الرقابة السياسية على الأداء الحكومي وعلاقتها بعملية الإصلاح الإداري

محمد سامي محمد موسى هاشم

أ.د/ نبيل أحمد حلمي
أستاذ القانون الدولي العام
وعميد كلية الحقوق (الأسبق)
جامعة الزقازيق

أ.د/ سلوى السعيد فراج
أستاذ العلوم السياسية
وعميد كلية التجارة
جامعة قناة السويس

الملخص:

تُعد الرقابة السياسية أحد أهم أنواع الرقابة القادرة على متابعة أعمال الجهاز الإداري للدولة لما لها من أدوات ووسائل تساعدها في هذا الشأن ويكون هدفها الرئيسي هو مساندة وتوجيه الأداء الحكومي نحو المسار الصحيح لتحقيق الهدف المطلوب وهو الإصلاح الإداري والتنمية المحلية للوصول إلى التنمية الشاملة، فالرقابة السياسية نابعة من داخل المجلس التشريعي (البرلمان) والذي يمثل الشعب بكافة طوائفه.

ويعد الأداء الحكومي أساسًا جوهريًا لتحقيق أهداف خطة الدولة للتنمية المحلية ولذا ظهرت الحاجة لتحديث وتطوير وإصلاح الجهاز الإداري بهدف تدعيم قدرته على الوفاء برسالته الأساسية لتحقيق النهضة التنموية.

الكلمات المفتاحية: الرقابة السياسية- الأداء الحكومي – الإصلاح الإداري.

Abstract:

Political oversight is considered one of the most important types of oversight capable of following up on the work of the state's administrative apparatus because it has tools and means that help it in this regard. Its main goal is to support and direct government performance toward the correct path to achieve the

desired goal, which is administrative reform and local development to reach comprehensive development. Political oversight stems from... From within the Legislative Council (Parliament), which represents the people of all sects.

Government performance is an essential basis for achieving the goals of the state's plan for local development, and therefore the need arose to modernize, develop and reform the administrative apparatus with the aim of strengthening its ability to fulfill its basic mission to achieve development renaissance.

Keywords: political oversight - government performance - administrative reform.

المقدمة:

تعد الرقابة أحد أهم أدوات الدولة للإصلاح طبقًا لأهداف وسياسة الدولة، فهى تسعى دائمًا إلى توجيه الأداء الحكومي للصالح العام والحفاظ على موارد الدولة وممتلكاتها وتصحيح المسار.

لذا فإن الرقابة بشتى أشكالها "السياسية، الإدارية، القضائية، الرأي العام" تُعد عنصرًا أساسيًا لضبط وتطوير ومراجعة أداء الحكومة في ضوء أهداف خطة التنمية، وأهم أنواع هذه الرقابة "الرقابة السياسية" خاصة فيما يتعلق بالمشروعات القومية الكبيرة التي تحتاج إلى الوعي والتكاتف وبذل أقصى جهد من الجميع.

ويُعد الإصلاح الإداري هدفًا لمعظم الدول فهو العلاج الفعال للقضاء على البيروقراطية وسوء الإدارة وتطهير الجهاز الإداري من أشكال الفساد المختلفة ومواكبة المستجدات التي تشهدها الساحة الدولية وتوفير فرص أكثر لجودة وسرعة ودقة الأداء الإداري بما يؤدي إلى التنمية في كافة أشكالها.

وتهدف عملية الإصلاح الإداري للقضاء على التسيب في الإدارة ومن ثم المساعدة في تحقيق التنمية في كافة المجالات، حيث أن نجاح تنفيذ خطط التنمية

يرتبط بما تحرزه الدولة من إصلاح إداري حيث يتولى الجهاز الإداري تنفيذ هذه الخطط وهذا يجعل عملية الإصلاح من أولويات الخطط القومية.

مشكلة الدراسة:

تكمن مشكلة الدراسة في محاولة الباحث الكشف عن الأسباب التي قد تعوق العديد من المشروعات القومية وانخفاض مستوى الأداء الحكومي في ظل الأساليب الإدارية غير الفعالة والتي تسعى الدولة إلى تطويرها لتواكب مع التقدم التكنولوجي.

تساؤلات الدراسة:

تتجسد المشكلة البحثية في سؤال رئيسي هو "ما هو دور الرقابة السياسية في تحقيق الإصلاح الإداري وما هى الأساليب التي يمكن استخدامها لتحسين الأداء الحكومي لتوجيهه للمسار الصحيح لدعم وتحقيق الإصلاح الإداري؟"

ويتفرع من هذا السؤال عدة أسئلة فرعية:

١. ما هو دور الرقابة السياسية في تحقيق الإصلاح الإداري؟
٢. ما هى المعوقات التي تواجه خطة الدولة في تحقيق الإصلاح الإداري؟

أهمية الدراسة:

الأهمية العملية: ستوفر الدراسة إطارًا نظريًا للأساليب الجديدة التي اتخذتها الحكومة للإصلاح الإداري وإبراز دور الرقابة السياسية في تحقيق الإصلاح الإداري.

الأهمية التطبيقية: تسعى الدراسة الحالية الوصول إلى أنسب نموذج لتحقيق الرقابة السياسية على الأداء الحكومي يمكن تطبيقه في ضوء التحول الرقمي لتيسير العمل على تحقيق الإصلاح الإداري.

أهداف الدراسة:

١. تشخيص جوانب القوة والضعف في الأداء الحكومي كبداية للعلاج والإصلاح.
٢. الوصول إلى صورة واضحة عن الأداء السياسي للمجالس التي تقوم بالرقابة السياسية مثل مجلس النواب في علاقتها بالأداء الحكومي.
٣. معرفة أساليب ووسائل الرقابة السياسية لتحقيق الإصلاح الإداري.

٤. التوصل لأفضل الطرق لتفعيل دور الرقابة السياسية بما يؤدي إلى تطوير الأداء الحكومي.

حدود الدراسة:

الحدود الموضوعية: تركز الدراسة الحالية على ممارسة الرقابة السياسية على الأداء الحكومي من خلال عملية الإصلاح الإداري والتنمية المحلية.

الحدود الزمانية والمكانية: تقتصر الدراسة الحالية على المشروعات القومية العملاقة الحديثة في نطاق محافظة الإسماعيلية.

منهج الدراسة:

سوف يستخدم الباحث المنهج الاستقرائي الذي يعتمد على الملاحظة غير المباشرة والملاحظة الوثائقية على الكتب والدوريات والمجلات العلمية وغيرها من مصادر المعلومات التي تخدم مشكلة الدراسة للوصول من خلالها لنتائج تخدم المجال العلمي، وكذلك سيستخدم المنهج الاستنباطي الذي يعتمد على وجود فكرة بديهية أو مفاهيم ونتائج سابقة واستخلاص نتائج معينة بناءً عليها، وذلك للإلمام بالظاهرة موضوع الدراسة والتعرف على جوانبها المتعددة.

تقسيمات الدراسة:

الإطار العام للدراسة
المحور الأول: الرقابة السياسية
المحور الثاني: الأداء الحكومي
المحور الثالث: الإصلاح الإداري
النتائج والتوصيات

المحور الأول: الرقابة السياسية:

نعني بالرقابة السياسية ذلك النوع من الرقابة الذي يقوم به كافة فئات الشعب بمراقبة أعمال الجهاز الحكومي في الدولة وذلك عن طريق من ينوب عنهم في المجالس النيابية المنتخبة (مجلس النواب) بهدف الإطمئنان على سير العمل في

المرافق العامة بصورة سليمة وكشف الأخطاء أو المخالفات التي قد تحدث داخل المنظمات العامة للوصول إلى تصحيحها.

ويسند أمر الرقابة السياسية (البرلمانية) على أعمال الإدارة العامة إلى المجالس البرلمانية أو التشريعية وذلك على المستوى الشعبي العام، بينما على المستوى المحلي الإقليمي، فتمارس هذه الرقابة عن طريق المجالس الشعبية المحلية المنتخبة وذلك في حدود نطاقها الإقليمي، ويكون الهدف الرئيسي من وراء فرض هذا النوع من الرقابة هو التأكد من التزام الإدارة العامة في ممارستها للأنشطة والأعمال المختلفة بما نصت عليه القواعد واللوائح القانونية المصدق عليها من تلك المجالس.

وقد حددت الثلاث فقرات الأولى من المادة (١٢٤) في الدستور المصري (٢٠١٤) أن تشمل الموازنة العامة للدولة كافة إيراداتها ومصروفاتها دون إستثناء، ويعرض مشروعاه على مجلس النواب قبل تسعين يومًا على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تكون نافذة إلا بموافقته عليها، ويتم التصويت عليه بابًا بابًا.

ويجوز للمجلس أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة، عدا التي ترد تنفيذًا لالتزام محدد على الدولة.

وإذا ترتب على التعديل زيادة في إجمالي النفقات، وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات تحقق إعادة التوازن بينهما وتصدر الموازنة بقانون يجوز أن يتضمن تعديلاً في قانون قائم بالقدر اللازم لتحقيق هذا التوازن.

نشأة وتطور الرقابة السياسية:

ظهرت الرقابة السياسية (البرلمانية) في الولايات المتحدة الأمريكية وتطورت بشكل واسع النطاق في بداية القرن العشرين، وارتبط ذلك التطور بالنمو الملحوظ للكادر الفني بالكونجرس، وتنامى الإدارات الفيدرالية، ونتج عن ذلك تطوير وسائل عديدة للأدوار التشريعية على البيروقراطية، وتوقف تطور هذا النوع من الرقابة في الدول النامية وفقًا للتطور السياسي الذي حققته هذه الدول نتيجة اتصالها بالغرب الإستعماري.

ونشأة الرقابة السياسية في فرنسا في دستور السنة الثالثة للثورة وعملت على إنشاء هيئة سياسية يكون لها الحق في الرقابة على دستورية القوانين، وكان البرلمان في ظل دستور الجمهورية الثالثة عام ١٨٧٥ ينقسم إلى مجلس الشيوخ Le Senat ومجلس نواب La Chambre de Deputs، بينما قسم دستور الجمهورية الرابعة الصادر عام ١٩٤٦ إلى جمعية وطنية ومجلس للجمهورية، وفي ظل دستور عام ١٩٥٨ استقر الأمر على تقسيم البرلمان إلى مجلسين أيضًا وهما الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ.

وبدأت ممارسة الرقابة السياسية بصورة واضحة وفعالة في فرنسا منذ عام ١٩٩٢، حيث كان للبرلمان الحق في الرقابة على أعمال الحكومة فيما يتعلق بالقوانين الإقتصادية المتعلقة بالإتحاد الأوروبي.

وفي مصر عام ١٨٢٤ تأسس المجلس العالي في عهد محمد علي باشا وكان الهدف منه هو التشاور حول شئون البلاد بمشاركة فئات مختلفة من الشعب يتم اختيارهم بحكم وظائفهم وهذه هى البداية الحقيقة لأول مجلس نيابي، مرورًا بتجربة مجلس شورى النواب في عهد الخديوي إسماعيل ١٨٦٦. وصدرت اللائحة الأساسية لهذا المجلس، وكان اختصاصه المداولة في المواضيع التي تحيلها الحكومة إليه، وكان للمجلس الحق في سن القوانين، ويشترط أن يوافق الخديوي عليها، فلا يكون للمجلس حق إقرار القانون دون موافقة الخديوي عليه إلا وأصبح لاغي، واقتصرت آراء هذا المجلس على مجرد أن تكون استشارية، والقرار النهائي للخديوي.

وبعد نهاية الحرب العالمية الأولى قامت ثورة ١٩١٩ والتي كان من نتائجها صدور تصريح ٢٨ فبراير ١٩٢٢ وقررت فيه بريطانيا إنهاء الحماية على مصر، وصدر أول دستور لمصر المستقلة والذي أخذ بالنظام النيابي عام ١٩٢٣والذي نظم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وجعل الوزارة مسئولة أمام البرلمان.

وقد أخذ الدستور المصري عام ١٩٢٣ بنظام المجلسين وهما (النواب والشيوخ)، وقد عدل في دستور ١٩٥٦ إلى نظام المجلس الواحد، وأخذ دستور ١٩٧١ بنظام المجلس الواحد إلا أنه عدل عن ذلك وأخذ بنظام المجلسين بإنشاء مجلس الشورى

بالتعديل الدستوري الذي صدر عام ١٩٨٠. وتعاقبت الدساتير المصرية في هذا الشأن وصولاً إلى دستور ٢٠١٤ والذي نص على أن يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الإقتصادية، والإجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك على النحو المبين في الدستور.

مفهوم الرقابة السياسية (البرلمانية):

تعد الرقابة السياسية من أهم أنواع الرقابة على الجهاز الإداري للدولة ويناط بها تحقيق الإصلاح ومحاربة الفساد، وقد تناول العديد من العلماء مفهوم الرقابة السياسية بالتعريف والتوضيح فقد تم الإشارة إليها بأنها الرقابة التي يتولاها البرلمان عن طريق توجيه الأسئلة والإستجوابات وطرح الثقة بالوزارة، والقيام بإجراء التحقيق عن طريق لجان معينة.

وقد عرفها إيهاب ذكى سلام بأنها "سلطة تقصى الحقائق على أعمال الحكومة بهدف الكشف عن الأخطاء أو الخلل في تنفيذ القواعد العامة في الدولة، وتقديم المسئول عن هذا الخطأ إلى المساءلة سواء كان الحكومة بأكملها أو أحد الوزراء.

وعرفت بأنها "الوسيلة التي يقوم من خلالها البرلمان والبرلمانيون بمراقبة الحكومة ومسائلتها نيابة عن الشعب".

كما عرفت بأنها "دراسة وتقييم تصرفات الحكومة مقرونة بحق البرلمان في إصدار قرارات قد تؤدي إلى إستقالة الحكومة إذا سحبت منها الثقة.

نطاق الرقابة السياسية (البرلمانية):

هناك اتفاق بين الفقهاء على أن جميع الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية تكون خاضعة للرقابة السياسية، ويكفي لتحريك مسئولية الوزير أن يكون العمل داخلاً في اختصاصه سواء كان سياسيًا أو إداريًا، فالبرلمان يراقب السياسة العامة للوزراء، ويبحث في مدى صحة التصرفات والقرارات سواء كانت إيجابية أم سلبية، مشروعة أم غير مشروعة، والبحث في توافق تلك التصرفات مع مصالح الدولة العامة.

أهمية الرقابة السياسية (البرلمانية) والحاجة إليها:

تحتل الرقابة السياسية (البرلمانية) مكانًا هامًا ومؤثرًا داخل أشكال الرقابة الأخرى نظرًا لما تتمتع به من اتساع نطاقها وشمولها وتعدد أدواتها ووسائلها، والتي يمارسها نواب الشعب، وقد أصبحت هذه الوظيفة في الوقت الراهن هى الأكثر شهرة بالنسبة للبرلمانات. وتنبع أهمية الرقابة البرلمانية من افتراض أن السلطة التشريعية هى التي تمثل الشعب الذي هو مصدر جميع السلطات، فجميع السلطات تعمل لرفاهية الشعب وأمنه وحماية حقوقه التي كفلها الدستور، وهذا لا يعني أن تطغى السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية بل يقتصر دورها على الرقابة والمحاسبة إلى جانب التشريع، ويكتسب هذا النوع من الرقابة أهميته في إطار محاسبي قوي وفعال تجاه أداء السلطة التنفيذية.

وتظهر الحاجة إلى الرقابة السياسية، نتيجة لتضخم حجم المنظمات الإدارية وتعقد أنشطتها، وضعف أنظمة الإشراف على أداء العاملين داخل الجهاز الإداري، فغياب الرقابة القوية قد يؤدي إلى انحراف النتائج عن الخطط الموضوعة، وانخفاض معدلات الإنتاج المتوقعة، والرقابة هى الوظيفة الهامة والضرورية لتدعيم التنظيم ورفع معنويات العاملين.

معنى ما سبق فإن قيام البرلمان بمهمة الرقابة السياسية على الأداء الحكومي أمر ضروري، طالما أنه السلطة التي إعتمدت خطط وأهداف الدولة والتي تسعى الحكومة إلى تحقيقها من خلال الإطار المحدد لكيفية الأداء، ولا يكتمل الدور الذي يقوم به البرلمان في التخطيط لعمل الحكومة إلا بوجود الرقابة الصارمة والفعالة والتي هدفها هو التحقق من صحة الأداء، بل والعمل على رفع مستوى كفاءته.

أهداف الرقابة السياسية (البرلمانية):

- التأكد من أن أداء الحكومة للأعمال المنوطة بها يسير وفق القانون والأهداف العامة للدولة، ويتوقف ذلك على مدى توافر البيانات والمعلومات لدى أعضاء البرلمان عن مختلف أجهزة الدولة الإدارية، حيث أن الرقابة تعمل على اكتشاف الأخطاء الناجمة عن عدم التنفيذ السليم لقواعد الدولة العامة من خلال فحص تلك البيانات والمعلومات

الإدارية، فالقواعد العامة لا تتوقف فقط على التشريعات والقوانين بل تمتد إلى مدى التزام الحكومة في سياستها أمام البرلمان، والقواعد الواردة في اللوائح التنفيذية.
- وضع حدود للسلطة التنفيذية بحيث لا تنفرد بالحكم وألا تمارس أعمالها بشكل شخصي، فالرقابة البرلمانية تهدف إلى تقييد السلطة التنفيذية بالقوانين التي تجعلها تسير نحو الطريق السليم وتحقيق مصلحة الدولة العامة، حتى لا تصدر منها قرارات وأعمال غير مشروعة. بالإضافة إلى محاسبة موظفي السلطة التنفيذية في حالة تقصيرهم في أدائهم للأعمال والأنشطة العامة.
- تعزيز حرية ورفاهية المواطنين، حيث أن الهدف الأساسي للرقابة السياسية، هى تقييم أثر الإجراءات التي تتخذها الحكومة على المجتمع، والتأكد من توفير الموارد المناسبة لتنفيذ الأنشطة الحكومية، وتحديد الآثار السلبية لسياسة الحكومة، ومراقبة تنفيذ الإلتزامات الوطنية والدولية، ومن خلال هذا النوع من الرقابة تسهم البرلمانات على تحقيق التقدم الإجتماعي والإقتصادي المستدام وتحقيق أهداف التنمية بصورة عامة (الشاملة).

معوقات الرقابة السياسية:

- أما بالنسبة لمعوقات الرقابة البرلمانية (السياسية) فيشار إلى الرقابة بأنها عملية انتقائية وفقًا لما يقوله "أوجال" و"كييف" بأن الرقابة منحازة وإنتقائية، وهذا يعني أن القائم بعملية الرقابة قد يختار حدثًا ما ليراقبه ويستبعد آخر يستحق الرقابة عليه، وذلك لتحقيق أهداف محددة.
- وعلى الرغم من وسائل الرقابة السياسية المختلفة كالسؤال والإستجواب والتحقيق البرلماني، والتي تهدف إلى غاية واحدة وهى تقويم وإصلاح الأداء الحكومي إلا أن بعض أعضاء البرلمان الحديثين قد لا يكون لديهم الخبرة على معرفة الهدف المطلوب من وراء هذه الوسائل المتبعة، واتخاذها وسيلة لتحقيق أهداف أخرى، مما يؤدي إلى قصور هذه الوسائل في تحقيق أهدافها. لذلك يقوم البرلمان بعقد دورات تدريبية في بداية كل فصل تشريعي جديد لنقل هذه الخبرات إلى أعضاء المجلس الجدد.

- كما أن التعقيد في إجراءات ووسائل الرقابة يؤدي إلى البطء الشديد في سير خطواتها وضياع الجهد والوقت.
- صعوبة وضع معدلات لقياس الأداء في مجال الإدارة العامة والتي يتم على أساسها قياس إنجازات العاملين، حيث يصعب قياس الكثير من الأعمال الحكومية من الناحية الكمية نظرًا لإختلاف طبيعة الأنشطة التي تقوم بها كل مؤسسة وتبعًا لأهدافها المنشودة.
- تدخل السلطة التشريعية في تفاصيل أداء الإدارة العامة مما يؤدي إلى عرقلة العمل الإداري، والإهتمام بالجوانب الرقابية دون موضوعيتها ومضمونها، ويرى محمد عثمان إسماعيل أن عدم الموضوعية في الرقابة البرلمانية (السياسية) قد يرجع إلى ظهور بعض ممثلي الشعب بمظهر المدافعين عن مصالحه ويكون ذلك بهدف الدعاية وكسب الأصوات الإنتخابية فضلاً عن عدم توافر المهارات والقدرات للحكم على الأداء الحكومي ومستوى كفاءته، مما يجعل الرقابة البرلمانية بوسائلها المختلفة غير محققة بصورة كاملة لأهداف الرقابة الموضوعية.

المحور الثاني: الأداء الحكومي:

حددت الدساتير مهام الحكومة التي يجب أن تنجزها وفق خطة التنمية ويراقب البرلمان أداء الحكومة لإنجاز هذه المهام ويحاسب الحكومة على أي تقصير ويعمل على تصحيح المسار. والأداء الحكومي هو الأداء الكلى للدولة وهو ما يعكس الأداء الجزئي لمؤسساتها العامة والخاصة.

ويعد مصطلح الأداء لاتيني الأصل Performer ولكن أعطته اللغة الإنجليزية معنى محدد performance بمعنى تأدية أو إنجاز عمل، أو بمعنى آخر القيام بأنشطة تساعد على الوصول إلى الأهداف التي تسعى المنظمات إلى تحقيقها.

كما يشير مفهوم الأداء إلى (البرامج) والأهداف التي تسعى المنظمات إلى تحقيقها من خلال العاملين فيها، وبالتالي فهو مفهوم يعكس كلاً من الوسائل والأساليب المتبعة لتحقيق هذه الأهداف والبرامج، أي أنه يربط بين أوجه النشاط المختلفة وبين الأهداف المطلوبة عن طريق مهام وواجبات يقوم بها الموظفون داخل تلك المنظمات.

معايير نجاح الأداء الحكومي:

إن تحديد معايير نجاح الأداء الحكومي ما هو إلا نتاج لتطور الفكر الإداري ويتوقف نجاح المؤسسات الحكومية على قدرتها في حل المشاكل التي تواجهها والقدرة على صنع واتخاذ القرارات التي توازن بين المصالح العامة المختلفة.

وعندما تحقق تلك المنظمات درجات عالية من الكفاءة الإنتاجية والمحافظة على المال العام وتطوير خدماتها وتبسيط إجراءاتها واحترامها لمبدأ العدل والمساواة وصولاً إلى تحقيق مستويات عالية من الرضا المجتمعي، فإنها بذلك تسير في المسار الصحيح الذى يقود بدوره إلى تحقيق عملية التنمية الشاملة.

ويتطلب الحكم بنجاح الأداء الحكومي في مؤسسات الدولة المتعددة عدة معايير هى:

- **إدارة حكومية حديثة تستجيب لمتطلبات المواطنين:**

تشكل السلطة التنفيذية الجهاز الإداري الذى يقوم بتأدية الوظائف الحكومية المختلفة وتقديم الخدمات التي يحتاج إليها المواطنين، وهذا يتطلب جهاز إداري ذات كفاءة وإنتاجية عالية حتى يكون قادرًا على الاستجابة لمتطلبات المواطنين وتقديم الخدمات بجودة عالية وفى الوقت المناسب، ويعتمد نجاح الإدارة الحكومية على توفير الهياكل والعمليات التي تتسم بالمرونة وتساعد المواطنين على المشاركة في رسم السياسة العامة وتحديد احتياجاتهم ومتطلباتهم المجتمعية بمعنى آخر وهو أن يكون المواطنين هم محور الاهتمام الاستراتيجي للإدارة الحكومية.

- **المعالجة التشريعية لأوضاع ومشاكل العاملين بالجهاز الحكومي:**

إن أهمية المعالجة التشريعية المبنية على الالتزام بقواعد محددة لمشاكل وأوضاع العاملين بالجهاز الإداري للدولة تنبع من فكرة أساسية مفادها أن نجاح الإدارة الحكومية بكافة أجهزتها في تحقيق الصالح العام وتوسيع نطاق الخدمة العامة، يعتمد في المقام الأول على مستوى كفاءة العاملين بها ووعيهم الكامل بالمهام والمسئوليات الموكلة إليهم في ظل وجود تنظيم قانوني عام وموحد يشمل كافة العاملين بالمنظمات الحكومية، ويقوم بتنظيم أوضاعهم الوظيفية بصورة ثابتة ومستقرة، وتلك هي الضمانة الأساسية والكبرى لتحسين وتطوير الأداء في العمل

العام والوفاء بمبدأ توسيع نطاق الانتفاع بالخدمات العامة، فلا يجوز المطالبة بتحقيق مستوى ذو كفاءة عالية من الأداء في الخدمات والمنافع العامة دون الاستناد في ذلك إلى قاعدة صلبة من التنظيم القانوني الثابت والعادل لأوضاع العاملين بالوحدات الحكومية من جهة، ومعالجة المشاكل والقصور التي قد تنتاب أوضاعهم الوظيفية من جهة أخرى، كل ذلك يؤدى بدوره إلى نجاح الأداء الحكومي ككل.

- **الاهتمام بمصالح المجتمع ككل:**

وتعنى النظرة الشاملة والمستقبلية لمصالح المجتمع بكافة فئاته وطبقاته ومناطقه، وتقديم الخدمات التي تلبى احتياجات أفراده بإجراءات مبسطة وفى الوقت المحدد لمكافحة كافة أساليب الفساد الإداري والسياسي، والمحافظة على المصادر الطبيعية، وضمان المشاركة الديمقراطية لكافة أطياف المجتمع. فضلاً عن تغيير ثقافة المؤسسات الحكومية التنظيمية من ثقافة بيروقراطية جامدة إلى ثقافة الجودة الشاملة والتميز في الأداء المؤسسي، مع التأكيد على أن التميز في الأداء يشمل كافة عناصر الجهاز الإداري الحكومي وليس جزءاً منه.

المضمون الحقيقي لعملية تقييم الأداء الحكومي:

ومن الضروري أن تكون عملية تقييم الأداء مستمرة ومصاحبة لتدفق الأنشطة في توافق زمني مناسب يجعل الإدارة قادرة على اكتشاف الانحراف في الأداء، ومن ثم اتخاذ القرارات التي تعمل على تصحيح مسار الأداء وصولاً إلى الأهداف المطلوبة.

ولتقييم الأداء أهمية كبرى فهو يعتبر الوسيلة الهادفة إلى تحقيق هدف محدد، وهو الناتج والمحصلة النهائية لكافة الأنشطة التي تقوم بها مختلف المنظمات سواء كانت عامة أو خاصة. حيث يرتبط الأداء بدورة حياة المنظمة منذ نشأتها ويتوقف مستوى الأداء على قدرة المنظمة على التقدم الذى تحرزه من مرحله إلى أخرى.

أهمية الرقابة السياسية (البرلمانية) للأداء الحكومي:

يتبلور العمل الإداري في مختلف المنظمات عادةً في شكل قرارات تجسد الأهداف والنتائج المرجوة، وتمارس تلك المنظمات العديد من الأنشطة المختلفة التي

تهدف إلى تحقيق النفع والصالح العام، ولكنها عادة ما تواجه عمليات تشويش وتحريف قد تكون صادرة من داخل التنظيم أو من خارجه وتعمل على تصوير الإنجازات في بعض الأحيان في غير صورتها الحقيقية أو بمعنى آخر تعمل على إعاقة تلك الأعمال وانحرافها عن المسار السليم ومن هنا يتبين أهمية الدور الرقابي في توجيه الأنشطة داخل المنظمات لكي تصل إلى المسار الصحيح.

وتقوم المجالس النيابية بممارسة رقابتها على أعمال ومشروعات وبرامج الحكومة وتقوم بتعديلها من حين إلى آخر، فالمجلس التشريعي (الرقابة البرلمانية) يراقب كافة الأمور المالية المتعلقة بالسلطة التنفيذية (الحكومة)، وذلك عن طريق اعتماد الميزانية السنوية للدولة وذلك للتأكد من أن الصرف المالي يتم وفقًا للنظم المالية المقررة، بالإضافة إلى تقييم مدى فعالية تنفيذ البرامج الحكومية.

وتؤدي ممارسة الرقابة البرلمانية الصحيحة إلى تحسين وتطوير الأداء الحكومي وتضمن فيه الشفافية وتجعله يعمل دائماً لمصلحة المواطن ومن واجب الحكومة أن تطلب الرقابة وتسعى إليها، فالرقابة هي التي تعمل على تصحيح إجراءات الحكومة أولاً بأول.

ومن الواضح أن الأداء الجيد ينتج عن رقابة واعية مستمرة تستخدم معايير موضوعية للحكم على الأداء وتحديد أساليب التطوير، إلا أنه من الضروري لتطوير الأداء في أي مؤسسة وجود جهة تراقب هذا الأداء وتحاسب على التجاوزات.

المحور الثالث: الإصلاح الإداري:

مفهوم الإصلاح الإداري:

ازداد الإهتمام بمصطلح الإصلاح الإداري في ثمانينيات القرن الماضي. عندما دعى علماء الإدارة الحكومات لتطبيق هذا الفكر الجديد على أنظمتهم الإدارية حيث أنه يعتمد على التغيير والتطوير في أداء الأجهزة الإدارية.

الإصلاح الإداري لغويًا:

الإصلاح نقيض للفساد، وهو مصدر للفعل أصلح، وأصلح الشيء بعد فساده أي أزال عنه الفساد وأصلح في عمله أي جعله مفيدًا ونافعًا، فالإصلاح من الناحية اللغوية هو التغيير إلى الأحسن والأفضل.

الإصلاح اصطلاحًا:

هو العمل من أجل الخير والعلاج وعكس الخير والعلاج: الشر والخبث.

ويرى (أحمد رشيد) أن الإصلاح الإداري ينطوي على دراسة متأنية ونهج تدريجي في سبيل تحقيق تغيير وتنظيم في جهاز الدولة الإداري.

ويضيف أنه مجموعة العمليات والأنشطة التي تهدف إلى تطوير وتنمية الهيكل الإداري للدولة بما يؤدي إلى زيادة كفاءتها لتنفيذ سياساتها العامة وتحقيق الأهداف المطلوبة.

ويرى (جيرالد كايدن) وهو من أهم أنصار البعد الإجتماعي للإصلاح الإداري، أن التطوير الإجتماعي هو الذي يشكل الرؤية والإطار العام للإصلاح الإداري، ولا يمكن الحديث عن الإصلاح بدون التطوير الإجتماعي، حيث أن كلاً منهما يتداخل مع الآخر ويسانده، فهو يعني بذلك أن الإصلاح الإداري نتيجة طبيعية لتطور القوى الإجتماعية الساعية إلى تحقيق تطور إداري بصورة ملموسة وليست بعشوائية.

وعرفته (سحر الحملي) بأنه مجموعة من الجهود السياسية والإدارية والإقتصادية والثقافية تؤثر إيجابيًا في سلوكيات ونظم وعلاقات وأدوات وأساليب العمل من أجل تحقيق تنمية قدرات الجهاز الإداري، بما يضمن له مستوى عالي من الكفاءة في إنجاز الأهداف العامة.

وعرف (علي السلمي) الإصلاح بأنه التغيير إلى الأفضل في أسلوب ومستوى الأداء داخل مجتمع معين من خلال إحداث تطوير فكري في أساليب الوظيفة الإدارية لهذا المجتمع.

أهمية ومبررات الإصلاح الإداري:

يعتبر الإصلاح الإداري ضروري لكفاءة السياسات العامة للدولة، والتي تعمل على تحقيق الكفاءة الإقتصادية والمالية وتطوير قدرات الجهاز الإداري لتوفير البيانات والمعلومات الصادرة منه بدقة وموضوعية، والعمل على خلق الثقة بين المواطنين والحكومة.

وتجدر الإشارة إلى أن الحاجة إلى الإصلاح لا تتوقف أبدًا، بل هى عملية مستمرة، ولا تعني أن هناك مشاكل في المؤسسات الحكومية تحتاج إلى حل، وإنما هى عملية تطوير مستمرة ما دامت هذه المؤسسات والتنظيمات الإدارية موجودة.

وتظهر أهمية الإصلاح الإداري وذلك عند الحاجة إلى الإرتقاء بأداء الخدمات العامة والقضاء على الفساد الإداري، والرغبة في تحقيق الديمقراطية وجعل الجهاز الإداري للدولة أكثر مرونة في التعامل مع المواطنين، وخلق المناخ الذي يعمل على تلبية إحتياجات العاملين، وإشراكهم في وضع الأهداف والسماح لهم بالحرية في العمل وحل المشاكل وتوجيه سلوكهم نحو تحقيق أهداف المنظمة.

ضرورة الإصلاح الإداري:

يعتبر الإصلاح الإداري ضروري لكفاءة السياسات العامة للدولة حيث ترتبط جودة القرارات الحكومية بكفاءة البيانات والمعلومات المقدمة منه، كما أنه علامة فارقة في طريق السير نحو الديمقراطية وتحقيق التنمية، وأساس بناء جسور الثقة بين المواطنين والحكومة، وجوهر ولاء المواطن للدولة.

معوقات الإصلاح الإداري:

وتتعدد المعوقات التي تقف أمام جهود الإصلاح ومن أهمها:

١ـ المركزية وعدم وضوح أهداف المنظمات الإدارية:

أن المشكلة الرئيسية داخل المنظمات الإدارية والتي تحتاج إلى علاج مستمر هى مستوى تركيز أو عدم تركيز السلطة، ولا يقتصر الأمر فقط على طبيعة الصلاحيات المفوضة، بل يتعلق بحجم وكمية هذه الصلاحيات المفوضة للمستويات الإدارية. وتعمل المركزية على تكريس السلطة والقوة في يد جهة محددة داخل الهيكل التنظيمي

وبمعنى أخر، هى حصر للسلطة في المستويات الإدارية العليا، وبالتالي فإن عملية اتخاذ القرارات وتيسير الأمور التنظيمية تتم عن طريق الإدارة العليا فقط. ومن ثم تكون المستويات الدنيا من التنظيم الإداري منفذة فقط للقرارات وربما دون دراية بأهدافها وقد يؤدي ذلك إلى عدم الجدية في تنفيذها وأحيانًا إفشالها لإحراج المستويات العليا من الإدارة.

٢- روتينية الأداء الوظيفي:

قد يتسبب روتين الأداء الوظيفي في تفكير طالب الخدمة في شخص وسيط يساعده في تسهيل مهمته لكى يحصل على هذه الخدمة أو الإبتعاد عنها في حال لم تكن ضرورية. وذلك يؤدي إلى انتشار ظاهرة الفساد الإداري، حيث أن الخدمة غير الرسمية قد تؤدي إلى دفع الرشوة للحصول عليها وبالتالي تكون الوظيفة العامة الحكومية أداة للمجاملات الشخصية، مما يؤدي إلى التفرقة بين المواطنين في تقديم الخدمة العامة وهذا يعتبر خللاً كبيرًا لمبدأ المساواة بين المواطنين. وقد أدى ذلك إلى نشأة مكاتب خاصة لتقديم الخدمات للمواطنين حيث يشعر المواطن أنه من الأفضل أن يدفع لها قيمة هذه الخدمة وأن يشتري راحته من الروتين الممل في الحصول عليها بنفسه.

٣- غياب المساءلة حول الأداء والإنجازات في المجتمع:

إن نجاح العملية الإدارية بل والجهاز الإداري في تحقيق أهدافه للمجتمع يتوقف على كفاءة العاملين بالجهاز الإداري وقدرتهم على إتمام المهام الموكلة إليهم، ويكون من الضروري تعزيز المساءلة حول الأداء أي حق المواطنين في مساءلة المسئولين في الجهات الحكومية أو القطاع الخاص أو فئات المجتمع المدني، عن أدائهم ومدى إنجازهم للخدمات العامة التي تقدم إليهم، وتعتبر عملية المساءلة ذات أهمية كبرى ليس على القطاعات الحكومية فقط بل أيضًا على نشاط المؤسسات العامة والشركات الكبرى، والتي يساهم ويتأثر بأنشطتها المواطنين.

٤ـ كثرة وتشعب القوانين واللوائح الإدارية:

إن المتابع للقوانين والأنظمة السارية في معظم البلدان النامية يجد نفسه في مواجهة غابة كثيفة من القوانين التي احتوت في الواقع على العديد من التغيرات، ما أدى إلى تداخل وتشابك هذه القوانين وجعل المتخصصين في عملية الإصلاح يضلوا الطريق بين الأصل والفرع. وفي بعض الأحيان نجد تعديلات تتبع بعضها البعض مما قد يربك متخذ القرار.

٥ـ ضعف وظيفة المراقبة والتقييم:

تتسم وظيفة المراقبة والتقييم بنقاط ضعف أساسية تقلل من فعاليتها وتحرم الإدارة من النتائج الإيجابية التي يمكن تحقيقها إذا تم تنفيذ هذه الوظيفة بصورة جيدة، حيث تتم عملية المراقبة أحيانًا بعد حدوث الأخطاء والإنحرافات، وتركز وظيفة المراقبة على العمليات والأساليب المستخدمة في أداء المهام الوظيفية بغض النظر عن مستوى الأداء نفسه ومدى تميزه.

النتائج:

١. تسهم الرقابة السياسية بصورة فعالة في عملية الإصلاح الإداري.
٢. تعمل الرقابة السياسية على تقويم الأداء الحكومي.
٣. للإصلاح الإداري أهمية واضحة في تطوير الأداء الحكومي.

التوصيات:

توصى الدراسة في ضوء هذه النتائج بما يلي:

١. زيادة فعالية دور المجالس المحلية والنيابية في الرقابة على الجهات الحكومية.
٢. العمل على تنفيذ توصيات المجالس النيابية بصورة دقيقة وسريعة لتحقيق الإصلاح الإداري ومحاسبة المقصرين.
٣. عقد لقاءات حوارية بين أعضاء المجالس النيابية وبين أعضاء الجهاز التنفيذي في الدولة لتحديد المعوقات التي تعوق عملية التنمية والتعاون معًا لمواجهتها.
٤. ترسيخ قيم التعاون والعدالة والمساواة والمواطنة في عملية التنشئة الإجتماعية للطلاب في المدارس والجامعات لتهيئة البيئة المناسبة للإصلاح الإداري.

المراجع:

١. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، **المبادئ الدستورية العامة**، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
٢. أحمد رشيد، **إدارة التنمية للدول النامية**، القاهرة، مكتبة مدبولي، ١٩٨٥.
٣. أحمد صقر عاشور، **إصلاح الإدارة الحكومية: آفاق إستراتيجية للإصلاح الإداري والتنمية الإدارية العربية في مواجهة التحديات العالمية**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ١٩٩٥.
٤. أماني خضير، سلوى السعيد فراج، **التنمية السياسية**، جامعة قناة السويس، مركز التعليم المفتوح، بدون سنة نشر.
٥. أهمية الإصلاح الإداري في الإرتقاء بأداء المؤسسات الحكومية .https://www.alkhaleej ae.com
٦. إيهاب زكي سلام، **الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني**، رسالة، دكتوراه ، جامعه القاهرة، كلية الحقوق، ١٩٨٥.
٧. التقرير البرلماني العالمي لعام ٢٠١٧، الرقابة البرلمانية: قدرة البرلمان على مساءلة الحكومة. مسترجع من http://www.iknowpolitics.org
٨. خليل عبدالمنعم مرعي، أدوات الرقابة البرلمانية لمجلس النواب في ظل دستور ٢٠١٤ ولائحته ٢٠١٦، **مجلة كلية الإقتصاد والعلوم السياسية**، جامعة القاهرة، المجلد ٢٠، العدد ٤، أكتوبر ٢٠١٩.
٩. عبدالغني بسيوني عبدالله، **أصول علم الإدارة العامة – دراسة لأصول ومبادئ علم الإدارة العامة في الإسلام (الولايات المتحدة – فرانسا – مصر ولبنان)**، الدار الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٢.
١٠. عفيفي كامل عفيفي، **الأنظمة النيابية الرئيسية**، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
١١. علي السلمي، **التخطيط والمتابعة**، دار غريب للطباعة والنشر، القاهرة، دون سنة نشر.
١٢. عمرو هاشم ربيع، **موسوعة المفاهيم والمصطلحات الإنتخابية والبرلمانية**، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٩.
١٣. المادة (١٠١) دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤.
١٤. مادة (١٢٤) دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤.
١٥. محمد عثمان إسماعيل حميد، **الإدارة العامة**، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.
١٦. محمد ماهر الصواف، موقع الإدارة العامة والمحلية على الإدارة العامة بوابة التنمية والتقدم، ١٠ فبراير٢٠١٦ https://www.Kenana online.Com

١٧. مراحل تطور الحياة النيابية في مصر، الهيئة العامة للاستعلامات http://www.sis.gov.eg

١٨. مصطفى محمود عفيفي، **مبادئ وأصول الإدارة العامة**، الجزء الثاني (عمال الإدارة العامة)، كلية شرطة دبي، ١٩٩٢.

١٩. مصطفى يوسف كافي، **الإصلاح والتطوير الإداري: بين النظرية والتطبيق**، سوريا، دمشق، دار ومؤسسة رسلان، ٢٠١٨.

٢٠. نعمان أحمد الخطيب، **الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.

٢١. هشام محمد فوزي، **رقابة دستورية القوانين بين أمريكا ومصر**، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.

22. Gerald Caiden, **Administrative Reform**, Allan Lane, 1970.

23. http://gate.ahram.org.eg ١٥ ديسمبر ٢٠٢٠ بكري يوثق تاريخ الرقابة البرلمانية والحياة النيابية المصرية.

24. https://www.Masrawy.com/news-essays/details/2019. من شأن الرقابة على أعمال الحكومة، نشرت في ١٤ أكتوبر ٢٠١٩.

25. Philippe Blacher, Droit Constitutionnel: Un Cours Facilement Accessible, de nombreuses references jurisprudentielles, l'essentiel de ce qu'il faut savoir, Paris, Hachette Supérieur, 2007.