوائح سواء اللوائح التي يصدرها الديوان بمقتضى المادة (٣١) من قانون الخدمة المدنية،أو اللوائح التي يراجعها الديوان قبل إقرارها طبقاً لأختصاصه الرقابي المنصوص عليه في قانون الخدمة المدنية بمقتضى المادة (٤).

د- اختيار القائمين على الرقابة الإدارية المميزين ومن ذوي التعليم الجامعي المتخصص في علوم القانون والمحاسبة والإدارة المالية ممن يعتقد الديوان أنهم ذوي الكفاءة العالية.

ووضع اشتراطات خاصة عند اختيارهم، فيتطلب في الرقيب الحيدة والأخلاق الحسنة والثقافة، على أن ينالوا التدريب اللازم قبل ممارسة أعمالهم أو أن يخضعوا للبرنامج التدريبي المتخصص كأن تعده لهم جامعة البحرين بالتنسيق مع ديوان الخدمة المدنية، ومعهد الإدارة العامة .

هـ- منح أعضاء إدارة الرقابة الإدارية مزايا وظيفية معينة ، مثل الكادر الخاص او العلاوة التي تتناسب مع أهمية وخطورة ما يكلفون به من أعمال ومنحهم حصانة عدم العزل وعدم النقل إلا في حدود القانون ، حتى يمكنهم القيام بالمهام التي يكلفون بها دون تأثير أو ضغوط معينة قد تؤدي إلى انحراف الاتجاه الطبيعي للرقابة التي يمارسونها، وكذلك توفير الضمانات اللازمة، وذلك بأن تكون محاكمتهم عن المخالفات التي يرتكبونها أمام لجان تُشكل تشكيلاً خاصاً تتوفر فيها العدالة والحيدة.

٣ – تطوير خطة الرقابة الادارية

أ – ضرورة أن تعد خطة الرقابة الإدارية لديوان الخدمة المدنية محددة خطوات العملية الرقابية من حيث وضع المعايير وقياس الأداء ومقارنة الأداء بالمعايير (النتائج).

ب – ضرورة أن لاتتجاوز مدة الخطة سنة واحدة .

ج – أهمية تحديد الأساليب الرقابية في الخطة والتي على ضوئها يقوم القائمون على الرقابة بأداء رسالتهم دون عرقلة لمهامهم الرقابية والتي من أهمها دخول الأماكن وتفتيشها والتحفظ على الأوراق.

د– ضرورة أن تقدم التقارير الرقابية إلى رئيس مجلس الوزراء حيث تضمنت تعليمات الرقابة الإدارية أن تقدم التقارير إلى مجلس الخدمة المدنية، وقد لاحظنا أن مجلس الخدمة المدنية لايتمتع بصلاحيات قانونية تعالج المخالفات والأخطاء والقصور .

٤ – نشر كافة تعليمات وقرارات ديوان الخدمة المدنية في الجريدة الرسمية وعلى الموقع الالكتروني للديوان حتى تصل إلى الكافة ويتحقق العلم بها خصوصاً وأنها لوائح بالمعنى الفني وتتصف بالعمومية والتجريد.

٥ – نأمل تعديل قانون الخدمة المدنية ليتم النص على الاساليب الرقابية والصلاحيات التي يتبعها الديوان في ممارسة مهام الرقابة الإدارية وذلك وفقاً لما تضمنه قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية من أساليب وأدوات رقابية.

ثانيًا: في مجال تطوير وتفعيل الرقابة الداخلية.

نأمل من المشرع سن قانون ينظم الرقابة الداخلية في الأجهزة الحكومية ، كما نأمل من ديوان الخدمة المدنية تكريس الجهود في إنشاء اللجان الرقابية لدى الأجهزة الحكومية كلجنة التظلمات ولجنة الحوافز ولجنة التحقيق .

ثالثاً: التنسيق في وضع الخطط الرقابية مع الأجهزة الرقابية وهي:

١- وزارة المالية:

فيما يتعلق بالرقابة على ميزانية باب القوى العاملة، يرى الباحث من الأهمية منح ديوان الخدمة المدنية الصلاحيات التي تكفل رقابة اعتمادات ومصروفات القوى العاملة من حيث وضع ضوابط الاعتمادات التي تكفل التطبيق السليم لمصروفات الوظائف والترقيات والعلاوات والبدلات والوقت الإضافي وغيره من المزايا الوظيفية.

وقترح الباحث منح ديوان الخدمه المدنيه الصلاحيات المناسبه للإطلاع على تقارير المتابعه التي تقوم بها وزارة الماليه لمصروفات القوى العامله بكل جوانبها بما فيها الحساب الختامي ، والغرض من ذلك هو توفير كافة المعلومات الماليه للديوان فهذه المعلومات هي وسائل هامه في أداء الرقابة الادارية المأمولة .

٢- ديوان الرقابة المالية والإدارية.

تنظيم الرقابة الإدارية بين ديوان الخدمة المدنية وديوان الرقابة المالية والإدارية و التنسيق في القيام الوظيفة الرقابية منعا للتعارض والازدواج .

ويقترح الباحث أن يزود ديوان الخدمة المدنية ديوان الرقابة بالمخالفات التي يرصدها مشفوعة بموقف ديوان الخدمة منها والإجراء المطالب به وذلك حتى يضع ديوان الرقابة الاعتبار اللازم للمخالفات والملاحظات المرصودة من قبل ديوان الخدمة مما يوفر عليه الجهد والوقت ويكون ذلك بمثابة التنسيق المسبق والحد من الازدواج الرقابي.

٣- الرقابة القضائية.

يقترح الباحث على ديوان الخدمة المدنية ومن خلال هيئة المستشارين المقترحة متابعة القضايا الإدارية المتعلقة بأي شأن من شئون الخدمة المدنية واستخلاص المبادئ القانونية وما يستقر فيه أمام القضاء، ولا شك أن ذلك يؤدي إلى تطوير أنظمة الخدمة المدنية بما فيها النظام الرقابي وطالما ساهمت رقابة القضاء في كافة شئون الإدارة العامة.

ويمكن الاسترشاد بالتجربة الناجحة للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة المصري في هذا الصدد.

٤- الرقابة البرلمانية.

يقترح الباحث على ديوان الخدمة المدنية أن تقوم الأجهزة الحكومية بتزويده بنسخ من شكاوى مجلس النواب أو مرئيات النواب ، فمن شأن ذلك أن يؤدي إلى إصلاح النواحي التي قد يغفل عنها التنظيم الإداري أو معالجة المخالفات الإدارية وتداركها في المستقبل، نظرا لأهمية توصيات مجلس النواب.

رابعًا: تعديل قانون الميزانية.

يقترح الباحث تعديل البند (ب) من المادة (٢١) من المرسوم بقانون رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٢ بشأن الميزانية العامة بحيث يكون قرار الفصل على تقديرات القوى العاملة عند الخلاف بين ديوان الخدمة المدنية والجهة الحكومية إلى مجلس الوزراء

خامسًا : النظر في إلغاء مجلس الخدمة المدنية مثلما عملت المملكة العربية السعودية[١] والمملكة الأردنية الهاشمية[٢].

---

(١) تم الغاء مجلس الخدمة المدنية بموجب الامر الملكي رقم أ / ٦٩ لسنة ٩ / ٤ / ١٤٣٦ ه .
(٢) انظر د. حمدي سليمان قبيلات ، المرجع السابق ص ٨٣ .

قائمة المراجع :

أولًا: المراجع العامة .

- ابن منظور : لسان العرب ، المجلد الثالث ، دار المعارف ، مصر، دون سنة

- أبو الحسن محمد فارس : مجمل اللغة ، الجزء الثاني ، منشورات معهد المحطوطات العربية ، المنظمة العربية للتربية و الثقافة و العلوم ، الكويت ،١٩٨٥.

- أبو عبدالرحمن الخليل بن أحمد الفراهيدي ، كتاب العين ، الجزء الخامس دار رشيد ، بغداد ، ١٩٨٢ .

- ابي الحسن بن محمد بن حبيب البصري البغدادي الماوردي ، الاحكام السلطانيه والولايات الدينيه ، دار الكتب العلميه ، لبنان، دون سنة .

-الشيخ عبدالله البستاني ، الوافي معجم وسيط اللغة العربية ، مكتبة لبنان ، لبنان ١٩٩٠ .

-المعجم الوسيط ، مجمع اللغة العربية ، الجزء الاول ، الطبعة الثانية ، القاهرة ، دون سنة .

- د. حسن أحمد توفيق، الإدارة العامة، القاهرة، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤.

- محمد أحمد عبدالله د. بشير زين العابدين ، تاريخ البحرين الحديث ، مركز الدراسات التاريخيه جامعة البحرين، الطبعه الأولى ، البحرين ، ٢٠٠٩.

- د.محمد عثمان اسماعيل ، د. حمدي مصطفى المعاز ، الاداره العامه ، دار النهضه العربيه ٢٠٠٩ .

- د ناصر محمد الصائغ ، الادارة العامة والاصلاح الاداري في الوطن العربي ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ،القاهرة ، ١٩٨٩.

ثانيا : الكتب القانونية العامة.

– د. إبراهيم طه الفياض، العقود الإدارية، النظرية العامة وتطبيقاتها في القانون الكويتي والمقارن مع شرح قانون المناقصات الكويتي رقم (٣٧) لسنة ١٩٦٤، مكتبة الفلاح، الكويت، ١٩٨١.

– د. إبراهيم محمد علي، آثار العقود الإدارية وفقاً للقانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ بشأن المناقصات والمزايدات ولائحته التنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.

– أحمد محمد موسى ، تقييم الأداء الاقتصادي في قطاع الأعمال والخدمات ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٦٨.

– د. إسماعيل إبراهيم البدوي ، نظام الحكم الاسلامي مقارنا بالنظم السياسيه المعاصره،دار النهضة العربية ،القاهرة، ١٩٩٤.

– أعاد علي حمود القيسي – القانون الإداري(دراسه مقارنة)– كلية القانون وعلوم الشرطة – اكاديمية دبي – دبي ، ٢٠٠٦ .

– د. ثروت بدوي، النظرية العامة في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١.

– د.حسني درويش عبد الحميد ، مبدأ سيادة القانون وضماناته في دولة البحرين ، وزارة شئون الاعلام ، البحرين ، ٢٠١٠ .

– د. خليل الغلاييني، مبادئ في الإدارة العامة، الطبعة الثانية، مطابع دار الكتاب العربي، القاهرة ، ١٩٦٢.

– د. جابر سعيد حسن أبوزيد ، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، مطابع الصالح ، المملكة العربية السعودية ، ١٤٢٥ هـ.

– السيد خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة الانتاجيه والاستهلاكيه، منشأة المعارف الاسكندرية، دون سنة .

- د سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، منشأة المعارف، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ .

- ـــــــــــــ، الإدارة والتنظيم الإداري ، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠٠٤ .

-د. سعاد الشرقاوي، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة ، دون سنة .

- د سعيد السيد علي ، أسس وقواعد القانون الإداري ، دار أبوالمجد ، القاهرة ،٢٠٠٨ .

- د. سعيد يحيى ، الرقابة على القطاع العام ، المكتب المصري الحديث ، القاهرة ، ١٩٦٩.

-د سليمان الطماوي- مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة، ٢٠٠٧.

- ـــــــــــــ ، الأسس العامة للعقود الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، ١٩٩١.

- ـــــــــــــ ، القضاء الإداري ، الكتاب الاول قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي ، الطبعة الثالثة عام ١٩٧٠.

- ـــــــــــــ ، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة، القاهرة ، ١٩٧٣.

- د . صالح إبراهيم ، د. مروان المدرس ، القانون الإداري (٢) ، جامعة البحرين ، كلية الحقوق ، البحرين ، دون سنه.

- د. عبدالحميد متولي ، مذكرات في القانون الإداري ، مطبعة النصر- القاهرة، دون سنة .

- د. عبد الحميد كمال حشيش، القرارات القابلة للانفصال وعقود الإدارة، مجلة مصر المعاصرة، العدد ٣٦٢، السنة ٦٦، أكتوبر ١٩٧٥.

- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، الإبرام، التنفيذ، المنازعات، في ضوء أحدث أحكام مجلس الدولة، وفقاً لأحكام قانون المناقصات والمزايدات، منشأة المعارف ، الإسكندرية، ٢٠٠٥.

- عبدالغني بسيوني عبدالله ، أصول علم الادرة العامة ، منشأة المعارف الاسكندريه ، ٢٠٠٦،

- د. عبد المجيد الفياض، نظرية الجزاءات في العقد الإداري، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، ١٩٧٥.

- د. السيد عبده ناجي، الرقابة على الأداء من الناحية العلمية والعملية، القاهرة، مطبعة عابدين، ١٩٨٢.

- د. عبيد علي احمد الحجازي ، الماليه العامة ، كلية القانون وعلوم الشرطة ،أكاديمية شرطة دبي ، دبي ، دون سنة .

- د. عزيزة الشريف، دراسات في نظرية العقد الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة ، دون سنة.

- د. علي السلمي، إدارة الأفراد لرفع الكفاية الإنتاجية، دار المعارف، القاهرة ، ١٩٧٠.

- د.علي حسن العامري ، النظام القانوني للرقابة الادارية الخارجية ، المركز العربي للطباعة والنشر، القاهرة ، ٢٠١٧.

- د فؤاد العطار، مبادئ القانون الاداري ، دار النهضه العربيه ، القاهرة ، دون سنه .

- د. ماجد راغب الحلو علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الاسلامية ، منشأة دار المعارف ، دون سنة .

- د محمد المشهداني ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، الدولة والحكومة ،الطبعة الثانية ، مملكة البحرين ، ٢٠١٢ .

- محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، دمشق، ٢٠٠٥.

- د. محمد حلمي ، القرار الاداري ، دار الاتحاد العربي للطباعة ، الطبعة الأولى ، القاهرة، ١٩٧٠.

- د. محمد سليم محمد غزوي ، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكه الاردنيه الهاشميه ، الطبعه الثالثه ،مكتبة دار الثقافه للنشر والتوزيع، عمان ، دون سنة .

- محمد عصفور ، مذاهب المحكمة الادارية العلياء في الرقابة والتفسير والابتداع ، الجزء الاول ، المطبعة العالمية، القاهرة ،١٩٥٧ .

- د محمد فؤاد مهنا ، مبادئ واحكام القانون الاداري في جمهورية مصر العربيه ، مؤسسة شباب الجامعيه ،القاهرة ، ١٩٧٣ .

- د. محمد عبدالعال السناري ، مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية ، مطبعة الإسراء ، القاهرة ، ٢٠٠٣.

- د. محمد ماهر ابوالعينين ، قضاء التأديب في الوظيفة العامة والدفوع التأديبية أمام محاكم التأديب ومجالس التأديب وفقا لأحكام وفتاوى قضاء مجلس الدولة حتى عام ٢٠٠٤.

- ــــــــــــــ، الانحراف التشريعي والرقابه على دستورية القوانين ، دراسة تطبيقيه ، المركز القومي للاصدارات القانونيه ، القاهرة ، ٢٠١٣.

- ــــــــــــــ ، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ .

- د. محمد محمد بدران،الحكم المحلي في المملكة المتحدة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٠.

- محمد نصر الدين كامل ، اختصاص المحكمة الدستورية العليا ، عالم الكتب ، القاهرة ، ١٩٨٩.

- د. محمود محمد حافظ، القرار الإداري، دراسه مقارنة، دارالنهضة العربية ،القاهرة ،١٩٩٣.

- ـــــــــــــ، الوجيز في القانون الدستوري ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٩ .

- مصطفى الصادق ، مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن ، المطبعة السلفية، القاهرة، ١٩٢٣.

- د. وحيد فكري رأفت ، مذكرات في القانون الإداري ، دون ناشر، دون مكان، ١٩٣٧ .

- ـــــــــــــ وحيد فكري رأفت ، القانون الاداري ، مطبعة العلوم ، القاهرة ،١٩٣٨ .

-د يسري محمد العصار – مبدأ الشرعية وتنظيم القضاء الاداري واختصاصاته –دار النهضة العربية – القاهرة – دون سنه .

ثالثا : الكتب القانونية المتخصصة

- د. أشرف محمد أنس جعفر ، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة (دراسة مقارنة) ، دار الجامعة العربية، القاهرة ، ٢٠١١.

- د. أنس جعفر ، الوظيفة العامة ، الطبعة الثانية ، دار النهضة العربية ،القاهرة ، ٢٠٠٩.

- د. بدر محمد عادل ، القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين ، الطبعة الاولى ، جلمعة البحرين ، الصخير، ٢٠١٦ .

- د. حسين عبدالعال محمد ، الرقابه الاداريه بين علم الاداره العامه والقانون الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤.

- د. رمضان محمد بطيخ، الرقابة على الجهاز الإداري، دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، دون سنة.

- د فاروق احمد خماس ، القضاء الاداري ، مطبعة جامعة البحرين، الصخير، ٢٠٠٦.

– د. فتحي محمد الاحول ، الرقابة على أموال الدولة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الاجراءات التأديبية ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ٢٠١٦.

– د. محمد فؤاد الحريري، شرح قانون الخدمة المدنية البحريني، دون ناشر،البحرين، ٢٠١٣.

- د. محمد محمد بدران ، القانون الإداري" الوظيفة العامة " ، دار النهضة العربية، القاهرة ،١٩٩٠.

– مصطفى رضوان ، الرقابة الإدارية فقها وقضاء ، الطبعه الاولى، دون ناشر، دون مكان ، ١٩٦٩.

– د نبيله عبدالحليم كامل ، الوظيفه العامه وفقا لأحكام القضاء الاداري في مصر، دار النهضه العربيه ، القاهرة،١٩٩٢.

– د .سامي الطوخي ، النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس الشفافية في إدارة الشئون العامة الطريق للتنمية والإصلاح الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،٢٠١٤ .

رابعا : الرسائل الأكاديمية

(أ) رسائل الدكتوراة :

– إبراهيم جوهر إبراهيم سالم ، التنظيم القانوني للطعن في حكم التحكيم الصادر عن غرفة البحرين لتسوية المنازعات ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق ، جامعة طنطا، طنطا ، ٢٠١٦.

–العوضي العوضي عثمان – الرقابه القانونية على مالية الدولة –رسالة دكتوراة – كلية الحقوق – جامعة عين شمس – مصر ١٩٩٢.

– خوجلي احمد صديق محمد ، رسالة دكتوراه بعنوان الرقابة الادارية في الدولة الاسلامية منذ نشاتها وحتى نهاية العصر الأموي ، جامعة ام القرى ، المملكة العربية السعودية ١٤١٣ هـ .

– صلاح العطيفي محمد ، رسالة دكتوراه بعنوان المخالفات المالية ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات ، كلية الحقوق جامعة القاهره ، ١٩٧٧.

– عبدالفتاح عبدالحليم عبدالبر ، رسالة دكتوراه بعنوان الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة " دراسة مقارنة " ، مطبعة دار التأليف ، القاهرة ،١٩٨٧ .

– عصام بن سعد بن عبدالعزيز بن سعيد ، رسالة دكتوراة بعنوان : الرقابه على أعمال السلطة التنفيذية في المملكة العربية السعودية ، كلية الحقوق – جامعة القاهرة ، ٢٠١٠.

–عصام عبدالوهاب البرزنجي – السلطة التقديريرة للإداره والرقابة القضائية – رسالة دكتوراة – كلية الحقوق – جامعة القاهره عام ١٩٧٠.

– عيد مسعود الجهني ، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، مقدمة لكلية الحقوق، جامعة عين شمس ، القاهرة ، دون سنة .

– محمد يوسف المعداوي ، رسالة دكتوراه بعنوان النظريه العامه للتدريب في الوظيفه العامه ، كلية الحقوق جامعة القاهره ، القاهرة ، ١٩٧٨.

(ب) رسائل الماجستير:

– آيات جعفر الحلواجي، ديوان الرقابة المالية والادارية بمملكة البحرين دوره في الحفاظ على المال العام، رسالة ماجستير مقدمه لكلية الحقوق بجامعة البحرين ، البحرين، ٢٠١٣ .

– خالد مهيوب عبدالوهاب ، رسالة ماجستير بعنوان تشكيل النظام القضائي والإداري الشرعي في محاكم المملكة الأردنية ومملكة البحرين واختصاصاتها (دراسه مقارنة)، الجامعة الأردنية ، عمان، ٢٠٠٥.

– حمدي سليمان سحيمات القبيلات ، الرقابة الادارية والمالية على الاجهزة الحكومية ، دراسه تحليليه وتطبيقيه، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ،١٩٩٨ .

خامسا : البحوث القانونيه والمقالات

– د احمد السيد عوضين –الرقابة الرئاسية في مجال الرقابة الذاتيه للإدارة العامة على أعمالها– مجلة العلوم الادارية– العددالثاني – السنه الثانيه والثلاثون ديسمبر، القاهرة، ١٩٩٠ .

– د. أحمد السيد عوضين، أجهزة الرقابة على النواحي المالية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، ديسمبر، القاهرة ،١٩٨٩.

– د. أنور أحمد رسلان، نظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة، مجلة القانون والاقتصاد، العددان ٣ و ٤، السنة ٤٨، سبتمبر، ديسمبر، القاهرة ، ١٩٧٨، ١٩٨٠.

– د. بدر محمد عادل محمد، دور ديوان الرقابة المالية البحريني في حماية المال العام، مجلة الحقوق، جامعة البحرين المجلد الثامن، العدد الأول، البحرين، ٢٠١١.

– د. بكر القباني، الوصاية الإدارية، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، السنة الثانية والخمسون، دار الصناع، القاهرة ، ١٩٨٤.

– د. سليمان محمد سليمان الطماوي ، علم الاداره العامه ، مجلة العلوم القانونيه والاقتصاديه ، العدد الاول ، السنة الثانية ،القاهرة، ١٩٦٠.

– د. طعيمه الجرف – نظرية إنعدام التصرفات القانونية وتطبيقاتها على القرارات الإدارية – بحث منشور في مجلة العلوم الادارية – العدد الأول – السنة الثالثة ، القاهرة ،١٩٦١.

– د. عادل الطبطبائي ، نطاق تطبيق قانون الخدمة المدنية الكويتي من حيث الزمان والمكان، بحث منشور في مجلة الحقوق والشريعه ،كلية الحقوق والشريعه ، السنه الخامسه، العدد الرابع ، جامعة الكويت، الكويت ، ١٩٨١.

–عبد الحميد كمال حشيش، القرارات القابلة للانفصال وعقود الإدارة، مجلة مصر المعاصرة، العدد ٣٦٢، السنة ٦٦، القاهرة ،١٩٧٥.

- د. عمر أبو بكر باخشب، النظام القانوني لعقود الامتيازات، مجلة القانون والاقتصاد، جامعة القاهرة، العدد ٦٤، القاهرة ،١٩٩٤.

- لنده يشوي ، السلطه التقديرية ومفهوم الملائمة كامتياز من امتيازات الاداره، مجلة الحقوق،العدد الثاني، السنة الرابعة والثلاثون ، جامعة الكويت ، الكويت ، ٢٠١٠ .

- د . ماجد راغب الحلو ، عقد التوظيف في الكويت ، بحث منشور في مجلة الحقوق والشريعة ، السنة الخامسة ، العدد الثالث ، مجلة العلوم الادارية .العددالاول ، القاهرة ،١٩٦٤ .

- محمد عبدالله ماجد الكواري ، القضاء الإداري في مملكة البحرين وتطبيقاته العمليه ، بحث منشور بمجلة دراسات دستوريه ، المجلد الاول ، العدد الثاني ، المحكمة الدستورية ، مملكة البحرين ، ٢٠١٤ .

- د محمد عبدالمحسن المقاطع – النظم الوظيفية في الهيئات والمؤسسات العامة الكويتية وعلاقتها بقانون الخدمة المدنية (دراسة تحليلية) – بحث منشور في مجلة الحقوق، العددالثالث والرابع – كلية الحقوق، جامعة الكويت ، ١٩٩٢ .

- د. محمد عبد المنعم خميس، مقال بعنوان الرقابة مفهومها وأبعادها، منشور بالمجلة العربية للإدارة، العدد الأول، المجلد الثالث، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، ١٩٧٩.

- د. محمد ماهر الصواف ، إتجاهات العاملين بالجهاز الإداري تجاه قانون القيادات وأثره على دوافعهم ، مجلة العلوم الدارية ،السنة ٣٨ ، العدد الثاني ، القاهرة ، ١٩٩٦ .

-Fayol H, general and industrial management, Pitman publishing, London, 1989.

-Sir William Wade, Administrative Law, Oxford University Press, 2000, warren (v) : the English local Government . London 1961.

-k.J.Eddey, Administrative law notebook, Butter Worth's, London, 1971.

-Dontz.Harold and O'Donnell, Cyril. Principles of Management. New York: McGraw-Hill Book Co., 1968.

-Ernest.Organization, American Management Association, 1967.

-lick, Luther and Pollock, James K. "Government submitted 12-W. "Emerging EDP Pattern", Harvard Business Review, (March-April, 1970).

-iner, Larry E.; Leitch, D. Paul and Barnes, Lounis, B. "Putting Judgment back into Decisions", Harvard Business Review, (March-April, 1970).

-Allen. "Planning-Programming Budgeting System: A Symposium", Public Administration Review, December, 1966.

-George Terry , Principles of Management (Illinois : Twin , 1965).

-Harold Koontz , and Others , Management , 7 " edition (Tokyo : McGraw - Hill Book Co . , 1980).

-A . S . " Tannenbaum , Control in organization) Bombay : McGraw - Hill Co . Ltd . , 1968) .

- Kevin W. Tourageau, Strategy Management (New York Mcgraw - Hill Book Co. , 1981) .

-Bonnrd : le Conntroiejuridictionnel de l,administration,1934.

سابعا : المواقع الالكترونية

www.legalaffairs.gov.b
https://www.csb.gov.bh
http://www.nuwab.bh.
http://www.caoa.gov.eg
http://www.masrawy.com
http://www.mof.gov.bh
http://www.alriyadh.com

Abstract

Summary of the study says " this study the subject of administrative supervision of the civil service at the governmental bodies in the kingdom of Bahrain, with the aim to show the extent of the effectiveness and the efficiency of the administrative oversight of the civil service at the governmental bodies in the kingdom of Bahrain. It was followed in this study method of analysis of the legal texts governing the operation of administrative supervision of the council on governmental organs.

Through this study possible identified a number of obstacles to the administrative oversight of the council, we believe that the most significant obstacles in legal terms of the loss of the sergeants of the terms of reference of the exercise of supervision sound administrative and the inadequate administrative regulations to the governmental appliances, lack of legal regulation of the proper functioning of the supervisory work, either from the administrative standpoint is represented the most important obstacles in disregard of oversight reports, weak self-supervision affiliation and the non-use of technology appropriate administrative and administrative centralization in the governmental systems.

Secondly: the abolition of the Civil Service Council as the kingdom of Saudi Arabia and the Hashemite Kingdom of Jordan, as a kind of development planning for this stage, there is no doubt that this step would enhance the administrative environment 13-18 in the field of public administration. Thirdly: amending the Civil Service Act, incl ing regulating the regulatory process highlighting a statement of regulatory methods and powers being ud able to to exercise oversight role

UNIVERSITY OF BAHRAIN

College of Law **Department of Public Law**

Ph.D

Administrative Control Civil Service Bureau over government agencies in the Kingdom of Bahrain

(the study of comparative analysis)

Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the

Ph.D Degree in Public Law

Submitted by

Mohammed Abdulla Majed Al Kuwari

20023688

Supervised by

Dr. Mohammed Ahmed Abdul Naeem Abdul Moneim

Prof of Public Law

University of Bahrain

Kingdom of Bahrain

January 2018