

# الفصل الأول

الوزارات والوزراء

المبحث الأول

الوزارات والوزراء في دول العالم بوجه عام

المطلب الأول

إنشاء الوزارات وتنظيم العلاقة بينها

تعريف وتحديد :

الوزارات كما سبق القول أقسام إدارية رئيسية برأس كل قسم منها رئيس فردي 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 بالشؤون الصحية وأخرى بشؤون التربية والتعليم وثالثة بالشؤون المالية وهكذا .

وتقتضى مبادئ التنظيم السليم بجمع كل الأعمال التي من نوع واحد في يد وزارة واحدة . فلا تنشأ أكثر من وزارة للقيام بنوع واحد من

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

وفي روسيا Commissariats .

الأعمال أو بأعمال متشابهة في النوع ، ولا يزيد عدد الوزارات عن حدهميين حتى يسهل التنسيق بين أعمالها .

وبلاحظ أن هذه المبادئ لم يكن معمولاً بها بوجه عام خلال القرن التاسع عشر . فقد كان الاتجاه يميل في هذا القرن إلى الإكثار من عدد الوزارات وتجزئة الاختصاصات وتوزيعها بين وزارات متعددة . ولكن الوضع تغير خلال القرن الحالى وتحول الاتجاه نحو تجميع الاختصاصات للمتشابهة في وزارة واحدة والتقليل من عدد الوزارات تبعاً لذلك (١) .

وبلاحظ هنا أن عدد الوزارات في فرنسا كان في يناير سنة ١٩٥٩ عشرة وزارات وفي يولية سنة ١٩٧٢ سبع عشرة وزارة (٢) .

وفي إنجلترا كان عدد الوزارات في مايو سنة ١٩٧١ ثمان عشرة وزارة (٣) .

---

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

وبلاحظ أن عدد وزارات الحكومة الاتحادية الأمريكية كان في سنة ١٩٥٠ إحدى عشره وزاره . أنظر في ذلك :

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

F. De Baccque : Labministration centrale De la France... (٢)  
1973 P. 88 et 89 .

= John Prophet : The Structure of Government 1971 P. 133 (٣)

إنشاء الوزارات وتعيين اختصاصاتها : إنشاء الوزارات وتنظيمها وتوزيع الاختصاصات الادارية بينها هو في حقيقته من مسائل التنظيم الادارى . وطبقا للمبادئ المسلم بها في هذا الشأن يجب أن تكون سلطة التنظيم في الدولة بيد سلطة القيادة بالنسبة للجهاز الحكومى كله كجموع والمقصود بسلطة القيادة بوجه عام مجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء في الدول البرلمانية ورئيس الدولة في الدول الرئاسية .

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

في أمريكا لا يملك رئيس الدولة سلطة إنشاء الوزارات (١) ، وإن كان

وقد أشار المؤلفون إلى أن عدد الوزراء في إنجلترا حوالى ٢٠ وزيراً وأن وزارة Wilson في سنة ١٩٦٩ كانت تتكون من ١٧ وزيراً ووزارة Heath في سنة ١٩٧٠ كانت تتكون من ١٨ وزيراً . والمقصود هنا عدد الوزراء الذين يرأسون وزارات ويشتركون في عضوية مجلس الوزراء .

(١) طبقاً لقانون The Reorganization act ١٩٣٣ تنشأ الوزارات في أمريكا بقانون. أنظر John Ferguson & Mc. Henry المرجع السابق ص ٣١٠ وطبقاً لقانون The Reorganization act 19٠9 منح الرئيس الأمريكى سلطة التنظيم لغاية سنة ١٩٥٣ ونص في هذا القانون على أن مشروعات التنظيم التى يضعها الرئيس تعرض على المؤتمر ، فإذا لم يعترض عليها فى بحر ستين يوماً تصبح نافذة . أنظر :

يملك سلطة واسعة في التنظيم بوجه عام تشمل إنشاء إدارات وهيئات إدارية غير الوزارات وتوزيع الاختصاصات بوجه عام ، كتنقل الاختصاص من وزارة لأخرى أو من هيئة مستقلة إلى وزارة أو العكس (١) .

أما في إنجلترا فإنه يبدو أن إنشاء الوزارات يدخل في اختصاص مجلس الوزراء . ورئيس مجلس الوزراء هناك هو الذي يحدد مناصب الوزارة ويعين من يشغلها ، وهو الذي يحدد المناصب الوزارية التي يشترك شاغلوها في عضوية مجلس الوزراء .

ومن هنا كان عدد الوزراء وعدد أعضاء مجلس الوزراء في إنجلترا غير ثابت ولا محدد بصفة قاطعة (٢) . ومع ذلك فإن اختصاصات الوزارات وتنظيم سير العمل فيها محدد تحديداً دقيقاً بنصوص قانونية (٣) .

---

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

(١) للرجع السابق .

(٢) ، (٣) Jennings : Cabinet government 1951 ص ٦٤ ، ٦٨ ، ٧٩ .

ويلاحظ أنه طبقاً لقانون The ministers of the crown act 1946 يجوز نقل الاختصاصات من وزاره لأخرى أو تغيير اسم الوزاره بأوامر إدارية يصبح نافذه إذا لم يعترض عليها البرلمان خلال ٤٠ يوماً أنظر :

( Thomas Doyle Kingdom للرجع السابق ص ٦٥ ) .

وفي فرنسا كان العمل يجري على إعتبار إنشاء الوزارات من الأعم إلى التنظيمية التي تدخل في اختصاص السلطة التنفيذية . وكانت هذه السلطة الأخيرة تنشئ الوزارات بمجرد الرغبة في تحقيق أهداف حزبية . وكان هذا التصرف من جانب السلطة التنفيذية مثار نقد من جانب البرلمان . يدل إن مجلس النواب قرر فعلا في ١٥ مارس سنة ١٨٩٣ أنه لا يجوز ( بعد هذا التاريخ ) إنشاء أو إلغاء وزارات إلا بقانون . غير أن هذا القرار لم ينفذ وظل العمل جارياً بعد صدوره كما كان قبلاً .

وفي سنة ١٩٢٠ رأت السلطة التشريعية أن تعالج الأمر بطريقة جديدة وأدجت في قانون الميزانية الذي صدر في ٢٠ يونيو ١٩٢٠ نصاً يقضى بتحريم إنشاء الوزارات أو إلغائها إلا بقانون . غير أن هذا النص بدوره لم ينفذ فيما عدا استثناءات قليلة (١) وظلت السلطة التنفيذية تسير على السنة التي جرت عليها وذلك بإنشاء الوزارات بقرارات لا بقوانين . وختمت هذه التطورات في سنة ١٩٤٥ بإلغاء النص الذي كان يحرم إنشاء الوزارات إلا بقانون . وبذلك أصبح من حق السلطة التنفيذية في فرنسا أن تنشئ الوزارات بقرارات لا بقوانين وزال نهائياً كل إعتراض على هذا الإجراء (٢) . وتأيد هذا الحكم بعد ذلك تطبيقاً لنص دستور الجمهورية الخامسة

(١) طبق الحظر في سنة ١٩٣٠ فيما يتعلق بإنشاء وزارة الصحة ووزارة الميزانية حيث صدر في ٢٨ مارس سنة ١٩٣٠ قانون إنشاء هاتين الوزارتين بأمر رجى ( F. De Paec : L'Administration Centrale De La France 1973 P. 81 .

(٢) De Baccque للمرجع السابق ص ٨١ .

الذى حدد المسائل التى يصدر بها قانون دون أن يذكر إنشاء الوزارات ضمن هذه المسائل .

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

(الأول) أن إنشاء وزارات جديدة يتطلب دائما نفقات جديدة وإعتمادات 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 تنفيذها فى معظم الأحيان أن تصدر فى صورة قوانين تحمل موافقة البرلمان كما هو الحال بالنسبة للميزانية وإنشاء الوزارات وتنظيم شؤون الموظفين .

غير أن هذا لا ينفى أن رئيس الدولة فى الدول الرئاسية ومجلس الوزراء فى الدول البرلمانية هو الذى يباشر فى الألفاظ القيادة ، وهو الذى يمد

القوانين التي تستلزمها مباشرة هذه الوظائف ، وأن دور البرلمان في هذا الشأن يسكاد يقتصر في معظم الأحيان على إقرار مشروعات القوانين التي تعرض عليه (١) .

ومع الاعتراف بضرورة الدور الذي تقوم به السلطة التشريعية في الاضطلاع بوظائف القيادة ، فإن الرأي متفق بين علماء التنظيم على أن التشريعات التي تصدر في شؤون التنظيم يجب أن تقتصر على الخطوط الرئيسية لهذا التنظيم دون الدخول في التفاصيل التي يجب أن يترك أمرها للرئيس الإداري (٢) ( سلطة القيادة في النظام الحكومي ) .

تنظيم العلاقة بين الوزارات: فقدمنا 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 هي بطبيعة تكوينها

(١) إن السياسة العامة للدولة هي بسلا نزاع سياسة مجلس الوزراء في الدول البرلمانية أو رئيس الدولة في الدول الرئاسية ولا يتصور بقاء مجلس الوزراء أو رئيس الدولة في منصبه إذا لم يكن هو صاحب السياسة التي توجه الدولة . وفي هذا يقول Harold Laski أن السلطة التنفيذية ( في إنجلترا ) توجه السلطة التشريعية وهي صاحبة الرأي النهائي في المسائل المالية final authority in finance وليس لأي عضو في البرلمان أن يقترح إجراء ماليا financial measure أو يحاول زيادة التقديرات التي تضعها السلطة التنفيذية وأن دائرة عمل عضو البرلمان في نطاق البداية والابتكار ضيقة إلى حد كبير ( Laski المرجع السابق ص ٣٤٧ ) .

(٢) Arnold Miles & Alan Dean المرجع السابق ص ٥ و ٤ .

أجزاء في جهاز إدارى واحد يعمل لخدمة أغراض الدولة كجموع . ولهذا فإن نجاح الجهاز الإدارى في الدولة في تحقيق أغراضه يتوقف إلى حد كبير على تنسيق أهداف الوزارات وأعمالها لتحقيق سياسة عليا واحدة هي السياسة العامة للدولة .

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

ولتحسين الصحة لا تكفى الجهود التي تبذلها وزارة الصحة في علاج المرض ومقاومته ، وإنما يتطلب تحقيق هذا الغرض جهوداً أخرى تبذلها وزارات أخرى غير وزارة الصحة للنهوض بمستوى المعيشة وتوفير المساكن الصحية وتحسين حالة الشعب الاجتماعية .

وكذلك الحال بالنسبة لزيادة المقدرة الانتاجية في المشروعات العامة والخاصة فإنه لا يكفى لتحقيق ذلك ما تبذله وزارة الصناعة من مجهود لتنظيم المشروعات ذاتها وتحسين أحاليب الإدارة والعمل فيها، وإنما يتطلب تحقيق هذا الغرض علاوة على ذلك النهوض بالتعليم الفنى والصناعى ، بل والتعليم العام والنظام الضرائبى وتوجيه التعليم الفنى والصناعى ونظام الضرائب نحو تحقيق أهداف الصناعة .

ومن جهة أخرى يتطلب حسن سير الجهاز الادارى كله إيجاد نوع

من الانسجام أو التوافق بين أعمال الوزارات المختلفة حتى لا تصطدم جهود إحداها بجهود الأخرى فيتعطل نشاطها جميعاً ، أو تزيد أعباء كل وزارة ونفقاتها بسبب ذلك بدون مبرر . فأعمال وزارة المواصلات مثلا في إنشاء طرق المواصلات قد تتعارض مع أعمال وزارة الأشغال في شق الطرق وإنشاء المصارف . وقد تتعارض برامج المشروعات التي تضعها الوزارة أو الهيئة المختصة بإنشاء المباني الحكومية مثلا مع مشروعات الوزارة المختصة بإنشاء مساكن شعبية أو ساحات شعبية أو مساكن للعمال وهكذا . ومن شأن مثل هذا التعارض إذا وجد أن يعطل سير الجهاز كله .

ومن هذا كله يتبين أنه يجب ضمان حسن سير الجهاز الإداري في الدولة ككجموع 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 أخرى . 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 ككجموع ، 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

الأهمال أو حل المنازعات التي تنشأ بينها ، وتنولى السكرتارية العامة عادة تنظيم هذه الاجتماعات والدعوة إليها وإعداد 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 هو الأسلوب الطبيعي الذي يسير عليه العمل في مجلس الوزراء ، ويرأس هذه اللجان رئيس مجلس الوزراء ويتولى حمل الخلافات التي قد تنشأ بين الوزارات . وتقتصر مهمة هذه اللجان في بعض الأحيان على دراسة المسائل التي تعرض عليها تمهيداً 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 (١) .

### المطلب 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 والمسؤولية أمران متلازمان كما يقول علماء التنظيم فن لا يملك سلطة العمل

Frederic Austin Ogg : English government and Politics (١)  
1947 P. 150; Jennings ; Cabinet government 1951 P. 131 et 238.

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 .

وأمم ما يجب أن تشملها 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) .

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

(١) ، (٢) Posdermodjian المرجع السابق ص ٢٢٤ . وأنظر أيضاً :

Arnold Miles & Alon Dean: Issues & Problems in the administrative organization of National governments P. 30

غير أنه يلاحظ أن السلطة التشريعية تتدخل في معظم الدول في إنشاء الوزارات وتوزيع الاختصاصات بينها وفي تنظيم شؤون الموظفين . كما أن التنظيم الداخلي للوزارات يتم في بعض الدول بقوانين، بينما يترك أمر التنظيم الداخلي في البعض الآخر لكل وزارة تنظم شؤونها 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 ينفق مع مسؤولياته وقصر عمل المشرع في مسائل التنظيم الإداري وشؤون الموظفين على تقرير الأسس والمبادئ العامة دون التعرض للتفاصيل الجزئية .

والتنظيم الداخلي للوزارات يشمل تقسيمها إلى 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 إلى أقسام رئيسية (٧) ، ثم تقسم هذه

(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 " Divisions " ، " Departments " ، " أقطر " Po-dermajon المرجع السابق ص ١٠٤ ) .

وفي أمريكا تقسم الإدارات الرئيسية " Bureau " إلى أقسام فرعية تسمى " divisions " أو " units " أو " franchises " أو " sections " على حسب الظروف ( أنظر Fergus.n & McHenry المرجع السابق ص ٣١٠ ) .

الأقسام إلى أقسام أخرى فرعية ، وهكذا حتى ينتهي الأمر إلى أصغر الوحدات نطاقاً وأدناها درجة .

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

فالوحدات الدنيا يراعى في تحديد عددها مقدرة رئيس كل وحدة من هذه الوحدات على الاشراف التام على عمل موظفي هذه الوحدة . ويكاد الرأى يتفق على أن رئيس الوحدة الادارية في أدنى الدرجات يستطيع أن يشرف على ما يقرب عشرة موظفين إشرافاً تاماً .

ويشترط في الرئيس الادارى في كل درجة من درجات التنظيم الادارى أن يكون ملماً تماماً بالعمل الذى يقوم به مرءوسوه بحيث يستطيع أن يرشدهم فى أعمالهم ويصحح أخطأهم ، ويسكون لهم بمثابة المساعدين الذين يشعرون بالحاجة إليه فى عملهم .

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

(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 :

Lucia 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.

ولكى يتمكن الوزير من مباشرة وظيفته كرئيس إدارى أعلى فى وزارته يجب أن تنشأ فى كل وزارة هيئات إدارية تزوده بالبحوث والدراسات والبيانات والمعلومات التى تلزم للمحكىن الوزير من توجيه العمل فى وزارته ومراقبته مراقبة جديدة ، ومن أهم هذه الهيئات إدارة التنظيم وطرائق العمل وتكون عادة فرعا من فروع إدارة التنظيم وطرائق العمل الرئيسية التى تعاون سلطة القيادة ( رئيس الدولة أو رئيس مجلس الوزراء ) .

### المطلب الثالث

#### الوزراء ومعاونهم

الأعباء الملقاة على عاتق الوزراء هى بطبيعة وضعهم كرؤساء لوزاراتهم أعباء ضخمة ولهذا فهم فى حاجة إلى أداة تعاونهم فى القيام بواجباتهم . وهناك ثلاثة وسائل يلجأ إليها عادة لمعاونتهم :

الوسيلة الأولى : تعيين سكرتير عام للوزارة . وهى وسيلة متبعة فى كثير من الدول منها بريطانيا وألمانيا الفدرالية والجزائر وظائف متبعة فى فرنسا فى القرن التاسع عشر وفى حكومة Vichy ولكنها لقيت اعتراضا منذ سنة ١٩٤٥ أمام الجمعية الوطنية ولم تعد متبعة إلا فى وزارات الخارجية والداخلية والمواصلات والتعليم .

والوسيلة الثانية هى تعيين وزير مندوب *Ministe Deleqé* يعمل بجانب الوزير الأصيل *Minstre Titulaire* يعاونه وتكون له سلطة على جميع إدارات الوزارة ونحل محل الوزير فى جميع اختصاصاته فى حالة غيابه . وقد

أثبتت هذه الوسيلة في وزارة Messmer بمقتضى دكرينو صدر في سنة ١٩٧٢ مع ملاحظة أن هذه الوسيلة في اثبتت وزارة لها سكرتير عام .

والوسيلة الثالثة : مستوحاة من النظام الانجليزي المعروف بأسم نظام الوزراء الشبان Junior Ministers وتتلخص في تعيين رجل سياسي يثق فيه الوزير شخصيا ويكون مثله ومستودع أفكاره .

والواقع أن الذي يعاون الوزير في ضمان وحدة الانجاء في (١) الادارات التابعة للوزارة هو مكتب الوزير Le Cabinet .

ويبدو هذا الوضع ظاهراً في تشكيل اوزارات في كل من فرنسا وانجلترا .

فوزارة Chaban Delmas الفرنسية التي شكلت بمقتضى الأمر الصادر في ٢٢ يولية سنة ١٩٦٩ كانت تضم :

أولاً : خمسة عشر وزيراً كل منهم يقوم على رأس وزارة .

ثانياً : وزراء منتدئين Ministres Delegés يشرفون على إدارات ملحقة بالوزير الأول .

ثالثاً : وزير درلة لشؤون العلاقة مع البرلمان .

رابعاً : سكرتيري دولة Secretaires d'etat ملاحظين بالوزير الأول وبكثير من الوزراء الذين يرأسون وزارات لمعاونتهم (٢) .

(١) أنظر في كل ما تقدم :

P De Baeque: L'administration Centrale De La France 1973 P. 277

L'administration De La France, Lefort Francais : (٢) أنظر :

1966 P. 28 Et Suiv.

وفي إنجلترا يضم تشكيل الوزارة :

- ١ - وزراء برأس كل منهم وزارة Departmental Ministers .
- ٢ - ووزراء لا يرأسون وزارات Nondepartmental ministers .
- ٣ - وزراء دولة Ministers of State .
- ٤ - وزراء شبان Junior ministers يطلق عليهم اصطلاح Under secretaries of state ومهمتهم معاونة الوزراء الذين يرأسون وزارات (١) .

الوزراء وعضوية البرلمان :

في فرنسا يختلف الوضع فيما يتعلق بعلاقة الوزراء بالبرلمان في دستور الجمهورية الخامسة عنه في الدساتير السابقة . فقد أنشأ دستور الجمهورية الخامسة (١٩٥٨) وضعا مبتكراً وهو تحريم الجمع بين تولي الوزارة عضوية البرلمان وعضوية مجالس النقابات الوطنية وشغل الوظائف العامة والقيام بأي نشاط مهني .

ولهذا النظام المبتكر في نظر المقه الفرنسي مزايا وعيوب :  
 أما المزايا فتتلخص في أن الوزير يتفرغ تماماً لأعمال وزارته ويتحرر من كل ضغط أو تأثير يأتي من جانب الناخبين أو النقابة التي يتبعها .  
 وأما العيوب : فتتأخر في قطع صلة الوزير بحزبه السياسي وجمهور الناخبين بحيث يصبح مجرد موظف خاضع للسلطة لا يهتم بالجو السياسي

والقوى الذى يحيط به .

أما فى إنجلترا فيختار الوزراء ( أعضاء مجلس الوزراء Cabinet ) عادة من أعضاء البرلمان . وبالرغم من أن اشتراك الوزير فى عضوية البرلمان ليس شرطاً ملزماً إلا أن العمل جرى على أن يكون الوزير عضواً فى البرلمان . ويلاحظ هنا على سبيل المثال أنه فى سنة ١٩٦٤ لم يكن وزير الخارجية patrk gorbou waker عضواً فى البرلمان غير أنه لما لم ينجح فى الحصول على عضوية البرلمان فى الانتخابات التالية طلب منه أن يستقيل .

### المبحث الثانى

#### الوزارات والوزراء فى مصر

تمهيد :

الاختصاصات الادارية فى مصر موزعة بين أقسام إدارية رئيسية هى الوزارات. غير أنه يجب أن يلاحظ أن الوزارات لا تباشر فى الوقت الحاضر جميع اختصاصات الادارة لأن جزءاً هاماً منها تتولاه مؤسسات عامة تعمل تحت إشراف ورقابة الوزارات أو رئيس الجمهورية على حسب الأحوال . كما أن الاختصاصات الادارية فى الأقاليم والمدن والقرى لا تباشرها الوزارات بنفسها وإنما يعهد بها إلى سلطات إدارية محلية مستقلة ( أشخاص إدارية محلية ) تباشرها تحت رقابة الوزراء .

والوزارات عنصر أساسى رئيس فى تكوين الجهاز الادارى فى مصر أشار إليها دستور جمهورية مصر ( ١٩٥٦ ) فى نصوصه القاطعة الدلالة فى هذا الشأن حيث تكلم فى الباب الرابع عن السلطات وقدم هذا الباب إلى

أربعة فصول خصص الفصل الثالث منها للسلطة التنفيذية ، وقسم هذا الفصل إلى أربعة فروع خصص الفرع الأول منها للأحكام الخاصة برئيس الجمهورية وللفرع الثاني للأحكام الخاصة بالوزراء وفي هذا الفرع الأخير أشار المشرع الدستوري إلى الوزارات صراحة في المادة ١٤٧ منه بقوله « ... يتولى كل وزير الاشراف على شؤون وزارته ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها ... »

ونص على الوزارات والوزراء في الدستور الحالي ( ١٩٧١ ) في الفصل الثالث من الباب الخامس تحت عنوان « السلطة التنفيذية » حيث قسم الدستور هذا الفصل إلى أربعة فروع تكلم في الفرع عن « رئيس الجمهورية » وفي الفرع الثاني تكلم عن « الحكومة » ونص في المادة ١٥٢ من هذا الفرع على أن الحكومة هي الهيئة التنفيذية والادارية العليا وأنها تتكون من رئيس مجلس الوزراء والوزراء ونوابهم . ونص في المادة ١٥٨ من نفس الفرع على أن « الوزير هو الرئيس الادارى الأعلى لوزارته ويتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها » .

ويستفاد من النص صراحة في الدستور على الوزارات دون المؤسسات العامة أن الوزارات هي الأقسام الإدارية الرئيسية في الدولة ومع ذلك فإنه يلاحظ أن الإتجاه في مصر يميل نحو منح حق مباشرة الاختصاصات الادارية لهيئات إدارية مستقلة عن الوزارات تنشأ في صورة مؤسسات عامة أو هيئات عامة لا تخضع في مباشرة اختصاصاتها للقواعد المالية والادارية التي تحكم الوزارات وإنما يوضع لكل منها نظام مالى وإدارى خاص مباشر

عملها وفقاً لأحكام متحررة من سلطان للقواعد المسالية والادارية والخاصة بالوزارات . وسوف تدرس تنظيم المؤسسات العامة والهيئات وتنظيم السلطات الادارية المحلية في فصلين متتاليين .

### المطلب الاول

#### إنشاء الوزارات

لم يجر العمل في الماضي فيما يتعلق بإنشاء الوزارات وفقاً لقاعدة معروفة . فلاحظ على سبيل المثال أن وزارة الزراعة أنشئت بأمر عال صدر في ٢٠ نوفمبر سنة ١٩١٢ وأنشئت وزارة المواصلات بالقانون رقم ٧ لسنة ١٩١٩ وأنشئت وزارة التجارة والصناعة بمرسوم في ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٣٤ (تحويلات بعد ذلك إلى وزارتين في سنة ١٩٥٦ حيث صدر في أول يولية سنة ١٩٥٦ قرار جمهوري بإنشاء وزارتين أحدهما للصناعة والأخرى للتجارة) وأنشئت وزارة الصحة العمومية بمرسوم في ٧ من أبريل سنة ١٩٣٦ وأنشئت وزارة الشؤون البلدية والقروية بمرسوم في ٧ فبراير سنة ١٩٥٠ وأنشئت وزارة الارشاد القومي بالمرسوم بقانون رقم ٢٧٠ لسنة ١٩٥٢ . وليس هذا فقط بل أن بعض الوزارات أنشئت بدون سند قانوني خاص إكتفاء بتعيين وزير للوزارة المراد إنشائها في المرسوم الصادر بتشكيل الوزارة وهذا هو ما حدث فعلاً بالنسبة لوزارتى التموين والوقاية في سنة ١٩٤٠ فلم يصدر بإنشاء هاتين الوزارتين في ذلك التاريخ لإفانون ولا مرسوم خاص وإنما تضمن المرسوم الصادر بتشكيل الوزارة في ٢١ يونيو سنة ١٩٤٠ . . . تعيين وزير للوقاية للآدمية ووزير للتموين . وألغيت هاتان الوزارتان بعد ذلك ومعهما وزارة

الشئون الاجتماعية بنفس الطريقة ، فلم يصدر قانون ولا مرسوم خاص بهذا الإلغاء وإنما اقتصر الأمر في هذا الشأن على أن الرئيس الذي عهد إليه بتفكيك الوزارة الجديدة أشار في الخطاب الذي رفعه إلى الملك ( في ذلك الوقت ) بقبول تشكيل الوزارة إلى ما اتراه الوزارة الجديدة من وجوب إلغاء وزارات التعمين والوقاية والشئون الاجتماعية تحقيقاً لسياسة الاقتصاد في المصروفات وصدر للرسوم الملصكى 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 بإعادة تشكيل الوزارات في ٢٤ مايو سنة ١٩٤٢ متضمناً تعيين ثلاثة وزراء لهذه الوزارات .

وفيما يتعلق بتحديد طبيعة السند القانوني الذي تنشأ بمقتضاه الوزارات يلاحظ أن دستور سنة ١٩٢٣ كان ينص في المادة ٤٤ منه على أن الملك يرتب المصالح العامة .

وكانت للمادة ١٣٧ من دستور جمهورية مصر سنة ١٩٥٦ تنص على أن « يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة ويشرف على إدارتها » وكان رأي الحكومة في الحائتين أن هذا النص يجيز إنشاء الوزارات بمراسيم ( دستور ١٩٠٣ ) أو قرارات جمهورية ( دستور ١٩٥٦ ) واتخذ من دستور سنة ١٩٥٦ بالقفل سندا لإنشاء وزارتي التجارة والصناعة بقرار جمهوري صدر في أول يولية سنة ١٩٥٦ . غير أننا عارضنا هذا الرأي في الحائتين . لأن النصين كانا في نظرنا يتحدنان عن تنظيم للمصالح العامة

لا انشاؤها. ويتلخص الرأى الذى أعلنه فى هذا الصدد أنه يجب التفرقة بين إنشاء وزارة جديدة وأن تنظيم أو إعادة تنظيم وزارة قائمة يمكن أن يتم بقرار جمهورى إستناداً إلى نص الدستور المشار إليه .

أما إنشاء وزارة جديدة فإنه يستلزم إقرار اعتمادات مالية جديدة وإدخال تعديلات على قانون الميزانية وموافقه مجلس الشعب لازمة فى هذه الحالات. وفضلاً عن هذا فإن إنشاء وزارة جديدة يترتب - عليه تخويل الوزارة المنشأة - سلطات يستخدمها فى مباشرة اختصاصاتها إزاء الأفراد وهذا من شأنه المساس بحقوق الأفراد وحررياتهم التى كفلها الدستور وحرم المساس بها إلا فى حدود القانون . ولهذا فإن إنشاء وزارة جديدة يجب أن يسكون بقانون أو بناء على قانون .

وقد صحح الوضع فى هذا الشأن أخيراً فى قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وفى الدستور الحالى ( ١٩٧١ ) . حيث نصت المادة الأولى من نظام العاملين المدنيين بالدولة الذى أصدره بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ على أن « يكون إنشاء الوزارات والمصالح والادارات وتنظيمها بقرار من رئيس الجمهورية .. » . ولما ألغى هذا النص تبعاً لإلغاء القانون المذكور ظل حق رئيس الجمهورية فى إنشاء الوزارات قائماً إستناداً إلى المادة ١٤٦ من الدستور التى تنص على أن « يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة » .

وقد كان المفروض أعمالاً لهذا النص أنه حين يراد إنشاء وزارة جديدة تقوم مسلمات المختصة بدراسة الموضوع وإعداد القرار الجمهورى الخاص بإنشاء الوزارة وإصداره قبل إنشاء الوزارة فعلاً .

غير أنه يبدو أن العمل جرى على غير ذلك فلا تكاد نجد بين القرارات الجمهورية التي تصدر في شأن الوزارات منذ زمن ليس بالقصير قراراً صدر بإنشاء وزارة وأحيط إصداره بإجراءات الأعداد التي تتلائم مع إنشاء جهاز إداري في مستوى الوزارة. وإنما الذي يحدث في معظم الحالات أن لم يكن كلها أن يصدر القرار الجمهوري بتنظيم الوزارة بعد أن تكون قد أنشئت فعلاً عن طريق ذكر اسم الوزير الذي سوف يرأسها<sup>(١)</sup> في قرار تشكيل الوزارة على اعتبار أن قرار التنظيم يشمل الإنشاء. والأفضل في نظرنا أن يحاط بإنشاء الوزارات بمزيد من العناية<sup>(٢)</sup>.

### الطلب الثاني

#### تنظيم الوزارات

يشمل تنظيم الوزارات أموراً ثلاثة أو عناصر ثلاثة وهي الغرض من إنشاء الوزارات أو مهمة الوزارات، وعدد الوزارات، وتكوين الوزارات وتنسكهم عن هذه العناصر فيما يلي.

(١) في ١٨ من أكتوبر سنة ١٩٦١ صدر القرار الجمهوري بتشكيل الوزارة الجديدة وفي هذا القرار عين وزير للسد العالي وأعتبر ذكر اسم وزير السد العالي في قرار تشكيل الوزارة لإنشاء لوزارة السد العالي وقد أنشئت وزارة للسد العالي بهذه الطريقة وصدر القرار الجمهوري رقم ١٨٤٠ لسنة ١٩٦١ بعد ذلك بتنظيم وزارة السد العالي.

(٢) نود أن ننبه هنا إلى أن توزيع عمل إحدى الوزارات بين وزارتين أو لدمج وزارتين في وزارة واحدة لا يعتبر إنشاء لوزارة جديدة وإنما يدخل في دائرة أعمال التنظيم.

## - أولا -

الغرض من إنشاء الرزارات وعدد الوزارات

تنشأ الوزارات لتحقيق أهداف الدولة وهى بوجه عام النهوض بالدولة وتوفير الحاجات العامة للمواطنين وتحقيق الخير العام للجميع. ولذى يمكن تحقيق أهداف الدولة توزع أوجه النشاط العام فيها على أقسام إدارية رئيسية هى الوزارات يعمد لكل قسم منها بتحقيق غرض معين أو هدف معين فتنشأ وزارة للنهوض بالزراعة وأخرى للنهوض بالصناعة والثالثة لتحقيق الأمن العام ورابعة للنهوض بالتعليم والثقافة وهكذا.

والأصل فيها يتعلق بالوزارات أن يكون إنشاؤها على أساس الأغراض الرئيسية التى يراد تحقيقها . وهذا يستتبع علمياً أن يكون عدد الوزارات التى تنشأ فى كل دولة قليلاً بحيث يشمل اختصاص كل وزارة تحقيق غرض رئيسى عام لذى يسهل التنسيق بينها .

وقد سبق القول - فى معرض الكلام عن الوزارات فى دول العالم بوجه عام أن الاتجاه السائد يميل إلى التقليل من عدد الوزارات أو بعبارة أوضح مراعاة القصد فى تحديد الأغراض التى يرى إنشاء وزارات لتحقيقها. ووضيف هنا أن توفير الاستقرار لهذه الوزارات يكفل لها النجاح فى تحقيق أهدافها ونقصد بالاستقرار أن لا يتناول التغيير عدد الوزارات والأغراض التى تنشأ الوزارات لتحقيقها إلا لأسباب تفرض وجوب هذا التغيير تحقيقاً لمصلحة عامة مؤكدة .

غير أنه يلاحظ أن الوضع فى مصر من هذه الناحية كان ولا يزال بعيداً

عن التزام هذا الانحياز السليم ، فعدد الوزارات أكثر مما تدعوا إليه الحاجة بشكل ظاهر وكثرة التغيير والتبديل في أوضاع الوزارات وأهدافها بدون مبرر مفهوم يعتبر من أخطر العيوب التي تشوب نظام الوزارات عندنا وأكثرها ظهوراً .

ويركز للتدليل على هذه الحقيقة بالنسبة لعدد الوزارات أن تسجل في هذا الصدد أن عدد الوزارات في الوزارة التي شكلت في ١٩ سبتمبر سنة ١٩٧١ برئاسة الدكتور محمود فوزي بلغ ٢٣ وزارة . وأن عدد الوزارات في الوزارة التي شكلت في ١٧ من يناير سنة ١٩٧٢ برئاسة الدكتور عزيز صدقي بلغ ٢٥ وزارة منها ثلاث وزارات للنقل البحري ، والنقل ، والمواصلات ، وكان من الأفضل أدماج الثلاث في وزارة واحدة أو في وزارتين فقط كما كان الوضع في الوزارات السابقة عليها (وزارة الدكتور محمود فوزي) .

ومن بين هذه الوزارات كذلك وزارتان ، واحدة للحربية ، وأخرى للإنتاج الحربي وكان يمكن ادماجها في وزارة واحدة كما كان الوضع في وزارة الدكتور عزيز صدقي .

ويبلغ عدد الوزارات في الوزارة التي شكلت في ٢٧ من مارس سنة ١٩٧٣ برئاسة السيد رئيس الجمهورية ٢٨ وزارة من بينها وزارتان ، واحدة للصناعة ، وأخرى للبتترول . وقد كانتا مندمجتان في وزارة واحدة في وزارة الدكتور عزيز صدقي ومن بينها كذلك وزارتان أحدهما للثقافة والأخرى للإعلام ، وكانتا مندمجتان في وزارة واحدة في وزارة الدكتور عزيز صدقي . وبلغ عدد الوزارات في وزارة الدكتور عهد العزيز حجازي التي شكلت

بالقرار الجمهورى رقم ١٥٣٥ لسنة ١٩٧٤ ونشر بالجريدة الرسمية فى ٢٥ سبتمبر سنة ١٩٧٤ ٢٨ وزارة .

وبلغ عدد الوزارات فى الوزارة التى شكلت فى ١٦ / ٤ / ١٩٧٥ برئاسة السيد / ممدوح سالم ٣١ وزارة من بينها ثلاث وزارات للنقل البحرى ، والمواصلات ، والنقل . وكان الأفضل إدماجها فى وزارة أو وزارتين كما كان الوضع فى وزارة الدكتور محمود فوزى . ومن بينها كذلك وزارتان : واحدة للصناعة والثانيه للبتروىل . وقد كانتا مندمجتين فى وزاره واحده للصناهة والبتروىل والثروة المعدنية فى وزارة الدكتور عزيز صدقى .

وليس أدل على الحقيقة السابق ذكرها فيما يتعلق بعدد الوزارات من أن الحكومة شعورا منها بزيادة عدد الوزارات عما تتطلبه الظروف أمكنها أن تنقص عدد الوزارات فى وزارة السيد ممدوح سالم الحالية المشكلة فى ٢٦ من أكتوبر سنة ١٩٧٧ إلى ٢١ وزارة فقط عن طريق إدماج بعض الوزارات التى كانت موجودة فى الوزارة السابقة فى وزارات أخرى .

أما بالنسبة لكثرة التغيير فى أوضاع الوزارات فلا شك أن تعديل هذه الأوضاع أمر تقبله طبيعة التنظيم الإدارى .

غير أن كثرة حدوث هذا التغيير فى فترات متقاربة لا لأسباب معروفة تبرره ولكن بسبب عدم العناية بدراسة المسائل المتعلقة بتنظيم الأجهزة الإدارية قبل إنشائها أو قبل إحداث التغيير فيها يعتبر عيبا خطيرا يفقد الجهاز الإدارى عنصراً من أهم عناصر نجاحه وهو الاستقرار .

وفى هذا الصدد يلاحظ بالنسبة لأوضاع الوزارات فى مصر ما يلى :

١ - أنشئت وزارة البحث العلمي في سنة ١٩٦٣ ، وبإشاعت محل المجلس الأعلى للعلوم الذي أنشئ بالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٥٦ وعند تشكيل الوزارة الجديدة في أول أكتوبر سنة ١٩٦٥ ألغيت وزارة البحث العلمي . غير أنها أعيدت بعد ذلك في وزارة الرئيس جمال عبد الناصر سنة ١٩٦٨ ثم ألغيت في وزارة الدكتور محمود فوزي ( ١٩ سبتمبر سنة ١٩٧١ ) ، ونقل اختصاصها إلى أكاديمية البحث العلمي والتكنولوجيا ، وأعيدت بعد ذلك في وزارة السيد / ممدوح سالم ( ١٦ / ٤ / ١٩٧٥ ) باسم وزارة البحث العلمي والتكنولوجيا وألغيت أخيراً في تعديل وزارة السيد / ممدوح سالم الذي تم في ٢٠ / ٣ / ١٩٧٦ . وفي وزارة السيد ممدوح سالم الحالية التي شكلت في ٢٦ / ١٠ / ١٩٧٧ عهد باختصاصات وزارة البحث العلمي إلى وزير التعليم بوصفه وزيراً للتعليم ووزير دولة للبحث العلمي .

٢ - في سنة ١٩٥٦ أنشئ المجلس الأعلى لرعاية الشباب . وفي سنة ١٩٦٤ أنشئت وزارة الشباب وأدمج المجلس الأعلى لرعاية الشباب في الوزارة . وفي سنة ١٩٦٥ ألغيت وزارة الشباب وأعيد إنشاء المجلس الأعلى لرعاية الشباب بالقرار الجمهوري رقم ٣٧٢١ لسنة ١٩٦٥ . وعند تشكيل وزارة الرئيس عبد الناصر في سنة ١٩٦٧ أعيدت وزارة الشباب ونص القرار الصادر بتنظيم وزارة الشباب في سنة ١٩٦٨ ( رقم ١٢٩١ ) على إلغاء القرارات الخاصة بتنظيم المجلس الأعلى لرعاية الشباب وكل نص يخالف قرار تنظيم الوزارة . وعند تشكيل وزارة الدكتور محمود فوزي في سبتمبر سنة ١٩٧١ نقلت اختصاصات الرياضة إلى المجلس الأعلى للرياضة البدنية .



وعند تشكيل الوزارة التالية في سنة ١٩٦٥ عهد بهذا النشاط إلى ثلاث وزارات هي : وزارة الثقافة ، ووزارة السياحة والآثار ، ووزارة الإرشاد القومي .

وعند تشكيل الوزارة التالية في سنة ١٩٦٦ أكتفى بوزارتين فقط هما : وزارة الثقافة ، ووزارة الارشاد القومي ، وأحيلت شئون السياحة إلى وزارة الاسكان والمرافق وأصبح اسمها وزارة الاسكان والمرافق والسياحة .

وفي سنة ١٩٦٧ ، ١٩٦٨ وزعت الاختصاصات بين ثلاث وزارات هي : وزارة الثقافة ، ووزارة الارشاد القومي ، ووزارة السياحة .

وفي وزارة الدكتور محمود فوزي ( ١٩٧١ ) عهد بهذه الاختصاصات إلى وزارتين فقط هما : وزارة الاعلام والثقافة ، ووزارة السياحة .

وفي وزارة الدكتور عزيز صدقي بقي الاختصاص موزعا بين وزارتين : وزارة الثقافة والاعلام ، ووزارة السياحة .

وفي وزارة الرئيس أنور السادات ( ١٩٧٣ ) وزعت الاختصاصات بين ثلاث وزارات هي : وزارة الثقافة ، ووزارة الاعلام ، ووزارة السياحة .

وفي وزارة الدكتور عبد العزيز حجازي التي تشكلت بالقرار الجمهوري رقم ١٥٣٥ لسنة ١٩٧٤ وزعت الاختصاصات من ثلاث وزارات كذلك الثقافة ، والأعلام ، والسياحة .

غير أن وزارة السياحة أصبحت وزارة السياحة والطبع

وفي وزارة السيد / ممدوح سالم التي شكلت في

الوضع كما كان في وزارة الدكتور حجازي (١) .

تقديرنا لوضع الوزارات في مصر

أثرنا فيها تقدم لعيين يشوبان تنظيم الوزارات في مصر . الأول زيادة عددها عن الحاجة والثاني كثرة التغيير والتبديل في أوضاع الوزارات بدون مبرر مقبول . ولهذين العيبين في نظرنا أثر خطير ضار بالنسبة لسير العمل في الجهاز الإداري لا يجوز السكوت عليه ونقترح لعلاج هذين العيبين ما يلي :

١ - إعادة النظر في تحديد الأغراض التي يتعين إنشاء وزارات لتحقيقها على أن يراعى الأقتصار على الأغراض الأساسية مستهدفين عدم التوسع في تحديد عدد هذه الأغراض وبالتالي تقليل عدد الوزارات التي تنشأ لتحقيقها . وبهذا نحصل على عدد قليل للوزارات . وتعتبر هذه الوزارات هي الوزارات الأساسية التي يجب العمل على استقرار أوضاعها بحيث لا يتناولها التغيير إلا لأسباب ودوافع قوية .

(١) يلاحظ أن التغيير في أوضاع الوزارات يحدث في الدول الأخرى أيضا لكن لأسباب قوية تبرره وقد حدثت تغييرات كثيرة في أوضاع الوزارات في فرنسا لكن المراجع التي أشارت لهذه التغييرات شرحت بالتفصيل أسباب ومبررات هذا التغيير على عكس ما يحدث في مصر حيث لا يكاد الدارس يعرف مبرر التغيير معلنا أو غير معان .

أنظر لنا بحثنا بعنوان علم التنظيم وعلوم الإدارة ( مجلة كلية الحقوق ع ١ ، ٢٠١٠ سنة ١٩٧٠ ص ١٢٤ ، ١٢٥٤ ) .

٢ - نظراً لأن أشخاص الوزراء قابلين للتغيير تبعاً لتغير تشكيل الوزارة لأسباب وظروف مختلفة في حين أن بعض الأهداف الأساسية للدولة لها طبيعة خاصة تقتضى أن يعهد بتحقيقها إلى أشخاص يتمتعون بقدر كبير من الاستقرار في وظائفهم ويجب لهذا السبب أن نضمن لهؤلاء الأشخاص بقاءهم في وظائفهم دون أن يتناولهم التغيير إلا لأسباب تتعلق بصلاحياتهم أو قدرتهم على أداء واجباتهم على أحسن وجه .

لهذا فإن مثل هذه الأهداف لا يجوز في نظرنا أن يعهد بها إلى وزير يتغير شخصه مع تغير تشكيل الوزارة . وأمامنا مثل ظاهر لهذه الأهداف وهو التخطيط العام للدولة . ذلك لأن أعمال التخطيط لها طبيعة خاصة ولها في نفس الوقت أهمية كبرى ولهذا فإن المصلحة تقتضى بأن يعهد بها إلى جهاز مركزي ثابت لا يتغير كما تتغير الوزارات ولا يتأثر بالأسباب التي من أجلها تتغير الوزارات .

٣ - أن لا تنشأ وزارة جديدة ولا يعدل وضع وزارة قائمة إلا بـ ٣ دراسة جادة مسبقة تتأكد معها الحاجة الماسة لإنشاء وزارة جديدة أو تعديل وضع وزارة قائمة .

٤ - في الحالات التي لا يثبت فيها بعد الدراسة الجادة أن هناك حاجة ماسة لإنشاء وزارة جديدة أو تغيير وضع وزارة قائمة يكتبى بتعيين وزير دولة بدون وزارة يعهد إليه بمباشرة المهمة التي يراد تحقيقها .

— ثانياً —

### أهداف الوزارات وتكوينها

ذكرنا فيما تقدم أن العمل جرى في مصر على عدم إصدار قرارات بإنشاء الوزارات قبل إنشائها فاعلا والاكتماء في هذا الشأن بإصدار قرارات بتنظيم الوزارات تشتمل على تحديد مهمة الوزارة أو الأهداف التي يراد أن تحققها كما تشير إلى اختصاصات الوزارة بشيء من التفصيل وتحديد الأجهزة التي تتكون منها الوزارة. وهذه القرارات كثيرة وهي تتعلق بجميع الوزارات وتصدر في أوقات غير محددة وقد تتعدد بالنسبة للوزارة الواحدة في أوقات مختلفة .

وقد صدر من هذه القرارات في سنة ١٩٧٤ عشرة قرارات نشرت في الجريدة الرسمية بالمعد ٢٩ بتاريخ ١٨ يولييه سنة ١٩٧٤ ويتعلق كل قرار منها بتنظيم وزارة من وزارات الدولة القائمة في هذا التاريخ . كما صدر منها في سنة ١٩٥٥ خمسة قرارات هي القرار رقم ٧٢ لسنة ١٩٧٥ بتنظيم وزارة الإسكان والتعمير ، والقرار رقم ١٠٠ لسنة ١٩٧٥ بتنظيم اختصاصات وزارة التموين ، والقرار رقم ١٠١ لسنة ١٩٧٥ بتنظيم وزارة التجارة ، والقرار رقم ٢٦٨ لسنة ١٩٧٥ بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة الصحة والقرار رقم ٣٦٠ لسنة ١٩٧٥ الصادر بتعديل بعض أحكام قرار رقم ١١٠٣ لسنة ١٩٧٤ بشأن تنظيم وزارة السكرباء .

وكل هذه القرارات تتشابه في الشكل وفي الموضوع . فهي تتضمن بوجه عام تحديد أهداف الوزارة واختصاصاتها والأقسام الرئيسية التي

تتكون منها والمؤسسات العامة أو الهيئات العامة التي تتبع الوزير الذي يقوم على رأس الوزارة .

ولكنى تكون لدينا فكرة واضحة عن تنظيم الوزارات في مصر طبقا لهذه القرارات نسجل فيما يلي ملخصا لثلاثة من القرارات السابق الإشارة إليها كنموذج لعمليات تنظيم الوزارات في مصر . ونختتم هذا العرض بإبداء ملاحظتنا على تنظيم الوزارات في مصر بوجه عام في ضوء القرارات التنظيمية المذكورة .

أولا : تنظيم وزارة البترول : نسجل فيما يلي ملخصا للقرار الجمهوري رقم ١٠٩٥ لسنة ١٩٧٤ الصادر بتنظيم وتحديد اختصاصات وزارة البترول . طبقا لنف المادة الأولى من القرار تخصص وزارة البترول بتدعيم وتطوير وتنمية مصادر الثروة البترولية والعمل على حسن استغلالها بما يكفل تحقيق أهداف خطة التنمية وزيادة الدخل القومي للبلاد وطبقا لنص المادة الثانية من القرار لوزارة البترول في سبيل ممارسة اختصاصها القيام بما يلي :

١ - رسم السياسة العامة لقطاع البترول في إطار السياسة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها وتقييم نتائجها .

٢ - رسم السياسة العامة للاتفاقيات البترولية وفقا لأحدث التطورات العالمية .

٣ - رسم سياسة التعاون مع الهيئات الأجنبية في المشروعات البترولية في إطار السياسة العامة للدولة .

٤ - رسم سياسة تصنيع المنتجات البترولية وإنتاج البتروكيماويات .

٥ - دراسة التطورات العالمية والعربية في مجال البترول ومتابعة أعمال  
وقرارات الهيئات والمنظمات العامة في هذا المجال وتحليل إنجازاتها من  
النواحي الاقتصادية والسياسية والقانونية .

٦ - إجراء البحوث والدراسات الفنية والمالية والاقتصادية والادارية  
وفقاً لأحدث التطورات العالمية .

٧ - إقتراح التشريعات الجديدة والعمل على تطوير التشريعات القائمة  
ما يكفل تنمية الثروة البترولية وتبسيط الإجراءات والقضاء على المعوقات .

٨ - الاشتراك في المؤتمرات والندوات والمعارض المحلية والدولية  
للوقوف على أحدث التطورات العالمية في مجال البترول والأعلام من نشاطه .  
وطبقاً للمادة الثالثة من القرار يتكون البناء التنظيمي للوزارة من وكالة  
وزارة للشؤون القانونية والادارية يتبعها أمانة عامة وخمس إدارات عامة ،  
وكالة وزارة للشؤون المالية والاقتصادية يتبعها ثلاث إدارات عامة ، ووكالة  
وزارة لشؤون التخطيط والمتابعة الفنية يتبعها ثلاث إدارات عامة ، ووكالة  
وزارة لشؤون العلاقات الدولية والعربية يتبعها إدارتان عامتان وإدارة  
للمعلومات والوثائق . يضاف إلى ما تقدم مستشارون وسكرتارية الوزير .

وطبقاً للمادة الرابعة من القرار « يتبع وزير البترول المؤسسة المصرية  
العامة للبترول » (١) .

ثانياً : تنظيم وزارة النقل والمواصلات : في ٧ يوليه سنة ١٩٧٤ صدر  
بشأن تنظيم هذه الوزارة القرار الجمهوري رقم ١٠٩٧ لسنة ١٩٧٤ (٢)  
وتنص المادة الأولى من هذا القرار على ما يأتي :

(١) الجريدة الرسمية العدد ٢٩ في ١٨ يوليه ١٩٧٤ ص ٤٤٣ .

(٢) الجريدة الرسمية نفس العدد السابق ص ٤٤٤ .

تهدف وزارة النقل والمواصلات إلى تيسير النقل بالسكك الحديدية والطرق البرية والمائية وإنشاء وتحسين الطرق والكبارى وتوفير الاتصالات السلكية واللاسلكية والبريدية وكذلك المساهمة في تنمية المدخرات القومية عن طريق صندوق توفير البريد وذلك بالتخطيط لمشروعاتها وتطوير وسائلها بما يتماشى مع التطورات الحديثة في هذا المجال وتشغيلها بأكبر قدر من الكفاءة الفنية وعلى أساس اقتصادى سليم وصيانتها وتأمين سلامتها .  
وتختص في سبيل ذلك بما يلى :

- ١ - رسم السياسة العامة لقطاع النقل والمواصلات ووضع الخطط اللازمة بما يتماشى مع التطور العلمى والتكنولوجى فى إطار السياسة العامة للدولة .
- ٢ - تنفيذ السياسة والخطط العامة التى تقرها الدولة والعمل على تحقيق أهدافها ومتابعة تنفيذها وتقييم النتائج .
- ٣ - إعداد الموازنة العامة للقطاع والموازنة التقديرية ضمن إطار الخطة العامة للدولة والتقدم بهما إلى الجهات المعنية ومتابعة كل ما يتعلق بدراساتها ومناقشتها لحين إصدارهما ، والإشراف على تنفيذها ومتابعتها وتقييم النتائج بما يكفل تحقيق الأهداف القومية .
- ٤ - تنمية الاقتصاد القومى عن طريق تنفيذ المشروعات أو تأسيس الشركات أو الجمعيات التعاونية المتعلقة بشؤون النقل أو الأعمال المرتبطة به أو التى تستخدم غرضا من أغراضه .
- ٥ - تنمية المدخرات القومية عن طريق نشر خدمات توفير البريد وفقا لخطة التنمية الاقتصادية .

٦ - تنشيط وتطوير جميع إمكانيات البحث العلمي والدراسات الفنية والاقتصادية في مجال نشاطها .

٧ - تحقيق التنسيق والتكامل بين قطاع النقل والمواصلات والقطاعات الأخرى بما يكفل تحقيق أهداف الخطة العامة للدولة .

٨ - التعاون مع الهيئات والمؤسسات الأجنبية والدولية لدراسة المشروعات والتعاقد على تنفيذ ما يتقرر منها في إطار السياسة العامة للدولة .

٩ - توثيق الصلات في ميدان تخصصها مع الدول والهيئات الخارجية الحكومية والدولية وذلك بالاشتراك في الهيئات والمؤتمرات والاجتماعات والندوات الفنية الدولية وتبادل البعثات والخبرات الفنية وتنظيم تقديم المشورة والخبرة والمعونة الفنية للبلاد العربية وغيرها في مجال النقل والمواصلات .

١٠ - القيام بالدراسات الاقتصادية والاجتماعية والتشريعية وإقتراح القوانين والقرارات في مجال اختصاص الوزارة بما يحقق حسن تأدية الخدمات وتبسيط الاجراءات والقضاء على المدوقات .

وطبقا لنص المادة الثانية من القرار تشكل وزارة النقل والمواصلات من ستة قطاعات تتبع كل منها إدارات بقدر العدد ووفقا للاختصاصات المحددة في النص لكل إدارة .

وطبقا للمادة الرابعة يتبع وزير النقل والمواصلات الهيئات والمؤسسات العامة المحددة في النص وعددها عشرة هيئات ومؤسسات عامة .

ثالثا - تنظيم وزارة الري : في ٧ يولييه سنة ١٩٧٤ صدر القرار الجمهوري رقم ١١٠١ لسنة ١٩٧٤ الخاص بتنظيم وزارة .

وقد نص في المادة الأولى من هذا القرار على اختصاصات وزارة الري في سبعة مجالات هي على التوالي تدبير الموارد المائية ، والاستخدام الأمثل للمياه المتاحة ، والمساهمة في التوسع الزراعي الرأسى فى الأراضى المنزرعة ، والمساهمة فى التوسع الزراعى الأفقى، وتصميم وتنفيذ محطات الري والحرف لهذه المناطق ، والعلاقات الدولية ، والتصنيع ، والمقاولات .

ونصت المادة الثانية من القرار على تشكيل وزارة الري من مكتب الوزير ، والديوان العام ، ومصصلحة الري ، ومصصلحة الميكانيكا والكهرباء ، ومركز بحوث المياه .

ونصت المادة الثالثة على خمس هيئات ومؤسسات عامة تتبع وزير الري وهى الهيئة العامة لورش الري ، والهيئة المصرية العامة لمياه النيل ، والهيئة العامة للسد العالى وخزان أسوان، والهيئة المصرية العامة لمشروعات الصرف والمؤسسة المصرية العامة لمشروعات الري والصرف .

وبلاحظ على تنظيم الوزارات فى مصر فى ضوء القرارات الجمهورية التى صدرت فى هذا الشأن ما يلى :

أولاً : سبقت الإشارة إلى كثرة التغيير والتبديل فى أوضاع الوزارات وعددها وقد ترتب على ذلك تعدد القرارات التى صدرت فى شأن تنظيم الوزارات وعدم استقرار هذا التنظيم .

ثانياً : حددت أهداف واختصاصات الوزارة فى القرارات التنظيمية المشار إليها فى صيغة عامة شاملة لا تسمح بإبراز الفرق من دور كل من الوزارة والمؤسسات العامة أو الهيئات العامة التى تتبعها فى تحقيق الأهداف ومباشرة

الاختصاصات المحددة في قرار التنظيم . وهذا ولا شك وضع منتقد من الناحية التنظيمية وذلك لأن الهيئات العامة والمؤسسات العامة هي بطبيعتها أشخاص إدارية عامة تستقل بشخصيتها عن شخصية الدولة ممثلة في الوزارة . وطبيعة نظام المؤسسات العامة والهيئات العامة يقتضى أن يكون للمؤسسة العامة أو الهيئة العامة شخصية مستقلة وبالتالي اختصاصات مستقلة تباشرها بإرادتها المستقلة . وقد كان الأمر يقتضى تبعاً لذلك أن تحدد أهداف الوزارة بطريقة واضحة يسهل معها التفرقة بين اختصاص الوزارة واختصاص الهيئات العامة والمؤسسات العامة التي تتبع الوزير القائم على رأس الوزارة خصوصا إذا لاحظنا أن قرارات تنظيم الوزارات المشار إليها تفرق بوضوح بين أجهزة الوزارة وبين المؤسسات العامة والهيئات العامة التي تتبع الوزير ولهذا فإنها ( القرارات التنظيمية ) تدخل بصريح النص أجهزة الوزارة في تكوين الوزارة على عكس الحال بالنسبة للمؤسسات العامة والهيئات العامة فإنها تنص عليها لا باعتبارها مندوجة في تكوين الوزارة ولكن باعتبارها تابعة للوزير القائم على رأس الوزارة فضلا عن أن سلطة الوزير أزاء أجهزة الوزارة وأزاء المؤسسات العامة والهيئات العامة التي تتبعه ليست واحدة فهي أزاء أجهزة الوزارة سلطة رئاسية ولسكنها أزاء المؤسسات العامة والهيئات العامة سلطة وصيابة أى مجرد سلطة رقابة . والفرق كبير من نطاق السلطة في الحالتين طبقا لمبادئ القانون الإداري المعروفة في هذا الشأن .

ثالثا : يضاف إلى ما ذكرناه في الفقرة السابقة أن بعض القرار التنظيمية المشار إليها قصرت اختصاص الوزارة على الأعمال المتعلقة برسم السياسة

والنخطيط والقيام بالبحوث والدراسات دون أن يرد في القرار أية إشارة إلى اختصاص الوزارة بمباشرة النشاط ذاته أى القيام بتنفيذ المشروعات التي تلزم لتحقيق أهداف الوزارة (١) في حين يشمل النص المحدد لاختصاصات الوزارة في بعض القرارات الأخرى تنفيذ المشروعات الخاصة بالوزارة (٢).

وهذا الاختلاف في تحديد اختصاصات الوزارات يثير تساؤلا هاما . هل الاتجاه في مصر يميل نحو قصر اختصاصات الوزارات على رسم سياسة الوزارة والقيام بأعمال الاشراف والرقابة على أجهزة أخرى هي المؤسسات

(١) اختصاص وزارة البترول في القرار رقم ١٠٩٥ لسنة ١٩٧٤ . تصور على رسم السياسة ... ودراسة التطورات ... وإجراء البحوث والدراسات الفنية وإقتراح التشريعات . دون أن ترد في القرار أية إشارة لأختصاص الوزارة بتنفيذ المشروعات المتعلقة . وأن كان القرار قد أشار صراحة إلى المؤسسة المصرية العامة للبترول وأتبها للوزير .

وكذلك الحال بالنسبة لأختصاص وزارة السكر جاء في القرار الجمهورى رقم ١١٠٣ لسنة ١٩٧٤ المعدل بالقرار الجمهورى رقم ٣٦٠ لسنة ١٩٧٦ .

(٢) طبقا للقرار رقم ١٠٩٧ لسنة ١٩٧٤ يشمل اختصاص وزارة النقل والمواصلات فضلا عن رسم السياسة « تنفيذ السياسة والخطة العامة التي تقررها الدولة » ، « تنمية الاقتصاد القومى عن طريق تنفيذ المشروعات أو تأسيس الشركات والجمعيات ... » وطبقا للقرار الجمهورى رقم ١١٠١ لسنة ١٩٧٤ يشمل اختصاص وزارة الري علاوة على رسم السياسة « تشغيل وصيانة السد العالي وخزان أسوان » ، « تشغيل وصيانة محطات طلمبات الري والصرف » ، « تصميم وتنفيذ مجارى الري والصرف الرئيسية ... » ، « تصميم وتنفيذ محطات الري والصرف » ، « إنتاج قطع الغيار اللازمة للحفارات والشفاطات » .

العامه والهيات العامة تتبع التى الوزير ويعهد إليها بأعمال التنفيذ ؟ .  
 الجواب أنه يبدو أن الحكومة سارت فعلا في هذا الاتجاه . وسوف  
 نعرض لدراسة هذه النقطة الهامة في الفصل الذى نخصصه للكلام عن تنظيم  
 المؤسسات العامة والهيات العامة .

رابعا : يستفاد من مراجعة القرارات الجمهورية التى صدرت في شأن  
 تنظيم الوزارات أن هذه القرارات اقتصر على التنظيم الرئيسى للوزارات  
 وهو التنظيم الذى يتعلق بالأقسام الادارية الرئيسية للوزارة وهو ما يمكن  
 أن نسميه التنظيم العام للوزارة . أما التنظيم الداخلى للوزارة الذى يتعلق  
 بالتقسيمات الفرعية للأقسام الادارية الرئيسية وتنظيم سير العمل داخل  
 الوزارة فإنه يدخل في إختصاص الوزير ويتم بقرارات وزارية . وقد نصت  
 معظم القرارات الجمهورية الصادرة بشأن تنظيم الوزارات صراحة على  
 أن التنظيم الداخلى للوزارة تصدر به قرارات من الوزير المختص .

خامسا : لم تستخدم القرارات الصادرة في شأن تنظيم الوزارات أسلوبا  
 سليما في صياغة النصوص التى تحدد أهداف واختصاصات الوزارات كما أنها  
 لم تستخدم اصطلاحات موحدة في تسمية الأقسام الادارية الرئيسية التى  
 تتكون منها كل وزارة .

ففيما يتعلق بتحديد أهداف واختصاصات الوزارات أتبع أسلوب إنشائى  
 يردد ألفاظا وعبارات لا تعبر عن معان محددة واضحة .

أما فيما يتعلق بالمصطلحات فيلاحظ أن الأقسام الرئيسية في بعض  
 الوزارات اعتبرت وكالات وزارة والبعض أطلق عليه اصطلاح مصلحة  
 والبعض الآخر قطاع دون أن تعرف أوجه التفرقة بينها .

### المطلب الثالث

#### الوزراء

الوزير في الدول البرلمانية له دور أساسي في ممارسة شؤون الحكم والادارة فهو بحكم قيامه على رأس أحد الأقسام الادارية الرئيسية في الدولة (وزارة) يعتبر رئيسا إداريا بل رئيسا إداريا أعلى . وهو بحكم اشتراكه في عضوية الحكومة يعتبر رجل سياسة يشترك في توجيه سياسة الحكم في الدولة وهو في الغالب عضو في الحزب الحاكم وعضو في المجلس التشريعي . وهو بهذه الصفات مجتمعة يؤدي رسالة هامة في خدمة الدولة لأنه في نفس الوقت يدافع عن مشروعات الادارة أمام المجلس التشريعي ويمثل السلطة التشريعية في مراقبة الادارة ويمثل الشعب والمصاحبة القومية وهو يساهم في رسم سياسة الدولة بصفته عضوا في مجلس الوزراء .

ومن هنا ظهر الاتجاه في كثير من دول العالم نحو تفضيل الوزير السياسي عضو الهيئة التشريعية على الوزير الفني .

ونظام الحكم في مصر هو بدون شك نظام برلماني في جوهره وإن كانت صورة هذا النظام لها طابع خاص .

والوزير في مصر هو طبقا لنص المادة ١٥٧ من الدستور الرئيس الاداري الأعلى لوزارته ويتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها . وهو طبقا لنص المادة ١٥٢ عضو في الحكومة بوصفها الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة .

ويجيز الدستور تعيين نواب للوزراء يشتركون معهم في عضوية الحكومة .

وقد جرى العمل منذ قيام الثورة على تعيين الوزراء من الفنيين للمتخصصين في عمل الوزارة التي يمهّد إليهم برئاستها على عكس ما كان عليه الحال قبل قيام الثورة حيث كان من الأمور الطبيعية أن يعين لرئاسة الوزارة وزير غير متخصص في النشاط الذي تباشره الوزارة كأن يعين محام مثلاً لرئاسة وزارة الأشغال .

ولم يقف الأمر فيما يتعلق باختيار الوزراء من الفنيين للمتخصصين بل أنه لم يكن يشترط في الوزير أن يكون عضواً في مجلس الأمة أو مجلس الشعب وكان كل الاهتمام مركزاً على عضويته في الاتحاد الاشتراكي العربي .



والآن وبعد أن أخذت مصر بنظام الأحزاب وتكون أول مجلس للشعب على أساس حزبي فضلاً عن قيام اتجاه ظاهر نحو تطوير نظام الأحزاب وتحريرها من إشراف اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكي الآن وفي ظل هذه الظروف نرى أنه يجب أن يراعى فيما يتعلق بمهمة الوزراء واختيارهم أمرين .

الأول : أن مهمة الوزير كرئيس إداري ودوره في العمل والصفات الواجب توافرها فيه كل ذلك محدد بصورة واضحة في ظل مبادئ عالم التنظيم والادارة على الوجه الآتي :

١ - ليست مهمة الرئيس الإداري أن يقوم بذات النشاط أو العمل الذي يمهّد بالقيام به إلى الجهاز الإداري الذي يرأسه وإنما تقتصر مهمته على الادارة والتوجيه وإتخاذ القرار ، أو بمباراة أخرى تقتصر مهمة الرئيس

الإدارى على التخطيط واختيار الأشخاص الذين يقومون بالعمل والتنظيم والرقابة (١) .

٢ - أن أهم الصفات التي يجب توافرها في الرئيس الإدارى ليست توافر الخبرة والمعرفة الفنية في نطاق نشاط معين كالمطب أو المهندس أو الكيمياء أو غير ذلك . ولكن الصفة الأساسية التي يجب توافرها فيه هي القدرة على إدارة الرجال وتوجيههم والخبرة في مسائل التنظيم والإدارة (٢) .

٣ - لكي يصبح الرئيس الإدارى في مركز يمكنه من أداء دوره على أكمل وجه يجب أن يمنح من الاختصاصات والسلطات ما يحوله حق اختيار وحدات العمل وتنظيم سير العمل فيها وحق اختيار العاملين الذين يعهد إليهم بمباشرة العمل وتحديد نوع العمل وأسلوب العمل وحق تقدير الاعتمادات المالية اللازمة لإنجاز العمل وتحديد كيفية استخدام الأشخاص والموارد المخصصة للعمل (٣) كل ذلك مع مراعاة الظروف المحيطة وما تستلزمه من مرونة في تحديد السلطات التي تمنح للرئيس الإدارى وتقرير الضمانات التي يجب توفيرها لسلامة العمل .

الثاني : والأمر الثاني الذي يجب مراعاته : أن الوضع في كثير من الدول فيما يتعلق بتحديد مهمة الوزير والصفات التي يجب توافرها فيه يتفق بوجه عام مع مبادئ علم التنظيم والإدارة السابق الإشارة إليها .  
ففي إنجلترا تقتصر مهمة الوزير على توجيه سياسة الوزارة والبت في

(١) ، (٢) Padermad Jian المرجع السابق ص ٦٦١ .

(٣) Padermad Jian نفس المرجع ص ٧ .

المسائل الرئيسية الهامة دون أن يشغل نفسه بالتفاصيل الجزئية (١).  
 ويقول Jennings في معرض تحديد العلاقة بين الوزير والموظفين  
 الدائمين أن الوزير يختص برسم سياسة الوزارة وعلى الموظفين أن ينفذوا  
 هذه السياسة بدقة سواء أكانوا موافقين عليها أم لا وأن على كبار الموظفين  
 الذين لا يوافقون على هذه السياسة ولا يريدون تنفيذها أن يعزلوا وظيفتهم  
 وليس معنى هذا أن كبار الموظفين ليس لهم حرية إبداء الرأي في السياسة التي  
 يرسمها الوزير ولكن الأمر على العكس فإن هؤلاء الموظفين عليهم أن  
 يقدموا للرئيس السياسي (الوزير) البيانات والوقائع الصحيحة لكي يتمكن  
 (الوزير) من رسم سياسة الوزارة في ضوء هذه البيانات والوقائع . ومن  
 حق كبار الموظفين أن يبدوا آراءهم بحرية في هذه السياسة سواء اتفقت هذه  
 الآراء مع رأى الوزير أم لا . لكن متى أقر الوزير السياسة بصفة نهائية  
 فانهم يلزمون بتنفيذها بدقة وإخلاص وإلا وجب عليهم إعزال الوظيفة (٢).  
 وفيما يتعلق بالصفات التي يجب توافرها في الوزير يرى العلماء في إنجلترا  
 أن قيام الوزير بالدور السابق تحديده بوصفه رئيسا للوزارة يستلزم توافر خبرة  
 خاصة، لكن هذه الخبرة المطلوب توافرها في الوزير ليست من نوع الخبرة  
 التي يكتسبها الموظف في مباشرته لأعمال الوظيفة، وإنما هي الخبرة التي

(١) انظر :

Sir Ivor Jennings : Cabinet Government Second Edition 1951  
 P. 108 .

(٢) Jennings المرجع السابق . وأنظر أيضا :

Louis Fougere : La Fonction Publique 1966 P. 97.

تكتسب في ممارسة العمل في عضوية البرلمان واللجان البرلمانية والسكرتارية البرلمانية للوزراء ويقولون في إيضاح هذا الرأي أنه لا يشترط في الوزير أن يكون فنيا متخصصا في نوع محدد من أوجه النشاط الفني وإنما يفضل أن يكون الوزير ذا أفق واسع في التفكير وحسن إدراك الأمور وقدرة على تقدير قيمة وسلامة الآراء الفنية التي تعرض عليه (١) .

وفي أمريكا كذلك لا يقوم الوزراء بالأعمال الإدارية العادية التي تدخل في اختصاص الوزارة ولكن عمله يشمل تحديد سياسة الوزارة وتعيين وعزل الموظفين والفصل في الحالات التي تنشأ من العاملين في الوزارة (٢) .

كذلك لا يعين الوزير في أمريكا لخبرته الفنية وإنما يعين لصقته السياسية For political qualifications (٣) .

وفي ضوء هذا الإيضاح نرى أن يقتصر دور الوزير في مصر على رسم سياسة الوزارة وتنظيم الوزارة داخليا على أسس علمية سليمة والتنسيق بين الأقسام الداخلية للوزارة ومراقبة أعمال الموظفين وسير العمل في الوزارة

(١) Jennings نفس المرجع ص ١٠٣ ، ١٠٧ .

يؤثر عن Sir Edward Carson وهو محام عين رئيسا للبحرية الإنجليزية في سنة ١٩١٦ قوله إنه لم يعين في هذا المنصب لأنه محام ناجح ولكن الصفة الوحيدة التي عين من أجلها هي أنه ملم بشئون البحار .

Very much at sea .  
(٢) أنظر :

John H. Ferguson and Dean Mc Henry The american system of Government 1950 P. 288 .

political Prominence, campaign support Factional application sectional Considerations : (٣)

على أن يترك ما عدا ذلك ( وبصفة خاصة مباشرة العمل ذاته ) لموظفي الوزارة .

وواضح أن الأخذ بهذا الرأي يقتضى عدم قصر التعيين فى مناصب الوزراء على الأشخاص ذوى الكفاءة والخبرة الفنية وأن يراعى فيما يعين وزيراً توافر الخبرة فى شئون الإدارة والتنظيم بصفة أساسية . وليس المقصود بهذا عدم جواز تعيين الفنيين ( المتخصصين فى نوع معين من أنواع النشاط العلمى والفنى ) فى مناصب الوزارة ولكننا نقصد فقط أن تتوافر لديهم الخبرة فى شئون الإدارة والتنظيم بالإضافة إلى خبرتهم الفنية . فإذا لم تتوافر الصفتان فى المرشح للوزارة يفضل الخبر فى شئون الإدارة والتنظيم ذو الأفق والإدراك الواسع التقدير على إصدار حكم سليم فى الشئون العامة . ويبدو أن الأمور فى مصر فى الفترة الأخيرة تسير بوجه عام على هذا النحو فيما يتعلق بتعيين الوزراء .