الفصل الثانى

موضوع الإصلاح الإدارى

إن الاصلاح الادارى يتجه إتجاها طبيعيا نحو السلطة أو الهيئة أو الجهاز الذى يتولى الوظيفة الادارية بمعناها العام . والوظيفة الادارية بهذا المعنى تتكون من ثلاثة عناصر وهى :-

(١) تحديد ورسم السياسة العامة بالنسبة للدولة أو المشروع العام وتحديد وسائل تنفيذ هذه السياسة .

(٢) أعمال التنفيذ وتشمل تسيير حركة العمل باصدار الاوامر والتوجيهات للموظفين والعمال وتوزيع العمل بينهم ومراقبتهم لضمان حسن قيامهم بأعمالهم .

(٣) التنسيق بين الاجهزة التى تتولى التنفيذ والرقابة العامة على تنفيذ السياسة العامة عن طريق الحكم على نتائج تنفيذ هذه السياسة وتقدير النتائج المترتبة على التنفيذ .

وهذه الوظيفة بعناصرها الثلاثة تتولاها فى الدولة سلطتان :

السلطة الاولى : تشمل وظيفتها رسم السياسة الادارية والرقابة العامة على تنفيذ هذه السياسة والتنسيق بين الاقسام الادارية الرئيسية وذلك كله بالنسبة للدولة كلها كمجموع . وهذه هى السلطة التى رأينا أن نطلق عليها أسم سلطة القيادة ويمثلها عندنا وفى ظل الدستور الحالى ـ دستور ١٩٧١ ـ رئيس الجمهورية والحكومة .

والسلطة الثانية : هى السلطة التى تتولى إدارة المرافق العامة والمشروعات الحكومية وتنفيذ السياسة العامة التى ترسمها سلطة القيادة . وهذه هى السلطة الادارية بمعناها المعروف فى فقـــه القانون الادارى وقضاء مجلس الدولة . وتشمل وفقا لأحكام الدستور الحالى الوزارات والمؤسسات العامة والهيئات العامة والأدارة المحلية .

ونظراً لأن الأصلاح يجب أن يتناول سلطة القيادة والسلطة الادارية ، فقد رأينا أن نطلق اصطلاح «الجهاز الادارى» على السلطتين اللتين تتوليان الوظيفة الادارية بمعناها العام ، وهما سلطة القيادة والسلطة الادارية .

وإذا كانت السلطة الادارية تعتبر من الناحية القانونية سلطة متميزه عن سلطة القيادة ، إلا أنه من الناحية التنظيمية يلاحظ أن سلطة القيادة تباشر بطبيعة وضعها إختصاصات إدارية أساسية تشمل رسم السياسة الادارية وتحديد وسائل تنفيذ هذه السياسة والتنسيق بين السلطات الادارية التى تتولى التنفيذ والرقابة العليا على هذه السلطات . وهذه هى الاختصاصات المعروفة باسم وظائف الادارة العليا .

ومعنى هذا أن سلطة القيادة والسلطة الادارية يشتركان معا فى مباشرة الوظيفة الادارية بمعناها العام الذي يشمل رسم السياسة والتنسيق والرقابة العليا كما يشمل أعمال الادارة التنفيذية .

وعلى هذا الأساس يكون موضوع الاصلاح الادارى هو الجهاز الذى يتولى وظائف الادارة العليا ووظائف الادارة التنفيذية على السواء وهـذا هو الجهاز الذى نرى أن نطلق عليه اصطلاح « الجهـاز الادارى للدولة »

ويشمل هذا الجهاز فى مصر وفقاً لأحكام الدستور الحالى ومبادىء القانون الادارى رئيس الجمهورية والحكومة (بمعناها المحدد فى الدستور) ، والوزارات ، والمؤسسات العامة ، والشركات العامة ، والهيئات العامة ووحدات الادارة المحلية .

غير أنه يلاحظ مع ذلك أن المشرع المصرى استعمل اصطلاح « الجهاز الادارى للدولة بمعنى مختلف . فطبقاً لنص المادة الأولى من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ » يتألف الجهاز الادارى للدولة من وزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الادارة المحلية ، وتكرر النص بنفس الصيغة فى قانون العاملين المدنيين بالدولة الحالى رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١. ومعنى هذا أن المشرع يخرج من نطاق الجهاز الادارى للدولة والمؤسسات العامة والشركات العامة والهيئات العامة فضلا عن رئيس الجمهورية والحكومة .

ولا شك أنه إذا جاز قصر اصطلاح الجهاز الادارى للدولة على الأشخاص الادارية العامة باستبعاد رئيس الجمهورية والحكومة على أساس أن هذا الاصطلاح يقتصر من الناحية القانونية على السلطة الادارية فقط دون سلطة القيادة ، فان استبعاد المؤسسات العامة والشركات العامة والهيئات العامة من نطاق الجهاز الادارى للدولة الذى يتولى الادارة التنفيذية يعتبر فى نظرنا إجراءاً خاطئاً ليس له ما يبرره .

ويبدو أن السلطات المختصة تنبهت أخيراً لهذا الخطأ القانونى وحاولت إصلاحه بوسائل مختلفة نبينها فيما يلى .

١ ـ فى الموازنة العامة للدولة لسنة ١٩٧١ ـ ١٩٧٢ تجنبت وزارة الخزانة استعمال اصطلاح « الجهاز الادارى للدولة » فى التعبير عن الموازنة الخاصة بالوزارات واستعملت بدلا منه اصطلاح « الجهاز الادارى للحكومة » .

وعلى هذا الأساس قسمت الموازنة العامة للدولة إلى خمسة أقسام هى :

١ ـ موازنة الجهاز الادارى للحكومة . ٢ ـ موازنة الهيئات العامة .

٣ ـ موازنة المؤسسات العامة . ٤ ـ موازنة صناديق التمويل الخاصة .

٥ ـ الادارة المحلية . وظل الأمر يسير على هذا المنوال فى الموازنات العامة التالية . فالموازنة العامة للدولة لسنة ١٩٧٥ قسمت إلى خمسة أقسام على نفس الأساس .

ومعنى هذا أن الجهاز الادارى للدولة يشمل فى الموازنة العامة للدولة الأقسام الخمسة المشار إليها فيها وأنه ليس مقصورا على الوزارات ومصالحها ووحدات الادارة المحلية كما يقول النص المشار إليه .

٢ — كانت المادة ٨٩ من مشروع الدستور الحالى (دستور ١٩٧١) قبل تعديلها أمام اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكى تستخدم للتعبير عن العاملين فى الوزارات والمصالح ووحدات الادارة المحلية اصطلاح «العاملين فى الدولة » تمشيا مع النص الوارد فى قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة ، كما كانت تستخدم للتعبير عن العاملين فى المؤسسات العامة والشركات التابعة لها اصطلاح « العاملين بالقطاع العام » . وكان المستفاد من صياغة النص على هذه الصورة أن أصطلاح « الدولة » مقصور على الوزارات والمصالح والادارة المحلية وأنه لا يشمل القطاع العام ؛ وأن الجهاز الادارى للدولة

لا يشمل تبعا لذلك أجهزه القطاع العام . وكان النص بهذه الصيغة يتفق مع المعنى المستفاد من النص الوارد فى قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة فى هذا الشأن .

غير أن اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكى عدلت نص المادة ٨٩ من مشروع الدستور واستعاضت عن اصطلاح « العاملين فى الدولة » باصطلاح « العاملين فى الحكومة » وبذلك أصبح نص المادة فى صيغته النهائية كما يلى .

« يجوز للعاملين فى الحكومة وفى القطاع العام أن يرشحوا أنفسهم ... » والنص بهذه الصيغة النهائية قاطع فى أن كلا من الوزارات والمصالح ، والمؤسسات العامة والشركات العامة ، يدخل فى نطاق الجهاز الإدارى للدولة (١) .

٣ — تضمن القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة نصوصا تؤيد هذا النظر نشير إليها وهى كما يلى :

مادة ٣ ـ « تشمل الموازنه العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التى يقوم بها كل من الجهاز الإدارى، ووحدات الإدارة المحلية ، والهيئات العامة والمؤسسات العامة وصناديق التمويل الخاصة وأية أجهزة أو وحدات عامة أخرى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء .

مادة ١٩ ـ « يحدد الفائض وإعانة العجز لكل من موازنات الجهاز الإدارى للحكومة ، والهيئات العامة وما فى حكمها سنويا ويؤول الفائض للخزانة العامة كما تتحمل باعانة العجز » .

---

(١) أنظر لنا «مسئولية الإدارة فى تشريعات البلاد العربية ١٩٧٢ ص ١٠-١٢ .

« ومع مراعاة القرارات المنظمة لعمليات التمويل يسوى فائض المؤسسات العامة وصناديق التمويل وما فى حكمها طبقاً لأحكام قانون المؤسسات العامة والقرارات الصادرة فى هذا الشأن » .

مادة ٢٦ ـ « على كل من الجهاز الإدارى للحكومة ، ووحدات الحكم المحلى والهيئات والمؤسسات العامة والوحدات التابعة لها تقديم بيانات إلى وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية ، ووزارة التخطيط ، والجهاز المركزى للمحاسبات ... » .