# الباب الخامس

## تنظيم السلطة الإدارية

### فصل تمهيدى

### أساس توزيع الأختصاص
### وشكل الأقسام الإدارية فى الدولة

أن تعـدد وظائف السلطة الإدارية المركزية وتشعبها يجعل من المتعذر قيام هيئة إدارية واحدةأو رئيس إدارى واحد بجميع المهام الملقاة علىعاتق هـذه السلطة . ولهذا كان من الواجب لضمان حسن سير الجهاز الإدارى توزيع العمل الإدارى أو الاختصاص الإدارى بينهيئات أو وحدات إدارية تباشر كل وحدة منها قدرا معينا من الاختصاصات الإدارية المركزية .

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

ومن هنا كان التنظيم الإدارى السليم فى كل دولة يقتضى وجود سلطة

---

(١) تقدم بيان ذلك أنظر وحدة سلطة القيادة

قيادة واحدة تتبعها أقسام أو وحدات إدارية متعددة تتولى الوظيفة الأدارية تحت اشرافها ورقابتها وفقا للسياسة العامة التى ترسمها .

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

## المبحث الاول

## الأساس الذى يقوم عليه توزيع الاختصاصات الإدارية

عند النظر فى تحديد الأساس الذى يقوم عليه توزيع الاختصاصات الإدارية يثور البحث فيما إذا كان الافضل إقامة هذا التوزيع على أساس جغرافى أو مهنى أو وظيفى (١) .

فقد يرى البعض أن يكون توزيع الاختصاصات على أساس جغرافى أو اقليمى بمعنى أن كل قسم من الاقسام الادارية يختص بإدارة جزء محدد من أرض الدولة ، ويباشر كل الاختصاصات الادارية بالنسبة لهذا الجزء . وهذا هو الاساس الذى يقوم عليه تنظيم الادارة المحلية . حيث تختص كل سلطة من السلطات الادارية المحلية بإدارة شئون اقليم محدد أو بلدة معينة .

---

(١) V. Arnold Miles & Alan Dean : Issues and Probiems in the administrative organization of National governments 1950 P. 16 et suiv .

ولكن تنظيم السلطة الادارية المركزية لا يقوم على هذا الاساس فى أى دولة من دول العالم فى الوقت الحاضر وذلك لأن المرافق القومية التى تديرها السلطة المركزية تؤدى خدماتها للدولة كلها كمجموع لا لإقليم معين أو مدينة معينة. ولهذا فإن توزيع الاختصاصات للمركزية على أساس اقليمى أو جغرافى يبدو عديم الفائدة متعذر التحقيق .

وقد يرى آخرون أن يكون التوزيع على أساس مهنى بمعنى أن يضم كل قسم من الأقسام الادارية أفراد طائفة مهنية واحدة على أن يتولى كل قسم الاختصاصات التى 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 الإدارية على هذا الأساس يترتب عليه توزيع المسئولية وإضعاف الرقابة فى الأقسام الإدارية المختلفة حيث تكون الأعمال الطبية والهندسية وغيرها من الاعمال المهنية فى الاقسام المختلفة غير خاضعة لرئيس القسم المختص . ولهذا لا توجد فى الوقت الحاضر دولة تقيم توزيع الاختصاصات الادارية فيها على هذا الاساس .

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

ولكننا لا نجد دولة فى الوقت الحاضر تعتمد فى توزيع الاختصاصات الإدارية المركزية على هذا الأساس وإن كنا نلاحظ أن بعض الأقسام الادارية فى معظم الدول يشمل اختصاصها خدمات تؤدى لطائفة معينة من السكان . فوزارة الزراعة مثلا يشمل اختصاصها معظم الشئون المتعلقة بطائفة الزراع، وكذلك الحال بالنسبة لوزارة الدفاع التى يشمل اختصاصها شئون المحاربين . ولكن اختصاص وزارة الزراعة بشئون المزارعين واختصاص وزارة الدفاع بشئون المحاربين ، ليس فى الحقيقة سوى نتيجة عرضية للتقسيم الادارى الذى قام على أساس آخر هو نوع الخدمات التى تقدم أو الغرض الذى يراد تحقيقه. فوزارة الزراعة تنشأ أصلا لتحقيق غرض محدد هو النهوض بالزراعة لا لخدمة الزراع . ووزارة الدفاع تنشأ أصلا لتحقيق غرض محدد هو الدفاع عن أرض الوطن لا لخدمة المحاربين .

والواقع أن توزيع الاختصاصات الإدارية يقوم فى العصر الحديث على أساس الهدف الذى يراد تحقيقه ، أو نوع الخدمات التى يؤديها كل قسم من الأقسام الإدارية فى الدولة .

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

ويزداد عدد الأقسام الادارية أو ينقص تبعا للطريقة التى تتبع فى تحديد

الأغراض أو الخدمات العامة . فاذا حددت الأغراض أو الخدمات بصفة عامة قل عدد الأقسام الإدارية . وعلى العكس يزداد العدد إذا حددت الأغراض والخدمات بطريقة تفصيلية .

فتيسير سبل المواصلات مثلا غرض عام يمكن أن تنشأ وزارة واحدة لتحقيقه ، كما يمكن أن يجزأ هذا الغرض إلى 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 فى توزيع الاختصاصات الادارية هو الغرض الذى يراد تحقيقه أو نوع الخدمات التى تقدم . وقلنا أن زيادة عدد الأقسام الادارية أو نقصها يتبع الطريقة التى تحدد بها هذه الأغراض وتلك الخدمات .

ويرى علماء التنظيم وجوب تقليل عدم الأقسام الإدارية التى تنشأ فى كل دولة وذلك للأسباب الآتية .

( أولا ) إن قلة عدد الأقسام الادارية يسمح بتركيز المسئولية عن الاغراض الرئيسية فى يد هيئات إدارية قليلة العدد تتولى كل واحدة منها مباشرة مجموعة من الاختصاصات المتشابهة أو المتقاربة .

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

( ثالثا ) يترتب على تقليل عدد الأقسام الادارية تبسيط وتيسير الاتصال

بين الادارة والجمهور . ذلك لأنه يسهل على الجمهور فى هذه الحالة معرفة الجهة الادارية التى يتعين عليه الإلتجاء إليها .

(رابعا) كلما قل عدد الاقسام الادارية كانت مهمة التنسيق بين أعمال هذه الاقسام 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 التى تستلزم إنشاء أقسام إدارية رئيسية لتحقيقها فيما يقرب من اثنى عشر قسما (٢) .

## المبحث الثانى

## شكل الاقسام الادارية

لا يكفى لضمان حسن سير الجهاز الادارى وتوفير إدارة سليمة أن تنشأ أقسام إدارية توزع بينها الاختصاصات الادارية ، وإنما يجب العناية أيضا بتحديد شكل هذه الأقسام بحيث يكون الشكل الذى يختار ملائما لنوع النشاط الذى يباشره كل قسم والاغراض التى يسعى لتحقيقها .

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

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

---

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

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

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

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

---

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

(أ) 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 effecive admimistration is The Devolution of responsibility on an individual (P. 377) » ;

(ج) Pasdermadjian ( 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 ( الأستاذ 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'abministration ou il est necessaire que la tâche soit le plus souvent confiee a un responsible » .

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

٢ ـ الصورة الثانية : مجالس أو لجان تتكون من عدة أفراد يتولون مباشرة الاختصاصات الادارية مجتمعين . وقد سبق بيان عيب هـــذه الطريقة (١) وتفضل طريقة الرئيس الادارى الفرد عليها .

٣ ـ الصورة الثالثة : المؤسسات العامة (٢) هذه صورة خاصة من صور الادارة بواسطة مجالس ولجان تتمتع باستقلال ذاتى مع الخضوع لرقابة السلطة المركزية وسوف ندرس هذه الصورة فى فصل مستقل .

٤ ـ الصورة الرابعة : الشركات العامة . فى هـذه الصورة تتولى أعمال الادارة شركات تمتلك الدولة كل أسهمها أو يشترك مع الأفراد والجماعات الخاصة فى تملك هذه الاسهم فى إدارة شئونها والرقابة عليها بنصيب كبير يحدده قانون انشائها لضمان المصلحة العامة .

هـذه هى الأشكال المختلفة للهيئات الادارية التى يمكن أن يعهد إليها بمباشرة الاختصاصات الادارية فى الدولة من حيث تكوينها . فقد تنشأ

---

(١) أنظر ما تقدم فى مصر الكلام عن أسس الاصلاح الادارى ص ٢٥٨ .

(٢) يطلـــق عليها فى انجلترا Corporations ، وفى فرنسا وبلجيكا Etablissements publics ، وفى مصر المؤسسات العامة ومنذ سنة ١٩٦٣ يستعمل للدلالة عليها اصطلاحان المؤسسات العامة والهيئات العامة .

هذه الهيئات فى صورة وزارات ، أو مجالس أو لجان ، أو مؤسسات عامة ، أو شركات عامة .

غير أنه يلاحظ أن أهم هـذه الأشكال وأكثرها تطبيقا فى مجال العمل هى الوزارات . والاختصاصات الادارية تتولاها بوجه عام فى معظم الدول أقسام إدارية رئيسية يرأسها رئيس فرد وهذه هى الوزارات . أما الإدارة بواسطة المجالس واللجان فلا تكاد نجـد لها تطبيقا عاما فى دولة من الدول فى الوقت الحاضر . غـير أنه يوجد مع الوزارات فى معظم الدول أشخاص إدارية مرفقية هى المؤسسات العامة يعهد اليها بادارة مرفق عام أو مشروع عام أو عدد محدود من المرافق العامة والمشروعات العامة تحت رقابه السلطة الإدارية المركزية كما توجـــد أشخاص اعتبارية مختلفة تدير المرافق العامة والمشروعات العامة المختلفة تحت رقابة السلطة المركزية .

ونعرض لدراسة الوزارات والمؤسسات العامة والسلطات الادارية المحلية فى الفصول الثلاثة التالية .