

الوزارات وتنظيمها

في ضوء مبادئ علم التنظيم

بقلم الدكتور محمد فؤاد مرهنا

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق - جامعة الاسكندرية

تمهيد : التنظيم وعلم التنظيم :

يقصد بالتنظيم بوجه عام استخدام الطرق والأساليب العلمية لتحقيق أهداف المشروعات العامة والخاصة وتحصيل أكبر فائدة من الجهود التي تبذل بأقل تكاليف ممكنة .

ويقصد به بالنسبة لإدارة المرافق العامة في الدولة اعداد جهاز ادارى سليم صالح لأداء المهمة الضخمة الملقاة على عاتقه ، وإدارة هذا الجهاز وتوجيه سيره بطريقة تكفل تحقيق الأهداف المرجوة منه في أسرع وقت وعلى أحسن وجه وبأقل تكاليف ممكنة .

والتنظيم بهذا التحديد له أهمية كبرى مسلم بها في العصر الحديث ، بل أنه يعتبر بحق أهم العناصر الأساسية التي يتوقف عليها نجاح المشروعات الخاصة والعامة على السواء (١) .

(١) ذكر المهندس الأمريكي Taylor واضع أساس علم التنظيم الحديث في مقدمة كتابه Shop management في معرض بيان أهمية التنظيم في المشروعات الخاصة أن بعض رجال المال سألوا أحد رجال الصناعة الناجحين في أمريكا عن أهمية التنظيم فأجاب بالعبرة الآتية التي نقلها بنصها لقوة دلالتها :

If I had to choose now between abandoning my present organization and burning down all my plants which have cost me millions, I should choose the latter. My plants could be rebuilt with borrowed money, but I could hardly replace my organization in a generation".

وقد أصبح التنظيم علما له مبادئه وقوانينه المسلم بها في عصرنا الحاضر . وهذا العلم وان كان علما حديثا ، نشأ أصلا في محيط الصناعات الخاصة ، إلا أن أسسه ومبادئه وقوانينه أصبحت اليوم مستقرة ومسلما بها ، ولم يعد نطاق تطبيقه مقصورا على المشروعات الخاصة ولكنه تعدى الى نطاق المشروعات العامة ، والى الدولة بالذات وبصفة خاصة الى الجهاز الادارى فيها .

وجهود الحكومات والعلماء والمشتغلين بالشئون العامة في كل دول العالم الحديث تتجه اليوم نحو اقامة بناء الدولة وأجهزتها المختلفة على الأسس والمبادئ التي يقررها علم التنظيم .

وقد رأينا أن نسترشد بالمبادئ التي ظهرت في محيط هذا العلم في القاء بعض الضوء على الوزارات بوصفها الأقسام الادارية الرئيسية في كل دول العالم الحديث .

ونعرض فيما يلي لدراسة الوزارات وتنظيمها في بابين : باب أول نتكلم فيه عن الوزارات وتنظيمها بوجه عام ، وباب ثان نتكلم فيه عن الوزارات وتنظيمها في الجمهورية العربية المتحدة .

= (V. Scientific management comprising shop management, the principles of scientific management, Testimony before the special house committee by F. W. Taylor 1947 P. 62 — 63.

وفي بيان أهمية تنظيم الجهاز الحكومى يقول علماء التنظيم أن التنظيم هو أهم العناصر في بناء الدولة الحديثة وأن تنظيم الجهاز الحكومى على أساس سليم هو بلا جدال مصدر قوة الدولة في عصرنا الحاضر . ويقولون أيضا أن التنظيم اذا كان لازما لنجاح المشروعات بوجه عام فإنه كلما زاد حجم المشروع كانت حاجته الى التنظيم أشد وأقوى . ولما كانت الدولة تعتبر بحق أضخم المشروعات المعروفة من وجهة نظر الباحث في التنظيم ، فان التنظيم يبدو بالنسبة للدولة أكثر أهمية وأشد خطرا . أنظر في كل ذلك :

Pasdermadjian: Le gouvernement des grandes organisations 1947 P. VIII;
Ralf Burton : The central Machinery of government 1950 P. 3 et suiv; Raymond Gaudriault : L'organisation des travaux administratif 1949, Preface Par Henry Puget; Dubois Richard : L'organisation technique de L'état 1930 P. 31 et suiv.

الباب الأول

الوزارات وتنظيمها بوجه عام

هذا الباب مخصص كما سبق القول لدراسة الوزارات وتنظيمها بوجه عام . فندرس فيه أولا مبدأ توزيع الاختصاصات الادارية فى الدولة بين أقسام ادارية رئيسية والأسس التى يقوم عليها هذا التوزيع ، ثم نعرض بعد ذلك لدراسة الوزارات وتنظيمها فى الدول المختلفة .

الفصل الأول

مبدأ توزيع الاختصاصات الادارية فى الدولة

ان تعدد وظائف السلطة الادارية المركزية وتشعبها يجعل من المتعذر قيام هيئة ادارية واحدة أو رئيس ادارى واحد بجميع المهام الملقاة على عاتق هذه السلطة . ولهذا كان من الواجب لضمان حسن سير الجهاز الادارى توزيع العمل الادارى أو الاختصاص الادارى بين هيئات أو وحدات ادارية تباشر كل وحدة منها قدرا معينا من الاختصاصات الادارية المركزية .

وتعدد الوحدات أو الأقسام الادارية يقتضى اخضاعها جميعا لسلطة عليا واحدة تتولى رسم السياسة العامة التى تسير عليها وتنسيق العمل بينها ، وهذه السلطة هى الحكومة وتعتبر فى علاقتها بالسلطة الادارية بمثابة القائد الموجه ، ولهذا رأينا أن نطلق عليها اسم « سلطة القيادة » (١) .

(١) عرضنا لدراسة سلطة القيادة والسلطة الادارية وتحديد اختصاصات كل منهما وتنظيم العلاقة بينهما فى دروس الدكتوراه فى السنة الجامعية ١٩٥٦/١٩٥٧

ومن هنا كان التنظيم الإدارى السليم فى كل دولة يقتضى وجود سلطة قيادة واحدة تتبعها أقسام أو وحدات إدارية متعددة تتولى الوظيفة الإدارية تحت إشرافها ورقابتها وفقا للسياسة العامة التى ترسمها .

وتقسيم العمل الإدارى أو توزيع الاختصاصات الإدارية بين أقسام أو وحدات إدارية متعددة يثير مشكلتين : الأولى تتعلق بالأساس الذى يقوم عليه توزيع الاختصاصات الإدارية بين الأقسام الإدارية وعدد الأقسام التى يمكن انشاؤها . والثانية تتعلق بشكل هذه الأقسام أو الوحدات . ونتكلم عن كل منها فيما يلى :

المبحث الأول

الأساس الذى يقوم عليه توزيع الاختصاصات الإدارية

عند النظر فى تحديد الأساس الذى يقوم على توزيع الاختصاصات الإدارية يثور البحث فيما اذا كان الأفضل إقامة هذا التوزيع على أساس جغرافى أو مهنى أو وظيفى (1) .

فقد يرى البعض أن يكون توزيع الاختصاصات على أساس جغرافى أو اقليمى بمعنى أن كل قسم من الأقسام الإدارية يختص بإدارة جزء محدد من أرض الدولة ، ويباشر كل الاختصاصات الإدارية بالنسبة لهذا الجزء . وهذا هو الأساس الذى يقوم عليه تنظيم الإدارة المحلية . حيث تخصص كل سلطة من السلطات الإدارية المحلية بإدارة شئون إقليم محدد أو بلدة معينة ؛ ولكن تنظيم السلطة الإدارية المركزية لا يقوم على هذا الأساس فى أى دولة من دول العالم فى الوقت الحاضر . ذلك لأن المرافق القومية التى تديرها السلطة المركزية تؤدي خدماتها للدولة كلها كمجموع للاقليم معين أو مدينة معينة . ولهذا فإن توزيع الاختصاصات المركزية على أساس اقليمى أو جغرافى يبدو عديم الفائدة متعذر التحقيق .

V. Arnold Miles & Alan Dean : Issues and Problems in the administrative (1) organization of National governments 1950 P. 16 et suit.

وقد يرى آخرون أن يكون التوزيع على أساس مهني بمعنى أن يضم كل قسم من الأقسام الادارية أفراد طائفة مهنية واحدة ويتولى الاختصاصات التي يقوم بها أفراد هذه المهنة بالنسبة لجميع أجزاء الدولة . فيضم أحد الأقسام مثلا طائفة المهندسين ويختص بمباشرة كل الأعمال الهندسية بالنسبة لجميع أجزاء الدولة . بينما يضم قسم آخر رجال القانون ويختص بمباشرة كل الأعمال القانونية بالنسبة لجميع أجزاء الدولة وهكذا .

ويلاحظ أن توزيع الاختصاصات الادارية على هذا الأساس يترتب عليه توزيع المسؤولية واضعاف الرقابة في الأقسام الادارية المختلفة حيث تكون الأعمال الطبية والهندسية وغيرها من الأعمال المهنية في الأقسام المختلفة غير خاضعة لرئيس القسم المختص . ولهذا لا توجد في الوقت الحاضر دولة تقيم توزيع الاختصاصات الادارية فيها على هذا الأساس .

وقد يرى فريق ثالث أن يكون توزيع الاختصاصات على أساس طوائف السكان التي تنتفع بخدمات الجهاز الادارى . فينشأ مثلا قسم ادارى يختص بأداء الخدمات لطائفة الزراعة ، وآخر يختص بأداء الخدمات لطائفة العمال أو المحاربين ، وهكذا بالنسبة لغير هؤلاء من طوائف السكان .

ولكننا لا نجد دولة في الوقت الحاضر تعتمد في توزيع الاختصاصات الادارية المركزية على هذا الأساس وان كنا نلاحظ أن بعض الأقسام الادارية في معظم الدول يشمل اختصاصها خدمات تؤدي لطائفة معينة من السكان . فوزارة الزراعة مثلا يشمل اختصاصها معظم الشئون المتعلقة بطائفة الزراعة ، وكذلك الحال بالنسبة لوزارة الدفاع التي يشمل اختصاصها شئون المحاربين . ولكن اختصاص وزارة الزراعة بشئون المزارعين واختصاص وزارة الدفاع بشئون المحاربين ، ليس في الحقيقة سوى نتيجة عرضية للتقسيم الادارى الذى قام على أساس آخر هو نوع الخدمات التي تقدم أو الغرض الذى يراد تحقيقه . فوزارة الزراعة تنشأ أصلا

لتحقيق غرض محدد هو النهوض بالزراعة لخدمة الزراعة . ووزارة الدفاع تنشأ أصلاً لتحقيق غرض محدد هو الدفاع عن أرض الوطن لخدمة المحاربين .

والواقع أن توزيع الاختصاصات الادارية يقوم في العصر الحديث على أساس الهدف الذي يراد تحقيقه ، أو نوع الخدمات التي يؤديها كل قسم من الأقسام الادارية في الدولة .

فبقدر عدد الأغراض التي تستهدفها الدولة ، أو عدد أنواع الخدمات التي يراد تقديمها تنشأ أقسام ادارية لتحقيقها . فلنهوض بالزراعة والتجارة وتحقيق الأمن والدفاع وتيسير سبل المواصلات تنشأ وزارات أو أقسام ادارية بقدر عدد هذه الأغراض ، فتنشأ وزارة للزراعة وأخرى للتجارة وثالثة للداخلية ورابعة للدفاع وخامسة للمواصلات وهكذا .

ويزداد عدد الأقسام الادارية أو ينقص تبعاً للطريقة التي تتبع في تحديد الأغراض أو الخدمات العامة . فاذا حددت الأغراض أو الخدمات بصفة عامة قل عدد الأقسام الادارية . وعلى العكس يزداد العدد اذا حددت الأغراض والخدمات بطريقة تفصيلية .

فتيسير سبل المواصلات مثلاً غرض عام يمكن أن تنشأ وزارة واحدة لتحقيقه ، كما يمكن أن يجرأ هذا الغرض الى عدة أغراض جزئية وينشأ لكل منها وزارة . فتنشأ وزارة للطيران وأخرى للنقل البرى وثالثة للنقل البحرى . وهكذا بالنسبة لكل الأغراض العامة الأخرى .

تحديد عدد الأقسام الادارية : قدمنا أن الأساس المتفق عليه في توزيع الاختصاصات الادارية هو الغرض الذي يراد تحقيقه أو نوع الخدمات التي تقدم . وقلنا أن زيادة عدد الأقسام الادارية أو نقصها يتبع الطريقة التي تحدد بها هذه الأغراض وتلك الخدمات .

ويرى علماء التنظيم وجوب تقليل عدد الأقسام الادارية التي تنشأ في كل دولة وذلك للأسباب الآتية :

(أولاً) ان قلة عدد الأقسام الادارية يسمح بتركيز المسؤولية عن الأغراض الرئيسية في يد هيئة ادارية واحدة تتولى مباشرة مجموعة من الاختصاصات المتشابهة أو المتقاربة .

(ثانياً) كلما قل عدد الأقسام الادارية أمكن إيجاد هيئات ادارية قوية قادرة بامكانياتها على تنفيذ المشروعات العامة على أحسن وجه وبأقل تكاليف ممكنة .

(ثالثاً) يترتب على تقليل عدد الأقسام الادارية تبسيط وتيسير الاتصال بين الادارة والجمهور . ذلك لأنه يسهل على الجمهور في هذه الحالة معرفة الجهة الادارية التي يتعين عليه الالتجاء اليها .

(رابعاً) كلما قل عدد الأقسام الادارية كانت مهمة التنسيق بين أعمال هذه الأقسام أيسر وأسهل . والتنسيق بين الأقسام الادارية أهم وظائف سلطة القيادة وعليه يتوقف حسن سير الجهاز الادارى (١) .

ويرى علماء التنظيم أنه يمكن حصر الأغراض الرئيسية التي تستلزم انشاء أقسام ادارية رئيسية لتحقيقها فيما يقرب من اثني عشر قسماً (٢) .

المبحث الثاني

شكل الأقسام الادارية

لا يكفي لضمان حسن سير الجهاز الادارى وتوفير ادارة سليمة أن تنشأ أقسام ادارية توزع بينها الاختصاصات الادارية ، وانما يجب العناية أيضاً

(١) Arnold Miles & Alan Dean المرجع السابق ص ٢٢

(٢) Pasdermadjian : Le gouvernement des grandes organisations 1947 P. 101. (٢)

بتحديد شكل هذه الأقسام بحيث يكون الشكل الذى يختار ملاءماً لنوع النشاط الذى يباشره كل قسم والأغراض التى يسعى لتحقيقها .

ويمكن أن تنشأ الأقسام الرئيسية التى يعهد لها بمباشرة الوظيفة الادارية فى صورة من الصور الأربعة الآتية :

١ - الصورة الأولى : وزارات يرأس كلا منها رئيس فرد (هو الوزير) يجمع فى يده سلطة مباشرة العمل الادارى ويتحمل مسئوليته .

وهذه هى أفضل صور التنظيم الادارى . وتمتاز هذه الصورة من صور التنظيم الادارى بتركيز السلطة وتحديد المسئولية بطريقة واضحة مؤكدة يسهل معها الرجوع على المسئول . وفى هذا أكبر حافز للرئيس على التفانى فى أداء واجباته على أكمل وجه (١) .

حقيقة يلاحظ أن القاء العبء كله على عاتق فرد واحد قد يثقل كاهله ولكن الوسائل التى يضعها علم التنظيم الحديث فى متناول يد الرئيس الفرد تخفف هذا العبء الى حد كبير .

(١) يكاد الإجماع ينعقد بين علماء التنظيم على أن ادارة المشروعات العامة (بل والمشروعات الخاصة أيضاً) بواسطة رئيس واحد مسئول هى أنجح وأسرع وأصلح طرق الادارة . أنظر فى ذلك :

(١) Arnold Miles & Alan Dean (المرجع السابق ص ٢٣)

(ب) Harold Laski : A grammar of Politics 4th ed. 1937.

يقول Laski فى هذا المعنى :

“.. the root of all effective administration is the devolution of responsibility on an individual (P. 377)”.

(ح) Pas dermadjian (المرجع السابق ص ١١)

(د) Prelot : La Nation de pouvoir administratif : cours de doctorat

(مجلة القانون والاقتصاد س ٢٠ ع ٣ ، ٤ ص ٢٧٣)

يقول Prelot (أستاذ بجامعة باريس) فى هذا الصدد ما يلى :

“... il ya des fonctions pour lesquelles un homme seul, même moins doués, est superieur a plusieurs; c'est le cas de l'administration où il est necessaire que la tâche soit le plus souvent confiée a un responsable”.

فالرئيس لا يباشر كل مهام الادارة بنفسه ولكنه يفوض غيره في مباشرة كثير من اختصاصاته . وللرئيس كذلك هيئة فنية تعاونه في مباشرة اختصاصاته . وبفضل نظام التفويض وهيئة معاوني الرئيس بقى نظام الرئيس الفرد محتفظا بكل مميزاته ممتنعا على كل نقد .

٢ - الصورة الثانية : مجالس أو لجان تتكون من عدة أفراد يتولون مباشرة الاختصاصات الادارية مجتمعين .

وقد يقال في تبرير مثل هذه الطريقة من طرق الادارة أن اشتراك أكثر من واحد في مباشرة العمل يساعد على الوصول الى حلول وقرارات أسلم وأصلح مما لو كان الأمر بيد فرد واحد .

ولكن التجارب أظهرت أن هذه المزايا التي تنسب لطريقة الادارة بواسطة اللجان والمجالس هي مزايا نظرية فقط وليس لها وجود حقيقي للأسباب الآتية :

(ا) ان العمل الادارى بطبيعته يتطلب سرعة في البت وحزما في اتخاذ الاجراءات المناسبة في الوقت المناسب .

(ب) عمل اللجان والمجالس بطبيعته بطيء لما يستلزمه من اجتماع الأعضاء ومداولتهم في كل أمر يعرض قبل اصدار قرار فيه . واشتراك أكثر من فرد في اختصاص واحد يثير بطبيعته المنازعات والخلافات بين الأعضاء ويجعل العلاقة بين الرئيس الأعلى واللجنة أو المجلس أكثر تعقيدا .

(ج) أثبتت تجارب الادارة بواسطة المجالس واللجان تعذر جمع العدد الكافي من الأعضاء لعقد المجلس أو اللجنة في كثير من الأحيان ، وقلة عناية الكثرة من الأعضاء بدراسة المسائل المعروضة دراسة جدية قبل حضور الاجتماع في أغلب الأحيان وتعذر القيام بهذه الدراسة بالنسبة للراغبين منهم في ذلك لعدم توافر المستندات الخاصة بالموضوع تحت أيديهم قبل الجلسة بوقت كاف .

(د) يضاف الى هذا كله عامل نفسانى هام يفسد عمل المجالس واللجان ويقضى على كل فائدة ترجى من اشتراك أفراد متعددين فى مباشرة عمل ادارى واحد . ذلك هو ضعف أو فقدان الشعور بالسلطة والمسئولية لدى الأعضاء جميعا بوجه عام . لأن سلطة القيام بالاختصاصات الممنوحة للمجلس موزعة بين الأعضاء جميعا . وكذلك الحال بالنسبة للمسئولية فلا يشعر أى عضو بأنه صاحب السلطة المسئول عن عمل المجلس . وبهذا يفقد كل عضو الحافز الذى يدفع الانسان لاتقان عمله . وينتهى الأمر الى أن تصبح السلطة الفعلية فى توجيه عمل المجلس بيد الرئيس وحده أو بيد قلة من أعضاء المجلس ، بينما توزع المسئولية فلا يتحمل الموجهون الحقيقيون لعمل المجلس مسئولية عملهم لا قانونا ولا فعلا ، وبهذا يفقد نظام المجالس واللجان كل مميزاته .

ولم تعد هذه الحقائق خافية على أحد من المشتغلين بمسائل التنظيم . ولهذا فان رأى متفق الآن على النتائج الآتية :

(أ) ان المجالس واللجان لا تصلح لمباشرة أعمال الادارة التنفيذية أو بعبارة أدق العمل التنفيذى اليومى .

(ب) انها قد تصلح للقيام بالوظائف الادارية شبه التشريعية أو شبه القضائية كوضع اللوائح الادارية أو الفصل فى المنازعات الادارية وان كانت لا تعتبر أصلح أداة لأداء هذه الوظائف .

(ج) ان صلاحيتها مؤكدة كهيئات استشارية للرئيس التنفيذى (١).

٣ - الصورة الثالثة : المؤسسات العامة (٢) هذه صورة خاصة من صور الادارة بواسطة مجالس ولجان تتمتع باستقلال ذاتى وتحرر من الخضوع

(١) Arnold Miles & Alan Dean المرجع السابق .

(٢) يطلق عليها فى انجلترا Corporations ، وفى فرنسا بـ Etablissements publics

للسلطة الرئاسية . وهى فى انجلترا لا تخضع لرقابة البرلمان ، وكذلك لا تخضع لرقابة البرلمان فى بعض الحالات فى فرنسا . وهذا ما يجعل نظامها محل نقد شديد من جانب الفقه هناك .

٤ - الصورة الرابعة : الشركات العامة . فى هذه الصورة تتولى أعمال الإدارة شركة تشترك السلطة الإدارية فى إدارة شئونها والرقابة عليها بنصيب كبير يحدده قانون انشائها لضمان المصلحة العامة .

وأظهر أمثلة هذا النوع من الشركات شركات الاستغلال المختلط (١) .

هذه هى الأشكال المختلفة للهيئات الإدارية التى يعهد لها بمباشرة الاختصاصات الإدارية فى الدولة من حيث تكوينها . فقد تنشأ هذه الهيئات فى صورة وزارات ، أو مجالس أو لجان ، أو مؤسسات عامة . أو شركات عامة .

غير أنه يلاحظ أن أهم هذه الأشكال وأكثرها تطبيقاً فى مجال العمل هى الوزارات . والاختصاصات الإدارية تتولاها بوجه عام فى معظم الدول أقسام إدارية رئيسية يرأسها رئيس فرد وهذه هى الوزارات . أما الإدارة بواسطة المجالس واللجان فلا نكاد نجد لها تطبيقاً عاماً فى دولة من الدول فى الوقت الحاضر (٢) .

وفى معظم الدول يوجد بجانب الوزارات مجالس أو لجان أو مؤسسات عامة أو شركات عامة يعهد لها بإدارة مشروعات أو مرافق عامة محددة . وفى هذه الحالة تكون المجالس واللجان أو المؤسسات العامة أو الشركات العامة مجرد هيئات إدارية ذات اختصاص محدد ، ولا يمكن اعتبارها أقساماً إدارية عامة تتولى مباشرة نشاط الدولة الإدارى بوجه عام .

Economie Mixte (١)

(٢) قبل عصر نابليون كانت الإدارة التنفيذية فى فرنسا بيد مجالس . ولكن عيوب هذا النظام تجلت بشكل واضح قبل انقضاء وقت طويل مما دعا نابليون إلى إصلاح النظام الإدارى وإقامة النظام الجديد على أساس جعل السلطة بين فرد واحد (الوزير - المدير - العمدة) أنظر Prelot المرجع السابق ص ٢٧٣ وما بعدها .

الفضل الثاني

الوزارات وتنظيمها في الدول المختلفة

المبحث الأول

الوزارات - انشاؤها وتنظيم العلاقة بينها

تعريف وتحديد

الوزارات أقسام إدارية رئيسية يرأس كلا منها رئيس فرد يجمع في يده السلطة والمسئولية ، ويختص كل قسم منها بجزء من اختصاصات السلطة الادارية في الدولة (١) .

وتنشأ الوزارات لتحقيق غرض محدد أو تقديم نوع معين أو مجموعة متشابهة من الخدمات . وعلى هذا الأساس يحدد عدد الوزارات واختصاص كل منها (٢) . فتختص وزارة مثلا بالشئون الصحية وأخرى بشئون التربية والتعليم وثالثة بالشئون المالية وهكذا .

وتقضى مبادئ التنظيم السليم بجمع كل الأعمال التي من نوع واحد في يد وزارة واحدة . فلا تنشأ أكثر من وزارة للقيام بنوع واحد من الأعمال أو بأعمال متشابهة في النوع ، وأن لا يزداد عدد الوزارات عن حد معين حتى يسهل التنسيق بين أعمالها .

ويلاحظ أن هذه المبادئ لم يكن معمولاً بها بوجه عام خلال القرن التاسع عشر . فقد كان الاتجاه يميل في هذا القرن الى الاكثار من عدد الوزارات وتجزئة الاختصاصات وتوزيعها بين وزارات متعددة . ولكن

(١) يطلق على الوزارات في أمريكا وإنجلترا وسويسرا اصطلاح Departments ، وفي روسيا Commissariats

(٢) Harold Laski : A grammar of Politics 1937 P. 268.

الوضع تغير خلال هذا القرن وتحول الاتجاه نحو تجميع الاختصاصات المتشابهة في وزارة واحدة والتقليل من عدد الوزارات تبعاً لذلك (١) .

انشاء الوزارات وتحديد اختصاصاتها : انشاء الوزارات وتنظيمها وتوزيع الاختصاصات الادارية بينها هو في حقيقته من مسائل التنظيم الادارى . وطبقاً للمبادئ المسلم بها في هذا الشأن يجب أن تكون سلطة التنظيم بيد الرئيس الادارى يباشرها ويتحمل مسئوليتها طالما أنه هو المسئول عن حسن سير العمل في الجهاز الادارى (٢) . والرئيس الادارى المقصود هنا ليس الوزير ، ولكن هذا الوصف ينطبق على سلطة القيادة بالنسبة للجهاز الحكومى كله كجموع . والمقصود بسلطة القيادة مجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء في الدول البرلمانية ورئيس الدولة في الدول الرئاسية .

وطبقاً لهذه المبادئ تكون سلطة انشاء الوزارات وتحديد اختصاصاتها بيد مجلس الوزراء أو رئيس الدولة أى بيد سلطة القيادة بالنسبة للجهاز الادارى . غير أن القواعد المقررة في كثير من الدول تبدو مغايرة لهذا المبدأ .

ففى أمريكا لا يملك رئيس الدولة سلطة انشاء الوزارات (٣) ، وان كان يملك سلطة واسعة في التنظيم بوجه عام تشمل انشاء ادارات

V. Rapport de M. Fouquet : La structure des administrations centrales (١) (Revue internationale des sciences administratives 1949 No. 2 P. 306); Pasdermajian: Le gouvernement des grandes organisations 1947 P. 101.

ويلاحظ أن عدد وزارات الحكومة الاتحادية الأمريكية كان في سنة ١٩٥٠ احدى عشرة وزارة . أنظر في ذلك :

John. H. Ferguson & Dean Mc. Henry : The American system of government 1950 P. 310.

(٢) Pasdermajian المرجع السابق ص ١ ، ١١

(٣) طبقاً لقانون The Reorganization act 1939 تنشأ الوزارات في أمريكا بقانون .

= أنظر John Ferguson & Mc. Henry المرجع السابق ص ٣١٠

وهيئات ادارية غير الوزارات وتوزيع الاختصاصات بوجه عام ، كنقل اختصاص من وزارة لأخرى أو من هيئة مستقلة الى وزارة أو العكس (١) .

أما في إنجلترا فانه يبدو أن انشاء الوزارات يدخل في اختصاص مجلس الوزراء . ورئيس مجلس الوزراء هناك هو الذى يحدد مناصب الوزارة ويعين من يشغلها ، وهو الذى يحدد المناصب الوزارية التى يشترك شاغلوها فى عضوية مجلس الوزراء .

ومن هنا كان عدد الوزراء وعدد أعضاء مجلس الوزراء فى إنجلترا غير ثابت ولا محدد بصفة قاطعة (٢) . ومع ذلك فان اختصاصات الوزارات وتنظيم سير العمل فيها محدد تحديدا دقيقا بنصوص قانونية (٣) .

وفى فرنسا كان العمل يجرى على اعتبار انشاء الوزارات من الأعمال التنظيمية التى تدخل فى اختصاص السلطة التنفيذية . وكانت هذه السلطة الأخيرة تنشئ الوزارات لمجرد الرغبة فى تحقيق أهداف حزبية . وكان هذا التصرف من جانب السلطة التنفيذية مثار نقد من جانب البرلمان . بل ان مجلس النواب قرر فعلا فى ١٥ مارس سنة ١٨٩٣ أنه لا يجوز (بعد هذا التاريخ) انشاء أو الغاء وزارات الا بقانون . غير أن هذا القرار لم ينفذ وظل العمل جاريا بعد صدوره كما كان قبلا .

= وطبقا لقانون The Reorganization act 1949 منح الرئيس الأمريكى سلطة التنظيم لغاية سنة ١٩٥٣ ونص فى هذا القانون على أن مشروعات التنظيم التى يضعها الرئيس تعرض على المؤتمر ، فاذا لم يعترض عليها فى بحر ستين يوما تصبح نافذة . أنظر :

Thomas Doyle Kingdom : Improvement of organization and Management in public Administration 1951 P. 65.

(١) المرجع السابق

(٢)، (٣) Jennings : Cabinet government 1951 ص ٦٤ ، ٦٨ ، ٧٩ . ويلاحظ أنه طبقا لقانون The ministers of the crown act 1946 يجوز نقل الاختصاصات من وزارة لأخرى أو تغيير اسم الوزارة بأوامر ادارية تصبح نافذة اذا لم يعترض عليها البرلمان خلال ٤٠ يوما (أنظر : Thomas Doyle Kingdom المرجع السابق ص ٦٥) .

- وفي سنة ١٩٢٠ رأت السلطة التشريعية أن تعالج الأمر بطريقة جديدة فأدمجت في قانون الميزانية الذى صدر فى ٢٠ يونيه ١٩٢٠ نصا يقضى بتحريم انشاء الوزارات أو الغائها الا بقانون . غير أن هذا النص بدوره لم ينفذ وظلت السلطة التنفيذية تسير على السنة التى جرت عليها وذلك بانشاء الوزارات بقرارات لا بقوانين . وختمت هذه التطورات فى سنة ١٩٤٥ بالغاء النص الذى كان يحرم انشاء الوزارات الا بقانون . وبذلك أصبح من حق السلطة التنفيذية فى فرنسا أن تنشئ الوزارات بقرارات لا بقوانين وزال نهائيا كل اعتراض على هذا الاجراء .

وقد يبدو الأمر فيما يتعلق بانشاء الوزارات بقوانين فى بعض الدول متعارضا مع المبدأ المسلم به فى علم التنظيم الذى يجعل تنظيم الجهاز الادارى من اختصاص الرئيس الادارى الأعلى (وهو بالنسبة للجهاز الحكومى مجلس الوزراء أو رئيس الدولة على حسب الأحوال) . غير أنه يجب أن يلاحظ مع ذلك أمران :

(الأول) أن انشاء وزارات جديدة يتطلب دائما نفقات جديدة واعتمادات مالية جديدة . وموافقة البرلمان على هذه النفقات والاعتمادات أمر حتمى فى كل نظم الحكم المعروفة .

(الثانى) أن سلطة القيادة التى تمثل الرئاسة العليا بالنسبة للجهاز الحكومى لا تتكون من مجلس الوزراء وحده فى الدول البرلمانية ، أو من رئيس الدولة وحده فى الدول الرئاسية لأن السلطة التشريعية تشترك فى الاضطلاع بوظائف القيادة بنصيب فى الدول البرلمانية والرئاسية على السواء . ذلك لأن الأعمال الرئيسية التى يضطلع بها مجلس الوزراء أو رئيس الدولة فى مباشرة وظائف القيادة يجب لنفاذها فى معظم الأحيان أن تصدر فى صورة قوانين تحمل موافقة البرلمان كما هو الحال بالنسبة للميزانية وانشاء الوزارات وتنظيم شئون الموظفين .

غير أن هذا لا ينفى أن رئيس الدولة في الدول الرئاسية ومجلس الوزراء في الدول البرلمانية هو الذى يباشر فعلا وظائف القيادة ، وهو الذى يعد القوانين التى تستلزمها مباشرة هذه الوظائف ، وان دور البرلمان فى هذا الشأن يكاد يقتصر فى معظم الأحيان على اقرار مشروعات القوانين التى تعرض عليه (١) .

ومع الاعتراف بفضالة الدور الذى تقوم به السلطة التشريعية فى الاضطلاع بوظائف القيادة ، فان رأى متفق بين علماء التنظيم على أن التشريعات التى تصدر فى شئون التنظيم يجب أن تقتصر على الخطوط الرئيسية لهذا التنظيم دون الدخول فى التفاصيل التى يجب أن يترك أمرها للرئيس الادارى (٢) (سلطة القيادة فى النظام الحكومى) .

تنظيم العروة بين الوزارات : قدمنا أن كل وزارة تنشأ لتحقيق هدف معين أو للقيام بخدمات من نوع أو أنواع معينة . ومعنى هذا أن كل وزارة يكون لها هدف أو أهداف محددة واختصاصات محددة تخالف أهداف واختصاصات غيرها . لكن الوزارات جميعها هى بطبيعة تكوينها أجزاء فى جهاز ادارى واحد يعمل لخدمة أغراض الدولة كجموع . ولهذا فان نجاح الجهاز الادارى فى الدولة فى تحقيق أغراضه يتوقف الى حد كبير على تنسيق أهداف الوزارات وأعمالها لتحقيق سياسة عليا واحدة هى السياسة العامة للدولة .

(١) ان السياسة العامة للدولة هى بلا نزاع سياسة مجلس الوزراء فى الدول البرلمانية أو رئيس الدولة فى الدول الرئاسية ولا يتصور بقاء مجلس الوزراء أو رئيس الدولة فى منصبه اذا لم يكن هو صاحب السياسة التى توجه الدولة . وفى هذا يقول Harold Laski أن السلطة التنفيذية (فى إنجلترا) توجه السلطة التشريعية وهى صاحبة رأى النهائى فى المسائل المالية *final authority in finance* وليس لأى عضو فى البرلمان أن يقترح اجراء ماليا *financial measure* أو يحاول زيادة التقديرات التى تضعها السلطة التنفيذية وان دائرة عمل عضو البرلمان فى نطاق المبادرة والابتكار ضيقة الى حد كبير (Laski المرجع السابق ص ٣٤٧) .

(٢) Arnold Miles & Alan Dean المرجع السابق ص ٤ وه

فنجاح وزارة الحربيه مثلا في تحقيق أهدافها لا يتوقف فقط على الجهود التي تبذلها في اعداد الجيوش وتدريبها وتوفير الأسلحة التي تستلزمها الحروب ، وانما يتطلب فوق ذلك بذل جهود أخرى في تنظيم الصناعة والعناية بالصحة العامة بما يوافق حاجات الدفاع ويكفل تزويد الجيوش بما يلزمها من أدوات ومواد مختلفة وموارد بشرية صالحة لخدمة الأغراض الحربيه .

ولتحسين الصحة لا تكفي الجهود التي تبذلها وزارة الصحة في علاج المرض ومقاومته ، وانما يتطلب تحقيق هذا الغرض جهودا أخرى تبذلها وزارات أخرى غير وزارة الصحة للنهوض بمستوى المعيشة وتوفير المساكن الصحية وتحسين حالة الشعب الاجتماعيه .

وكذلك الحال بالنسبة لزيادة المقدرة الانتاجية في المشروعات العامة والخاصة فانه لا يكفي لتحقيق ذلك ما تبذله وزارة الصناعة من مجهود لتنظيم المشروعات ذاتها وتحسين أساليب الادارة والعمل فيها . وانما يتطلب تحقيق هذا الغرض علاوة على ذلك النهوض بالتعليم الفني والصناعي ، بل والتعليم العام والنظام الضرائبي وتوجيه التعليم الفني والصناعي ونظام الضرائب نحو تحقيق أهداف الصناعة .

ومن جهة أخرى يتطلب حسن سير الجهاز الادارى كله ، ايجاد نوع من الانسجام أو التوافق بين أعمال الوزارات المختلفة حتى لا تصطدم جهود احداها بجهود الأخرى فيتعطل نشاطها جميعا ، أو تزيد أعباء كل وزارة ونفقاتها بسبب ذلك بدون مبرر . فأعمال وزارة المواصلات مثلا في انشاء طرق المواصلات قد تتعارض مع أعمال وزارة الأشغال في شق الترع وانشاء المصارف . وقد تتعارض برامج المشروعات التي تضعها الوزارة المختصة بانشاء المباني الحكومية مثلا مع مشروعات الوزارة المختصة بانشاء مساكن شعبية أو ساحات شعبية أو مساكن للعامل وهكذا . ومن شأن مثل هذا التعارض إذا وجد أن يعطل سير الجهاز كله .

ومن هذا كله يتبين أنه يجب لضمان حسن سير الجهاز الإداري في الدولة كمجموع إيجاد صلة بين الوزارات تتناول الأهداف كما تتناول النشاط ذاته . أو بعبارة أخرى أن تنظيم الجهاز الإداري يتطلب ضمان التنسيق بين أهداف الوزارات وأغراضها من ناحية وبين أوجه نشاطها المختلفة من ناحية .

ومهمة التنسيق بين أهداف الوزارات وأوجه نشاطها تتولاها سلطة القيادة في كل دولة . فالتنسيق بين أهداف الوزارات وأغراضها يتم عن طريق البرنامج العام أو السياسة العامة الموحدة التي ترسمها سلطة القيادة وتراعى فيها حاجات الدولة كلها كمجموع ، ويفرض على كل وزارة - في رسم سياستها وتحديد أهدافها الخاصة - واجب التزام حدود هذه السياسة العامة التي ترسمها سلطة القيادة .

أما التنسيق بين أوجه النشاط المختلفة للوزارات فيتم عن طريق لجان وزارية تضم وزراء أو ممثلي الوزارات ذات الشأن للاتفاق على تنسيق الأعمال أو حل المنازعات التي تنشأ بينها ، وتتولى السكرتارية العامة عادة تنظيم هذه الاجتماعات والدعوة إليها واعداد جدول أعمالها واعداد التقارير الخاصة بالمسائل المعروضة عليها وإخطار الجهات المختصة بقراراتها .

ونظام اللجان الوزارية معمول به في إنجلترا منذ أوائل القرن التاسع عشر ولا يزال الى اليوم الأسلوب الطبيعي الذي يسير عليه العمل في مجلس الوزراء ، ويرأس هذه اللجان رئيس مجلس الوزراء ويتولى حل الخلافات التي قد تنشأ بين الوزارات . وتقتصر مهمة هذه اللجان في بعض الأحيان على دراسة المسائل التي تعرض عليها تمهيدا لعرض ما تقرره بشأنها على مجلس الوزراء ، وقد يكون لها سلطة البت في المسائل التي تحال إليها بتفويض من مجلس الوزراء . ويلزم مجلس الوزراء الوزارات بالاتصال ببعضها لمنع قيام خلاف بشأن المسائل ذات الصلة بأكثر من وزارة (1) .

Frederic Austin Ogg : English government and Politics 1947 P. 150; (1)
Jennings : Cabinet government 1951 P. 131 et 238.

المبحث الثاني

التنظيم الداخلي للوزارات

الأصل أن الرئيس - في كل مشروع - هو الذي يتحمل مسؤولية نجاح العمل فيه ، غير أنه لكي يتحمل الرئيس هذه المسؤولية كاملة يجب منحه السلطة الكافية لإدارة المشروع وتنظيمه بمطلق حريته . ذلك لأن السلطة والمسئولية أمران متلازمان كما يقول علماء التنظيم فن لا يملك سلطة العمل وحرية التصرف لا يمكن أن يتحمل مسؤوليته وعلى قدر السلطة التي تمنح للرئيس تكون مسؤوليته (١) .

وفي تنظيم الدولة تقع مسؤولية نجاح العمل في الجهاز الإداري كله كجموع على عاتق سلطة القيادة ، كما تقع مسؤولية نجاح العمل في الأقسام الإدارية الرئيسية (الوزارات) على عاتق رؤساء هذه الأقسام وهم الوزراء .

ويجب طبقاً لمبادئ علم التنظيم أن تركز سلطة الإدارة والتنظيم بالنسبة للجهاز الإداري كله بيد سلطة القيادة ، كما تركز سلطة الإدارة والتنظيم بالنسبة لكل وزارة بيد رئيسها وهو الوزير .

وأهم ما يجب أن تشمله سلطة الرئيس :

١ - سلطة تحديد عدد الوحدات الإدارية التي يعهد إليها مباشرة النشاط الإداري وتحديد اختصاصاتها وتوزيع الاختصاصات بينها .

٢ - سلطة اختيار أساليب وطرائق العمل .

٣ - سلطة اختيار الأشخاص الذين يعهد إليهم بالعمل في هذه الوحدات وعزلهم وتحديد اختصاصاتهم (٢) .

(١) Pasdermajian المرجع السابق ص ٢٢٤ . وأنظر أيضا :

Arnold Miles & Alan Dean : Issues & Problems in the administrative organization of National governments P. 3.

(٢) المرجع السابق ص ٧

ويستفاد من هذا أن سلطة انشاء الوزارات وتوزيع الاختصاصات بينها يجب أن تكون بيد سلطة القيادة ، كما أن سلطة تحديد الأقسام والادارات التي تتكون منها كل وزارة يجب أن تكون بيد الوزير . وكذلك الحال بالنسبة لتعيين الموظفين وعزلهم .

غير أنه يلاحظ أن السلطة التشريعية تتدخل في معظم الدول في انشاء الوزارات وتوزيع الاختصاصات بينها وفي تنظيم شئون الموظفين . كما أن التنظيم الداخلي للوزارات يتم في بعض الدول بقوانين ، بينما يترك أمر التنظيم الداخلي في البعض الآخر لكل وزارة تنظم شئونها بنفسها في حدود الاعتمادات المالية المقررة (١) .

ومع ذلك فإن الاتجاه الحديث في معظم الدول يميل بوجه عام نحو توسيع سلطات رئيس السلطة التنفيذية بما يتفق مع مسؤولياته وقصر عمل المشرع في مسائل التنظيم الاداري وشئون الموظفين على تقرير الأسس والمبادئ العامة دون التعرض للتفصيلات الجزئية .

والتنظيم الداخلي للوزارات يشمل تقسيمها الى وحدات توزع بينها الاختصاصات ، وترتيب هذه الوحدات في درجات يعلو بعضها فوق بعض ويراقب الأعلى منها الأدنى في الدرجة ، وتنسيق العمل بينها ، وتنظيم الرقابة على أعمالها كلها كمجموع .

وفي معظم الدول تقسم الوزارات الى أقسام رئيسية (٢) ، ثم تقسم هذه الأقسام الى أقسام أخرى فرعية ، وهكذا حتى ينتهي الأمر الى أصغر الوحدات نطاقا وأدناها درجة .

(١) Thomas Doyle Kingdom المرجع السابق ص ٦٥

(٢) يطلق على الأقسام الرئيسية في فرنسا اصطلاح Directions ، وفي أمريكا Bureaux ، وفي سويسرا Divisions ، وفي إنجلترا Departments ، Divisions ، (أنظر Pasdermadjian المرجع السابق ص ١٠٤)

وفي أمريكا تقسم الادارات الرئيسية Bureaux الى أقسام فرعية تسمى divisions أو units أو Branches أو sections على حسب الظروف (أنظر Ferguson & Mc Henry المرجع السابق ص ٣٦٠)

ويجب أن يراعى في تحديد عدد الوحدات الادارية فى كل وزارة مقدرة الرئيس على الاشراف والتوجيه وتحمل مسؤولية العمل فى كل منها .

فالوحدات الدنيا يراعى فى تحديد عددها مقدرة رئيس كل وحدة من هذه الوحدات على الاشراف التام على عمل موظفى هذه الوحدة . ويكاد الرأى يتفق على أن رئيس الوحدة الادارية فى أدنى الدرجات يستطيع أن يشرف على ما يقرب من عشرة موظفين اشرافا تاما .

ويشترط فى الرئيس الادارى فى كل درجة من درجات التنظيم الادارى أن يكون ملما بالمما تاما بالعمل الذى يقوم به مرءوسوه بحيث يستطيع أن يرشدهم فى أعمالهم ويصحح أخطاءهم ، ويكون لهم بمثابة المساعد الذين يشعرون بالحاجة اليه فى عملهم .

ونظرا لتعدد الأقسام والوحدات فى كل وزارة وتوزيع الاختصاصات بينها ، فان تنسيق العمل بين الأقسام والادارات المختلفة يقتضى ايجاد أداة تتولى هذا التنسيق ، وهذه هى ادارة السكرتارية العامة التى لا يجوز أن تخلو منها وزارة (١) .

ولكى يتمكن الوزير من مباشرة وظيفته كرئيس ادارى أعلى فى وزارته يجب أن تنشأ فى كل وزارة هيئات ادارية تزوده بالبحوث والدراسات والبيانات والمعلومات التى تلزم لتمكين الوزير من توجيه العمل فى وزارته ومراقبته مراقبة جدية ، ومن أهم هذه الهيئات ادارة التنظيم

(١) أنشئت فى فرنسا لهذا الغرض سكرتارية عامة للقوات المسلحة وسكرتارية عامة للشئون الخارجية وأنشئت فى بعض الوزارات سكرتارية لتنسيق نوع معين من النشاط مثال ذلك سكرتير عام للطيران المدنى والتجارى بوزارة الأشغال والنقل . أنظر :

Lucien Paoli : Les techniques et les methodes d'organisation du travail gouvernementale en France (rev. Int. des sciences administratives 1952 No. 3 P. 530 et suiv.

وطرائق العمل وتكون عادة فرعا من فروع ادارة التنظيم وطرائق العمل الرئيسية التي تعاون سلطة القيادة (رئيس الدولة أو رئيس مجلس الوزراء) (١).

ويعنى علماء التنظيم بالاشارة بصفة خاصة الى وسائل تحقيق مراقبة الوزير على أعمال الوزارة وأهمها التقارير عن أعمال كل قسم وكل ادارة وكل وحدة .

ويرى علماء التنظيم أن العناية بتنظيم طريقة اعداد هذه التقارير وكيفية تقديمها وتحديد مواعيدها تكفل الى حد كبير أحكام الرقابة على عمل الوزارة .

أما الرقابة عن طريق الحاق موظف في خدمة الرئيس تكون مهمته معاونته ومراقبته في نفس الوقت ، فهي من أسوأ طرق الرقابة وأخطرها أثرا على سلامة العمل الادارى (٢) .

(١) تشمل الهيئات التي تعاون الوزير في أمريكا وتقدم له البحوث والدراسات والبيانات ما يلي :

1. Under Secretaries, assistant secretaries and administrative assistants.
2. Staff office.

(Ferguson & Mc Henry المرجع السابق ص ٣٥٨) .

(٢) راجع في وصف هذه الطريقة وبيان خطرها وسوء أثرها على سلامة التنظيم الادارى

Pasdermajian المرجع السابق ص ٢٣٧

الباب الثاني

الوزارات وتنظيمها في الجمهورية العربية المتحدة

الاختصاصات الادارية المركزية في كل من الاقليمين المصرى والسورى موزعة بين أقسام ادارية رئيسية هي الوزارات . غير أن هذه الوزارات لا تباشر في الوقت الحاضر جميع اختصاصات الادارة المركزية لأن جزءا هاما منها تتولاه مؤسسات عامة تعمل تحت اشراف ورقابة الوزارات أو رئيس الجمهورية على حسب الأحوال .

والوزارات عنصر أساسى رئيسى في تكوين الجهاز الادارى في مصر ، أشار اليها دستور سنة ١٩٥٦ في نصوص قاطعة الدلالة في هذا الشأن حيث تكلم في الباب الرابع عن السلطات ، وقسم هذا الباب الى أربعة فصول خصص الفصل الثالث منها للسلطة التنفيذية ، وقسم هذا الفصل الى أربعة فروع خصص الفرع الأول منها للأحكام الخاصة برئيس الجمهورية ، والفرع الثانى للأحكام الخاصة بالوزراء . وفي هذا الفرع الأخير أشار المشرع الدستورى الى الوزارات صراحة في المادة ١٤٧ منه بقوله « يتولى كل وزير الاشراف على شئون وزارته ، ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها » .

وبالرغم من أن الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة لا يتضمن كل الأحكام التى تتضمنها الدساتير عادة (نظرا لطبيعته الخاصة بوصفه دستورا مؤقتا) ، الا أنه عنى مع ذلك بالنص صراحة على الوزراء والوزارات في المادة ٤٧ منه بقوله : « يعين رئيس الجمهورية الوزراء ويعفيهم من مناصبهم ، ويتولى كل وزير الاشراف على شئون وزارته ويقوم بتنفيذ السياسة العامة التى يضعها رئيس الجمهورية » .

ويستفاد من النص صراحة في الدستور على الوزارات دون المؤسسات العامة أن الوزارات هي الأقسام الادارية الرئيسية في الجمهورية العربية المتحدة .

ومع ذلك فانه يلاحظ أن الاتجاه في مصر يميل نحو منح حق مباشرة الاختصاصات الادارية لهيئات ادارية مستقلة عن الوزارات تنشأ في صورة مؤسسات عامة لا تخضع في مباشرة اختصاصاتها للقواعد المالية والادارية التي تحكم الوزارات ، وانما يوضع لكل منها نظام مالى وادارى خاص تباشر عملها وفقا لأحكامه متحررة من سلطان القواعد المالية والادارية الخاصة بالوزارات .

وقد زاد عدد المؤسسات العامة التي أنشئت في مصر في السنوات الأخيرة زيادة كبيرة وزاد نطاق الاختصاصات التي تباشرها الى حد يكاد يؤثر على مركز الوزارات بوصفها الأقسام الادارية الرئيسية في الدولة .

فالسكك الحديدية والتلغراف والتليفون والبريد تديرها اليوم مؤسسات عامة لا وزارة المواصلات .

وتنمية الاقتصاد القومي ووضع البرامج الاقتصادية لتحقيق هذا الغرض ووضع سياسة استثمار أموال الدولة في المؤسسات والشركات العامة والاشراف على المؤسسات العامة وتوجيهها أصبح من اختصاص مؤسسة عامة هي المؤسسة الاقتصادية .

وتوجيه الشباب ورعايته أصبح من اختصاص مؤسسة عامة هي المجلس الأعلى لرعاية الشباب والتربية الرياضية .

وتنمية الصادرات ووضع البرامج اللازمة لذلك أصبح من اختصاص الهيئة العامة لتنمية الصادرات (قرار رئيس الجمهورية في ١٧ سبتمبر ١٩٥٧ وقائع ع ٧٤ في ٢٣ سبتمبر ١٩٥٧) ، وتنفيذ برنامج السنوات الخمس للصناعات عهد به الى مؤسسة عامة كذلك . هذا عدا مؤسسات عامة أخرى عديدة نكتفي بالإشارة إليها .

ويسير الأمر في الاقليم السورى فى نفس الاتجاه الآن ، فقد أنشئت به
أخيراً عدة مؤسسات عامة عهد إليها بإدارة الكثير من المرافق العامة .

ولكننا نستطيع أن نقرر من الآن أن المغالاة فى التحرر من القواعد
الإدارية والمالية الخاصة بالوزارات ، والمغالاة فى الاتجاه نحو اللامركزية
الإدارية كالمغالاة فى التقييد بقواعد الروتين الحكومى المتبع فى الوزارات
والمغالاة فى تركيز السلطة الإدارية بيد الرئيس الإدارى كلاهما لا يخلو
من الضرر .

المبحث الأول

اختصاصات الوزارات وعددها فى الجمهورية العربية المتحدة

قبل توحيد مصر وسوريا كان يوجد فى مصر سبع عشرة وزارة
هى وزارات الأوقاف ، والخارجية ، والتربية والتعليم ، والداخلية ، والصحة
العمومية ، والشئون البلدية والقروية ، والعدل ، والأشغال العمومية ،
والزراعة ، والمواصلات ، والحربية ، والشئون الاجتماعية والعمل ، والتموين ،
والإرشاد القومى ، والمالية والاقتصاد ، والتجارة ، والصناعة .

وبعد إعلان الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة صدر
فى ٦ مارس سنة ١٩٥٨ قرار بتعيين نواب رئيس الجمهورية ووزراء
ونواب وزراء فى الجمهورية العربية المتحدة .

ويستخلص من هذا القرار فيما يتعلق بالوزارات أنه أصبح للجمهورية
العربية المتحدة بمقتضى النظام الذى أقره هذا القرار :

(أولاً) ست وزارات موحدة للإقليمين معا هى وزارات :
الحربية ، والتربية والتعليم ، والأوقاف ، والإرشاد القومى ، والخارجية ،
والصناعة .

(ثانيا) عشر وزارات متماثلة في كل من الاقليمين المصرى والسورى وهى وزارات : الداخلية ، والشئون الاجتماعية والعمل ، والصحة العمومية ، والعدل ، والأشغال العمومية ، والاقتصاد والتجارة ، والخزانة ، والشئون البلدية والقروية ، والمواصلات ، والزراعة .

وظل العمل جاريا وفقا لهذا النظام لغاية ٧ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ حيث صدر في هذا التاريخ ثلاثة قرارات جمهورية : قرار بتأليف الحكومة المركزية ، وقرار بتأليف المجلس التنفيذى للاقليم المصرى ، وقرار بتأليف المجلس التنفيذى للاقليم السورى .

ويستخلص من هذه القرارات أن الوزارات القائمة في الجمهورية العربية المتحدة أصبحت كما يلي :

١ - وزارة مركزية للتخطيط القومى عهد برئاستها الى أحد نواب رئيس الجمهورية . ووزارة تنفيذية للتخطيط بالاقليم السورى عهد برئاستها بطريق الانتداب الى رئيس المجلس التنفيذى للاقليم السورى .

٢ - ثلاث وزارات موحدة للجمهورية العربية المتحدة هى : وزارات الحربية ، والخارجية ، والأوقاف .

٣ - وزارة مركزية للتموين .

٤ - أربع عشرة وزارة متماثلة في كل من الحكومة المركزية والاقليم المصرى والاقليم السورى بمعنى أنه يوجد من كل منها ثلاث وزارات : وزارة مركزية ، ووزارة تنفيذية للاقليم المصرى ، ووزارة تنفيذية للاقليم السورى . وهذه الوزارات المتماثلة هى : وزارات العدل ، والداخلية ، والتربية والتعليم ، والشئون الاجتماعية والعمل ، والاقتصاد ، والزراعة ، والاصلاح الزراعى ، والخزانة ، والثقافة والارشاد القومى ، والمواصلات ، والصحة ، والشئون البلدية والقروية ، والأشغال العمومية ، والصناعة .

ويبدو أن البحث في تحديد عدد الوزارات وتحديد أهدافها واختصاصاتها لم يلق إلى الآن ما يستحقه من عناية . ويبدو كذلك أن الأمر في هذا الشأن لا يقوم إلى الآن على أساس علمي سليم .

اختصاصات الوزارات المركزية والوزارات التنفيذية :

في ٢٦ أكتوبر سنة ١٩٥٨ صدر قرار جمهوري في شأن توزيع الاختصاصات ونظام العمل في الحكومة المركزية والمجلسين التنفيذيين . وحددت في هذا القرار اختصاصات كل من الوزير المركزي والوزير التنفيذي على الوجه الآتي :

الوزير المركزي :

(١) يشرف على شئون وزارته ، وعلى تنفيذ السياسة العامة التي يضعها رئيس الجمهورية (م ١) .

(ب) يقدم لرئاسة الجمهورية مشروعات القوانين ومشروعات القرارات المالية والقرارات التنفيذية الخاصة بإقليمي الجمهورية (م ٦ فقرة ١) .

والوزير التنفيذي :

(١) ينفذ السياسة العامة للحكومة ، كما ينفذ القوانين واللوائح في جميع أعمال الوزارة في الاقليم ، ويسأل عن حسن سير هذه الأعمال أمام رئيس الجمهورية (م ٥) .

(ب) ينفذ البرامج التخطيطية التي يضعها الوزير المركزي بعد اعتمادها من رئيس الجمهورية . ويقدم للوزير المركزي تقارير دورية عن مدى سير المشروعات التي وضعت لها هذه البرامج وما تم فيها (م ٦ فقرة ٣) .

وهذه النصوص صريحة في أن النظام الحالي للوزارات في الجمهورية العربية المتحدة يقوم على أساس انشاء وزارات مركزية على رأس كل منها

وزير مركزى ، ووزارات تنفيذية فى كل من الاقليمين المصرى والسورى على رأس كل منها وزير تنفيذى (١) .

ويترب على اقرار النظام بالنسبة للوزارات فى الجمهورية العربية المتحدة على هذا الأساس أن الاختصاصات التى تنقرر لكل وزارة من وزارات الدولة فى النظم الادارية العادية التى تأخذها الدول بوجه عام تصبح موزعة فى الجمهورية العربية المتحدة بين وزارتين : وزارة مركزية تختص بالاشراف ووضع البرامج ، ووزارة تنفيذية تتولى تنفيذ السياسة العامة التى يرسمها رئيس الجمهورية ، وتنفيذ البرامج التى تضعها الوزارة المركزية بعد اعتمادها من رئيس الجمهورية ، كما تتولى ادارة حركة العمل فى الوزارة .

ويلاحظ على النظام الحالى للوزارات فى الجمهورية العربية المتحدة :

(أولاً) أن كلا من الوزير المركزى والوزير التنفيذى مسئول عن عمله - بصريح النص - أمام رئيس الجمهورية . وأن البرامج التى يضعها الوزير المركزى لا تصبح ملزمة للوزير التنفيذى وبالتالي لا تكون قابلة للتنفيذ فى الوزارة التنفيذية الا بعد اعتمادها من رئيس الجمهورية . وتأسيسا على هذا يمكن القول بأن اختصاصات رئيس الجمهورية وسلطاته لا تقتصر فقط على رسم السياسة العامة للدولة ، ولكنه يباشر الوظيفة الادارية فعلا فى محيط الوزارات المختلفة ، ويعتبر رئيسا اداريا أعلى يشغل قانونا وفعلا الدرجة العليا فى السلم الادارى ويخضع الوزراء التنفيذيون لسلطته الرئاسية .

(ثانيا) أن الوظيفة الادارية بالنسبة للهدف المحدد لكل وزارة تشمل بطبيعتها رسم السياسة الادارية لهذه الوزارة ووضع البرامج العامة وتنفيذها

(١) يستثنى من ذلك طبعاً الوزارات الموحدة التى سبقت الاشارة اليها فانه يقوم على رأس كل وزارة منها وزير واحد يشمل اختصاصه بالنسبة لهذه الوزارة اختصاصات الوزير المركزى والوزير التنفيذى على السواء .

والإشراف على التنفيذ . وهذه الوظيفة موزعة في النظام الحالي بين الوزارة المركزية والوزارة التنفيذية . واشترك الوزارتين المركزية والتنفيذية في مباشرة وظيفة إدارية واحدة لتحقيق هدف إداري واحد هو الهدف المحدد للوزارة (المواصلات أو الاقتصاد والتجارة أو الخزانة ... الخ) . هذا الاشتراك كان يقتضى أن تكون الرئاسة في الوزارتين واحدة وأن تركز السلطة العليا في مباشرة الوظيفة الإدارية كاملة في يد واحدة .

وقد توهم النصوص الحالية بأن هذا الشرط غير متوافر في النظام الحالي لأن الوزير المركزي لا يعتبر رئيسا للوزير التنفيذي ولا يملك إزاءه أية سلطة قانونية . فالوزير التنفيذي لا يسأل عن عمله أمام الوزير المركزي وإنما يسأل فقط أمام رئيس الجمهورية . وكل ما تفرضه النصوص على الوزير التنفيذي في علاقته بالوزير المركزي لا تتجاوز ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة السادسة من القرار الصادر في شأن الاختصاصات ، وهو أن الوزير التنفيذي يقدم للوزير المركزي تقارير دورية عن مدى سير المشروعات وبيان ما تم فيها .

غير أننا نرى مع ذلك أن الشرط الذي سبقته الإشارة إليه متوافر في النظام الحالي في صورة أخرى نود أن نلفت النظر إليها . ذلك لأن رئيس الجمهورية في ظل النظام الحالي هو الرئيس الإداري الأعلى الذي يشغل أعلى درجات السلم الإداري قانونا وفعلا ، وهو على هذا الأساس السلطة الإدارية العليا التي تجمع في يدها حق مباشرة الوظيفة الإدارية كاملة بالنسبة للوزارات . أما وظيفة الوزير المركزي فتقتصر على معاونة رئيس الجمهورية في مباشرة هذه الوظيفة .

(ثالثا) ويلاحظ أخيرا أن كثيرا من النصوص المقررة في شأن الوزراء والوزارات لم تعد قابلة للتطبيق في ظل النظام الحالي .

فمرسوم ٤ أغسطس سنة ١٩٥٢ مثلا الذي حدد اختصاصات الوزير وقصرها على وضع السياسة العامة للوزارة والإشراف على تنفيذها ومراقبة سير العمل في الوزارة . هذا النص لا يمكن تطبيقه بالنسبة للوزير التنفيذي

لأنه يبدو أن هذا الوزير لم يعد يملك هذا الاختصاص في ظل النظام الحالي ، ولا يمكن تطبيقه كذلك بالنسبة للوزير المركزي لأنه لا يعتبر رئيسا للوزير التنفيذي ولا يملك فرض ارادته عليه كما سبق البيان .

وكذلك لم يعد من الممكن تطبيق بعض القرارات الصادرة في شأن تنظيم بعض الوزارات كالقرار الصادر بتنظيم وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل في الاقليم السوري مثلا . فقد نصت المادة الثانية فقرة ب من هذا القرار على أن « الوزير هو المرجع الأعلى في الوزارة في التوجيه وتقرير الخطط والمناهج وفي الاشراف على سير الأعمال ومراقبة تنفيذها ضمن أحكام القوانين والأنظمة » . ذلك لأن وضع الخطط والمناهج أصبح الآن من اختصاص الوزير المركزي . وعلى هذا فلا ينطبق النص على الوزير التنفيذي في هذا الشأن ، ولأن الوزير المركزي ليس هو المرجع الأعلى في ذلك وإنما المرجع الأعلى هو رئيس الجمهورية . وعلى هذا فلا ينطبق النص على الوزير المركزي أيضا .

المبحث الثاني

انشاء الوزارات

لم يجر العمل فيما يتعلق بانشاء الوزارات في مصر وفقا لقاعدة واحدة فبعض الوزارات أنشئت بقانون أو بأمر عال في قوة القانون ، وبعضها أنشئ بمرسوم أو بقرار جمهوري . بل ان بعض هذه الوزارات أنشئ في الماضي بدون سند قانوني خاص اكتفاء بتعيين وزير للوزارة المراد انشاؤها في المرسوم الصادر بتشكيل الوزارة . وهذا هو ما حدث فعلا بالنسبة لوزارتى التموين والوقاية في سنة ١٩٤٠ فلم يصدر بانشاء هاتين الوزارتين في ذلك التاريخ لا قانون ولا مرسوم خاص . وإنما تضمن المرسوم الصادر بتشكيل الوزارة في ٢١ يونيه سنة ١٩٤٠ تعيين وزير للوقاية المدنية ووزير للتموين . والغيت هاتان الوزارتان بعد ذلك ومعهما وزارة الشؤون الاجتماعية بنفس الطريقة ، فلم يصدر قانون

ولا مرسوم خاص بهذا الالغاء وانما اقتصر الأمر في هذا الشأن على أن الرئيس الذي عهد اليه بتشكيل الوزارة الجديدة أشار في الخطاب الذي رفعه الى الملك (في ذلك الوقت) بقبول تشكيل الوزارة الى ما تراه الوزارة الجديدة من وجوب الغاء وزارات التموين والوقاية والشئون الاجتماعية تحقيقا لسياسة الاقتصاد في المصروفات . وصدر المرسوم الملكي بتشكيل الوزارة في ٦ فبراير سنة ١٩٤٢ على هذا الأساس دون أن يرد به ذكر لهذه الوزارات الثلاثة . لكن الوزارة عدلت بعد ذلك عن رأيها في شأن هذه الوزارات فصدر المرسوم الخاص باعادة تشكيل الوزارة في ٢٤ مايو سنة ١٩٤٢ متضمنا تعيين ثلاثة وزراء لهذه الوزارات .

ومما هو جدير بالملاحظة في هذا الصدد أن مرسوم تشكيل الوزارة الذي صدر في ١٣ يناير سنة ١٩٥٠ نص على تعيين وزير للاقتصاد الوطني ووزير للشئون البلدية والقروية قبل أن يصدر المرسوم الخاص بانشاء هاتين الوزارتين (صدر المرسوم الخاص بانشاء وزارة الشئون البلدية والقروية في ٧ فبراير سنة ١٩٥٠ ، وصدر المرسوم الخاص بانشاء وزارة الاقتصاد الوطني في ٦ مارس سنة ١٩٥٠) .

ويلاحظ كذلك بالنسبة لانشاء الوزارات في الوقت الحاضر :

١ - أن قرار رئيس الجمهورية بتعيين وزير لوزارة الاقتصاد والتجارة ووزير لوزارة الخزانة في كل من الاقليمين المصري والسورى . هذا القرار صدر في تاريخ سابق على تاريخ القرار الصادر بتحويل وزارة المالية والاقتصاد ووزارة التجارة الى وزارة للاقتصاد والتجارة ووزارة للخزانة .

صدر القرار الأول في ٦ مارس سنة ١٩٥٨ ، والثاني في ٢٥ مارس سنة ١٩٥٨ . غير أنه يلاحظ مع ذلك أن التنظيم الجديد لوزارتى الاقتصاد والتجارة ووزارة الخزانة لا يعتبر انشاء لوزارتين جديدتين ، لأن الأمر في هذا الشأن لا يعدو في نظرنا أن يكون توزيعا للاختصاصات الوزارية بين وزارات موجودة فعلا مع تغيير أسماء بعض الوزارات .

٢ - ان انشاء الوزارات المركزية فى النظام الحالى تم بصور قرار رئيس الجمهورية بتعيين وزراء مركزيين . وصدر هذا القرار فى تاريخ سابق على تاريخ القرار الذى حدد اختصاصات الوزراء المركزيين . وقبل اعتماد ميزانية للوزارات المركزية (قرار تعيين الوزراء المركزيين صدر فى ٧ أكتوبر سنة ١٩٥٨ ، وقرار تحديد الاختصاصات صدر فى ٢٦ أكتوبر سنة ١٩٥٨) .

وفى رأينا أن انشاء الوزارات وان كان يدخل فى اختصاص السلطة التنفيذية وفقا لمبادئ علم التنظيم التى سبقت الاشارة اليها ، الا أن الأوضاع الدستورية والقانونية تقضى فى كثير من الدول باشتراك السلطة التشريعية فى مباشرة معظم اختصاصات سلطة القيادة وقد أشرنا الى ذلك فيما تقدم . ذلك لأن رسم السياسة العامة للدولة وتنظيم شئون الموظفين مثلا يدخل فى اختصاص سلطة القيادة الا أن المشرع يشترك فى مباشرة هذه الاختصاصات عن طريق اصدار تشريعات بشأنها . غير ان صدور مثل هذه التشريعات لا ينفى أن السياسة العامة للدولة أو القواعد الأساسية فى تنظيم شئون الموظفين هى فى حقيقتها من وضع سلطة القيادة لا الهيئة التشريعية ، وان دور السلطة التشريعية فى الاشتراك فى مباشرة هذا الاختصاص لا يكاد يتعدى اقرار السياسة التى ترسمها سلطة القيادة والقواعد الأساسية التى تضعها (هذه السلطة) .

وفى مصر كان دستور سنة ١٩٢٣ ينص فى المادة ٤٤ منه على أن الملك يرتب المصالح العامة . واتخذ هذا النص سندا للقول بأن السلطة التنفيذية تملك انشاء الوزارات بمراسيم ، وأنه لا يلزم صدور قوانين بانشاء الوزارات . وكان رأينا فى هذا الصدد أن هذا النص إنما يتكلم عن تنظيم المرافق العامة لا انشائها . وان انشاء الوزارة لا يكون منتجاً الا بعد موافقة البرلمان على الاعتمادات المالية اللازمة لها ، وأنه يجب لذلك أن يكون انشاء الوزارات بقوانين (١) .

(١) راجع تفصيلاً أوفى فى كتابنا المرافق العامة طبعة سنة ١٩٥٢ ص ١٢٨ وما بعدها .

وفى دستور جمهورية مصر تنص المادة ١٣٧ على ما يأتى :

« يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة ويشرف على ادارتها » .

وقد استندت الحكومة الى هذا النص فى انشاء وزارتى الصناعة والتجارة بقرار من رئيس الجمهورية فى أول يولييه سنة ١٩٥٦ (سبقت الاشارة الى هذا القرار) . وقد تكرر نفس النص بنفس الصيغة فى المادة ٥٤ من الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة .

غير أننا نرى مع ذلك أن هذا النص إنما يقصد التنظيم لا الانشاء ، وان التنظيم الذى أشار اليه يشمل انشاء المصالح العامة التى تتكون منها الوزارات وتوزيع الاختصاصات بينها ، كما يشمل تحديد اختصاصات الوزارات وتوزيع الاختصاصات بينها لكنه لا يشمل انشاء الوزارات .

ونرى كذلك أن انشاء وزارة جديدة يستلزم اقرار اعتمادات مالية جديدة وادخال تعديلات على قانون الميزانية بانشاء قسم خاص بها للوزارة الجديدة ، وموافقة مجلس الأمة لازمة فى كل هذه الحالات طبقا لنص المادتين ١٠١ ، ١٠٣ من دستور جمهورية مصر والمادتين ٣٢ : ٣٣ من الدستور المؤقت . ومعنى هذا أن انشاء الوزارة يكون بقانون يوافق عليه مجلس الأمة . يؤيد هذا التفسير ان انشاء وزارة جديدة وتحويلها اختصاصات وسلطات محددة من شأنه المساس بالحريات الفردية التى كفلها الدستور وحرم المساس بها الا فى حدود القانون ، وهذا يستلزم أن يكون انشاء الوزارات بقوانين .

لهذا كله لا نزال عند رأينا الذى أعلنه فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ وهو أن انشاء الوزارات من الناحية الدستورية والقانونية يجب أن يتم بقوانين .

(١) راجع هذه الأحكام فى كتابنا دروس القانون الادارى - السلطة الادارية ص ٣١١

ويلاحظ على القرارات التي صدرت أخيراً بشأن تنظيم وإنشاء الوزارات في الجمهورية العربية المتحدة أن معظمها صدر في صورة قرارات إدارية واثنين منها فقط صدرا في صورة قرارات بقوانين .

في ٢٥ يونيو سنة ١٩٥٨ صدر بشأن تنظيم وزارة الإرشاد القومي (في مصر) قرار من رئيس الجمهورية (الجريدة الرسمية ع ١٧ في ١٩٥٨/٧/٣) . وفي ٦ يونيو سنة ١٩٥٨ صدر قرار جمهوري بتعديل تسمية هذه الوزارة إلى « وزارة الثقافة والإرشاد القومي » .

وفي ١٣ مارس (آذار) سنة ١٩٥٨ صدر قرار من رئيس الجمهورية « بتنظيم وزارة الشؤون البلدية والقروية بالأقليم الشمالي » (نشرة مارس ١٩٥٨ ص ٤١٣) .

وفي ١٥ مارس سنة ١٩٥٨ صدر قرار من رئيس الجمهورية « في شأن تنظيم وزارة الخزانة ووزارة الاقتصاد والتجارة في الاقليم السوري » (نشرة مارس سنة ١٩٥٨ ص ٤٢٠) . وفي نفس التاريخ صدر قرار جمهوري « في شأن تنظيم وزارة الخزانة ووزارة الاقتصاد والتجارة وإدخال بعض التعديلات على اختصاصات الوزارات في الاقليم المصري » (نشرة مارس سنة ١٩٥٨ ص ٤١٠) .

وفي ٧ من أبريل سنة ١٩٥٨ صدر قرار رئيس الجمهورية « بشأن اختصاصات وزارة التخطيط القومي في الاقليم السوري وأقسامها » (في نشرة أبريل سنة ١٩٥٨ ص ٦٢٦) .

وفي نفس التاريخ (٧ من أبريل سنة ١٩٥٨) صدر قرار جمهوري آخر « في شأن تنظيم وزارتي الأشغال والمواصلات في الاقليم السوري والحق بعض المصالح بوزارة الشؤون البلدية والقروية في الاقليم السوري ووزارة الحربية » (ن . أبريل سنة ١٩٥٨ ص ٦٣٢) . وفي نفس التاريخ أيضا صدر قرار جمهوري « بتنظيم وزارة الأوقاف » (في أبريل سنة ١٩٥٨ ص ٦٣٥) .

وفي ١٣ من أبريل سنة ١٩٥٨ صدر قرار جمهوري « بتنظيم وزارة الداخلية بالاقليم السورى واختصاصات أجهزتها ومديرياتها وادارتها » (ن . أبريل سنة ١٩٥٨ ص ٦٣٨) .

غير أنه من ناحية أخرى صدر في ٢٣ من نوفمبر سنة ١٩٥٨ قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٩٧ لسنة ١٩٥٨ « بشأن تنظيم وزارة الثقافة والارشاد القومى فى الاقليم السورى والحاق بعض الادارات بها » .

ونصت المادة الأولى من هذا القانون على ما يأتى :

« تنشأ فى الاقليم السورى وزارة باسم « وزارة الثقافة والارشاد القومى » (جريدة رسمية ع ٣٩ فى ١٢/٤/١٩٥٨) .

وفي ٨ من ديسمبر سنة ١٩٥٨ صدر قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم ٢١٢ لسنة ١٩٥٨ « بشأن تنظيم وزارة الصناعة فى الاقليم السورى والحاق بعض الادارات بها » (جريدة رسمية ع ٤٠ مكرر غير اعتيادى بتاريخ ١١-١٢-١٩٥٨) .

ونصت المادة الأولى من هذا القانون على ما يأتى :

« تحدث فى الاقليم السورى وزارة باسم وزارة الصناعة » .

ولنا الآن أن نتساءل لماذا صدرت معظم القرارات الجمهورية السابق ذكرها فى صورة قرارات ادارية بينما صدر القراران الأخيران فى صورة قرارات بقوانين ؟

فى رأينا أن السبب الذى تنطق به النصوص هو أن الأمر فيما يتعلق بوزارة الثقافة والارشاد القومى ، ووزارة الصناعة فى الاقليم السورى كان خاصا بإنشاء

هاتين الوزارتين . بينما كان الأمر فيما يتعلق بباقي الوزارات خاصا بتنظيم هذه الوزارات فقط ، أى كان يتضمن فقط نقل مصالح وادارات من وزارة الى وزارة أخرى ، أو تكوين وزارة جديدة من مصالح وادارات كانت موجودة قبلا ولكنها كانت تابعة لوزارات أخرى

وإذا كان هذا هو السبب الذى تنطق به النصوص فهل يجوز أن نستنتج من هذا أن اتجاه حكومة الجمهورية العربية المتحدة بدأ يميل فيما يتعلق بإنشاء الوزارات الى الأخذ بالرأى الذى ندافع عنه ؟

ان مثل هذا الاستنتاج يبدو فى نظرنا منطقيًا وسليما خصوصا اذا لاحظنا أن وزارتي الصناعة والارشاد لم يكن لهما وجود فى سوريا فى ظل قرار ٦ مارس سنة ١٩٥٨ ، وأن الدستور المؤقت ينص صراحة فى المادة ٥٤ منه على حق رئيس الجمهورية فى اصدار القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة . وكان هذا النص موجودا فى دستور جمهورية مصر بنفس الصيغة ، وكان موجود بمعناه فى دستور سنة ١٩٢٣ . وقد قلنا فيما تقدم أن هذا النص اتخذ فى الماضى سندا لتأييد الرأى القائل بحق السلطة التنفيذية فى إنشاء الوزارات بقرارات دون حاجة للرجوع فى ذلك للسلطة التشريعية .

وبعد توحيد مصر وسوريا صدر القانون رقم ١ لسنة ١٩٥٨ وهو ينص صراحة فى المادة الرابعة منه على أنه « تأخذ النصوص الواردة فى القوانين المعمول بها فى اقليم سورية بشأن ترتيب المصالح والمؤسسات العامة حكم القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية ، ويجوز الغاؤها أو تعديلها بقرارات منه » .

وطبقا لهذا النص يجوز لرئيس الجمهورية أن يعدل أو يلغى القوانين التى صدرت قبل ذلك فى شأن ترتيب المصالح العامة .

فاذا فرضنا أن نص المادة ٥٤ من الدستور المؤقت يجيز لرئيس الجمهورية إنشاء الوزارات بقرارات لا قوانين ، فلم يكن هناك مطلقا

ما يدعو لاصدار قانون بانشاء وزارة الصناعة ووزارة الثقافة والارشاد القومي في سوريا حتى ولو كان هذا الانشاء من شأنه أن يؤثر على أوضاع سبق تقريرها بقوانين ، لأن تعديل مثل هذه القوانين بل والغاؤها جائز بقرارات من رئيس الجمهورية طبقا لصريح نص المادة الرابعة من القانون رقم ١ لسنة ١٩٥٨ السابق الاشارة اليه .

وعلى هذا يكون من حق الباحث أن يتخذ من صدور قانونين بانشاء وزارتي الصناعة والثقافة والارشاد القومي في سوريا سندا يؤيد القول بأن الاتجاه بدأ يميل في الجمهورية العربية المتحدة الى الأخذ بالرأى القائل بوجوب انشاء الوزارات بقوانين .

ومع ذلك وبرغم كل ذلك فاننا لا نملك القطع بسلامة هذا الاستنتاج ، فقد يكون لاصدار هذين القانونين سبب آخر تعذر علينا الكشف عنه .

المبحث الثالث

التنظيم الداخلي للوزارات

لم تبدل فيما نعلم قبل قيام حكومة الثورة أية محاولة جدية لتنظيم الوزارات على أسس علمية سليمة . والمعروف أن النظام الداخلي للوزارات كان الى ذلك الوقت يشكو كثيرا من العلل وأسباب الخلل التي أضعفت الى حد كبير من المقدرة الانتاجية ، وأشاعت الفساد في الجهاز الادارى كله .

وقد تنهت حكومة الثورة الى وجوب علاج هذه العيوب فأصدرت في ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٥٢ مرسوما بتأليف لجنة بوزارة المالية والاقتصاد لدراسة الأنظمة الحكومية وتقديم المقترحات بشأنها . وحددت مهمة هذه اللجنة في المادة الأولى من المرسوم الصادر بانشائها كما يلي :

« دراسة الأنظمة الحكومية القائمة واقتراح ما تراه من الاجراءات العاجلة الواجب اتخاذها لتحديد اختصاصات الوزارات والمصالح وتنظيم

الأعمال بها بما يكفل وقف تضخم الوظائف وانقاص عددها الى الحد الذى يقتضيه صالح العمل ، وعلى الأخص تقديم اقتراحات فى المسائل الآتية :

(أولا) حالة العمل فى الوزارات والمصالح المختلفة وتنظيم الوظائف فيها تبعا لما تقتضيه حالة العمل وحصص الوظائف الزائدة عن الحاجة فى تلك الوزارات والمصالح .

(ثانيا) تقدير المؤهلات اللازمة لكل نوع من الوظائف .

(ثالثا) تبسيط الاجراءات وتوزيع الاختصاصات بين رؤساء المصالح والأقسام توزيعا يضمن حسن سير الأعمال وسرعة البت فى المسائل دون اخلال بنظام العمل أو بتحديد المسئولية .

(رابعا) تقديم الاقتراحات ووضع التدابير اللازمة لنقل الموظفين الزائدين عن حاجة العمل فى أية وزارة أو مصلحة الى الجهات التى تعانى نقصا وذلك دون مساس بحقوق الموظفين ومع مراعاة مصلحة الخزنة .

وواضح أن المهمة التى عهد بها الى هذه اللجنة وان كانت لا تشمل النظر فى تحديد عدد الوزارات ، الا أنها تشمل بدون شك النظر فى تحديد اختصاصات الوزارات والمصالح وتوزيع الاختصاصات بين المصالح والأقسام فى كل وزارة ، أو بعبارة أخرى يشمل النظر فى التنظيم الداخلى للوزارات .

ويبدو أن الاقتراحات التى انتهت اليها هذه اللجنة كان لها بعض الأثر فى القوانين والقرارات التى صدرت حديثا بتنظيم بعض الوزارات . وهذا هو ما أعلنه المشرع صراحة فى المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٢٣٧ لسنة ١٩٥٤ الخاص بتنظيم وزارة الشئون الاجتماعية ، والقانون رقم ٥٣٠

لسنة ١٩٥٤ الخاص بتنظيم وزارة الشؤون البلدية والقروية (١) . وقد عنيت حكومة الثورة منذ قيامها بأمر تنظيم الوزارات فصدر منذ ذلك التاريخ الى اليوم عدة قوانين أو قرارات جمهورية بتنظيم بعض الوزارات ، وتضمنت هذه القوانين والقرارات التنظيمات الرئيسية في الوزارات ورسمت طريقة اجراء التنظيمات الداخلية فيها .

نذكر من هذه القوانين والقرارات على سبيل المثال :

(أولاً) المرسوم بقانون رقم ٢٧٠ لسنة ١٩٥٢ الخاص بإنشاء وزارة الارشاد القومي (٢) . فقد تضمن تحديدا واضحا لاختصاصات الوزارة والهيئات التي تتكون منها . ففي المادة الأولى من هذا القانون حدد المشرع أغراض الوزارة كما يلي :

١ - توجيه أفراد الأمة وارشادهم الى ما يرفع مستواهم المادى والأدبى ، ويقوى روحهم المعنوية وشعورهم بالمسئولية ويحفزهم الى التعاون والتضحية ومضاعفة الجهد فى خدمة الوطن ، وارشادهم بما يجب (كذا) لمكافحة الأوبئة والآفات الزراعية والعادات المؤذية ، وبصفة عامة ما يعين على جعلهم مواطنين صالحين .

٢ - تيسير سبل الثقافة الشعبية لأفراد الشعب وتنويعها وتزويدها بما يعين على توسيع نطاقها وافادة أكبر عدد ممكن منها .

(١) نقرأ فى المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٢٣٧ لسنة ١٩٥٤ ما يلى :

« ولما كان تنفيذ هذه الأسس يتعارض مع أوضاع مقررة بقوانين ومراسيم وقرارات ولوائح فنية ومالية وادارية الأمر الذى يحول دون قيام الوزارة بتنفيذ سياستها الجديدة ، لذلك رؤى أنه لا مفر من اعادة تنظيم الوزارة بقانون توخى (كذا) فى إصداره توصيات المجلس الدائم للخدمات العامة ولجنة دراسة النظم الحكومية واللجنة الوزارية التى شكلتها لهذا الغرض » .

(النشرة التشريعية ع أبريل سنة ١٩٥٤ ص ٩٢٨-٩٢٩) . وقد وردت مثل هذه الاشارة فى المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٥٣٠ لسنة ١٩٥٤ (أنظر النشرة التشريعية ع أكتوبر سنة ١٩٥٤ ص ٢١٨٢) .

(٢) عدل اسم الوزارة بقرار رئيس الجمهورية الصادر فى ٢٦ يونيو سنة ١٩٥٨ فأصبح « وزارة الثقافة والارشاد القومي » .

٣ - عرض نتائج النشاط الأهلي والحكومي على الرأي العام المحلي والعالمي واطهار ما تم من الأعمال أو ما وضع من المشروعات الفنية والعلمية والعمرانية .

٤ - بسط وشرح قوانين ولوائح الحكومة الجديدة والدعوة الى تنفيذها والتعاون مع الحكومة والموظفين في تحقيق الأغراض التي تهدف اليها .

٥ - تنظيم السياحة في مصر وتنشيطها والعمل على تهيئة أسباب الراحة والفائدة للسائحين ، وعلى ما يرفع من شأن المشاتي والمصايف ويجملها مع الدعوة للسياحة في مصر في الداخل والخارج .

٦ - تزويد الرأي العام العالمي ودوائر الثقافة والسياسة بأصدق البيانات والاحصائيات والأرقام والصور والرسوم عن حقائق الأمور في مصر ، وعن نشاطها الحكومي والأهلي في ميادين العلم والثقافة والصناعة والزراعة والتجارة ، وعن اتجاهاتها السياسية وعلاقتها الدولية وتتبع الدعايات والاشاعات التي تسيء الى سمعة البلاد أو تؤثر على معنوية أبنائها أو وحدتهم أو ولائهم لوطنهم .

وفيما يتعلق بتكوين الوزارة ورد في صدر المادة الثانية من القانون العبارة الآتية :

تتكون الوزارة من « الأقسام والمصالح والادارات التالية » . ثم أوردت المادة بعد ذلك الهيئات التي تتكون منها الوزارة وهي كما يلي :

١ - لجنة فنية عليا تضع السياسة العامة للدعاية والارشاد في داخل البلاد وخارجها ، وتتبع هذه اللجنة :

(١) ادارة للاتصال : مهمتها تلقي جميع البيانات والاحصائيات والتقارير والنشرات والمعلومات وتبويبها وتصنيفها وتوزيعها على أقسام الوزارة .

(ب) مكتب للبحوث الفنية لدراسة وتحليل التقارير والنشرات والاحصائيات واقتراح خطط الدعوة ووسائلها .

٢ - قسم التصميم : يضع الخطط التنفيذية للدعوة والارشاد في حدود ما ارتأته اللجنة الفنية العليا . ويشمل هذا القسم ادارتين : واحدة لشئون الدعوة والارشاد في الداخل ، والثانية لتلك الشؤون في الخارج .

٣ - قسم الارسال وتتبعه عدة مصالح وادارات هي :

ادارة الاذاعة اللاسلكية .

ادارة الصحافة والطبوعات .

ادارة السينما ومراقبة الأفلام .

ادارة المسرح والغناء .

مصلحة السياحة .

ادارة المتحف والمعارض .

ادارة الثقافة الشعبية .

٤ - قسم الانتاج الفنى .

هذا وقد عدل تكوين الوزارة بعد ذلك بقرار رئيس الجمهورية الصادر في ٢٥ يونيو سنة ١٩٥٨ (الجريدة الرسمية ع ١٧ في ٣/٧/١٩٥٨) . ونصت المادة الأولى من هذا القرار على أن وزارة الارشاد القومي تتكون من :

١ - الديوان العام .

٢ - مصلحة الفنون .

٣ - الادارات والمؤسسات العامة التابعة لوزارة الارشاد القومي

وهي :

(أ) الادارة العامة للشئون الثقافية .

(ب) مركز الفنون الشعبية .

(ج) مؤسسة دعم السينما .

٤ - مصلحة الآثار ومركز تسجيل الآثار المصرية بالاقليم المصرى
(نقلا عن وزارة التربية والتعليم) .

٥ - الأقسام الآتية من الادارة العامة للثقافة بوزارة التربية والتعليم :

(أ) قسم للتأليف والترجمة .

(ب) قسم نشر التراث القديم ودائرة المعارف .

(ج) قسم نشر الثقافة والمحاضرات والندوات .

(د) شراء مقتنيات فنية وجوائز الفنانين .

٦ - مؤسسة الثقافة الشعبية (نقلا من وزارة التربية والتعليم) .

٧ - الأقسام الآتية من الادارة العامة للفنون الجميلة بوزارة التربية

والتعليم :

(أ) دار الكتب بالقاهرة ومطبعها .

(ب) معهد التمثيل المسائى والنهارى ومعهد الموسيقى العربية .

(ج) المتاحف :

ولوزير الارشاد القومى طبقا للقانون سلطة اعادة تنظيم الوزارة ،
فقد نصت المادة ٣ مكرر التى أضيفت بالقانون رقم ٤٣٣/١٩٥٣ على حق
الوزير فى تعديل الادارات والأقسام التى تتكون منها الوزارة وانشاء
ما تستدعيه حالة العمل .

وفى الاقليم السورى أنشئت أخيرا وزارة للثقافة والارشاد القومى
بالقانون رقم ١٩٧ لسنة ١٩٥٨ (الجريدة الرسمية ع ٣٩ فى ٤/١٢/١٩٥٨) .
وتضمن هذا القانون الأحكام الخاصة بتنظيم الوزارة ونلخصها فيما يلى :

رسالة الوزارة وافئصاصها العام : حددت المادة الثانية من القانون المهمة والصلاحيات العامة للوزارة تحديدا دقيقا في عشر فقرات ، وتشمل بوجه عام : تعميم المعرفة بين الجماهير ، توجيه أفراد الشعب توجيها قوميا صحيحا ، تيسير سبل الثقافة الشعبية في أوساط الشعب ، إقامة المعارض والمهرجانات والحفلات الثقافية والفنية وعقد المؤتمرات وتنظيم المسابقات ووضع الجوائز ، إحياء التراث العربي ، اكتشاف التراث الأثرى والتاريخي ، أحداث المتاحف الأثرية والتاريخية والفنية والشعبية ، وتشجيع الفنون والآداب وتوجيهها لما تقتضيه مصلحة الدولة وبعث نشاطها وتأمين مستقبلها وتوفير أسباب الحياة والعمل لمخترفيها ، وإحياء الآداب والفنون الشعبية وتنميتها وتطويرها وجمع كافة المعلومات عنها .

تكوين الوزارة : نصت المادة السادسة على تكوين الوزارة من ثلاث مديريات ، ومن الهيئة التفتيشية والإدارات العامة الملحقمة .

سلطة الوزير في التنظيم : حددت المادة ١٥ من هذا القانون سلطة الوزير في التنظيم وهي تشمل « أحداث دوائر جديدة في الوزارة أو إلغاء بعض الدوائر أو تعديلها أو دمج بعضها ببعضها الآخر وفق ما تستدعيه حالة العمل على ألا تتعدى مجموع الوظائف العدد المحدد في الجداول الملحقمة بهذا القانون وضمن حدود اعتمادات الميزانية » .

إفئصاصات الوزير وإفئصاصات الأمين العام للوزارة : حدد القانون في المادتين الثالثة والخامسة إفتصاصات الوزير والأمين العام للوزارة ، ونظم العلاقات بينهما على أسس علمية سليمة .

فقما يتعلق بتحديد إفتصاصات الوزير وسلطته في توجيه شئون الوزارة تقول المادة الثالثة « وزير الثقافة والإرشاد القومي هو المرجع الأعلى للوزارة في الشئون التوجيهية وفي الإشراف على الأعمال والمناهج ومراقبة تنفيذها

ضمن أحكام القوانين والأنظمة ، وهو أمر الصرف الأساسي لنفقات الوزارة .

وفيما يتعلق بتحديد اختصاصات الأمين العام وتنظيم علاقته بالوزير تقول المادة الخامسة « يعاون الوزير في أعمال الوزارة أمين عام يرأس جميع إداراتها ، وهو مسئول أمام الوزير من الناحيتين الإدارية والفنية عن سير الأعمال ، ويشرف مباشرة ضمن حدود القوانين والأنظمة على سير الإدارات في الوزارة » .

(ثانيا) القانون رقم ٢٣٧ لسنة ١٩٥٤ (١) الخاص بتنظيم وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل . ويلاحظ على هذا القانون أنه لم يحدد اختصاصات وزارة الشؤون الاجتماعية بوجه عام وان كان قد أشار في ديباجته الى المرسوم الصادر بإنشاء الوزارة في ٢٠ أغسطس سنة ١٩٣٩ . وهذا المرسوم الأخير أشار الى اختصاصات وزارة الشؤون الاجتماعية ، الا أن الإشارة الى هذه الاختصاصات وردت في صورة غامضة غير محددة لا تحقق الغرض المقصود من التشريع (٢) . وكنا نفضل لو أن المشرع عنى في هذا التشريع الجديد

(١) معدل بالقانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٥٥ والقانون رقم ٤٣٨ لسنة ١٩٥٥

(٢) تنص المادة الأولى من هذا المرسوم على ما يلي :

« تنشأ وزارة للشؤون الاجتماعية يتولى إدارتها وزير يعاونه وكيل وزارة وتقوم على الشؤون والمصالح الآتية :

مصلحة السجون والمعاهد والمستعمرات المختلفة لتقوم المجرمين والأحداث واصلاحهم وملاجئ الأيتام والعجزة والفقراء وذوى العاهات والمسولين .

المسرح ودور السينما والنوادي والجمعيات والمهرجانات والموائد .

بوليس الآداب - الاتجار بالنساء والأطفال .

الجمعيات التعاونية والتعاون بمختلف صوره .

أعمال البر والاحسان .

مصلحة العمل - تحسين أحوال العامل والفلاح ورفع مستوى المعيشة لهما - استحداث أسباب الترفيه في أوقات الفراغ .

بتحديد اختصاصات وزارة الشؤون الاجتماعية في صيغة واضحة صريحة
تزيل عيوب النص القديم ، أو تزيل ما يمكن أن يثور من الشك بشأنها
خصوصا وان بعض المصالح والشئون التي ورد ذكرها في المادة الأولى
من مرسوم ٢٠ أغسطس سنة ١٩٣٩ لم تعد من اختصاص وزارة الشؤون
الاجتماعية أو أصبحت داخله بالنص في تكوين وزارة الارشاد القومي
كما هو الشأن بالنسبة لمصلحة السجون والاذاعة اللاسلكية والارشاد والدعاية
والمحاضرات العامة للثقيف والتهديب .

أما فيما يتعلق بتنظيم الوزارة فقد قسم القانون الهيئات التي تتكون منها
الوزارة الى قسمين :

القسم الأول ويشمل الادارات ، وتقتصر مهمتها على الاشراف
والتوجيه وبحث السياسة العامة للوزارة .

والقسم الثاني يشمل المراقبات الاقليمية ، وهي التي تتولى تنفيذ القوانين
واللوائح الخاصة بوزارة الشؤون الاجتماعية في ضوء السياسة العامة التي تقررها
الوزارة .

وحدد القانون الادارات العامة وكان عددها في القانون رقم ٢٣٧
لسنة ١٩٣٩ تسع ادارات . غير أنه تبين بعد ذلك أن بعض هذه الادارات
يشارك في اختصاص واحد أو متشابه وأن المصلحة تقضى بادماجها .
فأدمجت أولا الادارة العامة للعمل والادارة العامة للتعاون في ادارة

= الخدمة الاجتماعية - الارشاد والدعاية - المحاضرات العامة للثقيف والتهديب - المعاهد
اليلية - الاذاعة اللاسلكية .

تحسين العمل - حماية الطفولة - حماية الأسرة - المسابقات الرياضية - مسألة العاطلين
عن العمل ... الخ) .

واحدة (١) باسم الادارة العامة للتعاون والعمل . ثم أعيد النظر في الموضوع مرة ثانية وانقص عدد الادارات الى خمس فقط هي (٢) :

الادارة العامة ، الادارة العامة للعمل ، الادارة العامة لشئون المراقبات ، الادارة العامة للتخطيط الاجتماعى ، الادارة العامة للتدريب .

أما المراقبات الاقليمية فقد ترك أمر تحديد عددها وحدود اختصاصها المكائى للوزير (م ١) ، كذلك منحت المادة الرابعة الوزير سلطة اجراء التنظيم الداخلى للمراقبات وتحديد اختصاصات الادارات والمراقبات وتنظيم العلاقات بينها (٣) .

وفى الاقليم السورى نظمت وزارة الشئون الاجتماعية والعمل بقرار جمهورى صدر فى ٢٨ من أبريل سنة ١٩٥٨ (الجريدة الرسمية ع ٨ فى أول مايو سنة ١٩٥٩) . وقد تضمن هذا القرار فى المادة الأولى منه تحديدا واضحا لاختصاصات الوزارة . وحددت المواد الثانية والثالثة والسادسة من القانون سلطة الوزير واختصاصاته والعلاقة بينه وبين الأمين العام للوزارة وفقا لمبادئ التنظيم المسلم بها .

فنصت المادة الثانية فقرة ب على أن «الوزير هو المرجع الأعلى فى الوزارة فى التوجيه وتقرير الخطط والمناهج وفى الاشراف على سير الأعمال ومراقبة تنفيذها ضمن أحكام القوانين والأنظمة .

ونصت المادة الثالثة على أن «يعاون الوزير فى أعمال الوزارة أمين عام يرأس جميع اداراتها ، وهو مسئول أمام الوزير من الناحيتين الادارية والفنية عن سير الأعمال» .

(١) قانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٥٥

(٢) قانون رقم ٤٣٨ لسنة ١٩٥٥

(٣) نصت المادة الرابعة من القانون فى هذا الشأن على ما يأتى :

” تعين اختصاصات الادارات العامة والمراقبات والعلاقات بينها وأقسام كل منها وفروعها بقرار من وزير الشئون الاجتماعية “

ونصت المادة السادسة على سلطة الوزير في اجراء التنظيم الداخلى للوزارة بقولها « يحدد عدد موظفى الوزارة ومراقبيهم ، كما تحدد اختصاصات الدوائر المركزية ودوائر المحافظات والعلاقات بينها وأقسام كل منها وفروعها بقرار من وزير الشؤون الاجتماعية والعمل » .

وهذا النص وان كان لا يخول الوزير سلطة انشاء دوائر جديدة ، الا أنه يمنحه السلطة في تنظيم هذه الدوائر داخليا ، كما يمنحه سلطة تحديد اختصاصات الدوائر وفروعها وتنظيم علاقات الدوائر والفروع فيما بينها .

(ثالثا) القانون رقم ٥٣٠ لسنة ١٩٥٤ الخاص بتنظيم وزارة الشؤون البلدية والقروية . وقد سار المشرع في تنظيم وزارة الشؤون البلدية والقروية على نفس النهج الذى اتبعه في تنظيم وزارة الشؤون الاجتماعية ، فقسم هيئات الوزارة الى قسمين رئيسيين : ادارات عامة ، مراقبات اقليمية . وأفصحت المذكرة الايضاحية عن الغرض من انشاء ادارات عامة ومراقبات اقليمية ، وهو أن تباشر المراقبات الاقليمية كل ما يمكن القيام به محليا وأن تخصص الادارات العامة الفنية بوضع السياسة العامة للمجموعة المتشابهة من الأعمال التى تنهض بها الوزارة ، واعداد المشروعات الكبرى وتنفيذها وتوجيه وارشاد المراقبات الاقليمية والتفتيش الفنى والادارى على أعمالها .

وقد حدد القانون الادارات العامة التى تتكون منها الوزارة وحصرها في سبع ادارات هى : الادارة العامة . الادارة العامة للهندسة الصحية ، الادارة العامة للتخطيط والمباني والتنظيم . الادارة العامة للقوى الميكانيكية والكهرباء ، الادارة العامة لشئون البلديات ، الادارة العامة للوائح والرخص ، الادارة العامة للحريق .

أما المراقبات الاقليمية فترك أمر تحديد عددها وحدود اختصاصها المكاني للوزير (م ١) . كذلك خول القانون الوزير سلطة تحديد اختصاص الادارات العامة واجراء التنظيم الداخلى للمراقبات الاقليمية وعلاقتها بالادارات العامة (م ٢) .

وفي الاقليم السوري نظمت وزارة الشؤون البلدية والقروية بقرار جمهورى صدر فى ١٣ مارس سنة ١٩٥٨ (فى مارس سنة ١٩٥٨ ص ٤١٣).

وحددت اختصاصات هذه الوزارة فى المادة الثانية من القرار ، وهى تشمل بوجه عام الاشراف على البلديات والمؤسسات والمرافق البلدية .
وحدد تكوين الوزارة فى المادة الثانية من القرار وهو يشمل خمس اداوات عامة .

وتشمل سلطة الوزير تحديد اختصاصات الادارات وتنظيم العلاقات بينها ، وتنظيم أقسام الادارات وفروعها .

وقد نظمت فى عهد الحكومة الحالية وزارات أخرى غير الوزارات الثلاث السابقة .

فنظمت وزارة الخارجية بالقانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٥ . ونظمت وزارة الصناعة بقرار جمهورى صدر فى ١٣ أغسطس سنة ١٩٥٦ . ونظمت وزارة التجارة بقرار جمهورى صدر فى ٣ أكتوبر سنة ١٩٥٧ . ونظمت وزارة الحرية بالقانون رقم ٣٣٧ لسنة ١٩٥٣ .

وأدمجت وزارة التجارة والاقتصاد فى الاقليم المصرى فى وزارة واحدة نظمت بقرار جمهورى صدر فى ١٥ مارس سنة ١٩٥٨ (فى مارس سنة ١٩٥٨ ص ٤١٠) . ونظمت وزارة الخزانة فى الاقليم المصرى بقرار جمهورى صدر فى نفس التاريخ (ن مارس سنة ١٩٥٨ ص ٤١٠) . وفى نفس التاريخ أيضا صدر قرار جمهورى بتنظيم وزارة الخزانة فى الاقليم السورى ، وقرار آخر بتنظيم وزارة الاقتصاد والتجارة فى الاقليم السورى (ن مارس سنة ١٩٥٨ ص ٤٢٠) .

ونظمت وزارة التخطيط فى الاقليم السورى بقرار جمهورى صدر فى ٢٢ يونيه سنة ١٩٥٨ (الجريدة الرسمية ع ١٧ فى ١٩٥٨/٧/٣) . ونظمت

وزارتنا الأشغال والمواصلات في الاقليم السوري بقرار جمهوري صدر في ٧ من أبريل سنة ١٩٥٨ (ن أبريل سنة ١٩٥٨ ص ٦٣٢) . ونظمت وزارة الصناعة في الاقليم السوري بالقانون رقم ٢١٢ لسنة ١٩٥٨ الصادر بإنشاء هذه الوزارة (جريدة رسمية ع ٤٠ مكرر بتاريخ ١١/١٢/١٩٥٨) .

ويلاحظ على التنظيم الذي تم طبقا للقوانين والقرارات السابق ذكرها ما يلي :

(أولا) أنه روعي في هذا التنظيم تطبيق مبدأ عدم التركيز الإداري الى حد كبير . وقد أفصحت المذكرة الايضاحية للقانون الخاص بتنظيم وزارة الشؤون الاجتماعية عن هذا المعنى بقولها « تمشيا مع السياسة العامة لاصلاح الأداة الحكومية على أساس اللامركزية الادارية رأّت وزارة الشؤون الاجتماعية اعادة تنظيمها على الأسس الآتية :

١ - التنفيذ المحلي ويتم في دائرة الوحدة المحلية التي تؤدي فيها الخدمات وزيادة سلطة المنفذ المحلي بالقدر اللازم لتيسير أداء هذه الأعمال وحسن القيام بها .

٢ - إنهاء البت في الأعمال الفنية والادارية في دائرة المراقبة الاقليمية دون الرجوع الى الادارات المركزية الا فيما يتعلق بالموضوعات الفنية التي تتعلق بالسياسة العامة للوزارة والتي لم يصدر بشأنها تعليمات .

٣ - اقتصار أعمال الادارات العامة المركزية على رسم السياسة العامة المنسقة للوزارة ووضع البرامج اللازمة لها والتوجيه العام وارشاد المراقبات الاقليمية والوقوف على سير العمل بها ...» (١) .

(١) النشرة التشريعية عدد أبريل سنة ١٩٥٤ ص ٩٢٨ . وورد مثل هذا القول في المذكرة الايضاحية للقانون الخاص بتنظيم وزارة الشؤون البلدية والقروية (النشرة التشريعية عدد أكتوبر سنة ١٩٥٤ ص ٢١٨٢) .

ويلاحظ أن المشرع استعمل للدلالة على المعنى المقصود اصطلاح اللامركزية الادارية ، والمقصود عدم التركيز الادارى كما هو واضح .

(ثانيا) (الملاحظة الثانية) انه روعى في هذا التنظيم قصر اختصاص الوزير على الاشراف الأعلى والتوجيه والرقابة فقط دون مباشرة العمل ذاته تمشيا مع المبدأ الذى تقرر فى مرسوم ٤ أغسطس سنة ١٩٥٢ الخاص بتوزيع الاختصاصات فى الوزارات والمصالح . بل ان الأمر فى هذا الشأن لم يقتصر على الوزير وإنما تعداه فى بعض الوزارات الى الادارات العامة الرئيسية كلها ، فقد رأينا أن اختصاص الادارات العامة فى وزارة الشؤون البلدية والقروية ووزارة الشؤون الاجتماعية أصبح فى التنظيم الجديد قاصرا على الاشراف والتوجيه وبحث السياسة العامة ، بينما اختصت المراقبات الاقليمية بأعمال التنفيذ . وللصيغة المستعملة فى بعض النصوص الدستورية والقانونية دلالة خاصة فى هذا الصدد . فالمادة ١٤٨ من الدستور تقول : « يتولى كل وزير الاشراف على شئون وزارته ويقوم على تنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها » . والمادة الثامنة من القانون رقم ٣٣٧ لسنة ١٩٥٣ الخاص بتنظيم وزارة الحربية تقول « يشرف الوزير على أعمال وزارة الحربية وتتولاها الهيئات الآتية » .

ويظهر هذا المعنى جليا فى نصوص القوانين والقرارات التى صدرت حديثا بتنظيم الوزارات فى الاقليم السورى .

فمنص المادة الثالثة من القانون رقم ١٩٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن تنظيم وزارة الثقافة والارشاد القومى فى الاقليم السورى على أن « وزير الثقافة والارشاد القومى هو المرجع الأعلى للوزارة فى الشؤون التوجيهية وفى الاشراف على الأعمال والمناهج ومراقبة تنفيذها ضمن أحكام القوانين والأنظمة ، وهو أمر الصرف الأساسى لتفقات الوزارة » .

وهو يبدو أكثر وضوحا عند مقارنة هذا النص بنص المادة الخامسة من نفس القرار التى حددت اختصاصات الأمين العام . فقد نصت

هذه المادة الأخيرة على أن الأمين العام يرأس جميع اداراتها وهو مسئول أمام الوزير من الناحيتين الادارية والفنية عن سير الأعمال ، ويشرف مباشرة ضمن حدود القوانين والأنظمة على سير الادارات في الوزارة .

ووردت نصوص مماثلة في قانون تنظيم وزارة الصناعة في الاقليم السوري (القانون رقم ٢١٢ لسنة ١٩٥٨) . وفي القرار الصادر بتنظيم وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل في الاقليم السوري .

ويزداد هذا المعنى وضوحا اذا قارنا نصوص القوانين والقرارات الخاصة بالتنظيم التي صدرت في العهد الحالي بما سبقها من نصوص مماثلة . فالمادة الأولى من المرسوم الصادر بانشاء وزارة الشؤون الاجتماعية في ٢٠ أغسطس سنة ١٩٣٩ مثلا تقول « تنشأ وزارة للشؤون الاجتماعية يتولى ادارتها وزير يعاونه وكيل وزارة » .

والمادة الثانية من القانون رقم ٧ لسنة ١٩١٩ الصادر بانشاء وزارة المواصلات تقول « أنشئت وزارة جديدة باسم وزارة المواصلات يتولى ادارتها وزير يعاونه وكيل وزارة » .

(ثالثا) (الملاحظة الثالثة) عنت قوانين وقرارات التنظيم الحديث بتحديد الأقسام الرئيسية الكبرى في كل وزارة . أما التنظيم الداخلي لهذه الأقسام فترك أمره للوزير المختص .

والأقسام التي ورد ذكرها في القوانين والقرارات المنظمة للوزارات وان اتفقت في أنها كلها أقسام رئيسية في درجة واحدة بالنسبة للوزارات المختلفة ، بمعنى أنها كلها تعتبر أول تقسيم رئيسي في كل وزارة . الا أنه يلاحظ أن المشرع لم يستعمل للدلالة على هذه الأقسام الرئيسية اصطلاحا واحدا ، فقد سميت تارة لجنة وتارة ادارة عامة وتارة ادارة وتارة مصلحة وتارة هيئة . وليس هذا مجرد اختلاف بين الاصطلاحات المستعملة في كل وزارة

وما يقابلها في غيرها من الوزارات الأخرى ، ولكنه شمل الاصطلاحات المستعملة للدلالة على هذه الأقسام الرئيسية في نفس الوزارة .

فنقرأ مثلاً في المادة الثانية من قرار رئيس الجمهورية رقم ٢ لسنة ١٩٥٦ الخاص بإنشاء وزارة الصناعة ما يلي :

« تتكون وزارة الصناعة من المصالح والادارات والهيئات الآتية » .
وذكرت المادة في شقها الثانى الأقسام الرئيسية التى تتكون منها الوزارة ، ومن هذه الأقسام ما أطلق عليه اسم مصلحة كمصلحة الصناعة ومصلحة الوقود ، ومنها ما أطلق عليه اسم ادارة كادارة التدريب المهنى والكفاية الانتاجية وادارة الغاز والكهرباء ، ومنها ما ذكر مجردا من أية اشارة لنوعه فى اطار التقسيم كالمطبعة الأميرية حيث ذكرت باسمها مجردا دون أن توصف بأنها ادارة أو مصلحة . وقد أعيد تنظيم وزارة الصناعة بعد ذلك بالقرار الجمهورى الصادر فى ١٣ أغسطس سنة ١٩٥٦ ، ولكن أسماء الأقسام الرئيسية التى تتكون منها الوزارة ظلت على حالها من الاختلاف . فمن بين الأقسام التى يشملها التنظيم الجديد مصلحة التنظيم الصناعى ، مصلحة الرقابة الصناعية ، مصلحة الأبحاث الجيولوجية والتعدينية ، ادارة الكهرباء والغاز ، المطبعة الأميرية .

ولا يكاد الحال يختلف فيما يتعلق بالاصطلاح المستعمل للدلالة على الأقسام الأولى الرئيسية فى الوزارات الأخرى عنه فى وزارة الصناعة . فليس فى نصوص القوانين والقرارات التى صدرت بتنظيم الوزارات المختلفة ما يشعر باتجاه النية نحو توحيد الاصطلاح المستعمل للدلالة على الأقسام الرئيسية فى الوزارات .

وفى رأينا أن مقتضيات التنظيم السليم تفرض على السلطات المختصة واجب العناية بتحديد الاصطلاحات التى تستعمل للدلالة على التقسيمات الادارية الرئيسية وغير الرئيسية وتوحيد هذه الاصطلاحات لا فى كل وزارة على حدة فقط وإنما فى جميع الوزارات .

وتوحيد هذه الاصطلاحات قد يبدو مجرد مسألة شكلية أو لفظية عديمة الأهمية ، ولكن الواقع أن لهذا التوحيد أهمية كبرى بالنسبة لتحديد نطاق تطبيق أحكام القوانين واللوائح في مصر .

ففى التشريع المصرى الحالى نصوص عديدة تتكلم عن الوزارات أو عن المصالح العامة أو المصالح العمومية أو الادارات ، وبعض هذه النصوص يتكلم عن المصالح العامة والادارات والهيئات العامة . ووجود مثل هذه النصوص فى التشريع المصرى مع عدم الاتفاق على اصطلاح واحد محدد يطلق على كل درجة من درجات التقسيم الداخلى للوزارات يثير الشك فى حقيقة المقصود منها (النصوص) ، ويجعل مهمة تطبيقها (النصوص) عسيرا الى حد كبير (١) .

(رابعا) (الملاحظة الرابعة) أدمج فى تكوين بعض الوزارات بعض الهيئات العامة التى أنشئت فى صورة مؤسسات عامة أى فى صورة أشخاص ادارية تتمتع باستقلال ادارى ومالى بمقتضى المبادئ القانونية المسلم بها ووفقا لنصوص القوانين والقرارات التى أنشأتها .

فالقرار الجمهورى الصادر فى ٣ أكتوبر سنة ١٩٥٧ باعادة تنظيم وزارة التجارة مثلا (٢) أورد ضمن الهيئات التى تتكون منها هذه الوزارة (التجارة) الهيئة العامة لشئون المعارض والأسواق الدولية المنشأة بالقانون رقم ٣٢٣ لسنة ١٩٥٦ ، والهيئة العامة لتنمية الصادرات المنشأة بقرار رئيس الجمهورية رقم ٨٥٥ لسنة ١٩٥٧

وبالرجوع الى القانون رقم ٣٢٣ لسنة ١٩٥٦ يتبين أنه ينص صراحة على أن الهيئة العامة لشئون المعارض والأسواق الدولية تلحق بوزارة التجارة

(١) يراجع كتابنا القانون الادارى المصرى والمقارن - السلطة الادارية سنة ١٩٥٨ الفصل الخاص بالمصالح العامة والمؤسسات العامة .

(٢) قرار ٣ أكتوبر سنة ١٩٥٧ وقائع ع ٧٩ فى ١٠/١٠/١٩٥٧

ويكون لها شخصية اعتبارية (م ١) ومجلس ادارة يهيمن على شئونها ويصرف
أمورها (م ٥) ورأس مال مستقل .

وبالرجوع الى القرار الجمهورى رقم ٨٥٥ لسنة ١٩٥٧ يتبين أنه ينص
صراحة على أن الهيئة العامة لتنمية الصادرات مؤسسة عامة . ومعنى هذا
أنها تتمتع طبقا لأحكام قانون المؤسسات العامة بالشخصية الاعتبارية .
كما ينص على أن لهذه الهيئة مجلس ادارة يتولى ادارتها وتصريف أمورها
ويقوم بالعمل على أغراض الهيئة دون التقيد بالنظم المالية والادارية المتبعة
في المصالح الحكومية (م ٣) . كما ينص على أن لها ذمة مالية مستقلة وميزانية
خاصة بها (م ٨) .

كذلك أورد القرار الجمهورى الصادر باعادة تنظيم وزارة الصناعة (١)
ضمن الهيئات التى تتكون منها هذه الوزارة : الهيئة العامة لشئون البترول
والمطبعة الأميرية .

والهيئة العامة لشئون البترول أنشئت أولا بالقانون رقم ١٣٥ لسنة ١٩٥٦
ثم الغى هذا القانون بعد ذلك واستعيز عنه بالقانون رقم ٣٣٢ لسنة ١٩٥٦

وبالرجوع لهذا القانون الأخير يتبين أنه ينص على أن الهيئة العامة لشئون
البترول يكون لها شخصية اعتبارية (م ١) ومجلس ادارة يصرف أمورها
دون التقيد بالنظم الادارية والمالية المتبعة فى المصالح الحكومية (م ٢) ،
كما يكون لها ميزانية مستقلة توضع طبقا للقواعد المتبعة فى المشروعات
التجارية (م ١٠) .

أما المطبعة الأميرية فقد تحولت بمقتضى القانون رقم ٣١٢ لسنة ١٩٥٦ (٢)
فى نفس اليوم الذى صدر فيه القرار الجمهورى باعادة تنظيم وزارة الصناعة
تحولت الى مؤسسة عامة باسم الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية . ونص

(١) ١٣ أغسطس سنة ١٩٥٦ نشرة ص ٢٢٥٢

(٢) صدر هذا القانون فى ١٣ أغسطس سنة ١٩٥٦

هذا القانون صراحة على أن هذه الهيئة تلحق بوزارة الصناعة ويكون لها شخصية اعتبارية (م ١) ومجلس ادارة يهيمن على شئونها ويصرف أمورها دون التقيد بالنظم الادارية والمالية المتبعة في المصالح الحكومية ، كما يكون لها رأس مال مستقل وميزانية مستقلة (م ١٠) .

وطبقا للمبادئ العامة التي أقرها المشرع المصري في قانون المؤسسات العامة لا تعتبر المؤسسات العامة هيئات مركزية تندمج في تكوين السلطة الادارية المركزية وتخضع لسلطتها الرئاسية . ولكنها على العكس هيئات لامركزية مستقلة عن السلطة المركزية ، وليس لهذه السلطة الأخيرة عليها سوى سلطة اشراف ورقابة تعرف باسم الوصاية الادارية .

ولهذا يبدو من غير المقبول في نظرنا ادماج مثل هذه الهيئات في تكوين الوزارات ، كما لا يسوغ ذكرها في قوانين وقرارات التنظيم في صعيد واحد مع الهيئات المركزية التي تخضع لسلطة الوزارة الرئاسية لاختلاف الحكم بين هذه وتلك . فالهيئات المركزية من مصالح وادارات تدخل في تكوين الوزارة وتسرى عليها النظم المالية والادارية الخاصة بالسلطة المركزية .

أما الهيئات اللامركزية فلا تدخل في تكوين الوزارات ولا تندمج في السلطة المركزية ، ولكنها على العكس مستقلة عنها بصريح النص ولهذا يتعين أفرادها بوضع خاص باعتبارها ملحقة بالوزارة التي يكون لها الوصاية عليها لا باعتبارها داخلة في تكوينها اللهم الا اذا كان المقصود أن تبقى هذه الهيئات برغم النص على استقلالها هيئات مركزية ذات نظام خاص داخل نطاق الجهاز الادارى المركزى ، وهذا هو ما تقرر فعلا بالنسبة للهيئة العامة لشئون البترول . وفي هذه الحالة كان يحسن أن لا تعتبر مؤسسات عامة حتى لا تخضع لقانون المؤسسات العامة لأن هذا القانون الأخير يقرر المبادئ العامة التي تحكم المؤسسات العامة ، وهذه المبادئ العامة تقضى باستقلال المؤسسات العامة عن الادارة المركزية وخضوعها لسلطتها الوصائية لا لسلطتها الرئاسية .

(خامسا) (الملاحظة الخامسة) لم تحدد القوازين والقرارات التنظيمية انسابق ذكرها التسميات الفرعية للوزارات وتركت أمر هذا التنظيم الداخلي لكل وزير في وزارته . وقد أشرنا لذلك فيما تقدم ونود هنا أن ننبه الى أهمية التنظيم الداخلي للأقسام الرئيسية بالنسبة لحسن سير العمل في الوزارة ، لأن الأقسام الداخلية والفرعية هي التي تتولى مباشرة العمل التنفيذي ، وعلى حسن تنظيمها بتوقف نجاح التنظيم كله . واجراء هذا التنظيم على أساس سليم يستلزم في نظرنا توافر شرط أساسي هو تحديد الأعمال التي تتولاها الوزارة بجميع أقسامها وفروعها بل بجميع موظفيها تحديدا دقيقا ، لأنه اذا عرفت هذه الأعمال وحددت تحديدا كافيا فانه يصبح من السهل بعد ذلك تقسيمها الى أنواع يختص بكل نوع منها قسم أو فرع خاص وفقا لمصلحة العمل .

ومبلغ علمنا أن الأعمال التي تقوم بها الوزارات المختلفة عندنا لا تزال الى الآن غير محددة تحديدا دقيقا يسمح بتنظيم الأقسام الداخلية في كل وزارة على أسس سليمة .

وفي اعتقادنا أن المشروع الذي ينهض به اليوم ديوان الموظفين والذي أطلق عليه اسم خطة ترتيب الوظائف يمكن اذا تم وفقا للبرنامج المعان عنه أن يحقق هذا الغرض (يراجع قرار رئيس ديوان الموظفين رقم ٦٩ لسنة ١٩٥٧ بتاريخ ٣١/٣/١٩٥٧) .