

جامعة القاهرة

كلية الحقوق

**دور الجهاز المركزي للمحاسبات
في تفعيل الأداء الحكومي والبرلماني
دراسة مقارنة**

رسالة دكتوراه مقدمة من
الباحث / السيد عبد الملك تركي

إشراف

أ.د/ فتحي فكري

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق - جامعة القاهرة

2013

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلِمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ﴾.

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمُ.

من الآية رقم (٣٢) من سورة البقرة.

عرفان بالجميل

لا يسعني إلا أن أتقدم بأسمى آيات الشكر والتقدير عرفانًا بالجميل لكل من ساهم في إنجاز هذا العمل وإخراجه إلى النور من السادة العلماء الأجلاء في شتى فروع القانون، وأخص بالذكر منهم الأستاذ الدكتور / فتحي فكري، أستاذ القانون العام بكلية الحقوق، جامعة القاهرة، المشرف على الرسالة، والذي كان له دور كبير في تتميم قدراتي ومعارفي، مما عزز إمكانياتي في تقديم هذه الأطروحة، تصصيلاً وتحليلًا وعرضًا، فجاء تناول موضوعات الرسالة دون إطناب ممل أو إيجاز مخل، فلسيادته أدق العرفان بالجميل على ما أولاني به من رعاية وعناية، وتوجيهه وإرشاده، حيث جاءت توجيهاته كلها مليئة بالفقه الرصين، مما عزز الدراسة في بلوغ غاياتها.

كما أتقدم بخالص الشكر والتقدير - أيضًا - للأستاذين الفاضلين عضوي لجنة المناقشة والحكم على الرسالة: الأستاذ الدكتور: علي عبد العال سيد أحمد أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس ، والأستاذ الدكتور: حمدي علي عمر أستاذ القانون العام وعميد كلية الحقوق جامعة الزقازيق.

وذلك لنفضلهما بالموافقة على تقييم هذا العمل المتواضع، فرغم مسؤولياتهم الكبيرة، وأعبائهم المتعددة، فقد تحملوا عبء قراءة الرسالة، وإبداء الملاحظات العلمية عليها والتي سترثي الرسالة وتضيف أبعادًا جديدة إلى الباحث وإلى الرسالة، فلهم مني الشكر والتقدير، وأسأل الله أن يمنحهم عظيم الثواب.

كما أتوجه بالشكر إلى كل من ساندني من الأساتذة أعضاء هيئة التدريس بمختلف الجامعات، والزملاء، والأصدقاء في مختلف المجالات لإنجاز هذا العمل.

وتبقى كلمة أخيرة هي شكري لكل أفراد أسرتي الأويفاء: والدي الجليلين اللذين هما سبب وجودي في هذه الحياة، وسبب تمكيني من إنجاز هذا العمل، وزوجتي الكريمة وأبنائي الأعزاء، وكل إخواني وأخواتي وذويهم الفضلاء على ما واجهوه من صعاب، وما تحملوه من عناء؛ نظراً لفارقني لهم بسبب إنجاز هذا العمل، فكانوا - حقاً - نعم الأهل.

فكل هؤلاء وهؤلاء مني الدعاء كلما سجدت مع الساجدين، ولهم صادق العرفان بالجميل ما أحيانا الله في العالمين.

مقدمة

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله رب العالمين، والصلوة والسلام على أشرف المرسلين، سيدنا محمد،
وعلى آله وصحبه أجمعين، وبعد...

أ - سبب اختيار الموضوع:

تعد الأموال العامة من أهم الركائز الأساسية الازمة لقيام مراقبة الدولة بواجباتها ومسؤولياتها على الوجه المبتغى، وتؤثر بشكل مباشر في تحديد مسار الدولة في المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، كما تعتبر هذه الأموال عنصراً أساسياً لتحقيق أهداف التنمية، بما يعود بالنفع والخير والرفاهية على جميع المواطنين، بل وأبعد من ذلك، فإنها تعد مقوماً أساسياً لبقاء كيان الدولة ذاته متعافياً فتياً، مما يعزز مكانتها الخارجية على المستويين: الإقليمي والدولي، بعد أن أصبحت القوة الاقتصادية هي المعيار الأول للتقاضل بين الدول.

وبالتالي، فإن السياسة العامة للدولة، بما فيها السياسة الخارجية، لن تؤت ثمارها إلا إذا كانت إدارة أموال وممتلكات الدولة تمتاز بالكفاءة والفعالية والرشد الاقتصادي، كما أن ذلك يعكس الأهمية البالغة لحماية تلك الأموال من النهب أو الضياع من جهة، ومن الإهانة وإساءة الاستعمال، من جهة أخرى.

ولتحقيق هذه الحماية لجأت الأمم قديماً وحديثاً إلى وضع آليات متعددة، كان من أهمها تجريم الاعتداء على هذه الأموال بنصوص جنائية تقرر عقوبات رادعة يتم تقييمها عبر المحاكم، ومع تطور الدولة تم إنشاء إدارات متخصصة داخل الجهاز الإداري للدولة؛ لكشف ما يقع بها من أخطاء أو مخالفات مالية أو جرائم أموال عامة، وشيئاً فشيئاً استقلت هذه الإدارات عن السلطة التنفيذية لتأخذ شكل جهاز رقابة مالية خارجية متخصص؛ ولپُسْطَح قادراً على مباشرة الرقابة على استخدام هذه الأموال باستقلالية وحياد، وقد أطلق عليه في آخر مراحل تطوره على المستوى العالمي (Supreme Audit Institution)، وقد تمت ترجمته إلى اللغة العربية بمصطلح (الجهاز الأعلى للرقابة المالية)، وأحياناً بمصطلح (الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة)⁽¹⁾، والذي يقابلها في مصر الجهاز المركزي للمحاسبات.

(1) د. أشرف السيد حامد قبل : دور الأجهزة الرقابية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة المنوفية - 1421هـ - 2000م - ص 467 وما بعدها؛ د. طارق الساطي: الرقابة المالية الخارجية العليا "رقابة ديوان المحاسبة"، بحث (غير منشور) أعد لدراسته من قبل الموظفين الجدد المعينين في ديوان المحاسبة بدولة الإمارات العربية المتحدة بتاريخ 2002/9/15؛ د. عبد الرؤوف جابر - دراسات قانونية مقارنة في قوانين هيئات الرقابة المالية العليا وقانون مراقب

يقوم الجهاز الأعلى للرقابة المالية في الدول الديمقراطية بالرقابة على إدارة الأموال العامة⁽¹⁾ ، سواء فيما يتعلق بتحصيل الإيرادات أو فيما يتعلق باستخدامها (استخداماً جارياً، أو استثمارياً) في شئون المجالات؛ ليقوم بإعداد تقارير مبدئية تحدد نقاط الضعف في إدارة هذه الأموال، والاختلالات الإدارية المسببة لها بشكل مباشر أو غير مباشر، والانحرافات المالية والدلالات التي تعكس افتراض جرائم (جنائية أو تأديبية)، وما قد يرتبط بها من ممارسات فساد عام ثم إبلاغ هيئات التحقيق المختصة بها؛ وعلى ضوء الردود الواردة من الجهات المعنية يقوم ذلك الجهاز بإبلاغ السلطات العليا في الدولة بتقاريره السنوية؛ ليعضع تحت أعين صناع القرارات السياسية نقاط الضعف في إدارة تلك الأموال ، وفي نهاية المطاف يقوم بنشر هذه التقارير على الجمهور.

وهكذا، يسهم هذا الجهاز في الارتفاع بمستوى إدارة الأموال العامة من جهة، وفي ضبط إيقاع المساعلة (القانونية والسياسية) إزاء ما يقع من انحرافات مالية أو اختلالات إدارية تتعلق بها، من جهة أخرى.

ولأهمية الدور الذي يقوم به هذا الجهاز في حماية الأموال العامة، فإن معظم الدساتير في مختلف الدول تكرس نصوصاً تنص على استقلاله، وتحدد طبيعته القانونية واحتصاصاته وعلاقته بالسلطات الأخرى. إلا أنه على عكس ذلك، كان موقف المشرع التأسيسي في دستور 1971؛ حيث لم يتناول تنظيم هذه الجوانب بالنسبة للجهاز المركزي للمحاسبات، مكتفياً بالنص على وجوب عرض تقريره السنوي على مجلس الشعب (مجلس النواب حالياً)، وذلك بمناسبة مناقشة الحساب الختامي للدولة⁽²⁾.

ولم يختلف وضع هذا الجهاز في ظل الدساتير السابقة، فلم يكرس المشرع الدستوري في دستور 1923 استقلال ديوان المحاسبة، إذ أنشى هذا الأخير بموجب القانون 52/1942، أي في تاريخ لاحق على وضع هذا الدستور⁽³⁾ كما لم يتغير الوضع في دستور 1930، أو في ظل الإعلان الدستوري لسنة 1952⁽⁴⁾ ، أو في دستور 1956، أو دستور 1958، أو الإعلان الدستوري لعام 1962، أو دستور 1964 المؤقت. وهكذا، فقد ترددت تبعية هذا الجهاز ما بين رئيس الجمهورية ومجلس الشعب.

=الدولة الإسرائيلي والإعلانات الدولية – 2004 – ص 57 وما بعدها؛ فهمي محمود شكري: الرقابة المالية العليا - بدون تاريخ - ص 45 وما بعدها.

(1) أو غيرها من الأموال التي قد تكون مملوكة للدولة ملكية خاصة مثلاً.

(2) المادة 118 من الدستور.

(3) وإن كان القانون رقم 42/1952 قد صدر في ظل العمل بدستور 1923.

(4) بعد قيام الضباط الأحرار بانقلاب عسكري سلمي على الملك فاروق الأول، قامت الحركة بإسقاط دستور 1923 وإصدار الإعلان الدستوري لعام 1952.

<http://ar.wikipedia.org/wiki/>

لقد عانى الجهاز المركزي للمحاسبات من عدم تمنعه بالاستقلال عن السلطات التنفيذية والتشريعية، مما نال كثيراً من فرص النجاح في تحقيق رقابة مالية فاعلة على استخدام الأموال العامة، فقد ظل أعضاؤه يكابدون من أجل أداء رسالتهم، وتحقيق أهداف جهازهم الرقابي، رغم القيود التي كُلّوا بها على مدار عشرات السنين.

هذا، وقد استرعى نظر الباحث عجز آليات الرقابة المطبقة عن تمكين هذا الجهاز من أداء دوره الرقابي؛ وأدرك أن هذا العجز يمكن في أمرين أساسين:

الأول: ضعف الأداء المؤسسي لجهاز الرقابة ذاته، ومرده إلى افتقار هذا الجهاز للاستقلال المؤسسي عن عن السلطات التنفيذية والتشريعية، وكذلك افتقار أعضائه إلى الصالحيات التي يقتضيها إنجاز العمل الرقابي المضني، وافتقادهم أيضاً للضمانات التي تمكّنهم من مباشرة هذه الصالحيات في إطار من الحيدة والاستقلال والنزاهة^(١).

الثاني: غياب تأثير النتائج والتوصيات التي تتضمنها التقارير الرقابية في تحسين الأداء الحكومي والبرلماني. ويرجع ذلك - في اعتقادنا - إلى أسباب أربعة:

الأول: هو أن الرأي الذي ينتهي إليه الجهاز هو مجرد رأي استشاري غير ملزم (اللهم إلا في أضيق حدود، وهي المتعلقة بأحقية رئيس الجهاز في طلب تشديد الجزاء التأديبي والإحالة للمحاكمة التأديبية)، الأمر الذي أغوى الجهات الخاضعة للرقابة بعدم الالكتراش بتقارير الجهاز.

الثاني: أن هناك عدداً من الجهات لا تخضع لرقابة الجهاز، كرئاسة الجمهورية، ومجلس الشعب، وبعض أنشطة القوات المسلحة، والصناديق الخاصة التي تستعصي على الحصر.

الثالث: أن رئيس الجهاز لا يقوم بإبلاغ النيابة العامة بالوقائع التي تشكل - أو بالأحرى يُرجح أنها تُشكل - جرائم جنائية، كما أنه لا يتم نشر تقارير الجهاز.

الرابع: أن مجلس الشعب لا يعبأ بتقارير الجهاز الذي يرسلها إليه تتراء، مما نميل معه إلى الاعتقاد بوجود شبهة راجحة لوقوع البرلمان في مغبة انحراف سياسي في هذا المجال.

أما بالنسبة لدستور ٢٠١٢^(١)، فقد شاعت حكمـة الله أن يصدر هذا الدستور بينما كانت هذه الدراسة توشك أن تحط رحالها، وقد لوحظ أن المشرع التأسيسي في هذا الدستور حاول أن يكرس وضعاً دستورياً لهذا الجهاز، فخصص الباب

(١) لا شك أن النزاهة تعد فضيلة وهي أمر ضروري لإقامة العدالة في المجتمع.

Ingo Pies & Peter Koslowski, Corporate Citizenship and New Governance The Political Role of Corporations, Springer Science+Business Media B.V. 2011, p.61.

(١) تم تعطيل دستور ٢٠١٢ وفقاً للبيان الذي أعلنه القائد العام للقوات المسلحة ووزير الدفاع في ٢٠١٣/٧/٣، وذلك على ما سلفه فيما بعد. انظر لاحقاً الفقرة رقم (٣٢).

الرابع منه لتنظيم أحكام الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، ولكن هذا التنظيم قد جاء منقوصاً في جوانب عديدة منه، ستسلط الدراسة الضوء عليها في حينه.

وإذا نظرنا صوب الدول المتقدمة نلحظ أن الخطورة الناجمة عن العدوان على الأموال العامة وسوء إدارتها قد حدت - مبكراً - بهذه الدول إلى تبني سياسة تشريعية لمكافحتها، مبناتها التشدد^(٢)، سواء من حيث بسط نطاق الرقابة المالية العليا كي تباشر على كافة الجهات التي تتولى إدارة أموال عامة، أو من حيث بسط نطاق الاختصاصات والمهام التي يقوم بها جهاز الرقابة المالية العليا مع مؤازرته بمؤيدات قانونية تمكنه من أداء دوره على أكمل وجه، فإذا ما حاولت الحكومة الالتفاف حول توصيات هذا الجهاز، غداً البرلمان هو المكان الذي تجري فيه مساعلتها.

وتعد هذه السياسة التشريعية المتشددة بمثابة مبدأ تكاد تجمع عليه الدول الديمقراطية، وإن كانت ترجمتها على أرض الواقع تعكس تفاوت هذه الدول في اختيار الأسلوب الرقابي لمواجهة العدوان على الأموال العامة.

ب - أهمية الموضوع:

إن وجود نظام صارم للرقابة المالية العليا على مالية الدولة يعد من أهم مقومات الدولة القانونية؛ لأن الدولة التي تفرض نظاماً فعالاً لهذه الرقابة على الأموال العامة عبر جهاز مستقل - بحق - تضمن تحقيق مشروعية ونظامية إدارتها، وتتضمن - كذلك - تطبيق مبدأ الاستخدام السليم لها، مما يعزز تحقيق الحوكمة المؤسسية.

وإجمالاً، يمكن القول إن هذا الجهاز يقوم بالفحص استناداً إلى معيارين رئисين: الأول: هو المشروعية والنظمية، والثاني: هو الكفاءة والفعالية والاقتصادية. يجب أن يتتأكد الجهاز عند فحص المشروعية والنظمية من المطابقة لlaw، والموازنة، واللوائح الإدارية، ويفحص، بالنسبة للكفاءة والفعالية الاقتصادية، العلاقة بين التكاليف والعوائد من ورائها، حيث يعلق الجهاز أهمية خاصة على تكاليف العاملين وكفاءة وفعالية أداء العمل. وتزداد أهمية مراجعة ملائمة الأداء، خصوصاً عند القيام بفحص البرامج، وغيرها من المشروعات الكبرى. كما يجب الإجابة على السؤال المتعلق بما إذا كانت أعمال الإدارة تؤدي فعلاً إلى تحقيق الهدف المقصود، ويتم تقييم الملائمة أو التنساب.

(٢) التشدد في مواجهة العدوان على الأموال العامة مبدأ يضرب بجذوره في عمق التاريخ، فقد ورد في شريعة جوليا أن «الرؤساء الذين يختلسون شيئاً من أموال الدولة المكلفين هم بإدارتها بحكم مناصبهم، يعاقبون بالإعدام هم وشركاؤهم ومن يخفون المال المختلس». جوستنيان : مدونة جوستنيان في الفقه الروماني- ترجمة عبد العزيز فهمي - عالم الكتب - بيروت - بدون تاريخ - ص ٣١٩ ، وهي ذات العقوبة في قانون حمورابي. انظر: عبد الحكيم الذنون : تاريخ القانون في العراق - دار علاء الدين - الطبعة الأولى - ١٩٩٣ - ص ١٠٢ .

وتهدف الدراسة إلى وضع بعض الحلول للمشكلات والمعوقات التي تعرّض الرقابة المالية العليا على تخفيط وإدارة الأموال العامة، وصولاً إلى تطبيق مبدأ "التعامل الكفاءة، والفعال، والرشيد، والشفاف في الإنفاق العام".

أي أن الدراسة تعمد إلى إظهار مدى استطاعة هذا الجهاز على القيام بمساندة الدولة في اختبار خيارات السياسات العامة عبر ما لديه من خبرة تراكمية عن جدوى المشروعات الاستثمارية أو التنمية، أو غير ما يقوم به من استعارة أفكار الأجهزة الرقابية في الدول المتقدمة التي قطعت شوطاً أبعد على هذا الدرب.

ومن هذا المنظور، تهتم الدراسة بإثبات مدى ما للجهاز المركزي للمحاسبات من دور فعال في تقديم مشورة خبيرة لحكومة؛ لرفع كفاءة وفعالية تخطيط وإدارة الأموال العامة، وتقدم معلومات دقيقة للبرلمان عن نتائج هذه الإدارية والمؤشرات المستخلصة منها، إذ يصعب على بعض أعضاء البرلمان استخلاص ذلك، سيما في الجوانب المالية والمحاسبية باللغة التعقide، بسبب وجود صعوبات كبيرة تكتنف صياغة التقارير عن الأداء المالي والاقتصادي، لما لها من طابع فني: مالي، واقتصادي، وقانوني، ومحاسبي، وإداري.

فقد بات راسخاً أنه لتحقيق أداء أفضل بموارد أقل ينبغي الاستعانة بخبراء ماليين وغير ماليين، مستقلين عن الحكومة لوضع كفاءتهم في خدمة البرلمان؛ كي يسمحوا له بالتوافق المضاد لاحتكار المعلومات المالية والاقتصادية للحكومة، ويتزود بهيئة التشريعية بالطرق التقنية المماثلة لطرق الإداره - أو بالأحرى - بإتاحة الإطلاع عليها من جانب خبراء برلمانيين؛ كي يُحسن البرلمان معرفته للحقائق، ويعزز قدراته على مناقشة المشروعات مع الحكومة، وبالتالي، يعطي لنفسه القدرة على مناقشة طرق تعدد السياسات المقترنة بسلطة السلطة التنفيذية، وتقدّم اقتراحات محددة، وعمليّة

كل ذلك يعزز إمكانات البرلمان، ليس فقط في تحقيق مشاركته في اتخاذ القرارات السياسية، أو حتى لتعزيز مشاركته في تحقيق الشفافية المالية، بل وأيضاً لتعزيز مشاركته في تحقيق الشفافية الإدارية التي تستهدفها المشروعية الديمقراطيّة المُثلى، عبر هيئات التمثيل النبليّة، الوطنيّة.

ولا ريب، أن سبب تقدم الشفافية المالية، من جانب الأغلبية، هو الحاجة لثقة المواطنين وضرورة الضغط على الإدارة لمساعدة الحكومة على تطبيق سياساتها، ومن جانب المعارضة، نلجم لإعداد مشروع تكون عاقبته - في حدود المستطاع - إجبار الحكومة على تغيير الرأي؛ من أجل تدارك، أو ردع الإدارات الأقل دقة.

بل إنه يوجد نتائج الرقابة المالية العليا، ودمجها، وتكاملها بواسطة المسؤولين الحكوميين وغير الحكوميين في إدارتهم، تناح فرص تحسين التخطيط الحكومي، وطرح الرؤى المستقبلية، وتعلم الدروس المستفادة من الانتقاد الذاتي من أجل إصلاح وتحديث الدولة وأجهزتها، بل وعموم الجهات الخاضعة لتلك الرقابة، على نحو منتظم ومتسرع.

والواقع أنه إذا كان ما يتوقعه البرلمان، هو ضرورة مؤازرة البرلمانيين عبر توصيات الجهاز المركزي للمحاسبات، فإن ما يأمله أعضاء الجهاز -أيضاً- هو ضرورة متابعة توصياتهم تلك عبر البرلمان.

وهكذا، يتتأكد الارتباط الحتمي بين توقعات أعضاء البرلمان، ونتائج أعمال جهاز المحاسبات، وكذلك فهم المحددات المتصلة في التعاون بين هاتين المؤسستين: جهاز المحاسبات، والبرلمان.

وأبعد من ذلك، ينظر الشعب عموماً إلى الجهاز المركزي للمحاسبات باعتباره الحارس الأمين لأموال الدولة، ولأموال الجهات الأخرى الخاضعة للرقابة، حيث يقوم بالمراجعة والفحص الانتقادي عند عدم مراعاة الاعتبارات الاقتصادية، أو انتهاك قواعد قانون المشروعية والحكومة المؤسسية.

ومع أن ما تقدم يعد مبرراً كافياً لشروع الباحث في إنجاز هذه الدراسة، إلا أنه لا يزال هناك مبررٌ غایة في الأهمية.

ج-الهدف المحوري للدراسة:

إن الهدف المحوري للدراسة هو بيان كيف يمكن للجهاز المركزي للمحاسبات تفعيل الأداء الحكومي والبرلماني؛ وصولاً إلى تحقيق المشروعية المالية للدولة، حيث تسلط الدراسة الضوء أكثر وأكثر على كيفية قيام هذا الجهاز؛ باختصاصاته بنزاهة وحيادية، للنهوض بدوره المتتسارع في النمو، إزاء تحديث الدولة، سيما بعد أن بدا - باعتقاد الباحث - أن ضعف أداء النظام السياسي ليس مرده - في جميع الحالات - إلى عدم التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإنما مرده - على الأغلب - إلى وجود خلل في نظرية مونتسكيو Montesquian التي قسمت السلطات العامة للدولة إلى سلطات ثلاثة: تشريعية، وتنفيذية، وقضائية.

يوجد مفهوم محوري للدستورية الحديثة⁽¹⁾، هو نظرية الفصل بين السلطات التي تتمتع بمكانة ذات سمعة عالمية لا مثيل لها تقريباً، كمبدأ تأسيسي للديمقراطية

(1) ظهرت نظرية لوك بخصوص مبدأ فصل السلطات في كتابه الشهير "محاولة عن الحكومة المدنية" عام 1690 ، وخلص فيها إلى تقسيم سلطات الدولة إلى سلطتين اثنتين: (تشريعية، وتنفيذية)، غير أنه سرعان ما طرأ عليها تغيير جوهري على يد مونتسكيو الذي وضع نظريته عن فصل السلطات في كتابه "روح القوانين" الذي ظهر عام 1748 . د. طارق عبد الحميد الشهاوي: نظرية العقد السياسي دراسة مقارنة بين الأنظمة السياسية المعاصرة والفقه الإسلامي - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة الزقازيق - 2001 - ص 279 ، 280.

ولقد رحب الآباء المؤسسوں للدستور الأمريكي أمثال هاملتون بهذه النظرية، ورغم مرور هذه الفترة الطويلة لا زالت هذه النظرية تتمتع بمكانتها في الحياة الدستورية في الوقت الحالي. غير أن الحاصل أنه «تم تطوير الدستورية الجديدة على مدى الخمسين سنة الماضية بواسطة أولئك الذين ينظرون إلى المؤسسات السياسية عبر عدسة علم الاقتصاد. انظر:

=Frank Vibert, *The Rise of the Unelected Democracy the New Separation of Power*, Cambridge University Press, 2007, p. 78.

ومن المعلوم أن الإدارة الاقتصادية هي «الموجه للنشاط الاقتصادي وتقوم على أساس اقتصادية وموضوعية مثل العائد، والكفاءة، الفاعلية، وتعظيم الأرباح وتخفيض التكلفة قدر الإمكان». د. أحمد ثابت - أحمد عبد الله: تحديث الإدارة الاقتصادية في مصر - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة بنى سويف - 2010 - ص 9. وتسعى الإدارة الاقتصادية إلى تطبيق مفاهيم النظرية الاقتصادية على المشاكل الإدارية في القطاع العام أو القطاع الخاص على السواء بغرض اتخاذ القرارات الأكثر كفاءة وفعالية. هذا، وتكون مساهمة الدستورية الجديدة في تحديث مفاهيم سيادة القانون - أساساً - من ثلاثة عناصر: (تبرير أنواع جديدة من القواعد - الحاجة لتفحص الطريقة التي تؤثر بها الحوافز في السلوك المؤسسي - طبيعة عملية الاكتشاف في السياسة والقانون).

يتعلق "العنصر الأول - للرؤية المتبصرة بشأن الحاجة لأنواع جديدة من القواعد" - بأهمية التعهد المسبق بالسلوك الجيد. يتفحص علم الاقتصاد الدستوري - باستفاضة - الضغوط التي يتعرض لها ذروة السلطة في المجتمع عند الخطأ. وينظر للقواعد التي تكون بمثابة دفاع ضد إغراء الضلال عن الضراط المستقيم باعتبارها امتداد أساسى لمفهوم سيادة القانون. وهي وثيقة الصلة بدرجة مرتفعة سواء بالنسبة للهيئات غير المنتخبة الجديدة (وتطلق عليها الدراسة اسم "الهيئات المعاشرة المستقلة")، وكذلك بالنسبة للمؤسسات التقليدية. على سبيل المثال، يمكن أن تساعد القواعد المالية على انضباط السياسيين المنتخبين، ويمكن أن تساعد قواعد استقرار النقود أو الأسعار على انضباط أنشطة البنوك المركزية المستقلة، ويمكن أن تساعد قواعد المراجعة على انضباط أولئك الذين لديهم مسؤوليات عن الممارسات أو مسؤوليات تنظيمية، ويمكن أن تساعد قواعد التعهد المسبق بتحليل الأثر على انضباط الهيئات التنظيمية.

ثانياً، لقد وضع علم الاقتصاد الدستوري تأكيداً بوجه خاص على دور الحوافز على السلوك المؤسسي، حيث عرّفت الدساتير التقليدية دور المؤسسات التقليدية للديمقراطيات - البرلمانات والسلطات التنفيذية - وتركتها أساساً لضبط سلوك بعضها البعض من خلال الفصل بين السلطات. ويتفحص علم الاقتصاد الدستوري باستفاضة الحوافز الدافعة للسلوك المؤسسي. ويبحث في هذه المسائل مثل ما إذا كانت المؤسسات الجديدة ستستجيب لاحتياجات من أجل المعلومات والمعرفة، أو تصبح ضحايا مصالح قوية، أو ببساطة تتجه بمحض أجنداتها الداخلية الخاصة بها. ويقدم ضمانات مؤسسية أو إجرائية مستهدفة ضد هذه الإمكانيات. وتغطي هذه الضمانات هذه المسائل مثل: تعريفات الواجبات، وأساليب التعيين وانتهاء الخدمة، ومددات مدة الولاية أو العضوية، وغيرها من القيود أو المحددات.

وأخيراً: يوجد مجال ثالث يؤكد عليه علم الاقتصاد الدستوري هو أهمية ترسیخ عملية اكتشاف ما يصلح وما لا يصلح في السياسة الديمقراطية. ويرجع السبب من أجل هذا المنهج الجديد إلى أن المناهج الدستورية التقليدية استندت إلى القدرة على موافقة السياسات العامة مع المناطق السياسية، وعلى تخصيص سياسات مختلفة للمناطق المختلفة. سمح هذا النوع من الاتحادية التقليدية بالتجريب في السياسة العامة داخل نفس النظام السياسي. وحيث إن حدود السياسة العامة في الدنيا الحديثة لا تحترم الحدود الإقليمية، فيجب وجود مناهج أخرى لحماية عملية الاكتشاف في تشكيل السياسة العامة». F. Vibert, op. cit., pp. 78-79.

الليبرالية⁽¹⁾، و «باعتبار هذه النظرية مذهبًا له أهمية تاريخية وسياسية منذ فترة طويلة، فإنها تمارس تأثيراً كبيراً على المواقف والآراء والتصريحات للฟقهاء والسياسيين، والمواطنين الأفراد على حد سواء»⁽²⁾ ، والقضاء الإداري والدستوري.

ومع ذلك، وبعد أكثر من قرنين من صحة هذه الصياغة النظرية لنموذج مونتسكيو، أدى تعقد الوضع الحالي إلى ضرورة إعادة النظر فيه، بحيث يتم الدعم المفاهيمي الصارم لوظائف الدولة في ظل عدد من الأمور، أهمها:

الأول: وجود عيوب متعددة في هذا النموذج: "كعدم وجود آلية محددة لكبح الانحراف السياسي للبرلمان في المجال الرقابي؛ آيته: ما نراه من إقراره لسياسات غير كفء – وعدم نهوضه بمساءلة الحكومة عن الانحرافات المالية والاختلالات الإدارية التي يكتشفها الجهاز الأعلى للرقابة المالية – اختراق المؤسسات الدستورية "السياسية" أي "السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية" من قبل جماعات الضغط – عجز النظرية عن تحقيق كفاءة إدارة الدولة"، وكل ذلك – وغيره - يمثل عودة إلى الاستبداد بالسلطة ولكن من باب خلفي.

الثاني: أن تحقيق التوازن المزعوم بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية لا يكفل مواجهة استبداد الدولة، بل إن الحديث عن مثل هذا التوازن هو مجرد ستار لطغيان المؤسسات الدستورية "السياسية" وتغولها على المؤسسة الدستورية المعيارية⁽¹⁾ (أي السلطة القضائية)، والأجهزة الرقابية (كالجهاز الأعلى للرقابة

(1) ولكننا – وعلى ما سبقنا له في القسم الثالث من الدراسة- نؤيد عدد غير من الفقهاء الدستوريين حول العالم الذين ينتقدون هذا المبدأ، فها هو روجر مايسترمان يصرح بأن الفصل بين السلطات كبداية رئيس في الفكر الديمقراطي الليبرالي قد تعرض لانتقادات عديدة، ولم يعد له سوى دلالة رمزية.
Roger Masterman, *The Separation Of Powers In The Contemporary Constitution, Judicial Competence And Independence in The United Kingdom*, Published in the United States of America by Cambridge University Press, New York, 2011, p. 16.

Eoin Carolan, *The New Separation of Powers: A Theory for the Modern State*, Oxford (2) University Press, Lightning Source UK Ltd, Milton Keynes, reprinted 2011, p. 1.

(1) لفظ معياري مستمد من معيار. والمعيار هو أداة من أدوات القياس. وحينما يضاف لفظ معياري إلى شيء ما، فيكون المقصود بذلك الإشارة إلى أن هذا الشيء يستوفي شروط الكمال وفقاً لأداة القياس التي استخدمت للتقيير أو المعايرة، تلك الشروط التي يتلقى عليها أرباب المهنة. فحينما نقول الاستقلال المعياري للجهاز الأعلى للرقابة المالية، يكون المقصود به الاستقلال الذي يلزم أن يكون مستوفياً للأركان والعناصر التي سبق وضعها لاستقلال أي جهاز أعلى للرقابة المالية العليا، وهذه الأركان والعناصر يجب وضعها من أرباب المهنة المختصين في مجال الرقابة المالية العليا. كذلك الحال فيما يتعلق بمصطلح "الديمقراطية" التي تعني "حكم الشعب للشعب لصالح الشعب" أو كما عرفها لينكولن بأنها: «نظام حكم بالشعب، للشعب»، بموجب الانخراط المباشر للمواطنين في تحديد الاتجاه السياسي لدولتهم» (E. E. Carolan, op. cit., p.85).

المالية) التي تتنمي بحسب طبيعتها القانونية أو التخصصية - إلى المؤسسة الدستورية المعيارية).

الثالث: تطور الهيكل الإداري للدولة، حيث يوجد العديد من الهيئات المستقلة التي يتعدّر انضاؤها تحت أي من السلطات العامة الثلاث التقليدية.

وفي ظل هذا الوضع بأبعاده المختلفة، لا يكون هناك سبيل لتحقيق مشروعية التمثيل الوطني النبأبي، بل نصبح بصدق شبهة "انحراف سياسي للبرلمان" يتمثل في عدم نهوضه بدوره الدستوري، مما يعني عدم تحقق المشروعية الديمقراطية المعيارية، ويتعذر - وبالتالي - تحقيق المشروعية المالية، والتي يرتكز تحقيقها - بالأساس - على الجهاز والحكومة والبرلمان، فتلاشى مشروعية وكفاءة إدارة الدولة، مما يفضي - في نهاية المطاف - إلى عدم تحقق المشروعية العامة المعيارية وأفول دولة القانون.

وبالرغم من أن بعض الفقه قد شجب عدم تدخل مجلس الشعب لمساءلة الحكومة بموجب تقارير الجهاز⁽¹⁾، فلم يعمد أيٌ من الباحثين من قبل إلى تناول هذا الموضوع بالتدقيق الأكاديمي الذي يستأهلها.

ومن هنا، تتأكد الحاجة إلى هذه الدراسة؛ بسبب النقص النسبي للفحص العلمي للقضية المحددة - أي موضوع الدراسة - ليس فقط لكيفية تقديم المشورة عبر الجهاز المركزي للمحاسبات لتفعيل الأداء الحكومي والبرلماني، وإنما بلوغ هدف أبعد من ذلك، ألا وهو بيان مدى إمكانية جعل هذا الجهاز بمثابة آلية مبتكرة، بل محور ارتباك لإعادة صياغة الهيكل المؤسسي لسلطات الدولة، بعدما أثيرت شكوك جدية حول قدرة نموذج مونتسكيو في ضبط توازن السلطات العامة، ومن ثم عجزه عن تحقيق "العدالة"؛ وذلك بغرض وضع الدولة المصرية في الواجهة، في ظل عالم متسارع النمو، وملوء بالنكبات الاقتصادية التي لا تقبل الدولة الضعيفة؛ وأيضاً من أجل أن تحذو حذوها الدول الأخرى على هذا الدرب، وهو ما يعكس الطابع الدولي لعملية الإصلاح التي

=: التأصيل التاريخي والفلسفى لفكرة الديمقراطية، "دراسة تاريخية فلسفية مقارنة" - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة عين شمس - 2011 - ص 14 .

حيثما يقوم المتخصصون في الشأن الديمقراطي بتحليل هذا التعريف ؛ وغيره من التعريفات الأخرى، ومن ثم يقumen بوضع عدد من الأركان والشروط اللازم توافقها في النظام السياسي كي يتصف بأنه "نظام ديمقراطي" ، فإن هؤلاء المتخصصون يكعونا قد اتفقا على أن الديمقراطية بهذه الأركان والشروط هي الديمقراطية المعيارية، وأن استجمام أي نظام لهذه الأركان والشروط يصبح نظاماً ديمقراطياً كاملاً؛ أو نظاماً ديمقراطياً أمثل؛ لأنّه استجمع أركان وعناصر الديمقراطية المعيارية (الديمقراطية الكاملة)، وهذا ...

(1) د. فتحي فكري: وجيز القانون البرلماني في مصر دراسة نقدية تحليلية - طبعة يونيو 2003/2004 - ص 488 وما بعدها. (ملحوظة: توجد طبعة أحدث للمؤلف صدرت في يونيو عام 2006 وهي الطبعة التي تم الرجوع إليها، والتي سيتم الإشارة إليها في الموضع المختلفة من الدراسة، وحيثما يتم الرجوع لطبعة 2004/2003 فسيتم ذكر ذلك في كل مرة).