

# الفصل الثالث

## وسائل تحقيق الإصلاح الإدارى

### ١١. بحث الأول

#### تحديد وسائل الإصلاح الإدارى بوجه عام

تقصد بوسائل الإصلاح الإدارى الوسائل والأساليب والاجراءات التى يمكن عن طريقها أو بواسطتها التوصل إلى تنظيم الجهاز الإدارى فى الدولة تنظيماً علمياً سليماً .

ويمكن حصر الوسائل التى لجأت إليها الدول لتحقيق الإصلاح الإدارى فى العصر الحديث فى ثلاث وسائل رئيسية وهى :-

١ - إنشاء لجان مؤقتة لدراسة عيوب الجهاز الإدارى وإقتراح وسائل إصلاحه .

٢ - الاستعانة بالخبراء الأجانب .

٣ - إنشاء هيئات فنية دأمة متخصصة فى مسائل التنظيم الإدارى .

وقد أثبتت تجارب الدول عدم نجاح اللجان المؤقتة فى تحقيق الإصلاح المنشود . والإجماع منعمد بين الفقهاء وخبراء التنظيم على أن اللجان المؤقتة لم تنجح فى تحقيق الإصلاح . وفى هذا المعنى نقرأ فى المقال الافتتاحى للمجلة الدولية العلوم الإدارية ( ١٩٥٠ عدد ٤ ص ٦٨٤ - ٦٩٤ ) ما يلى :

وأن اللجان المؤقتة التي تنشأ لتحقيق الإصلاح الإداري لها، بمر اجتماعي وسياسي مفهوم وهو أن إنشاءها يعتبر عاملاً مهدئاً للرأي العام الذي يشكو من العيوب ويطالب بالإصلاح حيث يكون العيب المشكور منه بسيطاً يسهل علاجه .

أما حيث يكون الجهاز الإداري فاسداً معطلاً وحيث تكون ثمة حاجة ملحة لإصلاح أساسي، فقد أثبتت التجارب بما لا يدع مجالاً لأي شك فشل اللجان المؤقتة في تحقيق الإصلاح الإداري وفي نفس المعنى يقول الفقيه الفرنسي Dubois Richard في مؤلفه *Organisation technique de l'Etat* السابق الإشارة إليه .

وإن اللجان التي شكلت لإصلاح الجهاز الحكومي في فرنسا فشلت في مهمتها رغم الجهود التي بذلتها ورغم أهمية التقارير التي قدمتها وذلك بعكس الحال بالنسبة لإصلاح المشروعات الخاصة . ويرجع السبب في ذلك إلى أن لججان الإصلاح الحكومي مؤقتة يقتصر عملها على تقديم التقارير . أما الهيئات المختصة بإصلاح المشروعات الخاصة فهي هيئات دائمة تشمل مهمتها مراقبة التنفيذ (راجع ص ١٠٢ . ٢٤٤) .

وبالنسبة لوسيلة الإصلاح الثانية وهي الاستعانة بالخبراء الأجانب ، يلاحظ أن الجهاز الإداري في كل دولة يجب أن يكون متفقاً في تكوينه وتنظيمه مع ظروف البلاد التي تنشأ فيها وأحوالها نظراً لإختلاف ظروف كل بلد وأحوالها عن الأخرى .

ولهذا فإن الإصلاح الحقيقي لا يمكن أن يأتي إلا عن طريق أشخاص

ملمين تماماً بظروف البلاد وأحوالها . والخبراء الأجانب لا يكونون عادة ملمين بهذه الظروف والأحوال . ولهذا فإنه يخشى أن تجبى مقترحاتهم متأثرة بظروف بلادهم هم غير صالحة للتطبيق في البلاد التي يقدمون لها خبرتهم وفي هذه الحالة لا يمكن أن تحقق هذه المقترحات الإصلاح المنشود .

ويرى العلماء الأجانب أنفسهم أنه يجب الاحتراس في الاستعانة بالخبراء الأجانب في إصلاح الجهاز الإدارى في الدولة . وأن فائدة هؤلاء الخبراء تظهر فقط فيما يتعلق بإدارة الطريق أمام الدارسين من أهل البلد التي يوجد فيها الجهاز الإدارى . أو بعبارة أخرى يمكن الاستفادة من الخبراء الأجانب في تعليم المواطنين طرق البحث والدراسة . وعن طريق استخدام الطرق العلمية في البحث والدراسة يمكن للمختصين من المواطنين أن يعملوا بأنفسهم لتحقيق الإصلاح المنشود طالما أنهم إدرى من الخبراء الأجانب بظروف بلادهم وأحوالها وهم لذلك يكونون أقدر على معرفة أوجه الإصلاح التي تناسب هذه الظروف .

وأود أن أتبه هنا إلى أن رأى الذى عرضناه فيما تقدم فى شأن الخبراء الأجانب ليس رأياً شخصياً ولكنه رأى العلماء الأجانب الذين كتبوا فى هذا الموضوع أو تحدثوا بشأنه فى المؤتمرات الدولية للعلوم الإدارية (١) .

(يراجع مقال مجلة العلوم الإدارية السابق الإشارة إليه) .

(١) راجع المرجع السابق وأنظر أيضاً لنا « الإصلاح الإدارى » بحث نشر

ويلاحظ أن تجارب مصر فيما يتعلق بالاستعانة باللجان المؤقتة والخبراء الأجانب أثبتت عدم نجاح هاتين الوسيلتين في تحقيق الإصلاح ، وقد سبق بيان ذلك .

بقيت الوسيلة الثالثة والأخيرة لتحقيق الإصلاح الإداري وهي إنشاء هيئة فنية دائمة متخصصة للإصلاح الإداري وهذه هي الوسيلة التي أجمع رأي الفقهاء وخبراء التنظيم على صلاحيتها لتحقيق الإصلاح .

وتوجد مثل هذه الهيئة في كثير من دول العالم في الوقت الحاضر ويطلق عليها اسم هيئة أو إدارة التنظيم وطرائق العمل *Organization and Methods STAFF Revue administratives des sciences odmnistratnes* . وهي تتكون من إدارة مركزية تتبع سلطة القيادة في الدولة ومن إدارات فرعية تتبع الوزارات ويرمز لها عادة بالحرفين O & M . وقد خصصت مؤلفات وبحوث عديدة لدراسة نظام هذه الهيئة وتكوينها وإختصاصاتها وكيفية أداء رسالتها نذكر منها على سبيل المثال كتاب *arnold Miles* الذي نشر في سنة ١٩٥١ تحت إشراف المعهد الدولي للعلوم الإدارية (١) .

---

Central O & M Offices what they do and where they are (١)

وأنظر أيضاً :

Baratim : *Organisation et Methodes* dans *L'administration Publique* 1963 .

## المبحث الثانى

### تمديد وسائل الإصلاح الإدارى فى مصر

إن الإصلاح الإدارى هو كما سبق القول عملية تتعلق أولاً وأخيراً بالتنظيم . وقد سبق القول أيضاً بأن التنظيم الذى نقصده هو التنظيم العلمى للجهاز الإدارى فى الدولة وأن هذا يشمل تنظيم سلطة القيادة والسلطات الإدارية معا .

وعلى هذا الأساس يمكن القول الآن أن وسائل الإصلاح الإدارى تنحصر أولاً وأخيراً فى التنظيم العلمى الشامل للجهاز الإدارى فى الدولة وأن هذا يشمل تنظيم بناء الجهاز الإدارى وتنظيم سير العمل فيه كما يشمل تنظيم شئون العاملين فى هذا الجهاز . وهذا ولا شك قول سليم .

غير أنه من الثابت أيضاً أن التنظيم العلمى للجهاز الإدارى فى الدولة يعتمد فى تحقيق أهدافه على دعامة تميز أساسيتين .

الأولى : السياسة العامة للدولة بصفة عامة والسياسة الإدارية بصفة خاصة .  
الثانية : الموظفون الصالحون لتولى وظائف الإدارة العليا فى دائرة سلطة القيادة . وكذلك أولئك الذين يتولون وظائف الإدارة التنفيذية فى محيط السلطة الإدارية .

وعلى هذا فإن الخطوة الأولى الأساسية فى سبيل تحقيق الإصلاح الإدارى فى نظرنا تبدأ برسم سياسة عامة سليمة للدولة تشمل جميع نواحي الحياة فى المجتمع وبصفة خاصة الناحية الإدارية .

ومن هذا المنطلق يمكن القول بأن الوسيلة الأولى الأساسية لتحقيق الإصلاح الإداري تتركز أساساً في رسم سياسة عامة للدولة بطريقة علمية سليمة مع توجيهه عناية خاصة نحو السياسة الإدارية . ويمكن تحقيق ذلك من طريق تنظيم سلطة القيادة في الدولة تنظيمًا علميًا سليمًا يكفل حسن قيام هذه السلطة بوظائفها على أكمل وجه .

ومن المسلم به علمياً أن التنظيم السليم لسلطة القيادة يقتضى إنشاء جهاز متخصص دائم يتولى تزويد هذه السلطة بالدراسات والبحوث العلمية والتجارب العملية التي تعينها وتمكنها من تحديد السياسة العامة للدولة وبصفة خاصة السياسة الإدارية .

أما الخطوة الأساسية الثانية في سبيل تحقيق الإصلاح الإداري فهي توفير الموظفين الصالحين لتولى وظائف الإدارة العليا والإدارة التنفيذية في نطاق سلطة القيادة والسلطات الإدارية . وتحقيق هذا الهدف يتطلب إتخاذ إجراءات أساسية :

الأول : إعداد الموظفين الذين يعهد إليهم بتولى وظائف القيادة الإدارية أعداداً خاصاً يضمن تأهيلهم لتولى هذه الوظائف بكفاءة وجدية .

والثاني : تدريب الموظفين الذين يعهد إليهم بوظائف الإدارة التنفيذية وفقاً لأحدث وسائل التدريب العلمية المعروفة في الوقت الحاضر بغية ضمان تأهيلهم للقيام بأعباء وظائفهم على أحسن وجه .

ويلاحظ في هذا الصدد بالنسبة لمصر بصفة خاصة أنه قد أنشئت أجهزة ومعاهد مختلفة ومتعددة بقصد معاونة سلطة القيادة ( رئيس الدولة

والحكومة) في رسم السياسة العامة للدولة وبصفة خاصة السياسة الإدارية وإعداد الموظفين العاملين في خدمة السلطة الادارية وتدريبهم على القيام بواجبات وظائفهم على أحسن وجه وقطعت هذه المعاهد والاجهزة شوطا في مباشرة المهام الموكلة اليها .

ومن حقنا الآن ونحن بصدد بحث وسائل الاصلاح الادارى فى مصر ومدى نجاح الوسائل المستخدمة إلى الآن فى تحقيق أهدافها أن ندرس نظم هذه الاجهزة والمعاهد والدور المحدد لها فى القوانين والقرارات الصادرة بانشائها وتنظيمها . وبعد هذا وفى ضوء هذه الدراسة نحدد مدى ما حققته من نجاح فى تحقيق أهدافها ونبدى برأينا فى مستقبل هذه المعاهد والأجهزة ونقدم مقترحاتنا فيما يتعلق بتحديد وسائل الاصلاح التى نرى الاعتماد عليها فى تحقيق الاصلاح الإدارى المنشود .

### المطلب الأول

الأجهزة والمعاهد التى أنشئت فى مصر لتحقيق  
الإصلاح الإدارى والدور المحدد لها فى القوانين  
والقرارات الصادرة بانشائها وتنظيمها

الاجهزة والمعاهد التى تقصدها هى المجالس انقومية المتخصصة ، والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ووحدات التنظيم والإدارة ، ووحدات التدريب ، ومديريات شئون العاملين ومعهد الإدارة العامه ، ومعهد الاداة المحليه ، والمعهد القومى للإدارة العليا ، والمعهد القومى للتنمية الإدارية ، والنيابة الإدارية ، والرقابة الإدارية .

ونعرض لدراسة كل منها فيما يلى :

## - ١ -

## المجالس القومية المتخصصة

نص دستور سنة ١٩٧١ الحالى على المجالس القومية المتخصصة باعتبارها  
فرعا من فروع السلطة التنفيذية .

وجاء النص على هذه المجالس فى المادة ١٦٤ من الدستور فى الصيغة  
الآتية :-

« تنشأ مجالس متخصصة على المستوى القومى تعاون فى رسم السياسة  
العامة للدولة فى جميع مجالات النشاط القومى وتتكون هذه المجالس تابعة  
لرئيس الجمهورية ويحدد تشكيل كل منها واختصاصاته قرار من رئيس  
الجمهورية .

وقد صدر فى ٢٣ من سبتمبر سنة ١٩٧١ القرار الجمهورى رقم ٢٤١٨  
لسنة ١٩٧١ بإشياء المجالس القومية المتخصصة وحددت المادة الأولى من  
هذا القرار مهمة هذه المجالس، وهى كما يقول النص «معاونة رئيس الجمهورية  
فى رسم السياسات القومية واعداد الدراسات الشاملة المتعلقة بها » .

وحددت نفس المادة عدد المجالس التى تنشأ وهى ستة مجالس (١). وطبقاً  
لنص المادة الثالثة يتمتع كل مجلس بالشخصية الاعتبارية وتنشأ له موازنة  
خاصة فى إطار الموازنة العامة للدولة .

---

(١) مجلس الأمن القومى ، والمجلس القومى للإنتاج ، والمجلس القومى  
للخدمات ، والمجلس القومى للتعليم والتكنولوجيا ، والمجلس القومى لتنظيم  
الأسرة والدراسات العليا للإسكان ، والمجلس القومى للثقافة والفنون والآداب .

وحددت المواد ٩ - ١٤ من الباب الثاني من القرار بالتفصيل إختصاصات كل مجلس من المجالس القومية الستة التي أنشأها وتشمل هذه الإختصاصات بوجه عام إقتراح السياسة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها في مجالات تأمين سلامة البلاد داخليا وخارجيا ، والاقتصاد وتنمية القدرة الإنتاجية ، والخدمات والتنسيق والتعاون بين أجهزة الخدمات المختلفة بما يحقق زيادة فاعليتها وتحقيق أهدافها ، وتنسيق الامكانيات المختلفة بما يحقق فاعليتها وتحقيق أهدافها، وتنمية الامكانيات القومية في مجالات التعليم والتكنولوجيا، وتنظيم الأسرة وتوفير المناخ المناسب للحد من تزايد السكان ، وتنمية الامكانيات القومية في مجالات الثقافة والفنون والآداب .

ويلاحظ أن نصوص المواد التي حددت إختصاصات المجالس القومية المتخصصة لم تشر صراحة إلى السياسة العامة للدولة في مجالات الإدارة ، إلا أنه يمكن القول مع ذلك بأن النص أشار إلى أن إختصاص المجالس المنشأة يشمل مجالات الاقتصاد وتنمية القدرة الإنتاجية والخدمات والتنسيق بين أجهزة الخدمات المحلية بما يحقق زيادة فاعليتها ويحقق أهدافها . وهذه كلها أمور تدخل في نطاق التنمية الادارية ولها علاقة بالسياسة الإدارية للدولة.

وإذا كان من الجائز القول تبعاً لذلك بأن إختصاص المجالس القومية المتخصصة يشمل السياسة الإدارية، إلا أننا نرى مع ذلك أن هذا الإختصاص وأن كان يشمل الاتجاهات العليا للسياسة الادارية بما يتفق مع خطوط السياسة العامة للدولة في المجالات القومية للشار إليها صراحة في النصوص ، إلا أنه لا يشمل تحديد خطوط السياسة الادارية بالتفصيل الذي يجعلها قابلة

للتنفيذ . ذلك لأن السياسة الادارية يغلب عليها الطابع الفنى والعلمى ولهذا فن الأفضل أن يعهد برسمها فى صورتها التفصيلية إلى جهاز متخصص فى التنظيم والادارة .

وعلى هذا نرى أنه برغم إنشاء المجالس القومية المتخصصة فإن إقتراح الخطوط الرئيسية للسياسة الادارية بالتفصيل لا يزال من اختصاص الجهاز المركزى للتنظيم والاداره كما سنبين ذلك بالإيضاح الكافى فى موضعه .

## — ٢ —

### الجهاز المركزى للتنظيم والادارة

فى سنة ١٩٦٤ روى أن الأمر أصبح يتطلب مع اتساع ميدان عمل الدولة زيادة العناية بتطوير مستوى الخدمة وإصلاح الجهاز الادارى عن طريق إعادة تنظيمه على أسس علمية سليمة . ولتحقيق هذه الاهداف ألتى المشرع قانون نظام موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وأحل محله قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ . ورؤى أن ديوان الموظفين بالحاله التى كان عليها لا يستطيع ملاحقة التغييرات الجذرية التى حدثت فى أجهزة الدولة فأتمجه التذكير إلى إنشاء جهاز فنى جديد يعمل فى سبيل تحقيق الاصلاح الادارى المنشود والنهوض بمستوى الخدمة المدنية وتنشيطها ، وأنشىء هذا الجهاز فملا بالقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ باسم « الجهاز المركزى للتنظيم والادارة » . وحدد قانون إنشاء الجهاز إختصاصاته وهى على نوعين :

النوع الأول : يتعلق بشئون الموظفين على إختلاف موضوعاتها وتشمل

تطوير نظام الخدمة المدنية ورسم سياسة وخطط تدريب العاملين وإقتراح سياسة المرتبات والعلاوات والبدلات ودراسة مشروعات الميزانيات فيما يتعلق باعتمادات العاملين وعدد الوظائف ومستوياتها ودرجاتها ... الخ .

النوع الثاني : يتعلق بتظيم الجهاز الادارى . وقد عبر عنه المشرع في الفقرتين التاسعة والعاشره من المادة الخامسة من القانون بالصيغة الآتية :

الفقرة التاسعة: «رسم سياسة الاصلاح الادارى وخططه وإقتراح الوسائل اللازمة لتنمية ونشر الوعى التنظيمى والارتقاء بمستوى الكفاية القيادية والادارية وكفاءة الأداء» .

الفقرة العاشره : « إبداء الرأى الفنى وتقديم المعاونة فى عمليات التنظيم وتبسيط الإجراءات وتحسين وسائل العمل » .

وبالنسبة لإختصاص الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بالنسبة لتنظيم الجهاز الادارى وإقتراح سياسة الاصلاح الادارى يلاحظ أن هذا الاختصاص كان مقرر أيضا بصريح النص لديوان الموظفين . غير أن نصوص قانون إنشاء الجهاز المركزى للتنظيم والادارة فى هذا الشأن جاءت أكثر شمولاً وإيضاحاً وتحديدأ من نصوص قانون ديوان الموظفين .

وقد ورد النص على هذا الاختصاص فى الفقرة الأخيرة من المادة الثانية من قانون الديوان (١) . وفى القرار الجمهورى رقم ١٦٦٣

(١) ورد هذا النص فى الصيغة الآتية :

« وعلى وجه العموم يختص الديوان بالنظر فى نظام العدل الحكومى ووضع الانتزحات المؤدية لضمان سير الأعمال على وجه مرض » .

« وله فى سبيل ذلك كله ندب من يرى من موظفيه لإجراء الأبحاث اللازمة فى الوزارات والمصالح العامة وله حق طلب البيانات التى يرى لزوماً لطلبها » .

لسنة ١٩٦٠ (١). ونص على نفس الاختصاص بالنسبة للجهاز المركزي للتنظيم والادارة في المادتين الخامسة والسادسة من قانون إنشاء الجهاز وفي القرار الجمهوري الصادر في شأن تنظيم وتحديد اختصاصات الادارات المركزية بالجهاز المركزي للتنظيم (المادة الثانية منه) (٢).

(١) لا تكاد تختلف صيغة القرار الجمهوري في هذا الشأن عن الصيغة التي وردت في ختام المادة الثانية من القانون .  
(٢) ورد النص في المادة الخامسة من القانون في الفقرات ٣، ٩، ١٠، في الصيغة الآتية :

نص الفقرة الثالثة من المادة الخامسة من القانون :  
« تطوير نظم شؤون الخدمة المدنية لتحقيق وحدة العاملة والاشترك في دراسة كيفية توفير الرعاية الصحية والاجتماعية مع الجهات المختصة » .  
نص الفقرة التاسعة من المادة الخامسة من القانون :  
« رسم سياسة الاصلاح الاداري وخطته واقتراح الوسائل اللازمة لتنمية ونشر الوعي التنظيمي والارتقاء بمستوى الكفاية القيادية والادارية وكفاءة الاداء .

نص الفقرة العاشرة من المادة الخامسة من القانون :  
« ابداء الرأي الفني وتقديم المعاونة في عمليات التنظيم وتبسيط الاجراءات وتحسين وسائل العمل » .

ونص على نفس الاختصاص في المادة ٢ فقرة ج بنسب ١ من القرار الجمهوري المشار اليه في الصيغة الآتية :

« متابعة التطورات الحديثة في شؤون الخدمة والقيام بالدراسات اللازمة لتطوير نظمها بما يتفق مع التطور الاجتماعي والاقتصادي في الدولة والاتصال بالهيئات العلمية المحلية والدولية التي تقوم بنشاط مماثل للإفادة من تجاربها وخبراتها » .

ويتبين بوضوح من مجموع هذه النصوص المشار إليها أن للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة إختصاصاً أصيلاً في شئون الإصلاح الإداري سواء فيما يتعلق بإصلاح شئون الموظفين أو إصلاح بناء الجهاز الإداري وأساليب العمل فيه ، وأن إختصاص الجهاز المركزي في هذا الشأن أوسع نطاقاً

== نص البند ٤ من القرار الجمهوري الذي يحدد إختصاص الإدارة المركزية للتنظيم :-

أ — رسم سياسة الإصلاح الإداري وخططه وإقتراح الوسائل اللازمة لتنمية ونشر الوعي التنظيمي والارتفاع بمستوى الكفاية القيادية والإدارية وكفاءة الأداء .

ب — إبداء الرأي الفني وتقديم المعاونة في عمليات التنظيم وتبسيط الإجراءات بالأجهزة المختصة وتحسين وسائل وإجراءات العمل بها .

ج — وضع الأنماط التنظيمية في الأجهزة المختلفة في جميع المستويات ووضع معدلات الأداء المناسبة ونشرها للاسترشاد بها في تنظيم هذه الأجهزة وتحديد القوى العاملة بها ووضع ميزانياتها .

د — مراجعة مشروعات إنشاء الأجهزة الجديدة أو إعادة تنظيم أو تعديل إختصاصات الأجهزة القائمة قبل اعتمادها من السلطة المختصة .

هـ — إعداد وإبداء الرأي في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بالنواحي التنظيمية والإدارية ومراجعة سائر القوانين بغرض العمل على تطويرها وتنسيقها .

و — معاونة وحدات التنظيم في الأجهزة المختلفة وتدريب العاملين بها والتفتيش الفني على أعمالها وإعداد تقارير بنتائج التفتيش لإرسالها إلى رؤساء هذه الأجهزة .

ز — متابعة البحوث والتطورات الحديثة لتحسين وسائل العمل وتبسيط الإجراءات والاتصال بالهيئات العلمية والمحلية الدولية التي تقوم بنشاط مماثل للإفادة من تجاربها وخبراتها .

وأكثر تحديدًا من الاختصاص الذي كان مقرراً لديوان الموظفين في هذا الشأن .

وإذا كانت النصوص السابق الإشارة إليها تقرر للجهاز المركزي للتعليم والإدارة اختصاصاً أصيلاً في العمل لتحقيق الإصلاح الإداري ، فإنه يبدو مع ذلك أن هذه النصوص بصيغتها الحالية يمكن أن تثير الشك حول اختصاص هذا الجهاز بالنظر في إعادة تنظيم الجهاز الإداري للدولة كله أي النظر في الأساس الذي يقوم عليه بناء الجهاز الإداري والنظر في اصلاح الأجهزة الرئاسية كجهاز رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء والنظر في تحديد عدد وشكل الأقسام الادارية الرئيسية ، (الوزارات والمؤسسات العامة والهيئات العامة) .

ذلك لأنه يتبين من مجموع نصوص القانون الصادر بإنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والادارة والقرار الجمهوري الصادر في شأن تنظيم وتحديد اختصاصات الادارات المركزية بالجهاز أن نعمة تركيزاً على اختصاص الجهاز باصلاح الأجهزة الادارية القائمة فعلاً أي إصلاح نظام الأقسام الادارية القائمة فعلاً ، سواء كانت وزارات أو مؤسسات أو هيئات عامة ، وأن هذا الاختصاص لا يشمل النظر في أساس بناء الجهاز الإداري للدولة ولا يشمل تنظيم الأجهزة المركزية الرئيسية كرئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء .

وقد يقال في تأييد هذا الاتجاه أن اختصاص الجهاز المركزي للتنظيم والادارة في هذه الناحية لا يتجاوز ما ورد في الفقرة الثانية من المادة السادسة من قانون إنشاء الجهاز التي نصت على حق الجهاز في «مراجعة

مشروعات إنشاء الأجهزة الجديدة وإعادة تنظيم أو تعديل اختصاصات أجهزة قائمة قبل اعتمادها من السلطة المختصة وابداء الرأى فى اللوائح المتعلقة بسير وتنظيم العمل .

ولسكننا نرى أن إصلاح الأجهزة الادارية القائمة مرتبط كل الارتباط بالأسس التى يقوم عليها بناء الجهاز الادارى كله وأن تحقيق الإصلاح بالنسبة للأجهزة الادارية المختلفة يتوقف على سلامة بناء وتسكوبين الأجهزة المركزية الرئيسية التى تتولى رسم السياسة الادارية لهذه الأجهزة كما تتولى الاشراف عليها وتوجيهها ومراقبتها .

ولهذا نرى أن إختصاص الجهاز المركزى للتنظيم والادارة يشمل أو يجب أن يشمل النظر فى الأسس التى يقوم عليها بناء الجهاز الادارى وتقديم المقترحات فى شأن تنظيم الاجهزه المركزية الرئيسية فى الدولة . وفى إعتقادنا أن نص الفقرة الخامسة من المادة الثانية من قانون إنشاء الجهاز المركزى للتنظيم والادارة التى تنص على إختصاص الجهاز المركزى « برسم سياسة الإصلاح الإدارى وخططه . . . » فى إعتقادنا أن هذا النص يؤيد هذا الرأى .

وإذا لاحظنا أن الجهاز المركزى فى مباشرته لهذا الإختصاص لا يعدو أن يكون جهازاً فنياً يقدم آراء فنية مدروسة ليس لها قوة إلزامية ، فان الأمر فيها يتعلق بمنح الجهاز المركزى حرق النظر وإبداء الرأى الفنى فى الأساس الذى يجب أن يقوم عليه بناء الجهاز الادارى كله لا يمكن أن يكون مشار خوف أو إعتراض .

## - ٣ -

## وحدات التنظيم والإدارة

ومديريات شئون العاملين ووحدات التدريب

أولاً : وحدات التنظيم والإدارة :

يستفاد من المذكرة التي قدمها الاستاذ محمود مصطفى حسن وكيل ديوان الموظفين إلى حاقمة بحث المشاكل الادارية المقارنة التي عقدت بمعهد الادارة بالقاهرة في المدة من ٢١ إلى ٢٩ من أبريل سنة ١٩٥٩ أن ديوان الموظفين أنشأ مثل هذه الهيئة في الجمهورية العربية المتحدة ، وإنها كانت تتكون عند إنشائها من إدارة مركزية تضم خمسة عشر عضواً من موظفي الديوان الذين تلقوا دراسات في التنظيم وطرائق العمل ومن وحدات محمية تشكل من موظفين من الوزارات والمصالح لا يقل عددهم عن اثنين لكل وزارة . وصدرت فعلاً قرارات وزارية بإنشاء هذه الوحدات المحلية في معظم الوزارات . غير أنه يبدو أن هذا النظام لم يترك أثراً يدل على مصيره بعد إلغاء الديوان .

وبعد إنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والادارة بمقتضى القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ الصادر في ٢١ مارس سنة ١٩٦٤ صدر قرار رئيس الوزراء رقم ٩٥ لسنة ١٩٦٥ بإنشاء وتحديد اختصاصات وحدات التنظيم والادارة في الوزارات والمحافظات والمؤسسات العامة . وفي ١٤ يولية سنة ١٩٦٦ صدر قرار رئيس الوزراء رقم ٢٠٤٩ لسنة ١٩٦٦ بإنشاء وحدات التنظيم والادارة بمكاتب نواب رئيس الوزراء والوزارات والمحافظات والهيئات العامة والمؤسسات

العام، وتحديد تنظيمها وإختصاصاتها . ونصت المادة السابعة من هذا القرار على إلغاء القرار السابق رقم ٩٥ لسنة ١٩٦٥ .

ونصت المادة الأولى من هذا القرار ( رقم ٢٠٤٩ لسنة ١٩٦٦ ) على أن تنشأ بكل وزارة أو محافظة أو مؤسسة عامة أو هيئة عامة وكذلك في كل جهة إدارية من نفس المستوى وحدة للتنظيم والادارة .

ونصت المادة الثانية على أن وحدة التنظيم والادارة تتبع رئيس الجهة المنشأة بها وتحدد الأختصاصات التفصيلية والعناصر المكونة لبنائها التنظيمي ومقرراتها ونظمها بقرار منه .

ونصت المادة الرابعة على أن يتسكون البناء التنظيمي لوحدة التنظيم والادارة من ثلاثة عناصر أساسية يستقل كل منها عن الآخر مع وجود العلاقة التنسيقية بين أفعالها . وهذه العناصر كما حددها المادة هي :

( أ ) عنصر التنظيم . ( ب ) عنصر ترتيب الوظائف وتخطيط القوى العاملة . ( ج ) عنصر التدريب .

وحددت المادة الخامسة من القرار إختصاصات وحدة التنظيم والادارة بالتفصيل بالنسبة للعناصر الثلاثة السابقة ( التنظيم ، ترتيب الوظائف ، والتدريب ) .

غير أنه يلاحظ طبقاً لصريح النص أن وحدة التنظيم والادارة لا تنفرد وحدها بمباشرة الأختصاصات التي أوردتها النص ولكنها تختص بها ، بالاشتراك مع كافة الأجهزة المعنية بالجهة التابعة لها . . .

وقد حدد القرار علاقة هذه الوحدات بالجهاز المركزي للتنظيم والادارة على الوجه الآتي :

أولاً : فيما يتعلق بالاختصاصات التي يشملها عنصر التنظيم أورد القرار هذه الاختصاصات في فقرات متعددة ومتتالية ونص في الفقرة الأخيرة من هذه الفقرات ( الفقرة و ) على ما يلي :

« التعاون مع الإدارة المركزية للتنظيم بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة » .

ثانياً : فيما يتعلق بالاختصاصات التي يشملها عنصر ترتيب الوظائف وتخطيط القوى العاملة أورد القرار هذه الاختصاصات بالتفصيل على فقرات متتالية ونص في إحدى الفقرات ( الفقرة أ ) على ما يلي :

« إعداد نظام ترتيب الوظائف على أساس واجباتها ومسئولياتها وتحديد المؤهلات اللازمة لشغلها بمراعاة التعليمات التي تصدرها الإدارة المركزية لترتيب الوظائف بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في هذا الشأن » .

ثالثاً : فيما يتعلق بالتدريب أورد القرار اختصاص وحدة التنظيم والإدارة في فقرات متتالية ونص في الفقرة ( د ) منها على ما يلي :

« الاتصال بالإدارة المركزية للتدريب بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة لتحقيق التنسيق اللازم بين خطط النشاط التدريبي بالجهة الإدارية ومختلف أجهزة الدولة » .

ويتبين بوضوح من مراجعة نصوص القرار الصادر بإنشاء وحدات التنظيم والإدارة أن اختصاص هذه الوحدات يكاد يشمل معظم اختصاصات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة من الناحية الموضوعية ، وأن هذه الوحدات تباشر اختصاصاتها ، للاشتراك مع كافة الأجهزة المعنية بالجهة التابعة لها .

وواضح أن الإشارة إلى الجهات المعنية هنا لا تشمل الجهاز المركزي للتنظيم والادارة. كما يتبين أن صلة هذه الوحدات بالجهاز المركزي للتنظيم والادارة واهية إلى أقصى حد فهي لا تتمدى بالتعاون مع الادارة المركزية للتنظيم ، ومراعاة تعليمات الجهاز المركزي فيما يتعلق بترتيب الوظائف ، والاتصال بالإدارة المركزية للتدريب فيما يتعلق بتعليمات التدريب .

وعلى هذا الأساس وطبقاً لهذه النصوص لا يمكن أن يعتبر الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة هو الجهاز الأم (الأصلى) بالنسبة لوحدات التنظيم والإدارة .

وفضلاً عن هذا يتبين من البحث الميداني الذي أعده ثلاثة من أعضاء الادارة العامة للبحوث في الجهاز المركزي للتنظيم والادارة في شهر سبتمبر سنة ١٩٧٥ (١) أن من بين مجموع الوحدات التي ساهمت في البحث الميداني المذكور وعددها ٧٩ - ٢٠ وحدة تتبع الرئيس الأعلى في المحافظات وهو المحافظ بنسبة ٢٥٣ ٪ ، ٦ وحدات تتبع وكيل الوزارة لشؤون الاصلاح الاداري بنسبة ٧٦ ٪ ، ٥٣ وحدة تتبع سكرتير عام المحافظ بنسبة ٦٧ ٪ .

ومعنى هذا أن وحدات التنظيم والادارة في المحافظات لا تتبع جهة رئاسية واحدة .

---

(١) للدكتور عبد الفتاح حسن وقت إن كان نائباً لرئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة فضل مساعدتنا في الاطلاع على هذا البحث وعلى كثير من البيانات والمذكرات ذات الصلة بموضوع دراستنا في هذا الكتاب ويسرنا أن نسجل له هنا خالص الشكر والتقدير .

ويتبين من هذا البحث كذلك أن أمام هذه الوحدات معوقات كثيرة تحول دون قيامها بواجباتها . وهي كما حددها البحث عدم توافر مكتبة أو مراجع - قلة الاعتمادات المالية - صعوبة الحصول على البيانات - عدم دقة البيانات - نقص الأدوات والأجهزة - عدم وجود قاعة مخصصة للتدريب - عدم توافر مكاتب للعاملين - كثرة التغيرات في الاختصاصات - الحاجة إلى متخصصين في التنظيم .

ثانياً : مديريات شؤون العاملين :

« أُنشئت في سنة ١٩٧٤ - بمقتضى القرار الجمهوري رقم ٩٣٧ لسنة ١٩٧٤ - مديريات شؤون العاملين بالمحافظات . ويشمل اختصاصها طبقاً لنص المادة الأولى من القرار « التخطيط والإشراف والتوجيه والمتابعة بالنسبة لكل ما يتعلق بشؤون العاملين المدنيين وتنفيذ قوانين الخدمة المدنية في دائرة المحافظة ، كما يشمل التسيق بين وحدات شؤون العاملين الموجودة في المحافظة والمدن والقرى ومديريات الخدمات وفروعها الموجودة داخل نطاقها » .

وطبقاً لنص المادة الثانية من القرار يشمل اختصاص مديرية شؤون العاملين بالمحافظة « القيام بالدراسات والبحوث في مجالات الخدمة المدنية في ضوء الظروف البيئية واقتراح السياسات والمخطط اللازمة في هذا الشأن ومباشرة تنفيذها بمد إعمالها من السلطة المختصة وإصدار التعليمات اللازمة لهذا التنفيذ إلى جميع وحدات شؤون العاملين في دائرة المحافظة ، (فقرة أ) .

كما يشمل اختصاصها « وصف وترتيب الوظائف وإعداد مشروع موازنة الوظائف ومتابعة تنفيذها طبقاً لتعليمات وزارة المالية والقرارات التي يصدرها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في هذا الشأن » .

وفيما يتعلق بتحديد الصلة بين مديريات شئون العاملين بالمحافظات والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة نصت المادة الرابعة من القرار الجمهوري على أن شغل وظائف مديري مديريات شئون العاملين بالمحافظات ووكلائها يكون بقرار من رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بالإتفاق مع المحافظ المختص وتدرج فئات وظائفهم بموازنة الجهاز .

وظاهر أن هذا النص وغيره من النصوص التي تضمنها القرار الصادر بإنشاء مديريات شئون العاملين بالمحافظات يربط هذه المديريات بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بنوع من التبعية له أثره وفائدته خصوصاً إذا لاحظنا أن اختصاصات هذه المديريات لا تختلف كثيراً عن إختصاصات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في نطاق المحافظات أي في النطاق المحلي .

ثالثاً : وحدات التدريب :

في سنة ١٩٧٤ صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٨٨ لسنة ١٩٧٤ وهو يقضى بإنشاء وحدة للتدريب في كل وزارة أو مصلحة أو جهاز حكومي مستقل أو محافظة أو هيئة عامة أو مؤسسة عامة أو وحدة اقتصادية تابعة لها تختص « بالعمل على تنمية قدرات الأفراد العاملين بالجهة عن طريق اكتسابهم المعلومات والخبرات والمهارات والسلوك بما يمكنهم من أداء وظائفهم بكفاءة » .

وعلى عكس وحدات شؤون العاملين السابق ذكرها تبدو وحدات التدريب مستقلة عن الجهاز المركزي للتنظيم والادارة من حيث تكوينها ووضعها الوظيفي لأن إنشاءها يتم بقرار من رئيس الجهة الادارية التي تنشأ فيها طبقا لصريح نص المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء .

غير أن هذه الوحدات ملزمة مع ذلك بتنفيذ قرارات الجهاز المركزي للتنظيم والادارة فيما يتعلق بالتدريب الادارى والتنمية الادارية ( المادة الرابعة من قرار رئيس الوزراء ) .

ويتبين من مراجعة نصوص القرار الجمهورى الصادر بإنشاء مديريات شؤون العاملين ومعه القرار الوزارى رقم ١١٦ لسنة ١٩٧٤ الصادر من وزير الدولة للحكم المحلى والتنظيمات الشعبية بتاريخ ١ / ١٢ / ١٩٧٤ فى شأن الاختصاصات التفصيلية لمديريات شؤون العاملين ، والقرار رقم ٢٠٤٩ لسنة ١٩٦٦ الصادر من رئيس الوزراء بإنشاء وحدات التنظيم والادارة والقرار رقم ١٨٨ لسنة ١٩٧٤ الخاص بإنشاء وحدات التدريب - أن هناك ازدواجاً فى الأجهزة وفى الاختصاص بالنسبة لعمليات تدريب الموظفين وترتيب الوظائف وأن الأمر يحتاج لإعادة النظر فى تحديد الأجهزة المختصة بهذه الشؤون وتحديد اختصاصاتها بطريقة أكثر دقة تكفل القضاء على عيب الازدواج القائم فى ظل النصوص الحالية (١) .

(١) هذا ما قلناه فى دروس الدكتوراه التى أقيمت على طلبة الدراسات العليا فى العام الجامعى ١٩٧٦ - ١٩٧٧ ( يناير سنة ١٩٧٧ ) وقد عدلت النصوص المشار إليها بعد ذلك وسوف نعود للكلام عن هذا الموضوع فيما بعد فى مصر عند الكلام عن مستقبل الأجهزة والمعاهد التى أنشئت فى مصر لتحقيق الإصلاح الإدارى ؛

## - ٤ -

## معهد الادارة العامة

أنشئ معهد الادارة العامة بالقانون رقم ٦٥٧ لسنة ١٩٥٤ وأعيد تنظيمه  
بالقرار الجمهورى رقم ٢١٣٠ لسنة ١٩٦٣ .

غير أنه يلاحظ أن قرار إعادته تنظيم المعهد لا يتضمن أية إشارة  
لاختصاص المعهد أو نظام العمل فيه وإنما اقتصر على النص على اعتبار المعهد  
هيئة عامة وتحديد الجهة الادارية المختصة بالاشراف على المعهد ، وتشكيل  
مجلس الادارة ، وحق أعضاء مجلس الادارة من غير موظفيه فى الحصول على  
بدل حضور الجلسات ( خمسة جنيهاً ) .

وقد نصت المادة الأولى من قانون إنشاء المعهد على الغرض من إنشاء  
المعهد ، وحددت هذه المادة دور المعهد واختصاصاته كما يلي :

« . . . إعداد الموظفين العموميين إعداداً علمياً وعملياً على نحو يكفل  
الارتقاء بمستوى الادارة وتكون الدراسة به عن طريق المحاضرات وإعداد  
حلقات بحث ومناقشات واقعية فى أمور الادارة العامة وتشمل الموضوعات  
الآتية :

- « أصول الادارة العامة - الادارة المالية وأعمال المستخدمين واختيارهم -
- السياسة العامة والجهاز الحكومى - دراسات فى المسائل الاقتصادية -
- دراسات فى الميزانية ومسائل الضرائب والايادات - القوانين الادارية -
- دراسة أمور التنظيم العامة وطرائق العمل .
- « وذلك بالاضافة إلى أمور تدريب الموظفين على أداء أعمالهم عملياً . . . » .

ويبدو واضحا طبقا لهذا النص أن الدور الذي أُريد لمعهد الادارة العامة أن يؤديه مقصور على الموظفين ويشمل تدريس المواد المذكورة في النص وغيرها من المواد التي يقرر مجلس الادارة إضافتها ، وتدرس هذه المواد عن طريق المحاضرات والمناقشات وقاعات البحث . ويضيف النص في ختامه تدريب الموظفين على أداء أعمالهم عمليا .

ولمعرفة حقيقة عمل معهد الادارة العامة رجعنا إلى ما نشره المعهد عن « خطة المعهد التدريبية وبرامجها عن العام الدراسي ١٩٦٦ / ٦٥ » (١) .

وبالإطلاع على هذه الوثيقة يتبين :-

أولا : أن البرامج التي تدرس في المعهد ثلاثة أنواع : برامج دورية ، برامج متخصصة ، وبرامج خاصة .

والبرامج الدورية في الخطة إثنان : البرنامج العام ، وبرنامج الصف الاشرافي الأول .

والبرنامج العام (٢) كما جاء في الخطة برنامج دورى هدفه تنمية طبقة العاملين في الادارة الوسطى في الجهاز الحكومى بقصد رفع كفاءتهم فى المناصب القيادية التي يشغلونها .

وعن مستوى الدارسين فى هذا البرنامج تقول الخطة إنهم شاغلوا وظائف مديرى الادارات والمراقبين والمراقبين العاملين من الدرجة الخامسة إلى الثانية بشرط أن يكون العامل قد قضى فى خدمة الحكومة عشر سنوات على الأقل . ومدة الدراسة ٢٤ أسبوعا على فترتين :

(١) هذه هى الوثيقة الوحيدة - فى هذا الشأن - التى أمكن الحصول عليها .

(٢) نكتفى بعرض البرنامج العام على سبيل المثال .

الفترة الأولى مدتها عشرة ( ١٠ ) أسابيع تدرس فيها المواد الآتية :

المجتمع الاشتراكي العربي - أصول الادارة العامة - التنظيم الادارى -  
أساليب التحليل الادارى - إدارة شؤون العاملين - الادارة المالية - الميزانية  
العامة - علاقات إنسانية - التحليل السلوكي فى الادارة - طرق البحث  
العلمى .

والفترة الثانية مدتها ( ١٢ ) إثنى عشر أسبوعا وفيها يدرس موضوعان  
من بين ثمانية موضوعات (١) محددة للبحث ومادتين اختياريتين من بين أربعة  
موضوعات محددة لهذا الغرض (٢) .

والبرامج المتخصصة فى الخطة هى أيضا إثنان . برنامج العاملين فى مجال  
التدريب ، وبرنامج العاملين فى مجال التنظيم . ونكتفى هنا بعرض نظام  
البرنامج الأول منهما وهو برنامج العاملين فى مجال التدريب ( على  
سبيل المثال ) .

الهدف من هذا البرنامج كما تقول الخطة ، تدريب مجموعة منتقاة من  
العاملين فى وحدات التدريب بقصد إعداد اخصائيين فى التدريب ، ويشترط  
فى الدارسين لهذا البرنامج أن يكونوا من الحاصلين على مؤهلات عالية

---

(١) هذه الموضوعات هى : التسمية الاقتصادية والاجتماعية - تخطيط وتمية  
القوى العاملة - إدارة الحكم المحلى - المهارات القيادية - عمليات التنظيم الادارى -  
الادارة والمجتمع - إدارة الموارد المالية - النطاق العام وعلاقته بالحكومة .

(٢) المواد الأربعة الاختيارية هى : القانون الادارى - الاحصاء - العلاقات  
العامة - الادارة العامة المقارنة .

وأضررا في خدمة الحكومة أربع سنوات على الأقل منها سنة في مزاولة العمل في مجال التدريب ولا يشترط فيهم أن يكونوا متفرغين . ومدة الدراسة ( ٩ ) تسعة أسابيع ، يدرسون فيها ست مواد هي :

الإدارة والمجتمع - دور التدريب في تنمية القوى العاملة - تخطيط وتنفيذ البرامج التدريبية - العلاقات التدريبية - الطرق العامة للتدريب - إدارة المكتبات .

أما البرامج الخاصة فهي البرامج التي تعد لموظفي وزارة أو جهة إدارية معينة . وفي خطة ١٩٦٥ - ١٩٦٦ التي تحت يدنا أربعة برامج خاصة : واحد لكل من النيابة الادارية ، ووزارة الشؤون الاجتماعية ، ووزارة الخزانة ، والسد العالي .

ونسكتفي بأن نعرض فيما يلي نظام البرنامج الموضوع لوزارة الخزانة على سبيل المثال .

الهدف من هذا البرنامج الخاص كما تقول الوثيقة التي تحت يدنا هو الارتفاع بمستوى الأداء والكفاية الانتاجية للمستوى الاشرافي الأوسط ومدة البرنامج ثمانية أسابيع . وموضوع البرنامج ( دراسات في سبع مواد ومناقشات لمشاكل محددة في موضوعين (١) .

(١) المواد السبعة هي : التخطيط المالي في ظل النظام الاشتراكي - المفهوم الاشتراكي للنشاط الاقتصادي والاجتماعي - الأداة الحكومية والسياسية العامة للدولة - التطوير الاداري - مقومات وأساليب الإدارة الناجحة - المفاهيم الحديثة للرقابة وأساليبها - نظام الإدارة المحلية ومشاكل التطبيق .  
أما موضوعا المناقشة فهما المشكلات الماليه والمشكلات الادارية والتنظيمية .

ثانياً : أن مواد الدراسة كثيرة ونطاق الدراسة في كل مادة متسع الأفق والوقت المحدد لهذه الدراسة قصير جداً بحيث يتعذر أن يتمكن الطالب من الإلمام بموضوع الدراسة إماماً يكفي لتحقيق الغرض من الدراسة.

ثالثاً : يشترط التفرغ في قليل من البرامج أما أغلبها فلا يشترط فيه التفرغ ويترتب على عدم اشتراط التفرغ بالنسبة للكثير من البرامج أن تصبح الدراسة في المعهد هامشية بالنسبة لعمل الوظيفة الأصلي وهو ما قد يؤثر على درجة عناية الدارس بالدراسة في المعهد .

## معهد الإدارة المحلية

أنشئ هذا المعهد بالقرار الجمهورى رقم ١٣٨٨ الصادر فى ٨ يونية سنة ١٩٦٧ بوصفها هيئة عامة مركزها القاهرة تتبع وزير الدولة للإدارة المحلية .

وحددت المادة الأولى من القرار الغرض من المعهد كما يلى :

« ... إعداد العاملين فى مجال الإدارة المحلية إمداداً علمياً وعملياً على نحو يكفل الارتفاع بمستوى الإدارة والانتفاع بكافة الامكانيات المتوفرة لدى الجهات الأخرى وتنسيقها » .

ونصت المادة التالية على اختصاصات مجلس إدارة المعهد . ومن بين ما يشمله هذا الاختصاص :

- ١ - إنشاء مراكز التدريب التابعة للمعهد .
  - ٢ - تعيين أعضاء هيئة التدريس .
  - ٣ - إختيار المتفوقين .
  - ٤ - تحديد المواد العلمية للبرامج التدريبية والأبحاث التى يقوم بها المعهد .
- ويستفاد من نص المادتين الأولى والثانية المشار إليهما أن رسالة المعهد هى الارتفاع بمستوى الإدارة فى مجال الإدارة المحلية ، وأنه فى سبيل إعداد العاملين فى مجال الإدارة المحلية يقوم المعهد بأوجه النشاط الآتية :
- ١ - تدريس المواد التى يحددها مجلس الادار عن طريق أعضاء هيئة التدريس الذين يعينون لهذا الغرض .
  - ٢ - إجراء البحوث فى مجال الإدارة المحلية عن طريق الباحثين .
  - ٣ - تدريب العاملين فى مجال الإدارة عن طريق مراكز تدريب تنشأ لهذا الغرض .

### المعهد القومى للإدارة العليا

أنشئ هذا المعهد بقرار رئيس الجمهورية رقم ١٥١٧ لسنة ١٩٦١ باعتباره مؤسسة عامة . وبعد صدور القانونين الخاصين بالمؤسسات العامة والهيئات العامة رقمى ٦٠ و ٦١ لسنة ١٩٦٣ صدر القرار الجمهورى رقم ١١٢٨ لسنة ١٩٦٣ باعتبار المعهد القومى للإدارة العليا هيئة عامة فى تطبيق أحكام القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ . وحددت أغراض المعهد فى المادة الثامنة من قرار إنشائه على الوجه الآتى :

أ - القيام بالبرامج العلمية والتدريبية وغيرها من وجوه النشاط التى تخدم هدف تنمية الإدارة وتأهيل المدربين على مختلف المستويات وفى مختلف التخصصات ورفع مستوى الكفاءة الادارية فى كل من القطاعين العام والخاص فى جمهورية مصر العربية .

ب - القيام بالبحوث فى ميادين إدارة الأعمال بما يؤدى إلى زيادة المعرفة بإمكانيات إستخدام الطريقة العلمية فى الادارة والتنظيم .

ج - تقديم خدمات الاستشارات والخبرة بما يدام فى حل مشاكل الادارة الفعلية فى مختلف ميادينها الوظيفية .

د - تقديم الخدمات والمعونات الفنية فى هذه المجالات الدول التى تشترك مع جمهورية مصر العربية فى علاقات تنصل بأغراض المعهد .

ويستفاد من نص المادة الثانية من قرار إنشاء المعهد ونص المادة اثنتاثة التى تحدد الوسائل التى يمكن أن يلجأ إليها المعهد فى تحقيق أغراضه أن

نشاط المعهد يشمل القيام بالبرامج العلمية والتدريبية التي تخدم التنمية الادارية والقيام بالبحوث التي تؤدي إلى التعريف بالطريقة العلمية لتنظيم والادارة وتقديم الخبرة والاستشارات في هذا المجال للقطاعين العام والخاص للدول بالشروط التي يحددها النص .

وواضح من القرار الجمهوري أن عمل المعهد محصور في نطاق المشروطات الخاصة ومشروعات المؤسسات العامة والشركات العامة التي تمثل القطاع العام في مصر بمعنى أن نشاطه لا يتناول الجهاز الادارى الحكومى للدولة (الوزارات والهيئات العامة والادارة المحلية) . كما أن ما يقوم به من برامج وبحوث مقصور على ما يبعد من هذه البرامج والبحوث في ضوء علم إدارة الأعمال .

ويستفاد من هذين النصين كذلك أن نشاط المعهد يشمل العمل بكل الوسائل على تكوين العدد الكافي من الخبراء في مسائل التنظيم والادارة الذين يعتمد عليهم المعهد في تحقيق أغراضه .  
وتشمل مهمة المعهد تدريب القيادات الادارية في المؤسسات والشركات وخبراء التنمية الادارية عن طريق إعداد برامج تدريبية يجتمع فيها المدبرون ، يتبادلون الخبرة فيما بينهم ويصلون بالممارسة الموجهة إلى اكتساب القدرات والمعلومات اللازمة لرفع كفاءتهم القيادية وتدعيم قدرتهم على قيادة تنظيماهم نحو النمو السريع الرشيد « (١) .

(١) أنظر الكتاب الذى أصدره المعهد بعنوان : « المعهد القومى للادارة

والطريقة التي يتبناها المعهد في برامج التدريب تشمل أساساً دراسة الحالات وحل المشكلات والاضطلاع بالأدوار في المباريات الإدارية . كما تشمل إعداد البحوث ونشرها . أما المحاضرات فلا يلجأ المعهد إليها إلا في حدود ضيقة (١) . ويتفرغ المدبرون من أعمالهم طوال فترة البرنامج . ولا تتجاوز هذه المدة بأى حال ثمانية شهور وهي غالباً أقل من ذلك بكثير (٢) .

## - V -

### المعهد القومي للتنمية الإدارية

أُتِىء هذا المعهد في سنة ١٩٧١ بالقرار الجمهورى رقم ٢٢٨١ فى صورة إدماج المعاهد الثلاثة التى كانت قائمة قبل ذلك ( معهد الادارة العامة ومعهد الادارة المحلية والمعهد القومى للادارة العليا ) فى معهد واحد .

وقد قام الادمج على أساس أن المبادئ والمفاهيم والنظريات الادارية هى مبادئ عامة شاملة تتفق فى جوهرها وإن اختلفت فى التطبيق وأنه لهذا السبب لا يلزم إنشاء معاهد متعددة لأنواع النشاط المختلفة وإنما يكفى لتحقيق التنمية الادارية المطلوبة تطويع النظريات لمختلف المواقف دون حاجة لقيام أجهزة متخصصة لكل نوع (٣) .

(١) نفس المرجع ص ١٧ .

(٢) لم يتضمن الكتاب الذى نشره المعهد تحديداً لمدة هذه البرامج أنظر

بصفة خاصة ص ٢٧ .

(٣) ، (٤) أنظر خطة التدريب التى أعدها المعهد القومى للتنمية الادارية =

والهدف الأساسى الذى يعمل المعهد لتحقيقه هو إعداد وتكوين القيادات الادارية .

ويعمل المعهد فى سبيل تحقيق أهدافه عن طريق إعداد برامج مختلفة للادارة العليا (١) ، والادارة الاشرافية (٢) ، والادارة المحلية (٣) .

وتنقسم البرامج إلى قسمين رئيسيين برامج عامة وبرامج متخصصة :

فالبرامج العامة بالنسبة للادارة العليا والادارة التنفيذية تستهدف التنقيف الاقتصادى والاجتماعى والسياسى العام والتعريف بواجبات ومسؤوليات الادارة العليا. وتتناول الدراسة فى هذه البرامج دراسات ممتدة فى الموضوعات الرئيسية الآتية .

١ - البيئة والادارة ومن أمثلة الدراسات فى هذا الموضوع النظم السياسية المقارنة والادارة - دور الحكومة ووظائفها وتطورها - الرقابة على أداء الجهاز الحكومى .

٢ - سياسات الاستهلاك والاستيراد والتصدير . ومن أمثلة الدراسات فى هذا الموضوع التسويق - التسعير - الائتمان .

---

= لعام ١٩٧٥ وبصفة خاصة « مقدمة منهج المعهد فى إعداد وتكوين القيادات الادارية ص ١٠١٦ .

(١) برامج للمديرين العرب فى ج. م. ع. وشاغلى وظائف المستوى الوطنى الأول .

(٢) برامج المستوى الاشرافى الأول ( رؤساء الأقسام ومن فى حكمهم ) .

(٣) برامج لأعضاء المجالس المحلية ولرؤساء وسكرتيرى المجالس المحلية .

٣ - مشاكل التمويل في الدول النامية مثل مصادر التمويل وخصائصها -  
استخدامات رأس المال - استهلاك رأس المال .

٤ - التحليل المالي والتخطيط للاستثمار ومن أمثلة الدراسات هنا :  
الموازنة العامة للدولة كأداة للتخطيط .

٥ - المحاسبة الادارية وتشمل أنواع الموازنات واستخداماتها - أنواع  
التكاليف - مشاكل الرقابة على النشاط الاقتصادي .

٦ - بحوث العمليات وتشمل إتخاذ القرارات في ظروف عدم التأكد -  
الحاسب الالكتروني واستخداماته - المباريات الادارية .

وتشمل البرامج العامة لعام ١٩٧٥ علاوة على الدراسات السابقة ندوات  
يشترك فيها كبار المسؤولين من القطاع العام حول التضخم السكاني وتنظيم  
الأسرة ، ومشاكل التعليم ، ومشاكل إدارة الخدمات والشكاوى ، ومشاكل  
القربة والتنمية الاجتماعية والانتاج الاقتصادي والمشاكل الاقتصادية  
المعاصرة .

أما البرامج المتخصصة فتوجه إلى رجال الادارة العليا والتنفيذية ممن  
يكون لديهم الاستعداد المناسب للقيام بالتحليل السكبي . ومن أمثلة هذه  
البرامج برنامج المراجعة الداخلية ، وبرنامج التكاليف ، برنامج تقسيم  
المشروعات الصناعية .

والبرامج العامة للادارة الاشرافية تستهدف تنمية مهارات قادة المستوى  
الاشرافي الأول في الوزارات والمصالح والمؤسسات والهيئات العامة ورفع

قدراتهم الادارية وصقل خبراتهم وتحقق نجاحهم مع قادة الادارة الوسطى  
( نفس المرجع ص ٣٥ - ٤٠ : ٤٧ ) .

وهذه البرامج موجهة لرؤساء الأقسام ومن في حكمهم من الدرجتين  
السادسة والحادسة الذين فوضوا في الخدمة العامة خمس سنوات على الأقل .

أما البرامج المتخصصة فن أمثلتها في خطة المعهد لسنة ١٩٧٥ برنامج  
التنظيم وتبسيط الإجراءات والهدف منه إعداد اخصائيين في تنظيم الادارى،  
وبرنامج ترتيب الوظائف .

وتشمل برامج الإدارة المحلية دراسات في موضوعات متصلة بالإدارة  
المحلية ومن أمثلتها النظم المقارنة للحكم المحلى ، وتعمير المدن ، إدارة شئون  
المجالس المحلية .

والسمة المبهزة لجميع هذه البرامج على اختلاف أنواعها أنها مؤقتة تستغرق  
مدة قصيرة تتراوح في الغالب بين عشرة أسابيع وأربعة أسابيع والاشتراك  
فيها اختياري مقابل اشتراك مالى يصل في بعض الحالات إلى مائتى جنيه  
ويتراوح في الغالب بين ٢٥ - ٥٠ جنيه ويشترط فيها جميعا التفرغ الكامل  
وبعضها برامج مقيمة ( أظن في كل ما تقدم خطة المعهد في السنوات ١٩٧٤ ،  
١٩٧٥ ، ١٩٧٦ ) .

## النيابة الإدارية والرقابة الإدارية

أنشئت النيابة الإدارية لأول مرة في مصر بالقانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ . وكان الغرض من إنشائها كما تقول المذكرة الإيضاحية توحيد إدارات التحقيق والشكاوى بالوزارات والمصالح والهيئات المستقلة وضمان حيادة القائمين بالتحقيقات الإدارية واستقلالهم وفتح مجال الترقى أمامهم . وقد أعيد تنظيم النيابة الإدارية بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ . وكانت النيابة الإدارية من حيث التكوين تنقسم إلى قسمين رئيسيين : قسم الرقابة وقسم التحقيق . وتمشيا مع هذا التقسيم كان اختصاص النيابة الإدارية يشمل أمرين : الأول الرقابة والتحرى عما يكون قد وقع من إهمال أو تقصير . والثاني التحقيق مع الموظفين الذين ينسب إليهم الخطأ أو التقصير .

غير أنه في ١٦ مارس سنة ١٩٦٤ وقبل إعلان دستور ٢٤ مارس سنة ١٩٦٤ صدر القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية . وطبقاً لصريح نص المادة الأولى من هذا القانون أصبحت الرقابة الإدارية هيئة مستقلة .

ويشمل اختصاص النيابة الإدارية في صورتها الأصلية كما نص عليه في القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ قبل فصل الرقابة الإدارية عنها ، ما يلي :

١ - إجراء الرقابة والتحريرات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية وهذا هو اختصاص قسم الرقابة كما هو ظاهر .

- ٢- فحص الشكاوى التي تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أى جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة .
- ٣- إجراء التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية التى يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التى يثبت الفحص جديتها .
- ٤- مباشرة الدعوى التأديبية ضد الموظفين المعينين على وظائف دائمة .
- وقد يفهم من مراجعة المذكرة الايضاحية لمشروع القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ الخاص بإعادة تنظيم النيابة الإدارية أن الحكومة كانت تنظر للنيابة الإدارية بقسميها ( الرقابة والتحقيق ) باعتبارها من الأجهزة التى أنفقت لتحقيق الإصلاح الإدارى .

ذلك لأننا نقرأ فى هذه المذكرة ما يلى :

« إصلاح أداة الحكم هدف أساسى من أهداف الحكومة . وتحقيقاً لهذا الهدف يجب أحكام الرقابة على الموظفين فى قيامهم على تنفيذ القوانين على نحو يكفل تحقيق الصالح العام وأخذ المقصر بجرمه تأكيداً للاحترام القانون » .

وفى موضع آخر من المذكرة نقرأ ما يلى :

« وإذا كان هدف التعديل إصلاح أداة الحكم فقد تضمن المشروع التوسع فى اختصاصات النيابة الإدارية بقصد القضاء على عيوب الجهاز الحكومى المتعلقة بانتظام سير وقيام العاملين فيه كل بما يعهد به إليه على خير وجه ، فإن الأمر قد تطلب إلى جانب التوسع فى اختصاصات النيابة الإدارية فيما

يتعلق برقابة الأخطاء أو تحقيقها أو متابعتها حتى تتضح نتائجها النهائية بالإدانة أو البراءة ، تطالب إلى جانب ذلك إعادة النظر في نظام المحاكمة التأديبية .

وقد ذهب وكيل عام النيابة الإدارية فعلا إلى أن اختصاص النيابة الإدارية لا يقتصر على كشف المخالفات التي يرتكبها الموظفون ولكنه يشمل أيضا إصلاح الإدارة الحكومية .

غير أننا نرى أن الاختصاص فيما يتعلق بالإصلاح الإداري كان مقررا أصلا في تشريعاتنا لديوان الموظفين ، وقد نقل هذا الاختصاص - بعد إلغاء الديوان - للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة<sup>(١)</sup> وأدلة القانونية التي تؤيد رأينا في هذا الصدد عديدة نقدمها فيما يلي :

أولا : أن تنظيم الجهاز الإداري وتنظيم سير العمل فيه يقوم اليوم على أسس علمية وفنية ويتطلب من القائمين به إلماماً كافياً بمبادئ وقوانين علم التنظيم والإدارة فضلا عن الخبرة العملية والفنية في مسائل التنظيم . ولهذا أنشئت في معظم الدول هيئات فنية متخصصة في مسائل التنظيم هي التي يعهد إليها بإجراء البحوث والدراسات الخاصة بتنظيم الجهاز الإداري وتقديم مقترحاتها في هذا الشأن للسلطات المختصة .

وأن قانون ديوان الموظفين نص صراحة على إختصاص الديوان بإصلاح الجهاز الإداري وتنظيم سير العمل فيه . وقد أنشئت فعلا داخل نطاق ديوان

(١) أنظر في دراسة هذه النقطة بالتفصيل لنا : سياسة الوظائف العامة

الموظفين إدارات خاصة للتنظيم وتبسيط الاجراءات مهمتها بحث ودراسة المسائل المتعلقة بتنظيم الجهاز الادارى وتقديم المقترحات بشأنها ويتولى العمل فى هذه الادارات موظفون متخصصون فى مسائل التنظيم يعدون إعدادا خاصا للقيام بهذه المهمة .

وأن رجال النيابة الادارية وأن اعتبروا متخصصين فى إجراء التحقيقات الادارية التى تستهدف الكشف عن الجرائم والمخالفات الادارية ، إلا أنهم لا يمكن اعتبارهم متخصصين فى مسائل التنظيم الادارى .

ثانياً : أن نصوص قانون النيابة الادارية تؤيد هذا النظر .

فالمادة الثانية من قانون النيابة الادارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ صريحه فى تحديد اختصاص النيابة الادارية وفصره على الأمور الثلاثة الآتية :

- ١ - اجراء الرقابة والتحريات للكشف عن المخالفات المالية والادارية .
- ٢ - فحص الشكاوى التى تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أى جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة
- ٣ - إجراء التحقيق فى المخالفات الادارية والمالية التى يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة ، وفيما تلتقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التى يثبت انحص حديثها .

والمادة الرابعة من نفس القانون تضيف اختصاصا رابعا للنيابة الادارية هو مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية .

ويلاحظ أنه ليس فى نص هاتين المادتين ما يشير من قريب أو بعيد إلى اختصاص النيابة الادارية بمسائل التنظيم الادارى أو اصلاح عيوب الجهاز الادارى .

قد يقال أن إجراء الرقابة للكشف عن المخالفات المالية والادارية يشمل الكشف عن الفساد أو الخلل في سير الجهاز الادارى وهو ما نسلم به ، ولكن هذا إن كان يخول النيابة الادارية حق إخطار الجهات المختصة بما تكشف عنه اجراءاتها من خلل أو فساد في سير الجهاز الادارى أو في تنظيمه ، إلا أنه لا يمنحها اختصاصاً أصيلاً في شؤون التنظيم الإدارى ولا يجوز اعتبارها هيئة فنية مختصة بشؤون التنظيم الادارى والاصلاح الادارى .

أن النص الوحيد الذى يمكن أن يثير الشك حول حقيقة اختصاصات النيابة الادارية فى هذا الشأن هو نص المادة ٤٣ من قانون النيابة الادارية فى قوله :

« رئيس الجمهورية أن يكلف النيابة الادارية باجراء تحقيقات أو دراسات فى وزارة أو مصلحة أو أكثر ولكل وزير هذا الحق بالنسبة إلى وزارته ، وتقدم النيابة الادارية تقريراً بالنتيجة إلى الجهة طالبة التحقيق أو الدراسة . ذلك لأن هذا النص قد يفسر على أن المقصود منه تكليف النيابة الإدارية بالقيام بدراسات فى الوزارات والمصالح تتعلق بالتنظيم وسير العمل . ولكن هذا التفسير أن صح فإنه لا يسمح مع ذلك بتحويل النيابة الادارية اختصاصاً أصيلاً فى شؤون التنظيم الإدارى وإصلاح الجهاز الإدارى . لأن حق النيابة الادارية فى القيام بمثل هذه الدراسات يكون فى هذه الحالة حقاً استثنائياً مقيداً بالحالات الاستثنائية المحددة التى يطلب فيها القيام بمثل هذه الدراسات من جانب رئيس الجمهورية أو الوزير المختص .

ومع ذلك فنحن نرى أنه لا يقصد بالدراسات المشار إليها فى هذا النص الدراسات المتعلقة بالتنظيم الإدارى أو الاصلاح الإدارى بوجه عام ، وإنما

المقصود الدراسات الخاصة بواقعة معينة أو حالة معينة من حالات التقصير أو الإهمال الذي يقع من الموظفين ، أو الدراسات التي تتعلق بإجراء معين أو تصرف معين وقع في وزارة معينة بقصد كشف الحقيقة وتحديد المسؤولية .

وهذا هو في نظرنا التفسير الصحيح الذي يتفق مع ما يستفاد من مجموع نصوص قانون النيابة الإدارية . ذلك لأن اختصاصات النيابة الإدارية حددت تحديداً واضحاً في مكانها الطبيعي في الباب الثاني من القانون ، وهو الباب المخصص لبيان اختصاص النيابة الإدارية ( عنوان هذا الباب « اختصاص النيابة الإدارية » ) . وقد تضمن هذا الباب تحديد اختصاص النيابة الإدارية جملة وتفصيلاً في أربعة فصول :

الفصل الاول : تضمن الأحكام العامة في الإختصاص .

الفصل الثاني : تضمن الأحكام الخاصة بالرقابة والفحص .

الفصل الثالث : تضمن الأحكام الخاصة بمباشرة التحقيق .

الفصل الرابع : تضمن الأحكام الخاصة بالتصرف في التحقيق .

وفي هذا الباب ، بفصوله الأربعة ، لا نجد أى نص يتكلم عن اختصاص أصيل للنيابة الإدارية يتعلق بمسائل التنظيم الإدارى أو بالإصلاح الإدارى أو بعلاج الخلل في سير الجهاز الإدارى، وإنما اقتصر الكلام في هذه الفصول الأربعة على مسائل الرقابة والتحريرات والتحقيق في شأن الجرائم والمخالفات للمالية والإدارية .

ولهذا ، فإن النص في الباب الخامس والأخير ( من القانون ) المخصص

للأحكام العامة والوقفية ، على حق رئيس الجمهورية والوزراء في تكليف النيابة الادارية بإجراء تحقيقات أو دراسات يجب أن يفسر على أن المقصود هو التحقيقات والدراسات التي تدخل في اختصاص النيابة الإدارية كما هو محدد في الباب الثاني من القانون ، إذ لا يعقل أن يكون المقصود منه تحويل النيابة الإدارية إختصاصاً جديداً يخرج عن إختصاصها المحدد في هذا الباب .

ثالثاً : إن الأمر بالنسبة لإختصاص الجهاز المركزي للتنظيم والادارة إختصاصاً أصيلاً أساسياً لا يمكن أن يكون مشارك ، شأنه في ذلك شأن ديوان الموظفين قبله . بل أنه يلاحظ أن نصوص القانون الصادر بإنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والادارة في هذا الشأن جاءت أكثر افضاحاً وتحديدأ عن نصوص قانون ديوان الموظفين وقد سبق بيان ذلك بالتفصيل الكافي .

ومن هذا كله يتبين بصورة قاطعة أن اختصاص الجهاز المركزي للتنظيم والادارة هو اختصاص أصيل وأساسى سواء فيما يتعلق باصلاح شؤون الموظفين أو إصلاح بناء الجهاز الادارى للدولة وأساليب العمل فيه ، وأن اختصاص الجهاز المركزي في هذا الشأن أوسع نطاقاً وأكثر تحديداً من الاختصاص الذي كان مقرراً لديوان الموظفين .

نحن لا ننكر أن النيابة الادارية والرقابة الادارية لهما دور في تحقيق الاصلاح الادارى عن طريق كشف المخالفات التي تقع من الموظفين تمهيداً لجزائاتهم تأديبياً وأن هذا العمل له أثره في محاربة إنحراف الموظفين وإلزامهم باتباع الطريق السليم في مباشرة واجبات وظائفهم وأن هذا بدوره يعتبر بدون شك مساهمة في تحقيق الاصلاح الادارى . لكن الأمر الذي لا شك فيه

أن الإصلاح الذى يتحقق فى هذه الحالة ليس نتيجة مباشرة لعمل النيابة الادارية والرقابة الادارية وأن الهدف المباشر للنيابة الادارية والرقابة الادارية ليس الإصلاح الإدارى ولكنه مقاومة إنحراف الموظفين وأخطائهم وأن الإصلاح الإدارى يمكن أن يأتى كنتيجة غير مباشرة لقيام النيابة الادارية والرقابة الادارية بعملها الأسمى وهو الكشف عن المخالفات التى تقع من الموظفين وإجراء التحقيق بشأنها تمهيداً لجزائهم .

#### المطلب الثانى

رأينا فى تحديد الوسائل التى يمكن الاعتماد عليها فى تحقيق الإصلاح الإدارى وفى مستقبل الأجهزة والمعاهد التى أنشئت فى مصر لتحقيق هذا الإصلاح .

فى ضوء ما قدمناه إلى الآن من دراسات فى شأن الإصلاح الإدارى نعرض فيما يلى لتحديد الوسائل التى نرى الاعتماد عليها فى تحقيق الإصلاح الإدارى وفى مستقبل الأجهزة والمعاهد السابق الإشارة إليها .

تمهيد :

إن العيوب التى تشوب الجهاز الإدارى فى الدولة وتعتزض سبيل تحقيق أهداف الدولة عديدة سبق الكشف عن معظمها عن طريق المؤتمرات وبلجان الإصلاح الإدارى التى سبقت الإشارة إليها ويمكن تقسيمها إلى قسمين :

القسم الأول : عيوب تقليدية تتمثل بالتنظيم الداخلى للأجهزة الإدارية وسير العمل فيها وتكرر ذكرها فى تقارير لجان الإصلاح الإدارى

وديون الموظفين والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة . نذكر منها على سبيل المثال عدم مراعاة مبادئ التنظيم العلمي في تحديد الأقسام الإدارية الفرعية داخل الوزارات - التعقيدات الإدارية - تضارب الاختصاصات وتكرارها وتداخلها بين الأقسام الفرعية داخل الوزارات والهيئات ، وبين الوزارات من جهة والهيئات العامة من جهة أخرى - تمديد أجهزة التفتيش والرقابة دون مبرر - سوء توزيع القوة العاملة بين الأجهزة والأقسام الإدارية المختلفة - تركيز السلطة في مستويات محددة .

والقسم الثاني : عيوب أساسية تتصل مباشرة بالسياسة الإدارية وتشمل تحديد الأسس التي يقوم عليها بناء الجهاز الإداري في الدولة ( وزارات ومصالح وإدارات أو هيئات عامة ومؤسسات عامة ) وتنظيم شؤون العاملين في هذا الجهاز ( سياسة الأجور والمرتبات وتنظيم العلاقة بين سياسة التعليم وسياسة الوظائف العامة ) .

وقد أشرنا في مقدمة الإصلاح الإداري إلى الجهود التي بذلت في مصر في سبيل علاج هذه العيوب وقلنا أن هذه الجهود فشلت في تحقيق الغرض منها وحددنا أسباب هذا الفشل .

والآن نقف لنوضح حقيقة الموقف بالإجابة على تساؤل هام يفرض نفسه : هل من سبيل لتغيير هذا الوضع ودفع حركة الإصلاح بحق نحو الطريق السليم الذي يوصلنا لتحقيق الهدف الإصلاحى المنشود ؟

أن الحقيقة التي يجب أن تعرف في هذا المجال أن ميدان نشاط الجهاز الإداري إتسع في العصر الحديث إلى حد لم يكن متصوراً من قبل . وفي

مصر بصفة خاصة ألقى النظام الاشتراكي على عاتق الجهاز الادارى أهباء ضخمة تفوق قوة تحمله .

وقد كان يجب إزاء هذا التغيير الشامل فى نظام الحكم وسياسة الدولة وأهدافها أن يعاد النظر فى بناء جهاز الدولة الادارى على أساس علمية سليمة. غير أنه يلاحظ أن الاجراءات الاصلاحية التى إتخذت إلى الآن لتحقيق هذه الغاية جاءت كلها مشروبة بعيب أساسى جعلها قاصرة عن تحقيق الاصلاح المنشود . ذلك لأن هذه الاجراءات الاصلاحية على تعددها وإنساع نطاقها لم تقوم على أساس علمى، ولم تسبقها دراسة علمية كافية ، ولم توضع لها سياسة عامة إصلاحية شاملة تقوم على أساس ما يكون قد أعد من دراسات علمية وافية فى هذا الشأن. ولعل هذا هو السبب الحقيقى فى أن عيوب الجهاز الادارى لا تزال باقية إلى الآن وأن هذا الجهاز لا يزال عاجزاً عن تحقيق أهدافه، كما أن موضوع الاصلاح الادارى لا يزال إلى اليوم مطروحاً على بساط البحث فى إنتظار الحل .

وفى ضوء هذه الحقيقة لم يعد يسفى - فى نظرنا - لتحقيق الاصلاح الادارى المنشود - أن يقصر المصلحون جهودهم على مجرد البحث عن علاج مريع للعيوب الجزئية وحدها ، لأن هذه العيوب ليست فى حقيقتها سوى أعراض ظاهرية للعيب الحقيقى . وإنما يجب أن توجه جهود المصلحين نحو البحث عن علاج شامل يقضى على جذور المرض ذاتها لا على أعراضه الطافية فقط .

ولتحقيق هذه الغاية يجب أن يعنى اتقائمون بالإصلاح أولاً بتحديد

الأسس التي يقوم عليها الإصلاح الإداري والمبادئ التي يجب مراعاتها في تحقيق الإصلاح . وفي ضوء هذه الأسس والمبادئ يمكن بعد ذلك تحديد أوجه الإصلاح دون كبير عناء .

ومن حسن الحظ أن هذه الأسس والمبادئ التنظيمية واضحة معروفة كشف عنها علم التنظيم الحديث . وعلى هذا فإن الإصلاح الإداري الذي نلشد به يجب أن يقوم على أساس من العلم . ونقصد بذلك العلم الذي يعنى باستنباط المبادئ والفوائيد التنظيمية السليمة عن طريق البحث والتجربة والملاحظة . وهذا هو العلم الذي عرفناه باسم علم التنظيم والإدارة .

وطبقاً للنظرية العملية المسلم بها في هذا الشأن يجب أن يجرى تحقيق الإصلاح الإداري وفقاً لسياسة إدارية عامة شاملة توضع مقدماً قبل البدء في إتخاذ أى إجراء إصلاحي .

كما يجب أن يسبق وضع السياسة الإدارية العامة الشاملة دراسة وافية لظروف البلاد وأحوالها السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية تمهيداً لوضع سياسة إدارية سليمة تتفق مع هذه الظروف والأحوال .

فعلياً يتعلق ببناء الجهاز الإداري مثلاً يجب أن يعنى المختصون بدراسة مدى إتساع ميدان نشاط الدولة الإداري في ظل نظام الحكم للقرن (النظام الاشتراكي في صورته التي كانت قائمة قبل ثورة التصحيح أو النظام الاشتراكي الديمقراطي المقرر حالياً) وأن يعنوا في ضوء هذه الدراسة باختيار الأسلوب الملائم لإدارة هذا النشاط . هل يحسن مثلاً أن يدار هذا النشاط بالأسلوب المركزي أو بالأسلوب اللامركزي ، وما شكل الأجهزة التي تنشأ لإدارة هذا

النشاط . ولتحقيق الأهداف الاشتراكية أو الاشتراكية الديمقراطية. نبدأ بتحديد دور كل من القطاع العام والقطاع الخاص أو بين بصورة واضحة إلى أى مدى تسمح الدولة بإنشاء شركات استثمار أجنبية أو أجنبية مشتركة .

وفي ضوء هذا نتحدد العام نبدأ البحث في شكل الأجهزة التي تنشأ لتحقيق أهداف الدولة هل تقصر شكل الأجهزة الإدارية الرئيسية على الوزارات ؟ هل تحتفظ بنظام الوزارات بوضعه الحالي مع إنشاء أجهزة اقتصادية أخرى بجوارها تباشر النشاط الاقتصادي والصناعي والتجاري ؟ وإذا تقرر ذلك فإلى أى مدى يمكن أن نأخذ بنظام الإدارة بواسطة هيئات عامة ومؤسسات وشركات عامة ؟ وما هي طبيعة النشاط الذي يمكن أن يعهد بإدارته لهذه الهيئات والمؤسسات والشركات .

وفي ضوء هذه الدراسة يجب أن يعاد النظر في نظام الوزارات الحالي وفي نظام الهيئات العامة والشركات العامة القائمة في الوقت الحاضر وأن يتحدد بوضوح الوضع الذي يلائم ظروف البلاد في هذا الصدد .

وفما يتعلق بالأشخاص الذين يباشرون العمل في الجهاز الإداري يجب أن نلاحظ أن العنصر البشري عنصر أساسي في تحقيق الإصلاح الإداري وأن مهمة بناء الرجال مهمة صعبة يتطلب إنجازها وقتاً طويلاً ، وأن الاشتراكية الديمقراطية تضع على حائق الدولة واجب توفير العيش الكريم لكل المواطنين . وفي ضوء هذه الحقائق ومع ملاحظة ظروف البلاد وأحوالها من الناحيتين الثقافية والاجتماعية يمكن للمختصين أن يضعوا السياسة الإدارية الملائمة لكل هذه الظروف والعوامل .

وفي ضوء ما تقدم كله نرى أن تحقيق الإصلاح الإداري يفرض على السلطات العليا المختصة في الدولة واجب العمل بمجد وإخلاص في الإعداد لرسم سياسة إدارية سليمة تقوم على الأسس السابق ذكرها وفي اتخاذ الوسائل والإجراءات اللازمة لإعداد الموظفين الصالحين لتولى وظائف الإدارة العليا ووظائف الخبراء في علم التنظيم والإدارة وكذلك اتخاذ الإجراءات اللازمة لتدريب الموظفين العاملين في مجال الإدارة التنفيذية على أعمال ووظائفهم .

ونرى بهذه المناسبة أن ينشأ في كل جهاز إداري (وزارة أو هيئة عامة أو مؤسسة عامة أو وحدة محلية) وظيفة دائمة لرئيس إداري تكون له سلطة تنظيم الجهاز الإداري الذي يخضع لسلطته وتسيير حركة العمل فيه وفقاً لمبادئ التنظيم العلمي وأن يوضع لهؤلاء الرؤساء نظام قانوني خاص يكفل لهم الاستقرار في وظائفهم كما يكفل لهم حرية التصرف في مباشرة أعمال ووظائفهم ويوفر لهم المزايا الوظيفية التي يحفزهم على بذل أقصى الجهد في أداء واجباتهم .

وتحقيق هذه الغاية يتطلب في نظرنا إنشاء وتنظيم أجهزة أو معاهد متخصصة تتولى بكفاءة وجدية وإخلاص المهام الأساسية الثلاثة الآتية :

١ - معاونة سلطة القيادة في رسم السياسة الإدارية للدولة وبصفة خاصة سياسة الإصلاح الإداري .

٢ - إعداد الموظفين الصالحين لمباشرة وظائف الإدارة العليا ووظائف الخبرة في أعمال التنظيم والإدارة .

٣ - تدريب الموظفين بوجه عام على أعمال وظائفهم .

ونقصد برسم السياسة الإدارية في الدولة تحديد أهداف الجهاز الإدارى وتحديدأ علمياً دقيقاً وتحديد الأساس الذى يقام عليه بناء هذا الجهاز وتنظيم وسائل العمل فيه ، وتحديد أساليب وطرق تنفيذ هذه السياسة ووسائل مراقبة التنفيذ ( متابعة التنفيذ ) .

ونقصد بإعداد موظفى القيادة الادارية وخبراء التنظيم والادارة بنساء جيل من الأفراد قادر على الاضطلاع بهذه الوظائف والعمل بأ كبر قدر من الكفاءة والجدية والاخلاص فى أداء رسالتهم .

أما التدريب فنقصد به تزويد جمهور الموظفين بقدر من المعرفة والمهارة والخبرة يمكنهم من مباشرة أعمال وظائفهم وإنجاز هذه الأعمال على أحسن وجه وفى أقل وقت ممكن بحيث يشعر جمهور المواطنين بالرضاء مما تقدمه لهم الأجهزة الادارية من خدمات وحاجات عامة .

والتدريب الذى نقصده هنا نوعان ، نوع يقدم للمرشحين لتولى الوظائف العامة قبل الدخول فى الوظيفة . ونوع ثان خاص بتدريب الموظفين أثناء الخدمة .

ونظراً لأنه يوجد فى الوقت الحاضر أجهزة ومعاهد عديدة أنشئت لتحقيق الأغراض السابق ذكرها وقطع معظمها شوطاً فى سبيل تحقيق هذه الأغراض ، فان هذا يعنى أننا فى محاولة تحديد وسائل الإصلاح الإدارى فى مصر لا تبدأ من فراغ .

ونظراً لأننا عرضنا فيما تقدم لدراسة نظم هذه الأجهزة والمعاهد فإننا

نرى أن تحديد وسائل الإصلاح الإدارى يقتضينا أن نلقى نظرة فاحصة على هذه الأجهزة بغية تحديد مدى صلاحيتها للقيام بالدور الإصلاحى الذى عهد به إليها ومدى ما حققته من نجاح فى تحقيق رسالتها الإصلاحية . وفى ضوء هذه النظرة الفاحصة تقدم مقترحاتنا فيما يتعلق بتحديد وسائل الإصلاح الإدارى فى مصر ، والدور الذى ترى أن يعهد به لهذه الأجهزة فى المستقبل بعد تطويرها أو إعادة تنظيمها على أسس جديدة .  
ونعرض لبيان ذلك كله على الوجه الآتى :

## - أولا -

مدى صلاحية الأجهزة والمعاهد القائمة حالياً فى مصر  
والدور الذى يمكن أن يعهد اليها به فى المستقبل  
لتحقيق الإصلاح الادارى

الأجهزة والمعاهد التى نرى أن نسلط عليها الضوء هنا هى الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ، والأجهزة الفرعية والمحلية ذات الصلة بهذا الجهاز ، والمعهد القومى للتنمية الادارية ، والنيابة الإدارية والرقابة الادارية . ونظراً لأننا نرى تحويل المعهد القومى للتنمية الادارية إلى معهد لأعداد القادة الاداريين وخبراء التنظيم والادارة على غرار مدرسة الادارة الوطنية بفرنسا فقد رأينا أن نضيف إلى الدراسات التى تقدمها هنا دراسة تفصيلية لنظام هذه المدرسة .

ونعرض فيما يلى لدراسة الأجهزة والمعاهد المذكورة على هذا الأساس .

- ١ -

## الجهاز المركزي للتنظيم والادارة

في حاضره ومستقبله

أول ما يلاحظ على الجهاز المركزي للتنظيم والادارة أنه طبقاً لقانون إنشائه هو الجهاز المختص أصلاً بالأصلاح الإداري بالمعنى السابق تحديده وقد سبق بيان ذلك بالتفصيل الكافي .

ولكى يتمكن الجهاز من مباشرة اختصاصاته الواسعة السابق ذكرها نظم بناؤه تنظيمياً يتفق مع إختلاف نوع الاختصاصات المقررة له . وقد أُميد تنظيمه أخيراً بقرار رئيس الجهاز رقم ٧٤ لسنة ١٩٧٥ الصادر في ١٠ / ٢٥ / ١٩٧٥ . وطبقاً لهذا القرار الأخير قسم الجهاز إلى ثمانية أقسام وزعت بينها الاختصاصات المقررة للجهاز وهى على التوالى : رئاسة الجهاز ويتبعها المستشارون ومجلس التنمية الادارية ولجنة الوكلاء ومكتب رئيس الجهاز والادارة العامة للبحوث - الادارة المركزية للتنظيم وطرق العمل ويتبعها أربع إدارات عامة - الادارة المركزية لترتيب وموازنة الوظائف ويتبعها أربع إدارات - الادارة المركزية للتدريب ويتبعها ثلاث إدارات عامة - الادارة المركزية للخدمة المدنية ويتبعها أربع إدارات عامة - مركز العمليات الخاصة ويتكون من فرق العمل ومكتب التخطيط والمتابعة والأمانة الفرعية - برامج القادة الإداريين - مركز المعلومات .

والجهاز المركزي للتنظيم والادارة بالأختصاصات المقررة له بصريح النصوص السابق الاشارة إليها وبمحكم هذا التنظيم الضخم الذى أعد لتمكين الجهاز من مباشرة اختصاصاته المتعددة المتنوعة يبدو صالحاً من الناحية للمادية

للقيام بالدور الاصلاحى الذى عهد به إليه ، بمعنى أنه بوضعه الحالى قد توافرت له الامكانيات المادية لمباشرة دوره فى تحقيق الاصلاح الادارى . ولا شك أن الجهاز قد قام فعلا بمجهود لا يمكن تجاهلها فى سبيل تحقيق رسالته .

غير أنه يلاحظ مع ذلك أن خطوات الجهاز فى سبيل تحقيق الاصلاح تبدو أضعف من أن تحقق الأهداف الاصلاحية على الوجه الأكمل . كما أن كثيرا من عملياته الاصلاحية لم يظهر لها أثر فى تحقيق الاصلاح ، بدليل أن الحكومة لا تزال تشكو من عيوب الجهاز الادارى ، وقد سبق بيان ذلك .

وفى اعتقادنا أن سبب هذا القصور من جانب الجهاز فى أداء رسالته يرجع إلى وجود بعض المعوقات التى تقف فى سبيل أداء رسالته على الوجه الأكمل وأن الجهاز فى حاجة إلى تدعيم وضعه من عدة نواح ناخصها فيما يلى :-

#### ١ - طبيعة الجهاز - استقالة - رئاسة الجهاز والعاملين فيه :-

أن الجهاز المركزى للتنظيم والادارة هو بطبيعته جهاز فى استشارى مهمته تقديم الآراء العلمية والفنية لسلطات المختصة .

والمعروف أن نجاح أى جهاز فى تحقيق أهدافه يتوقف على صلاحية رئاسة هذا الجهاز وصلاحية العاملين فيه وتوفير الضمانات التى تكفل للرئيس الاستقلال والحرية فى توجيه سير الجهاز دون أن يتأثر بغير المبادئ العلمية والفنية التى يجب أن يقوم على أساسها نشاط الجهاز . كما تكفل للعاملين فى

الجهاز خدمة العمل دون التأثير بأى مؤثر خارج دائرة المبادئ العلمية السليمة .

ولهذا نرى أنه يجب أن تتوافر في رئيس الجهاز شروط معينة أهمها أن يكون ذا كفاية عالية متخصصا في شؤون التنظيم والادارة وأن يضمن له القانون الاستقرار في العمل وعدم التدخل من جانب الحكومة في العمل الفنى الذى يقوم به .

ويمكن فى نظرنا تحقيق هذه الضمانات بتقرير عدم قابلية رئيس الجهاز ونائبه للعزل .

وايس يسكنى لنجاح الجهاز فى أداء رسالته أن تتوافر الكفاية والمقدرة العلمية والخبرة الفنية لرئاسة الجهاز ، وإنما يجب أن يتوافر هذا الشرط أيضا فى العاملين فى الجهاز . ويتحقق هذا الشرط بمنح رئاسة الجهاز حرية العمل فى اختيار العاملين فى الجهاز وتنظيم شؤونهم بما يتفق مع طبيعة العمل فى الجهاز .

٢ - علاقة الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بالوحدات والأجهزة الفرعية أو المحلية التى تباشر اختصاصا مماثلا أو لها صلة باختصاصات الجهاز :-

سبقت الإشارة إلى الأجهزة القائمة حاليا فى مصر والتى ينطبق عليها الوصف السابق وهى وحدات التنظيم والإدارة ، ووحدات التدريب ، ومديريات شؤون العاملين بالمحافظات .

وسبقت الإشارة كذلك إلى اختصاصات هذه الأجهزة، وهى اختصاصات

لا تُخرج عن نطاق الاختصاصات المقررة للجهاز المركزي. والصلة الوثيقة بين هذه الاختصاصات وإختصاصات الجهاز المركزي ظاهرة لا يحتاج الكشف عنها لأي جهد خاص .

كذلك عرضنا لبيان العلاقة بين هذه الأجهزة وبين الجهاز المركزي كما حددت في القرارات الصادرة بإنشاء هذه الأجهزة .

وفي إعتقادنا أن تحقيق الأهداف المنشودة في هذا الشأن يقتضى إعادة النظر في تنظيم هذه العلاقة بحيث يصبح الجهاز المركزي للتنظيم والادارة هو الجهاز المركزي الرئيسى بالنسبة لهذه الأجهزة سواء من الناحية القانونية أو الناحية الفعلية وبحيث تصبح الأجهزة المذكورة في علاقتها بالجهاز المركزي مجرد فروع لهذا الجهاز تابعة له من الناحية الفنية وأن جاز أن تكون تابعة إداريا للجهة الإدارية التى توجد بها .

ونرى فسوق ذلك وتحقيقا للأهداف الإصلاحية المنشودة أن يكون العاملون في هذه الأجهزة موظفين في الجهاز المركزي أصلا مع إدراج مرتباتهم في ميزانيات الجهات الإدارية التى يوجدون بها وأن يكون تعيينهم بقصرار من رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة . وبهذا نضمن أن يكون جميع العاملين في مسائل التنظيم والإدارة أو بعبارة أدق في سبيل تحقيق الإصلاح الإدارى على مستوى عال من الكفاءة والمقدرة والتخصص في شئون التنظيم والإدارة سواء في الجهاز المركزي للتنظيم والادارة أو في الأجهزة الفرعية أو المحلية المذكورة . كما نضمن استقرار العاملين في هذه الأجهزة في وظائفهم دون أن يتأثر وضعهم بحركات الترقيات والتفصلات التى تشمل

العاملين بالجهات الادارية المختلفة التى يوجدون بها وفقاً لمقتضيات العمل فى هذه الجهات .

### ٣ - علاقة الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بالحكومة :

الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ليس سلطة إدارية مباشر وظيفية إدارية تنفيذية ، ولكنه - كما سبق القول - جهاز فنى متخصص فى مسائل التنظيم والادارة يقدم للحكومة المقترحات والآراء العلمية المدروسة فى سبيل النهوض بالجهاز الادارى على أسس علمية سليمة .

ونظراً لأن أهم أهداف الدولة المعانة منذ قيام الثورة هو تحقيق التنمية الاقتصادية أو كما تقول الوثائق الرسمية تحقيق وفرة الإنتاج ، وهذا كما هو معلوم هو الشغل الشاغل لحكومتنا فى الوقت الحاضر .

ونظراً لأن هذا الهدف لا يمكن تحقيقه إلا باتباع الأساليب العلمية فى تنظيم وإدارة الجهاز الإدارى فى الدولة وبصفة خاصة أجهزة الإنتاج .

ونظراً لأن الحكومة أنشأت من زمن الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بوصفه جهازاً متخصصاً فى مسائل التنظيم العلمى والادارة العلمية على أساس مبادئ علم التنظيم والادارة .

.. لهذا فإنه يكون من الطبيعى أن يحرص الحكومة على تقوية هذا الجهاز وتوفر له كل أسباب النجاح . كما يكون من الطبيعى كذلك أن تكفل الحكومة الحرية لهذا الجهاز فى عمله وأن تلزم نفسها بتنظيم الجهاز الادارى للدولة من حيث تكوينه ومن حيث سير العمل فيه وفقاً لآراء ومقترحات

الجهاز المركزي للتنظيم والادارة، على أساس من العلم والخبرة بمسائل التنظيم والادارة .

ومعنى هذا بمباراة أكثر وضوحاً أن الحكومة إذا كانت تريد حقاً تحقيق التنمية الاقتصادية أى تحقيق وفرة الانتاج، فإنه يجب عليها أن تجعل الرأى الأهلى فى تنظيم جهاز الدولة الادارى للعلم والخبرة . وطالما أنها أنشأت جهازاً متخصصاً فى هذه الشؤون، فإنه يجب عليها أن توجه أكبر عناية نحو تنظيم هذا الجهاز تنظيمياً علمياً وأن توفر له أكبر قدر من الحرية فى عمله وأن تحميه من تدخل أى مؤثر خارجى أياً كان نوعه ، حتى تجرى مقتراحاته وأعماله خالصة لوجه العلم دون نظر لآى اعتبار آخر (١) .

ومن أهم وسائل دعم هذا الجهاز وتقويته بوصفه الجهاز المركزي الرئيسى فى الدولة تقرير تبعية هذا الجهاز للسلطة المركزية العليا فى الدولة ممثلة فى رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء .

---

(١) على هذا الأساس تبدو الاجراءات التى تتخذها الحكومة فى سبيل تحقيق الاصلاح الادارى أو بصفة خاصة القضاء على الروتين أو رفع المعاناة عن الجماهير متجاهلة الجهاز المركزي للتنظيم والادارة المختص أصلاً بكل هذه الشؤون ، تبدو كل هذه لاجراءات مخالفة لمبادئ التنظيم مخالفة لقانون إنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والادارة الذى حدد أهداف هذا الجهاز واختصاصاته وجعلها شاملة لكل ما يتعلق بالاصلاح الادارى .

٤ - تحديد الدر الذي يطب من الجهاز المركزي للتنظيم والادارة  
القيام به بدقة اكافية :

قلنا فيما تقدم أن تحقيق الاصلاح الادارى يتطلب إنشاء أجوزة أو  
معاهد تتولى معاونة سلطة القيادة في رسم السياسة الادارية في الدولة كما  
تتولى إعداد الموظفين الصالحين لمباشرة وظائف الادارة العليا ووظائف الخبرة  
في عمليات التنظيم والادارة وتتولى أخيراً تدريب الموظفين بوجه عام  
وأشرنا في فقرة سابقة إلى صلاحية الجهاز المركزي للتنظيم والادارة بعد  
تدعيمه، لمعاونة سلطة القيادة في رسم السياسة الادارية وبصفة خاصة سياسة  
الاصلاح الادارى وتجديد وسائل تنفيذ هذه السياسة . ونضيف الآن  
أننا نرى أن يعهد لهذا الجهاز أيضا بمهمة تدريب الموظفين بصفة خاصة .  
ونحدد فيما يلي بالتفصيل ما يجب أن يكون عليه دور الجهاز المركزي  
للتنظيم والادارة في رسم السياسة الادارية وفي تدريب الموظفين .

أولاً : فيما يتعلق برسم السياسة الادارية نرى أن يشمل اختصاص الجهاز  
المركزي للتنظيم والاداره معاونة سلطة القيادة في تحديد الأهداف الادارية  
ورسم السياسة الادارية سواء فيما يتعلق بتكوين الجهاز الادارى في الدولة  
أو سير العمل فيه أو فيما يتعلق بتنظيم شؤون الموظفين وذلك عن طريق  
تقديم البحوث والدراسات والمقترحات التفصيلية في كل هذه الشؤون .

ثانياً : فيما يتعلق بتدريب الموظفين بوجه عام ، تقدم القول بأن  
التدريب نوعان تدريب سابق على الدخول في الوظيفة ، وتدريب يتم أثناء  
الوظيفة .

وبلاحظ أن التدريب أثناء الوظيفة في القطاع الحكومي والقطاع العام يتولاه في الوقت الحاضر الجهاز المركزي للتنظيم والادارة والمعهد القومي للتنمية الادارية (١) .

ونظام التدريب الذي يتولاه الجهاز المركزي للتنظيم والادارة لا يكاد يختلف في الجوهر عن نظام التدريب الذي يتولاه المعهد القومي للتنمية الادارية .

فهو في النظامين خاص بالعاملين في الحكومة والقطاع العام أثناء الوظيفة (٢) . وهو مقصور على من يتقدمون بطلبات قبولهم للتدريب

(١) قبل انشاء المعهد القومي للتنمية الادارية كان يتولى هذا التدريب مع الجهاز المركزي للتنظيم والادارة ثلاثة معاهد سبقت الاشارة إليها وهي معهد الادارة العامة ، والمعهد القومي للادارة العليا ، ومعهد الادارة المحلية وقد ادجت هذه المعاهد الثلاثة أخيرا في معهد واحد كما سبق البيان . وفي وقت غير بعيد أنشئ جهاز مركزي للتدريب لكنه لم يعمر طويلا .

(٢) تشمل خطة التدريب التي أعدها المعهد القومي للتنمية الادارية ( مركز تدريب الادارة الاشرافية ) لسنة ١٩٧٦ :

أ — برنامج عام لقادة المستوى الاشرافي الأول وهو موجه لرؤساء الأقسام ومن في حكمهم من الدرجة السادسة على الأقل ومدته عشرة أسابيع تفرع كامل وقيمة الاشتراك فيه ثلاثون جنيبها .

ب — برنامج عام آخر للمستوى الاشرافي الأول من العاملين في الدول العربية .

ج — سبعة برامج تخصصية وهي على التوالي برنامج لرؤساء وحدات شؤون العاملين من الدرجة السادسة على الأقل، وبرنامج التنظيم وتبسيط الاجراءات =

بموافقة الجهات التابعين لها وفقاً لاستمارات مخصصة لذلك وبشرط توافر شروط معينة ودفع رسم اشتراك في البرنامج المطلوب، تسدده عن المرشحين الجهات الادارية التي يتبعونها . وقيمة الاشتراك بالنسبة للتدريب فى نظام الجهاز المركزى ١٥ جنية . وقيمته بالنسبة للتدريب فى نظام المعهد القومى للتنمية الادارية مختلف باختلاف البرامج وتراوح بين ١٠ جنية ، ٥٠ جنية ، ٦٠ جنية ، ٢٠٠ جنية . والمدة المحدد لتنفيذ كل برنامج مؤقتة فى النطاقين

= لرؤساء وحدات الشطيم ومن فى مستواهم من الدرجة السادسة على الأقل ، وبرنامج ترتيب الوظائف لرؤساء الوحدات المرتبطة بطبيعة عملها مع وحدات شئون العاملين والتنظيم من شاغلي الدرجة السابعة على الأقل ، وبرنامج رؤساء وحدات الشئون المالية ومن فى مستواهم من الدرجة السادسة على الأقل ، وبرنامج رؤساء وحدات المخازن والمشتريات ، وبرنامج رؤساء مكاتب الشكاوى ، وبرنامج الرقابة والمتابعة لرؤساء وحدات الرقابة والمتابعة أو من فى مستواهم من شاغلي الدرجة السادسة على الأقل .

وتضمنت خطة التدريب التى أعدها مركز التدريب بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة للعام التدريبى ١٩٧٦ مجموعة برامج مخصصة ومجموعة برامج نمطية وتشمل مجموعة البرامج التخصصية برنامج أخصائى تدريب ، وبرنامج اخصائى تنظيم ، وبرنامج أخصائى ترتيب وظائف وبرنامج اخصائى شئون عاملين قطاع عام ، وبرنامج اخصائى شئون عاملين قطاع حكومى - وتشمل مجموعة البرامج النمطية عشرة برامج نكتفى بالإشارة إليها منها برنامج المخازن والمشتريات .

ويلاحظ بوجه عام أن التدريب الذى يتولاه كل من المعهد القومى للتنمية الادارية والجهاز المركزى للتنظيم والادارة لا يشمل التدريب السابق على الدخول فى الوظيفة .

وتتراوح بين أربعة أسابيع وعشرة أسابيع وتطول المدة عن ذلك فى حالات قليلة نادرة ويشترط فى النظامين النفرغ الكامل .

ويبدو مع ذلك أن نظام المعهد القومى للتنمية الادارية يتميز بأنه يتضمن برامج للادارة العليا وبعض هذه البرامج مقيم (١) .

ونظراً لأن الوضع الحالى فيما يتعلق بالتدريب يمثل ازدواجاً فى الأجهزة يتعارض مع المبادئ التنظيمية السليمة فاننا نرى قصر مهمة القيام بالتدريب على الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بحيث يصبح دوره مقصوراً على اقتراح السياسة الادارية العامة وتدريب العاملين فى الحكومة والقطاع العام .

وبالنسبة للتدريب بالذات نرى إعادة النظر فى النظام المقرر حالياً بحيث يشمل التدريب جميع العاملين كقاعدة عامة فى جميع الحالات التى تتبين فيها حاجة العاملين لهذا التدريب وفقاً لتقدير الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بالاتفاق مع الرئاسة الادارية العليا للجهات الادارية المختصة بمعنى أن لا يكون التدريب مرهوناً بتقديم طلباب أو دفع اشتراكات .

ونرى كذلك تغليب الجانب العملى على الجانب النظرى على خلاف ما هو مقرر فى النظام الحالى . وهذا يقتضى فى نظرنا أن يكون أغلب القائمين بالتدريب من الموظفين العاملين الذين توافرت لديهم القدرة على القيام

(١) أنظر فى كل ما تقدم خطط التدريب التى أعدها المعهد القومى للتسمية الادارية للسنوات ١٩٧٤ ، ١٩٧٥ ، ١٩٧٦ - وأنظر خطته مركزى الادارة  
الادارى بالجهاز المركزى لسنة ١٩٧٦ .

بهذا الدور الهام بحكم ممارستهم للأعمال الوظيفية موضوع التدريب وبحكم إلمامهم بكل الجوانب النظرية والعملية للتدريب .

وإذا كانت الدولة قد أغفلت تنظيم التدريب السابق على الدخول في الوظيفة تبعاً لإلغاء نظام المسابقات للتعيين في الوظائف فإننا نرى مع ذلك وجوب الأخذ بنظام مسابقات التعيين بل إننا نرى وجوب العناية بأعداد الأشخاص لتولى الوظائف العامة أو بعبارة أدق العناية ببناء الرجال أى بناء الأشخاص الصالحين لتولى الوظائف العامة وبصفة خاصة الوظائف القيادية وهذا هو في نظرنا أول ما يجب أن نعتنى به في بلادنا بوصفها بلداً نامية أو بعبارة أكثر دقة في أداء المعنى المقصود بلداً يبني نفسه أو يُمد نفسه ليشغل المركز اللائق به في ركب التقدم والنهوض .

وسوف نزيد هذه المسألة الهامة وضوحاً في فقرة تالية .

### — ثانياً —

الأجهزة الفرعية والمحلية ذات الصلة بالجهاز  
المركزي للتنظيم والادارة في جاضرها ومستقبلها

سبقت الإشارة لهذه الأجهزة وهي وحدات التنظيم والادارة، ومدريات شئون العاملين بالمحافظات، ووحدات التدريب .

وسبقت الإشارة كذلك إلى علاقة هذه الأجهزة بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .

ونعرض هنا لدراسة نظم هذه الأجهزة بالتفصيل في الوقت الحاضر مع  
فما يجب أن يكولى عليه وضعها التنظيمي في المستقبل .

## نظام الأجهزة المذكورة (١)

أولاً : وحدات التنظيم والادارة :-

أنشئت هذه الوحدات كما سبق القول بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٠٤٩ لسنة ١٩٦٦ الصادر في ١٤ يونية سنة ١٩٦٦ . ونص هذا القرار صراحة وبالتفصيل على أما كن إنشاء هذه الوحدات واختصاصاتها .

ففيما يتعلق بأما كن إنشاء هذه الوحدات نصت المادة الأولى من القرار على أن تنشأ وحدة للتنظيم والادارة بكل وزارة أو محافظة أو مؤسسة عامة أو هيئة عامة وكذلك في كل جهة إدارية من نفس المستوى . ويجوز إنشاء وحدات للتنظيم والادارة بمكاتب نواب رئيس الوزراء .

وفيما يتعلق باختصاصات هذه الوحدات يلاحظ أن هذه الاختصاصات تشمل طبقاً لنصوص قرار إنشائها ما يلي :

١ - طبقاً لنص المادة الثالثة من القرار يرجع لهذه الوحدات « في كل ما يتعلق بشؤون التنظيم وترتيب الوظائف وتخطيط القوى العاملة والتدريب الإداري للعاملين .

٢ - طبقاً لنص المادتين الرابعة والخامسة من القرار يشمل البناء التنظيمي لكل وحدة ثلاثة عناصر أساسية يستقل كل منها بجزء محدد من الاختصاصات

(١) تتبع في هذه الدراسة الترتيب الزمني لظهور هذه الأجهزة ( تا ، إنشاء كل منها ) .

العامة للوحدة مع التنسيق بين الأعمال التي تقوم بها العناصر الثلاثة في مباشرة هذه الاختصاصات وهذه العناصر الثلاثة هي التنظيم ، وترتيب الوظائف وتخطيط القوى العاملة ، والتدريب . وحددت اختصاصات كل وحدة بالتفصيل في هذه العناصر الثلاثة على الوجه الآتي :

أ - التنظيم : ويشمل دراسة التخطيط التنظيمي للوحدة الادارية وابداء الاقتراحات التي تؤدي إلى حسن التنظيم وإبداء الرأي في تنظيمات الاجهزة التي يزعم إنشاؤها بالجهة الادارية . كما يشمل إعداد الدراسات اللازمة لتحليل العمليات التي تقوم بها الأجهزة والوحدات المرهوسة ، ولتطوير وتبسيط إجراءات العمل .

ب - ترتيب الوظائف وتخطيط القوى العاملة : ويشمل إعداد نظام ترتيب الوظائف والاشرف على إجراءات تنفيذ هذا النظام ومتابعة إعادة تقييم الوظائف في الأجهزة والوحدات المرهوسة ، وإعداد التوصيات في شأن تطوير النظم والقواعد الخاصة بالبدايات والمكافآت والتعويضات ، وإقتراح ما يخص من الوظائف في مشروعات الميزانيات للأجهزة والوحدات المرهوسة ، وتحديد احتياجات الجهة الإدارية من مختلف فئات العاملين والعمل على توفيرهم .

ج - التدريب : ويشمل رسم سياسة التدريب وإصدار التعليمات التنظيمية لتنفيذ هذه السياسة ، ومتابعة أعمال العاملين الذين تم تدريبهم وتقديم التقارير الدورية عن نشاطهم . ويلاحظ هنا أن اختصاص وحدات التنظيم والادارة فيما يتعلق بالتدريب في الجهات التي تتبعها أجهزة تدريب

يقتصر عمل وحدة التنظيم والادارة على الاشتراك مع هذه الأجهزة في وضع سياسة تدريب العاملين (١).

### ثانياً : مديريات شؤون العاملين بالمحافظات :

في ١٦ يولية سنة ١٩٧٤ صدر القرار الجمهورى رقم ٩٣٧ لسنة ١٩٧٤ وهو يقضى فى مادته الأولى بأن تنشأ فى كل محافظة مديرية لشؤون العاملين تتبع المحافظة وتولى التخطيط والاشراف والمتابعة بالنسبة لكل ما يتعلق بشؤون العاملين المدنيين وتنفيذ ذقوانين الخدمة المدنية فى دائرة المحافظة . . . . .

ونصت المادة الثانية من هذا القرار على اختصاصات هذه المديرىات وهى نوعان : اختصاصات تتعلق بأسلوب العمل بوحدات شؤون العاملين ومتابعة أعمال هذه الوحدات فى دائرة المحافظة واختصاصات تتعلق بكل شؤون العاملين فى دائرة المحافظة بصفة عامة . وبهنا هنا الاختصاصات المتعلقة بشؤون العاملين فى المحافظة بصفة عامة وتشمل :

١ - القيام بالدراسات والبحوث فى مجالات الخدمة . . . وإقتراح السياسات والخطط اللازمة فى هذا الشأن ومباشرة تنفيذها وإصدار التعليمات اللازمة لهذا التنفيذ إلى جميع وحدات شؤون العاملين فى المحافظة .

٢ - إعداد المقررات الوظيفية للمحافظة ولجميع الأجهزة الموجودة

فى إطارها .

٣ - وصف وترتيب الوظائف وإعداد .شروع موازنة الوظائف ومتابعة

تنفيذها .

٤ - الإشراف على توزيع الأفراد في الحالات التي تستدعي ذلك .

وقد نصت المادة الثالثة من القرار على أن تكوين البناء التنظيمي لمديريات شؤون العاملين يصدر به قرار من وزير الدولة للحكم المحلي والتنظيمات الشعبية بعد أخذ رأى رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بالإتفاق مع المحافظ المختص .

وفى ظل هذا النص أصدر وزير الدولة قرارين فى شأن مديريات شؤون العاملين . القرار الأول رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٤ وهو خاص بالبناء التنظيمي لمديريات شؤون العاملين والثانى رقم ١١٦ لسنة ١٩٧٤ وهو خاص باختصاصات هذه المديريات . وقد أورد القرار الأخير تفاصيل كثيرة متعلقة بالاختصاصات أهمها من وجهة النظر التي نمنيتها هنا :

١ - متابعة تنفيذ خطة الاصلاح الإدارى وخطط تطوير مستوى الخدمة

الميدية ، ومتابعة أعمال وحدات التدريب ونشاطها، ومراجعة عمليات تنفيذ ترتيب الوظائف .

٢ - إقتراح الخطط لإنشاء وتنفيذ وتطوير نظام ترتيب الوظائف .

٣ - رسم السياسة لتوفير الاحتياجات اللازمة من القوى العاملة .

٤ - تحليل العمليات التي تقوم بها الأجهزة الإدارية بالمحافظة ودراسة

إمكانية تطور وتبسيط طرق وأساليب تنفيذ هذه العمليات وأنماطوات

الاجرائية التي يتم إتخاذها لأداء العمل .

٥ - رسم سياسة التدريب الإداري في المحافظة في ضوء السياسة العامة للدولة والتنسيق بين خطط تدريب العاملين التي تعدها وحدات التدريب بالجهات داخل نطاق المحافظة .

٦ - القيام بالبحوث والدراسات وإعداد الإحصائيات التي تتعلق بالأنشطة التدريبية بالجهات داخل نطاق المحافظة .

ثالثا : وحدات التدريب :

في ٢١ يوليو سنة ١٩٧٤ صدر قرار رئيس مجلس الوزراء بإنشاء وحدات التدريب في مختلف الجهات وتحديد اختصاصاتها وتنظيم العمل بها . ونصت المادة الأولى من هذا القرار على إنشاء وحدة للتدريب بكل وزارة أو مصلحة [أو جهاز حكومي مستقل أو محافظة أو هيئة عامة أو مؤسسة عامة أو وحدة اقتصادية تابعة لها .

وتختص وحدات التدريب وفقا لنص المادة الثانية من القرار بالعمل على تنمية قدرات الأفراد العاملين بالجهة عن طريق إكسابهم المعلومات والخبرات والمهارات والسلوك بما يمكنهم من أداء وظائفهم بكفاءة . ويشمل ذلك :

١ - تحديد وتصنيف الاحتياجات التدريبية لجميع العاملين بالجهة وتحديد الامكانيات التدريبية ووضع خطة التدريب .

٢ - وضع البرامج التدريبية التي تضمنتها خطة التدريب بالإشتراك مع المتخصصين .

٣ - إجراء البحوث والإحصاءات والدراسات في مجال التدريب .

٤ - وضع قواعد متابعة وتقييم وتطوير التدريب .

## - ٢ -

## مستقبل مديريات شؤون العاملين ووحدات التنظيم والإدارة ووحدات التدريب

إختلاف نظام الأجهزة الفرعية موضوع هذه الدراسة في القرار الجمهوري رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٧ مما كان عليه قبلاً وقد إختلف تبعاً لذلك رأينا في مستقبل هذه الأجهزة قبل صدور القرار المذكور عن رأينا في نفس الموضوع بعد صدور القرار (١) . ولهذا رأينا أن نقسم حديثنا عن مستقبل هذه الأجهزة إلى قسمين : في القسم الأول نعرض رأينا في نظام هذه الأجهزة قبل صدور القرار الجمهوري المشار إليه وفي القسم الثاني نعرض رأينا بعد صدور القرار .

١ - رأينا في مستقبل الأجهزة الفرعية المشار إليها قبل صدور القرار الجمهوري رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٧ :

أول ما يلاحظ على هذه الأجهزة في نظامها الذي كان قائماً قبل صدور القرار الجمهوري رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٧ أن اختصاصاتها تناولت شؤون الموظفين في نفس الجهات الإدارية وتدور كلها حول نفس الموضوعات المتصلة بشؤون الموظفين وهي نفس الموضوعات التي يشملها إختصاص الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة دون أن يكون هناك حد فاصل واضح بين اختصاصات كل جهاز

(١) نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية في ٣ من فبراير سنة ١٩٧٧ وألقينا دروسنا على طابئة الدكتوراه في هذا الموضوع في السنة الجامعية ١٩٧٦ قبل نشر القرار المشار إليه في الجريدة الرسمية . والآن وبعد صدور القرار المذكور أصبح من الواجب إعادة النظر في رأينا الذي أعلنه قبل ذلك في دراستنا السابقة .

منها . بل أن الحقيقة التي تنطق بها نصوص القرارات الصادرة في شأن هذه الأجهزة أن هذه الاختصاصات تتداخل وتتشابك وتتكرر بشكل لا يسمح بالفصل بين اختصاصات كل جهاز منها واختصاصات باقي الأجهزة .

والنصوص التي حددت اختصاصات هذه الأجهزة وسبقت الإشارة إليها تنطق بأن هذه الاختصاصات تدرر كلها حول التنظيم الإداري في الدولة وبصفة خاصة تنظيم سير العمل في أجهزة الدولة الإدارية وترتيب الوظائف والتدريب . ويشمل إختصاص الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة نفس هذه المسائل .

وبمراجعة النصوص التي حددت اختصاصات الأجهزة الثلاثة المشار إليها يتبين بوضوح أن هناك ازدواجا في الاختصاص وازدواجا في الأجهزة يتعارض مع مبادئ التنظيم العلمي السليم ويبدو أثر هذا العيب أكثر وضوحا إذا لاحظنا أن دائرة عمل هذه الأجهزة من حيث المكان واحدة فهي تشمل بالنسبة للأجهزة الثلاثة المحافظات وبالنسبة لوحدات التنظيم والإدارة ووحدات التدريب تشمل علاوة على المحافظات الوزارات والمصالح والهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات التابعة للمؤسسات العامة .

ويزداد الإحساس بأثر هذا العيب إذا لاحظنا حجم البناء التنظيمي لهذه الأجهزة .

فطبقا لقرار الوزارى رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٤ الصادر من وزير الدولة للحكم المحلى والتنظيمات الشعبية تتكون مديرية شؤون العاملين من أربعة أجهزة هي على التوالي رئاسة المديرية وبيتهمها وحدة المتابعة والتفتيش والصكروتارية

الخاصة ، وجهاز شئون العاملين ، وجهاز تخطيط القوى العاملة وترتيب الوظائف ، والأمانة .

وطبقا للمادة الرابعة من القرار الصادر في شأن وحدات التنظيم والإدارة يتكون بناء الوحدة من ثلاثة عناصر هي عنصر التنظيم ، وعنصر ترتيب الوظائف وتخطيط القوى العاملة ، وعنصر التدريب .

وطبقا للقرار الصادر بإنشاء وحدات التدريب تتكون الوحدة من رئيس وعدد كاف من أخصائي التدريب .

وفي إعتقادنا أنه يكفي لمباشرة كل الاختصاصات السابق الإشارة إليها الاقتصار على الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بوصفه الجهاز المركزي الرئيسي في هذا الشأن ووحدات التنظيم والإدارة باعتبارها فروعاً لهذا الجهاز. وبهذا التنظيم السليم يمكن أن تتحقق كل الأهداف الإصلاحية المنشود بأسلوب علمي سليم .

٢ - رأينا في مستقبل الاجهزة الفرعية المشار إليها في ظل أحكام القرار الجمهوري رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٧ :

صدر القرار الجمهوري رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٧ ونشر بالجريدة الرسمية في العدد الخامس بتاريخ ٣ من فبراير سنة ١٩٧٧ وهو خاص بإعادة تنظيم وحدات التنظيم والإدارة ويتضمن تغييراً أساسياً في وضع وحدات التنظيم والإدارة ووحدات التدريب السابق الإشارة إليها .

فقد نصت المادة الأولى من هذا القرار على « إنشاء وحدات التنظيم والإدارة بكل وزارة أو مصلحة أو هيئة عامة وكذلك في كل جهة إدارية

من نفس المستوى . وتقوم مديرية شئون العاملين بكل محافظة باختصاصات وحدة التنظيم والادارة. كما يجوز إنشاء وحدات للتنظيم والادارة بالوحدات الاقتصادية التابعة للقطاع العام . وتتبع وحدة التنظيم والادارة رئيس الجهة المنشأة بها .

ونصت المادة الثانية من القرار أن يصدر رئيس الجهة المشار إليها ( في المادة الأولى ) قراراً بإنشاء وحدة تنظيم والادارة لهذه الجهة ، ويحدد القرار الصادر بإنشائها الهيكل التنظيمي والوظيفي للوحدة ومقرراتها الوظيفية وأساليب عملها في ضوء المعايير التي يصدرها الجهاز المركزي للتنظيم والادارة ونصت المادة الرابعة من القرار على أن « يشترط فيمن يشغل إحدى وظائف الوحدة أن يكون قد أمضى بنجاح البرامج التدريبية المتخصصة في مجال العمل بالوحدة . ويكون العاملون بالوحدة متفرغين لأعمالها » .

ونصت المادة الخامسة على أن « تباشر وحدات التنظيم والادارة اختصاصاتها بمساعدة التعاون الفني مع الجهاز المركزي للتنظيم والادارة وفقاً لما يلي :

أ - تتلقى الوحدة توجيهات الجهاز وتمثل على تنفيذها في مجال إعداد الخطة القومية للتنمية الإدارية .

ب - تتلقى الوحدة إرشادات الجهاز ورأيه الفني فيما يدخل في مجال نشاطها من موضوعات .

ج - يشارك الجهاز في تدريب العاملين بالوحدة مع باقي أجهزة التدريب .

د - يتولى الجهاز تقييم عمل وحدات التنظيم والادارة وإعداد تقارير في هذا الشأن يرسلها لرؤساء الجهات التي تتبعها هذه الوحدات .

هـ - تمد الوحدة الجهاز بكافة المعلومات والبيانات الخاصة بالأوضاع التنظيمية والوظيفية والتدريبية والتعديلات التي تطرأ عليها .

و - يتولى الجهاز عقد لقاءات ومؤتمرات وندوات دورية يحضرها العاملون في هذه الوحدات لمناقشة المشكلات التي تصادف الوحدة في عملها والمساهمة في حلها وتبادل وجهات النظر والرأى وإطلاع هذه الوحدات على التطورات الجديدة في مجال عملها .

ز - يتبادل كل من الجهاز والوحدات النشرات والمعلومات والبحوث والتشريعات التي تعمل على توحيد المفاهيم في مجالات العمل الإدارى .

ونصت المادة السابعة من القرار على إلغاء القرار رقم ٢٤٠٩ لسنة ١٩٦٦ الخاص بإنشاء وحدات التنظيم والادارة والقرار رقم ١٨٨ لسنة ١٩٧٤ الخاص بإنشاء وحدات التدريب .

ويستفاد بوضوح من مجموع نصوص القرار الجمهورى رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٧ الذى نشر أخيراً بالجريدة الرسمية فى ٣ من فبراير سنة ١٩٧٧ . أن كثيراً من الاقتراحات التى قدمناها فى هذا الشأن قد حققها القرار المشار إليه .

ففيما يتعلق بعيب الإزدواج فى الأجهزة والاختصاصات الذى أشرنا إليه وإقتراحنا علاجه، يلاحظ أن القرار الجديد قد ألتى نهائياً وحدات التدريب التى أنشئت بالقرار رقم ١٨٨ الصادر فى سنة ١٩٧٤ . ولم يسمح بإنشاء وحدات للتنظيم والادارة بالإضافة إلى مديريات شئون العاملين التى أنشئت

بالمحافظات بمقتضى القرار رقم ٩٣٧ لسنة ١٩٧٤ ، وإعنا نص صراحة على أن مديريات شؤون العاملين المنشأة في المحافظات تقوم باختصاصات وخدمة التنظيم والادارة بالمحافظة. وحدد القرار العلاقة بين وحدات التنظيم والادارة والجهاز المركزى للتنظيم والادارة تحديداً دقيقاً أصبحت معه وحدات التنظيم والادارة تابعة فى الحقيقة والواقع للجهاز المركزى للتنظيم والادارة من الناحية الفنية بحيث يمكن اعتبارها فروعاً للجهاز المركزى للتنظيم والادارة وإن لم ينص على ذلك صراحة .

وقد كنا نرجو أن تسير خطوات الإصلاح فى هذا السبيل إلى مدى أبعد من ذلك وذلك بتوحيد طبيعة ونوع العلاقة بين الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ومديريات شؤون العاملين من ناحية ، وطبيعة ونوع العلاقة بين الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ووحدات التنظيم والادارة من ناحية أخرى .

ذلك لأن القرار الجديد قد نص صراحة - كما سبق البيان - على أن مديريات شؤون العاملين تقوم فى المحافظات باختصاصات ووحدات التنظيم والادارة ومعنى هذا أن الاختصاص واحد فى الحالتين .

وفى مجال تنظيم العلاقة بين الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ومديريات شؤون العاملين فى المحافظات حرص القرار الجمهورى رقم ٩٣٧ لسنة ١٩٧٤ الصادر بإنشاء هذه المديريات على أن ينشئ صراحة نوعاً من التبعية بالنسبة لمديريات شؤون العاملين فى علاقتها بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة . فنص

صراحة في المادة الرابعة منه على أن « يكون شغل وظائف مديري مديريات شؤون العاملين بالمحافظات ووكلائها بقرار من رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والادارة بالاتفاق مع المحافظ المختص ، وتدرج فئات وظائفهم بموازنة الجهاز » .

ونرجو أن يتم توحيد نوع وطبيعة العلاقة التي تربط الجهاز المركزي للتنظيم والادارة بمديريات شؤون العاملين بالمحافظات وتلك التي تربط الجهاز بوحدات التنظيم والادارة في وقت قريب .

— ثالثاً —

### المعهد القومي للتنمية الإدارية

في حاضره ومستقبله

سبقت الإشارة لهذا المعهد ونظامه الحالي وبيننا أن دوره يمكن حصره وفقاً لنظامه الحالي في تدريب العاملين في الحكومة وفي القطاع العام وأن الجهاز المركزي للتنظيم والادارة يشترك معه بنصيب في القيام بهذا التدريب. وبيننا كذلك أن التدريب في النظامين ينحصر في إعداد برامج تدريبية تقدم لمن يرغبون في الاشتراك فيها بموافقة الجهات الادارية التي يتبعونها وأن فترة التدريب لا تكاد تتجاوز عشرة أسابيع في معظم الحالات مقابل رسم اشتراك محدد .

وعلى أحسن الفروض تبدو الفائدة التي يمكن أن تترتب على تنفيذ هذه البرامج محدودة إلى حد كبير وهي زيادة معرفة المتدربين بواجبات وظائفهم

أو كما تقول خطة التدريب تنمية مهاراتهم ورفع قدراتهم الادارية (١) . أو الارتقاء بمستوى الموظف الفنى والادارى وتنمية قدراته وتطويرها (٢) .

ولا يمكن أن يعتبر هذا « أعدادا » للقادة الاداريين أو غيرهم من العاملين الذى توجه إليهم هذه البرامج كما تقول خطة تدريب المعهد القومى للتنمية الادارية فى بعض مواضعها لأن كلمة « أعدادا » فى نظرنا تفيد تكوين الشخص أو بنائه ليصبح صالحاً أو معداً للقيام بواجبات الوظيفة .

ويبدو أنه حتى فيما يتعلق بتنمية المهارات أو القدرات لم تحقق خطط التدريب فى النظامين . أهدافها كما يستفاد من أقوال بعض المختصين فى هذا الشأن (٣) .

(١) ، (٢) أنظر خطة التدريب التى أعدها مركز تدريب الادارة الاشرافية بالمعهد القومى للتنمية الادارية لسنة ١٩٧٦ وخطة مركز التدريب الادارى بالجهاز المركزى للتشظيم والادارة لنفس العام (١٩٧٦) .

(٣) يراجع مقال الأستاذ جعفر العبد وكيل الجهاز المركزى للتشظيم والادارة المنشور بمجلة « الإدارة » المجلد التاسع العدد الأول ١٩٧٦ ص ٦٦ تحت عنوان « نحو واقعية التدريب » .

يقول الأستاذ جعفر العبد فى مقاله المذكور بعد الاشارة إلى ما حققته أجهزة التدريب فى الفترة السابقة على نشر المقال ما يلى :

« وكان جيل الاهتمام فى الفترة الماضية مركزا على خلق الوعى التدريبى من القيادات والعاملين حتى يقبلوا على التدريب ويعطوه حقه من الاهتمام ليلعب دوره الحيوى فى عمليات التنمية الادارية والاصلاح الادارى إلا أن التدريب الذى أصبح يمارس فى مختلف المجالات سواء على المستوى القومى أو على المستوى المحلى داخل

لهذا كله نرى إننا لسنا في حاجة إلى تخصيص جهازين كبيرين للقيام بعملية تدريب العاملين في الحكومة وفي القطاع العام : الجهاز المركزي للتنظيم والادارة، والمعهد القومي للتنمية الادارية . وإنه يجب قصر مهمة القيام بالتدريب على الجهاز المركزي للتنظيم والادارة . على أن يعاد النظر في تنظيم عملية التدريب بطريقة تكفل تحقيق الفائدة المرجوة منه وتنفادى العيوب التي سبق الإشارة إليها .

أما المعهد القومي للتنمية الادارية فنرى تحويله إلى جهاز يخصص لأعداد الأشخاص الذين يرشحون لتولى الوظائف العامة أو بعبارة أدق لبناء جيل من الموظفين الإداريين يصلح للنهوض ببلدنا وضمان تقدمه وإزدهاره . وأمامنا نظام قائم وناجح يمكن أن تأخذ به في سبيل تحقيق هذه الغاية وهو نظام مدرسة الادارة الوطنية في فرنسا . وليس من قصدا أن ننقل النظام مدرسة الادارة الوطنية إلى مصر كما هو في فرنسا دون إدخال أى تغيير فيه ذلك لأن نظام هذه المدرسة في فرنسا ذاتها لم يثبت على حاله منذ إنشاء المدرسة في سنة ١٩٤٥م وإنما تناولته يد التغيير أكثر من مرة تبعاً لتغير الظروف حيث تغير في سنة ١٩٥٨م ، وفي سنة ١٩٧١ ، ١٩٧٢ ، ١٩٧٣ . ولهذا فإن كل

---

== أجهزة ومنظمات الدولة أورفي المنشآت التدريبية الخاصة أخذنا بأروتينا وشكلا جامدا لا يتغير حتى أصبح الانسان منا يظن إننا ندرج لغرض التدريب وليس لغرض إحداث التنمية المطلوبة للمنظمة وللعاملين وحل مشكلات هذه المنظمات . . . . .

ما تصده هنا هو أن نتخذ نظام مدرسة الإدارة الوطنية في فرنسا نموذجاً يحتذى مع تعديله وتطويره بما يتفق مع ظروف بلادنا، مع الحرص على الاحتفاظ بجوهر النظام أو الأساس الذي قام عليه والهدف الذي يرمى لتحقيقه (١).

#### — رابعاً —

#### مدرسة الإدارة الوطنية في فرنسا

L'école Nationale d'admumstratoin

يقول أولففيه شيفريو، خبير التنظيم والإدارة الزائر بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في محاضراته الأولى التي ألقيت في مصر في ٢٢ من ديسمبر سنة ١٩٦٥ تحت عنوان « البيروقراطية في فرنسا » في معرض أثاره لأزمة الإدارة الفرنسية ما يلي (٢).

« كان المعتقد خلال القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين أن البيروقراطية الفرنسية هي الإدارة التي تحسدنا عليها أوروبا . وقد كان ذلك

(١) أنظر لنا اقتراحاً بالأخذ بنظام مدرسة الإدارة الوطنية في فرنسا قدمناه في بحث عن الإصلاح الإداري نشر بمجلة العلوم الإدارية العدد الأول سنة ١٩٥٩ . وأنظر بالنسبة للتفاصيل التي يمكن أن يتضمنها النظام المقترح عند تطبيقه في مختصر مقال الدكتور عبد المنعم إبراهيم محفوظ المنشور بمجلة للعلوم الإدارية ص ١٨ ع ٢ - أغسطس سنة ١٩٧٦ ط ٢٤١ .

(٢) تراجع الترجمة العربية لهذه المحاضرة التي أعدها الإدارة العامة للتخطيط والبحوث بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .

نتيجة للتقاليد القديمة في المركزية والقانون المكتوب الذي وضع أسسه الملك فيليب في القرن الرابع عشر وطوره ودعمه الامبراطور نابليون واستكماله مجلس الدولة خلال القرن التاسع عشر. فقد كان لهذه البيروقراطية بالفعل مميزات حقيقية منها الاستقرار والاستمرار والنظام... (١).

واستطرد الخبير بعد ذلك قائلا :

« لقد أدت الزيادة الضخمة في الابعاء والمسئوليات التي أقيمت على طاق الدولة بعد ظهور الإتجاه الاشتراكي الطويل المدى في فرنسا ، وبعد أن ظهرت حاجات كثيرة ملحة في اقتصاديات الحرب ، أدى ذلك إلى هز النظام كله من جذوره وأظهرته في سنة ١٩٥٤ في صورة نظام قد فات أوان تطبيقه، نظام بطيء جامد يتمسك بالشكليات ولا يتناسب مع ضرورات القيادة الاقتصادية... » .

وبعد أن أشار الخبير أوليفييه إلى ما شاب الإدارة الفرنسية بعد ذلك من عيوب التعقيدات الادارية والمركزية المبالغ فيها تساهل قائلا :

« كيف يمكن الانتقال من نظام يقوم على التحدى وتمسك الأخطاء إلى آخر أساسه المبادأة والشعور بالمسؤولية ؟ » . وأجاب على هذا التساؤل بقوله :

« بذلك هذة محاولات منذ سنة ١٩٤٥ في ميادين مختلفة : وأشار

(١) سبقت الإشارة لهذا المعنى حيث قلنا أن الفقهاء الفرنسيين يرون أن لفرنسا دستوران دستور سياسي ودستور إداري وضع أسسه نابليون .

بصفة خاصة في هذا المجال إلى مدرسة الإدارة العليا باعتبارها، مركزاً نشيطاً للتفكير والبحث في مشكلات الإصلاح الإداري (١).

وقد أنشئت هذه المدرسة التي أشار إليها الخبير بمقتضى الأمر Ordonnance الذي أصدرته الحكومة الفرنسية المؤقتة برئاسة الجنرال ديغول في ٩ من أكتوبر سنة ١٩٤٥ . وقد أعد هذا الأمر وقدم للحكومة بواسطة لجنة الإصلاح الإداري المؤقتة La mission Provisoire de reforme de p'administration التي أنشئت في كنف رئيس الحكومة Placé auprès du chef du gouvernement (٢).

وحدد الأمر Ordonnance الصادر بشأن المدرسة الغرض من إنشائها بأنه هو تكوين الموظفين الذين يعدون لشغل وظائف مجلس الدولة Conseil d'Etat ، ومحكمة المحاسبات La Cour des Comptes والسلك الدبلوماسي ، والتفتيش المالي العام L'inspection générale des finances ، والاداريين المدنيين Corps des administrateurs civils ، وغير ذلك من

(١) يقول M Medecin في وصف مدرسة الإدارة الوطنية في مقاله المنشور بمجلة الإدارة Le revue administrative سنة ١٩٥٥ عدد ٤٨ ص ٥٨٩ ما يلي.

« un organe essentiel de notre travail administratif dans cette sorte de laboratoire de l'administration que veut être elle ... elle est devenue une institution permanente de l'administration française »

Revue administrative no 152 IG 2ème année; mars-avril 1973 P. 131 . (٢)

الوظائف الرئيسية في الدولة التي حددها النص (١) .

ويبدو أن القول بأن الغرض من المدرسة هو تكوين الموظفين لا يمثل حقيقة رسالة المدرسة . لأن عمل المدرسة وفقا للنظام المقرر لها يشمل في الواقع أمرين : إختيار الموظفين recrutement ، وتكوين الموظفين أو بناء الموظفين وإعدادهم لشغل وظائف الادارة العليا في الدولة .

ذلك لأن الدارسين لا يقبلون في المدرسة إلا إذا اجتازوا إمتحانات مسابقة خاصة وتوافرت فيهم شروط خاصة ويعتبرون بقبولهم في المدرسة موظفين تحت الاختبار Stagiaires .

وفي هذا المعنى يقول Pierre racine مدير المدرسة في مقاله المنشور بمجلة الادارة La Revue Administrative عدد مارس- ابريل سنة ١٩٧٣ .  
 « إن مدرسة الادارة الوطنية هي في نفس الوقت مدرسة لإختيار الموظفين وتكوينهم ، (٢) .

à la fois école de recrutement et formation. ( pp. 136-137 ) .

وقد كانت المدرسة في أول عهد إنشائها مقسمة إلى أربعة أقسام : قسم للادارة العامة de l'enseignement de l'administration ، وقسم للادارة الاقتصادية والمالية Administration économique et financière . وقسم للادارة الاجتماعية Administration sociale ، وقسم للشئون الخارجية Affaires extérieures .

M Bourdeou de Fontenay conseiller d'état : (٢) ، (١)

Les vingt ans de l'école nationale d'administration conseil ( d'état .  
 études et documents : 1964 p. 39 .

غير أن هذه الأقسام أُلغيت في سنة ١٩٥٨ (١).  
 وندرس فيما يلي نظام القبول في المدرسة والمركز القانوني للدارسين  
 الذين يقبلون فيها ونظام التدريب والدراسة في المدرسة .  
 أولاً : نظام القبول في المدرسة والمركز القانوني للدارسين :

تقبل المدرسة نوعين من الدارسين . النوع الأول يتمكون من الطلبة  
 الذين أتموا الدراسات الجامعية ولكنهم لم يلحقوا بالوظائف بعد . ويشترط  
 أن لا تزيد سنهم عن ( ٢٥ ) خمسة وعشرين سنة . والنوع الثاني يتمكون  
 من الموظفين الذين تقل سنهم عن ثلاثين عاماً وسبق لهم الخدمة لمدة خمس  
 سنوات في مجال الإدارة .

ويكون القبول في المدرسة عن طريق المسابقات Concours . وهذه  
 المسابقات نوعان : مسابقة للموظفين ومسابقة لغير الموظفين .  
 والهدف من هذه المسابقات ليس اختبار المعارف النظرية للمتقدمين ،  
 ولكن الهدف هو الكشف عن خبرة المتقدمين للمسابقة ومدى قدرتهم في  
 الحكم على الأشياء .

ولهذا فإنه بالرغم من أن المسابقة تشمل امتحانات تحريرية وأخرى  
 شفوية إلا أنه يطلب من المتقدمين للامتحان الاعتماد على تفكيرهم الشخصي  
 لا على المحاضرات التي سبق لهم دراستها . وأهم عناصر الامتحان هو المناقشة  
 الحرة التي تجرئها لجنة الامتحان مع الطالب بقصد تسكوبين فكرة عن

شخصية المتقدم وإنطباعاته عندما يواجه بأسئلة ومواقف غير متوقعة (١).  
 وبالرغم من ألى الذين يقبلون بالمدرسة نرعان كما سبق القول ، موظفون  
 وغير موظفين ، فانهم بعد إلتحاقهم بالمدرسة يعاملون معاملة واحدة دون  
 تفرقة سواء فيما يتعلق بالدراسة أو الامتحان أو إختيار كل منهم لحياته  
 العملية المقبلة .

ومن حيث المركز القانونى يعتبر الطلبة الذين قبلوا بالمدرسة موظفين  
 تحت الاختبار fonctionnaires stagiaires ويتقاضون مرتبات . ويحتفظ  
 الموظفون المدنيون بمرتباتهم التى كانوا يتقاضونها قبل دخولهم المدرسة .

ثانيا : نظام التدريب والدراسة فى المدرسة :

هذا النظام هو فى حقيقته نظام لتكوين الدارسين وإعدادهم لتولى  
 الوظائف التى يحددها نظام المدرسة ويشمل هذا النظام تدريبات عملية  
 ودراسات نظرية مدتها كلها ثمانية وعشرون شهراً .

ونقدم فيما يلى بياناً واضحاً عن هذه التدريبات والدراسات :

### ١ - التدريبات العملية :

التدريبات العملية هى المرحلة الأساسية فى حياة الدارسين فى المدرسة  
 وفى هذه المرحلة يباشر الدارس العمل الادارى فعلاً . ونظراً لأن أعمال  
 وظائف حكام الأقاليم أو المحافظين تشمل كل أعمال الدولة فى نطاق المحافظة ،  
 فان التدريب على أعمال هذه الوظائف يعتبر بحق أفضل أنواع التدريب بالنسبة

(١) محاضرة الخبير أوليفيه شيقريو السابق الاشارة إليها .

لدارسين الذين تعدهم المدرسة لشغل الوظائف الإدارية الرئيسية في الدولة .  
ولهذا فان الدارسين في هذه المرحلة العملية يلحقون فعلا بوظائف مساعدي  
المحافظين وحكام الأقاليم ا . ولا يقتصر عملهم على مشاهدة الأعمال التي يقوم  
بها العاملون في وظائف الادارة المحامية ولكنهم يقومون فعلا باعداد التقارير  
والقرارات لحاكم الاقليم ويمارسون فعلا بالتناوب لبضعة أسابيع رئاسة  
مجلس المحافظ : أو الاقليم .

## ٢ - الدراسات النظرية :

يشمل برنامج الدراسات النظرية أربع مواد أساسية وهي : الادارة العامة ،  
والسياسة الاقتصادية ، والسياسة الاجتماعية ، والسياسة الدولية . كما يشمل  
دراسة بعض الوسائل الفنية كالإحصاء والمحاسبة والتنظيم وطرائق العمل  
وإدارة المشروعات .

ولا يعتمد في هذه الدراسات على المحاضرات إلا في نطاق ضيق جداً  
حيث يتلقى الدارسون بعض المحاضرات على يد كبار الموظفين ممن لهم علاقة  
مباشرة بموضوع المحاضرة . مثال ذلك المحاضرات التي يلقيها بعض أعضاء  
مجلس الدولة تعليقا على أحدث القرارات التي إتخذها المجلس بشأن موضوع  
المحاضرة . أما النظام المتبع في الدراسات بوجه عام فهو نظام قاعات البحث  
(لا المحاضرات) وتتكون حلقة البحث طادة من عدد من الدارسين يتراوح  
بين ١٢ ، ١٥ دارسا . ويوضع كل عام برنامج لهذه الحلقات تحدد فيه  
موضوعات البحث وتختار هذه الموضوعات غالباً من واقع الملفات والذكرات

الادارية بقصد تدريب الدارسين على تحليل وفحص ملقات القضايا الادازية وإتخاذ الأحكام الصحيحة وكتابة الأحكام بلغة سليمة واضحة .

ومن هذا يتبين أن هذه الدراسات تختلف إختلافا جوهريا عن الدراسات التي سبق للدارسين تحصيلها قبل دخولهم المدرسة (مدرسة الادارة الوطنية) ذلك لأنها تستهدف صيغ الدراسة بصيغة عملية تكمل الدراسات النظرية التي حصلها الدارسون من قبل وتزودهم بالخبرة العملية التي تنقصهم .

### ٣ - ملاحظة عامة على التدريبات والدراسات :

تتميز التدريبات والدراسات التي تقدمها مدرسة الإدارة الوطنية طوال المدرة التي يقضيها الدارس في المدرسة وهي ثمانية وعشرون شهراً بعدة مميزات هامة ، نحرص على أن نسجلها فيما يلي نقلا عن أقوال الخبير اوليفييه شيفريوه في هذا الشأن :

« العناية بالخبرة العملية والتطبيق والتدريب على إتخاذ القرارات » .

« وعلى عكس ما يجري في معظم المدارس يسبق التدريب العملي الدراسات الأخرى وذلك حتى يمكن نقل الدارسين من أجوائهم الطبيعية إلى جو العمل وحتى يمكن تحطيم سلاسل الدراسات الأكاديمية السابقة وجعل الدارسين يحيون في العمل الادارى قبل مطالبتهم بتسكين معلوماتهم النظرية .

« وفي أثناء فترات الدراسة ذاتها يعطى الاهتمام الأول للتمارين وليس للمحاضرات فنلنا نجد أن التمارين المكتوبة تأخذ دائما شكل المذكرات

الادارية وليس هناك مجال للرسائل الأكاديمية التي تشكل قاعدة العمل في المدارس العليا والجامعات . كيف يمكن للدارس أن يتخذ قراراً معيناً ؟ هذا هو لب الموضوع في الدراسات . وبقدر ما تسمح به الظروف تحاول المدرسة أن تضع تلاميذها في نفس المواقف التي سوف يتعرضون لها في عملهم المستقبل، وهذا هو السبب في أن معظم أساتذة هذه المدرسة يختارون من الموظفين المدنيين .»

#### — خامسا —

### النيابة الادارية والرقابة الادارية

#### في الحاضر والمستقبل

أشرنا فيما تقدم لنظام النيابة الادارية وذلك في معرض الكلام عن أجهزة الاصلاح الادارى في مصر . وقلنا أن النيابة الادارية لا تعتبر من الأجهزة المختصة بالاصلاح الادارى بطريقة أصلية مباشرة ولكنها في قيامها بوظيفتها الأصلية وهي كشف المخالفات التي تقع من الموظفين والتحقيق فيها تمهيداً لإحالة المخالف للمحاكمة التأديبية وتوقيع الجزاء المناسب عليه ، يمكن أن تحقق بطريق غير مباشر نوعاً من الاصلاح عن طريق مقاومة وانحراف الموظفين ومنع ارتكاب المخالفات من جانبهم .

والآن ونحن في معرض إبداء رأى شخصى في تحديد الوسائل التي تكفل تحقيق الاصلاح الادارى في مصر نعود لإلقاء نظرة فاحصة على نظام النيابة الادارية والرقابة الادارية ( بعد فصلها عن النيابة الادارية ) مع إبداء

رأينا في هذا النظام بوصفه نظاما خاصا بمراقبة الموظفين والتحقيق معهم تمهيدا لتوقيع الجزاء عليهم . ونلخص رأينا في هذا النظام فيما يلي (١) :

أن نظام الرقابة والتحقيق المقرر في مصر يشوبه عيبان أساسيان :

الأول : عيب الازدواج في الاختصاص والازدواج في الأجهزة وما يستتبعه ذلك من إسراف في الانفاق العام .

والثاني : عيب اضعاف سلطة الرئيس الادارى والمساس بسلطته الرئاسية على مرهوسيه وما يترتب على ذلك من أثر سئء على حسن سير العمل وإنتظامه .

والازدواج أمره واضح والشكوى منه عامة وهو يتمثل في وجود أجهزة وهيئات متعددة تقوم بمباشرة اختصاص واحد في وقت واحد . وهذه الأجهزة والهيئات هي النيابة الإدارية والسلطة الادارية الرئاسية بالنسبة للتحقيق ، والرقابة الادارية والادارات المختصة بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة . السلطة الادارية الرئاسية بالذخبة للرقابة . وعلاج هذا العيب معروف ويتلخص في منع الازدواج بوضع حد فاصل بين اختصاصات النيابة الادارية والرقابة الادارية من ناحية ، واختصاصات السلطة الادارية الرئاسية من ناحية أخرى في كل ما يتعلق بالرقابة والتحقيق لكن الخلاف يثور بل هو قائم فعلا حول تخطيط هذا الحد الفاصل .

---

(١) سبق عرض هذا الرأى فى مؤلفنا « سياسة الوظائف العامة فى ضوء مبادئ علم التنظيم » الذى نشر سنة ١٩٦٧ أنظر ص ٥٧٣ وما بعدها .

فالنّيابة الادارية ترى أنها صاحبة الحق الأصلي في التحقيق والفحص وإنها يجب أن تكون هي الجهة الأصلية المختصة بهذه الشؤون وأن لا يباح للسلطة الادارية الرئاسية مباشرة هذا الاختصاص إلا بالنسبة للمسائل قليلة الأهمية . وترى النّيابة الادارية تبعاً لذلك أنه يجب تحديد اختصاصات السلطة الرئاسية وحصره في دائرة معينة لا تتعداها على أن يكون الاختصاص العام للنّيابة الادارية. وفي هذا الاتجاه ذهب المشروع الذي أعده الجهاز المركزي للتنظيم والادارة إلى حد تضمين المشروع نصاً صريحاً يخول مدير النّيابة الادارية الحق في أن يفوض الجهة الادارية بإجراء التحقيق في المخالفات الادارية وعرض النتيجة على النّيابة الادارية على أساس أن النّيابة الادارية هي صاحبة الحق أصلاً في إجراء التحقيق (١).

غير إننا نرى العكس أن السلطة الادارية الرئاسية هي العنصر الأساسي في كل جهاز إداري . وأنه يجب طبقاً لمبادئ التنظيم المسلم بها أن يكون حق مراقبة العاملين في الجهاز الاداري وكشف أخطأهم والتحقيق معهم من اختصاص السلطة الإدارية الرئاسية دون غيرها .

وفي إعتقادنا أن توحيد سلطة الرقابة والفحص والتحقيق بالنسبة للعاملين في كل جهاز إداري في يد رئاسة هذا الجهاز لا يعالج فقط عيب الازدواج في الاختصاص وفي الاجهزة وإنما يعالج أيضاً وفي نفس الوقت العيب الثاني السابق الإشارة إليه وهو عيب إضعاف سلطة الرئيس الإداري والانتقاص من نفوذه وهيبته بما يؤثر على مقدرته في تحمل مسؤوليات الرئاسة .

(١) أنظر لناسياسة الوظائف العامة طبعة ١٩٦٧ ص ٥٧٥ .

ذلك لأن نمة حقيقة أثبتتها التجارب في هذا المجال وهي أن منح الاختصاص فيما يتعلق بالرقابة والفحص والتحقيق لهيئة مستقلة عن الرئاسة الإدارية قد أدخل فعلاً بحق الرئيس الإداري وبما يجب أن يتوافر له من الهيبة والاحترام وأضعف من سلطته ووضع في يد العاملين سلاحاً يتحدون به سلطة الرئيس ويتوصلون عن طريقه إلى تأخير موعد توقيع الجزاء التأديبي عليهم (١) .

ونبادر فنذبه مع ذلك إلى أن إقتراحنا في شأن توحيد اختصاصات الرقابة والفحص والتحقيق في يد الرئاسة الإدارية لا يستهدف إلغاء نظام النيابة الإدارية والرقابة الإدارية، وإن كان يؤدي إلى تعديل نظام الهيئتين بما يتفق واختصاصاتها الجديدة .

ذلك لأن السلطة الإدارية الرئاسية في كل جهاز إداري وإن كانت بحكم وضعها على رأس الجهاز هي صاحبة الحق في الرقابة والفحص والتحقيق بالنسبة للعاملين الخاضعين لرئاستها إلا أنها ليست معصومة من الخطأ ، فهي قد تخطئ أو تنحرف ، وقد تسيء استعمال سلطتها إزاء المرءوسين ويجب تبعاً لذلك إخضاعها بدورها لرقابة سلطة أعلى تملك حق مساءلتها عن أخطائها أو إنحرافها . ولكني تتمكن هذه السلطة العليا من مباشرة اختصاصها فيما

(١) أقرت لجنة الأفراد المنفرعة من اللجنة العامة للإصلاح الإداري المشكلة بقرار رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة الصادر في ١٢ / ٧ / ١٩٦٧ هذا الرأي . أنظر لما سياسة الوظائف العامة ١٩٦٧ هامش رقم ١ ص ٥٧٦ .

يتعلق باجراء الرقابة والفحص والتحقق بالنسبة لرؤساء الأجهزة الإدارية المختلفة يجب تزويدها بأجهزة فنية تعاونها في مباشرة اختصاصها في هذا الشأن. وعلى هذا الأساس وفي ضوء ما قدمناه من إيضاحات تلخص مقترحاتنا في شأن النيابة الإدارية والرقابة الإدارية في أمور ثلاثة وهي :

١ - أن تكون مهمة الإشراف والرقابة والتحقق بالنسبة للعاملين وفي كل جهاز إداري من إختصاص رئاسة هذا الجهاز وحدها تباشرها على مسؤوليتها بمعاونة إدارات فنية داخل كل جهاز .

٢ - أن تتحول كل من النيابة الإدارية والرقابة الإدارية إلى هيئة تحقيق ورقابة عليا يقتصر اختصاصها بالنسبة للأشخاص على رؤساء الأجهزة الإدارية وتشمل الرؤساء الإداريين في هذه الأجهزة باعتبارهم مسئولين عن حسن سير الأجهزة الخاضعة لرئاستهم أمام الحكومة .

٣ - أن يعاد تنظيم النيابة الادارية والرقابة الادارية بما يتفق مع الوضع الجديد المقترح (١) .

(١) أنظر لنا سياسة الوظائف العامة المرجع السابق طبعة ١٩٦٧ ص