بسم الله الرحمن الرحيم

تقديم الكتاب

لعل خير ما نقدم به كتابا يدرس موضوع الأصلاح الادارى أن نروى بشىء من التركيز ـ قصة بعض الوقائع والتجارب الشخصية التى كشفت للمؤلف عن عيوب جهازنا الأدارى وأثارت فى نفسه الشعور بالحاجة الملحه إلى إصلاح هذه العيوب وجعلته يفكر على مدى سنوات طويلة فى أن يساهم بنصيب فى الجهود التى تبذل فى سبيل تحقيق الاصلاح المنشود .

وتحت تأثير هذا الشعور وجه المؤلف منذ بدء اشتغاله بالتدريس فى كلية الحقوق جزءا كبيراً من وقته وعنايته نحو دراسة موضوع الاصلاح الادارى ونشر هذه الدراسات فى بحوث متعددة واشترك فى معظم اللجان والمؤتمرات التى عقدت فى مصر لبحث مشكلة الأصلاح الادارى ، كما اشترك فى الكثير من المؤتمرات التى نظمها المعهد الدولى للعلوم الادارية .

وقد كان لتجارب المؤلف الشخصية ولما قدمه من بحوث ودراسات فى اللجان والمؤتمرات التى اشترك فيها أكبر الأثر فى القاء مزيد من الضوء على حقيقة العيوب التى تشوب جهازنا الادارى ونظام سير العمل فيه وفى الكشف عن وسائل العلاج الناجح لهذه العيوب .

وقد رأى أخيرا أن يتوج الجهود التى بذلها فى هذا السبيل بإخراج هذا المؤلف متضمنا خلاصة دراساته ومقترحاته فى موضوع الاصلاح الأدارى .

ونعرض فيما يلى لبيان الوقائع والتجارب والظروف التى كان لها أكبر

الأثر فى أثارة طريق العمل أمام المؤلف ودفعته فى النهاية لأخراج هذا الكتاب :

١ ـ ينتمى المؤلف إلى أسرة ريفية من ملاك الاراضى المشتغلين بالزراعة وكانت علاقته بالريف وبالأعمال الزراعية متصلة طول مدة دراسته بالقاهرة حيث كان يقضى كل إجازاته الدراسية فى الأشراف على أعمال الزراعة فى مقر الأسرة فى الريف .

وفى صيف العام الذى بدأ فيه المؤلف دراسة الحقوق سنة ١٩٢٢ فى القاهرة وقع حادث أثار انتباهه إلى عيب خطير يشوب سير العمل فى الجهاز الحكومى كله .

ونظرا لأن هذا العيب لايزال موجودا رغم انقضاء السنين على وقوع الحادث المشار إليه فقد رأى المؤلف أن يذكره هنا ويذكر به فيما يلى .

فى صيف العام المشار إليه كانت إصابة زراعة القطن بالدودة شديدة قاسيه وعجز المزارعون عن القضاء على يرقات الدودة قبل عملية القص وأشتد الخطر بعد أن كبرت الدودة وأصبح السبيل الوحيد لمقاومة الخطر هو جمع الدود وحرقه . ونظرا لأن الدود يختفى نهارا فى تراب الأرض ولاينتشر على أوراق شجر القطن إلا ليلا فقد كانت الطريقة الوحيدة لمقاومته هى جمعه أثناء الليل بواسطة أنفار المقاومة وحرقه .

ويذكر المؤلف جيدا أنه خرج مع أنفار المقاومة فى منتصف إحدى الليالى وأشرف على عملية المقاومة بالطريقة السابقة ولما طلعت الشمس انصرف رجال المقاومة وعاد هو إلى منزل الأسرة حيث قابل والده عليه رحمة الله وكان معه ضيفان تبين فيما بعد أن أحدهما مفتش الزراعة والثانى مساعد له

ووجه إليه والده اللوم لأنه صرف أنفار المقاومة ، وأفهمه أنه كان يجب عليه أن يحتفظ بالأنفار ويبقى بالغيط نظرا لأن الوزير سيحضر فى مرور الأشراف على عملية المقاومة ويجب عند مروره أن يرى أنفار المقاومة فى الغيط وكان هذا التوجيه طبعا بناء على طلب السيد مفتش الزراعة وكان هذا هو الغرض من حضور المفتش. وقد عجب المؤلف وقتها لمثل هذا الطلب الذى يهتم بالمظهر دون الجوهر ، وهو يذكر جيداً أنه احتج على مفتش الزراعة وأفهمه أن هذا الطلب لا يجوز أن يصدر من ممثلى الحكومة المسئولين عن المقاومة التى يجب أن تؤدى على وجهها الصحيح .

ويذكر المؤلف حديثا تليفونيا جرى أمامه فى صيف نفس العام بين عمدة القرية ووكيل مديرية البحيره فهم المؤلف منه أن وكيل المديرية أخطر العمدة بموعد مرور الوزير ونبه عليه بوجوب تواجد أنفار المقاومة فى زراعات القطن بشكل ظاهر يراه الوزير .

وسمع المؤلف العمدة يرد على وكيل المديرية بقوله كن مطمئنا سنحضر رجالا ونساءاً وأولاداً فى الزراعة باعداد كبيره جدا ، فى المكان والزمان المحدد .

وأن المؤلف ليتساءل الآن هل تغيرت أحوالنا بعد انقضاء مدة طويلة على هذه الواقعة هل تركنا الاهتمام بالمظاهر الجوفاء؟ وإنه ليخشى أن يكون الجواب سلبا ثم أنه ليعود للتساؤل هل الالتزام بالجدية فى كل أعمالنا أمر صعب التحقيق ؟ هل إصلاح هذا العيب يتطلب مجهوداً لاقبل لنا به هل يتطلب ثورة ؟ أن علاج هذا العيب لايتطلب فى نظره أكثر من أن يكون

الرئيس المختص مخلصا لعمله حريصا على التزام الجديه فى القيام بهذا العمل وهذا يكفى لكى تشيع هذه الروح اختيارا أو قسرا لدى جميع المرءوسين .

٢ ـــ كان المؤلف بحكم تخصصه ولا يزال حريصا على الحصول على الوثائق الرسمية التى ينشرها جهاز المطابع الاميرية وكان قبل الثورة وقبل تحويل المطابع الاميرية إلى شخص مستقل باسم الهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية يحصل على الجريدة الرسمية (وقبلها الوقائع المصرية بقسميها البرلمانى والعادى)عن طريق الاشتراك السنوى وكانت تصله أعداد الجريدة بانتظام عن طريق البريد يومى الاثنين والخميس من كل أسبوع مغلفة بغلاف صغير مطبوع باسمه كمشترك .

غير أنه رؤى بعد ذلك تحويل المطابع الأميرية إلى هيئة عامة بقصد تحرير نظام هذه المطابع من الروتين وتحسين الخدمة والنهوض بالمطبوعات الحكومية كما قيل فى ذلك الوقت فى معرض تبرير هذا التغيير .

وبعد إنشاء الهيئة المذكورة تغير الوضع تماما بالنسبة للمشتركين فى الجريدة الرسمية . وبدأ هذا التغيير بأن أعلنت الهيئة المشتركين بأنها قررت جعل الجريدة يومية ولهذا قررت رفع قيمة الاشتراك .

وكان المنظور نتيجة لهذا الاجراء أن تصل الجريدة للمشتركين يوميا وأن هذا يوفر خدمة أفضل للمشتركين .

ولكن الذى حدث عكس هذا تماما فقد اتبعت الهيئة نظاما آخر يثير العجب فى حقيقته ونتيجته وهو أن هيئة المطابع تسلم هيئة البريد كشفا بأسماء المشتركين المقيمين بالاسكندرية كما تسلمها الأعداد المطلوب توصيلها للمشتركين

بقدر عدد المشتركين دون أن تخصص لكل مشترك مجموعة خاصة باسمه شخصيا تاركة التوزيع لهيئة البريد.

وكانت نتيجة هذا الاجراء أن أعداد الجريدة كانت تصل متأخرة عن موعدها بشهر على الأقل ، وأن أعداد كثيرة لم تكن أصلا تصل ولم يعد ميسوراً أن يعرف المشترك على من تقع مسئوليه التأخير وضياع الكثير من الأعداد هل هى هيئة المطابع أم هيئة البريد أم الاثنين معا .

والنتيجة التى استخلصها المؤلف من كل هذا هى أن الهيئة التى انشئت للقضاء على الروتين وتوفير خدمة أحسن للمشتركين تحقيقا للصالح العام لم تحقق الغرض من انشائها وكانت عامل إفساد وتأخير بدلا من أن تكون أداة أصلاح وتقدم .

ولم يكن هذا الوضع ليشجع المؤلف على دفع الاشتراك المرتفع فألغى اشتراكه الذى فرضته الهيئة بدون مبرر .

ويلاحظ المؤلف الآن أنه يوجد عيب آخر بالنسبة لهيئة المطابع الأميرية يمكن حصره فى أمرين.

الأول : أن الهيئة لم تعد تسمح للمواطنين بالحصول على مضابط مجلس الشعب (محاضر الجلسات) لأنها تقصر توزيعها على أعضاء مجلس الشعب فقط ولا تسمح للمواطنين بالاشتراك فيها كما كان الحال بالنسبة للقسم البرلمانى من الجريدة . ونظراً لأن الأطلاع على محاضر جلسات مجلس الشعب له أهمية خاصة بالنسبة لكثير من المواطنين خصوصا رجال القانون فإن عدم السماح للمواطنين بالحصول على هذه المضابط بالرغم من إنها تطبع فعلا يشكل عقبة فى سبيل

الدراسات والبحوث العلمية خصوصا الدراسات القانونية . مع ملاحظة أن الاشتراك فى القسم البرلمانى كان مباحا وميسوراً فى النظام القديم .

والثانى : أن الجريده الرسمية هى المختصة بنشر القوانين والقرارات الادارية . ومن المعروف أن تاريخ نشر القوانين له أهمية كبرى بالنسبة لتحديد تاريخ نفاذها، ومع ذلك فأنه يلاحظ أن الهيئة العامة للمطابع تنشر أكثر من عدد فى تاريخ واحد وتضع على أحد هذه الأعداد رقم العدد الأصلى . أما باقى الأعداد التى تحمل نفس التاريخ فيأخذ رقم مكرر أو تابع وأحيانا تابع (أ) وتابع (ب) وهكذا . ولا شك أن هذا إجراء خطير له أسوأ الأثر بالنسبة لثقة المواطنين بصحة تاريخ النشر .

٣ ـــ فى أغسطس سنة ١٩٥٥ أراد المؤلف إلحاق إبنته بمدرسة الرمل الثانوية للبنات فتوجه للمدرسة وطلب الاستمارة المخصصة لذلك فقيل له أن الموظفة التى لديها الاستمارات غير موجودة وأنه يحسن أن يحضر فى موعد آخر ولما طلب تحديد موعد يحضر فيه ، حددت له المدرسة موعداً آخر لاستلام الاستمارة ولما حضر فى الميعاد المحدد قيل له أيضاً أن الموظفة التى لديها الاستمارات غير موجودة فاحتج على ذلك وأصر على إن يتسلم الاستمارة المطلوبة وبعد مشادة وعناء أمكن تحقيق طلبه وتسليمه الاستمارة .

ولا شك أن كثيراً من المواطنين لايزالون يعانون من مثل هذا الوضع فى الحصول على الحاجات والخدمات المستحقة لهم قانونا بل أن المؤلف نفسه لايزال يعانى من هذا العيب إلى الآن .

ولا شك أن علاج مثل هذا العيب لا يحتاج لاجراءات أصلاحية غير عادية أذ يكفى أن يوجد رئيس إدارى ملم بوجبات وظيفته حريص على أداء هذا الواجب. ومثل هذا الرئيس إذا وجد يستطيع أن ينظم مثل هذه العمليات بما يريح المواطنين ويحقق مصالحهم دون أن تتكلف الدولة شيئاً .

٤ ـــ فى ٢٠ مايو سنه ١٩٥١ وافق مجلس الوزراء على ندب المؤلف لتمثيل الحكومه فى دورتى المائدة المستديره للمعهد الدولى للعلوم الاداريه اللتين عقدتا بمدينتى ليس وموناكو فى المدة من ٢٥ ـ ٣٠ مايو سنة ١٩٥١ وكان من أهم الموضوعات التى بحثت فى هاتين الدورتين « تدريس القانون الادارى والعلوم الادارية »[١].

وبعد عودته من المؤتمر تلقى المؤلف من المعهد الدولى للعلوم الادارية مجموعة من البحوث التى أعدها العلماء المتخصصون تحت اشراف المعهد فى موضوعات التنظيم الادارى وكلها بحوث ودراسات ذات قيمة علمية عاليه وكان لها أثر كبير فى توجيه دراساته وبحوثه[٢] .

٥ ـ فى سنة ١٩٦٢ شكلت بقرار من نائب رئيس الجمهورية للخدمات ثلاث عشرة لجنة لمراجعة التشريعات . من هذه اللجان لجنة للتشريعات الادارية ، ولجنة لتشريعات التنظيم الادارى وقد اشترك المؤلف فى عضوية هاتين

---

(١) L'enseignement du droit administratif et des secinces administratives.

(٢) نشر المعهد هذه البحوث والدراسات فى مجاميع مطبوعة على الرونيو (آلة كاتبة) ، ونظراً لأهميتها نشير الى بعضها فيما يلى : =

اللجنتين وتم بعد ذلك ضمهما فى لجنة واحدة باعتبارها لجنة لمراجعة التشريعات الادارية والتنظيم الادارى .

وقد باشرت اللجنة مهمتها منذ أوائل سنة ١٩٦٢ وعقدت جلسات عديده فى سبيل انجاز مهمتها . ونظرا لأهمية نظم المؤسسات العامة شكلت اللجنة من اعضائها لجنة فرعية عهد إليها بإعداد مشروع قانون للمؤسسات العامة وأختارت المؤلف مقررا لها وبذلت اللجنة الفرعية جهدا كبيرا فى دراسة موضوع المؤسسات العامة من الناحيتين التنظيمية والقانونية وزودتها اللجنة العامة بكل ما احتاجت إليه من وثائق ومستندات . وختمت اللجنة عملها بإعداد مشروع قانون للمؤسسات العامة ومذكرة إيضاحيه لهذا المشروع. وعرض المشروع ومذكرته الايضاحية على اللجنة العامة فى ٥ / ١٢ / ١٩٦٢ وناقشت اللجنة المشروع مناقشة جادة عميقة وانتهت المناقشة بإقرار المشروع بعد إدخال بعض التعديلات عليه .

وكان من أهم الأحكام التى تضمنها المشروع و إقرتها اللجنة العامة وجوب الاحتفاظ بالوزارات كاجهزة إداريه رئيسيه تباشر مهمة الأشراف والرقابة والتنسيق بالنسبة للمؤسسات العامة التى تباشر النشاط الاقتصادى بنفسها مع

---

(1) Improvement of organization and management in Public administration. 19 I

(2) Central O & M offices What they do and where They are.

(3) Organization and Methods Techniques 1951 .

(4) The Central Machinery of Govenment. its role and functioning 1951.

(5) Issues and proplems in the administrative organization of National govenmsins

الغاء المؤسسات العامة التى تقتصر وظيفتها على الاشراف والرقابة والتنسيق بالنسبة للشركات العامة التى تتبعها .

وقد كان يمكن أن تفيد الدولة من هذا الجهد الذى بذلته لجنة مراجعة التشريعات الادارية وهى لجنة مشكلة بقرار من نائب رئيس الجمهورية للخدمات وتباشر عملها فى نطاق جهاز رئاسة الجمهورية لو أن تنظيم الجهاز الحكومى كان يسير سيرا طبيعيا .

غير أن الذى حدث هو العكس تماما فقد فوجئت اللجنة أثناء مناقشتها للمشروع بمشروع آخر للمؤسسات العامة أعدته الحكومة من وراء ظهر اللجنة نشرته جريدة الأهرام فى عددها الصادر فى ٢٨ / ١ / ١٩٦٣ ووصفته بأنه المشروع الذى وافقت عليه اللجنة الوزارية فى اليوم السابق .

وقد كان لهذا كله أثره فى نفس المؤلف فقد إدرك أن الحكومة التى أنشأت لجان مراجعة التشريعات وعهدت إليها بتلك المهمة الاصلاحية الاساسية وهى مراجعة تشريعات القائمة فى الدولة ، هذه الحكومة نفسها لم تأخذ أمر أنشاء هذه اللجان مأخذ الجد فتجاهلتها كلية وهذا يدل على وجود خلل وفساد فى سير العمل فى الجهاز الحكومى لا يمكن إنكاره

ومما يزيد من خطورة هذا العيب أن قانون المؤسسات العامة رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ الذى صدر بناء على المشروع الذى أقرته اللجنة الوزارية وسبقت الإشارة إليه صدر مشوبا بعيوب كثيرة كشف عنها التطبيق العملى . ولهذا فأنه لم يعمر طويلا فألغى وحله محله قانون جديد فى سنة ١٩٦٦ ثم الغى أيضا هذا القانون بدوره وحل محله قانون ثالث صدر سنة ١٩٧١ .

ونظرا لأن هذه القوانين الثلاثة قامت على أساس أعتبار المؤسسة العامة جهاز إشراف ورقابة وتنسيق بالنسبة للشركات العامة التى تتبعها بمعنى أنها لا تباشر النشاط الاقتصادى بنفسها وإنما تباشر هذا النشاط عن طريق مايتبعها من شركات عامة، ونظرا لأن هذا الاساس معيب لايحقق أهداف التنمية فقد اضطرت الحكومة أخيراً لاتباع طريق التنظيم السليم فاصدرت القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ وإقامته على نفس الاساس الذى أقامت عليه لجنة مراجعة التشريعات الادارية والتنظيم الادارى مشروعها على أساسه فى سنة ١٩٦٢ وهو الغاء المؤسسات العامة التى يقتصر عملها على الإشراف والرقابة على الشركات العامة .

٥ ـ فى ديسمبر سنة ١٩٧٠ استولت الحكومة على أطيان ملك المؤلف بمحافظة البحيرة مركز كوم حماده دون إتخاذ أى إجراء قانونى ولو بمجرد أخطار المالك للعلم .

ومن هذه الأطيان ثلاثة أفدنة حديقة وباقى الأطيان كان بها زراعات شتوية . وبذل المالك جهودا مضنية لمجرد التعرف على حقيقة الموضوع وتبين أخيرا أن الإستيلاء تم بواسطة وزارة الحربية وأن الوزارة سوف تدفع للمالك إيجار الأرض بواقع سبعه أمثال الضريبة .

غير أنه بعد الاتصال بإدارة الاشغال العسكرية بوزارة الحربية تبين أن الاوراق الخاصة بالموضوع لم يرد بها ذكر للحديقة . وبالرغم أن وجود الحديقة وقيام وزارة الحربية باتلاف اشجارها واقعة مادية لايمكن أن تكون محل نقاش إلا أن المؤلف لقى عناء ومعاناة قاسيه فى سبيل إقناع المختصين بهذه الحقيقة المادية الثابته وتصحيح خطأ المسئولين أنفسهم .

وبرغم الجهود المضنية التى بذلت لم يصرف الإيجار المستحق فى أكتوبر سنة ١٩٧١ إلا فى إبريل سنة ١٩٧٢ .

وبعد صرف الإيجار أول مرة تبين أن الوزارة أخطأت فى تحديد الضريبة التى اتخذت أساسا لتقدير الإيجار وانقضت سنوات فى بحث هذه الشكوى التى قدمها المؤلف وتبودلت فى شأنها مكاتبات عديدة بين إدارة الاشغال العسكرية ومحافظة البحيرة وبين محافظة البحيرة وإدارة الضريبة العقارية بدمنهور وبين هذه الأخيرة وإدارة الضريبة العقارية بكوم حماده إلى أن انتهى الأمر أخيرا بتصحيح الخطأ .

وفيما يتعلق بسداد الإيجار الذى حددته السلطة المختصة بمحض رأيها وسلطتها لايحصل المؤلف على قيمة هذا الإيجار فى كل سنة إلا بعد مدة لا تقل عن خمسة شهور من التاريخ الذى يسدد فيه المستأجر العادى الإيجار للمالك. وذلك بسبب الإجراءات الروتينية والتعقيدات الإدارية .

أن ما قاساه المؤلف ولا يزال يقاسيه من تعب ومعاناة فى سبيل الحصول على حقه يعتبر فى الحقيقة من الحوافز التى دفعته إلى العمل بجد فى سبيل كشف عيوب جهازنا الادارى واقتراح وسائل علاجها فى هذا المؤلف .