

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وسائل تحقيق الإصلاح الإدارى

فى جمهورية مصر العربية^(١)

بقلم الدكتور محمد فؤاد مهنا

نتناول بالدراسة فى هذا البحث موضوعات ثلاثة نخصص لكل منها فصلا مستقلا . الأول «ماهية الإصلاح الإدارى» ونخصص له الفصل الأول والثانى «موضوع الإصلاح الإدارى» ونخصص له الفصل الثانى والثالث «وسائل تحقيق الإصلاح الإدارى فى جمهورية مصر العربية» ونخصص له الفصل الثالث .

(١) البحث الذى تقدمه اليوم لينشر بمجلة الحقوق واحد من مجموعة بحوث أعدتها لتدرس فى قسم الدراسات العليا بكلية الحقوق جامعة الإسكندرية فى العام الجامعى ٧٦-١٩٧٧ .

الفصل الأول

ماهية الإصلاح الإداري

١ - الإصلاح الإداري والتنظيم العلمى (١) :

الإصلاح الإداري هو في حقيقته عملية تتعلق أولاً وأخيراً بالتنظيم العلمى . ذلك لأن تحقيق الإصلاح ليس له سوى وسيلة عامة أساسية واحدة هي تنظيم الجهاز الإداري في الدولة على أسس علمية سليمة تكفل تحقيق الأغراض المرجوة منه .

ويقصد بالتنظيم بوجه عام استخدام الطرق والأساليب العلمية لتحقيق أهداف المشروعات العامة والخاصة وتحصيل أكبر فائدة من الجهود التي تبذل بأقل تكاليف ممكنة .

ويقصد بالتنظيم بالنسبة للدولة إعداد جهاز إداري سليم صالح لأداء

(١) أنظر لنا « الإصلاح الإداري في ضوء مبادئ علم التنظيم » بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية عدد ١ سنة ١٩٥٩ - ص ١٥٦ . وأنظر أيضا Pierre Channel في بحثه المنشور بالمجلة الإدارية . *revue administrative* 1955 no 47 P. 459 . فهو يقول أن أزمة الإدارة الفرنسية هي في حقيقتها أزمة تنظيم *une crise d'organisation* وأن الفساد وسوء التنظيم موجود في الإدارة الفرنسية (في ذلك الوقت) وأن الإصلاح يكون بالتنظيم .

وأنظر في نفس المعنى

Marshall Dimock : *Public administration* 1970 P. 179.

الإصلاح الإداري في أمريكا تحت عنوان

Governmental reorganization.

المهمة الضخمة الملقاة على عاتقها وإدارة هذا الجهاز وتوجيه سيره بأساليب علمية سليمة تكفل تحقيق أهدافه في أسرع وقت وعلى أحسن وجه وبأقل تكاليف ممكنة .

ويعرف Pierre Channel التنظيم بأنه الاستقرار في وضع معين استعداداً للعمل . أو بعبارة أخرى وضع الأشخاص والأشياء في مكانها تمهيداً لتحريكها في سبيل تحقيق الأهداف المرجوة .

ويفسر Channel هذا التعريف بقوله «ان وضع الأشياء في مكانها هو المظهر الثابت في التنظيم L'aspect Statique ويتعلق بالتكوين أى البناء أما تحريكها في سبيل الهدف فهو المظهر الحركي في التنظيم . L'aspect Dynamique,

والمظهر الحركي في نظره هو توجيه أشخاص معينين للعمل مزودين بوسائل معينة وفقاً لأساليب معينة .

والتنظيم الذي نقصده هنا هو التنظيم الشامل بمعناه المحدد في علم التنظيم ونقصده به تزويد المشروع بكل ما يلزم لانتظام سير العمل فيه من مواد وأدوات وعناصر بشرية قادرة على مباشرة وظائفه المتعددة وفي مقدمتها الوظيفة الادارية بعناصرها الخمسة المعروفة (١) .

وفي اعتقادنا أن مفهوم التنظيم في علم التنظيم لا يختلف عن المعنى الذي يقصده علماء الادارة العامة . وهو المعنى الذي عبر عنه Marshall Edward Dimock بقوله أن التنظيم هو الاداة الأساسية Basic tool التي تباشر عن طريقها العملية الادارية the administrative process وان كل ما يقوم به رجل الادارة يحمل في طياته معرفة بنظرية التنظيم (٢) . involves a Knowledge of organizational theory.

(١) التخطيط والتنظيم وأصدار الأوامر والتنسيق والرقابة .

(2) Marshall Edward Dunock: Public administration 3rd. ed. 1970 P.179

ويقول في موضع آخر ان هناك طريقتان لتحديد مفهوم التنظيم . الأولى النظر اليه باعتباره دراسة علمية .

والثانية وهي المعمول بها غالباً النظر إلى التنظيم باعتباره أسلوباً عملياً يتصل اتصالاً وثيقاً بجميع الأعمال التي يقوم بها رجل الإدارة

Closely related to every thing the administrator can do

ويبدو ان وجهة نظر الدكتور أحمد رشيد في تحديد مفهوم التنظيم كما شرحها في بحثه المنشور بمجلة العلوم الادارية (س ، ١ ع أ) تحت عنوان : «التنظيم حول المعنى وأساليب البحث» لا يختلف عن وجهة النظر التي عرضناها فيما تقدم .

وعلى هذا الأساس يشمل التنظيم في رأينا أمرين أساسيين . الأول تنظيم الأجهزة الادارية المختلفة من حيث تكوينها ومن حيث تنظيم سير العمل فيها . والثاني تنظيم شئون العاملين في هذه الأجهزة .

وبالنسبة للدولة يشمل التنظيم تنظيم الجهاز الادارى فى الدولة وتنظيم شئون الموظفين .

ونظراً لأننا نرى أن الجهاز الادارى فى الدولة يشمل السلطة المختصة برسم السياسة العامة وهى الحكومة (١) كما يشمل السلطة المختصة بتنفيذ هذه السياسة وهى السلطة الادارية . فان التنظيم الذى نقصده يشمل تنظيم الجهاز الادارى فى الدولة بمعناه الواسع (سلطة القيادة والسلطة الادارية) كما يشمل تنظيم شئون الموظفين .

٢ - أهمية تنظيم الدولة بصفة عامة وتنظيم الجهاز الادارى بصفة خاصة :
قلنا فيما تقدم ان الاصلاح الادارى هو فى الواقع مسألة تنظيم . وعلى هذا الأساس نعرض هنا لبيان أهمية التنظيم كما يلي :

(١) سلطة القيادة

تبدو الدولة من الناحية التنظيمية أقرب ما تكون شياً بآلة ضخمة تتكون من أجهزة مختلفة تتولى وظائف متعددة وتقوم بأعمال ومشروعات ضخمة متعددة الأنواع يتطلب إنجازها توافر قدر كبير من الكفاية والمقدرة لدى الأشخاص القائمين بها .

ولا شك أن هذه الآلة الضخمة ذات الأجهزة المتعددة والوظائف المتشعبة لا يمكن أن تحقق أغراضها وتؤدي وظائفها على الوجه الأكمل إلا إذا نظمت تنظيمًا سليماً يكفل سير جميع أجهزتها في توافق وانسجام في سبيل تحقيق أهداف رئيسية محددة هي أهداف الدولة كلها كمجموع .
وإذا كان التنظيم عنصراً لازماً لنجاح المشروعات أياً كان نوعها ، فإنه كلما زاد حجم المشروع وتعددت أوجه نشاطه كانت حاجته إلى التنظيم أقوى وأشد .

ولما كانت الدولة في الوقت الحاضر تعتبر من هذه الوجهة التنظيمية أضخم المشروعات التي عرفها العالم ، فإن التنظيم بالنسبة لها يعتبر عنصراً لا يمكن أن تقوم لها قائمة بدونه .
ويعلمنا التاريخ القديم والحديث ان التنظيم كان مصدر قوة الدولة وأهم عوامل تقدمها وارتقائها .

فتاريخ الامبراطورية الرومانية والامبراطورية البريطانية خير شاهد على أن هاتين الامبراطوريتين نشأتا واستقرت الأوضاع فيهما بفضل قوة التنظيم وسلامته في كل منهما .

وبدلنا التاريخ كذلك على أن الدول الأوروبية التي سبقت غيرها في مجال التقدم والارتقاء هي تلك التي توافر لها جهاز إداري سليم ، وأن السبب الحقيقي في تقدم ونهضة دولتي السويد وبروسيا بعد انقضاء عهد الاقطاع في أوروبا إنما يرجع إلى قوة وسلامة تنظيم الجهاز الإداري فيهما ، وإلى هذا السبب أيضاً ينسب نجاح جويستان أدولف وفرديريك الثاني في هاتين الدولتين .

ويقرر كثير من العلماء والفلاسفة الفرنسيين أن التنظيم الإداري الذي وضع أسسه نابليون هو الذي حفظ لفرنسا كيانها وضمن لها البقاء وسط الزعازع والاعاصير السياسية التي هبت عليها واجتاحها منذ الثورة الفرنسية .

وهذا النظام الإداري الذي وضع أسسه نابليون يمثل في نظر هؤلاء العلماء والفلاسفة ، الدستور الإداري للدولة الفرنسية . ولهذا نراه يعلنون ان لفرنسا دستورين الأول دستور سياسي رسمي ظاهر هو دستور سنة ١٨٧٥ والثاني دستور سري هو دستور السنة الثامنة الذي أنشأ للبلاد جهازها الإداري (١)

والتنظيم الذي نقصده هنا والذي تحدثنا عن أهميته فيما تقدم هو التنظيم الذي يقوم على أساس التجارب والمشاهدات ومراعاة أحوال البلاد وظروفها الاقتصادية والاجتماعية وفقاً لما تقضى به مبادئ علم التنظيم .

والإجماع منعقد بين الفقهاء والعلماء الذين تعرضوا لدراسة علم التنظيم على أن التنظيم هو أهم العناصر في بناء الدولة الحديثة وأن تنظيم الدولة تنظيمًا قوياً سليماً هو بلا جدال مصدر قوة الدولة (٢) .

ولهذا نرى أنه يجب لضمان سلامة الجهاز الإداري في الدولة وحمايته

1. Daniel Halvey : La decadence de la liberté 1931 P. 95 ; Comtes de Fels : Easai d'une politique experimentale 1921 P. 130, Marcel Prelot : Le pouvoir administratif

دروس دكتوراه بجامعة القاهرة مجلة القانون والاقتصاد ٢٠ ع ١ ، ٢ ، ٣ ، ٤ .

2. Pasdermadjian : Le gouvernement de grandes organisations P VIII.

Ralf Burton : The Cenral Machinnery of government P 2 et 23

ويلاحظ أن المؤلف يستعمل اصطلاح management بدلا من اصطلاح administration وأن اصطلاح management في اللغة الانجليزية ليس مرادفا لاصطلاح adminstration في اللغة الفرنسية واصطلاح management أوسع نطاقا من اصطلاح إدارة والاصطلاح الأول يشمل التنظيم والادارة معا .

من خطر التأثير بالمؤثرات السياسية الحزبية أن ينص في دستور الدولة على الأسس والمبادئ التي يجب أن يقوم عليها بناء الجهاز الادارى والضمانات التي تكفل لهذا الجهاز السير قدماً في تحقيق أهدافه لصالح المجتمع .

وتعتبر الجيوش في نظر علماء التنظيم من أضخم اشروعات التي تعتمد في نجاحها على قوة التنظيم وسلامته . ولهذا فان المبادئ والأساليب التي تتبع في تنظيم الجيوش تعتبر أساساً ومرجعاً يعتمد عليه العلماء ويرجعون اليه في دراسة علم التنظيم وتقرير أسسه ومبادئه .

ويعتبر الأشخاص من أهم عناصر التنظيم العلمى في العصر الحديث . وذلك لأن الجهاز الادارى الذى يباشر النشاط سواء بالنسبة للدولة أو بالنسبة للمشروعات الخاصة ليس في حقيقته سوى الأشخاص الذين يتولون ادارة هذا الجهاز وتسيير حركة العمل فيه . ومبادئ علم التنظيم التي تطبق في توجيه سير العمل في هذا الجهاز انما يضعها اشخاص ويطبقها أشخاص . ولا يمكن أن يوجد تنظيم سليم في أى دولة الا إذا وجد الأشخاص الذين تتوافر لهم الكفاية والقدرة على انشاء مبادئ وقوانين التنظيم السليم . ولا يمكن أن تتحقق الفائدة المرجوة من أى تنظيم مهما بلغ من الدقة والكمال من الناحية النظرية الا بتوافر الأشخاص الصالحين لتطبيق مبادئ التنظيم التي تتقرر فعلا وتوجيه العمل في الجهاز الادارى وفقاً لهذه المبادئ .

ولهذا قلنا فيما تقدم ان التنظيم لا يشمل فقط تنظيم الجهاز الادارى من حيث تكوينه وسير العمل فيه وانما يشمل أيضاً تنظيم شئون العاملين في هذا الجهاز .

٣ - ماهية الاصلاح الادارى :

في ضوء ما قلناه فيما تقدم عن الاصلاح الادارى والتنظيم العلمى ، يمكن القول بأن الاصلاح الادارى هو بوجه عام تنظيم الجهاز الادارى في الدولة - بمعناه التنظيمى السابق تحديده - تنظيماً علمياً سليماً بحيث

يصبح قادر على تقديم الخدمات العامة والحاجات العامة للمجتمع على أكمل وجه وفي أقصر وقت وبأقل تكاليف ممكنة ، وبحيث يحقق أوجه عام العزة والقوة للدولة والرفاهية لأفراد المجتمع .

وبعبارة أكثر تفصيلاً يمكن القول بأن المقصود بالاصلاح الإداري بالنسبة للدولة هو تنظيم سلطة القيادة والسلطات الإدارية المركزية والمرفقية والمحلية تنظيماً علمياً سليماً يكفل تحقيق الأهداف السابق ذكرها .

الفصل الثاني

موضوع الإصلاح الإداري

إن الإصلاح الإداري يتجه اتجاهاً طبيعياً نحو السلطة أو الهيئة أو الجهاز الذي يتولى الوظيفة الإدارية بمعناها العام . والوظيفة الإدارية بهذا المعنى تتكون من ثلاثة عناصر وهي :

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

٢ - أعمال التنفيذ وتشمل تسيير حركة العمل باصدار الأوامر والتوجيهات للموظفين والعمال وتوزيع العمل بينهم ومراقبتهم لضمان حسن قيامهم بأعمالهم .

٣ - التنسيق بين الأجهزة التي تتولى التنفيذ والرقابة العامة على تنفيذ السياسة العامة عن طريق الحكم على نتائج تنفيذ هذه السياسة وتقدير النتائج المترتبة على التنفيذ .

وهذه الوظيفة بعناصرها الثلاثة تتولاها في الدولة سلطتان :

السلطة الأولى : تشمل وظيفتها رسم السياسة الإدارية والرقابة العامة على تنفيذ هذه السياسة والتنسيق بين الأقسام الإدارية الرئيسية وذلك كله بالنسبة للدولة كلها كمجموع . وهذه هي السلطة التي رأينا أن نطلق عليها اسم سلطة القيادة ويمثلها عندنا وفي ظل الدستور الحالي (دستور ١٩٧١) رئيس الجمهورية والحكومة .

والسلطة الثانية : هي السلطة التي تتولى إدارة المرافق العامة والمشروعات الحكومية وتنفيذ السياسة العامة التي ترسمها سلطة القيادة . وهذه هي السلطة الادارية بمعناها المعروف في فقه القانون الادارى وقضاء مجلس الدولة . وتشمل وفقاً لأحكام الدستور الحالى الوزارات والمؤسسات العامة والهيئات العامة والادارة المحلية .

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

وإذا كانت السلطة الادارية تعتبر من الناحية القانونية سلطة متميزة عن سلطة القيادة الا أنه من الناحية التنظيمية يلاحظ أن سلطة القيادة تباشر بطبيعة وضعها اختصاصات ادارية أساسية تشمل رسم السياسة الادارية وتحديد وسائل تنفيذ هذه السياسة والتنسيق بين السلطات الادارية التي تتولى التنفيذ ، والرقابة العليا على هذه السلطات . وهذه هي الاختصاصات المعروفة باسم وظائف الادارة العليا .

ومعنى هذا أن سلطة القيادة والسلطة الادارية يشتركان معاً في مباشرة الوظيفة الادارية بمعناها العام الذى يشمل رسم السياسة والتنسيق والرقابة العليا كما يشمل أعمال الادارة التنفيذية .

وعلى هذا الأساس يكون موضوع الاصلاح الادارى هو الجهاز الذى نرى أن نطلق عليه اصطلاح «الجهاز الادارى للدولة» . ويشمل هذا الجهاز فى مصر وفقاً لأحكام الدستور الحالى ومبادئ القانون الادارى رئيس الجمهورية والحكومة (معناها المحدد فى الدستور) والوزارات ، والمؤسسات العامة ، والشركات العامة ، والهيئات العامة ووحدات الادارة المحلية .

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

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

ويبدو ان السلطات المختصة تنهت أخيراً لهذا الخطأ القانونى وحاولت اصلاحه بوسائل مختلفة نبينها فيما يلى :

١ - فى الموازنة العامة للدولة لسنة ١٩٧١ - ١٩٧٢ تجنبت وزارة الخزانة استعمال اصطلاح «الجهاز الادارى للدولة» فى التعبير عن الموازنة الخاصة بالوزارات واستعملت بدلا منه اصطلاح «الجهاز الادارى للحكومة» وعلى هذا الأساس قسمت الموازنة العامة للدولة إلى خمسة أقسام هى :

١ - موازنة الجهاز الادارى للحكومة .

٢ - موازنة الهيئات العامة .

٣ - موازنة المؤسسات العامة .

٤ - موازنة صناديق التمويل الخاصة .

٥ - الادارة المحلية .

وظل الأمر يسير على هذا المنوال فى الموازونات العامة التالية .

فالموازنة العامة للدولة لسنة ١٩٧٥ قسمت إلى خمسة أقسام على نفس الأساس ومعنى هذا ان الجهاز الادارى للدولة يشمل فى الموازنة العامة للدولة الأقسام الخمسة المشار إليها وانه ليس مقصوداً على الوزارات ومصالحها ووحدات الادارة المحلية كما يقول النص المشار اليه .

٢ - كانت المادة ٨٩ من مشروع الدستور الحالى (دستور ١٩٧١) قبل تعديلها أمام اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكى تستخدم للتعبير عن العاملين فى الوزارات والمصالح ووحدات الادارة المحلية اصطلاح «العاملين فى الدولة» . تمشياً مع النص الوارد فى قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة ، كما كانت تستخدم للتعبير عن العاملين فى المؤسسات العامة والشركات التابعة لها اصطلاح «العاملين بالقطاع العام» . وكان الاستفادة من صياغة النص على هذه الصورة أن اصطلاح «الدولة» مقصور على الوزارات والمصالح والادارة المحلية وأنه لا يشمل القطاع العام ، وأن الجهاز الادارى للدولة لا يشمل تبعاً لذلك أجهزة القطاع العام . وكان النص بهذه الصيغة يتفق مع المعنى الاستفادة من النص الوارد فى قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة فى هذا الشأن .

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

«يجوز للعاملين فى الحكومة وفى القطاع العام أن يرشحوا أنفسهم ...»

والنص بهذه الصيغة النهائية قاطع فى أن كلا من الوزارات والمصالح والمؤسسات العامة والشركات العامة ، يدخل فى نطاق الجهاز الادارى للدولة . (١)

٣ - تضمن القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة
نصوصاً تؤيد هذا النظر نشير اليها وهي كما يلي :

مادة ٣ - «تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد
لأوجه نشاط الدولة التي يقوم بها كل من الجهاز الادارى ، ووحدات
الادارة المحلية ، والهيئات العامة والمؤسسات العامة وصناديق التمويل الخاصة
وأية أجهزة أو وحدات عامة أخرى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء

مادة ١٩ - يحدد الفائض واعانة العجز لكل من موازنات الجهاز
الادارى للحكومة ، والهيئات العامة وما في حكمها سنوياً ويؤول الفائض
للخزانة العامة كما تتحمل باعانة العجز» .

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

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

الفصل الثالث

وسائل تحقيق الإصلاح الإداري

المبحث الأول

تحديد وسائل الإصلاح الإداري بوجه عام

نقصد بوسائل الإصلاح الإداري الوسائل والأساليب والاجراءات التي يمكن عن طريقها أو بواسطتها التوصل إلى تنظيم الجهاز الإداري في الدولة تنظيمًا علميًا سليمًا .

ويمكن حصر الوسائل التي لجأت إليها الدول لتحقيق الإصلاح الإداري في العصر الحديث في ثلاث وسائل رئيسية وهي :

١ - انشاء لجان مؤقتة لدراسة عيوب الجهاز الإداري واقتراح وسائل اصلاحه .

٢ - الاستعانة بالخبراء الأجانب .

٣ - انشاء هيئات فنية دائمة متخصصة في مسائل التنظيم الإداري .

وقد أثبتت تجارب الدول عدم نجاح اللجان المؤقتة في تحقيق الإصلاح المنشود . والاجماع منعقد بين الفقهاء وخبراء التنظيم على أن اللجان المؤقتة لم تنجح في تحقيق الإصلاح . وفي هذا المعنى نقرأ في المقال الاقتتاحي للمجلة الدولية العلوم الادارية التي يتولى نشرها المعهد الدولي للعلوم الادارية ما يلي :

«ان اللجان المؤقتة التي تنشأ لتحقيق الإصلاح الإداري لها مبرر اجتماعي

وسياسى مفهوم وهو ان انشاءها يعتبر عاملاً مهدياً للرأى العام الذى يشكو من العيوب ويطالب بالاصلاح حيث يكون العيب المشكو منه بسيطاً يسهل علاجه .

أما حيث يكون الجهاز الادارى فاسداً معتلاً وحيث تكون ثمة حاجة ملحة لاصلاح أساسى ، فقد اثبتت التجارب بما لا يدع مجالاً لأى شك فشل اللجان المؤقتة فى تحقيق الاصلاح الادارى (١) .

وفى نفس المعنى يقول الفقيه الفرنسى DuboisRichard فى مؤلفه L'organisation technique de état السابق الاشارة اليه

«ان اللجان التى شكلت لاصلاح الجهاز الحكومى فى فرنسا فشلت فى مهمتها رغم الجهود التى بذلتها ورغم أهمية التقارير التى قدمتها وذلك بعكس الحال بالنسبة لاصلاح المشروعات الخاصة . ويرجع السبب فى ذلك إلى أن اللجان الاصلاح الحكومى مؤقتة يقتصر عملها على تقديم التقارير . أما الهيئات المختصة باصلاح المشروعات الخاصة فهى هيئات دائمة تشمل مهمتها مراقبة التنفيذ» (راجع ص ١٠٢ ، ٢٤٤) .

وبالنسبة لوسيلة الاصلاح الثانية وهى الاستعانة بالخبراء الأجانب ، يلاحظ ان الجهاز الادارى فى كل دولة يجب أن يكون متفقاً فى تكوينه وتنظيمه مع ظروف البلاد التى ينشأ فيها وأحوالها . وان إصلاح هذا الجهاز لا يمكن تحقيقه تبعاً لذلك الا بمراعاة ظروف البلاد وأحوالها نظراً لاختلاف ظروف كل بلد وأحوالها عن الأخرى .

ولهذا فان الاصلاح الحقيقى لا يمكن أن يأتى الا عن طريق اشخاص ملمين تماماً بظروف البلاد وأحوالها . والخبراء الأجانب لا يكونون عادة ملمين بهذه الظروف والأحوال ، ولهذا فانه يخشى أن تبنى مقترحاتهم متأثرة بظروف بلادهم هم غير صالحة للتطبيق فى البلاد التى يقدمون لها

(1) Revue internationale des sciences administratives 1950 no 4 P 684—7694

خبرتهم . وفي هذه الحالة لا يمكن أن تحقق هذه المقترحات الاصلاح المنشود

ويرى العلماء الأجانب انفسهم أنه يجب الاحتراس في الاستعانة بالخبراء الأجانب في اصلاح الجهاز الادارى في الدولة . وأن فائدة هؤلاء الخبراء تظهر فقط فيما يتعلق بانارة الطريق أمام الدارسين من أهل البلد التي يوجد فيها الجهاز الادارى . 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 الاصلاح المنشود طالما أنهم أدري من الخبراء الأجانب بظروف بلادهم وأحوالها وهم لذلك يكونون أقدر على معرفة أوجه الاصلاح التي تناسب هذه الظروف .

وأود أن أنبه هنا إلى أن الرأي الذي عرضناه فيما تقدم في شأن الخبراء الأجانب ليس رأياً شخصياً ولكنه رأى العلماء الأجانب الذين كتبوا في هذا الموضوع أو تحدثوا بشأنه في المؤتمرات الدولية للعلوم الادارية . (١)

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

بقيت الوسيلة الثالثة والأخيرة لتحقيق الاصلاح الادارى وهي انشاء هيئة فنية دائمة متخصصة للاصلاح والادارى وهذه هي الوسيلة التي أجمع رأى الفقهاء وخبراء التنظيم على صلاحيتها لتحقيق الاصلاح .

(١) راجع لنا « الاصلاح الإدارة » بحث نشر بمجلة العلوم الادارية س ١ غ ١

(يونيه سنة ١٩٥٩)

وتوجد مثل هذه الهيئة في كثير من دول العالم في الوقت الحاضر ،
ويطلق عليها اسم هيئة أو ادارة التنظيم وطرائق العمل Organization and Methods
S TAFF وهي تتكون من ادارة مركزية تتبع سلطة القيادة في الدولة ومن ادارات
فرعية تتبع الوزارات ويرمز لها عادة بالحرفين O X M . وقد خصصت
مؤلفات وبحوث عديدة لدراسة نظام هذه الهيئة وتكوينها واختصاصاتها
وكيفية أداء رسالتها نذكر منها على سبيل المثال كتاب Arnold Mile
الذي نشر في سنة ١٩٥١ تحت إشراف المعهد الدولي للعلوم الادارية (١)

المبحث الثاني

تحديد وسائل الإصلاح الإداري في مصر

ان الإصلاح الإداري هو كما سبق القول عملية تتعلق أولاً وأخيراً
بالتنظيم . وقد سبق القول أيضاً بأن التنظيم الذي نقصده هو التنظيم العلمي
للجهاز الإداري في الدولة وأن هذا يشمل تنظيم سلطة القيادة والسلطات
الإدارية في الدولة .

وعلى هذا الأساس يمكن القول الآن بأن وسائل الإصلاح الإداري
تتضمن أولاً وأخيراً في التنظيم العلمي الشامل للجهاز الإداري في الدولة
وأن هذا يشمل تنظيم بناء الجهاز الإداري وتنظيم سير العمل فيه كما يشمل
تنظيم شؤون العاملين في هذا الجهاز وهذا ولا شك قول سليم .

غير أنه من الثابت أيضاً ان التنظيم العلمي للجهاز الإداري في الدولة
يعتمد في تحقيق أهدافه على دعامتين أساسيتين .

الأولى : السياسة العامة للدولة بصفة عامة والسياسة الإدارية بصفة خاصة

1. Central O & M Offices What they do and where they are
Bartatin : Organisation et Methodes dans l'adminstration publique 1963

والثانية : الموظفون الصالحون لتولى وظائف الادارة العليا في نطاق سلطة القيادة ووظائف الادارة التنفيذية في نطاق السلطة الادارية .

وعلى هذا فان الخطوة الأولى الأساسية في سبيل تحقيق الاصلاح الادارى في نظرنا تبدأ يرسم سياسة عامة سليمة للدولة تشمل جميع نواحي الحياة في المجتمع وبصفة خاصة الناحية الادارية .

ومن هذا المنطلق يمكن القول بأن الوسيلة الأولى الأساسية لتحقيق الاصلاح الادارى تتركز أساساً في رسم سياسة عامة للدولة بطريقة علمية سليمة مع توجيه عناية خاصة نحو السياسة الادارية . ويمكن تحاقيق ذلك عن طريق تنظيم سلطة القيادة في الدولة تنظيماً علمياً سليماً يكفل حسن قيام هذه السلطة بوظائفها على أكمل وجه .

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

أما الخطوة الأساسية الثانية في سبيل تحقيق الاصلاح الادارى فهي توفير الموظفين الصالحين لتولى وظائف الادارة العليا والادارة التنفيذية في نطاق سلطة القيادة والسلطات الادارية .

وتحقيق هذا الهدف يتطلب اتخاذ اجراءين أساسيين :

(أولاً) اعداد الموظفين الذين يعهد اليهم بتولى وظائف القيادة الادارية اعداداً خاصاً تضمن تأهيلهم لتولى هذه الوظائف بكفاءة وجدية .

(ثانياً) تدريب الموظفين الذين يعهد اليهم بوظائف الادارة التنفيذية وفقاً لأحدث وسائل التدريب العلمية المعروفة في الوقت الحاضر بغية ضمان تأهيلهم للقيام بأعباء وظائفهم على أحسن وجه .

هذا وقد انشئت في مصر أجهزة ومعاهد مختلفة ومتعددة الغرض منها
معاونة الحكومة في رسم السياسة العامة للدولة وبصفة خاصة السياسة الادارية
واعداد الموظفين وتدريبهم وقطعت هذه الأجهزة والمعاهد شوطاً في مباشرة
المهام الموكولة اليها .

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

المطلب الأول

الأجهزة والمعاهد التي انشئت في مصر لتحقيق الاصلاح الادارى
والدور المحدد لها في القوانين والقرارات الصادرة بانشائها وتنظيمها

الأجهزة والمعاهد التي نقصدها هي المجالس القومية المتخصصة ،
والجهاز المركزى للتنظيم والادارة ووحدات التنظيم والادارة ، ووحدات
التدريب ومدىريات شئون العاملين . ومعهد الادارة العامة ، ومعهد الادارة
المحلية ، والمعهد القومى للادارة العليا ، والمعهد القومى للتنسية الادارية ،
والنيابة الادارية ، والرقابة الادارية .

ونعرض لدراسة كل منها فيما يلى :

- ١ -

المجالس القومية المتخصصة

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

وجاء النص على هذه المجالس في المادة ١٦٤ من الدستور في الصيغة الآتية

«نشأ مجالس متخصصة على المستوى القومي تعاون في رسم السياسة العامة للدولة في جميع مجالات النشاط القومي وتكون هذه المجالس تابعة لرئيس الجمهورية ويحدد تشكيل كل منها واختصاصاته قرار من رئيس الجمهورية» .

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

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

وحددت المواد ٩ - ١٤ من الباب الثاني من القرار بالتفصيل اختصاصات كل مجلس من المجالس القومية الستة التي انشأها. وتشمل هذه الاختصاصات بوجه عام اقتراح السياسة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها في مجالات تأمين سلامة البلاد داخلياً وخارجياً ، والاقتصاد وتنمية القدرة الانتاجية ، والخدمات والتنسيق والتعاون بين أجهزة الخدمات المختلفة بما يحقق زيادة فاعليتها وتحقيق أهدافها ، وتنمية 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 ان نصوص المواد التي حددت اختصاصات المجالس القومية

(١) مجلس الأمن القومي والمجلس القومي للانتاج والمجلس القومي للخدمات والمجلس القومي للتعليم والتكنولوجيا والمجلس القومي لتنظيم الأسرة والدراسات العليا والسكان والمجالس القومية للثقافة والفنون والآداب .

المتخصصة لم تشر صراحة إلى السياسة العامة للدولة في مجالات الإدارة .
الا أنه يمكن القول مع ذلك بأن النص أشار إلى اختصاص المجلس بمجالات
«الاقتصاد وتنمية القدرة الانتاجية والخدمات والتنسيق بين أجهزة الخدمات
المحلية بما يحقق زيادة فاعليتها ويحقق أهدافها» وهذه كلها أمور تدخل في
نطاق التنمية الادارية ولها علاقة بالسياسة الادارية للدولة .

وإذا جاز القول تبعاً لذلك بأن اختصاص المجالس القومية المتخصصة
يشمل السياسة الادارية ، الا أننا نرى مع ذلك أن هذا الاختصاص وان
كان يشمل الاتجاهات العليا للسياسة الادارية بما يتفق مع خطوط السياسة
العامة للدولة في المجالات القومية المشار اليها صراحة في النصوص ، الا أن
هذا لا يشمل تحديد خطوط السياسة الادارية بالتفصيل الذي يجعلها قابلة
للتنفيذ . ذلك لأن السياسة الادارية يغلب عليها الطابع الفنى والعلمى ولهذا
فن الأفضل ان يعهد بها إلى جهاز متخصص في التنظيم والإدارة .

وعلى هذا فاننا نرى أنه برغم إنشاء المجالس القومية المتخصصة فان
اقترح الخطوط الرئيسية للسياسة الادارية بالتحديد الكافى لا يزال من
اختصاص الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة كما سنبين ذلك بالايضاح
الكافى فى موضعه .

- ٢ -

الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة

فى سنة ١٩٦٤ روى ان الأمر أصبح يتطلب مع اتساع ميدان عمل الدولة
زيادة العناية بتطوير مستوى الخدمة واصلاح الجهاز الادارى عن طريق
اعادة تنظيمه على أسس علمية سليمة . ولتحقيق هذه الأهداف الفنى
المشروع قانون نظام موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وأحل محله قانون
العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ . ورووى أن ديوان الموظفين
بالحالة التى كان عليها لا يستطيع ملاحقة التغييرات الجذرية التى حدثت

في أجهزة الدولة فاتجه التفكيك إلى انشاء جهاز فني جديد يعمل في سبيل تحقيق الاصلاح الادارى المنشود والنهوض بمستوى الخدمة المدنية وتنشيطها وأنشئ هذا الجهاز فعلا بالقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ باسم «الجهاز المركزى للتنظيم والادارة» . وحدد قانون انشاء الجهاز اختصاصاته وهي على نوعين .

النوع الأول : يتعلق بشئون الموظفين على اختلاف موضوعاتها وتشمل تطوير نظام الخدمة المدنية ورسم سياسة وخطط تدريب العاملين واقترح سياسة المرتبات والعلاوات والبدلات ودراسة مشروعات الميزانية فيما يتعلق باعمادات العاملين وعدد الوظائف ومستوياتها ودرجاتها .. الخ .

والنوع الثانى : يتعلق بتنظيم الجهاز الادارى . وقد عبر عنه المشرع فى الفقرتين التاسعة والعاشره من المادة الخامسة من القانون بالصيغة الآتية :

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

الفقرة العاشرة : «ابداء الرأى الفنى وتقديم المعاونة فى عمليات التنظيم وتبسيط الاجراءات وتحسين وسائل العمل» .

وبالنسبة لاختصاص الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بتنظيم الجهاز الادارى واقتراح سياسة الاصلاح الادارى يلاحظ أن هذا الاختصاص كان مقررأ أيضاً بصريح النص لديوان الموظفين . غير أن نصوص قانون انشاء الجهاز المركزى للتنظيم والادارة فى هذا الشأن جاءت أكثر شمولاً وايضاحاً وتحديداً من نصوص قانون ديوان الموظفين .

فقد ورد النص على اختصاص ديوان الموظفين بمسائل الاصلاح

الادارى فى الفقرة الأخيرة من المادة الثانية من قانون الديوان فى الصيغة الآتية :

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

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

ونص على الاختصاص ذاته فى القرار الجمهورى رقم ١٦٦٣ لسنة ١٩٦٠ التى وردت فى ختام المادة الثانية من القانون الصادر بشأن مسؤوليات وفشكيل الديوان فى صيغة لاتكاد تختلف عن الصيغة التى وردت فى ختام المادة الثامنة من القانون .

أما فى قانون انشاء الجهاز المركزى للتنظيم والادارة وفى القرار الجمهورى الصادر فى شأن تنظيم وتحديد اختصاصات الادارات المركزية بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة . فقد ورد النص على اختصاص الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بالاصلاح الادارى فى المادة الخامسة من القانون (الفقرات ٣ ، ٩ ، ١٠) وفى المادة الثانية من القرار الجمهورى فى الصيغة الآتية :

نص الفقرة الثالثة من المادة الخامسة من القانون :

«تطوير نظم شئون الخدمة المدنية لتحقيق المعاملة والاشراك فى دراسة كيفية توفير الرعاية الصحية والاجتماعية مع الجهات المختصة» .

نص الفقرة التاسعة من المادة الخامسة من القانون :

«رسم سياسة الاصلاح الادارى وخططه واقتراح الوسائل اللازمة لتنمية ونشر الوعى التنظيمى والارتفاع بمستوى الكفاية القيادية والادارية وكفاءة الأداء» .

نص الفقرة العاشرة من المادة الخامسة من القانون :

«ابداء الرأى الفنى وتقديم المعاونة فى عمليات التنظيم وتبسيط الاجراءات وتحسين وسائل العمل» .

نص الفقرة ج بند ١ من المادة ٢ من القرار الجمهورى التى تحدد اختصاصات الادارة المركزية للعاملين .

«متابعة التطورات الحديثة فى شئون الخدمة والقيام بالدراسات اللازمة بالهيئات العلمية المحلية والدولية التى تقوم بنشاط مماثل للافادة من تجاربها وخبراتها» .

نص البند ٤ من القرار الجمهورى الذى يحدد اختصاص الادارة المركزية للتنظيم :

١ رسم سياسة الاصلاح الادارى وخططه واقترح الوسائل اللازمة لتنمية ونشر الوعى التنظيمى والارتفاع بمستوى الكفاية القيادية والادارية وكفاءة الأداء» .

(ب) «ابداء الرأى الفنى وتقديم المعاونة فى عمليات التنظيم وتبسيط الاجراءات بالأجهزة المختلفة وتحسين وسائل واجراءات العمل بها» .

(ج) «وضع الانماط التنظيمية فى الأجهزة المختلفة فى جميع المستويات ووضع معدلات الأداء المناسبة ونشرها للاسترشاد بها فى تنظيم هذه الأجهزة وتحديد القوى العاملة بها ووضع ميزانياتها» .

(د) «مراجعة مشروعات انشاء الأجهزة الجديدة أو إعادة تنظيم أو تعديل اختصاصات الأجهزة القائمة قبل اعتمادها من السلطة المختصة» .

(هـ) اعداد وابداء الرأى فى مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة

بالنواحي التنظيمية والادارية ومراجعة سائر القوانين بغرض العمل على تطويرها وتنسيقها» .

(و) معاونة وحدات التنظيم في الأجهزة المختلفة وتدريب العاملين بها والتفتيش الفنى على أعمالها واعداد تقارير بنتائج التفتيش لارسالها إلى رؤساء هذه الأجهزة» .

(ز) «متابعة البحوث والتطورات الحديثة لتحسين وسائل العمل وتبسيط الاجراءات والاتصال بالهيئات العلمية والمحلية والدولية التي تقوم بنشاط مماثل للافادة من تجاربها وخبراتها» .

ويتبين بوضوح من مجموع هذه النصوص أن للجهاز المركزى للتنظيم والادارة اختصاصاً أصيلاً في شئون الاصلاح الادارى سواء فيما يتعلق باصلاح شئون الموظفين أو اصلاح بناء الجهاز الادارى وأساليب العمل فيه ، وأن اختصاص الجهاز المركزى في هذا الشأن أوسع نطاقاً وأكثر تحديداً من الاختصاص الذى كان مقررراً لديوان الموظفين في هذا الشأن .

وإذا كانت النصوص السابق الاشارة اليها تقرر للجهاز المركزى للتنظيم والادارة اختصاصاً أصيلاً شاملاً في العمل لتحقيق الاصلاح الادارى فانه يبدو مع ذلك ان هذه النصوص بصيغتها الحالية يمكن أن تثير الشك حول اختصاص هذا الجهاز بالنظر في اعادة تنظيم الجهاز الادارى للدولة كله أى النظر في الأساس الذى يقوم عليه بناء الجهاز الادارى 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 بانشاء الجهاز المركزى للتنظيم والادارة والقرار الجمهورى الصادر في شأن تنظيم وتحديد اختصاصات الادارات المركزية بالجهاز ، أن ثمة تركيزاً على اختصاص

الجهاز باصلاح الأجهزة الادارية القائمة فعلا أى اصلاح نظم الاقسام
الادارية القائمة فعلا سواء أكانت وزارات أو مؤسسات أو هيئات عامة
وأن هذا الاختصاص لا يشمل النظر فى اساس بناء الجهاز الادارى للدولة
ولا يشمل تنظيم الأجهزة المركزية الرئيسية كرئاسة الجمهورية ورئاسة
الوزراء .

وقد يقال فى تأييد هذا الاتجاه ان اختصاص الجهاز المركزى للتنظيم
والادارة فى هذه الناحية لا يتجاوز ما ورد فى الفقرة الثانية من المادة السادسة
من قانون انشاء الجهاز التى نصت على حق الجهاز فى «مراجعة مشروعات
انشاء الأجهزة الجديدة واعادة تنظيم أو تعديل اختصاصات أجهزة قائمة
قبل اعتمادها من السلطة المختصة وابداء الرأى فى اللوائح المتعلقة بسير وتنظيم
العمل» .

ولكننا نرى أن اصلاح الأجهزة الادارية القائمة مرتبط كل الارتباط
بالأسس التى يقوم عليها بناء الجهاز الادارى كله وان تحقيق الاصلاح
بالنسبة للأجهزة الادارية المختلفة يتوقف على سلامة بناء وتكوين الأجهزة
المركزية الرئيسية التى تتولى رسم السياسة الادارية لهذه الأجهزة كما تتولى
الاشراف عليها وتوجيهها ومراقبتها .

ولهذا نرى ان اختصاص الجهاز المركزى للتنظيم والادارة يشمل أو
يجب أن يشمل النظر فى الأسس التى يقوم عليها بناء الجهاز الادارى وتقديم
المقترحات فى شأن تنظيم الأجهزة المركزية الرئيسية فى الدولة . وفى اعتقادنا
ان نص الفقرة الخامسة من المادة الثانية من قانون انشاء الجهاز المركزى
للتنظيم والادارة التى تنص على اختصاص الجهاز المركزى «برسم سياسة
الاصلاح الادارى وخططه ..» فى اعتقادنا أن هذا النص يؤيد هذا الرأى .

وإذا لاحظنا ان الجهاز المركزى فى مباشرته لهذا الاختصاص لا يعدو
أن يكون جهازاً فنياً يقدم آراء فنية مدروسة ليس لها قوة الزامية ، فان

الأمر فيما يتعلق بمنح الجهاز المركزي حق النظر وابداء الرأي الفني في الأساس الذي يجب أن يقوم عليه بناء الجهاز الادارى كله لا يجوز أن يكون مثار خوف أو اعتراض .

- ٣ -

وحدات التنظيم والادارة

ومديريات شؤون العاملين ووحدات التدريب

وحدات التنظيم والادارة :

يستفاد من المذكرة التي قدمها الأستاذ محمود مصطفى حسن وكيل ديوان الموظفين إلى حلقة بحث المشاكل الادارية المقارنة التي عقدت بمعهد الادارة بالقاهرة في المدة من ٢١ إلى ٢٩ من ابريل سنة ١٩٥٩ أن ديوان الموظفين أنشأ مثل هذه الهيئة في «الجمهورية العربية المتحدة» ، وأنها كانت تتكون عند انشائها من ادارة مركزية تضم خمسة عشر عضواً من موظفي الديوان الذين تلقوا دراسات في التنظيم وطرائق العمل ومن وحدات محلية تشكل من موظفين من الوزارات والمصالح لا يقل عددهم عن اثنين لكل وزارة وصدرت فعلا قرارات وزارية بانشاء هذه الوحدات المحلية في معظم الوزارات . غير أنه يبدو أن هذا النظام لم يتزك أثراً يدل على مصيره بعد الغاء الديوان .

وبعد انشاء 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 يونية سنة ١٩٦٦ صدر قرار رئيس الوزراء رقم ٢٠٤٩ لسنة ١٩٦٦ بإنشاء وحدات التنظيم والادارة بمكاتب نواب رئيس الوزراء والوزارات والمحافظات والهيئات العامة والمؤسسات العامة وتحديد تنظيمها واختصاصاتها . ونصت المادة السابعة من هذا القرار على الغاء 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 والإدارة .

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

ونصت المادة الرابعة على أن يتكون البناء التنظيمي لوحدة التنظيم والإدارة من ثلاثة عناصر أساسية مستقل كل منها عن الآخر مع وجود العلاقة التنسيقية بين أعمالها وهذه العناصر كما حددتها المادة هي :

(أ) عنصر التنظيم .

(ب) عنصر ترتيب الوظائف وتخطيط القوى العاملة ،

(ج) عنصر التدريب .

وحددت المادة الخامسة من القرار اختصاصات وحدة التنظيم والإدارة بالتفصيل بالنسبة للعناصر الثلاثة السابقة (التنظيم ، ترتيب الوظائف ، والتدريب)

غير أنه يلاحظ طبقاً لصريح النص ان وحدة التنظيم والإدارة لا تنفرد وحدها بمباشرة الاختصاصات التي أوردها النص ولكنها تختص بها «بالاشتراك مع كافة الأجهزة المعنية بالجهة التابعة لها ...» .

وقد حدد القرار علاقة هذه الوحدات بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة 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 على ما يلي ؛

«التعاون مع الادارة المركزية للتنظيم بالجهاز المركزي للتنظيم والادارة» .

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

«اعداد نظام ترتيب الوظائف على أساس واجباتها ومسئولياتها وتحديد المؤهلات اللازمة لشغلها بمراعاة التعليمات التي تصدرها الادارة المركزية لترتيب الوظائف بالجهاز المركزي للتنظيم والادارة في هذا الشأن .

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

«الاتصال بالادارة المركزية للتدريب بالجهاز المركزي للتنظيم والادارة لتحقيق التنسيق اللازم بين خطط النشاط التدريبي بالجهة الادارية ومختلف أجهزة الدولة .

ويتبين بوضوح من مراجعة نصوص القرار الصادر بانشاء وحدات التنظيم والادارة أن اختصاص هذه الوحدات يكاد يشمل معظم اختصاصات الجهاز المركزي للتنظيم والادارة من الناحية الموضوعية ، وأن هذه الوحدات تبشر اختصاصاتها «بالاشتراك مع كافة الأجهزة المعنية بالجهة التابعة لها» . وواضح ان الاشارة إلى الجهات المعنية هنا لاتشمل الجهاز المركزي للتنظيم والادارة . كما يتبين أن صلة هذه الوحدات بالجهاز المركزي للتنظيم والادارة واهية إلى أقصى حد، فهي لا تتعدى التعاون مع الادارة المركزية للتنظيم ، ومراعاة تعليمات الجهاز المركزي فيما يتعلق بترتيب الوظائف ، والاتصال بالادارة المركزية للتدريب فيما يتعلق بعمليات التدريب .

وعلى هذا الأساس وطبقاً لهذه النصوص لا يمكن أن يعتبر الجهاز

المركزي للتنظيم والادارة هو الجهاز الأم (الأصلي) بالنسبة لوحدات التنظيم والادارة .

وفضلا عن هذا يتبين من البحث الميداني الذي أعده ثلاثة من اعضاء الادارة العامة للبحوث في الجهاز المركزي للتنظيم والادارة في شهر سبتمبر سنة ١٩٧٥ أن من بين مجموع الوحدات التي ساهمت في البحث الميداني المذكور وعددها ٧٩ = ٢٠ وحدة تتبع الرئيس الأعلى في المحافظات وهو المحافظ بنسبة ٢٥,٣٪ ، ٦ وحدات تتبع وكيل الوزارة لشئون الاصلاح الادارى بنسبة ٧,٦٪ ، ٥٣ وحدة تتبع سكرتير عام المحافظ بنسبة ٦٧,١٪ .

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

ويتبين من هذا البحث كذلك ان 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 الادوات والأجهزة - عدم وجود قاعة مخصصة للتدريب - عدم توافر مكاتب للعاملين - كثرة التغيرات في الاختصاصات - الحاجة إلى متخصصين في التنظيم .

مديريات شئون العاملين :

أنشئت في سنة ١٩٧٤ - بمقتضى القرار الجمهورى رقم ٩٣٧ لسنة ١٩٧٤ - مديريات شئون العاملين بالمحافظات ، ويشمل اختصاصها طبقاً لنص المادة الأولى من القرار «التخطيط والاشراف والتوجيه والمتابعة

بالنسبة لكل ما يتعلق بشؤون العاملين المدنيين وتنفيذ قوانين الخدمة المدنية في دائرة المحافظة ، كما يشمل التوجيه والتنسيق 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 واقترح السياسات والخطط اللازمة في هذا الشأن ومباشرة تنفيذها بعد اعتمادها من السلطة المختصة واصدار التعليمات اللازمة لهذا التنفيذ إلى جميع وحدات شؤون العاملين في دائرة المحافظة» (فقرة ١)

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

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

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

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 اكسابهم المعلومات والخبرات والمهارات والسلوك بما يمكنهم من أداء وظائفهم بكفاءة» .

وعلى عكس وحدات شئون العاملين السابق ذكها تبدو وحدات التدريب مستقلة عن الجهاز المركزي للتنظيم والادارة من حيث تكوينها ووضعها الوظيفي لأن انشاءها يتم بقرار من رئيس الجهة الادارية التي تنشأ فيها طبقاً 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 الاداري والتنمية الادارية (المادة الرابعة من قرار رئيس الوزراء) .

ويتبين من مراجعة نصوص القرار الجمهوري الصادر بإنشاء مديريات شئون العاملين ومعه القرار الوزاري رقم ١١٦ لسنة ١٩٧٤ الصادر من وزير الدولة للحكم المحلي والتنظيمات الشعبية بتاريخ ١٩٧٤/١٢/١ في شأن الاختصاصات التفصيلية لمديريات شئون العاملين ، والقرار رقم ٢٠٤٩ لسنة ١٩٦٦ الصادر من رئيس الوزراء بإنشاء وحدات التنظيم والادارة والقرار رقم ١٨٨ لسنة ١٩٧٤ الخاص بإنشاء وحدات التدريب ان هناك ازدواجاً في الأجهزة وفي الاختصاص بالنسبة لعمليات تدريب الموظفين وترتيب الوظائف وان الأمر يحتاج لاعادة النظر في تحديد الأجهزة المختصة بهذه الشئون وتحديد اختصاصاتها بطريقة أكثر دقة تكفل القضاء على عيب الازدواج القائم في ظل النصوص الحالية .

معهد الإدارة العامة

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

غير أنه يلاحظ ان قرار اعادة تنظيم المعهد لا يتضمن أية اشارة 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 اعضاء مجلس الادارة من غير موظفيه فى الحصول على بدل حضور جلسات خمسة جنبات) .

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

«.. اعداد الموظفين العموميين اعداداً علمياً وعملياً على نحو يكفل الارتفاع بمستوى الادارة . وتكون الدراسة به عن طريق المحاضرات واعداد 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 واضحاً طبقاً لهذا النص أن الدور الذى أريد لمعهد الإدارة العامة أن يوديه مقصور على الموظفين ويشمل تدريس المواد المذكورة فى النص وغيرها من المواد التى يقرر مجلس الإدارة اضافتها . وتدرس هذه المواد عن طريق المحاضرات والمناقشات وقاعات البحث . ويضيف النص فى ختامه تدريب الموظفين على أداء أعمالهم عملياً .

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

وبالاطلاع على هذه الوثيقة يتبين :

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

فالبرامج الدورية في الخطة اثنان : البرنامج العام ، وبرنامج الصف الاشرافي ، والبرنامج العام كما جاء في الخطة برنامج دورى هدفه تنمية طبقة العاملين في الادارة الوسطى في الجهاز الحكومى بقصد رفع كفاءتهم في المناصب القيادية التي يشغلونها .

وعن مستوى الدارسين في هذا البرنامج تقول الخطة انهم شاغلوا وظائف مديري الادارات والمراقبين والمراقبين العاملين من الدرجة الخامسة إلى الثانية بشرط أن يكون العامل قد قضى في خدمة الحكومة عشر سنوات على الأقل

ويقضى النظام الموضوع لهذا البرنامج بوجود التفرغ لدراسته . ومدة

الدراسة ٢٤ أسبوعاً على فترتين :

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

المجتمع الاشتراكي العربي - اصول الادارة العامة - التنظيم الادارى -
أساليب التحليل الادارى - ادارة شؤون العاملين - الادارة المالية - الميزانية العامة
- علاقات انسانية - التحليل السلوكي في الادارة - طرق البحث العلمى .

والفترة الثانية مدتها (١٢) اثني عشر أسبوعاً وفيها يدرس موضوعان من بين ثمانية موضوعات (١) محددة للبحث ومادتين اختياريين من بين

أربعة موضوعات محددة لهذا الغرض (١)

والبرامج المتخصصة في الخطة هي أيضاً اثنان . برنامج العاملين في مجال التدريب ، وبرنامج العاملين في مجال التنظيم . ونكتفي هنا بعرض نظام البرنامج الأول منهما وهو برنامج العاملين في مجال التدريب على سبيل المثال .

والهدف من هذا البرنامج كما تقول الخطة ، تدريب مجموعة منتقاه من العاملين في وحدات التدريب بقصد اعداد اخصائين في التدريب . ويشترط في الدارسين لهذا البرنامج أن يكونوا من الحاصلين على مؤهلات عالية وأمضوا في خدمة الحكومة أربع سنوات على الأقل منها سنة في مزاولة العمل في مجال التدريب ولا يشترط فيهم أن يكونوا متفرغين . ومدة الدراسة تسعة أسابيع ، يدرسون فيها ست مواد هي :

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

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

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

١ - هذه الموضوعات هي القانون الادارى والاحصاء والعلاقات العامة و الادارة العامة المقارنة .

والهدف من هذا البرنامج الخاص كما تقول الوثيقة التي تحت يدنا هو الارتفاع بمستوى الأداء والكفافية الانتاجية للمستوى الاشرافى الأوسط ومدة البرنامج ثمانية أسابيع . وموضوع البرنامج (دراسات فى سبع مواد ومناقشات لمشاكل محددة فى موضوعين .

ويلاحظ على البرنامج العام :

١ - أن الجانب النظرى فى هذا البرنامج يحتل المكان الرئيسى الغالب فى حين كان يجب أن توجه العناية أصلاً للجانب العملى .

٢ - والملاحظة الثانية على البرنامج العام لسنة ١٩٦٦/٦٥ هى أن مواد الدراسة كثيرة ونطاق الدراسة فى كل مادة متسع الأفق والوقت المحدد لهذه الدراسة قصير جداً بحيث يتعذر أن يتمكن الطالب من الامام بموضوع الدراسة الماماً يكفى لتحقيق الغرض من الدراسة .

٣ - يترتب على عدم اشتراط التفرغ بالنسبة للكثير من البرامج ان تصبح الدراسة فى المعهد هامشية بالنسبة لعمل الوظيفة الأصلية . وهو ما قد يؤثر على درجة عناية الدراس بالدراسة فى المعهد .

- ٥ -

معهد الادارة العليا

أنشئ هذا المعهد بالقرار الجمهورى رقم ١٢٨٨ الصادر فى ٨ يونية سنة ١٩٦٧ بوصفه هيئة عامة مركزها القاهرة تتبع وزير الدولة للادارة المحلية

وحددت المادة الأولى من القرار الغرض من المعهد كما يلى :

«.. اعداد العاملين فى مجال الادارة المحلية اعداداً علمياً وعملياً على نحو يكفل الارتفاع بمستوى الادارة والانتفاع بكافة الامكانيات المتوفرة لدى الجهات الأخرى وتنسيقها» .

ونصت المادة الثالثة على اختصاصات مجلس ادارة المعهد . ومن بين مايشمله هذا الاختصاص :

- ١ - انشاء مراكز التدريب التابعة للمعهد .
 - ٢ - تعيين أعضاء هيئة التدريس .
 - ٣ - اختيار المبعوثين .
 - ٤ - تحديد المواد العلمية للبرامج التدريبية والأبحاث التي يقوم بها المعهد .
- ويستفاد من نص المادتين الأولى والثالثة المشار اليهما ان رسالة المعهد هي الارتفاع بمستوى الادارة في مجال الادارة المحلية وأن نشاطه يقتصر على العاملين في مجال الادارة المحلية ، وأنه في سبيل اعداد العاملين في مجال الادارة المحلية يقوم المعهد بأوجه النشاط الآتية :

- ١ - تدريس المواد التي يحددها مجلس الادارة عن طريق أعضاء هيئة التدريس الذين يعينون لهذا الغرض .
- ٢ - اجراء البحوث في مجال الادارة المحلية عن طريق الباحثين .
- ٣ - تدريب العاملين في مجال الادارة عن طريق مراكز تدريس لهذا الغرض .

- ٦ -

المعهد القومي للادارة العليا

أنشئ هذا المعهد بقرار رئيس الجمهورية رقم ١٥١٧ لسنة ١٩٦١ باعتبارة مؤسسة عامة . وبعد صدور القانونين الخاصين بالمؤسسات العامة والهيئات العامة رقمي ٦٠ و ٦١ لسنة ١٩٦٣ صدر القرار الجمهوري رقم ١١٢٨ لسنة ١٩٦٣ باعتبار المعهد القومي للادارة العليا هيئة عامة في تطبيق أحكام القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ . وحددت أغراض المعهد في المادة الثامنة من قرار انشائه على الوجه الآتي :

١ - «القيام بالبرامج العلمية والتدريبية وغيرها من وجوه النشاط .
التي تخدم هدف تنمية الإدارة وتأهيل المدربين على مختلف المستويات وفي
مختلف التخصصات ورفع مستوى الكفاءة الإدارية في كل من القطاعين
العام والخاص في الجمهورية العربية المتحدة» .

٢ - القيام بالبحث في ميادين إدارة الأعمال بما يؤدي إلى زيادة
المعرفة بامكانيات استخدام الطريقة العلمية في الإدارة والتنظيم .

٣ - تقديم خدمات الاستشارات والخبرة بما يساهم في حل مشاكل
الإدارة الفعلية في مختلف ميادينها الوظيفية .

٤ - تقديم الخدمات والمعونات الفنية في هذه المجالات للدول التي
تشارك مع الجمهورية العربية المتحدة في علاقات تتصل بأغراض المعهد .

ويستفاد من نص المادة الثانية من قرار انشاء المعهد ونص المادة الثالثة
التي تحدد الوسائل التي يمكن أن يلجأ إليها المعهد في تحقيق أغراضه ان نشاط
المعهد يشمل القيام بالبرامج العلمية والتدريبية التي تخدم التنمية الإدارية
والقيام بالبحوث التي تؤدي إلى التعريف بالطريقة العلمية للتنظيم والإدارة
وتقديم الخبرة والاستشارات في هذا المجال للقطاعين العام والخاص للدول
بالشروط التي يحددها النص .

وواضح من القرار الجمهوري ان عمل المعهد محصور في نطاق المشروعات
الخاصة ومشروعات المؤسسات العامة والشركات العامة التي تمثل القطاع
العام في مصر بمعنى أن نشاطه لا يتناول الجهاز الإداري الحكومي للدولة
(الوزارات والهيئات العامة والإدارة المحلية) . كما ان ما يقوم به من برامج
وبحوث متمصور على ما يعد من هذه البرامج والبحوث في ضوء
علم إدارة الأعمال .

ويستفاد من هذين النصين كذلك ان 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 اعداد برامج تدريبية يجتمع فيها المدبرون ويتبادلون الخبرة فما بينهم ويصلون بالممارسة الموجهة إلى اكتساب القدرات والمعلومات اللازمة لرفع كفاءتهم القيادية وتدعيم قدرتهم على قيادة تنظيماتهم نحو النمو السريع الرشيد .

والطريقة التي يتبعها المعهد في برامج التدريب تشمل أساساً دراسة الحالات وحل المشكلات والاضطلاع بالأدوار والمباريات الادارية . كما تشمل اعداد البحوث ونشرها . أما المحاضرات فلا يلجأ المعهد إليها الا في حدود ضيقة ويتفرغ المدبرون من أعمالهم طوال فترة البرنامج . ولا تتجاوز هذه المدة بأى حال ثمانية شهور وهي غالباً أقل من ذلك بكثير
(للبحث بقية)

