

## مقدمة الاصلاح الإدارى

رسم سياسة رشيدة للاصلاح الادارى تقوم على أسس علمية  
ضرورة تفرضا ظروف العصر فى كل الدول وبصفة خاصة  
فى الدول النامية

إن نهضة الدولة وتقدمها يتوقفان فى كل العصور على ما يتوافر لها من  
قدرة على الوفاء بمحاجات المجتمع على أحسن وجه . ويقع عبء القيام بهذا  
الواجب على عاتق الجهاز المختص بتحديد أهداف الدولة ورسم سياستها  
العامة من ناحية، والجهاز المختص بتنفيذ هذه السياسة وتحقيق تلك الأهداف  
من ناحية أخرى .

وإذا كان رسم السياسة وتنفيذها بالنسبة للمشروعات الخاصة تتولاه  
هيئة واحدة أو شخص واحد فإن الأمر بالنسبة للدولة يختلف عن ذلك نظراً  
لتمدد السلطات العامة فى الدولة وتوزيع الاختصاصات بين هذه السلطات .  
ذلك أن تحديد الأهداف ورسم السياسة العامة للدولة يدخل فى اختصاص  
الحكومة . أما تنفيذ السياسة وتحقيق الأهداف فيدخل فى اختصاص  
السلطات الادارية .

ونظراً لأن عملية التنفيذ ترتبط ارتباطاً وثيقاً بعملية تحديد الأهداف  
ورسم سياسة تحقيق هذه الأهداف ، فإن نهضة الدول وتقدمها تتوقفان على  
سلامة وحسن تنظيم الجهازين معاً : الجهاز الذى يتولى تحديد الأهداف  
ورسم السياسة والجهاز الذى يتولى تحقيق الأهداف وتنفيذ السياسة التى  
ترسم لتحقيق تلك الأهداف .

وإذا كان هذان الجهازان يعتبران من الناحية الدستورية والقانونية سلطتين مستقلتان من سلطات الدولة ، فانهما من الناحية التنظيمية يجب أن ينظر إليهما باعتبارهما جهازاً واحداً . ويمكن مع ذلك تقسيم هذا الجهاز بالنسبة للدولة على أساس أنه يشمل فرعين : جهاز إدارى عام ، وجهاز إدارى تنفيذى .

وعلى هذا الأساس نرى أن اصطلاح الجهاز الإدارى للدولة يجب أن يشمل الحكومة والسلطات الإدارية معاً . بمعنى أن الكلام عن التنظيم العلمى للجهاز الإدارى فى الدولة لا يجوز فى نظرنا أن يقتصر على التنظيم العلمى للجهاز الذى يتولى تحقيق الأهداف وتنفيذ السياسة العامة للدولة أى السلطة الإدارية كما يعرفها القانون الإدارى ، وإنما يجب أن يشمل أيضاً التنظيم العلمى للسلطة التى تحدد الأهداف وترسم السياسة العامة للدولة وهى الحكومة أو السلطة الحكومية كما يعرفها القانون الدستورى .

ومن المعروف تاريخياً أنه فى الوقت الذى كانت فيه وظائف الدولة قليلة ونطاق عملها محدوداً ، لم يكن تنظيم الجهاز الإدارى يثير اهتماماً خاصاً . ولهذا فقد كان هذا التنظيم يتم دون مراعاة أية مبادئ أو أساليب علمية .

فبالنسبة للدولة كان تنظيم الحكومة أو السلطة الحكومية فيها يقوم على أساس المبادئ المجردة دون أن يقام أى وزن للظروف الخاصة بالدولة وأحوالها الاجتماعية وتاريخها والتجارب التى مرت بها . كان الأسلوب المتبع فى تنظيم الدولة هو الأسلوب الذى يتخذ النظم ذاتها اهتماماً لتقرير

المبادئ المجردة التي تشاد عايتها النظم لا الأسلوب الذي يتخذ النظم ذاتها أساساً لتقرير المبادئ . ويمكن اقول بعبارة أخرى أنه لم يكن يراعى في تنظيم الدولة أى أساس علمى ولم يكن يتبع في إنشاء النظم الحكومية الأساليب التجريبية *Methodes ex ienetales* التي كانت متبعة في ميدان العلوم المعروفة (١) .

وينسب بعض الكتّاب والفلاسفة الفرنسيون تأخر فرنسا واندثار سيادتها في الميدان الدولى في عهدنا بمد الثورة إلى تمسكها بالمبادئ التي وضعها روسو وأقامتها لسياسة الحكم على أساس هذه المبادئ .

وفي هذا المعنى يقول *Comte De Fels* (٢) « إن الفكرة الأساسية التي سادت وتحكمت في توجيه سياسة الحكم في فرنسا في عهدنا بعد اثورة وأدت إلى الفساد والضعف والانحلال الذي أصاب البلاد هي نظرية العقد الاجتماعى التي نادى بها روسو وأعلنها في كتابه «العقد الاجتماعى» ويعرف *Comte De Fels* نظرية روسو هذه بأنها نظرية خيالية غير منطقية لم تكن ولم تفسح مجالاً لحالة البلاد الطبيعية وظروفها وتاريخها وتجارها، ولكنها قررت مبادئ خيالية بنتها على وقائع افتراضية لم تتحقق لأنها بنيت على التفكير المنطقي المجرد (٣) .

Dubois Richard : L'organisation Technique de l'etat. (١)  
1930, P. 30.

Essai d' une politique experimentale 1821. (٢)

« C'est le rêve substitue au boasens l'appropriorisme (٣)  
l'experimentation, La deduction a l'induction la metho-  
physique a la ph sique la sentimentalité a la pealité  
( نفس المرجع السابق ص ٤٤ ) .

ويقول Comte FsrDel أنه كان لنظرية روسو معارضون من رجالات فرنسا وفلاسفتها أمثال Voltaire ' Dalton' Diderot وأن بعضهم وصف روسو بالجنون وقالوا عنه أنه مريض يتعمد ذممه عندما تتملكه الحمى (١).

ويبدو أن هذا الوضع لم يكن خاصا بفرنسا وحدها وأن تنظيم الدولة أو الحكومة لم يكن يخضع في ذلك المهد لمبادئ علمية ثابتة (٢).

وقد كان هذا الوضع من حيث عدم اتباع الأسلوب العلمى فى التنظيم أكثر ظهوراً بالنسبة للجهاز الإدارى التنفيذى الذى يتولى تحقيق الأهداف وتنفيذ السياسة العامة للدولة (٣).

هكذا كان الوضع وقت أن كانت وظائف الدولة قليلة محدوده النطاق .

أما بعد أن زادت وظائف الدولة واتسع نطاق نشاطها وامتد بحيث أصبح يشمل الميدان الاقتصادى ، فقد أصبح الجهاز الإدارى بفرعيه الرئاسى والتنفيذى عاجزاً عن القيام بوظائفه ، وتكشفت عيوبه بشكل ظاهرى ، وبدا من الواجب الحتمى اصلاح هذا الجهاز وإعادة تنظيمه لكي يتمكن من القيام بالاعباء الضخمة التى أُلقيت على عاتقه (٤) .

(١) Comte De Feis المرجع السابق ص ٤٤ .

(٢) Dubois Richard المرجع السابق ص ٣١ ، ٣٤ .

(٣) Arnold Miles and Alon Dean : Essucs and Proplams (٤)

in the Administrative Organization of National govern-  
ments 1959, P. 1.

ولا تكاد توجد دولة من دول العالم الحديث لم تنتبه منذ إنتهاء الحرب العظى الأولى إلى عيوب جهازها الإدارى وضرورة إصلاحه .

فمن فرنسا يقول المستشار Henry Puget (١) .

د أن الجهاز الإدارى فى فرنسا لم يساير حركة التقدم السريع . فزادت الأموال التى ترصد لسداد مرتبات الموظفين ونقصت المبالغ التى تخصص للمشروعات الانتاجية وتعددت الاجراءات الشكلية وتعقدت إلى درجة عاقت سير الجهاز الادارى بحيث أصبح من الواجب تجديد هذا الجهاز أو إصلاحه .

وفى معظم الدول انشئت لجان خاصة عهد إليها بمهمة دراسة عيوب هذا الجهاز واقتراح أوجه اصلاحه (٢) .

ففى بلجيكا عهدت الحكومة فى سنة ١٩٣١ إلى Louis Camus بصفتة قوميسيرا ملكيا للإصلاح الإدارى بوضع تقرير يتضمن مقترحات الإصلاح الإدارى فى الدولة . وفى يونية سنة ١٩٤٩ صدر قانون ينص على تشكيل لجنة مهمتها بحث حالة المرافق العامة والمؤسسات العامة وتحديد عيوب النظام القائم وإقتراح أوجه إصلاح هذا النظام .

وفى مصر ظهرت العناية بالجهاز الإدارى التنفيذى قبيل الثورة بانشاء ديوان الموظفين غير أنه يلاحظ بالنسبة لمصر بصفة خاصة أن ظروف البلاد

(١) تقديم كتاب Raymond Gaudriault وعنوانه :

منذ قيام الثورة وإقامة النظام الاشتراكي فيها وما صاحب ذلك من ظروف الحرب مع العدو الاسرائيلي وما ترتب على ذلك كله من زيادة إعباء الجهاز الاداري إلى أقصى حد متصور . كل ذلك جعل حاجتنا إلى اصلاح جهازنا الاداري أو إعادة تنظيمه على أسس علمية سليمة أشد وأقسى من حاجة باقي الدول إلى مثل هذا الاصلاح كما جعلت أقل تهاون في تحقيق هذا الهدف جريمة كبرى في حق الوطن .

ومن الحق أن نقرر أن حكومة الثورة تنبعت لهذه الحقيقة منذ البداية . وظهر هذا الاهتمام واضحا فيما تضمنته مواثيق الثورة من أقوال وتوجيهات صريحة . وفيما أنشئ من أجهزة وما شكل من لجان وما عقد من مؤتمرات استهدفت كلها اصلاح الجهاز الإداري .

فقد أوردت كل مواثيق الثورة عبارات قاطعة مع دلالتها على إهتمام حكومة الثورة بالاصلاح الاداري (١) .

وقامت حكومة الثورة التي تعاقبت منذ قيام الثورة إلى الآن بتشكيل لجان وعقد مؤتمرات وإنشاء أجهزة استهدفت كلها تحقيق الاصلاح الاداري .

---

(١) يراجع في ذلك ميثاق العمل الوطني الباب الخامس والثامن ، وبرنامج ٣٠ مارس وبرنامج العمل الوطني الذي قدمه الرئيس السادات الى المؤتمر القومي العام الثاني في دور انعقاده الأول في ٢٣ يوليو ١٩٧١ وورقة أكتوبر التي قدمها الرئيس السادات في أبريل سنة ١٩٧٤ ويلاحظ مع ذلك أن الرئيس السادات أعلن أخيراً وجوب اهدار كل تلك المواثيق والاكتفاء بدستور سنة ١٩٧١ ومبادئ الثورة الستة .

ففيما يتعلق باللجان أصدرت الحكومة في ٢٧ من سبتمبر سنة ١٩٥٢ مرسوما بتأليف لجنة في وزارة المالية والاقتصاد ( في ذلك الوقت ) لدراسة الأنظمة الحكومية وتقديم المقترحات بشأنها .

وفي سنة ١٩٦٠ انشئت بقرار رئيس الجمهورية رقم ١٤ اللجنة المركزية للإصلاح الإداري واستقدمت اللجنة لهماوتها خبيرين أجانبين هما لوتر جيوليك وجيمس بلوك<sup>(١)</sup> .

وفي سنة ١٩٦٢ صدر قرار نائب رئيس الجمهورية ورئيس اللجنة الوزارية للشئون التشريعية بتشكيل ثلاث عشرة لجنة لمراجعة التشريعات . يهنا منها هنا لجنتان : لجنة مراجعة التشريعات الادارية ، ولجنة مراجعة تشريعات التنظيم الادارى . وقد ضمت اللجنتان لبعضهما بعد ذلك وتكون منهما لجنة واحدة مشتركة هي لجنة مراجعة التشريعات الادارية والتنظيم الادارى .

وفي سنة ١٩٦٦ أصدر رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة قرارين وزاريين أولهما القرار رقم ٢٦ لسنة ١٩٦٦ وهو ينص على تشكيل لجنة للإصلاح الادارى برئاسة رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة تهدف إلى رسم خطة تطوير جهاز الدواة الادارى ورفع مستوى الادارة فيه وتحقيق قدرته على تنفيذ برامج خطة التنمية كما تختص ببيان الاجراءات التنفيذية اللازمة لتنفيذ توصيات اصلاح الجهاز التنفيذى وتطوير فاعليته . ( م ٢٠ من القرار ) .

(١) أنظر لنا سياسة الوظائف العامة ١٩٦٧ من ٤ .

ونص القرار الثامن على تشكيل اثنتى عشرة لجنة فرعية منبثقة من لجنة الاصلاح الادارى المشار إليها فى القرار الأول منها أربع لجان اختصت بموضوعات محددة . أما اللجان الثمانية الباقية فقد حدد اختصاصها على أساس القطاعات أى الوزارات والمصالح والهيئات بمعنى أن كل لجنة اختصت بقطاعات محددة :

وفى سنة ١٩٦٥ أصدر رئيس الوزراء القرار رقم ٩٥ بإنشاء وحدات للتنظيم فى الوزارات والمحافظات والمؤسسات العامة يكون العاملون فيها متفرغين لأعمال هذه الوحدات ويقومون فى الوزارات والمحافظات والمؤسسات بأعداد وتقديم البيانات والدراسات التى يطلبها الجهاز المركزى للتنظيم والاداره وفق التخطيط وطريقة التنفيذ التى يرضها . وفى ١٤ من يونية سنة ١٩٦٦ صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٤٠٩ الذى حل محل القرار الأول ونص فيه على إنشاء وحدة للتنظيم والاداره بكل وزاره أو محافظة أو مؤسسة عامة وفى كل جهة إدارية من نفس المستوى ، كما نص على جواز إنشاء وحدات للتنظيم والاداره بمكاتب نواب رئيس الوزراء على أن تتبع كل وحدة لرئيس الجهة المنشأه فيها وأن يكون العاملون بالوحدات متفرغين لأعمالها .

وفىما يتعلق بالمؤتمرات : عقد بالقاهره فى شهر أكتوبر سنة ١٩٦٥ بتوجيه من رئيس الوزراء السيد / زكريا محيى الدين مؤتمران أحدهما للاداره والثانى للانتاج وقد وزعت أعمال مؤتمرا الاداره على خمس لجان اختصت كل لجنة منها بمبحث نقاط محددة فى نطاق الموضوع الأصلي .

وعقد في بيروت في المدة من ٢٣ إلى ٢٨ يناير سنة ١٩٦٧ المؤتمر العربي الرابع للعلوم الادارية، وتناول البحث فيه موضوعين أساسيين من موضوعات الإصلاح الادارى : الأول : الإصلاح الادارى ، والثانى : تنظيم الأعمال في القطاع العام وإدارتها .

وعقد بالقاهرة في المدة من ٢٠ إلى ٢٨ فبراير سنة ١٩٧٠ المؤتمر العربي الأول لتدريس العلوم الادارية وقامت بتنظيمه المنظمة العربية للعلوم الادارية بالجامعة العربية . وقد تناولت بحوث المؤتمر الموضوعات الثلاثة الآتية :

- ١ - دراسة وتطوير المناهج بالمرحلة الجامعية الأولى .
- ٢ - أساليب التدريس وأوضاع هيئات التدريس .
- ٣ - الدراسات العليا والبحوث والتنمية الادارية .

وفي المدة من ٣ / ١ / ١٩٧٣ إلى ١١ / ١ / ١٩٧٣ عقدت بدمشق الندوة العربية الثانية للإدارة المحلية ، التي دعت إليها ونظمتها المنظمة العربية للعلوم .

وفيما يتعلق بالأجهزة أنشئ ديوان الموظفين في سنة ١٩٥١ قبل قيام الثورة وأنشئ الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في سنة ١٩٦٤ ، وأنشئ معهد الإدارة العامة سنة ١٩٥٤ ، والمعهد القومي للإدارة العليا سنة ١٩٦١ ، ومعهد الإدارة المحلية سنة ١٩٦٧ ، والنيابة الادارية سنة ١٩٥٤ ، والإقامة الادارية سنة ١٩٦٤ .

ونكتفي هنا بالنسبة لهذه الأجهزة بهذه الإشارة على أن نعود

للكلام عنها بالتفصيل في الباب الأول الذي يُخصّصه للكلام عن الإصلاح الإداري .

والآن وبعد أن أشرنا إلى الجهود التي بذلت في مصر في سبيل تحقيق الإصلاح الإداري منذ قيام الثورة بل وقبيل قيام الثورة ومنذ سنة ١٩٥١ نقف لحظة لتساءل . هل حققت هذه الجهود الإصلاح المنشود؟ هل حققت من الثمرات ما يوازي الاموال التي أنفقت والوقت والجهد الذي بذل في سبيل تحقيق الإصلاح؟

إننا نعتقد في ثقة وإخلاص أن كل هذه الجهود لم تحقق الهدف المقصود (١) .

(١) كتب الدكتور حسن توفيق عميد كلية التجارة بجامعة القاهرة ورئيس تحرير مجلة الإدارة مذكّرة من التحرير بالعدد الثالث من المجلة الصادر في يناير سنة ١٩٧٦ تحت عنوان « أضواء على التسمية في مصر أشار فيه إلى القوانين التي صدرت في شأن الموظفين منذ سنة ١٩٥٠ سواء بالنسبة للعاملين في الحكومة أو العاملين في القطاع العام وإلى الأجهزة الحكومية المختلفة التي أنشئت في هذه الفترة سواء ما يتعلق منها بالخدمة المدنية كالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ووحدات التنظيم والإدارة بالوزارات وغيرها أو ما يتعلق بالنشاط الاقتصادي كالمؤسسات العامة أو بالرقابة كالجهاز المركزي للمحاسبات أو بهيكل التنظيم الإداري للدولة كالمجالس القومية المتخصصة والرقابة الإدارية والنيابة الإدارية ونظم الإدارة المحلية المختلفة التي أنشئت بين سنتي ١٩٦٠ ، ١٩٧٥ .

وبعد أن حدد الدكتور حسن توفيق القوانين والأنظمة المختلفة التي صدرت أو أنشئت في الفترة من سنة ١٩٥٠ إلى تاريخ نشر المذكرة ختم كلته بتحديد رأيه قائلا :

« ولا شك أن الحصيلة الكبيرة من التطور الذي حدث خلال الخمس والعشرين =

وأمامنا الآن دليان يثبتان بما لا يدع مجالاً للشك سلامة وجهة نظرنا

== سنة الأخيرة حصيلة مرضية بالنسبة لدولة نامية. ولكن من ناحية أخرى فهناك حاجة إلى المزيد من عمليات التطوير. فظروف العمل الحكومى متغيره والعوامل البيئية المحيطة بها كذلك متطورة. فهناك تسمية اقتصادية مستمرة. وهناك تسمية اجتماعية أيضا. ونظائرها السياسية فى تطور مستمر كذلك ومركزنا الدولى يتطور فى عالم متغير وعلاقاتنا الخارجية مع العالم الخارجى تتطور. وكل هذه المتغيرات تدعونا إلى مواصلة السير قدما فى طريق التنمية الادارية، على أن ذلك كله يحتاج فى نظرنا إلى احداث عملية إصلاح ادارى شامل فى شكل ثورة إدارية تقوض القديم المتهالك وتدخل الحديث المبتكر فى مجال العلاقات الادارية وتسير جنبا إلى جنب مع سياسة الانفتاح الاقتصادى الجديد» .

وواضح مما عرضناه فيما تقدم كما يتضح مما سوف نقدمه فيما بعد أن رأينا فى الموضوع يخالف رأى الدكتور حسن توفيق .

فتحن نسلم بأن هناك محاولات عديدة للإصلاح تمت فى الماضى فى صورة قوانين أو تشريعات جديدة أو فى صورة تعديلات أدخلت على قوانين أو تشريعات قائمة ولكننا نرى أن كل الانجازات التى تمت إلى الآن لم تقم على أسس علمية مدروسة مسبقا ولهذا فإنها لم تحقق أهدافها بل أنه لا يمكن اعتبارها مجرد خطوات جادة على الطريق السليم .

ولهذا فإن الإصلاح الادارى الذى ننشده لبلادنا لا يمكن أن يتحقق فى نظرنا عن طريق مجرد تطوير القوانين والنظم القائمة لكى تصبح ملائمة للتطورات الاجتماعية والاقتصادية التى حدثت أو يمكن أن تحدث فى المستقبل كما يذهب الدكتور حسن توفيق . ولكنه يستلزم البدء برسم سياسة إدارية سليمة وتحديد الأسس العلمية التى يشار عليها بناء الجهاز الادارى على أن يقام بعد ذلك على هذه الأسس ووفقا لهذه السياسة ، نظام إدارى جديد وأساليب إدارية جديدة .

وهذا هو وحده الإصلاح الذى يقصده المسئولون فى مصر حين يتحدثون عن وجوب احداث ثورة إدارية .

الدليل الأول ، بيان رئيس مجلس الوزراء الذي ألقاه أمام المجلس في ٢٩ من أكتوبر سنة ١٩٧٥ . والدليل الثاني خطاب السيد رئيس الجمهورية في عيد العمال في أول مايو سنة ١٩٧٧ .

ففي بيان رئيس مجلس الوزراء كشف سيادته عن العيوب التي تشوب جهازنا الإداري وأعلن في صراحة نامة عن حاجة البلاد إلى جهاز إداري سليم ومعنى هذا أن سيادته يرى أن الجهاز الإداري السليم الذي يشير إليه ليس له وجود في بلادنا في تاريخ إلقاء بيانه (١) .

== ومما له دلالة في هذا الصدد أن الدكتور حسن توفيق نفسه أشار صراحة في آخر فقرة في كلمته إلى أن الأمر يحتاج إلى « أحداث عملية إصلاح إداري شامل في شكل ثورة إدارية تقوض القديم المتهاك وتدخل الحديث المبتكر في مجال العلاقات الإدارية ٠٠ » ولاشك أن هذا المطلب الأخير الذي يتدرك به الدكتور حسن توفيق يختلف عن مجرد التطوير تبعاً لتطور الظروف الذي أشار إليه قبل ذلك في صلب مذكرته .

(١) نظراً لأهمية هذا البيان بالنسبة للنقطة التي نبحثها هنا تسجل هنا أهم فقراته :

يقول السيد رئيس مجلس الوزراء في بيانه ما يلي :

« أن الحكومة تؤمن بالصلة العضوية بين التنمية الإدارية والإصلاح الإداري ، وبين التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، ومن ثم أصبح من الضروري العمل على إيجاد جهاز إداري على مستوى من الكفاءة والفاعلية باعتباره الأداة الرئيسية لتحمل مسؤولية التخطيط والتنمية الشاملة .

« ولدت في حاجة للتعرض تفصيلاً للعيوب التي تشوب أجهزتنا الإدارية وتجعل بعضها في كثير من الأحيان عبئاً على عملية التنمية وموقفاً لها . ومن أجل »

أما خطاب السيد رئيس الجمهورية في عيد العمال فقد أعلن فيه سيادته الثورة الإدارية بقوله « قلت للوزراء : اليوم أول مايو سنة ١٩٧٧ بدء الثورة الداخلية مع الحكومة والادارة كلها » قات لهم حطوا الروتين أنسفوه وما تخافوش سهلوا مصالح الجماهير، وهذا الإدلاء معناد بدوزنك أن رئيس الدولة يرى أن العيوب التي تشوب جهازنا الادارى لا تزال قائمة وأن التعميدات الادارية لا تزال تعوق سير العمل في هذا الجهاز وأنه لهذا يطلب من الوزراء في أول مايو سنة ١٩٧٧ تعظيم الروتين ونسفه .

الحقيقة إذن أن العيوب التي تشوب جهازنا الادارى لا تزال قائمة رغم كل ما بذل من جهد في سبيل تحقيق الاصلاح طوال السنوات التي إنقضت منذ قيام الثورة إلى الآن .

وإذا كانت هذه هي الحقيقة فإن من حقنا أن نتساءل عن السبب أو الأسباب التي أدت إلى فشل كل تلك الجهود التي بذلت في سبيل تحقيق الاصلاح برغم حاجة البلاد الشديده لهذا الاصلاح ؟

== ذلك فان الحكومة ستوجه جهدها لاحداث عملية تطوير جذرية في نظم العمل بالدولة وستعى لهذا الغرض الخبرات العالمية والادارية المتوافرة في البلاد بحيث يستهدف هذا التطوير ما يلي :-

١ - إعادة تصميم الهياكل التنظيمية على أسس علمية واستيفاء المقومات التنظيمية - من توصيف للوظائف وترتيبها - واعداد معدلات الاداء لتكون أساسا في اختيار العاملين وتقييم أدائهم .

٢ - تطوير نظم العمل وتبسيط الاجراءات - خاصة بالنسبة للأعمال المتصلة بالجماهير - ضمانا لوصول الخدمات اليها بأكبر قدر من الكفاءة والسرعة والاقتصاد .

٣ - تحقيق الاستفادة القصوى من الامكانيات والموارد المتاحة وتشغيل الطاقات المعطلة واعداد وتدريب العاملين وتوزيعهم على الاعمال المناسبة مع طاقاتهم وخبراتهم ووضع ضوابط لتشغيلهم ومكافآتهم وتمييزهم باستمرار .

لقد اشتركت شخصيا في الكثير من لجان ومؤتمرات الاصلاح السابق  
الإشارة إليها وأستطيع أن أقرر الآن معتمدا على تجاربي الشخصية  
في هذا المجال أن الفشل الذى منيت به كل جهود الاصلاح يرجع إلى سببين  
رئيسيين :

الأول : الإرتجال وأقصد بذلك عدم العناية بدراسة العيوب القائمة  
بما تستحقه من دقة وعناية وذلك عن طريق البحث العلمى المتأنى من أمثل  
الطرق لعلاج العيوب التى يكشف عنها البحث والدراسة ، وعدم التزام  
المسؤولين بوضع سياسة عامة اصلاحية تبنى على أساس ما يكون قد أعد من  
بحوث ودراسات علمية وافية في هذا الشأن .

الثانى : والسبب الثانى : عدم التزام الجدية في كل ما تقوم به من أعمال  
وجهود في سبيل الاصلاح والتركيز على المظهر دون الجوهر في مباشرة هذه  
الأعمال إلى حد يمكن معه . قول - دون أن نخشى الوقوع في الخطأ - إن  
أكثر القائمين بمشروعات الاصلاح لم يكونوا حريصين على تحقيق الإصلاح  
بقدر ما كانوا يستهدفون من وراء ما يتوهمون به من تحقيق الدعاية الشخصية  
والمظهرية الجوفاء أو تحقيق هدف سياسى أو كسب رزق شخصى (١) .

---

(١) أعلنت هذا الرأى في أول درس من الدروس التى بدأت ألقاها على طلبة  
الدكتوراه بحقوق الاسكندرية بتاريخ ٨ / ١٢ / ١٩٧٥ . ( العام الجامعى  
١٩٧٥ - ١٩٧٦ ) في نفس الموضوع « سياسة الاصلاح الادارى وتطبيقاتها في  
ضوء مبادئ علم التنظيم والادارة » .

ويبدو أن هذا الرأى لا يختلف كثيراً عن رأى المرحوم الدكتور أحمد فؤاد  
مشرى وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء والرقابة والتنمية الادارية الذى أختير ==

وليس أدل على سلامة هذا النظر من تلك الظاهره الخطيره التي تؤكدھا الوقائع الثابته والتي تتمثل في إغفال تنفيذ القوانين والقرارات التي تصدر في شأن الإصلاح. بل قد لا يخطئ الإنسان كثيرا إذا وصف هذه الحالة بأنها من قبيل تعمد عدم تنفيذ هذه القوانين والقرارات أو على الأقل تنفيذها بطريقة معيبة قد تكون أشد ضرر من عدم تنفيذها كبة حتى ليبدو = وزيراً في وزارة الرئيس مديح سالم الارلى لتحقيق الإصلاح الادارى وفاجأته المثبة وهو يعمل جاهداً في تحقيق هذا الهدف .

ففي حديث لسيادته نشر بجريدة « أخبار اليوم » بتاريخ ٢٤ / ٤ / ١٩٧٦ أجراه السيد / محمود عوض المحرر بأخبار اليوم في شأن نظام الادارة بالأهداف الذي أقترح الوزير تطبيقه في مصر لتحقيق الإصلاح المنشود ، في هذا الحديث سأل المحرر الوزير « هل تعتقد أن النظام المقترح لإدارة الدولة بالأهداف قابل للتحقيق » وأجاب الوزير نعم لسبب بسيط هو أنه لا يبدل لنا عنه . ولما قال له المحرر « ما الذي يضمن ألا يكون مصير هذا النظام هو نفس مصير محاولات أخرى تمت في ربع القرن الاخير .... » أجاب للوزير « ... أن اختلاف الظروف في هذه المرة هو الذي يجعلنا نتوقع نتائج حقيقية . . في هذه المرة لا يحرك رئيس الجمهورية قوى التغيير ولكنه يتقدمها، ولا يكتفى رئيس الوزراء بمظاهر المشكلة ولكنه يتجه مباشرة الى أسبابها » .

ولما سأل المحرر « ما هي أسبابها » أجاب الوزير « أن السبب الأول للتخلف الادارى في مصر هو اللامبالاه والتواكل وعدم الاحساس بالمسئولية ... » . وفي كلمة السيد رئيس الجمهورية التي ألقاها في احدى القواعد الجوية أمام ضباط وجنود القوات الجوية يوم ١٦ يونية سنة ١٩٧٧ . طالب الرئيس الجميع بالعمل الجاد لبناء مصر وقال « اننا يجب أن نكون جادين في عملنا ونعدل ونعزق ونبنى مصر من أجل أبنائنا والايغال القادمة » وقال أيضا « لا يعقل أن يكون هناك مشروع يتم تنفيذه بجوار الاسماعيلية وادارته في القاهرة . أن مثل هذا المشروع لا يمكن أن يحقق شيئا، وكل من لا يريد أن يعمل في موقعه عليه أن يترك مكانه ... » (يراجع نص السكلمة بجريدة الاخبار عدد ١٧ يونية سنة ١٩٧٧) .

الأمر للباحث وكأن المطلوب هو التظاهر بالرغبة في الإصلاح دون أن تكون هناك رغبة حقيقية في تحقيق الإصلاح فعلاً ، وإلا فكيف نفسر بقاء القرارات التي أصدرها مجلس الوزراء والتوصيات التي صدرت عن مؤتمرات الإصلاح منذ سنة ١٩٥٧ إلى الآن بدون تنفيذ بل ودون أن تظهر بادرة تحسن في سير العمل الحكومي .

ونعرض فيما يلي لبيان هذه الحقيقة أولاً بالنسبة للقرارات والتوصيات التي صدرت أو لإجراءات التي اتخذت في شأن الإصلاح الإداري وثانياً بالنسبة لتنفيذ أربعة من القوانين الهامة التي صدرت في هذا الشأن وهي قانون إنشاء ديوان الموظفين وقانون الجمعيات التعاونية الزراعية وقانون الكسب غير المشروع وقانون الوظيفة الواحدة.

أولاً - عن عدم تنفيذ القرارات والتوصيات التي صدرت في شأن الإصلاح الإداري:

من القرارات والتوصيات التي لم يتم أي دليل على أنها نفذت وإن كانت قد ظهرت بالنسبة لبعضها بوادر الشروع في تنفيذها دون أن تستمر أعمال التنفيذ كثيرة نذكر منها على سبيل المثال ما يلي :

١ - في ١٦ مارس سنة ١٩٥٧ نشرت صحفنا اليومية الخبر الآتي :

« تم إعداد المشروع الذي أشار السيد عبد اللطيف البغدادي وزير التخطيط القومي بإعداده لتنظيم العمل بالوزارات والمصالح . وسيتم إعداد جميع الإجراءات اللازمة لتنفيذ النظام الجديد لتنظيم الأداة الحكومية

خلال عامين وعلى ثلاث مراحل ثم يبدأ بعد ذلك تنفيذها في جميع دور الحكومة (١)

٢ - في ١٠ ديسمبر سنة ١٩٥٧ أعلن الخبر الآتي:

«صدر أمر بإعادة تنظيم وزارات الدولة كلها وتقرر أن تكون الخطوة الأولى في التنظيم هي أن تبدأ كل وزارة في إعداد وصف صحتها أو ما يسمىه الخبر Gob description . ويشمل هذا الوصف . . .

وتقرر أن ينتهي هذا الوصف في ستة شهور بحيث تبدأ الميزانية المقبلة على أساس التنظيم الجديد» (١)

٣ - في ٢٢ نوفمبر سنة ١٩٥٩ نشر الخبر الآتي تحت عنوان ثورة في نظام إدارة الدولة

«طلب الرئيس جمال عبد الناصر تقريراً من جميع القيود والإجراءات المفروضة على معاملات المواطنين في صلاتهم بالإدارة الحكومية ، وذلك تمهيداً لدراستها ورفع ما لم يعد لازماً منها تيسيراً لتعامل المواطنين مع الأداة الحكومية ، (الاهرام الإقتصادي نفس العدد) .

٤ - في ٢٧ فبراير سنة ١٩٦٠ نشر تصريح للدكتور نور الدين طراف

- (١) أشار الاهرام الإقتصادي لهذا الخبر في العدد الصادر في ١٥ يونيو ١٩٧٧
- (٢) أنظر الاهرام الإقتصادي نفس العدد السابق . ونضيف أن النظام المشار إليه في هذا الخبر هو نظام ترتيب الوظائف الذي تقرر بعد ذلك عن طريق التشريع في قانون العاملين المدنيين بالدولة سنة ١٩٦٤ . ولم يتم تنفيذها إلى اليوم (١٢ من أغسطس سنة ١٩٧٧) وسوف تسكّم عنه بالتفصيل في الباب السادس المخصص لتنظيم شؤون الموظفين .

رئيس المجلس التنفيذي للاقليم الجنوبي يقول فيه « تم وضع الاسس لتبسيط الإجراءات فى الوزارات والمصالح الحكومية . سيختفى الروتين من جميع الوزارات والمصالح وتزول شكاوى الجمهور من تعقيد الإجراءات . . . »  
وفى ١٥ مارس من نفس العام ( ١٩٦٠ ) نشر ما يلى :

« انتهى المجلس التنفيذى للاقليم الجنوبي من دراسة جميع المسائل المتعلقة بتبسيط الإجراءات وتيسير مصالح المواطنين وصرح الدكتور نور الدين طراف رئيس المجلس التنفيذى بأن موضوع تبسيط الإجراءات التى تم اتخاذها للقضاء على الروتين سيبدأ تنفيذها فوراً »

٥ - فى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٦٤ نشر ما يلى تحت عنوان تنظيم جديد وعامل للجهاز الحكومى بأكمله . إعادة تنظيم الجهاز الحكومى كله على أسس جديدة

« فى الاجتماع الذى عقده الرئيس جمال عبد الناصر أسس بنواب الرئيس ورئيس الوزراء ونواب رئيس الوزراء تقرر إعادة تنظيم الجهاز الحكومى كله على أسس جديدة أهمها :

- أ - يتناول هذا التنظيم وزارات الإنتاج ووزارات الخدمات
- ب - يراعى فى جهاز الوزارة المركزى لهذه الوزارات أن يسكون قليل العدد وأن يتولى مسؤولية التخطيط والمتابعة على مستوى الوزارات
- ج - بالنسبة لمسئوليات التنفيذ تكون هذه المسئوليات من اختصاص المؤسسات والهيئات فى وزارات الخدمات ومن اختصاص الاقسام التى مستقدم اليها كل وزارة من وزارات الإنتاج.

د - تتولى مراقبة الاجهزة الحكومية لجنة الرقابة . وقد تقرر تشكيلها برئاسة السيد زكريا محيي الدين نائب رئيس الجمهورية ( الاهرام الاقتصادي نفس العدد )

٦ - في ١٥ يونيو سنة ١٩٦٥ نشرت الصحف ما يلي :

« عقيب مجلس الوزراء أمس اجتماعاً برئاسة السيد علي صبري رئيس الوزراء وقد اتخذ المجلس في هذا الاجتماع - الذي دام أربع ساعات - قرارات هامة تضمنت تبسيط الإجراءات للمواطنين (١)

٧ - خلال شهر أكتوبر سنة ١٩٦٥ عقد مؤتمران أحدهما للإدارة ، والثاني للإنتاج بتوجيه من السيد رئيس الوزراء ( في ذلك الوقت ) . وفيما يتعلق بمؤتمر الإدارة قسمت أعمال المؤتمر بين خمس لجان رئيسية ، اختصت كل لجنة منها بدراسة ناحية من نواحي النشاط الإداري . وانتهت دراسات كل لجنة بإصدار توصياتها في موضوع اختصاصها (٢) . وفيما يتعلق بمؤتمر الإنتاج أصدر المؤتمر توصيات عديدة شاملة بالنسبة لكل موضوعات الإنتاج سواء فيما يتعلق بتنميه الصادرات أو تنمية الإنتاج وتطوره أو فيما يتعلق بالشئون الإدارية أو التنسيق بين القطاعات .

(١) أنظر في كل ما تقدم الاهرام الاقتصادي العدد ٢٤٥ الصادر في ١٥ يونيو سنة ١٩٧٧ .

(٢) أصدرت لجنة تنظيم الإدارة ٩ توصيات رئيسية ولجنة إعداد القوى العاملة ٥ توصيات رئيسية ، ولجنة تحديد المسؤوليات والاتصالات والتنسيق ٨ توصيات رئيسية ، ولجنة تحديد الرقابة والمتابعة والتقييم ٤ توصيات ، ولجنة التوعية ٦ توصيات رئيسية .

وقد عهد المؤتمران إلى الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ببعض هذه التوصيات . وبدأ الجهاز المركزي العمل فعلا في هذا السبيل (١) . خير أنه يبدو أنه لم يعن بإتمام هذه المهمة لانشغاله بأعمال لجنة الإصلاح الإداري التي أنشئت برئاسة رئيس الجهاز في سنة ١٩٦٢ .

٨ - في ٢١ مارس سنة ١٩٧٤ نشرت الصحف ما يلي تحت عنوان تغيير جذري في تنظيمات وأساليب العمل في جهاز الدولة : « أقر مجلس الوزراء في اجتماعه أمس برئاسة الدكتور عبدالقادر حاتم نائب رئيس الوزراء الأطار العام خطة تطوير أجهزة الدولة ورفع كفاءتها والارتفاع بمستوى الأداء فيها ... » .

٩ - في ٢٥ مارس سنة ١٩٧٦ نشر ما يلي تحت عنوان بداية ثورة جديدة في الإدارة تطبيق نظام جديد يحدد أهدافا لكل وحدة ويحاسب على تحقيقها :

« احتلت قضية الإدارة في الحكومة والقطاع العام مقدمة مناقشات الجلسة الأولى لمجلس الوزراء بمد تشكيله برئاسة السيد محمود سالم وأقر المجلس تقريرا بالغ الأهمية لرئيس الوزراء حول هذا الموضوع وصف مقترحاته بأنها بداية ثورة جديدة في الإدارة المصرية وانتهى التقرير إلى ضرورة إنشاء مكتب في مجلس الوزراء يسمى « مكتب الإدارة بالأهداف والنتائج .. » ( الأهرام الاقتصادي عدد ٥٢٤ بتاريخ ١٥ يونيو سنة ١٩٧٧ )  
والمرروف أن صاحب هذا النظام الجديد المقترح هو الدكتور فؤاد

(١) يراجع في ذلك الحطة التي نشرها الجهاز المركزي عن تنفيذ توصيات مؤتمرى الانتاج والإدارة المنعقدين بالقاهرة خلال شهر أكتوبر سنة ١٩٦٥ .

شريف الذى عين وزيراً للتنمية الإدارية فى وزارة السيد ممدوح سالم .  
ويبدو أن هذا اللظام فقد أهيته وحيويته الآن لوفاة صاحبه .

١٠ - فى أول مايو سنة ١٩٧٧ أعلن السيد رئيس الجمهورية فى خطابه  
الذى ألقاه فى عيد العمال قيام الثورة الإدارية . وقد سبقت الإشارة لهذا  
الإعلان .

١١ - فى الجريدة الرسمية العدد ٢٤ الصادر بتاريخ ١٦ يونيو ١٩٧٧  
نشر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٥٦٩ لسنة ١٩٧٧ وهو يقضى بتشكيل  
لجنة للثورة الادارية برئاسة رئيس مجلس الوزراء تختص طبقاً لنص المادة  
الثانية من القرار بتحديد مفهوم الثورة الادارية وأهدافها وبمحت الاطار  
التنظيمى لها ومراجعة الأشكال التنظيمية، وأسلوب أداء الخدمات وتبسيطها ،  
والعمل على وضع القواعد التى تسكفل تحقيق الانضباط فى جميع الوحدات  
الادارية وفى أسلوب الادارة والتصدي للانحراف ومنع الازدواج فى الأداء  
وإدماج الخدمات المتكاملة وضغط الانفاق .

وانصت المادة الثالثة من القرار على أن اللجنة تعقد إجتماعاً أسبوعياً  
لمتابعة مساهم من أعمال وتقييم الإيجابيات والمخيمات وإقتراح التوجيهات  
والتعليمات اللازمة لمرعه الوصول إلى الاهداف المرجوة من الثورة الادارية  
وختمت هذه المادة بالعبارة الآتية « وتراعى اللجنة أن تتخذ قراراتها  
وتوجيهاتها على ضوء ما تسفر عنه الزيارات الميدانية لمواقع العمل » .

ويفهم من هذا القرار أن اللجنة سوف تباشر مهمتها فى مواقع العمل  
وقد لوحظ فعلاً أن اللجنة إنقلت فى أحد الايام إلى جبرك الاسكندرية  
لكي تبحث بنفسها مشكلة تكديس البضائع فى ميناء الاسكندرية .

ونظراً لأن اللجنة تتكون طبقاً للقرار المشار إليه برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعدد كبير من الوزراء ورئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ورئيس الجهاز المركزي للتعبيات وغيرهم من المتخصصين فإن إنشاء رئيس مجلس الوزراء والوزراء ورئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ورئيس الجهاز المركزي للتعبيات بالزيارات الميدانية لمواقع العمل تمهيداً لإصدار القرارات والتوجيهات والتعليمات يبدو مخالفاً لمبادئ التنظيم العلمي السليم لأسباب أساسية ثلاثة :

الاول : أن قيام اللجنة بالزيارات الميدانية لمواقع العمل بالصورة المشار إليها يدخل في نطاق مباشرة العمل التنفيذي، والقيام بمثل هذا العمل التنفيذي يخرج قطعاً عن اختصاص رئيس مجلس الوزراء والوزراء وغيرهم من الرؤساء الإداريين .

الثاني : أن قيام رئيس مجلس الوزراء والوزراء أعضاء اللجنة بهذا العمل التنفيذي يعطل قيامهم بوظائفهم الأصلية وهي وظائف أساسية هامة تفوق في الأهمية أعمال التنفيذ .

الثالث : أن طبيعة العمل التنفيذي تقتضى أن تكون مباشرته بصفة دائمة بمعنى أن يكون الرئيس التنفيذي حاضراً بنفسه في ميدان العمل باستمرار ولا يمكنه مباشرة هذا العمل التنفيذي بطريقة سليمة تحقق الأغراض المرجوة أن يقوم الرئيس التنفيذي بزيارته موقع العمل في فترات متقطعة كل أسبوع أو كل شهر مثلاً .

ولا شك أنه يتمذر على رئيس وأعضاء لجنة الثورة الادارية أن يباشروا بأنفسهم مهام الرئيس التنفيذي . ولا شك كذلك أن زيارة اللجنة لمواقع العمل في فترات متباعدة - حتى ولو فرضنا أن هذا يمكن عملا - لا شك أن مثل هذه الزيارات لا يمكن أن تحقق الاصلاح الإدارى المنشود .

١٢ أعلنت الإذاعة أخيرا في ( ١٤ أغسطس سنة ١٩٧٧ ) عن صدور قرار جمهورى بإنشاء مكتب للثورة الادارية يتبع نائب رئيس الجمهورية مهمته تلقى شكاوى الجمهور وتحقيقها وتحديد الجهة الادارية المسؤولة عما يشهته التحقيق من تفسير أو إهمال في الاستجابة للمطالب المشروعة للمواطنين .

وفي اعتقادنا أن لجنة الثورة الادارية السابق الإشارة إليها ومكتب الثورة الادارية الذى تقرر إنشاؤه أخيراً قد يكون لها بعض الاثر في رفع المعاناة عن بعض المواطنين في بعض الحالات لسكنها لا يمكن - في نظر مبادئ التنظيم العلمى - أن تعتبر وسيلة ناجحة لتحقيق الاصلاح الادارى أو تحقيق الثورة الادارية بمفهومها السلمى . ولهذا فلن يكون القرار الصادر بإنشاء لجنة الثورة الادارية والقرار الصادر بإنشاء مكتب الثورة الادارية في نظرنا أحسن حظا - من حيث تحقيق الاصلاح الادارى من القرارات العديده التى صدرت في هذا الشأن منذ سنة ١٩٥٧ وسبقت الإشارة إليها .

ثانيا : عن عدم تنفيذ القوانين الأربعة السابق الإشارة إليها أو سوء تنفيذها :

نوضع هذه الحقيقة فيما يلى بالنسبة لكل قانون من هذه القوانين على حده .

## ١ - قانون إنشاء ديوان الموظفين :

أنشئ هذا الديوان بالقانون رقم ١٩٠ لسنة ١٩٥١ بناء على توصيات الخبير الأنجليزي سنكر الذي استقدمته الحكومة - في ذلك الوقت - لدراسة نظام الموظفين وتقديم المقترحات في شأن إصلاحه وقد نص هذا القانون صراحة على عدم قابلية رئيس الديوان ووكيله للعزل ضمانا للإستقلال الديوان وعدم إخضاعه للمؤثرات السياسية ( الحزبية ) .

غير أنه تحت تأثير الظروف السياسية ألغى قانون إنشاء الديوان المشار إليه وأستعويض عنه بالقانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٥٢ الذي سلب الديوان كثيرا من الضمانات التي كانت مقرره في قانون إنشائه وإن كان الكثير من هذه الضمانات قد أعيد للديوان بعد ذلك بالقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٥٢ .

غير أنه في سنة ١٩٥٦ أريد عزل رئيس الديوان في حين أن المادة الخامسة من قانون الديوان كانت تنص على عدم قابليته للعزل ، وكان وجود هذه المادة في القانون يحول دون تحقيق رغبة الحكومة . لهذا وتحقيقا لهذا الغرض عدل نص المادة الخامسة المذكوره بالقانون رقم ٢٨٤ لسنة ١٩٥٦ بحيث أصبح عزل رئيس الديوان جائزا بقرار من رئيس الجمهورية وتم عزل رئيس الديوان بعد ذلك بقرار جمهوري طبقاً لأحكام النص الجديد .

ومن جهة أخرى كان الغرض من إنشاء الديوان أن يكون هو الجهاز المختص بإصلاح شؤون الموظفين وإبعادهم عن تأثير السياسة الحزبية وفقاً لإقتراحات الخبير سنكر وكان المفروض تبعاً لذلك أن يزود الديوان بأفضل عناصر الموظفين كفاية وخلقا .

ولكن الذى حدث فعلا هو عكس ذلك تماما . وقد سجل رئيس الديوان  
- فى ذلك الوقت - هذه الحقيقة فى تقريره السنوى عن عام ١٩٥٢ . فقد جاء  
فى مقدمة التقرير فى هذا الشأن على لسان رئيس الديوان ما يلى تثبتة هنا  
الأهمية . بقول رئيس الديوان فى تقريره :

« ولا يفوتنى فى هذه المقدمة - أن أذكر ما صاحب إنشاء الديوان من  
تعرف غير سليم إذا أقحمت الحكومة عليه جل موظفيه فقد وجد الديوان  
نفسه أزاء ميزانية أعدت له تنطوى على ما يأتى :

٢٦ وظيفة منشأة

١٠١ وظيفة منقولة من وزارة المالية

١١٦ وظيفة منقولة من وزارة الاقتصاد

٢٤٣ الجملة

فأقحمت الحكومة عليه جميع موظفى إدارة مستخدمى الحكومة وجانبا  
كبيراً من موظفى وزارة الاقتصاد الملغاه ولم تترك له الخيار فى اتقاء إذاته  
فاضطر أن يقبل بين موظفيه من يحمل أصغر المؤهلات كالاتدائية والكفاءة  
فى وظائف ذات مسؤولية كما اضطر أن يقبل جميع أنواع الشهادات العالية من  
زراعة إلى تجارة إلى هندسة . كل ذلك بدافع الرغبة فى استيعاب الزائدين  
عن الحاجة دون رعاية مقتضيات العمل ، فى حين أن أبسط مبادئ المنطق  
كانت تقضى بأن يختار لهذا الديوان الذى عهد إليه بأخطر المهام خلاصة  
الكفايات وزبدة المتخصصين .»

## ٢ - قانون الجمعيات التعاونية الزراعية رقم ٥١ لسنة ١٩٦٩ :

على الدستور الحالي (دستور سنة ١٩٧١) بتحديد الأركان الأساسية لتنظيم التعاون الزراعي (١) وصدر بشأن التعاون الزراعي بالذات قانون خاص هو القانون رقم ٥١ لسنة ١٩٦٩ بشأن الجمعيات التعاونية الزراعية (٢) وتضمن هذا القانون الأحكام التفصيلية التي تكفل سلامة البناء التعاوني الزراعي وضمان تحقيق أهدافه .

ونظراً لأن التنظيم السليم للبناء التعاوني يتطلب أن يتوفر لهذا البناء جهاز إداري سليم وأن يتمتع هذا الجهاز بالحماية والرعاية الكافية من جانب الدولة مع إخضاعه في نفس الوقت لرقابة جادة تكفل عدم إغراقه عن الطريق السوي . فقد عني المشرع بأن يضمن القانون رقم ٥١ لسنة ١٩٦٩ الفوائد والأحكام التي تكفل تحقيق هذه الغاية .

غير أن الذي حدث فعلاً كما أثبتت ذلك لجنة تقصى الحقائق إن المسؤولين والمختصين لم يهتموا بتنفيذ أحكام القانون بل أن الرئيس التنفيذي إتخذ إجراءات خطيرة مخالفة للقانون عرضته للمساءلة .

ومن هذا يتبين بوضوح أن العيب الحقيقي يكمن في عدم تنفيذ حكم القانون . ففياً يتعلق برعاية البناء التعاوني الزراعي وحمايته نص القانون على أن هذا البناء يتكون من الجمعيات التعاونية والاتحاد التعاوني الزراعي ، وأن الاتحاد يعتبر قمة البناء التعاوني الزراعي (م ٣) .

(١) المواد ٢٨ - ٣١ من الدستور .

(٢) النشرة التشريعية سنة ١٩٦٩ العدد الثامن ( أغسطس ) ص ٣٢٥٧ .

وانصت المادة ١٢ من القانون على أن الجمعيات التعاونية الزراعية تكون لها شخصية معنوية تكتسبها بشهر عقد تأسيسها وملخص نظامها الداخلي .  
وانصت المواد ١٩ ، ٣٠ ، ٣١ ، ٣٣ على أن كل جمعية تعاونية يكون لها مجلس إدارة يدير شئونها وتكون له جميع السلطات اللازمة لمباشرة الأعمال التي تتصل بنشاطها طبقاً للقانون ولأئحته التنفيذية . وأن أموال الجمعيات التعاونية تعتبر في تطبيق قانون العقوبات في حكم الأموال العامة ، كما أن العاملين بها وأعضاء مجلس إدارتها وأعضاء لجان مراقبيها يعتبرون في حكم الموظفين العموميين، وتعتبر أوراق الجمعية وسجلاتها وأختامها في حكم الأوراق والاختام والسجلات الرسمية .

وبالنسبة للاتحاد التعاوني الزراعي بصفة خاصة نص القانون على أنه يتكون من الجمعية التعاونية الزراعية العامة ومن الجمعية العامة للإصلاح الزراعي ومن الجمعية العامة لاستصلاح الأراضي ومن جميع جمعيات المحافظات ومن الجمعيات النوعية التي تشمل منطقة عملها أكثر من محافظة أو تعمل على مستوى الجمهورية ( م ٦٤ ) . وطبقاً لنص المادة ٦٦ من القانون :

« يسرى على الاتحاد وعلى كل من يعمل فيه ما يسرى على الجمعيات التعاونية الزراعية ومن يعمل فيها من أحكام موضوعية وإجرائية فيما لا يتعارض مع الأحكام الخاصة به .

وأم ما يلاحظ على الأحكام الخاصة بالاتحاد التعاوني في هذا

المقام أمران :

الأول . أن الإتحاد التعاوني يمثل الحركة التعاونية الزراعية بمختلف فروعها وقطاعاتها في حدود خطة الدولة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وأن له بهذه الصفة إختصاصات واسعة بل أنها تبدو شاملة (١) .

الثاني : والأمر الثاني أن إختصاص الإتحاد يشمل الرقابة على الجمعيات التعاونية الزراعية (٢) .

وقد أوجبت المادة ٥٧ من القانون على الإتحاد - لضمان القيام بهذه الرقابة - أن ينشئ جهازا متخصصا لمراجعة وإعتماد حساب الجمعيات ومستنداتها وحساباتها وجرد خزائنها ومخازنها والمعاونة في إعداد التقارير السنوية والميزانيات وإعتماد هذه الميزانيات تمهيدا لعرضها والتصديق عليها من مجالس الادارات والجمعيات العمومية .

(١) يكفي للدلالة على مدى إتساع هذا الإختصاص أنه يشمل الإسهام في تنفيذ خطة الدولة في القطاع الزراعي ، تمثيل الحركة التعاونية الزراعية في الداخل والخارج ، المعاونة في إعداد التشريعات التعاونية الزراعية وإبداء الرأي فيها قبل إصدارها ، تلك وإدارة أجهزة التعلیم والتدريب التعاوني ودعم الأجهزة الأخرى التي تقوم بذلك ، عقد المؤتمرات التعاوني العام ومتابعة تنفيذ توصياته والاشتراك في المؤتمرات التعاونية على جميع المستويات ، إجراء البحوث والدراسات المتخصصة ونشرها واستخلاص النتائج منها - ، إصدار الصحف والنشرات التعاونية اللازمة لنشر كل ما يتصل بالنشاط التعاوني من وثائق وقرارات وبحوث الخ .

(٢) يهدنا مع ذلك أن نلقت النظر إلى إختصاص مجلس إدارة الإتحاد ورئيس الإتحاد بالنسبة للجمعيات التعاونية لا يشمل أبدا التدخل المباشر في إدارة هذه الجمعيات أو تبعية أدق لا يشمل مباشرة الإختصاصات المقررة لمجلس إدارة الجمعية ومديرها المستول .

كما يقوم هذا الجهاز باعداد ومراجعة ميزانيات التصفية والادماج والتجزئة واستيفاء الاجراءات الخاصة بها ( م ٥٧ ) ويتولى الجهاز أيضا التفتيش على أعمال الجمعيات من النواحي المالية والادارية والفنية ومراقبة نشاطها وفحص أعمالها للتحقق من سلامتها ( م ٥٧ ) .

وحرصا على تنظيم سير العمل في الجمعيات التعاونية تنظيميا سليما يكفل حسن سير العمل نصت المادة ٦٨ من القانون صراحة على أن مجلس إدارة الاتحاد يضع لأنظمة بنظام العاملين بوحدة البنبان التعاونى الزراعى متضمنة قواعد التعيين والإعارة والتدب والنقل وحقوق وواجبات العاملين وقواعد وإجراءات التأديب . واشترطت المادة صدور هذه الأنظمة بقرار من الوزير .

وفىما يتعلق بالرقابة على الجهاز التعاونى الزراعى خصص المشرع الباب السادس من القانون لبيان أحكام الرقابة . وحددت المادتان ٥٢ ، ٥٣ الأجهزة المختصة بالرقابة على البنبان التعاونى بوجه عام وهى الوزير المختص والجهة الادارية المختصة . ونصت المادة ٨٩ من القانون على أن الوزير المختص يحدد بقرار من رئيس الجمهورية وأن الجهة الادارية المختصة تحدد بقرار من الوزير . وقد حدد قرار رئيس الجمهورية رقم ١٨١٤ لسنة ١٩٦٩ الوزير المختص وهو وزير الزراعة والاصلاح الزراعى كما حدد قرار الوزير الجهة الادارية المختصة وهى المؤسسة المصرية التعاونية الزراعية العامة . وبمقتضى القرار الجمهورى رقم ١٨٦٣ لسنة ١٩٧١ حلت الهيئة العامة للتعاون الزراعى محل المؤسسة المصرية التعاونية وقد سبقت الإشارة إلى الجهاز المختص بمراجعة وإعتماد حسابات الجمعية التعاونية الذى عهد القانون إلى الإتحاد التعاونى بإشائه .

وتضيف هنا أن المادة ٥٠ من القانون نصت على أن الوزير المختص يصدر  
لأئحة تنفيذية تحدد طريقة وأسلوب قيام هذا الجهاز بعمله ونصت المادة ٥٤  
على أن يكون لكل جمعية لجنة للمراقبة .

وخولت المواد ٦٠ ، ٦٩ ، ٥٨ ، ٧٠ ، ٧٣ ، ٧٤ ، ٧٥ الوزير المختص  
والجهة الإدارية المختصة حقوقا وسلطات واسعة إزاء أعمال الجمعيات التعاونية  
الزراعية وإزاء أعضائها ( اعتراض على القرارات وقف تنفيذ القرار - حل  
مجلس الإدارة - إسقاط العضوية - حل الاتحاد ) .

وبالرغم من إننا نرى أن نظام التعاون الزراعي الذي تقرر بالقانون رقم  
٥١ لسنة ١٩٦٩ شابه بعض العيوب التنظيمية التي يتعين النظر في علاجها إلا  
أنه لا شك أنه كان يمكن النهوض بالحركة التعاونية في مجال الزراعة وتحقيق  
كثير من الأهداف التي أراد المشرع تحقيقها باصدار هذا القانون لو أن  
أحكامه نفذت تنفيذا كاملا سليما .

ولا شك كذلك أن مأساة الاتحاد التعاوني والانحرافات التي نسبت إلى  
رئيس الاتحاد وأثارت الصحافة والرأي العام ، وما ترتب على ذلك من أضرار  
أصابت الحركة التعاونية والمصاحبة القومية . لا شك أن السبب الحقيقي لذلك  
كله لا يرجع إلى عيب القانون وإنما يرجع إلى عدم تنفيذ أحكام القانون  
خصوصاً من جانب السلطات المسؤولة عن هذا التنفيذ كما أشارت إلى ذلك  
بمق اللجنة التي شكلها مجلس الشعب لبحث بعض الموضوعات المتعلقة  
بالاتحاد التعاوني الزراعي المركزي (١) فقد أثبت تقرير اللجنة المذكورة .

(١) يراجع في ذلك التقرير الذي أعدته اللجنة المركزية في الموضوع وعرض  
على مجلس الشعب بتاريخ ١٤ / ٨ / ١٩٧٦ وناقشه المجلس وأقره .

١ - إن الجهاز المحاسبي الرقابي المنصوص عليه في المادة ٥٧ من القانون لم ينفشاً .

٢ - إن لجنة المراقبة المنصوص عليها في المادة ٥٤ من القانون لم تنشأ .

٣ - أنه لم يتم إعداد وإعداد لأنحة العاملين بالبنين التعاوني المنصوص عليها في المادة ٦٩ من القانون .

٤ - إن مجلس إدارة الاتحاد التعاوني لم يمارس الجزء الأكبر من اختصاصاته المنصوص عليها في القانون وإن هذه الاختصاصات تولت ممارستها لجنة تنفيذية شكلت بالمخالفة لأحكام القانون ولم يرد لها ذكر في القانون .

٥ - إن الوزير المختص والجهة الادارية المختصة لم يباشرا اختصاصاتها المقررة في القانون أو بعبارة أخرى أغفلا تنفيذ أهم أحكام القانون وهي الأحكام المتعلقة بالرقابة على الجمعيات التعاونية وعلى الاتحاد المركزي بالذات .

### ٣ - قانون الكسب غير المشروع :

نشأت فكرة محاربة الكسب غير المشروع في ذهن المشرع قبل الثورة تحت تأثير : إتساع اختصاصات الدولة نتيجة زيادة اشرافها على شؤون الإقتصاد والمال والتجارة واضطلاعها بمهام جسيمة في ميادين التعليم والتعمير والاصلاح الاجتماعي وما استتبعه ذلك من ضخامة الأموال التي يسلط عليها عملها مباشرة أو من طريق غير مباشر وما صاحب الحرب الأخيرة من ظروف ومن تيارات مالية كان لها صداها في صفوف المباشرين

للوظائف أو الخدمة العامة (١).

وتحت تأثير هذه الأفكار بدأت الحكومة منذ سنة ١٩٥٢ في وضع التشريعات وإصدار القرارات التي تحرم الكسب غير المشروع وتعاقب عليه في مختلف صورته وأشكاله بغية تحقيق الهدف الأساسي وهو حماية أموال الدولة ومنع إبحراف الموظفين ومن في حكمهم. عن متصل أعمالهم بتلك الأموال.

ففي ٢٥ من أكتوبر سنة ١٩٥١ صدر أول قانون بشأن الكسب غير المشروع وهو القانون رقم ١٩٣ لسنة ١٩٥١ بعد مناقشة، ستفيضة أمام مجلسي الشيوخ والنواب.

وفي ٢ من أبريل سنة ١٩٥٢ صدر قرار وزير العدل متضمنا الاجراءات التي تتبع في تنفيذ أحكام هذا القانون.

وخلال سنة ١٩٥٢ عدت أحكام هذا القانون مرتين الأولى في أول أبريل بالمرسوم بقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٥٢ والثانية في ٢٠ أبريل سنة ١٩٥٢ بالمرسوم بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٥٢.

وفي ٤ من أغسطس من نفس السنة ١٩٥٢ ألغى القانون رقم ١٩٣ لسنة ١٩٥١ المشار إليه وحل محله المرسوم بقانون رقم ١٣١ لسنة ١٩٥٢ في شأن الكسب غير المشروع.

وفي ٦ من أغسطس سنة ١٩٥٢ صدر مجلس الوزراء بالاجراءات التي تتبع في تنفيذ المرسوم بالقانون المذكور.

(١) راجع المذكرة الايضاحية للمرسوم بقانون رقم ١٩٣ لسنة ١٩٥١.

وفي ١٧ من سبتمبر سنة ١٩٥٢ صدر المرسوم بقانون رقم ١٩١ لسنة ١٩٥٢ بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم ١٣١ لسنة ١٩٥٢ المشار إليه .

وبعد إنقضاء فترة لا تتجاوز العشر سنوات صدر في سنة ١٩٦١ في شأن الكسب غير المشروع القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٦١ وبعده بسنوات قليلة صدر القانون رقم ١١ لسنة ١٩٦٨ . وأخيراً صدر في ١٦ من يوليو سنة ١٩٧٥ القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ ونص فيه صراحة على إلغاء القانون رقم ١١ لسنة ١٩٦٨ مع استمرار العمل به وبالمرسوم بقانون رقم ١٣١ لسنة ١٩٥٢ والقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٦١ بالنسبة لمن كانوا يخضعون لها وتركوا الخدمة أو زالت صفتهم قبل العمل بالقانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ .

ولاشك أن من حق الباحث المنصف أن يرتب على صدور كل هذه التشريعات في موضوع الكسب غير المشروع نتيجته الطبيعية وهي شدة حرص الحكومة على حماية أموال الدولة من عبث المنحرفين من رجالها وأخذ هؤلاء المنحرفين بالشدة بتطبيق أحكام القانون عليهم دون هوادة .

ولكن الواقع الذي حدث فعلا عكس ذلك تماما . فانه يبدو أن كل القوانين السابقة على القانون الأخير الصادر سنة ١٩٧٥ لم تنفذ . أو بعبارة أكثر دقة أن الحكومة لم تعن بتنفيذ هذه القوانين العديدة التي أصدرتها قبل سنة ١٩٧٥ وأن هذه القوانين بقيت منذ إصدارها مجرد حبر على ورق دون أن يكون لها أي أثر في تحقيق الآمال التي عاقت عليها وهذا هو ما أثبتته المستشار مختار محسن مدير عام جهاز الكسب غير المشروع في

حديث له نشر بجريدة الأهرام في العدد الصادر بتاريخ ٢٣/٩/١٩٢٦ بمناسبة صدور قرار وزير العدل بنقله من إدارة الكسب غير المشروع وإلغاء نذبه للعمل بهذه الإدارة .

فقد جاء في هذا الحديث أن جهاز الكسب غير المشروع خلال الفترة التي انقضت منذ بدء تنفيذ القانون الجديد وهي تسع شهور تم فحص ٥٠٠ حالة وكشف عن ١٠٠ مخالفة للقانون أي ١٠٠ متهم . ويقوم بوضوح من حديث المستشار مدير الجهاز أن تنفيذ القانون على هذه الصورة يحدث لأول مرة منذ ٢٥ سنة كان فيها القانون مجمدا وأنه لم يقدم خلال هذه المدة الطويلة السابقة متهم واحد للمحاكمة .

#### ٤ - قانون الوظيفة الواحدة :

يتمتع موضوع وحدة أو تعدد الوظائف بالنسبة للموظف الواحد من أهم الموضوعات التي يثور حولها البحث في معرض تنظيم شؤون الموظفين وفقاً للمبادئ التنظيمية السليمة .

وقد ناز البحث في هذا الموضوع في مصر من نحو خمس عشرة سنة وانتهى الرأي إلى إقرار مبدأ وحدة الوظيفة بالنسبة للموظف الواحد بالقانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٦٦ .

فنصت المادة الأولى من هذا القانون صراحة على أنه « لا يجوز أن يعين أي شخص في أكثر من وظيفة واحدة سراً في الحكومة أو في المؤسسات العامة أو في الشركات أو الجمعيات أو المنشآت الأخرى ، (١) » .

(١) النشرة التشريعية عدد يوليو سنة ١٩٦٦ ص ٢٢٠٨ .

والنص بهذه الصيغة جاء قاطعا في تحريم تعيين أى شخص فى أكثر من وظيفة واحدة من وظائف الحكومة أو المؤسسات العامة والهيئات العامة أو الشركات أو الجمعيات أيضا كان نوع الوظيفة . وإن كان يلاحظ مع ذلك أنه اقتصر على تحريم التعيين فقط فى أكثر من وظيفة فلم يمنع قيام الموظف بعمل آخر غير أعمال وظيفته مقابل أجر إضافى غير مرتب الوظيفة الأصلية (١) .

وقد كان يمكن تطبيق هذا النص رغم قصوره فى بعض النواحي لكى يتحقق الغرض الأساسى الذى توخاه المشرع بالقضاء على عيب خطير فى نظام التوظيف إنثار إنتباه جمهور الشعب وسخطه وهو تكديس الوظائف فى أيدى قليلة مع حرمان كثير من المستحقين من تولى هذه الوظائف .

غير أنه يبدو أن الحكومة — جريا على السنة السيئة التى أتبعتها — أكتفت بإعلان المبدأ وإقراره فى قانون واجب النفاذ من وجهة النظر الدستورية والتشريعية دون أن تعنى بتنفيذه فعلا .

ولهذا فقد بقى الوضع بعد صدور القانون على حالته كما كان قبل صدور القانون وبقيت الشكوى من سوء الحال قائمة بعد صدور القانون كما كانت قبل صدوره .

وأخيراً وبعد إنقضاء أربعة عشر عاما منذ صدور القانون حاول مجلس الوزراء إحياء القانون فقرر بجلسة ٣ من أبريل سنة ١٩٧٥ تطبيق قانون الوظيفة الواحدة من أول مايو .

(١) أنظر فى شرح هذا القانون ، ولفنا « سياسة الوظائف العامة فى ضوء

غير أن هذا القرار بدوره لم يحدث أثراً كما تنطق بذلك البيانات الواضحة الصريحة التي نشرتها الصحف عن الموضوع في تاريخ لاحق (١) .

(١) نشرت الأخبار بعددها الصادر في ٩ من يولية سنة ١٩٧٥ خبراً عن هذا الموضوع لأحد محرريها تحت عنوان بالنظ الكبير نصه كما يلي .

« ضجة حول تطبيق قانون الوظيفة الواحدة ثم لا شيء . ما زال القانون كما كان منذ ١٤ عاماً جبراً على ورق » .  
أما الخبر فقد جاء فيه ما يلي :

« بدأ تنفيذ قانون الوظيفة الواحدة . . . . . وبمعنى أصح أعيد احياء القانون الصادر منذ ١٤ عاماً . فقد صدر كتاب دورى وزع على جميع إدارات شئون العاملين بضرورة الإلتزام بتطبيق أحكام قانون حظر الجمع بينوظيفتين رقم ١٣٥ لسنة ١٩٦١ ولكن ماذا حدث » .

« الذى حدث - الذى حدث بعد كل هذه الضجة التى أثيرت حول ضرورة تنفيذ هذا القانون وإحترامه أن ظل - كما كان - جبراً على ورق » .

« كل وزير أحال الكتاب الدورى إلى مدير شئون العاملين . . . . . وكل مدير لشئون العاملين تفحص فيه طويلاً ثم وضعه فى درج مكتبه . . . . . وكأن شيئاً لم يكن . . . . . ولم تبحث حالة موظف واحد يجمع بين وظيفتين . . . . . ولم يسأل أى موظف عما إذا كان يجمع بين وظيفتين أم لا » .