

أحمد بوضياف

للمزيد من الحصريّات زورونا على مدونة الكتب الحصرية

<http://koutoub-hasria.blogspot.com/>

<https://www.facebook.com/koutoubhasria>

الهيئات الإستشاريّة في الإدارة الجزائرية

مدونة الكتب الحصرية <https://www.facebook.com/koutoubhasria> <http://koutoub-hasria.blogspot.com/>

المؤسسة الوطنية للكتاب

3، شارع زيروت بوم

الجزائر

أحمد بوضياف

الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية

المؤسسة الوطنية للكتاب
3، شارع زيرورت بوجاية
الجزائر

C رقم النشر : 2467/88
المؤسسة الوطنية للكتاب
الجزائر 1989

بسم الله الرحمن الرحيم

تمهيد

أهمية البحث ومنهجيته

أهمية البحث :

ان موضوع الهيئات الاستشارية من الموضوعات القانونية التي تهتم بها الدراسات العليا في أكثر الجامعات في العالم ، وكذلك القضاء الاداري لأهميته الكبيرة ولتأثيره على مجريات الأحداث والوقائع ، وسأبحث الموضوع بحثا علميا مركزا في تقاطعه الأساسية على الهيئات الاستشارية في الادارة الجزائرية ، وذلك لأن المكتبة الجزائرية تخلو من دراسة جزئية لهذا الموضوع الحيوي الذي نحن اليوم بأمس الحاجة اليه .

ولقلة المصادر العربية في هذا المجال وجدت نفسي أمام مشكل كبير ، مما دعاني الى دراسة القضاء الاداري والاستشارات القانونية التي أصدرها في هذا الحقل ، كل ذلك لابرار معالم الهيئات الاستشارية في الادارة الجزائرية ، بل ان حصول الجزائر على الاستقلال ، قد اقترن بأزمة عنيفة ، كتخريب للادارة والاقتصاد وانعدام أداة قادرة على تسيير البلاد . (1)

(1) د. أحمد رشيد ، الادارة العامة العملية في الجهاز الاداري - دار النهضة ط. 1972 ، مدى توافر الخبراء

المتخصصين ، ص 277 .

أنظر في هذا المعنى :

- د. محمود عساف ، أصول الادارة ، القاهرة ، دار النشر العربي 1976 ، ص 344 .

- د. يعقوب محمد المليجي ، مبدأ الشورى في الاسلام مع المقارنة بمبادئ الديمقراطية الغربية والنظام الماركسي ، مؤسسة الثقافة الجامعية ، الاسكندرية 1972 ، ص 7 .

باعتبار أن المستعمر لم يخلف لنا غير إطبارا ضعيفا إن لم يكن منعذما في مجال الهيئات الاستشارية ، مما جعل البلاد تعيش فترة من الزمن ليست بقصيرة دون أن يكون لها مجلس استشاري أو ما يطلق عليه البعض مجلس الدولة أو محكمة إدارية عليا .

إذا صحّ القول بأن القانون هو مرآة المجتمع فإن هذه القاعدة لها أثرها بالنسبة إلى القانون الإداري بصورة عامة وإلى القضاء الإداري بصفة خاصة .

ذلك أن الخاصية التي تميزت بها الدولة الحديثة في الوقت الحاضر سواء كانت هذه الدولة رأسمالية أو ذات طابع اشتراكي فإنها تنحصر في زيادة واجباتها وتدخلها في مجالات شتى وفي حياة المواطنين . وعليه يبدو أن جوهر هذا الموضوع يتجسد فيما يبيده الاختصاصيون من استشارات تكون بمثابة قيد على تصرف الإدارة بصفة عامة ، لأن الإداري له نظرة شاملة ، وطبيعة عمله تتطلب منه أن يقوم بتنسيق الجهود وتوجيهها إلى تحقيق غاية معينة ، لأنه يأخذ في اعتباره النواحي السياسية والاجتماعية مما يجعلها أحيانا في نظر الخبراء غير رشيدة وغير هادفة إلى حل أمثل ، والإدارة بحكم ما تواجهه من تبعات ومسؤوليات جسام تضيق ذرعا بما تبديه المجالس الاستشارية من قرارات لسبب أو لآخر . ومن هنا تكون هذه الآراء وهذه القرارات بمثابة قيد على تصرف الحكام والإدارة .⁽²⁾

وحيثما رفعت الثورة الجزائرية شعار الاشتراكية وبدأت خطواتها الكبرى في تنفيذها لم تكن ثمة فكرة متكاملة عن المبادئ الكبرى ، التي تقوم عليها الاشتراكية في تطبيقها الجزائري . ولهذا كان على الثورة أن تحصن أبناءها من أي انحراف ، فأصدرت ميثاق طرابلس وبعده ميثاق الجزائر . والميثاق - في نظرنا - هو نظرية العمل الثوري في الجزائر ، وقد بلور بصورة مفصلة جميع نشاطاتنا في معظم نواحي الحياة وخاصة الإدارية ، فقد نصّ ميثاق الجزائر على أن سير الجهاز الإداري ومهامه الضخمة المتمثلة في إزالة الهياكل الرأسمالية والاستعمارية⁽³⁾

(2) د. علي عبد المجيد عبده ، الأصول العلمية للإدارة والتنظيم ، الجزء الأول الطبعة الرابعة ، دار النهضة العربية 1966 ، ص 337 .

- د. كال أبو الخير ، أصول الإدارة العلمية ، القاهرة ، اصدار مكتبة عين شمس 1974 ، ص 516 .

(3) ميثاق الجزائر ، الصادر في 21-16 أفريل 1964 ، ص 115 .

- الميثاق الوطني ، الصادر في 1976 ، ص 146 .

وبناء مجتمع اشتراكي يتطلب البحث عن الخبرة الفنية وتطويرها وتشجيعها من طرف الثورة ، فعلى أن نكافح لتزويد الثورة بأقصى عدد من الخبراء ، ولإعادة تقييم ورفع شأن الاسهام الفني في تحقيق الأهداف الاشتراكية ، ولكن التقدير السليم والموضوعي للخبرة الفنية يجب أن لا يؤدي الى انتقاص قدر العامل السياسي الذي يحرك ويكيف ويراقب ، ويجب الاسراع بمراجعة نظام الوظيفة العمومية (4) .

حتى نسجل في النصوص وفي الواقع المقاييس الجديدة للثورة ، وحتى تطعم الدولة بمفاهيم وأشخاص بحكم خبرتهم ومكانتهم القانونية يستترشدهم وبآرائهم الفقهية يعبرون عن الجزائر الاشتراكية .

ان الموظف أداة الدولة يجب أن يخدم الجماهير الكادحة ، وإصلاح النصوص ، يجب أن يصحب بإعادة تربية سياسية تجعل من موظفي الدولة صلة مع الجماهير وليست سلطة فوقها (5) .

وهذه الفلسفة التي أقامها الميثاق لا تقوم على مجرد الإصلاح والترميم ، بل تستهدف أحداث تغيير جذري في كافة أوضاعها الاجتماعية لا سيما القانونية منها .

والميثاق ليس مجرد وثيقة تحتوي على فلسفة توجيهية ، كما يذهب البعض ، بل يعد في نظر أكثر الفقهاء بما احتواه من مبادئ وأسس وحقوق وواجبات هو القاعدة الأساسية لنظام الدولة السياسي والاقتصادي . كما يلتزم به المواطنون وأجهزة الدولة على حد سواء باعتباره قد صدر عن الإرادة الشعبية في اجتماع عام ، يمتد من القاعدة الى القيادة ، ولا يمكن الخروج عن مبادئ الميثاق لأنه ينسك بحمي إرادة الأمة ، فهو والحالة هذه ، يعد بمثابة وثيقة دستورية ، ترسي عليها المبادئ والأسس التي يقوم عليها المجتمع الجزائري (6) .

والآن نتساءل عن دور الهيئات الاستشارية في المجتمعات الاشتراكية ، فقد يظن

(4) د. سيد الموهاري ، التنظيم ، دار المعارف بمصر ، الطبعة الأولى ، ص 131 .

(5) أنظر في هذا المعنى : د. محمد ماهر عليش ، إدارة الموارد البشرية للقاهرة ، اصدار مكتبة عين شمس

1971 ، ص 221 و 227 .

- د. سعد عثمانوي ، أسس الإدارة ، القاهرة ، اصدار مكتبة عين شمس 1973 ، ص 145 .

(6) ميثاق الجزائر ، الصادر في 21.16 أبريل 1964 ، ص 116 .

البعض أن دور هذه المجتمعات يتضاءل وتقل الحاجة إليها في هذه المجتمعات . والحقيقة والواقع لا يؤيد ذلك ، لأن الأخطار التي يتعرض لها كل مجتمع يمر في مرحلة تحول من القيم والأوضاع الرأسمالية الى القيم الاشتراكية كبيرة ، والعامل الأساسي لتلاقي هذه الأخطار يتمثل في الهيئات الاستشارية ، وماتصدر من استشارات قانونية يترتب عليها ضمان وفاعلية المحافظة على حقوق المواطنين وتلافي الأخطار⁽⁷⁾ .

وقد يذهب بعض الفقهاء الى أن الادارات والقيادات الوطنية لا تقع في خطأ ، وليست في حاجة توهم أن المشاكل الكبرى للتطوير الوطني خلال التعقيدات المكتبية الادارية .

ان هذه التعقيدات هي أعباء جديدة على العمل الوطني دون أن تساعد على حلّ المشكلة ، انها قادرة - لو تركت لخطأ توهمها - أن تصبح طبقة عازلة تحول دون تدفق العمل الثوري وتجمد نتائجه عن الجماهير التي تحتاج اليه ، ان اجهزة العمل الاداري يرتكب غلطة العمر اذا ما تصورت أن أجهزتها الكبيرة غاية في ذاتها⁽⁸⁾ .

ان هذه الأجهزة ليست الا وسائل لتنظيم الخدمة العامة وضمان وصولها على نحو سليم الى الجماهير ، ولا يفوتنا أن نقول في هذا الصدد ان مشكلة الادارة لم تحل . وينبغي أن نعترف بأن كل ماوجه اليها من جهود لم يطور حالها بحيث تستطيع أن تخدم المجتمع الجزائري الجديد . فالادارة عندنا مازالت تظن نفسها فوق الجماهير تحكم ، ولا تريد أن تدرك أن مكانها في المجتمع الجديد هو أداء الخدمات العامة (أو بعبارة أخرى تكليف لا تشريف)⁽⁹⁾ .

ومن هنا نستطيع القول بأن أخطار انحراف الادارة الحكومية في مرحلة التحول كبيرة ولا بد لنجاح الثورة الاشتراكية من دعم الوسائل التي تحول دون هذا الانحراف . ومن جملة هذه الوسائل : الرقابة التي تجيء من خارج الادارة الحكومية كرقابة

(7) د. سيد الهواري ، التنظيم ، دار المعارف ، مصر ، الطبعة الأولى 1972 ، ص 156.

(8) د. عبد الغفور يونس ، نظريات التنظيم والادارة ، المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر ، 1963 ،

ص 65.

(9) د. عبد الغفور يونس ، نظريات التنظيم والادارة ، المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر ، طبعة

1963 ، ص 65، 66.

- د. حنفي محمود سليمان ، الادارة منهج تحليل ذاتي ، دار الجامعات المصرية 1976 ، ص 426.

الرأي العام المتمثلة في وسائل الاعلام المختلفة ومنها الرقابة السياسية التي تمارسها المجالس المنتخبة ، ولكن أنجع هذه المراقبة هي المراقبة القضائية التي يحركها المواطن بمشيئته ، وإلى جانب هذه الرقابة هناك الهيئات الاستشارية التي تلعب دورا مهما في المحافظة على حقوق المواطنين والتي لا يمكن الاستغناء عنها باعتبارها - كما سبق أن قلنا - ضمانا شعبية بشرط أن تعمل كل هيئة استشارية في نطاق تخصصها ، وأن لا تؤدي كثرة الاستشارات الى شل فاعلية الأجهزة الادارية لأن هدف الهيئات الاستشارية هو زيادة فعالية الادارة لاشل حركتها⁽¹⁰⁾ .

ومن هنا تتجلى أهمية الاستشارة لما تحتوي عليه من مقاصد وأهداف متنوعة ، من خلال التطور التاريخي والأسباب المؤدية الى ضرورة وجود ادارة استشارية . وإذا كان الحرص على الفعالية يشغل بال الادارة الداخلية فان تمثيل المصالح وفكرة الضمان من مطالب الجماهير .

وإذا كان عامل الديناميكية لا ينكره أحد أو كونه مجهولا ، فان الادارة الحديثة اليوم في حاجة ملحة اليه . ونتج عن توسع مجالات تدخل الدولة تخصص دقيق لمرافق الادارية العامة وتعقيد كبير للمشاكل التي تتطلب حلولها . ولعل ذلك يرجع الى التقدم العلمي والفني الذي لعب دور الدافع الى الزيادة في عدد الهيئات الاستشارية في جميع المنظمات .

وإذا كان المجال الاقتصادي والاجتماعي يكوّن الأرض الخصبة لتطور اختصاصات وتدخلات الدولة حيث توجد ضرورة أكثر لمعرفة الأساليب الفنية ذلك لأن ظاهرة نشاطات الدولة ظاهرة عامة .

ويجب أن تكون المساهمة في المجال الاجتماعي والصحي والتربوي والعلمي والعسكري لها قواعد وأسس وطابع فني والآباء بالفشل⁽¹¹⁾ . وإذا كانت هذه

(10) أنظر الميثاق الوطني الصادر في سنة 1976 ،

- أنظر الدستور الجزائري الصادر في سنة 1976 ، ص 65.

- راجع د. عبد الكريم درويش ، د. ليلي تكللا ، أصول الادارة العامة ، مكتبة الأنجلو المصرية ، طبعة 1974 ، ص 504.

(11) أنظر في هذا د. محمد فؤاد مهنا ، مبادئ وأحكام القانون الاداري ، منشأة المعارف بالاسكندرية 1975 ، ص 492 وما بعدها .

ملاحظت بديهية في نضهر ، فانها تأخذ طابعا خاصا في التحول الجديد ، هذا بالرغم من أن الغرض الوحيد للنشاط الاداري كان هو المحافظة على الأوضاع السائدة والسهر على عدم عرقلة سير المجتمع الحر . وليس أدل على ذلك من مبدأ حرية التجارة والصناعة . أما اليوم فان التحول يختلف تماما عن ذلك ، اذ أنه (أي التحول) بدأ يأخذ أهمية يوما بعد يوم . وهكذا فان الادارة الحديثة تهدف الى ممارسة نشاطاتها على ضوء تحول مقصود وهادف للهياكل الاجتماعية والاقتصادية ، ومن ثم يمكن القول بأنها ذات تعقيد مستمر ومتزايد (12) .

فلم تعد مهمتها تقتصر على تقديم خدمات متنوعة ومتعددة فحسب ، بل امتدت الى استعمال أساليب وطرق دقيقة خاصة تنسجم فيما بينها في سير تحقيق غرضها المنشود .

ويتجلى هذا التحول من خلال التجربة الجزائرية في مجال التخطيط ، كما أنه يمس عدة قطاعات قديمة للنشاط الاداري ، وعليه فان النشاط الاداري في مجال الأعمال يعطي صورة حقيقية واضحة للتحول السالف الذكر (13) .

واذا كانت الدعوة الى النشاط الاستشاري تركز على مبدأ تحقيق نظام منسجم يمتاز بطابع اداري فني ، فالالتجاء الى الفنيين أصبح ضروريا وملحا في عصر الادارة الحديثة (14) .

وتأسيسا على ماتقدم ، فان المبادئ لا تزال سارية المفعول ، ومثلها مجلس الدولة الفرنسي الذي كان ينسجم مع الغرض من انشائه .

ومن أجل فعالية الادارة التي يجب عليها مراعاتها في عدة افتراضات فان الاستشارة قد تطورت نتيجة لذلك .

واذا كانت الدولة قديما تقتصر على قدرتها الداخلية ، فان الحقيقة حاليا توجب

(12) د. عبد الغفور يونس ، نظريات التنظيم والادارة ، المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر ، 1968 ، ص 254-242 .

(13) د. عبد الغفور يونس ، نظريات التنظيم والادارة ، المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر ، طبعة 1968 ، ص 65 .

(14) د. سيد الهواري ، «التنظيم» ، دار المعارف بمصر ، ط 1972 ، ص 169 .

وتقرض عليها ألا تعيش في نظام مغلق لأنها مضطرة الى اللجوء الى الخبراء والفنيين من القطاع الخاص (15).

ويعتبر النشاط الاستشاري أسلوبا فعالا ودعامة تضمن حياة النشاط الاداري الذي لا يستطيع النهوض بدون الكفاءات الفنية ، ولذلك أصبحت الاستشارة أمرا لا يمكن للإدارة أن تستغني عنه لطابعها الفني ولكنها مع ذلك فقدت بدايتها وسهولتها التي كانت تتميز بها ، اذ أن محتواها قد توسع في الوقت الحاضر (16).

وإذا كانت الاستشارة تيسر وتُمهد الطريق للنشاط الاداري فاننا نعتقد بأنه لا بد من اللجوء الى الكفاءات الفنية لضمان تنفيذ القرارات ، وهذا ماذهب اليه كثير من الفقهاء منذ القديم .

ومن خلال هذا الدور يبرز بوضوح أنه يستحيل على السلطة الادارية أن تمارس نشاطا تكون أسسه الفنية ودعائمه خارجة عن اختصاص الادارة ، الأمر الذي يحتم اللجوء الى الخبرة الفنية من الخارج ، هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فان تحديد نوعية الخبرة التي تحتاج اليها الادارة يبدو أمرا في منتهى الصعوبة ، ذلك أن عددا كبيرا من المعطيات التي هي في واقعها راجعة الى الادارة وهيكلها تزيد في تعقيد أمر تحديد نوعية الخبرة السالفة الذكر (17).

ان الادارة فن لأنها علم مرتبط بفن ادارة المصالح المختلفة ، ولكن هذا الفن عام مجرد يمس جميع المجالات ، ويجب أن يكون هذا الفن فعالا ومصحوبا بالأساليب الخاصة الأخرى التي تتجلى في تقسيم العمل لتعدد المرافق العامة تنقسم بدورها الى فروع أكثر تخصصا . ذلك أن تلك المرافق ذاتها تجد نفسها في حاجة الى تخصصات أخرى ، بعد أن أصبح المجال الذي تتدخل فيه الدولة واسعا ، بحيث امتد الى جميع مرافق الحياة ومظاهرها سواء أكانت هذه المظاهر اجتماعية أو اقتصادية أو ثقافية .

(15) د. عبد الكريم درويش ، د. ليلي تكللا ، أصول الادارة العامة ، مكتبة الأنجلو المصرية ، طبعة 1974 ، ص 199.

(16) أنظر: د. ابراهيم عبد العزيز شيخا ، الادارة العامة ، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر بالاسكندرية ، بدون تاريخ ، ص 145.

(17) أنظر: جون . م. فيفغر + فرانك ب. شيرود ، ترجمة د. محمد توفيق رمزي ، ومراجعة خير الدين عبد القوى - «التنظيم الاداري» ، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر ، القاهرة - نيويورك ، نوفمبر 1965 ، ص 193 وما بعدها .

ومن بين الفنيات التي تلجئ إليها الإدارة ، نجد منها ما يحتل مركز الصدارة ، ألا وهي الصياغة القانونية أو فن القانون .

وتتجسد الصياغة القانونية في فرنسا ، ومصر ، في مجلس الدولة باعتباره هيئة استشارية وإذا كان المعنى العام والعادي للصياغة القانونية هو أن تخضع الدولة للقانون ، وللقانون وحده - ومن هذه الناحية يبدو أننا نعني بها الأسلوب العام الذي تمارس بمقتضاه الإدارة نشاطها - ، وهذا يعني أن تحترم الإدارة الاطار القانوني الذي تتصرف داخله فلا تتعداه (18) . لأن شأن القانون هو أن يرسم لنا مجال الشرعية والمهمة الاستشارية تضمن تطبيق القانون .

فتدخل مجلس الدولة باعتباره هيئة استشارية لا يعني ضرورة اعتبار تدخله قاضيا فاصلا في النزاع (19) .

إذا كان لمبدأ الشرعية أن يقف أمام الدفع الثوري ، فإن هذا لا يعني أن المجالس الاستشارية لا مجال لها في إيجاد الحلول لدفع العمل الثوري الى الأمام فيما إذا تعارض مبدأ الشرعية بالمصلحة العامة - في ظرف معين - مع المبادئ التشريعية القائمة وكانت الظروف لا تسمح بإجراء التعديل المطلوب قبل التصرف ، فإن المبدأ ذاته يسمح للخروج على القانون بالقدر الذي يكفي لتحقيق المصلحة العامة ، ولكن هذا الخروج يتم طبقا لقواعد حماية الحرية وصيانة المصلحة العامة في ذات الوقت . والهيئات الاستشارية هي التي تحقق ذلك بما تمليه من آراء . بحيث تصبغ الشرعية صبغة قانونية ، ومن هذا كله نستنتج أن دراسة الهيئات الاستشارية لها من المكانة القانونية ما يستوجب رعاية هذه الهيئات الاستشارية وصيانتها ودعمها وفق أسس علمية سليمة (20) ذلك أن أكثر مشاريع القرارات قبل إصدارها تعرض على هيئات استشارية بموجب نصوص دستورية أو تشريعية أو تنظيمية ، حسب مقتضيات الحاجة الاستشارية ، ولأهمية هذا نرى أن الحكومات في الوقت الحاضر تنشئ الهيئات

(18) أنظر في هذا المعنى : د. سليمان محمد الطماوى ، «القضاء الإداري» ، الكتاب الثاني ، دار الفكر العربي ، عام 1977 ، ص 110 وما بعدها .

(19) د. محمد حلمي ، «القضاء الإداري» ، الطبعة الثانية ، دار الفكر العربي ، 1977 ، ص 214 وما بعدها .

(20) د. علي عبد المجيد عبده ، «الأصول العلمية للإدارة والتنظيم» ، الجزء الأول ، ط 4 سنة 1966 ، دار النهضة العربية ، ص 336-338 .

الاستشارية المتعددة في الأعمال الادارية والسياسية ، وأن أهمية وتشعب بعض القرارات التي تصدرها الادارة المحلية تستلزم انشاء بعض الهيئات الاستشارية ، تختلف كثيرا فيما بينها من حيث تشكيلها وهياكلها وسيرها (21) .

والظاهرة الحديثة في الدول العريقة في الحضارة والتقدم العلمي والاداري هو تزايد عدد الهيئات الاستشارية ، لأن تعددها يدل على حضارة أكثر تقنية وأكثر ديمقراطية للوظيفة التنفيذية ، حيث الوظيفة الاستشارية تكفل تنسيقا بين الادارات الأفقية والعمودية وتجعل السلطة المختصة قادرة على اتخاذ القرار ، وهي على أتم العلم بموضوعه دون أن يمس اصدار هذا القرار ضررا للغير فيما بعد ، بالإضافة الى أن الهيئات الاستشارية تسمح لممثل مختلف الادارات المعنية أن تبدى آراءها وتقدر اعتراضاتها واقتراحاتها ، وعلى ضوء كل هذا تأتي الاستشارة ناضجة في صياغتها وفي مفهومها وفي كيفية الأخذ بها (22) .

وإذا كانت الاستشارة في نظر الكثير من الفقهاء تعني شرحا منظما يحوي مجموعة من المبادئ الفقهية ، فإنه يمكن القول ان الاستشارة مجموعة الاراء الفقهية التي تصدرها الهيئات الاستشارية وفقا لقواعد علمية ، فهي والحالة هذه ، هي أقل من مستوى القانون (23) ، ويذهب بعض الفقهاء الى القول ان الاستشارة القانونية تثير كثيرا من الانفعالات والمشاكل الادارية ، بالنسبة للأشخاص العاملين من الاداريين حيث ينظرون الى كلمة الاستشارة خصوصا على أنها عكس التطبيق العملي ، وهي بهذا الوصف ليست ذات فائدة تذكر (24) .

ويميل الكثيرون من رجال الأعمال والاداريون الى الاعتقاد بأن ليس لديهم الوقت لدراسة أو تكوين مفاهيم استشارية لا ترتبط بالتطبيق العملي هذه النظرة من قبل بعض الفقهاء خاطئة وقاصرة ، فالاستشارة بمعناها الحقيقي عبارة عن اعتقاد

(21) مارشال ادوارد ديموك وجلاديز اوجدن ديموك ولويس و. كوينج ، ترجمة ابراهيم علي البرلسي ، ومراجعة د. محمد توفيق رمزي «الادارة العامة» ، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر - القاهرة ، نيويورك ، فبراير 1967 ، ص 175-174 .

(22) د. عبد الكريم درويش ، د. ليلي تكللا ، «أصول الادارة العامة» ، مكتبة الأنجلو المصرية ، طبعة 1972 ، القاهرة ص 204،45 .

(23) د. حنفي محمود سليمان ، الادارة منهج تحليلي ذاتي ، دار المصرية ، طبعة 1976 ، ص 206 .

(24) د. عبد الكريم درويش ، د. ليلي تكللا ، «أصول الادارة العامة» مكتبة الأنجلو المصرية ، طبعة 1974 ، ص 199 .

أساسي تشتمل على المقومات الأساسية للتطبيق العلمي الإداري الناجح ، وهذا يعني أن الاستشارة تعني بالمبادئ الفكرية الأساسية للتطبيق العلمي للقرارات التي تم صياغتها من دراسة منظمة لتطبيقات سابقة ناجحة .

ويبدو لي مما تقدم أن أهميات القانون العربية ، لاسيما الجزائرية منها مفتقرة الى تكوين مثل هذه الاضارح والمفاهيم الاستشارية التي تعد اليوم من المقومات الأساسية للتطبيق العملي الناجح والسليم .

وبناء على هذه الأهمية نجد أن المنظمة العربية للعلوم الإدارية في الجامعة العربية قد لمست أهمية هذا الموضوع ونظمت لقاء عمان عام 1980 في ميدان الاستشارة واستدعت المنظمة خبراء من منظمة العمل الدولية والمؤسسة اللندنية للتدريب على أهمية الاستشارات وكيفية تطويرها ، وبحق كان هذا اللقاء فريدا من نوعه ، حيث أعطى للاستشارة الوجه البارز لخلق الخبير العربي المتخصص وأتاح الفرصة لابرار مظاهر الاستشارة القانونية وأهميتها ، الى جانب المدير الإداري (25) .

وعليه تكون المنظمة العربية قد ساهمت بدورها في تحسين وتطوير مهارات الاستشاريين العرب وذلك ضمن خطتها الرامية لتطوير الادارة العربية ورفع مستوى كفاءتها وضمان فعاليتها (26) .

وعلى هذا الأساس وجدت هناك حاجة ماسة الى دراسة الهيئات الاستشارية الجزائرية على ضوء الأحكام التشريعية النافذة والمبادئ التي يمكن استخلاصها من هذه الهيئات ، وفي تعقيبها على القرارات الصادرة من الادارات الوظيفية في الدولة ، وعلى ضوء هذه الحاجة الماسة اخترت هذا الموضوع للبحث فيه على ضوء الدراسات الحديثة وما استجد من مؤسسات دستورية تتلاءم مع سيادة الجزائر الحقيقية .

الخلاصة :

كما أوضحنا سابقا بأن موضوع هذه الرسالة هو دراسة الاستشارة القانونية والأهداف والنتائج أو الآثار التي تترتب على الأخذ بها في الجزائر .

(25) د. سيد الهواري ، «التنظيم» ، دار المعارف بمصر 1972 ، ص 179 .

(26) أنظر اللقاء العلمي حول تطوير مهارات الاستشاريين الذي انعقد في عمان ما بين 1981/8/30 الى

1981/9/18 ، عرض وتلخيص انشرف العلمي على اللقاء ، د. عمار بوحوش ، ص 1 وما بعدها .

وقد توخينا في هذه الرسالة الأهداف التي تحقق ذلك ، أملين تحقيق النتائج الآتية :

1 - ضرورة تبني الاستشارة القانونية بسماتها الرئيسية في الادارة الجزائرية باعتبارها النمط الصحيح السائد اليوم والمعمول به في كثير من بلاد الغالم وأسلوبا فعالا للتطوير التنظيمي للادارة .

2 - تفهم طبيعة الاستشارة السائدة والمعمول بها اليوم ، لاسيما في الجزائر ، وضرورة الأخذ بها في حل المشكلات الادارية .

3 - بيان التطور الذي طرأ على الفكر الاستشاري خلال العصور المنصرمة ومحاولة الوصول الى مفهوم واضح ومحدد للاستشارة القانونية في الجزائر . ولخلو المكتبة العربية بصورة عامة والمكتبة الجزائرية بصورة خاصة من أي كتاب فقهي وعلمي مركز عن الاستشارة القانونية لاسيما في الجزائر ، وجدت أن أسهم اسهاما متواضعا في هذا الحقل ، عسى أن أوفق في هذه المهمة العلمية .

ومن أجل ذلك فقد قسّمت البحث في هذه الرسالة الى بايين :

الباب الأول :

التنظيم الاستشاري والقانوني بصفة عامة .

الباب الثاني :

الهيئات الاستشارية في القانون الجزائري .

التنظيم الاستشاري والقانوني
بصفة عامة

منهجية البحث

لقد قسمت البحث في الرسالة الى فصل تمهيدي وباين .
تعرضت في الفصل التمهيدي لبيان أهمية البحث باعتبار أن موضوع الهيئات الاستشارية موضوع هام وحيوي ، فالدولة الحديثة تميزت بخاصية زيادة واجباتها وتدخلها في مجالات شتى بل وفي حياة المواطنين اليومية ، يستوى في ذلك الدول الرأسمالية والدول ذات الطابع الاشتراكي ، وعليه يبدو أن جوهر هذا الموضوع يتجسد فيما يبيده الاخصائيون من استشارات تكون بمثابة قيد على تصرف الادارة بصفة عامة لأن الاداري له نظرة شاملة وطبيعة عمله تتطلب منه أن يقوم بتنسيق الجهود وتوجيهها الى تحقيق غاية معينة لأنه يأخذ في اعتباره النواحي السياسية والاجتماعية مما يجعلها أحيانا في نظر الخبراء غير رشيدة من أجل ذلك عنيت الجزائر بتزويد جهازها الاداري بعدد من الخبراء لاعادة تقييم ورفع شأن الاسهام الفني في تحقيق الأهداف الاشتراكية مع مراعاة عدم الانتقاص من قدر العامل السياسي الذي يحرك ويراقب أهمية الاستشارة وخاصة في مجتمع كمجتمعنا . يمر من مرحلة تحول من القيم والأوضاع الرأسمالية الى القيم الاشتراكية ويتعرض في رأينا هذا التحول لأخطار كبيرة .

والعامل الأساسي لتلاقي هذه الأخطار يتمثل في الهيئات الاستشارية وما تصدره من استشارات قانونية يترتب عليها ضمان وفاعلية المحافظة على حقوق المواطنين وتلافي الأخطاء ، لذلك كانت دعوتها الى النشاط الاستشاري المرتكز على مبدأ تحقيق نظام منسجم يمتاز بطابع اداري فني ، فالالتجاء الى الفنيين أصبح ضروريا أو ملحا في عصر الادارة الحديثة .

وقد أدركت الدول الحديثة أهمية الاستشارة وعد دور الفنيين فعالا وكبيرا وقد أدركت هذه الأهمية المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ونظمت لقاء علميا في عمان عام 1980 في ميدان الاستشارة واستدعت المنظمة خبراء من منظمة العمل الدولية

والمؤسسة اللندنية للتدريب على أهمية الاستشارات وكيفية تطويرها ، ولقد كان اللقاء فريدا من نوعه حيث أعطى للاستشارة الوجه البارز لخلق الخبر العربي المتخصص وأتاح الفرصة لابرار مظاهر الاستشارة القانونية وأهميتها الى جانب المدير الاداري .

أما الباب الأول ، فقد خصصته للتنظيم الاستشاري والقانوني ، وقسمت هذا الباب الى فصول : الفصل الأول للاستشارة والمشورة في النظام الاسلامي وقبل الاسلام .

عرضت في هذا الفصل للاستشارة والمشورة في السياسة العربية قبل الاسلام في نظام حكم المدينة بمكة كان يأخذ بالمشورة وما دار الندوة الا بمثابة برلمان يجتمع فيه أفراد قبيلة قريش للتشاور في أمورهم الخاصة والعامة ، بل ان الرئيس قصي بن كلاب ومن خلفه لم ينفردوا بالأمر ولم يستبدوا به دون قومهم بل أشركوهم فيه عن طريق دار الندوة لتكون دار المشورة ، هذا وقد أشار القرآن الى ما يؤيد حجية المشورة في الرسائل السابقة من ذلك قوله تعالى في سورة طه ﴿ واجعل لي وزيرا من أهلي هرون أخي أشدد به أزري ﴾ .

أما حين جاء الاسلام فقد أخذ بمبدأ الشورى معتمدا على الرأي الجماعي في شؤون السياسة والادارة والحكم بوجه خاص ، وذلك على النحو الذي أوضحته بالمبحث الثاني من الفصل الأول ، وما يلي ذلك من مباحث .

أما الفصل الثاني من الباب الأول ، فقد خصصته للتنظيم الاستشاري والهيئات الاستشارية ، وأوضحت في هذا الفصل مفهوم التنظيم ، سواء في نظر المدرسة التقليدية أو في نظر المدرسة السلوكية . فالمدرسة الكلاسيكية التقليدية .

ثم عرضت بعد ذلك لنظام 'بلدية' ، وقد اتضح لي من الدراسة أن المجلس الشعبي البلدي يمارس الاستشارة وأحيانا يتعدى حدود الاستشارة ويتجاوزها الى الميدان التنفيذي .

وفي الفصل الأخير من الباب الثاني عرضت للبيروقراطية والاصلاح الاداري ، بهدف تحسين وتبسيط الاجراءات واعادة تنظيم هيكل الحكومة بالمصالح والوزارات باعتبار أن ذلك الاصلاح يضيف على الأجهزة الادارية قدرة وفاعلية في التنفيذ وأخيرا محكمة العدل الدولية .

ومن العوامل التي أدت الى تطور التنظيمات البيروقراطية في الدول المتقدمة الثورة الصناعية وزيادة السكان والتطور العلمي والتكنولوجي وتنظيم الاتصالات واتساع نشاط الدولة وتدخلها في كافة المجالات .

أما الدول النامية فقد مرت بفترات طويلة من الاستعمار والتجزئة وخاضت حروبا طويلة لتحقيق الاستقلال السياسي والاقتصادي والثقافي وتزايدت تطلعات الجماهير للتغلب على الفقر والمرض ومحاولة اللحاق بركب الحضارة المتسارع نتيجة لتطور أنظمة الاتصالات وانفتاح شعوب تلك الدول على الشعوب التي سبقتها .

ترى في التنظيم أنه تقسيم العمل لتحقيق الكفاءة ، وهذا يعني الاعتماد على التخصص حيث يؤدي كل شخص عمله حسب تخصصه وقدرته .

وفي اطار المذهب التقليدي لابد من وجود سلطة مركزية واحدة للإشراف على اجراء العمل والتنسيق بينها .

ولا بد من وجود مشرفين ليشرفوا على المشرفين ، لأن كل شخص لا يستطيع في الواقع الاشراف الا على عدد محدود من الأشخاص ، وهذا ما يسمى ببداً نطاق الاشراف . وتقوم هذه النظرية على عدة مبادئ كبدأ التنسيق ومبدأ مركزية السلطة وتفويضها ومبدأ التوازن ومبدأ التكلفة ، أى خفض التكاليف الادارية ومبدأ المشورة وقد انتقدت هذه المدرسة من جانب أنصار الفكر التنظيمي المعاصر باعتبار أن هذه النظرية لا تتفق والمبادئ الديمقراطية والانسانية ، ذلك أنها تحاول أن تلزم الفرد بالتلاشي في شخصية المنظمة وقوانينها .

وقد أجملت بالرسالة للانتقادات الموجهة لهذه النظرية .

أما المدرسة السلوكية في التنظيم فانها تقوم على تقيض ما قامت عليه المدرسة التقليدية ، فحورها أن الفرد والمجموعة هو الذي يضع الوظيفة ، وعلى ذلك فان نوع التنظيم لا يركز تحديده الا بعد شغل المناصب وارتباط الأفراد بعضهم ببعض .

فالأفراد في نظر هذه النظرية يشكلون العنصر الأساسي في التنظيم أو على الأقل في التنظيم الحكومي ، ولا يكفي تواجد الأفراد لنجاح عملية التنظيم بل لابد أن يكون هؤلاء في اتصال دائم ، أى وجود علاقات تصلهم وتحكمهم مع البعض .

ثم بعد ذلك عرضت لعلاقة التنظيم بالاستشارة باعتبار أن الدولة في الوقت

الحاضر أصبحت تتدخل في كل المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وهذا ما أدى الى زيادة العبء على الادارة والاستعانة بهيئات ادارية تقوم أصلا بمعاونة الهيئات التنفيذية الرئيسية ، وتشبه الى حد ما الهيئات الفنية المساعدة .

أما الهيئات الادارية الاستشارية فتتخصص وتختص في الاعداد والتحضير والبحث ثم تقديم النصح للجهة الادارية التي تملك اصدار القرار .

وفي الفصل الثاني من هذا الباب ، عرضت للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي باعتباره مؤسسة استشارية في المجال الاقتصادي والاجتماعي ، وطبقا لأحكام الأمر المنشئ له فانه يشارك في اعداد مخططات التنمية حيث يكلف المجلس بالمساهمة في اعداد المخطط وتحديد السياسة الخاصة بالأجور والأسعار وانتاج المؤسسات وبصفة عامة يعطي رأيه في كل مسألة لها صفة اقتصادية أو اجتماعية تعرضها عليه الحكومة ، وقد شارك في معظم المسائل الكبرى المتعلقة بالبناء الاقتصادي والاجتماعي للوطن ، وقدم توصيات دقيقة الأمر الذي وفر للحكومة وقتا كبيرا ، ويمكن ملاحظة الأهمية التي توليها الحكومة للمجلس ولآرائه وتقاريره في المسائل المتعلقة بالشركات الوطنية والثورة الزراعية وكذلك الآراء الصادرة حول الطب الوقائي وحول سياسة النقل وان كان من الصعب وربما من المستحيل الحكم الدقيق على اثر كل تقرير يقدمه المجلس للحكومة على سياستها .

أما الفصل الثالث ، فقد خصصته لدراسة نظام الولاية والبلدية ، وهيئاتها الاستشارية ، ورأيت أن التنظيم الجديد للولاية مؤسس على مبادئ ثورتنا طبقا للمصالح العميقة لشعبنا في تسيير شؤونه الخاصة ، ذلك لأن الهياكل الموروثة عن النظام الاستعماري لا يتماشى مع الظروف والتغيرات الاجتماعية في بلدنا الاشتراكي ، لذلك كان لابد من تغييرها وتحديد جميع المؤسسات من القاعدة الى القمة ، ثم عرضت لدور المجلس الشعبي الولائي ورأيت أن المجلس يمارس دوره على شكل اقتراحات أو آراء يتلقاها الوالي بصفته ممثلا للدولة ويقوم بابداء آرائه حول محاضر التنفيذ أو تقارير النشاط .

كما يستشار مجلس الولاية في كل ما يمكن أن يعتبر اجراء مقدما لتحضير المخطط الوطني للتنمية .

كما أوردت في هذا الفصل ، في مبحث آخر ، العلاقات بين التنفيذيين والاستشاريين وأوضحت أن الاستشاريين عادة يقومون بتقديم المقترحات وإعداد الخطط في ميادين تخصصهم للمديرين التنفيذيين ، وهذه المقترحات ليست ملزمة للمنفذين ، كما أن الاستشاريين لا يشكلون أي قيود على السلطة التنفيذية ، ومن المسلم به أنه لا يوجد أي التزام من جانب المدير التنفيذي بضرورة قبول توصيات الاستشاريين ، وهذا ما يفسر بدقة علاقات السلطة بين التنفيذيين والاستشاريين .

أما الفصل الرابع ، فقد خصصته لموضوع الاستشارة في الفقه وبعض النظم المعاصرة ، وعرضت في هذا الفصل لاختصاصات مجلس الدولة الفرنسي ثم لمجلس الدولة المصري في مجال الفتوى والتشريع ، وعرضت في المبحث الأول لنظام الاستشارة في النظام الفرنسي ، وكانت فرنسا أول دولة أوربية أخذت بنظام مجلس الدولة في صورة مجلس استشاري أنشئ من عهد نابليون بمقتضى دستور السنة الثامنة للثورة (عام 1793) ليقوم بالافتاء غير الملزم . وظلت آراء مجلس الدولة مجرد آراء استشارية تخضع لتصديق الرئيس الإداري حتى صدور قانون مؤرخ في 1872/5/24 الذي جعل لقرارات هذا المجلس صفة الالتزام .

وقد خلصت في البحث الى أن مجلس الدولة الفرنسي يمارس في مجال الاستشارة وظيفتين مختلفتين .

الأولى ، ابداء الرأي في المشكلات القانونية التي تعرض للإدارة أثناء قيامها بأوجه نشاطاتها المختلفة .

الثانية ، مراجعة مشروعات القرارات ذات الصفة التشريعية التي تعتمد الإدارة إصدارها ، وذلك للتأكد من سلامتها من الناحية القانونية .

ثم عرضت لنظام مجلس الدولة المصري ، ورأيت أن مجلس الدولة المصري يمارس ابداء الرأي غير الملزم قانونا للإدارة فيما تعرضه عليه من أمور ، وبعد استطلاع رأي المجلس فان للإدارة الحرية المطلقة في أن تأخذ بهذا الرأي أو ترفضه ، وهذه الصفة غير الإلزامية لفتوى المجلس من شأنها أن تحول دون تهيب الإدارة من اللجوء الى مجلس الدولة للتعرف على رأيه بعكس الحال فيما لو كانت الفتوى ملزمة ، وإذا كانت القاعدة العامة في النظام المصري هي حرية الإدارة في استطلاع رأي المجلس فان

المشرع قد ألزمها بعض المسائل الهامة بضرورة استطلاع رأي المجلس مع احتفاظها بحرية التصرف ازاء الرأي الذي أبداه المجلس .

وتكون الاستشارة في هذه الحالة شرطا شكليا يترتب على مخالفته بطلان التصرف الاداري وهذا ما يطلق عليه الاختصاص الاجباري ، حيث لا يجوز طبقا للمادة 2/44 من قانون مجلس الدولة المصري لأية وزارة أو مصلحة من مصالح الدولة أن تبرم أو تقبل أو تجيز أي عقد أو صلح أو تحكيم أو تنقيد بقرار محكين في مادة تزيد قيمتها على 5 آلاف جنيه بغير استفتاء الادارة المختصة ، وهناك الجمعية العمومية للقسم الاستشاري حيث جعل المشرع بنص المادة 65 أن من اختصاصها ابداء الرأي في المسائل ذات الأهمية كالمسائل الدولية والدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية التي تحال اليها بسبب أهميتها من رئيس الجمهورية أو من الهيئة التشريعية أو من رئيس مجلس الدولة .

أما الفصل الخامس من هذا الباب ، فقد خصصته للمبدأ العام للاستشارة القانونية ، تحدثت في المبحث الأول عن الاجراءات الاستشارية وفرت بين أنواع الاجراءات الاستشارية ، وقسمتها الى ثلاثة أنواع :

أ - الاستشارة غير الملزمة وهي التي تطلب طواعية من الادارة في حالة عدم وجود نص يلزم بضرورة الاستشارة والادارة حتى وان طلبت الاستشارة فهي غير ملزمة باتباعها .

ب - أما النوع الثاني فهي الاستشارة الاجبارية ، وهي تلك التي تكون في حالة وجود نص يلزم الادارة بضرورة الاستشارة ، وهنا أيضا فان الادارة غير ملزمة بالأخذ بالاستشارة وان كانت ملزمة بضرورة الاستشارة مقدما .

ج - أما النوع الثالث فهو الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب اتباعه ، وهنا يجب على السلطة الادارية أن تطلب الاستشارة وتتبع الرأي الذي أدلت به الهيئة المختصة حين اتخاذ القرار .

أما الباب الثاني ، فقد خصصته للهيئات الاستشارية في الادارة الجزائرية ورغم قلة المراجع والمصادر في هذا الصدد ، والصعوبات التي لاقيتها من جراء ذلك تمكنت أن أتوصل الى نتائج معتبرة سأشير اليها فيما بعد .

قسمت هذا الباب الى أربعة فصول : الفصل الأول في الوحدات أو الهيئات الاستشارية الجزائرية في نطاق الوظيفة العامة ، وتعرضت في هذا الفصل للمجلس الأعلى للوظيفة العامة وكل ما يتعلق بها وخاصة فيما يتعلق بشؤون العاملين في الدولة الجزائرية ، ودرست تكوين وتشكيل هذا المجلس ثم اختصاصاته ، فاذا ما انتهيت من ذلك عرضت لتكييف طبيعة هذه الاختصاصات ، ورأيت أن كل اختصاصات المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في الجزائر تعتبر اختصاصات استشارية ، فاخصاصاته تنحصر في الدراسة والبحث في عناصر ومقومات السياسة العامة للوظيفة العمومية في الجزائر ، وتقديم التوصيات والآراء والنصح والارشاد وتقديمها الى الأجهزة والهيئات التنفيذية التي تملك صفة اتخاذ القرار النهائي والبات وعرضت بعد ذلك للجان الادارة المتساوية الأعضاء ثم اللجان الفنية المتساوية الأعضاء .

ورأيت أن اختصاصات اللجان الادارية المتساوية الأعضاء أعمال استشارية بحتة تنحصر في مهمة تقديم الدراسة والرأي والاقتراحات والمشورة بخصوص الأوضاع القانونية الفردية للموظفين العموميين مثل التعيين والترقية والنقل والتأديب والفصل اذا طلب منها ذلك .

الفصل الاول

الاستشارة والمشورة في النظام الاسلامي وقبل الاسلام

المبحث الأول

الاستشارة والمشورة في النظم السياسية العربية قبل الاسلام

يتسم تاريخ العرب قبل الاسلام بالغموض والابهام الشديدين وبتضارب آراء الباحثين فيه ، وقد دلت الاكتشافات الأثرية التي ظهرت من بقايا الحضارة اليمنية وغيرها من مناطق الجزيرة العربية قبل الاسلام ، على أن الجزيرة العربية لم تعرف الوحدة السياسية ولا نظام الحكومة التي تدين لها كل العرب بالولاء والطاعة ، كما أن العرب كانوا في جملتهم أميين فلم يدونوا حوادثهم ووقائعهم كتابة إلا في أواخر العصر العربي ، علاوة على الحروب الكثيرة والغزوات العديدة التي وقعت بين القبائل للسيطرة على موارد الحياة من الماء والمواد الغذائية ، هذه المنازعات أجهزت على الكثير من حضاراتهم⁽¹⁾ .

ولما جاء الاسلام وأسدل الستار على ما قبله من حياة لا تتلاءم مع الدين الجديد والحضارة الجديدة وأبقى ما يتفق مع النظام الاسلامي ، مما يدل على أن أحوال العرب لم تكن جميعها متخلفة ، فاللغة لم تصل قط الى المستوى الذي كانت عليه في العصر الجاهلي ، كما أنهم لم يكونوا متأخرين في نظمهم السياسية الى الحد الذي تصوره الكثير من الباحثين⁽²⁾ .

الممالك العربية القديمة

عرف العرب في حضارتهم القديمة النظم السياسية ، وأقاموا عدة دول ، بعضها في

(1) د . أحمد شلبي ، (التاريخ الاسلامي والحضارة الاسلامية) ، الطبعة الخامسة ، مكتبة النهضة المصرية ، ضبعة 1970 ، ص 33 .

وكذلك راجع : د . حسن ابراهيم حسن ، (العرب قبل الاسلام) ، الطبعة الرابعة ، مكتبة النهضة ، عام 1957 ، ص 1 .

(2) د . محمد محمود جمعه ، (النظم السياسية عند قدماء العرب والأمم السامية) ، مطبعة الرماده ، عام 1949 ، ص 8 .

الشمال ، والبعض الآخر في الجنوب . ومن أشهر هذه الدول العربية قبل الاسلام والتي عرفت بالممالك منها :

- 1 - مملكة سبأ ، وكانت عاصمتها (مأرب) (3) .
- 2 - مملكة معين ، وكانت عاصمتها (قرنا) .
- 3 - مملكة القتبانيين ، وعاصمتها (تمناء) (4) .
- 4 - مملكة حضرموت ، وعاصمتها (شبهه) .
- 5 - مملكة الغساسنة ، وعاصمتها (بصرى) وتقع في مساحة حوران على مشارف الشام .

6 - مملكة المناذرة ، وعاصمتها (الحيرة) قرب الكوفة على مشارف العراق (5) .
ولكي نأخذ فكرة واضحة عن موضوع الشورى في هذا العصر ، فقد اخترنا كيفية العمل بها كما يلي :

الفرع الأول : الشورى في المملكة القتبانية
الفرع الثاني : الشورى في مملكة سبأ .

أ - الشورى في المملكة القتبانية CATABANI

يرجع عهد هذه المملكة الى القرن التاسع قبل الميلاد ، وكان القتبانيون يعيشون في الجزء الجنوبي من شبه جزيرة العرب ، وهو الاقليم المعروف الآن باسم «جمهورية الين الديمقراطية» ، وامتدت حدود دولتهم الى باب المندب .

وكان نظام الحكم في هذه المملكة قد مرّ بمراحل متعاقبة حتى وصل الى نظام الشورى ، اذ بدأ ملوكهم يحكمون جماعتهم حكماً دينياً لا يتجاوز حدود دولتهم وعندما قوى نفوذهم وذلك في حوالى القرن التاسع قبل الميلاد ، أخذوا يمارسون الحكم

(3) كانت تشغل الجزء الواقع الى شمال أرض قتبان ومكانها هو المعروف اليوم بجمهورية الين . ويرى الأستاذ فيليب حتى بأن سبأ هي في الحقيقة اسم يطلق على البلاد والشعب وليس على المدينة .

(4) قتبان اسم موضع في نواحي عدن . راجع تفصيل ذلك في كتاب معجم البلدان . وكذلك تاريخ العرب قبل الاسلام للدكتور جواد علي ، طبعة بغداد ، المجمع العلمي العراقي ، عام 1951 ، وكذلك (تاريخ المرجع السابق ، ص 28 .

(5) أنظر : تاريخ العرب قبل الاسلام ، تأليف جورج زيهان ، ص 41 وما بعدها .

الملكي ، ولكن لم تكن الملكية مستبدة إذ كان يدير شؤون الحكم عددا من الحكام ينوبون عن الملك ويحكمون باسمه ، وكانت المملكة تتألف من حضر (سكان المدن والقرى) ومن الشعب (أي القبائل البدوية) ، وكان لكل مجتمع من هؤلاء دار خاصة يجتمعون فيها تعرف «بالمشاور» يجتمعون فيها للتشاور في أمورهم الخاصة والعامة ، وهي أشبه ما تكون بدور (الندوة) التي عرفتها مكة قبل الاسلام . هذا وقد توصل القتبانيون الى وضع دستور ينظم علاقات الأفراد بعضهم ببعض وعلاقات الأفراد بالحكومة ، كما وضعوا الكثير من القوانين المدنية والجنائية للمحافظة على حقوق الأفراد والحد من الفتن والمنازعات ، ويذهب بعض المؤرخين الى أن القتبانيين لم يكونوا يميلون الى الحكم الفردي الاستبدادي ، اذ كانت (المشاور) كدور للشورى تستعمل كثيرا في تقديم الرأي والمشورة للملك في المسائل الهامة (6) . وحتى أنهم كانوا يعتبرون بناءها من الأعمال الهامة التي تستحق التخليد ، حيث كانوا يدونون تشييدها على الأحجار ثم يضعون هذه الأحجار على واجهة أبنية المشاور ، فينقشون على الحجر اسم المتبرع بالمشورة واسم أسرته أو قبيلته .

ب - مملكة سبأ :

تعد هذه المملكة درة الجزيرة العربية ، قامت بعد انقراض دولة معين ، وكانت تشغل الجزء الواقع الى شمال أرض قتبان ، وقد عرفت هذه المملكة بسدها العظيم المنهار ، وقد امتد نفوذها حول عام 950 ق.م ، واستمر زهاء ثمانية قرون (7) .

وقد ذكر اسم سبأ في موضوعين في القرآن الكريم : الأول في سورة سبأ (آية 15) ، والثاني في سورة النمل (الآيات من 22-44 ، قصة سيدنا سليمان عليه السلام مع الملكة بلقيس) .

وعندما أرسل سيدنا سليمان عليه السلام رسولا بكتاب الى ملكة سبأ ، وقد أظهرت هذه الواقعة أن ملكة سبأ لم تتعجل في الرد على الرسالة بل تريثت وشاورت

(6) أنظر مبدأ الشورى في الاسلام ، دكتور يعقوب محمد المليجي ، مؤسسة الثقافة الجامعية ، طبعة 1972 ، ص 66-67 .

(7) أنظر : الدكتور نعمة السعيد ، «النظم السياسية العربية في الشرق الأوسط» ، طبعة ثانية 1978 ، ص 206 ، طبعة المعارف ، بغداد . وكذلك راجع : د. جواد علي ، تاريخ العرب قبل الاسلام ، ص 49 .

قومها . قالت ﴿ ياأيها الملأ افتوني في أمري ما كنت قاطعة أمرا حتى تشهدون ﴾ (8) . وقد جاء في تفسير هذه الآية : «انني ما كنت فاصلة أو ممضية حكما حتى تحضروني وتشيروني عليّ فاني لا أبت الأمر الا بحضركم» . وورد أن أهل المشورة التي كانت بلفيس تستشيرهم كان عددهم (313) رجلا وينوب كل واحد منهم عن عشرة آلاف من السكان .

النظام السياسي للعشيرة العربية القديمة

تعتبر العشيرة العربية القديمة أصغر وحدة سياسية في النظام الاجتماعي عند العرب قبل الاسلام ، فما القبيلة في الحقيقة إلا مجموعة من العشائر ، والعشيرة العربية القديمة كانت تتألف من عدة أسر أو دور تستقر في اقليم معين ، ولذلك تعد من نوع العشيرة الاقليمية (Territorial Plan) حيث لكل أسرة من أسر العشيرة شيخها وهو بمثابة الرئيس للأسرة ، وينتخب شيوخ الأسر شيخ العشيرة كرئيس أعلى ويرجع اليه أفراد وشيوخ دورها في أمورهم ويلتزمون بطاعته .

وشيوخ العشيرة المنتخب من أفرادها والمتراوح عددهم الألف أو أكثر ، يشترط فيه أن يكون كريما وشجاعا وحكيما وغنيا ولديه كثرة الأنصار (9) .

ومن هذا يتبين لنا أن النظام السياسي للعشيرة كان يقوم على توزيع المسؤولية السياسية بين جميع أفراد العشيرة ، الأمر الذي دعى الكثير من الفقهاء الى القول بشيوع السلطة السياسية داخل العشيرة ، لأن أفرادها يتمتعون بالمساواة التامة في الحقوق والواجبات (10) .

(8) أنظر تفسير هذه الآية في تفسير النسفي المسمى تفسير القرآن الجليل المعروف بمدارك التنزيل وحقائق التأويل - المجلد الثاني ص 107، 108 ، نقلا (مبدأ الشورى في الاسلام) ، المصدر السابق أعلاه ص 69 ، طبعة القاهرة لعام 1936 ، والآية 32 من سورة النمل (القرآن الكريم) .
(9) أنظر : د. حسن ابراهيم حسن ، تاريخ الاسلام ، ج 1 ص 52 ، الطبعة الرابعة عام 1957 ، طبعة مكتبة النهضة .

(10) أنظر في تفصيل ما أوردناه (أصل نشأة الدول) ، للدكتور عبد الحميد متولي ، مقال منشور بمجلة الحقوق ، السنة الثالثة عشرة (1963/1964) العددان الأول والثاني ص 53 وما بعدها .
- القرآن الكريم ، ويلاحظ أنه ذكر العشيرة والفصيلة والرهط .

أما عن كيفية التنظيم السياسي لمجتمع العشيرة فاننا نجد أن الشيوخ أصحاب النفوذ يكوّنون مجلسا بمثابة مجلس الشيوخ أو ما يسمى بمجلس العشيرة أو حكومة العشيرة ، وهذا المجلس هو الذي يدير مختلف شؤون العشيرة ، ويبدو من هذا أن شيخ العشيرة لم يكن يتمتع بصلاحيات مطلقة على أفرادها ، ولم يكن يمارس صلاحيات غير محدودة وإنما كان يشاركه في كل ذلك شيوخ العشيرة بصورة تدل على تبادل الرأي والمشورة ، فهو مجلس شورى في نظام أشبه ما يقال عنه اشتراكي جماعي لا سيما في سلطة الحكم حيث يعيش أفراد العشيرة على قدم المساواة التامة .

وقد بلغ التطرف في العمل بمبدأ المساواة الى حد عدم الاعتراف بسلطة ما لرئيس من الرؤساء ، ونحن نرى أن مرجع ذلك هو التعلق الشديد بالحرية الفردية في المجتمع العربي القديم وغلبة النزعة الوجدانية على أفرادها فضلا عن أن رئيس العشيرة لم يكن لديه من العمال والموظفين من يستطيع الاعتماد عليهم في القيام بدور الشرطة أو الأجهزة التنفيذية في الوقت الحاضر ، بل حتى الجيش لم يكن له تنظيم معروف في ذلك المجتمع وإنما كان يستنفر الأفراد للحرب اذا ظهرت دواعيها .

ويرى الأستاذان : موريه ودافي أن الفرد اذا كان بطبيعته حيوانا اجتماعيا فهو كذلك حيوان نظامي ، أى أن لديه غريزة بضرورة وجود القواعد المنظمة . فلم تكن العشيرة اذن تسودها الفوضى بل كان بها نظام معين مبعثه أن الانسان يمتاز عن الحيوان بالشعور بالحاجة الى العيش في مجتمع منظم⁽¹¹⁾ .

أما عن كيفية التنظيم السياسي لمجتمع العشيرة فاننا نجد أن الشيوخ أصحاب النفوذ يكوّنون مجلسا هو الذي يدير مختلف شؤون العشيرة⁽¹²⁾ . ونحن نرى من هذا أن شيخ العشيرة لم يكن يتمتع بسلطان مطلق على أفرادها ، ولم يكن يمارس سلطات غير محدودة وإنما كان يشاركه في كل شيوخ العشيرة بصورة تدل على تبادل الرأي واستعمال المشورة .

(11) د. محمد محمود جمعه ، النظم الاجتماعية والسياسية عند قدماء العرب والأمم السامية ، طبعة مطبعة

السعادة سنة 1949 ، ص 175 .

(12) د. حسن ابراهيم حسن ، تاريخ الاسلام السياسي ، مطبعة النهضة 1957 ، ط 4 ، ج 1 ص 61 .

أما الصورة الأرقى والأوضح لممارسة الشورى فقد كان يمثلها اجتماع شيوخ العشائر وتشاورهم في مجلس يعرف باسم «مجلس العشيرة» .

ويعرف «بمجلس الشيوخ» وهو أشبه بالمجالس النيابية في النظم الدستورية المعاصرة ، اذ كان الاشتراك فيه قاصرا على الشيوخ دون الفتيان والشباب ، ولذلك نجد العالم الاجتماعي جيمز فرايزر يطلق على مجلس العشيرة هذا اسم «حكومة المشيخة» وهو مجلس للشورى يمثل - كما يقول فرايزر - أنظمة متقدمة من الديمقراطية ، أما عن الموضوعات التي كانت تعرض على بساط البحث في مجلس العشيرة فليست كلها موضوعات عامة أو ذات صبغة سياسية فحسب بل كان كثير منها مما يتصل بالأمور المدنية كالدية والحلف .

وجدير بالذكر أنه كان لمجلس العشيرة رئيس يختار بالنظر الى سنه وخبرته وكفاءته ، وكذلك كان لهذا النظام نظير في أنحاء أخرى من العالم القديم ، ومن ذلك ما ذكره المؤرخون عن العشائر القديمة التي سكنت جزيرة «كورسيكا» بالبحر الأبيض المتوسط .

ويجدر بالذكر أن هذه المجالس قد حافظت على استمرار الطابع الديمقراطي لدى العشائر العربية القديمة ما جبل عليه العرب وقتئذ من التعلق الشديد بالحرية الفردية والايان العميق بالمساواة التامة في الحقوق السياسية ، وقد ظهر تعلقهم بالحرية وایمانهم بالمساواة في علاقاتهم بعضهم ببعض كأفراد وأيضا في علاقاتهم كأفراد بشيوخ العشائر اذ كان سلطان شيخ العشيرة على الأفراد المكونين لها - كما سبق ذلك - سلطانا معنويا. أكثر منه ماديا ولم يكن في يوم من الأيام سلطانا مطلقا حتى أن شيخ العشيرة كان لا ينفذ حكمه - حتى على أقل الرجال شأنا في العشيرة - ما لم يقبل حكمه طوعا واختيارا⁽¹³⁾ .

ويذهب الأستاذ العميد عبد الحميد العبادي الى أبعد من ذلك في ترتيب النتائج على تعلق العرب بالحرية الفردية فتراه يعلل قيام بعض الفرق السياسية بعد الاسلام الى هذه النزعة الشديدة للحرية الفردية التي تعلق بها العرب قبله ، ويذكر معللا

(13) د. محمد محمود جمعه ، النظم الاجتماعية والسياسية عند قدماء العرب والأمم السامية ، المرجع السابق ،

قيام جماعة الخوارج⁽¹⁴⁾ ، ان الخوارج أصلهم عرب خالص ينتمي أغلبهم الى قبائل تميم وحنيفة وربيعة الذين كان لهم في الجاهلية عز ومنعة وبأس فلما جاء الاسلام واعتنقوه استساغوا منه مبادئه الديمقراطية التي تتفق وطباعهم وتقاليدهم وأنزلوا تلك المبادئ من نفوسهم منزلة مثلهم القبلية التي كانوا يفدون عنها عند الاقتضاء بمنهجهم وأرواحهم ، وقد أبلوا في اقامة الدولة العربية الاسلامية أعظم البلاء وجاهدوا في مد نفوذها وتوسيع فتوحها واعتقدوا أنهم بذلك يضيفون مجدا طريفا الى عزهم ومجدهم التليد فاذا بهم يفاجأون بأنهم قد غلبوا على أمرهم وأن العز والمجد قد أصبح لارستقراطية مكة والمدينة في رأيهم فتمردوا وكان موقفهم الذي اتخذوه ذريعة من مسألة التحكيم بين معاوية وعلي مجرد ذريعة تبرر تمردهم على الحكم الجديد وعلى السلطة السياسية الجديدة

نظام حكم المدينة (مكة)⁽¹⁵⁾

يذهب البعض من المؤرخين والفقهاء الى القول بأن (مكة) كانت تمثل نظام (حكومة المدينة) عند العرب القدماء ، وهو أشبه ما يكون بنظام حكومة المدينة ، المعروف في حينه في بلاد اليونان (دويلة أثينا) .

وهناك من الباحثين الشرقيين والغربيين من أغفل نظام حكومة المدينة العربية عند بحثهم لنظام الحكم في الدويلات القديمة العربية ، ودافعهم في ذلك أن حكومة المدينة اليونانية كانت تتميز بنظام سياسي متقدم قريب تماما من الصورة المعروفة في الفقه الدستوري المعاصر بالديمقراطية المباشرة . وهذا التصور من هؤلاء الباحثين وعدم اكتراثهم بالمدينة العربية (مكة) فقد كان لها نظام سياسي معين يختلف عن نظام

(14) د. عبد الحميد العبادي ، صور من التاريخ الاسلامي ، ط 1948 ، ص 47 .

- د. طعيمة الجرف ، نظرية الدولة . مكتبة القاهرة الحديثة ط 1964 ، ص 43 .

(15) اختلف المؤرخون حول أصل كلمة (مكة) ومن يرى أن كلمة مكة تعني البيت وهو اسم الكعبة عند العرب وهو اسم آشوري أو بابلي . أنظر ذلك في كتاب تاريخ العرب قبل الاسلام ، جورج زيدان ص 275 . ويرى آخرون من أن اسم مكة ورد في القرآن الكريم وفي مكان آخر ذكرها (بكة) . ومكة تعني الشعاع «وادي بعل» أي وادي غير ذي زرع . وبكة تعني «الوادي» أنظر ذلك في «تاريخ الشعوب الاسلامية» ، كارل بركان ، ترجمة د. نبيه أمين فارسي ومنير البعلبكي . بيروت ، دار العلم للملايين ، الطبعة الخامسة 1968 ، ص 31 .

الحكم في الممالك العربية القديمة أو في نظام العشيرة وحكومة المشايخ ومع كون هذا النظام بسيط التركيب فقد اعتبره بعض المؤرخين بأنه صورة من صور الحكم الجمهوري (16) .

وعليه فما هي صورة هذا النظام والحكم في مكة ؟

يبدو أن النظام السياسي لمدينة مكة لم يظهر للوجود إلا بعد أن بنى إبراهيم وابنه اسماعيل عليها السلام الكعبة (البيت) فأخذت مكة مكانتها الدينية والسياسية ، وتكوّنت حكومة دويلة مكة للسهر على راحة الحجاج القادمين من مختلف أنحاء الجزيرة العربية وغيرها ، ولكن سرعان ما حلت بمكة قبيلة خزاعة واستولت على السلطة والحكم فأخرجت الجراهمة من مكة عام 207 ق.م ، واستقرت خزاعة وسيطرت على مكة والولاية على البيت الحرام ، وظلت السيادة لقبيلة خزاعة حتى عام 440 م ، حيث انتقلت السيادة لقبيلة قريش التي نزحت لمكة أثناء سيطرة خزاعة ، وأصبحت مقاليد الأمور في يد قصي بن كلاب الجد الرابع للرسول الكريم محمد (ﷺ) ، وسلمت له القبائل بالمشورة والرأي والطاعة ، لما كان يمتاز به من شهامة ومروءة وكرم وشجاعة ، وأصبح أول رئيس لقبيلة قريش في مكة . وقد تمثلت مظاهر رئاسته وسلطته في خمسة أمور ، هي :

أ - اللواء : وهي رئاسة حربية أشبه ما تكون برئاسة أركان الجيش في الوقت الحاضر ، تمكن صاحبها من اعلان الحرب ، وقيادة الجيش وحمل الراية (العلم) .

ب - الحجابة : وتمثل في خدمة الكعبة والسهر عليها وحمل مفاتيحها فلا يفتحها أحد إلا هو أي قصي بن كلاب (17) .

ج - الرفادة : وهي تقديم الطعام والشراب للحجاج الوافدين الى الكعبة والغير القادرين ، وعلى سبيل الضيافة ، وبعبارة أخرى هي خرج أو جعل قرره قصي على أهل مكة ليقدموا به طعاما للحجاج الفقراء (18) .

د - السقاية : أي سقاية الحجاج وقاصدي البيت الحرام خصوصا بعد ردم بئر زمزم .

(16) أنظر : د. حسن إبراهيم حسن ، تاريخ الاسلام ، المصدر السابق ص 47 .

(17) أنظر : د. حسن إبراهيم حسن ، تاريخ الاسلام ، المرجع السابق ، ص 46، 48 .

(18) أنظر : د. حسن إبراهيم حسن ، تاريخ الاسلام ، المصدر السابق ، ص 48 .

هـ - رئاسة دار الندوة : وهي بمثابة (مبنى البرلمان) في الوقت الحاضر ، يجتمعون فيها (أفراد قبيلة قريش) ليتشاوروا في أمورهم الخاصة والعامة ، ولا يسمح بدخولها إلا من تجاوز من العمر أربعون عاماً . وهي مكان التقاء وخروج قريش التجارية ، وانطلاق قوات قريش المقاتلة حين نشوب الحرب ، ومكان تزواج أبناء وبنات قريش ، فدار الندوة تعد بحق مكانا للتشاور والتباحث وإصدار القرارات في مختلف الشؤون السياسية والاجتماعية والاقتصادية .

هذا ويبدو أن الحكم في هذا النظام - أي في حكومة مكة - كان حكماً أقرب إلى الحكم الديمقراطي ، وأبعد من الحكم الفردي حيث كان الرئيس (قصي بن كلاب) ومن خلفه ، لم ينفردوا بالأمر ولم يستبدوا به دون قومهم بل أشركوهم فيه عن طريق دار الندوة لتكون دار المشورة ، وهذا ما يدل على أن العرب قد عرفوا نظماً للديمقراطية مبسطة ومارسوا الحرية السياسية منذ وقت بعيد (19) .

آيات عن الشورى في الرسائل السابقة

رأينا ما يثبت حجية الشورى في القرآن الكريم في آيتين نصتا على الشورى في سورتي آل عمران والشورى ، وسنرى ذكر الشورى قد ورد في سورتين أخريتين بالنسبة للشرائع السابقة على الاسلام فيما ذكره الله تعالى في سورة طه وفي سورة النمل ، ونورد فيما يلي بيان ذلك :

في سورة طه :

نجد إشارة إلى الشورى في سورة طه في قوله تعالى عما يذكره موسى عليه السلام : ﴿ واجعل لي وزيراً ⁽²⁰⁾ من أهلي ، هرون أخى ، أشدد به أزري ، وأشركه في أمري ﴾ . وقد استشهد بهذا النص القرآني كدليل على أهمية المشورة أقصى القضاة أبو الحسن البغدادي فذكر أن الله تعالى إذ حكى عن نبيه موسى عليه السلام هذا

(19) راجع : الأستاذ عبد الحميد الميادي ، صور من التاريخ الاسلامي ، المرجع السابق ، ص 12 . وكذلك

راجع : الدكتور محمود مليجي ، مبدأ الشورى في الاسلام ، المرجع السابق ص 31 .

(20) اشتقاق الوزير اما من الوزر أى الحمل الثقيل لأن الوزير يحمل الثقل عن أميره أو من الوزر أى الملجأ لأن الأمير يعتمد برأى الوزير ويلتجئ اليه في أموره ومنه المؤازرة ، وقيل أصله ازير من الازر بمعنى القوة .

القول بهذه الآيات ، فأننا نفهم منه أنه إذا جاز ذلك في النبوة كان في الإمامة أجوز (21) .

وقد ورد في كتاب النسائي عن القاسم بن محمد ، سمعت عمي تقول : قال رسول الله ﷺ : «من ولي منكم عملا فأراد الله به خيرا جعل له وزيرا صالحا ان نسي ذكره وان ذكره أعانه» . ومن هذا المعنى قوله عليه الصلاة والسلام أيضا : «ما بعث الله من نبي ولا استخلف من خليفة الا كانت له بطانتان : بطانة تأمره بالمعروف وتحضه عليه وبطانة تأمره بالشر وتحضه عليه فالمعصوم من عصمه الله» .

في سورة النمل :

أورد القرآن الكريم في سورة النمل اشارة الى صورة من صور الشورى في قصة ملكة سبأ ، في قوله تعالى : ﴿قالت ياأيتها الملأ افتوني في أمري ما كنت قاطعة أمرا حتى تشهدون﴾ .

وقد ذهب العلماء في تفسير هذه الآية الى أن الملكة (بلقيس) ملكة سبأ طلبت من قومها أن يمشروا عليها في الأمر الذي نزل بما عندهم من الرأي فما كان لها أن تمضي حكما حتى يحضروا ويكونوا شاهدين وذكر أن أهل الشورى عندها كانت عدتهم 213 رجلا.

المبحث الثاني مبدأ الشورى في الاسلام

فلسفة التشريع السياسي الاسلامي في أساس الشورى بالرأى الجماعي في شؤون السياسة والادارة والحكم بوجه خاص :

يجعل الاسلام العقل مقصدا أساسيا من مقاصده ، أو من الضروريات الخمسة⁽¹⁾ التي يعتبر تحقيقها وتنميتها والمحافظة عليها في أعلى مراتب التكليف والطلب - كما يقول الأصوليون - انما يرشد الى اعتباره بالقيمة الذاتية للفكر الانساني ، وحين نذكر العقل انما نقصد العقل الانساني العام ، ومنطقه الكلي لا عقل انسان بعينه .

واعتماد الاسلام بالقيمة الذاتية للفكر الانساني في التشريع أمر تقتضيه طبائع الأشياء لأن التشريع - أي تشريع - بما هو مفاهيم كلية ، وأحكام وقواعد عامة ، تستشرف مقاصد ومصالح انسانية عليا ، مادية ومعنوية ، نعب عنها أحيانا بالحاجات ، وإذا كان التشريع بهذه المثابة فان مما يتسق وطبيعته ، أن يكون للعنصر العقلي دور هام في تفهمه ، وإدراك كلياته ليتمكن من اشتقاق «النظم» التي تحقق تلك المفاهيم لتصبح أوضاعا قائمة في اطار ما تقتضيه تلك الكليات ، ولا سيما فيما يتعلق بالادارة والسياسة والحكم ، فضلا عن تشريع المعاملات ، والأفان هذه الكليات من حيث ذاتها ، مفاهيم عامة ذهنية مجردة ، لا تحقق لها في الخارج أو الواقع المعاش ، الا عن طريق تلك النظم التي استنبطها العقل ، تطبيقا لها ، والتشريع الاسلامي في معظمه يقوم على مفاهيم كلية لا تفصيل فيها ، وبذلك يكون للعقل الانساني مجال واسع المدى في الاجتهاد والاستنباط والتفريع غير متجاوز ما ترسمه تلك الكليات من حدود .

(1) وهي الدين والنفس والعقل والنسل والمال . أنظر : الموافقات للإمام الشاطبي مكتبة الحسين التجارية ، ج 2 ص 2 وما بعدها . والضروريات الخمسة هي المقاصد الأساسية التي يدور التشريع الاسلامي كله على تحقيقها وتنميتها والمحافظة عليها وهو أصول حياة كل مجتمع انساني حتى اذا انخرم واحد منها تهافت المجتمع ولم تجد فيه الحياة على استقامة .

هذا وقد يكون العنصر العقلي المتخصص ذا دور أساسي في الاتجاه المعاكس ، بمعنى أن يضطلع بمهمة التأصيل فضلا عن التفريع ، وذلك عن طريق استخلاص مفاهيم كلية معنوية لا لفظية ، تلك المفاهيم التي أتى بها التشريع معنى لا لفظا ، والأصل المعنوي العام كالأصل اللفظي العام من حيث قوة الاحتجاج به ، وبناء الحكم عليه ، وعلى هذا العقد اجماع الأصوليين (2) .

هذا وانما تستخلص تلك المفاهيم العامة اجتهادا أو تصرفا عقليا من استقراء الجزئيات التي يجمعها مفهوم معنوي عام ، باعتباره مبنى من مباني العدل ، بما يفيد القطع واليقين في الدلالة على ارادة المشرع الحقيقية ، فكان ذلك حجة في بناء الأحكام الفرعية للوقائع المتجددة التي لا تحصى ، ولو لم يرد بها نص خاص أو دليل معين لكل منها ، وهذا - بلا مرأى - من أخطر ما يتصور «للعقل» العلمي المتخصص من دور في الاجتهاد التشريعي الأصولي أيا كان ذلك التشريع ، سماويا أو أرضيا .

مكانة العقل الجماعي في التشريع الاسلامي

على أن المهمة الكبرى التي يضطلع بها العنصر العقلي ، تقتضيها طبيعة التشريع نفسه ومن حيث ذاته بقطع النظر عن مصدره ، ولذا نرى اليوم فقهاء القانون يشيرون الى هذا الدور الأساسي للعقل ، في الاجتهاد التشريعي ، تفريفا وتأصيلا ويطلقون على هذا النوع الأخير ، وهو التأصيل .

قياس القواعد (3)

أو القياس العام ، وقد وضحا بعضهم حيث يقول :
«ولست عملية القياس هيئة في سائر الأحوال ، بل انها تختلف عسرا أو يسرا ، باختلاف النتيجة المقصودة منها ، فهي يسيرة في حال القياس على نص بعينه ...

(2) د. سليمان محمد الطماوى ، عمر بن الخطاب وأصول السياسة والادارة الحديثة ، دراسة مقارنة ، الطبعة الثانية 1976 ، دار الفكر العربي ، ص 148 وما بعدها .

(3) تمييزا له عن القياس الأصولي الخاص ، من حيث أنه الحاق فرع غير منصوص عليه ، بأصل منصوص عليه في الحكم لعله مستنبطة مشتركة بينهما ، كالحاق النبيذ بالخمر مثلا ، في الحكم ، وهو التحريم ، لعله الاسكار المشتركة بينهما ، فهذا هو القياس الخاص ، أما ما نحن بصدد البحث فهو اجتهاد من نوع آخر أشق وأعق ، على ما بيناه في المتن .

ولكن عملية القياس تكون عسيرة اذا ما ابتغى بها استخلاص «الفكرة العامة» من النصوص القائمة لتكون أساسا «لنظرية عامة» تندرج تحتها كل الروابط القانونية المماثلة لتلك التي نظمها المشرع ، ففي هذه الحالة لا يقاس على نص واحد ، وإنما على مجموعة النصوص الواردة بشأن نظام قانوني معين لتطبيق الأحكام الواردة بها على كل المراكز القانونية التي يمكن أن تنطوي تحت هذا النظام : «وأخيرا يزداد الاستنتاج تعقيدا اذا أراد الشارح أن ينفذ الى ما وراء النصوص القانونية الأساسية التي قامت على أساسها بقية الكشف عن المبادئ العامة التي تهيمن على كل نظام قانوني .

ومن هنا ، كانت صلة العقل الانساني بالتشريع الالهي صلة عضوية وثقى لا تنفصم ، لمفعولية هذا التشريع ومنطقه وأحكامه ، ومقاصده (4) .

ويجلى الامام الشوكاني هذا المعنى ، فيؤكد أن الاجتهاد الجماعي بالرأى (الشورى) لا يكون منحصرا في تفسير النصوص الغامضة ، لاستنباط المعاني والأحكام التي تستهدفها ارادة المشرع بل يكون كذلك بالتعرف على المصالح ، وتبين الحاجات والمطالب العامة المشروعة ليبني عليها من الأحكام ما يحققها ، حيث يقول : «واجتهاد الرأى كما يكون باستخراج الدليل من الكتاب والسنة يكون بالتمسك بالمصالح أو التمسك بالاحتياط (5) ، أى فيما لا نص فيه .

وبلوغ التشريع الاسلامي هذا المستوى يستلزم وجوب الاعتداد بالعقل الانساني الجماعي من أهل العلم والاختصاص في شتى الشؤون وبثرات تفكيره ، وهذه هي الشورى التشريعية في السياسة والادارة والحكم .

(4) ولعل هذا هو السر في أنه سبحانه قد جعل الاسلام آخر الرسالات من اعتداده بالعقل الانساني الذي جعل له دورا هاما في التصرف في مقررات الوحي تفهما وتطبيقا الى يوم القيامة ، لانقطاع الوحي ، وهذا المعنى قد أشار اليه الامام الشاطبي من المجتهد بمنزلة الشارع ، لأنه يحمل بين جنبهيه معاني النبوة وان لم يكن نبيا ، وبدعي أنه لا يحمل تلك المعاني الا بما أوتي من عقل وقوة ومنطق ، أو طاقات فكرية لا حدود لها على التفهم والتدبر لتوجيه الحياة الانسانية وتحديد مسارها على ضوء من مبادئ الوحي العامة ، وهو ما أشار اليه الامام الغزالي أيضا في كتابه المستصفى ، مبينا التلازم بين التشريع الالهي والعقل الانساني حيث يقول : «وأشرف العلوم ما ازدوج فيه العقل والشرع ..» . راجع المقالات العشرة الأولى في الموافقات للغزالي .

(5) يقصد بالاحتياط التشريعي الذي يقوم على مبدأ «سد الذرائع» ومفاده أن كل ما يؤدي الى مفسدة راجحة يمنع اتخاذه والسبب فيه ، احتياطا لتحقيق المصالح ، هذا وما يطلق عليه فقه الاحتياط أيضا وجوب إيجاد ما يتوقف عليه الواجب ، لأن ما لا يتم الواجب الا به فهو واجب .

وتفسير ذلك أن الاجتهاد بالرأي الجماعي أدنى من الصواب من الاجتهاد الفردي غالبا⁽⁶⁾ وذلك بتجميع القوى العقلية المتخصصة على النظر في المسائل المعينة المطروحة ذات الشأن والخطورة في حياة الأمة والدولة ، على أن وجوب اتباع الرأي الجماعي من أهل النظر والاختصاص فيما لم يرد فيه نص من المسائل والموضوعات المتجددة الطارئة ، أساسه التكافؤ في الاعتبار الانساني لكل مجتهد ، وبقيته الذاتية فكرا ونظرا ، فيما اختص فيه وهذا دليل على ما أشار اليه ابن خلدون في مقدمته من أن الاسلام يقر بأصل «خيرية الطبيعة الانسانية» في الإدارة والسياسة والحكم ، على خلاف ما ذهب اليه بعض فلاسفة السياسة الوضعية من أن الطبيعة الانسانية قوامها الشر والخبث وحب التشفي وسفك الدماء ظلما وعدوانا على ما قرره ميكياڤلي⁽⁷⁾ وهوبز⁽⁸⁾ .

وعلى فرض أن الطبيعة الانسانية قوامها الشر والخبث كما يقول جمهور فلاسفة السياسة فان التوجيه الالهي يكون ضرورة حيوية ، لتمكين الانسان من تغليب جانب الخير والحكمة في نفسه على جانب الشر ومنازع الهوى ، وهو ما وقع فعلا في عصر النبوة في دولة المدينة وفي عصر الخلافة الراشدة .

ولا مرأ أن أساس الشرور في العالم ، والاضطراب فيه هو تغليب منازع الهوى على التعقل والحكمة مصداقا لقوله تعالى : ﴿ ونبلوكم بالشر والخير فتنة ﴾ صدق الله العظيم .

ذلك لأن التعقل والحكمة هي أساس رشد السياسة والادارة والحكم ، فكان التوجيه الالهي عاملا حاسما في تحقيقها ان صح الاعتقاد والعمل .

(6) أشار الرسول ﷺ الى ذلك بقوله : « لا تجتمع أمتي على ضلالة » ، وجاء في الأثر : « ما رآه المسلمون حسنا فهو عند الله حسن » ، هذا فضلا عن ارساء القرآن الكريم لأصل الشورى كما سيأتي بيانه من مثل قوله تعالى : ﴿ ومن يشاقق الرسول من بعد ما تبين له الهدى ، ويتبع غير سبيل المؤمنين ، تولى ما تولي ثم نصليه جهنم وساءت مصيرا ﴾ صدق الله العظيم ، وسبيل المؤمنين أي منهج حياتهم وهو اما أن يكون مرسوما بنصوص قاطعة ، أو باجتهادهم بالرأي والشورى فيما ليس فيه نص وهذا هو «الاجماع» فالشورى هي أساس الاجماع . والتهديد على المخالفة لما استقر عليه رأي المؤمنين الجماعي الموحد الذي اتسمت به سبيل ونهج حياتهم بالعذاب الشديد ، يشير الى أن هذا الرأي الجماعي أو الشورى قرينة على الحق والصواب والعدل ، والأما كان لهذا التهديد وجه ، وأيضا يفيد أن الشورى واجبة والأما كان واجبا اتباع ثمراتها ، بما هي سبيل المؤمنين .

(7) راجع كتاب الأمير ، وراجع كتاب القانون والسياسة عند «كانت» ترجمة د. عبد الرحمان بدوي .

(8) راجع أساطين الفكر السياسي ، د. شحاته ، دار النهضة ، ص 198 .

فاذا نحن بحثنا عن أدلة حجية الشورى في القرآن ، أي عن الآيات التي نصت على الشورى فاننا نجد مثل ذلك النص في موضوعين وأيتين شهيرتين وإن كان القرآن قد أشار الى الشورى في بعض آيات أخرى . وهاتين الآيتان وارتدتان في سورتي آل عمران أولا ، والشورى ثانيا .

أولا - في سورة آل عمران :

نجد النص على الشورى في هذه السورة في قوله تعالى :

﴿ فبما رحمة من الله لنت لهم ولو كنت فظا غليظ القلب لانفضوا من حولك فاعف عنهم واستغفر لهم وشاورهم في الأمر فاذا عزمتم فتوكل على الله ان الله يحب المتوكلين ﴾ (9) .

﴿ وشاورهم في الأمر ﴾ فقد أمر الله تعالى رسوله عليه الصلاة والسلام أن يشاور قومه في الأمر . وفي المشورة فائدتان .

أ - تأليف قلوبهم وإشاعة المودة بينهم نتيجة للمشاورة .

ب - تعويد للمسلمين على هذا النهج في معالجة الأمور ، لأن الرسول عليه الصلاة والسلام الأسوة الحسنة لهم فاذا كان يلجأ الى المشاورة فهم أولى أن يأخذوا بها (10) .

ثانيا - في سورة الشورى :

نجد في هذه السورة دليلا ثانيا على حجية الشورى وثبوت النص عليها في القرآن الكريم ، والسورة نفسها حملت اسم (سورة الشورى) حيث ورد ذكر الشورى في هذه الآية منها وهي قوله تعالى : ﴿ والذين استجابوا لربهم وأقاموا الصلاة وأمرهم شورى بينهم ومما رزقناهم ينفقون ﴾ (11) . وفي هذه الآية يبين الله تعالى أن الشورى هي

(9) الآية رقم 159 من سورة آل عمران .

(10) وفي ذلك يذكر المفسرون : «ان الله تعالى أمر نبيه عليه الصلاة والسلام أن يشاور أصحابه وهو الذي يأتيه الوحي ، لأن المشاورة أطيب لنفوس القوم وحق يبين للمسلمين الرأي وأصوب الأمور في التدبير ، وما للشورى من عظيم الفضل» ، تفسير الطبري المسمى جامع البيان عن تأويل أى القرآن لأبي جعفر محمد بن جرير الطبري ، ج 7 ص 343 طبعة دار المعارف مصر .

(11) الآية رقم 38 من سورة الشورى .

أحدى الدعائم الهامة التي يقوم عليها المجتمع الاسلامي وما حملت السورة هذا الاسم الا لبيان العناية بالشورى والتنبيه الى عظيم أهميتها⁽¹²⁾ .

وكذلك نجد من يقول ان سورة الشورى انما سميت بهذا الاسم لأنها السورة الوحيدة في القرآن الكريم التي قررت الشورى عنصرا من عناصر الشخصية اليمانية الحقة⁽¹³⁾ .

واذا كان النص على الشورى قد جاء بصيغة الأمر في سورة آل عمران في قوله تعالى ﴿ وشاورهم في الأمر ﴾ فان النص عليها بالصيغة الجبرية أو الوصفية في سورة الشورى لا يمنع من ثبوت الدليل عليها وانما جاء اختلاف صيغة النص عليها تبعا للخصائص التي تميز السور المكية في القرآن الكريم عن السور المدنية . فسورة الشورى مكية النزول فيما عدا أربع آيات منها نزلت بالمدينة ليس من بينها هذه الآية التي تنص على الشورى ، ويلاحظ أن ما نزل من آيات القرآن بمكة لم يتميز بطابع الأسلوب التشريعي ووضع الأحكام المحددة فذلك هو طابع الآيات المدنية ، أما الآيات المكية فليس فيها شيء من التشريع التفصيلي ، بل معظم ما جاء فيها يرجع الى المقصد الأول من الدين وهو توحيد الله سبحانه وتعالى وإقامة البراهين على وجوده⁽¹⁴⁾ . وذلك يؤدي الى تربية القلب والوجدان ، ثم ان الايمان يسبق العمل ويؤدي اليه ، ولهذا لا نعجب اذا جاء النص على الشورى في هذه الآية كأحدى الصفات المميزة للمؤمنين ومذكورة بين صفات أخرى يمتازون بها وواجبة فيهم ، ثم ان ذكر الشورى جاء تاليا مباشرة لذكرى الصلاة فان المؤمنين من صفاتهم أنهم ذوو شورى لا ينفردون برأي حتى يتشاوروا ويجمعوا عليه وكانوا قبل الهجرة وبعدها اذا حز بهم أمرا اجتمعوا وتشاوروا . وأما قوله تعالى ﴿ مما رزقناهم ينفقون ﴾ فالمقصود به الانفاق في سبيل الخير ، ولعل فصل الانفاق عن قرينة (الصلاة) بذكر المشاورة بينها انما كان لوقوعها عند اجتماع المؤمنين للصلوات⁽¹⁵⁾ ، فكان المؤمنون الأولون لا

(12) الحرية السياسية في الاسلام ، لفضيلة الأستاذ زكريا البري ، رئيس قسم الشريعة بجامعة الكويت ، بحث منشور بمجلة عالم الفكر ، المجلد الأول ، العدد الرابع ، ص 130 .
(13) الاسلام عقيدة وشريعة ، للأستاذ الشيخ عمود شلتوت ، مطبعة مكتبة الحسين التجارية ، 1964 ، ص 368 .

(14) تاريخ التشريع الاسلامي ، للأستاذ محمد الحصري ، ط 4 سنة 1934 ، ص 18 .

(15) تفسير القرآن لأبي السعود العمادي المدون بهامش الفخر الرازي ، ط 1 ، عام 1308 هـ ، ج 7 ص 669 .

ينفردون برأي حتى يتشاوروا عليه وذلك من فرط تدبرهم وتيقظهم وصدق تأخيرهم في إيمانهم وتحايهم في الله تعالى (16) .

ويذكر في ذلك الصدد أيضا أن المؤمنين كانوا لانتقيادهم إلى الرأي في أمورهم متفقون ولا يختلفون ، فمدحوا باتفاق كلمتهم ... وأنه ما تشاور قوم قط لاهدوا إلى إرشاد أمورهم ، فإن الشورى كما قال ابن العربي : ألفة للجماعة ومسبار للعقول وسبب إلى الصواب ، فمدح الله المشاورة في الأمور بمدح القوم الذين يمثلون ذلك ويطبقون الشورى في سلوكهم (17) .

والقرآن الكريم أطلق الشورى ولم يقيد بها بخصوص شأن من شؤون الدولة والأمة ، بل لعل التعاون بالرأي في شؤون الإدارة والسياسة والحكم أوجب ، إذ بذلك يتعلق مصير الأمة كافة ، فضلا عن أن استقامة الأمر فيها لا يتم إلا بهذه المشاركة ، تلافيا للأخطاء ، والاستبداد بالرأي ، وتحقيقا لأرشد السبل السياسية والإدارية على ما يستقر عليه آراء أهل الاختصاص والنظر .

وأما السنة ، فمنها القولية والعملية :

1 - أما القولية ، فمن مثل قوله - ﷺ - «يد الله مع الجماعة» وقوله عليه السلام : «لا تجتمع أمتي على ضلالة» فكان الرأي الجماعي (الشورى) قرينة على الصواب والحق ، وماذا بعد الحق إلا الضلال ؟

وقوله - ﷺ - : «ما خاب من استخار ، ولا ندم من استشار» والندم انما يكون بسبب سوء المنقلب والمصير ، وتلاقي ذلك انما يكون بالشورى ، فكانت واجبة لذلك .

2 - وأما السنة الفعلية ، فالوقائع التاريخية لا تحصى كثرة ، مما يثبت أنه - ﷺ - كان مأمورا بالشورى بوصفه حاكما ، وقد عبّر عن ذلك أبو هريرة - رضي الله عنه - فيما رواه : «لم يكن أحد أكثر مشورة لأصحابه من رسول الله - ﷺ -» . واستشارته للشباب في موقعة أحد ونزوله على رأيهم لا تخفى على أحد .

(16) تفسير القرآن الكريم للقاسمي المسمى معاسن التأويل ، ط 1 ، سنة 1949 ، ج 17 ص 5349 .

(17) الجامع لأحكام القرآن للقرطبي ، ط 1947 ، دار الكتب المصرية ، ج 16 ص 37 .

وأما عمل الصحابة ، ولا سيما الخلفاء الراشدين ، وهم الساسة ورؤساء الدولة ، ورجال الادارة والحكم فيها ، فلم يثبت أن أحدهم كان يجتهد منفردا في الأمور الهامة التي تتعلق بسياسة الدولة وادارتها ، مما يمس مصلحة الأمة ، وحتى في الأمور القضائية لم يكن الخليفة ينفرد في الحكم القضائي الذي يرسي مبدأ ، فيما لم يرد فيه نص ، بل كان يستشير ، وإن ذلك كان دينهم ، على ما يرويه ميمون بن مهران⁽¹⁸⁾ ، مما ينبئ عن أن الشورى كانت أساس حكمهم فيما لا نص فيه ، وفي تسيير شؤون الدولة ، سياسيا ، واداريا ، أو تشريعيا مما يرسي «مبادئ» في السياسة والقضاء ، أو في طرائق تنفيذ الحكم المنصوص عليه ، واجراءات تطبيقه ، أو في تفسير النصوص التي يلابسها الغموض مما يتعلق موضوعها بمصلحة عامة حيوية وجوهرية .

ومن ذلك ، استشارة عمر للصحابة في أمر أراضي سواة العراق بعد اغتنامها ، حيث لم يقسمها بين الغانين ، على ما تنص عليه الآية من جعل أربعة أخماسها ملكا لهم ، بل ابقاها ملكا للدولة ، وجعل أصحابها يعملون فيها ، وفرض عليهم الخراج ، اجتهدا بالرأي القائم على الشورى .

وكذلك استشارة أبي بكر للصحابة في شأن قتال الممتنعين عن أداء الزكاة للدولة ، إذ اعتبر امتناعهم عن أداء الضريبة المفروضة ، خروجاً على نظام الدولة ، وعصيانا مدنيا عاما ، يوجب ردهم اليه بالقوة ، ووافقه الصحابة ، وعلى رأسهم عمر ، مستشاره الخاص ، على ذلك .

وأما المعقول ، فقد أثبتنا أن الشورى أساس نهضت به الأدلة ، ولهذا كانت المسوخ لمشروعية الولاية العامة ، إذ لا تتم لرئيس الدولة الأعلى ، إلا بالشورى والانتخاب ، ومن المقرر شرعا ، عملا بالأصول المعنوية العامة ، أن الوسيلة تأخذ حكم غايتها ، فكانت واجبة بوجوبها ، والا وقع التناقض بين الوسيلة والغاية ، وهو لا يتصور في

(18) فكان الخليفة أبو بكر ، وعمر ، إذا حزب أحدهما أمرا جمع رؤوس الصحابة فاستشارهم ، ولكنه كان يبحث عن حكم الواقعة في القرآن الكريم أولا ثم في السنة إن كان قد ورد في الأمر المعروض عليه نص ، مما يحتمل أن يحفظه أحد من الصحابة ، حتى إذا لم يوجد ، عمد الى الاستشارة وأخذ بثرتها وأمضاها ، ولا يستبد برأيه ، كما حصل في ميراث الجدة ، فأعطاهما السدس بعد الاستشارة .

تشریع الله ورسوله ، فكانت «الشورى» - في حقيقة الأمر - شرطاً أساسياً تتوقف عليه مشروعية الولاية العامة ، ولزومها .

وأما في الاجتهاد التشريعي ، في السياسة والحكم والادارة ، فأساس وجوبها ، ابتداء وانتهاء ، أن الشورى بما تضم في مجالسها بحسب مهامها وموضوعاتها ، من الكفاءات العملية المتخصصة ، وأولى الخبرات التي صقلت بها التجارب ، وسيلة لتحقيق الحق والعدل ، وأن كليهما واجب تحقيقه ، فالوسيلة ينبغي أن تأخذ حكم غايتها ، عقلاً وشرعاً .

المبحث الثالث موضوعات الشورى

من المتفق عليه ، أن «الشورى» - بما هي ضرب من الاجتهاد بالرأي الجماعي من أهله ، في شتى الشؤون ، تشريعيًا ، وسياسيًا ، واقتصاديًا ، واجتماعيًا - لا تجوز فيما ورد فيه نص قاطع ، لأن ارادة الشارع فيه بيّنة ، وهي معصومة لا تحتل الخطأ ، بخلاف الاجتهاد بالرأي ، ولو كان جماعيًا ، لأنه ثمرة للفكر الانساني ، وهذا ليس معصوما عن الخطأ ، وان كانت صفة «الجماعية» قرينة قوية على الصواب ، ولكنها ليست قرينة قاطعة ، اذ لم تبلغ مستوى الاجماع من جهة ، ولأنها لا تقوى على معارضة ما ثبت بالنص وحيا ، وعلى وجه قاطع لكل احتمال ، لما في الاجتهاد بالرأي في مثل ذلك من الافتئات على حق الله في التشريع ، وذلك محرّم بالاجماع ، وقد قلنا ان هذا غير جائز حتى بالنسبة للرسول - ﷺ - لقوله تعالى : ﴿ ان اتبع الا ما يوحى اليّ وما أنا الا نذير مبين ﴾ . ومن المقررات الأصولية ، «أن لا اجتهاد في مورد النص» .

أما فيما يتعلق بالنص غير القاطع ، فثمة مجال للاجتهاد في تفسيره ، فرديًا ، وجماعيًا ، منعا للفوضى ، وذلك لترجيح أحد احتمالاته ، حتى اذا ترجح أحدها بالاجتهاد بالرأي الجماعي من أهله ، وأصدره الحاكم تنظيمًا عامًا ملزمًا في الدولة ، لم يعد مباحا العمل بغيره من البدائل التي يحتملها النص ، الى أن يصدر تنظيم لاحق يلغيه ، ويرجّح الاحتمال الآخر ، تبعا لما تقتضيه المصلحة بتغير الظروف ، ذلك لأن من المقرر اجماعا ، أن حكم الحاكم بترجيح أحد احتمالات النص المتعلق بمسألة مجتهد فيها ، يجعله ملزما دون غيره ، حسا للنزاع ، وتوحيدا للتشريع الاجتهادي ، ونظم القضاء ، اتقاء للتضارب بين الاحكام ، مما يضعف الثقة بالدولة وقضائها وقرارات مؤسساتها .

أما اذا لم يكن قد ورد نص في الواقعة المعروضة أو كان ثمة نظير لها يقاس عليه ، أو صدر اجماع انعقد على حكمها ، فيما لا يكون مستند المصلحة المتغيرة أو العرف ،

فان «الشورى» مجالا واسعا في مثل هذه الحال ، سواء أكانت المسائل المعروضة ، مما يتعلق بظروف السلم ، أم بظروف الحرب ، أم بغير ذلك من شؤون السياسة والحكم والادارة ، بناء على قاعدة «المصالح» وقاعدة «مقدمة الواجب» لتشريع على أساسها ، نظم اجتهادية يتوسل بها الى تحقيق تلك المصالح الحيوية ذات الأهمية .

وبذلك تبدو أهمية «الشورى» كمبدأ عام يستند اليه في تنظيم الادارة ومؤسساتها وتسيير شؤونها ، في استنباط النظم القائمة على أساس ما تتطلبه الدولة من مصالح ضرورية وحيوية ، عن طريق مبدأ الشورى الذي انتهينا الى اقامة الأدلة القاطعة ، على وجوب المصير اليه والالتزام به ابتداء وانتهاء .

المبحث الرابع كيفية اجراء الشورى

الواقع أننا لا نجد لدى علماء الفقه الاسلامي تحديدا للموضوعات التي يجب على الحكام عرضها على أهل الشورى ، وتلك التي تكون من اختصاص الحكام وحدهم⁽¹⁾ . ولذلك نجد رأيين لدى العلماء والباحثين المحدثين ، وهما : رأي يذهب الى موضوعات الشورى تشمل كل أمر لم يرد فيه نص شرعي وهذا رأي بعض العلماء وفي مقدمتهم الأستاذ الشيخ محمد أبو زهرة⁽²⁾ ، والأستاذ الشيخ محمد زكريا البرديسي⁽³⁾ ، ورأي آخر يذهب أصحابه الى أن موضوعات الشورى انما تقتصر على الأمور الهامة فحسب ، ومن أصحاب هذا الرأي الأستاذ الدكتور محمد يوسف موسى .

واذا وازنا بين هذين الرأيين فانه يبدو لنا أن الرأي الثاني يرى أصحابه بأن الشورى تكون في الأمور الهامة فحسب هو الرأي الأقرب الى الصواب ، اذ الواقع أن الشورى لا يمكن أن يشمل نطاقها كل الشؤون مما لم يرد فيه نص ، فهناك بعض الشؤون تخرج بطبيعتها عن اختصاص الهيئات النيابية أو أهل الشورى .

(1) مبادئ نظام الحكم في الاسلام ، للأستاذ الدكتور عبد الحميد متولي ، المرجع السابق ، ص 631 .

(2) وهو يرى : «... والأصل أن الحكم الاسلامي في أصل وضعه شورى لنص القرآن الكريم عليها وللتزام النبي عليه الصلاة والسلام بها في عامة أموره التي كانت تهم المسلمين ولم ينزل فيها وحي ، فكان في الحروب وفي أعقابها وفي شؤون الحكم يستشير المسلمين في غير موضع» . النص ، راجع مؤلفه «المذاهب الاسلامية» ص 138 ، من مجموعة الألف كتاب .

(3) فنجدده يقول : «... فما نحن أولا نرى الرسول (ﷺ) بعد أن نزل عليه الوحي باستشارة أصحابه في كل شؤون المسلمين ربطا للقلوب وتقريرا لما يجب أن يكون بين المؤمنين من حسن التضامن في سياسة الأمور وتبدير الشؤون يحاول جاهدا ألا يفعل شيئا يختص بدولة الاسلام الا بعد أن يجمع أصحابه ليشاورهم ويتشف آراءهم» . - الاسلام والشورى ، للأستاذ محمد زكريا البرديسي ، مقال منشور بمجلة منبر الاسلام ، عدد 5 ، س 21 ، جماد أول عام 1383 هـ / أكتوبر سنة 1963 ، ص 65 .

(4) د. صبحي محصائي ، فلسفة التشريع في الاسلام ، طبعة الكشاف ، بيروت 1946 ، ص 107 .

الشورى في الاسلام أهم أسس الحكومة

ومن الأدلة على ذلك ما حدث يوم السقيفة من مشاورات ومناظرات ، اذ يقول الله تعالى في وصف المسلمين ﴿ والذين استجابوا لربهم وأقاموا الصلاة وأمرهم شورى بينهم ﴾ وقال مخاطبا رسوله وكل امام أو أمير يلي أمر المسلمين : ﴿ فاعف عنهم واستغفر لهم وشاورهم في الأمر ﴾ . وفي الأحاديث «استعينوا على أموركم بالمشاورة» ، وقوله : «ما تشاور قوم قط الا هدوا لأرشد أمرهم» ، وكثيرا ما كان يقول الرسول لمن حوله «أشيروا عليّ» ومشاورته لهم يوم (بدر) ، و (أحد) .

ومن جوامع الكلم في حديث الرسول (ﷺ) الدين النصيحة ، قالوا : لمن يا رسول الله ، قال لله ولكتابه ولرسوله ولأئمة المسلمين وعامتهم .

وكان الرسول قد اتخذ له مجلسا للمشورة من سبعة من المهاجرين وسبعة من الأنصار ، وكان يشاور غيرهم في المواقف المختلفة ، ولقد شاور أصحابه في ملاقات قريش عند بدر ولو أدى الأمر الى محاربتها ، وكذلك مشورته المقداد بن الأسود في مكان نزول الجيش ببدر ، ومشاورة الرسول أصحابه في شأن أسرى بدر ثم مشاورته الصحابة قبيل غزوة أحد في هل يبقى المسلمون بالمدينة أو يخرجون لملاقاة العدو عند جبل أحد ، وأخذه بمشورة سلمان الفارسي في حفر الخندق حول مداخل المدينة في غزوة الأحزاب وغير ذلك من المشاورات كثير . فكثيرا ما كان ينزل على رأي المشيرين عليه فيما لم ينزل عليه وحي قائلا (أنتم أدرى بأمور دنياكم) .

نظم الشورى خاضعة في تحديدها للاجتهاد بالرأي تبعا للظروف

لم يفرغ الاسلام «مبدأ الشورى» في نظام محدد ، بل ترك ذلك للاجتهاد يختار من طرائق التنفيذ ما يتفق ومقتضيات الظروف الراهنة التي يجري في ظلها التطبيق ، ونضرب لذلك مثالا لاجتهادات بعض أئمة الفقه الاداري والسياسي الاسلامي ، فيما يتعلق بانتخاب رئيس الدولة ، ويجري على أحد شكلين :

أولهما : أن يتم من قبل رجال الدولة المعروفين في السياسة والادارة وغيرهم في الأمة ، كالزعماء ، وأولي الرأي والاختصاص والعلم ، والفقهاء ومن اليهم ، وهذه هي الشورى الخاصة .

الثاني : الشورى العامة ، حيث يبایعه الشعب كله ويعلن ولاءه له .

ومما هو جدير بالذكر ، أن الامام الماوردي لا يشترط أن يتم الانتخاب من قبل كل فرد ، لأن الانتخاب في رأيه فرض كفاية ، وهذا مثل لوجه من الاجتهاد بالرأي في طرائق تنفيذ مبدأ الشورى ، فيما يتعلق بولاية الرئيس الأعلى في الدولة .

وتأسيسا على هذا ، يمكن القول بأن تنفيذ هذا المبدأ يتم كذلك بطرائق اجتهادية أخرى في ادارة المؤسسات العامة تتضمن من الضوابط والشروط ما يكفل تحقيق الغرض أو المقصد من هذا المبدأ وهو المشاركة السياسية أو الادارية القائمة على سداد الرأي من أهل العلم والاختصاص ، توسيدا للأمر الى أهله وتحصيلا للمصلحة العامة على أتم وجه ، وهي عائدة الى الأمة صاحبة الشأن كله .

ويستخلص مما سبق القواعد التالية في الادارة والسياسة والحكم :

1 - ان السلطات العامة التي يتولاها رئيس الدولة وموظفوه من الوزراء ومن دونهم في تسلسلهم الهرمي ، مبناه المصلحة العامة الحقيقية التي تعود على الأمة ذات الشخصية المعنوية⁽⁵⁾ يدل على هذا تولية الوالي أمر القاضي فيما نص عليه المحققون من الفقهاء ، بما هو ممثل للأمة وليس ممثلا لمن عينه من وزير أو حتى الرئيس الأعلى للدولة بدليل أنه لو توفي أي منها لا ينعزل الوالي أو القاضي على الرغم من أن الوالي أو القاضي كان يأتمر بأمره وينعزل بعزله أيام حياته ، كما ينعزل الوكيل اذا عزله الموكل ، لأن القاضي أو الوالي يمثل الأمة كما ذكرنا ، وليس من عينه ويقول الامام الكاساني في هذا المعنى ما نصّه : «كل ما يخرج به الوكيل عن الوكالة ، يخرج به القاضي عن القضاء ولا يختلفان الا في شيء واحد وهو أن الموكل اذا مات أو خلع ، ينعزل الوكيل ، والخليفة اذا مات أو خلع ، لا ينعزل قضاته وولاته» .

ثم يبين الفرق بين الوكيل في عقد الوكالة الخاصة الذي يعمل لصالح موكله ، وبين الوالي أو القاضي الذي يعمل لصالح الأمة ، وبولاية هذه الأمة وسلطانها اذ يقول : «ووجه الفرق أن الوكيل يعمل بولاية الموكل وفي خالص حقه أيضا ، واذا بطلت أهلية الولاية ، فينعزل الوكيل والقاضي لا يعمل بولاية الخليفة ، وفي حقه

(5) الأحكام السلطانية ، مكتبة الحسين التجارية ، ص 12 وما يليها .

- البدائع ، للكاساني ، مكتبة الحسين التجارية ، ج 7 ص 16 .

بل بولاية المسلمين ، وفي حقوقهم ، وانما الخليفة ينزل الرسول عنهم⁽⁶⁾ ، لهذا لم تلحقه العهدة كالرسول في سائر العقود والوكيل في النكاح ، واذا كان رسولا كان عمله بمنزلة فعل عامة المسلمين وولايتهم بعد موت الخليفة باقية ، فيبقى القاضي على ولايته⁽⁷⁾ .

هذا ويوضح الامام الكاساني الشخصية المعنوية ، وما لها من ارادة معنوية وسلطة ومصلحة عامة جوهرية حقيقية توضيحا تاما في مسألة عزل الوالي أو القاضي في حياة من عزله بقوله : «واذا عزل (رئيس الدولة أو الوزير) الوالي أو القاضي ، ينعزل بعزله ، ولا ينعزل بموته⁽⁸⁾ لأنه ينعزل بعزل الخليفة أيضا بل بعزل العامة⁽⁹⁾ لما ذكرنا أن توليته بتولية العامة⁽¹⁰⁾ والعامة (الأمة) ولّوه لاستبدال دلالة ، لتعلق مصلحتهم بذلك ، فكانت ولايته منهم ...» وهذا واضح جلي ، فمرد الأمر - كما بينا - سواء في الولاية العامة ، أم في الولاية الخاصة كالمؤسسات ومرافق الدولة ، الى الأمة ، وأن من يتولى هذه الولايات - انما يتولاها بارادة الأمة التي يعبر عنها ولي الأمر أو وزرائه وسائر موظفيه في الدولة ، غير أن الأمة اذا كانت تتولى ادارة الدولة والمؤسسات فيها بارادتها المعنوية بطريقة غير مباشرة فان مبدأ الشورى في توليته الولاية ورؤساء المرافق والمؤسسات وفي مراقبتهم يكون أقرب الى التعبير عن ارادة الأمة ، أو أصحاب الشأن ، وبطريقة أكثر تعبيرا عن تلك الادارة وأكثر تمكينا لها من الاشراف على سير الأمور في الدولة ، عن طريق مؤسساتها ، وذلك تفريعا عن ما للأمة من شخصية معنوية ، وارادة مستقلة ، ومصلحة عامة جوهرية ، على النحو الذي فصله الامام الكاساني ، غير أنه يشترط فيمن ينهض بالانتخاب والاشراف ، أن يكون من أهل الاختصاص والعلم فيما يتعلق بنوع المهمة التي تنهض بها المؤسسة لتؤدي

(6) بمعنى أنه يعبر عن ارادة الأمة ، فقط ، لا عن ارادته الخاصة ، بدليل أن كافة الحقوق التي تترتب على تصرفاته لا تعود اليه بل تنصرف الى الأمة ايجابا أو سلبا ، لأن الأمة هي صاحبة المصلحة الحقيقية على ما يوضحه الامام الكاساني .

(7) أي لا ينعزل بموت الخليفة ، المرجع السابق .

(8) بموت الوزير الذي عينه ، أو بموت الخليفة نفسه .

(9) أي الأمة .

(10) وهذا واضح أن حق التولية والعزل ثابت للأمة في الأصل ، والرئيس الأعلى للدولة أو الوزير ، مجرد سفير ومعبر عن ارادة الأمة ، فتصرفه اذن لا يتعلق بشأن خاص به مباشرة ، ولا يعمل لصالحه الذاتي ، بل يتصرف في شأن الأمة ، وصالحها ، فكانت الأمة صاحبة المصلحة الحقيقية .

الشورى ثمرتها المرجوة ، والآ فان الشورى الصورية ليست من الاسلام في شيء ، فكانت باطلة أصلا ونتيجة ، لأنها لا تعبر عن ارادة الأمة تعبيرا حقيقيا ، وكل وسيلة تسقط بسقوط المقصد منها بداهة ، اذ الوسيلة ليست مشروعة لذاتها .

2 - الشورى وشخصية الأمة ومصلحتها العامة منفصلة عن شخصية الحاكم ووزرائه وموظفيه وشخصية من يتولى مؤسساتها وعن مصالحهم الخاصة بداهة

قدّمنا أن الأمة بما لها من شخصية معنوية وارادة عامة ، ومصلحة جوهرية مستقلة عن يتولى شؤونها ارادة وسياسة وغير ذلك وان كان جهاز الحكم والادارة والسياسة ، هو الأداة العملية في التصرف والتنفيذ ، لأن ولايتهم أو سلطاتهم مستمدة بحكم الشرع من ولاية الأمة وسلطانها ، - كما بينا - ومن هنا كان منشأ المسؤولية ، وحق الرقابة ، لأن من تلك التولية ليستقيم الأمر ، بتلك المراقبة والتقويم عند اعوجاجه ، والأمة صاحبة الشأن هي التي تتولى ذلك بطريق أكثر تعبيرا وأدق ، وهو «الشورى» كوسيلة لتولية من يعبر عن ارادتها ، في تصريف شؤونها وتحقيق مصالحها ، وذلك عن طريق انشاء المؤسسات المختلفة وذات الاختصاصات المتنوعة .

3 - ان القاعدة العامة المحكمة التي أرساها التشريع الاسلامي ، فيما يتعلق بالتصرف الاداري والسياسي وغير ذلك من التصرفات التي تتعلق بشؤون الأمة ، هو دعامة الصالح العام ومنطوق هذه القاعدة : «التصرف على الرعية منوط بالمصلحة»⁽¹¹⁾ .

وهذه القاعدة بعمومها ، شاملة لتصرفات السلطة العليا في الدولة ، والوزراء والولاة ورؤساء الادارات العامة وكل من يلي على الأمة أمرا فتقيد التصرف بمصلحة الأمة وهو ما أكدّه الحديث الشريف «الامام راع ومسؤول عن رعيته» .

ومن البديهي أن المسؤولية عن الرعية - في واقع الأمر - انما هي مسؤولية عن مصلحتها ويلحق بالامام سائر معاونيه من الوزراء والموظفين في الدولة .

هذا ، والمسؤولية انما تتوجه على هؤلاء من قبل الأمة ، لأنها هي صاحبة

(11) راجع القواعد في مقدمة مجلة الأحكام العدلية، وراجع الأشباه والنظائر، للسيوطي، القاعدة الخامسة.

المصلحة ، ومن هنا كان لها حق الرقابة والاشراف والتقويم عند الاعوجاج ، أو الانحراف عن الغاية التي من أجلها أسندت السلطة أو الولاية لكل منهم ، والانحراف بالسلطة عن هذه الغاية ، هو ما يسمى بالتعسف في استعمال السلطة . لأنه انحراف بالحق عن غايته ، أو هو استغلال السلطة للمصالح الخاص الذي يتنافى مع الصالح العام ، مما يستوجب المسؤولية التي قرّرها الحديث الشريف السابق ، كما تقرّرها القاعدة العامة المشار إليها آنفاً ، ولما قررنا من أن شخصية أولي الأمر ورؤساء المصالح الادارية منفصلة عن شخصية الأمة ، وأن مصالحهم الخاصة منفصلة ومستقلة أيضاً عن المصلحة العامة للأمة ذات الشخصية المعنوية ، على ما بينا .

4 - الشورى بما هي وسيلة للتولية وتقويم الاعوجاج تمنع إتخاذ السلطة وسيلة للاستبداد والاستغلال :

شرع الاسلام «الشورى» أساساً للحكم والادارة والسياسة ، لتمكّن الأمة من التعبير عن ارادتها العامة بواسطة من يقع اختيارها عليه ليتولى أمرها عملاً ، ويحقق مصالحها العامة ، واقعاً بمحض اختيارها ، ولذا قرر التشريع الاسلامي ، أن «التصرف عن الرعية منوط بالمصلحة» فكان ذلك التصرف مقيداً بها ، بداهة .

فالاسلام اذن لا يعرف السلطة المطلقة التي يتصرف فيها من يتولى شؤون الأمة أياً كان مركزهم ، أو طبيعة وظيفتهم ، وفق رغباتهم الشخصية أو تحقيقاً لمصالحهم الخاصة ، فضلاً عن أن يكون الغرض من توليهم السلطة مجرد الاحتفاظ بمناصبهم السياسية أو الادارية على الرغم من ثبوت عدم صلاحيتهم لها ، لأن هذا من باب تولية غير الصالح ، أو توسيد الأمر الى غير أهله مما يورث الأمة فساداً وضياعاً لمصالحها ويوقعها في الفوضى والتظلم .

ولا ريب أن الولايات العامة والخاصة ما أنشئت الا من أجل تحقيق تلك المصالح المنفصلة عن مصالحهم الشخصية .

وأيضاً ليس الغرض من الولايات استغلالها فضلاً عن أن تكون وسيلة لظلم الرعية وذريعة للاستبداد والتسلط والقهر ، مما يتنافى مع مقصد الاسلام الأول ، وهو اقامة العدل الذي هو الغرض الأول من انزال الشرائع السماوية كافة في ضوء الحكمة القرآنية ، قال تعالى : ﴿ لقد أرسلنا رسلنا بالبينات وأنزلنا معهم الكتاب والميزان ليقوم الناس بالقسط ﴾ صدق الله العظيم .

فلاستبداد والاستغلال عن طريق السلطة محرم وممنوع ، لأنه منافي لمبادئ الاسلام ومقاصده من الإصلاح العالمي .

5 - ان الامتثال للأوامر وتنفيذها رهن بموافقتها للمبادئ ، لا لذات الحاكم أو الأمر ، هذا أصل عظيم في دستورية الحكم وسيادة القانون ، فالدولة والمؤسسات ، والادارات خاضعة للمبادئ العامة الدستورية الاسلامية وللنظم والقوانين المشتقة منها ، اذ ليست الطاعة في الاسلام لذات الحاكم أو لشخصه ، بل لكونه يأمر بما يأمر به الدستور أو النظام المشتق منه وهو ما قرره الكتاب والسنة والاجماع وما ثبت قياسا ، أو ما اقتضته المصالح فيما لم ينص عليه ، بشرط ألا يخرج عن المبادئ العامة وروح التشريع ومقاصده .

وبذلك كان الاسلام أول من قرر دستورية الحكم وسيادة القانون ، فضلا عن مبدأ الشورى ، وهذا أول ضمان لمنع الاستبداد بالحكم ، أو التفرد بالرأي ، مما يوقع الأمة والدولة في مآلات هي مأس وفواجع أو أخطاء فادحة تضر بالصالح العام أيما ضرر غالبا ، كما هو واقع ومشهود في البلاد التي تعاني من هذه الأزمات نتيجة لذلك ، وهو أول سمة من سمات التخلف ، لذا أمكن القول : ان الاسلام لا يعيش ولا تنمو مبادئه الا في بيئة حضارية .

ودستورية الحكم يقررها قوله تعالى : ﴿ وَأَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ ﴾ ، والطاعة لله تعالى في كتابه ، وطاعة الرسول في الصحيح الثابت من سنته التي مردها الى الكتاب ، تفسيراً وتفصيلاً وبياناً وتقريراً لها ، ولم يقل وأطيعوا أولي الأمر ، لأنه ليس لهم تشريع خاص يصدرونه ليطاعوا فيه مستقبلاً عن الكتاب والسنة وما اليهما ، اذ ليس مع حكم الله تعالى حكم ﴿ أَلَا لَهُ الْخَلْقُ وَالْأَمْرُ ﴾ ووحدة التشريع في أصوله ومبادئه ومقاصده أول سبيل لوحدة الأمة ، بوحدة أهدافها ، ولذا كان النكير على من يفارق الأمة لقوله ﷺ : « على المرء السمع والطاعة فيما أحب أو كره » (12) الا أن يؤمر بمعصية (13) ، فاذا أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة .

(12) اذ لا عبرة بأهوائه ورغباته الخاصة .

(13) أي بما يخالف النظام العام الثابت ، لأن السمع والطاعة في المعصية ، خروج عن النظام الشرعي العام أو عن دستورية الحكم ، ولو أتيح لكل حاكم أن يخرج عن هذا الدستور لما استقر للأمة وضع لما استقام لها أمر ، ولما سلمت من الظلم والقهر والتسلط ولتسرب اليها أسباب الشقاق .

على أن في الطاعة في المعروف ، وبما يتفق مع مقتضى الدستور ،
والقانون أو النظام المشتق منه ، تمكينا لمن بيده السلطة من اقرار النظام
على نحو عادل ، يحقق المصلحة العامة قطعا . ومن هنا ندرك أن حقوق
رئيس الدولة ووزرائه والسلطة الممنوحة لرؤساء الادارات حقوق غيرية
وظيفية ، وليست حقوقا مردها الصالح الخاص ، وفي هذا يقول الامام
الطبري : «ان الأمر بذلك فيما كان لله في طاعة وللمسلمين مصلحة» .

وحدة الغاية من الحاكم والمحكوم

ان الذي يوحد الغاية بين الحاكم والمحكوم ، هو الايمان أو الاعتقاد بحقية التشريع
الواحد ، حكما ومقصدا ، ومن هنا كان لهذا الاعتقاد أثر بالغ في توحيد الغاية ،
فيتوحد اتجاه المسعى والنشاط السياسي والاداري في الدولة ، وهذا من أهم خصائص
التشريع الاسلامي القائم على وحدة العقيدة أيضا .

فوحدة الغاية توحد الاتجاه فكريا وسياسة وسلوكا ، فلا يمكن ثمة تفرق ، ولا
تخالف ولا شقاق ، ومن هنا اشتق لولاية الأمور في الدولة على اختلاف مراكزهم في
السياسة والادارة والحكم ، حقان اثنان أساسيان هما : الطاعة والنصرة .

أما الطاعة ، فقد سبق القول في ايضاحها بأنها طاعة لا لشخص الحاكم بل لما وكل
اليه من تنفيذ التشريع العادل الذي يكفل تحقيق الصالح العام .

وأما النصره ، فهي وان كانت تعني الولاء والاخلاص في تأييده ، ومد يد العون
له ، فيما هو بسبيله من التصرف في شؤون الادارة أو السياسة أو الحكم ، بما يعود على
الأمة من تحقيق مصلحتها العامة ، فانها تعني الى ذلك - على أهميته وعظيم أثره -
التوجيه السديد والنقد البناء النزيه ، والتبصير والنصح من أهله ، على حق الرقابة
والتوجيه والاشراف المباشر على جميع نشاطات الادارات العامة ، ومؤسسات الدولة
وهو من مميزات هذا التشريع ، يؤكد ذلك قوله تعالى : ﴿ وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ
بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ ، يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ ۚ صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمُ .

ولا ريب أن «الولاية» هي النصره والعون ، بجميع دروبه وأنواعه ماديا
ومعنويا ، للاطلاق في الآية الكريمة ، بل هذا هو قوام الدين كله عملا يؤكد قوله

- ﷺ - : «الدين النصيحة ، قالوا لمن يا رسول الله ؟ قال : لله ، ولرسوله ولأئمة المسلمين وعامتهم» .

والواقع أن نصرة الحاكم العادل وسائر وزرائه وموظفيه تؤول الى نصرة المسلمين كافة ، فكأن الأمة اذ تنصر رجال الحكم والادارة والسياسة فيما هم عليه من الحق والعدل انما ينصرون أنفسهم بأنفسهم ، وبذلك يقررون مصيرهم بأيديهم ، ان خيرا فخير وان شرا فشر ، مصداقا لقوله تعالى : ﴿ ان الله لا يغير ما بقوم حتى يغيروا ما بأنفسهم ﴾ .

فصير القوم بأيديهم هم ، وان ما يقررونه بارادتهم ، تأتي ارادة الله على وفق ما أرادوا هم لأنفسهم ، وأن حكمهم انعكاس لهم ولأحوالهم ولما قرروه لأنفسهم ، مصداقا لقوله - ﷺ - : «كيفما تكونوا يولّ عليكم» .

وما اروعاه من تشريع اذ يجعل مصير الأمة بما تقرره لنفسها من مصير ، خيرا أو شرا ، مما ينفي صفة الجبرية في أصل هذا التشريع ، ﴿ ليلبؤكم أيكم أحسن عملا ﴾ .
والعمل الصالح المعبر عنه بالتقوى أحيانا هو أساس الحضارة الانسانية بلا مرأ .
والواقع ، أن الحاكم الأعلى في الدولة وسائر وزرائه وولاته وموظفيه ورؤساء اداراته العامة ، يفتقرون دوما الى التسديد والتوجيه ، كما يفتقرون الى النصرة والولاء ، وتقديم كافة أنواع العون المادي والمعنوي من أهله القادرين عليه ، للنهوض بكافة التزاماتهم ، ومهامهم الكبرى ، ومن هنا نشأت فكرة الشورى ، في المؤسسات والادارات ، تمكينا لتولية الصالح حسب الاختصاص وامداده بالنصرة والعون والتوجيه والنقد النزيه البناء ، اتقاء لما عسى أن يقعوا فيه من أخطاء أو للحيلولة دون استبدادهم وتفردهم بالرأي الذي هو مظنة الوقوع في الخطأ غالبا .

وهذا هو تكييف العقد السياسي أو الاداري الذي يتم بالشورى أو التعيين عند التولية ، بأنه عقد وكالة ، يوجب حقوقا أو التزامات تقع على عاتق طرفيه ، وهو منشأ المسؤولية التبادلية بين الأمة وأولي الأمر فيها .

تلك المسؤولية التي قررها الحديث «كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته» ، كما قررتها القاعدة العامة «التصرف على الرعية منوط بالمصلحة» .

هذا فضلا عن النصوص العامة في القرآن الكريم التي تقرر المسؤولية فيما يتعلق

بالحكام والولاة وكل من ولي من أمر المسلمين شأننا من الشؤون بقوله تعالى : ﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ ﴾ صدق الله العظيم .

والأمانات فسّرت بأنها «الولايات والادارات والمصالح العامة التي تدخل في هذا النص دخولا أوليا ، كما يشملها قوله تعالى : ﴿ إِنْ أَمَرَ اللَّهُ بِأَمْرٍ ﴾ أن تؤدوا الأمانات الى أهلها ، وإذا حكتم بين الناس أن تحكموا بالعدل ﴾ صدق الله العظيم .

ويقول ابن تيمية : «ان هذه الآية خاصة بالولاة الحكام ، لاقتنائها بوجوب الحكم بالعدل ، فكانت متعلقة بهم أصالة» (14) .

هذا وما لا ريب فيه أن أجلّ الأمانات وأعظمها قيمة وأثرا «أمانة الحكم والادارة والسياسة» وما اليها مما يتعلق بمصالح الكافة ، وأشار الى هذا المعنى قوله - ﷺ - : «انها أمانة وانها يوم القيامة خزي وندامة ، الاّ من أخذها بحقها وأدى الذي عليه فيها» (15) .

فقد أشار هذا الحديث الشريف الى قاعدتين في تولي الادارة العامة :

الأولى : من أخذها بحقها ، أى بما يستأهل من الكفاءة والقدرة التي تجعله كفؤا للقيام بخدماتها .

الثانية : انه لا يكفي ان يتولى الوظائف العامة الأكفاء ، كل وما اختص فيه مما يتعلق بطبيعة الوظيفة أو الادارة التي يسند اليه القيام بشؤونها ، بل يجب أن ينهض بمهامها خير قيام ، ويؤدي واجباته والتزاماته الملقة على عاتقه بموجب هذه التولية .

وعلى هذا فالكفاءة أو الصلاحية والاختصاص ، أساس التولية ، ثم الاخلاص والأمانة في النهوض بتبعاتها بعد التولية .

هذا ولما كانت الأمانة شرطا أساسيا ، فنجاح الوالي أو الموظف لأداء مهمته سميت

(14) راجع : السياسة الشرعية ، لابن تيمية ، ص 17 وما يليها .

(15) أي الولاية العامة ، وهذا الحديث وارد في قصة أبي ذر الغفاري ، حين سأل الرسول ﷺ أن يوليه ولاية وكان أبو ذر ضعيفا ، وقوله ﷺ انها أمانة يصلح أساسا لتفسير قوله تعالى : ﴿ إِنْ أَمَرَ اللَّهُ بِأَمْرٍ ﴾ أن تؤدوا الأمانات الى أهلها ... أي الخدمات في الولايات الى أهلها وهم عامة الأمة .

الولاية نفسها أمانة اهتماماً بهذا العنصر الذي هو أساس تحقيق المصلحة العامة في سائر الإدارات ومؤسسات الدولة .

قاعدة وضع الرجل المناسب في المكان المناسب

يشق مما تقدم مبدأ الصلاحية ، فكل إدارة أو مؤسسة أو مرفق عام يتولاه من هو أصلح له كفاءة ومقدرة واختصاصا حسبما تقتضي به طبيعة الإدارة ، وعلى أساس الكفاءة والأمانة تكون الشورى للتولية أو للتعين .

يقول الامام الماوردي ما مؤداه ، أن من الشروط ما تمليه طبيعة الحكم نفسها ، وسياسته العامة وهي ثابتة ، ومنها ما تمليه المصلحة العامة في كل ظرف على حدة لأن الظروف متغيرة ، وكل ظرف ينشأ عن دليل يقتضي شروطا معينة فين يتولاها ، ليتأتى تحقيق الغرض من انشاء الإدارة ، وقد كان للفقهاء المسلمين القدامى ملحظ قوي في الأساس الفقهي الذي تستند اليه هذه الشروط ، ومعظمها اجتهادي يتغير بتغير الظروف التي هي أساسها أو بتغير طبيعة المؤسسة التي تم انشاؤها استجابة لمقتضيات الصالح العام .

ومعلوم أن الشروط انما تشترط أو تشتق من أجل تحقيق الهدف من المؤسسة في ضوء طبيعتها ، وهذا ينطبق على رئيس الدولة ، كما ينطبق على سائر وزرائه ، وموظفيه ورؤساء المؤسسات العامة في الدولة على اختلاف طبائعها ومهامها وأهدافها التي ترتد جميعها الى غاية واحدة هي الصالح العام بجميع وجوهه وأبعاده .

فن الشروط الثابتة التي تقتضيها سياسة الحكم نفسها ، على سبيل المثال ، شرط أن يكون رئيس الدولة مسلما ، لقوله تعالى : ﴿ وأولي الأمر منكم ﴾ ، فهذا نص دستوري قاطع يوجب توافر شرط الاسلام فيمن يتولى وظيفة الرئاسة العليا للدولة الاسلامية ، وهو في الواقع يتسق مع طبيعة الوظيفة التي يضطلع بها من اقامة الدين على أصوله المستقرة ، ذلك لأنه لا يحسن القيام على أمر ما من لا يؤمن به ، بداهة ، اذن هو شرط ثابت لا يتغير بتغير الظروف ، وهو ما تقتضيه سياسة الحكم في الدولة .

على أن هذا المبدأ الثابت ليس خاصا بالتشريع الاسلامي ، بل هو ثابت في كل دولة ذات سياسة حكم تقوم على «ايدولوجية» فكرية معينة ، فالشيوعية ، مثلا ، لا تسمح بتولي الوظائف كلها إلا للشيوعيين ، وكذلك الدول الرأسمالية ، لا تسمح

لشيوعي أن يتولى رئاسة الدولة ، بل تطاردهم ، وتودعهم السجون ، وأمريكا اللاتينية ، مثلاً ، لا تسمح أن يتولى رئاسة الدولة إلا من كان «كاثوليكياً» وكذلك أمريكا الشمالية ، لا يتولى الرئاسة إلا «البروتستانتى» ، ومعلوم أن الكاثوليكية والبروتستانتية ليستا إلا طائفتين من طوائف المسيحية ، في حين أن فقهاء السياسة المسلمين قد أجازوا أن يتولى «وزارة التنفيذ» وزراء مسيحيون ويهود في كثير من عصور التاريخ الاسلامي (16) .

أما الشروط المتغيرة التي تشتق من مقتضيات الظروف التي تتولى رئاسة الحكم في ظلها فيما يتعلق بالمرشحين لهذه الرئاسة ، مما تقتضيه حاجة البلاد من خصائص اجتماعية ، أو سياسية ، أو اقتصادية ، أو عسكرية ، أو غير ذلك من الثقافات الدقيقة المتعمقة ، فينبغي أن تتوافر في المرشح لهذا المنصب الى جانب الشروط الثابتة المقومات الفكرية والاعتقادية ذات الاتصال الوثيق بأهداف سياسة الحكم وغاياته القصى داخلاً وخارجاً .

وأساس هذه الشروط المتغيرة التي تملئها ظروف الوقت هو تمكين الرئيس الأعلى من الوفاء بحاجة الدولة ومتطلباتها على أحسن وجه وأكمله .

فالشروط اذن ليست اعتباطية ولا ارتجالية ، ولا تحكية تستهدف مصالح خاصة أو تلبية أهواء معينة ، لأن ذلك اعتساف تأباه المصلحة العليا للدولة ، وسياستها العامة ، مما يعرقل نشاط الادارة عن تأدية وظائف عملية حيوية عامة ولا سيما دور الرئيس الأعلى ، ولذا أوجب الامام الماوردي أن يتمتع المرشح للرئاسة العليا بمميزات تقتضيها ظروف الوقت ، ويطلق عليه : «رجل الساعة» .

ولا ريب أن هذا الاشتراط الاجتهادي الخاضع لما تقتضيه ظروف البلاد ، هو صدى لما يتمتع به هذا التشريع السياسي الاسلامي من روح الواقعية والمصلحة العامة من جميع جوانبها (17) .

(16) راجع : الدين والدولة في الاسلام ، للدكتور مصطفى السباعي .

(17) الأحكام السلطانية ، للماوردي ، ص 15 وما يليها . مطبعة عيسى الحلبي .

وكذلك الامام أبو يعلى يقرر هذا المبدأ في الاشتراط ، حيث يقول : «ان كان أحدهما⁽¹⁸⁾ أعلم ، وآخر أشجع ، نظرت ، فان كانت الحاجة الى فضل الشجاعة أدعى لانتشار الثغور ، وظهور البغاء⁽¹⁹⁾ كان الاشجع أحق ، وان كانت الحاجة الى فضل العلم ، لسكون الدهماء» .

(18) أى أحدث المرشحين .

(19) ظهور فتن وشغب وقلاقل في البلاد ، تثيرها فئات خارجة على النظام في الدولة .

مدى وجوب الشورى (حجية الشورى)

وفي هذا الصدد نود أن نبحث في مدى وجوب الشورى على ولي الأمر ، أي هل يكون الالتجاء اليها أمرا واجبا (فرضا) أم هو مندوب فحسب ؟ ، فإذا كانت الشورى أمرا واجبا (فرضا) كان ولي الأمر ملزما أ يأخذ بها بحيث يرتكب اثما بتركها ، أما ان كانت مندوبة فان التجاء ولي الأمر اليها يكون اختياريا لا ياثم بتركها ولا بخطيء⁽¹⁾ .

وإذا رجعنا الى العلماء والمفسرين للقرآن الكريم لنرى تفسيرهم لآيتي الشورى بسورتي آل عمران والشورى فاننا لا نجد بينهم اتفاقا على رأي واحد في هذا الموضوع ، فهم لا يقطعون بأن الشورى واجبة ، ولا يقطعون بأنها مندوبة وفي ذلك يقول ابن كثير في تفسيره : (انهم - أي المفسرون والعلماء - لم يقطعوا في هذه المسألة ولم يتفقوا فيها على رأي : فمنهم من يفسر الأمر بالشورى على أنه للندب ومنهم من يفسرها على أنها للوجوب)⁽²⁾ .

ولذلك فنحن نجد أمامنا رأيين : الأول ، يقول بأن الأمر بالشورى للندب ، والثاني ، يقول بأنه للوجوب . وسنعرض حجج كل رأي منها ونبين ما نراه أقرب الى الترجيح .

القول بأن الشورى مندوبة

يستند القائلون بأن الشورى مندوبة الى أن الرسول عليه الصلاة والسلام انما أمر بها من الله تطييبا لقلوب من اتبعه من المسلمين وتألفا لهم على دينهم وليروا أنه يسمع منهم ويستعين بهم وان كان الله عز وجل قد أغناه بتدبيره له أموره وسياسته اياه

(1) مباديء نظام الحكم في الأسم للأستاذ الدكتور عبد الحميد متولي ، دار المعارف 1971 ، ص 661 .

(2) تفسير ابن كثير ، طبعة عيسى الحلبي ، ج 1 ص 430 .

وتقويهم عنهم⁽³⁾ ، وقد ذهب بعض العلماء الى أن أمر الله تعالى بالمشاورة في قوله سبحانه : ﴿ وشاورهم في الأمر ﴾ ليس للوجوب والالزام وإنما هو أمر ينصرف للندب لأن الغرض منه تطيب نفوس المسلمين⁽⁴⁾ .

وقد ذهب هذا الرأي من اعتبار الشورى مندوبة لا واجبة : الامام الشافعي رضي الله عنه حيث ورد عنه أن الأمر بالشورى هو للندب تطيباً للقلوب وقد شبه الشافعي الشورى بحكم استثمار البكر عند تزويجها ترضية لها وتطيباً لقلبها ، لا لأن ذلك الاستثمار أمر واجب⁽⁵⁾ .

ويبدو أن الذي دعا بعض العلماء والمفسرين الى القول بأن الشورى حكمها الندب لا الوجوب هو الأمر بالشورى قد جاء بعدما كان من هزيمة المسلمين في موقعة أحد ، فذهبوا الى أن قول الله تعالى ﴿ فاعف عنهم واستغفر لهم وشاورهم في الأمر ﴾ إنما جاء توجيهها للرسول ﷺ بالألا تكون الهزيمة في أحد سببا في انصرافه عن مشاورة أصحابه بعد أن أدت مشاورتهم والأخذ برأيهم الى تلك الهزيمة⁽⁶⁾ .

القول بأن الشورى واجبة

والرأي الثاني الذي يقول أصحابه أن الشورى واجبة لا مندوبة ، وهو يستند الى حجج وأدلة نوجزها فيما يلي :

أولا - لقد أمر الله تعالى بالشورى في قوله سبحانه : ﴿ وشاورهم في الأمر ﴾ ، والأصل كما هو مقرر عند جمهور العلماء أن يكون للوجوب ما دام أمرا مطلقا غير مقيد⁽⁷⁾ .

(3) تفسير ابن جرير الطبري المسمى جامع البيان عن تأويل القرآن ، دار المعارف ج 7 ص 343 .
(4) وذلك هو رأي قتادة ورأي الربيع وابن اسحق ، وقد وردت آراؤهم في تفسير الطبري (جامع البيان عن تأويل أي القرآن) ج 7 ص 342 . وقد جاء فيه : «ان الله عز وجل قد أمر نبيه (ﷺ) أن يشاور أصحابه في الأمور وهو يأتيه وحى السماء لأنه أطيب لأنفس القوم اذا شاور بعضهم بعضا وأرادوا بذلك وجه الله عزهم على أرشده» وعن ابن اسحق : ﴿ وشاورهم في الأمر ﴾ أي لتربيهم أنك تسمع وتستعين بهم وان كنت غنيا عنهم تؤلفهم بذلك عن دينهم . وقال أبو جعفر : وأولي الأقوال بالصواب في ذلك أن يقال : ان الله عز وجل أمر نبيه (ﷺ) بمشاورة أصحابه فيما حز به من أمر عدوه ومكائده حربه تألفا منه لم تكن بصيرته بالاسلام بصيرة التي يؤمن عليه معها فتنة الشيطان .

(5) ورد رأي الشافعي في تفسير القرطبي ، طبعة دار الشعب ، ج 2 ص 1493 .

(6) تاريخ الاسلام السياسي ، د. حسن ابراهيم حسن ، المرجع السابق ، ج 1 ص 115 .

(7) دلالة الأمر من كتاب أصول الفقه للأستاذ بدران أبو العيين بدران ، ط 1962 دار المعارف ، ص 100 .

ثانيا - يؤكد وجوب الشورى أيضا قوله تعالى في سورة الشورى : ﴿ وأمرهم شورى بينهم ﴾ بيانا لأوصاف الجماعة الاسلامية وخصائصها وفيه تقتزن الشورى وهي عماد الدنيا⁽⁸⁾ ، بالصلاة وهي عماد الدين ، كما تجيء واسطة العقد في نظام الجماعة الاسلامية القائم على الايمان بالله والتوكل عليه والاستجابة لأحكامه واجتنباب الكبائر واقامة الشعائر الاسلامية والاعتماد على الشورى والانفاق في سبيل الله ومصلحة الجماعة ورد اعتداء الباغيين بمثله ، ونحن اذا نظرنا في كل ذلك لا نجد في الآية الا واجبات مفروضة وملزمة للمسلمين⁽⁹⁾ .

ثالثا - واذا نظرنا الى منهج القرآن الكريم في بيانه للأحكام ، نجد أنه لم يستعمل أساليب المصطلحات الفقهية للدلالة على الأحكام ، فلم يعبر عن الأفعال التي أوجبها بمادة الوجوب ولا عن الأفعال التي حظرها بلفظ الحرمة ، بل نراه يعبر عن الواجب بصيغة الأمر بالفعل وفي بعض الأحيان يدل على الوجوب بما يترتب على الفعل في الدنيا أو الآخرة من خير⁽¹⁰⁾ . وهذا ما نراه بالنسبة للشورى حيث أمر الله تعالى بها في قوله جلّ وعلا : ﴿ وشاورهم في الأمر ﴾ وفي الآية الثانية وضعها بين فرضين لازمين هما الصلاة والانفاق ، فقال تعالى : ﴿ ... وأقاموا الصلاة وأمرهم شورى بينهم وما رزقناهم ينفقون ﴾ مما يدل على وجوب الشورى في الآيتين .

رابعا - واذا كان بعض العلماء يذهب في تفسير قوله تعالى : ﴿ وشاورهم في الأمر ﴾ الى أن مشاورة الرسول (ﷺ) لأصحابه انما كانت تطييبا لخواطرهم وتأليفا لقلوبهم لا للعمل بها ووجوبها نظرا لعدم حاجة الرسول عليه الصلاة والسلام الى الشورى والوحي يرعاه ويسدد رأيه وخطاه ، فان هذا ليس معناه تعميم الحكم بالنسبة لغيرة من الحكم لوجود الفارق الجوهرى بينه - عليه السلام - كني يوحى اليه يعصمه من الخطأ وبين غيره من الحكم .

والى ذلك يشير الرسول عليه الصلاة والسلام في قوله : «اما أن الله ورسوله

(8) الحرية السياسية في الاسلام ، بحث للأستاذ زكريا البري ، منشور بمجلة عالم الفكر ، المجلد الأول ، العدد الرابع ، ص 132 .

(9) منهج القرآن في بيان الأحكام ، من كتاب أصول الفقه للأستاذ بدران أبو العينين بدران - السابق الإشارة اليه - ، ص 53 .

(10) الحرية السياسية في الاسلام ، للأستاذ زكريا البري ، ص 132 وما بعدها .

لغنيان عنها» (الشورى) ولكن جعلها الله تعالى رحمة لأمتي فمن استشار منهم لم يعدم رشداً ومن تركها لم يعدم غيًّا ، فالرشد قرين الاستشارة والغي قرين تركها وهذا أقوى دليل على وجوبها⁽¹⁰⁾ .

ولذلك نجد الفقيه الحنفي الجصاص يقول انه غير جائز أن يكون الأمر بالمشاورة على جهة تطييب نفوس الصحابة ورفع أقدارهم ، كما يذكر بعض الفقهاء ، لأنه لو كان معلوماً عند المستشارين أنهم اذا استفرغوا جهدهم في استنباط حكم ما شوروا فيه وصواب الرأي فيما سئلوا عنه ثم لم يكن ذلك معمولاً به ولا يتلقى بالقبول لم يكن في ذلك تطييب نفوسهم بل فيه إيحاشهم واعلامهم بأن آراءهم غير مقبولة ولا معمول بها⁽¹¹⁾ .

خامساً - ثم اننا نجد أن أغلب العلماء يقولون ان الشورى واجبة وليست مندوبة فحسب وفي مقدمتهم الامام محمد عبده والسيد رشيد رضا والأستاذ عبد الوهاب خلاف⁽¹²⁾ .

قوة حجية الشورى في القرآن

اننا اذا رجعنا الى القرآن الكريم فانتا نجد أن المفسرين قد ذكروا أن الله سبحانه وتعالى قد أمر أولي الأمر بالمشاورة ولكنه لا يلزمهم برأي معين ينبغي أن يأخذوا به من بين الآراء المشورة بها سواء كان هذا الرأي للأغلبية أو لولي الأمر نفسه ، وهذا

(10) الحرية السياسية في الاسلام ، للأستاذ زكريا البري ، ص 132 وما بعدها .

(11) الحرية السياسية في الاسلام ، المرجع السابق ، ص 133 .

(12) وفي ذلك يقول الأستاذ عبد الوهاب ... ولكن المسلمين لم يحرصوا على أسس الحكم الاسلامي ولا أقاموا عليها البناء الدستوري حتى خيل الى كثيرين ممن لا يعرفون حقيقة الاسلام أن نظام الحكومة الاسلامية ليس دستورياً وأن السلطان في الحكومة للفرد لا للأمة ، وحتى بلغ من تهاون بعض العلماء وتزلفهم أن قالوا : ان الشورى في الاسلام مندوبة لا محتومة ، وهذا قول عجيب بعد أن صرح القرآن بوصف المسلمين بأن أمرهم شورى بينهم وساق وصفهم بهذا مساق الأوصاف الثابتة والسجايي اللازمة وبعد أن أمر رسوله المعصوم من اتباع الهوى في سياسته وحكمه بأن يشاور أمة بعد أن كان ما كان من خطأ الذين غلب رأيهم في الشورى يوم أحد .

دستور الدولة الاسلامية ، للأستاذ عبد الوهاب خلاف ، مقال منشور بمجلة لواء الاسلام ، عدد رجب 1371 هـ/ مارس سنة 1952 ، ص 679 .

هو رأي القرطبي وهو أيضا رأي الطبري ورأي النسفي⁽¹³⁾ في تفسيرهم اذ يتفقان معه على أن الله تعالى قد أنهى لرسوله عليه الصلاة والسلام بأن يمضي الى ما أمره الله به سواء وافق ذلك رأي أصحابه أم خالفهم وأن يتوكل على الله أن يرضى به من دون العباد .

فالرسول عليه الصلاة والسلام وحكام المسلمين أو أولو الأمر فيهم من باب أولى غير ملزمين شرعا بنتيجة الشورى وفقا لما ذهب اليه علماء التفسير ، ورغم هذا الاتجاه لعلماء التفسير فقد لاحظ الأستاذ الدكتور عبد الحميد متولي أن العلماء والباحثين في

(13) ونجد ذلك في تفسير القرطبي حيث يذكر في تفسير قوله تعالى : ﴿ وشاورهم في الأمر ﴾ أن لولي الأمر أن ينظر في الآراء المبدأة (المشورة بها عليه) ثم يختار من بينها ما يراه أقرب الى الصواب وما تطمئن نفسه اليه فيعزم عليه منقادا له ... اذ الشورى مبنية على اختلاف الآراء والمستشير ينظر في ذلك نفس الخلاف وينظر أقربها قولا الى الكتاب والسنة ان أمكنه فاذا أرشده الله تعالى الى ما شاء منه عزم عليه وأنفذه متوكلا عليه اذ هذه هي غاية الاجتهاد المطلوب ، وبهذا أمر الله تعالى نبيه عليه الصلاة والسلام في هذه الآية بقوله جلّ وعلى : ﴿ وشاورهم في الأمر ﴾ ، راجع تفسير القرطبي المسمى الجامع لأحكام القرآن ، طبعة دار الشعب ، ج 2 ص 1493 .

والطبري يقول : وبعد هذا الأمر بالمشاورة يقول الله تعالى ﴿ فاذا عزم فتوكل على الله ﴾ وفي رأي النقاش : العزم والحزم بمعنى واحد والحاء مبدلة من العين ولكن ابن عطية تقض هذا الرأي للنقاش وقال : ان الحزم هو جودة النظر في الأمر وحسن تنقيحه والحذر من الخطأ فيه . أما العزم فهو قصد الامضاء ... فعند ابن عطية أن المشاورة هي الحزم أي حزم الرأي (وهو معنى حسن مشتق من حزم العيدان في حزمة واحدة أي ربطها وجمعها) وأما الاقدام على الأمر وتنفيذه فهو العزم وهذا هو المعنى المراد من قول الله تعالى : ﴿ فاذا عزم فتوكل على الله ﴾ ويقرر الطبري أن أولي الأمر له أن يختار عند المشاورة بين الآراء ولكنه لا يلزم برأي الأغلبية ... ثم يورد الطبري رواية لأبي جعفر في هذا السياق تقول : وأولي الأقوال بالصواب في ذلك أن يقال : ان الله عز وجل أمر نبيه بالمشاورة واذا كان الله يعرفه مطالب وجوه ما حز به من الأمور بوحيه أو الهامه أياه جواب ذلك فان أمته عليه السلام اذا تشاوروا مستنين بفعله في ذلك على تصادق وتآخ في الحق واردة جمعهم للصواب من غير ميل الى هوى ولا حيد عند هدى فان الله مسددهم وموفقهم . وأما قوله تعالى : ﴿ فاذا عزم فتوكل على الله ﴾ فانه يعني فاذا صح عزمك بتثبيتنا اياك وتسديدنا لك فيما نابك وحز بك من أمر دينك ودنياك فامض الى ما أمرناك به وافق ذلك آراء أصحابك وما أشاروا به عليك أو خالفها .

تفسير القرآن الطبري (جامع البيان في تأويل أي القرآن) لأبي جعفر محمد بن جرير الطبري - ج 7 ص 343 تحقيق محمد شاکر وأحمد شاکر (طبعة دار المعارف) .

ونجد النسفي يقول : فان عزمتم أي اذا قطعت الرأي على شيء بعد الشورى (فتوكل على الله) ، أي امضاء أمرك على الأرشد لا على المشورة .

راجع : تفسير النسفي المسمى تفسير القرآن الجليل للامام أبي البركات عبد الله النسفي ، المجلد الأول ص 266 .

مصر والذين تصدوا لهذه المسألة في العصر الحديث لم يتقيدوا برأي العلماء الذي سبق بيانه ، بل ذهبوا الى أن رأي أهل الشورى ملزم للحكام⁽¹⁴⁾ . وهذا ما ذهب اليه الامام محمد عبده والسيد محمد رشيد رضا⁽¹⁵⁾ ، والأستاذ زكريا البري وغيرهم ، ويقول الأستاذ زكريا البري ان الشورى لازمة وملزمة للحكام ، ثم يقول بعد ذلك أن الحاكم وكيل عن الأمة وتقتضي الوكالة أن يعمل بارادتها ورغبتها وتوجيهها لا برغبته وارادته ورأي الأمة ممثلة في أهل الشورى أقرب الى الصواب وأبعد عن الخطأ من رأي الحاكم⁽¹⁶⁾ ، اذ ما اختلف رأيه مع رأيها والرسول عليه الصلاة والسلام يقول لأبي بكر وعمر رضي الله عنهما : «لو اجتمعنا في مشورة ما خالفكما» .

كما يذهب الى هذا الرأي أيضا عدد من العلماء والباحثين في مقدمتهم الأستاذ محمود شلتوت والأستاذ عبد القادر عودة حيث يرى أن الشورى لن يكون لها معنى اذا لم يؤخذ برأي الأكثرية⁽¹⁷⁾ .

ومما تجدر الاشارة اليه أن القول بأن الحاكم في الاسلام غير ملزم باتباع رأي الشورى ليس معناه أن الاسلام يسمح للحاكم بأن يحكم عن هوى أو أن يحكم حكما مطلقا وقد ذهب الى مثل هذا القول عدد من المستشرقين والباحثين .

فالأستاذ سنتيلانه santilana يقول ان طبيعة الحكم الاسلامي ثيوقراطية ويذكر : الاسلام هو حكومة الله المباشرة يحكمها الله الذي يرعى ، فالدولة في الاسلام يمثلها الله ، حتى الموظفون العموميون هم موظفون عند الله ، والى أبعد من ذلك يذهب

(14) مبادئ نظام الحكم في الاسلام ، للأستاذ الدكتور عبد الحميد متولي ، دار المعارف ، ص 669 .

(15) فالامام محمد عبده والسيد رشيد رضا يريان وجوب الشورى ووجوب العمل بنتيجتها : ويذكر السيد رشيد رضا تفسيراً لقوله تعالى ﴿وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ﴾ أي دم على المشاورة وواظب عليها كما فعلت قبل الحرب في غزوة أحد ، وإن أخطأوا الرأي فيها فإن الخير كل الخير في تربيتهم على المشاورة بالعمل دون العمل برأي الرئيس وإن كان صواباً لما في ذلك من النفع لهم في مستقبل حكومتهم فإن الجمهور أبعد عن الخطأ من الفرد في الأكثر والخطر على الأمة في تفويض أمرها الى الرجل الواحد أشد وأكبر .

راجع تفسير المنار للسيد محمد رضا ، ج 4 ص 45 .

(16) الحرية السياسية في الاسلام ، بحث للأستاذ زكريا البري ، منشور بمجلة عالم الفكر ، عدد 4 المجلد الأول .

(17) الأستاذ عبد القادر عودة ، الاسلام وأوضاعنا السياسية ، وأيضا مبادئ نظام الحكم الاسلامي للدكتور عبد الحميد متولي ، ص 668 .

الأستاذ موير Mower وهو يرى : أن المثال والنموذج للحكم الاسلامي هو الحاكم المستبد المطلق ، فالحكومة الاسلامية اذن هي حكومة استبدادية مطلقة ، ونفس القول للأستاذ ماكدونالد MC. Donald اذ يرى مثل رأي الأستاذ موير أيضا ويقول : مع بعض القيود يلزم أن يكون الحاكم الاسلامي أو الامام كحاكم مطلق⁽¹⁸⁾ .

وأخطر من ذلك كله ما ذكره المستشرق الأستاذ مارجوليوت في كتابه : الحمديّة El Mohamadia فهو يقول فيه : انه يمكن أن يقال أن مبدأ الحكومة الاتوقراطية (أى الاستبدادية) قد ظلّ مسلماً به لا يجادل فيه أحد في الأقطار الاسلامية حتى القرن التاسع عشر وذلك حين وصلت الموجة التي صدرت عن الثورة الفرنسية عن طريق تركيا الى المنطقة الحارة ... وأن ملائمة المنطقة الحارة للمبادئ الدستورية يعد موضع شك وأن كلمات : أغلبية ، وصوت ، وانتخاب ، لم تعرف في الشرق الا حديثاً حين أدخلت من اللغات الأوروبية الى اللغات السامية ، ويؤكد الأستاذ مارجوليوت بناء على هذه الآراء أنه لم يظهر في الاسلام رجال فقه دستوري حتى القرن التاسع عشر ، ويؤكد أيضاً أن الاسلام لم يعرف الديمقراطية لأن الشورى التي دعا اليها هي مجرد الاستشارة فقط . ويذهب أيضاً الى مثل هذا الرأي الأستاذ أرنولد Arnold الذي يرى أن طبيعة الحكم الاسلامي أنها (اتوقراطية) ادعى له أنه مبني على الوحي الالهي وقد جعل واجبا دينيا مؤكداً على الفرد أن يطيع الحكومة الاسلامية الاستبدادية التي يقوم على رأسها الخليفة⁽¹⁹⁾ .

ولا نكاد نجد من علمائنا من شايع هذه الآراء أو حازت لديه قبولا⁽²⁰⁾ . والواقع أن ذلك كله بعيد عن الصواب ويدل على خطئه ما يأتي :

أولاً - أن الحاكم في الاسلام مقيد بأحكام الشريعة كما وردت في القرآن والسنة (الا فيما لا يعد من السنة تشريعاً عاماً)⁽²¹⁾ ، بل هو في الحقيقة المسؤول عن تنفيذ الأحكام .

(18) النظريات السياسية الاسلامية ، للأستاذ محمد ضياء الدين الريس ، ط 1964 ص 296 .

(19) الاسلام وأصول الحكم ، الطبعة الثانية عام 1935 ص 35 .

- وراجع في الرد على آراء الأستاذ علي عبد الرزاق ، كتاب : نقض الاسلام وأصول الحكم للأستاذ محمد بنحيث المطيعي (مفتي الديار المصرية سابقاً) .

(20) مبادئ نظام الحكم في الاسلام ، للأستاذ الدكتور عبد الحميد متولي ، ص 667 .

(21) آية 59 من سورة النساء .

ثانيا - وإذا كان الله تعالى قد أمر في كتابه العزيز بطاعة أولي الأمر فانه في نفس الآية يرد كل شيء متنازع فيه الى القرآن وإلى السنة الشريفة ، يقول الله تعالى :

﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴾ (22) .

فهذه الآية تنشيء لكل من الحاكم والمحكوم حقين وواجبين :

حق الحاكم في اصدار الأوامر ، ويقابله واجب الطاعة الذي يقع على المحكوم ، وحق المحكوم في أن يلتزم الحاكم في أوامره ما جاء في كتاب الله وسنة رسوله والّا كان ظلما فاسقا (23) ، ويقابل هذا الحق واجب الحاكم في مراعاة ذلك فمن حاد عنه فانه يكون قد اتبع هواه وضل عن سبيل الله ، وعند ذلك يسقط عن المحكوم واجب الطاعة والائتار بأمره ، وفي ذلك يقول الرسول عليه السلام : «انما الطاعة بالمعروف» ويقول عليه السلام أيضا : «اسمعوا وأطيعوا وإن استعمل عليكم عبد حبشي كان رأسه زبيبة ما قام فيكم كتاب الله تعالى» ، ويقول أيضا : «على المرء المسلم السمع والطاعة فيما أحب وأكره إلا أن يؤمر بمعصية فإن أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة» (24) . قال القسطلاني شارح هذا الحديث في صحيح البخاري : «هذا تقييد لما أطلق في الحديثين السابقين من الأمر بالسمع والطاعة ومن الصبر على ما يقع من الأمور مما يكره» .

ويستنبط هذا الحكم أيضا من الآية الشريفة التي احتوت على الصيغة التي اتخذها الرسول عليه الصلاة والسلام على النساء المؤمنات فقد جاء فيها قوله تعالى : ﴿ وَلَا يَعْصِيَنَّكَ فِي مَعْرُوفٍ ﴾ وأورد المفسرون في ذلك : ان التقييد بالمعروف مع أن الرسول عليه الصلاة والسلام لا يأمر إلا به للتنبيه على أنه لا يجوز طاعة مخلوق في معصية الخالق (25) .

(22) اشارة الى قوله تعالى ﴿ وَمَنْ لَمْ يَحْكَمْ بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ فَأُولَئِكَ هُمُ الظَّالِمُونَ ﴾ (آية 45 من سورة المائدة) ، قوله تعالى ﴿ وَمَنْ لَمْ يَحْكَمْ بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ فَأُولَئِكَ هُمُ الْفَاسِقُونَ ﴾ (آية 44 من سورة المائدة) .

(23) حق مقاومة الحكومات الجائرة ، للأستاذ الدكتور محمد طه بدوي ، ص 21 .

(24) شرح صحيح البخاري ، للامام القسطلاني ، ط 1327 هـ ، ج 10 ص 220 .

(25) تفسير أبي السعود الوارد بهامش تفسير الرازي ، ج 8 ص 193 .

ويرى بعض العلماء أنه يمكن استنباط نفس هذه القاعدة من الآية الكريمة ﴿ولا تطيعوا أمر المسرفين ، الذين يفسدون في الأرض ولا يصلحون﴾ (26) .

وقد تكلم الغزالي عن الحاكم الظالم في الاسلام ، فقال :

اعلم أن لك مع الأمراء الظلمة ثلاثة أحوال :

- الحالة الأولى : وهي شر أن تدخل عليهم .

- الحالة الثانية : وهي دونها أن يدخلوا عليك .

- والحالة الثالثة : وهي الأسلم أن تعتزل عنهم فلا تراهم ولا يرونك (27) .

ثم استشهد الغزالي بالرسول عليه الصلاة والسلام لما وصف الأمراء الظلمة فقال فيهم : فمن نابذهم نجا ومن اعتزلهم سلم أو كاد أن يسلم ومن وقع منهم في دنياهم فهو منهم ، وذكر الغزالي كذلك قول الرسول عليه الصلاة والسلام ، سيكون من بعدي أمراء يكذبون ويظلمون فمن صدقهم بكذبهم وعانهم على ظلمهم فليس مني ولست منه ، ولم يرد على الخوض ، وقوله عليه الصلاة والسلام «من دعا لظالم بالبقاء فقد أحب أن يعصي الله في أرضه» وقرر الامام الغزالي بعد ذلك أن الاعانة على المعصية ولو بشطر كلمة (28) .

وردا على من يقولون - سواء كانوا من المستشرقين أو من غيرهم - ان طاعة الحاكم في الاسلام طاعة مطلقة وان عدم التزامه بالشورى المقدمة له يجعله حاكما مستبدا فان من يقولون ذلك انما يأخذون من الآيات والأحاديث شطرها الهذي يوجب الطاعة فحسب ، تاركين أو مهملين - عمدا أو غير عمد - الشطر المكل الذي يقيد حكم الطاعة ألا تكون في معصية .

فهذا أول حاكم اسلامي بعد وفاة الرسول عليه الصلاة والسلام : وهو أبو بكر الصديق ، يخطب في المسلمين بعد أن بويع بالخلافة فنجدته يقول : «اني قد وليت عليكم ولست بخيركم فان أحسنت فأعينوني وان أسأت فقوموني ، اطيعوني ما أطعت الله ورسوله ، فان عصيت الله ورسوله فلا طاعة لي عليكم» .

(26) وقد فسر بأنه يعني عدم طاعة رؤسائهم وكبرائهم اذا دعوا الى الشرك والكفر ومخالفة الحق .

راجع تفسير ابن كثير الدمشقي ، ط 4 سنة 1956 ، ج 2 ص 343 .

(27) كتاب احياء علوم الدين للامام الغزالي ، ج 2 ص 112 .

(28) احياء علوم الدين ، ج 2 ص 112 .

وكان عمر بن الخطاب يصارح المسلمين في خطبه بأن له عليهم حق الطاعة فيما أمر الله وأن لا طاعة لمخلوق في معصية الخالق وأن له عليهم حق النصيحة ولو آذوه ولقد سأل عمر الناس يوما أن يدلوه على عوجه فقال أحدهم : والله لو علمنا فيك اعوجاجا لقومناه بسيوفنا ، فحمد الله أن جعل في المسلمين من يقوم اعوجاج عمر بسيفه ، ثم انه خطب يوما فقال : لوددت أني وإياكم في سفينة في لجة البحر تذهب بنا شرقا وغربا فلن يعجز الناس أن يولوا رجلا منهم فان استقام اتبعوه وان حيف قتلوه فقال طلحة وما عليك لو قلت : وان تعوج عزلوه ، فقال عمر : لا ، فان القتل أنكل لمن بعده (29) .

فكيف يستقيم القول بعد ذلك بأن عدم التزام الحاكم بالرأي المشور به جعل حكمه ذا نزعة استبدادية .

ثم انه يبدو أن بعض العلماء ذهبوا الى القول بأن الحاكم في الاسلام ملزم باتباع رأي أهل الشورى انما حدا بهم الى اعتناق هذا الرأي رغبتهم في أن تكون الشريعة متضمنة ما تتضمنه الشرائع الدستورية الحديثة التي تجعل رأى الهيئات النيابية ملزما لرجال الحكم (30) . وقد فات هؤلاء العلماء عدة أمور :

الأول : أنه اذا كان اشتراط موافقة الهيئات النيابية على التشريعات في العصر الحاضر يعتبر كضمانة من الضمانات التي تحول دون استبداد الحكام وطغيانهم ، فان الحكم في صدر الاسلام (وبالذات في عهد الخلفاء الراشدين) كان لديهم ضمانة أقوى ألا وهي الشعور بالمسؤولية أمام الله تعالى عن كل أمور الجماعة ، وهذا ما حدا بالمستشرق الأستاذ سنتيلانه الى القول بأن الاسلام هو حكومة الله المباشرة يحكمها الله الذي يرعى شعبه دائما ، فالدولة في الاسلام يمثلها الله ، حتى الموظفون العموميون هم موظفون عند الله (31) . والواقع أن ما يذكره هذا المستشرق هو ما يعرف بالوازع الديني أو الشعور بالمسؤولية لدى الحكام .

الثاني : أن الحكم الاسلامي الأول تميز بأن الرسول عليه الصلاة والسلام والخلفاء

(29) حق مقاومة الحكومات الجائرة ، للدكتور محمد طه بدوي ، المرجع السابق ، ص 25 .

(30) مبادئ نظام الحكم في الاسلام ، للأستاذ الدكتور عبد الحميد متولي ، المرجع السابق ، ص 366 .

(31) النظريات السياسية الاسلامية للأستاذ الدكتور محمد ضياء الدين الرئيس ، المرجع السابق ، ص 290 .

الراشدين من بعده كانوا يملكون سلطة التشريع ، وهذا ما لا يتفق مع القول بأنهم ملزمون باتباع رأي أهل الشورى .

الثالث : أنه حتى في النظم الدستورية الحديثة ، فإن رئيس الدولة لا يلتزم برأى الهيئات البرلمانية في كل المسائل ، إذ أن أعمال السلطة التنفيذية التي يرأسها - وهي الاختصاص الأصيل للحكومة - تكون بمنأى عن هذا الالتزام .

ترك المشاورة موجب لعزل رئيس الدولة

وإذا كانت المشاورة حقا للأمة وواجبا على رئيس الدولة ، فإن التفريط بها الى حد تركها موجب للعزل . وقد جاء في تفسير القرطبي (قال ابن عطية : والشورى من قواعد الشريعة وعزائم الأحكام ، من لا يستشير أهل العلم والدين عزله واجب) فلا بقاء لحاكم مستبد في دولة الاسلام .

تعليل أهمية المشاورة

ومما سبق بيانه يتضح لنا جليا أن المشاورة في نظام الحكم في الاسلام هي ذات أهمية قصوى ، وتعليل ذلك راجع الى أن المشاورة سبيل من سبل معرفة الرأي الصواب ، لأن كل مستشار يظهر رأيه ووجهة هذا الرأي ومدى فائدته ويعرض هذه الآراء ومقارنتها ومناقشتها يظهر الصواب غالبا .

كما أن بالمشاورة استفادة بلا جهد من خبرات الآخرين وتجاربهم التي اكتسبوها في سنين طوال وبجهود وتضحيات . كما أن بالمشاورة عصمة لولي الأمر من الاقدام على أمور تضر الأمة ولا يشعر هو بضررها ، ولا سبيل الى اصلاح الضرر بعد وقوعه ولا يرفعه كونه حسن النية . وفي المشاورة أيضا تذكير للأمة بأنها هي صاحبة السلطان ، وتذكير لرئيس الدولة بأنه وكيل عنها في مباشرة السلطان ؛ وفي هذا وذاك عصمة من الطغيان الذي هو من صفات الانسان ، قال تعالى : ﴿ كَلَّا إِنَّ الْإِنْسَانَ لِرَبِّهِ لَكَنَ طَافٍ ﴾ .

في أي شيء تجرى الشورى ؟ ومن هم أهل الشورى

والمشاورة مع الأمة تجرى في شؤون الدولة المختلفة وفي الأمور الشرعية الاجتهادية التي لا نص فيها ، أي أن رئيس الدولة يستشير في أمور الدين والدنيا ، كما يقول الفقهاء ، فقد جاء في تفسير الجصاص : (الاستشارة تكون في أمور الدنيا وفي أمور الدين التي لا وحي فيها ...) والمشاورة في أمور الدنيا ، أي في شؤون الدولة منها تسيير مثل تسيير الجيوش وعلان الحرب وعقد المعاهدات واسناد المناصب المهمة في الدولة الى مستحقيها ونحو ذلك فلا تكون المشاورة في كل شيء من شؤون الدولة حتى في صغائرها وجزئياتها ، فان هذا غير ممكن ولا مطلوب ولا حاجة اليه ولا منفعة فيه ولا دليل عليه .

أهل الشورى

ولكن كيف تتم الشورى ؟ هل يجب على رئيس الدولة أن يشاور الأمة كلها أو طائفة أو أفرادا منها ؟ فالمستفاد من سيرة النبي (ﷺ) وهديه في الشورى أنه كان يشاور جمهور المسلمين في الأمور التي تهمهم مباشرة ، كما حصل في مسألة الخروج الى قتال المشركين في معركة أحد ، وهذا هو الاستفتاء العام في عصرنا ، فقد استشار الموجودين في المدينة وكان يقول : (أشيروا عليّ) . وكذلك في مسألة غنائم هوازن ، فقد حرص النبي (ﷺ) على أن يعرف آراء جميع المسلمين المشركين في حرب هوازن في مسألة الغنائم التي صارت اليهم ، فقد جاء في أخبارها أن النبي (ﷺ) بعد أن ذكر لهم ما يراه بصدد الغنائم قال الحاضرون : (يا رسول الله رضينا وسلمنا ، قال : فمروا عرفانكم أن يرفعوا ذلك الينا حتى نعلم ، فكان زيد بن ثابت يمر على الأنصار يسألهم : هل سلموا ورضوا ؟ فأخبروه أنهم سلموا ورضوا ولم يتخلف عنهم رجل

(1) د. عبد الحميد متولي ، مبادئ نظام الحكم في الاسلام ، دار المعارف 1966 .

واحد ... الخ) فهذه الواقعة تدل على أن أهل الشورى كانوا جميع المسلمين الذين يتعلق بهم موضوع المشاورة . وأحيانا كان النبي (ﷺ) يستشير بعض أصحابه لا كلهم ، كما حصل في مسألة أسرى بدر ، فقد استشار عليه الصلاة والسلام بعض أصحابه في هؤلاء الأسرى وهل يأخذ منهم الفداء أم لا ؟ وكان رأي أبي بكر أن يأخذ منهم الفدية ويطلق سراحهم فأخذ به ولم يأخذ برأي عمر .

واستشار عليه الصلاة والسلام ، سعد بن معاذ وسعد بن عباد زعمي الأوس والخزرج في مسألة مصالحة غطفان على ثلث ثمار المدينة على أن يرجعوا عن قتال المسلمين في معركة الخندق ، فقالا : يا رسول الله ان كان هذا أمرا من السماء فامض به وإن كان أمرا لم يؤمر به ولك فيه هوى فسمعا وطاعة ، وإن كان انما هو الرأي والمشورة ، فالهم عندنا الا السيف ، فأخذ الرسول (ﷺ) برأيهما وترك موضوع المصالحة مع غطفان .

فهذه السوابق الثابتة في سنة النبي (ﷺ) تدل على أن أهل الشورى ، تارة يكونون جمهور الأمة ، وطورا يكون جميع المسلمين الموجودين وقت المشاورة ويتعلق بهم موضوع المشاورة كما في مسألة غنائم هوازن وهو من قبيل الاستفتاء العام ، وأحيانا يكون أهل الشورى المتبوعين من قومهم كما في مسألة مصالحة غطفان حيث شاور النبي (ﷺ) السعدين ، وهما من سادات الأنصار والمتبوعين فيهم اذ هما زعما قبيلتي الأوس والخزرج وأحيانا أخرى يكون أهل الشورى بعض المسلمين من ذوي الرأي ، كما في مسألة أسرى بدر .

وفي ضوء هذه السوابق ، يمكن القول : ان من يشاورهم رئيس الدولة يختلفون باختلاف موضوع المشاورة ، فان كان من الأمور العامة التي تهم الجميع وجب مشاورة الجميع ان أمكن ، وإلا فجمهورهم ، والا فأهل العقد والحل ، وهم في وقتنا الحاضر نواب الأمة أو مجلس الشعب . وإن كان موضوع المشاورة من المسائل التي تحتاج الى نوع من معرفة وحسن رأى وخبرة شاور رئيس الدولة أهل الاختصاص والمعرفة . وقد أشار الامام القرطبي في تفسيره الى مثل هذا القول ، إذ قال «واجب على الولاة والحكام مشاورة العلماء فيما لا يعلمون وما أشكل عليهم من أمور الدين ووجوه الجيش فيما يتعلق بالحرب ووجوه الناس فيما يتعلق بالمصالح ووجوه الكتاب والوزراء والعمال فيما يتعلق بمصالح البلاد وعمارتها .. الى أن قال قال العلماء : وصفة المستشار ان كان

في الاحكام أن يكون عالما دينا ، وصفة المستشار ان كان في أمور الدنيا أن يكون عاقلا مجربا» .

وقد أبقى أبو بكر رضي الله عنه مجلس الشورى وظل يشاور الصحابة ، وسار عمر رضي الله عنه بسيرة الرسول وأبي بكر ، ملتزما وجوب الشورى ، ولقد ذخرت كتب التاريخ الاسلامي بروائع الآثار في ذلك ، ومن ذلك ما حدث قبل موقعة (نهاوند) فقد وردت الأخبار للخليفة بتجمعات الفرس واستعداداتهم ضد المسلمين الذين كانوا قد احتلوا العراق ، فنادى عمر بالصلاة جامعة فاجتمع المسلمون بالمسجد حيث عقد مجلس الشورى وافتتحه عمر بأن عرض ما وصل له من أخبار ، وسأل المسلمون بأن يشيروا عليه ما يفعل ، وقال لهم : اوجزوا في القول فان هذا يوم له ما بعده ، ووقف طلحة بن عبد الله يدلي برأيه وأعلن طاعة المسلمين للخليفة ، ووقف عثمان بن عفان يقترح أن يندب الجند من الشام ومن الين للزحف الى فارس وأن يقود عمر مسلمي الحجاز وهناك يتولى القيادة العامة ، ثم وقف علي بن أبي طالب ينتقد هذا الرأي ويبين أن جنود المسلمين لو أدخلوا الشام والين لأمكن أن تهب ثورات يشعلها أعداء الاسلام ، واقترح أن يسير ثلث ويبقى الثلثان في كل مصر من الأمصار الاسلامية وأن يبقى الخليفة بالعاصمة يدبر ويمد الجيش بما يحتاج اليه من عتاد ورجال وارتأى المسلمون هذا الرأي وسار عليه عمر⁽²⁾ .

واستنتج الشيخ محمد عبده من ايجاب المشاورة على الحكام وايجاب النصح على المحكومين أن النظام النيابي الديمقراطي واجب في الاسلام قائلا : ان النصح والشورى لا يتمان الا بقيام فئة خاصة من الناس تتشاور وتتناصح اذ ليس في وسع جمهور الأمة القيام بها ، واذا كان ذلك الواجب المفروض على الحاكمين والمحكومين لا يتم الا بوجود هذه الفئة كان تخصيص فريق من الأمة لهذا العمل واجبا عملا بالأصل المتفق عليه : « ما لا يتم الواجب الا به فهو واجب »⁽³⁾ .

ومن هذا يتبين أن دعائم الحكومة في الاسلام هي الشورى ، ومسؤولية أولي الأمر واستمداد الرئاسة العليا من البيعة العامة وهذه دعائم تعتمد عليها كل حكومة عادلة ،

(2) تاريخ الطبري ، ج 2 ص 21 . وفتوح البلدان ، للبلاذري ، ص 312 .

(3) كتاب (السياسة الشرعية) للأستاذ الشيخ عبد الوهاب خلاف ، ص 28 .

لأن مرجعها كلها أن يكون أمر الأمة بيدها وأن تكون هي مصدر السلطات ، وقد قضت الحكمة أن تقرر هذه الدعائم غير مفصلة ، لأن تفصيلها مما يختلف باختلاف الأزمان والبيئات . فالله أمر بالشورى وسكت عن تفصيلها ليكون ولاية الأمر في كل أمة في سعة من وضع نظمها بما يلائم حالهم ، فهم الذين يقررون نظام انتخاب رجالها والشرائط اللازمة فين ينتخب وكيفية قيامهم بواجبهم وغير ذلك مما تتحقق به الشورى ويتوصل به الى الاشتراك في الأمر اشتراكا يحقق أن أمر المسلمين شورى بينهم ، وكذلك نظام المسؤولية وكيف يؤدي رجال الشورى واجب النصح .

وهذا ما يتضح لنا من حرص الدساتير الحديثة بأن تكون ملزمة في أحكامها وشاملة لجميع الرعايا والهيئات التي تعيش تحت علم الدولة وأن تكون الشعوب من معرفة الحدود التي يقف عندها حاكم ومحكوم ، وأن يكون أمينا على حقوقها بوعي ورشد وأن يشترك الشعب بحرية تامة في اختيار نظمه وأن يكون له الحق في ابداء رأيه فيما يتعلق بالمصلحة العامة وأن يكون لهذا الرأي وزنه واعتباره لدى الحكام ولا بد من ضمانه تحمي وتحفظ حريات ومقدسات أي شعب من الشعوب وتمثل هاته الضمانة في سن القوانين ، ولا يستطيع أحد مها كان أن ينزع في حقوق الشعب المشروعة اذا كان واعيا لأمره متاسكا ببعضه متعاوننا في مصلحته يحمي مصالحه الداخلية والخارجية لا يترك أي ثغرة ينفذ منها تخريب (4) .

والمؤمن جندي لا يغفل عن واجبه ، شعاره ﴿ واعدوا لهم ما استطعتم من قوة ﴾ ، وهذا يفيد الاستعداد الدائم واليقظة المستمرة ، وأكبر خطأ ترتكبه أمة من الأمم هو تسويقها في الاستعداد ولا يمكن أن يتدارك اذا لازمته اللامبالاة .

ونكتفي بترديد الأماني حتى يلفنا الظلام ونفقد التمييز بين الخير والشر وقد أثبتت التجارب الكثيرة أن الأمة لا تنهض الا اذا نهض بها قادتها وكانت الرقابة على هذه القيادة أمرا لا بد منه لضمان حسن سيرها ورحم الله أبا بكر فانه كان واعيا لهذه الناحية ، وقد دعى اليها في أول خطبة له بعد أن بويع بالخلافة : «أيها الناس قد وليت عليكم ولست بخيركم فان حسنت فأعينوني وان أسأت فقوموني . والقوي منكم

(4) العقد الفريد ، ج 1 ص 47-4 .

ضعيف عندي حتى آخذ الحق منه ان شاء الله ، أطيعوني ما أطعت الله ورسوله ،
فاذا عصيت الله ورسوله فلا طاعة لي عليكم ...»⁽⁵⁾ .

وهذه دعوة للأمة بأن تراقب ، وتعريف لها في نفس الوقت بواجبها تجاه حكامها
والقيادة البشرية مهما بلغت من الرشد تبقى خاضعة للعوامل الانسانية من عجز أو
قصور أو هوى .

والمنهج النموذجي الذي وضعه الاسلام لهذه القيادة هو أن تأخذ بالشورى ، وهذا
ما يجب أن تتبناه كل قيادة في جميع شؤون الحياة بشكل عملي وفعال ، وخاصة وأنه
مرن لا جهود فيه وتدريب على تحمل المسؤولية ، وتربية على الحرية في ابداء الرأي
ومحك لتلافي الأفكار واستخلاص ما صلح منها ، وفي نفس الوقت دعوة الى الأصلح
في كل الأمور ومباشرته لا يعدم رشدًا وتركه لا يعدم غيا .

واذا كانت طبيعة الحكم قبل الاسلام تقوم على الاستبداد الفردي المطلق دون
ضوابط أو قواعد تذكر باستثناء العرف السائد الذي يفرضه سلطان الحاكم أو أمراؤه
المزود بالوساطات والشفاعات ممزوجا بالأهواء والمصالح الشخصية فاقداً للروادع
والزواجر الداخلية⁽⁶⁾ . فلما جاء الاسلام وتأسست دولته على أول دستور مكتوب
عرفته الانسانية جاء منظماً لشؤون الدين والدنيا معا حاكماً لتصرفات الأفراد مبيناً
حقوقهم وواجباتهم بصفة عامة لهم الخطوط العامة ، ومنه اقتبست الانسانية مثلها ،
وطرق التقنين المكتوب لحماية الفرد والجماعة ، لا فرق بين الانسانية جمعاء ، واعتبر
الفرد لبنة أساسية في الأمة واعتبر مسؤولاً عن تصرفاته كلها .

ونرى مبدأ الشورى من صفة جماعة المسلمين ، فهي أعمق في حياتهم من مجرد أن
تكون نظاماً سياسياً للدولة بل هي طابع أساسي للجماعة كلها يقوم على أمرها ثم
يتسرب الى الدولة على الرغم من أنهم كانوا قبل الاسلام في فوضى من الأفعال
والأخلاق والسلوك. لا يخضعون لسلطان ولا يقررون بنظام ولا ينخرطون في سلك
يسيرون على الأهواء ويركبون العمياء، ومبدأ الشورى فرض على الحاكم
في الشؤون العامة.

(5) السياسة الشرعية ، لابن تيمية ، طبعة مكتبة أنصار السنة ، ص 26 وما بعدها .

(6) د. أحمد شلبي : السياسة والاقتصاد في التفكير الاسلامي ، طبعة مطبعة النهضة ، سنة 1964 ،

ص 91-96 .

ومن جهة أخرى فرض على أصحاب الرأي ألا يتأخروا في ابدائه وكتمائه لأنه اخلال خطير بواجب المشاركة في أعباء الأمة وإذا كانت النصيحة نوعا من ابداء الرأي وفريضة في قول الحق فانها منتهى الحرية والقول في اعلانها عند الحاجة .

ولا يمكن أن يتحقق هدف الشورى الا اذا تمتع كل فرد بحرية تامة في ابداء رأيه دون خوف أو رياء أو مجاملة ، أما اذا ترددت الأصوات فان ذلك دليل قاطع على انحراف الاستشارة عن هدفها واذا كان هذا المبدأ مبكر في الجماعة الاسلامية وعميق وذاتي ويتميز بالمرونة لكي يتلاءم مع الزمان والمكان وهذا من صفات النظم الاسلامية كلها⁽⁷⁾ لأنها ليست أشكالا جامدة ولا نصوصا حرفية اذ هي في حقيقتها روح تنشأ عن استقرار حقيقة الايمان في القلب وتكييف الشعور والسلوك هذه الحقيقة والبحث في أشكال الأنظمة الاسلامية دون الاهتمام بحقيقة الايمان لا يؤدي الى نتيجة «وقد يبدو لأول وهلة لمن لا يعرف حقيقة الايمان بالعقيدة الاسلامية أنه كلام عام غير مضبوط» لأن الأصول الاعتقادية البحتة تشمل حقائق نفسية وعقلية لها أثرها وفعاليتها في الكيان البشري تهىء لافراز أشكال معينة من النظم وتحت أوضاع معينة في الحياة البشرية ثم تأتي النصوص مشيرة الى هذه الأشكال والأوضاع لتنظيمها لا لتخليقها وتنشئها ، وهذا يفترض بطبيعة الحال وجود مسلمين وايمان وحتى يوجد المسلمون المؤمنون حقا ينشأ النظام نشأة ذاتية يناسبهم في بيئتهم وأحوالهم⁽⁸⁾ .

(7) د. محمد يوسف موسى ، نظم الحكم في الاسلام ، طبعة معهد الدراسات الاسلامية ، مطبعة الحسين التجارية 1950 ، ص 50 وما بعدها .

(8) في ظلال القرآن ، السيد قطب ، الجزء السابع ، سورة الشورى .

الهيئات الاستشارية
في القانون الجزائري

المبحث الأول الهيئات الاستشارية

اختلفت الآراء حول موضوع الهيئات الاستشارية وكيفية تعريفها ، شأن أى موضوع يحظى باهتمام كبير ، لذلك نرى أن هذا الموضوع له أهمية خاصة في دراسة تنظيم الاداري والذي سوف نفضله فيما بعد .

ويبدو أن الانسان يعيش في وسط دوامة كبيرة من البدائل التي يمكن اتباعها في كل شؤون حياته ، وعليه أن يختار احداها عند كل موقف يتعرض له لأنه دائماً في حالة اتخاذ قرارات خاصة به أو تدخل تحت مسؤولياته وسلطاته . وكلما ازدادت مسؤوليات تبعها بالضرورة زيادة اتخاذ القرارات واختيار البدائل عند اعتراض موقف يتعذر على من يواجهه من الادارة ايجاد الحل المناسب له في الوقت المناسب وتحت ظروف معينة ، ولذا فان الاداري يلجأ الى من يرى فيه القدرة على ايجاد حل المناسب له ، وهنا تكمن أهمية الاستشارة⁽¹⁾ .

غموض كلمة مشورة

يبدو ان وحدات المشورة والمعاونة من الكلمات الغامضة والمربكة ، سواء في اللغة الانجليزية أم في اللغة العربية .

فكثيرا من الفقهاء الأجانب من يستخدم كلمة Stoff بمعنى المشورة . ويستخدمها كثيرون لتعني أشياء كثيرة ، كما أنه ليس هناك اتفاق حول معناها⁽²⁾ .

ويسمىها الفقيه فيفتر adjectives Taks ، أي أعمال اجرائية ، ويعرفها بأنها أعمال

(1) أنظر مقال د. محمد سعيد السيد شلبي ، «الأسلوب العلمي لاتخاذ القرارات الادارية» ، اصدار المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ص 1 وما بعدها .

(2) أنظر : د. سيد الهواري ، التنظيم ، دار المعارف بمصر ، الطبعة الأولى ، سنة 1972 ، ص 155 .

غير مباشرة ، ذلك أن التفرقة بين هذه الأعمال والأعمال المباشرة يجب أن تكون رأيته بين الأنشطة التي تدعم أو تساعد تلك الجهود مستخدما في ذلك لف Supportvesactivtres (3) .

فهو أعمال لا تستخدم في تحويل شكل السلع المنتجة بشكل مباشر ، أو العمل الذي يستخدم في خلق منفعة لدى المستهلك (4) .

وفي ذلك يقول أرنست ديل : ifinition stoff given by authorities or business :
anagement after tend to be vague contradicory and lackiq in precision

وفي هذا الصدد يرى جورج تيري في توضيحه لمفهوم ال Stoff أن الشخص المعاو أو المستشار هو الشخص الذي له سلطة على الأفكار فهو الشخص الذي ينصح .
ان كلمة مستشار أو مشورة غير كافية لتعني كلمة استشارة ، ان المشورة تع الحصول على البيانات التفصيلية والدراسة الكاملة ، وقد تكون في عمليات متخصص أو في عمليات عامة .

تعريف الهيئات الاستشارية

يعرفها الأستاذ حمدي أمين عبد الهادي بأنها تلك الأجهزة التي بحكم تخصصها بها الأمور تعتبر أقدر أجهزة الدولة على تزويد وحدات الادارة العاملة بالرأي والمشو في شؤون الوظيفة العامة ، سواء من الناحية القانونية أو من الناحية الفنية والحقيقة أن كفاية الادارة تتوقف الى حد بعيد على كفاية هذه الخدمة الاستشارية فالادارة تنطوي على مشاكل بشرية ، ومن ثم تكون معالجتها على نحو انسا أفضل (5) .

ويعرفها الأستاذ محمد فؤاد مهنا بأنها تلك الهيئات الاستشارية «الهيئات الفنية التي تعاون أعضاء السلطة الادارية بالآراء الفنية المدروسة في المسائل الادارية ال

(3) George TERRY. of Management (III Richard I 1953) PP. 191-193

(4) أنظر قاموس المورد ، تأليف منير البعلبكي ، دار العلم للملايين ، بيروت .

(5) أنظر رسالة دكتوراه مقدمة الى جامعة القاهرة من قبل حمدي أمين عبد الهادي في «نظرية الكفاية الوظيفة العامة» دراسة الأصول العامة للتنمية الادارية وتطبيقاتها المقارنة ، ص 482 .

تدخل في اختصاصهم . وتتكون هذه الهيئات من عدد من الأفراد المتخصصين في فرع معين من فروع المعرفة يجتمعون في هيئة مجلس للمداولة والمناقشة والبحث وابداء الرأي في المسائل التي تعرض عليهم» (6) .

وطبيعتها استشارية ، بمعنى أن آراءها لا تلزم الرئيس الاداري قانونا وان كان لها في الغالب قوة تأثير عليه تستمدّها من قيمتها الذاتية بوصفها آراء صادرة عن رجال فنيين ذوي خبرة واسعة في المسائل التي يطلب منهم ابداء الرأي بشأنها .

ويعتبر انشاء مثل هذه المجالس من أفضل أساليب الادارة لما لها من مزايا مؤكدة في توجيه سير الادارة في الطريق السليم . وفائدة هذه المجالس لا تقتصر على معاونة أعضاء الادارة المركزية ولكنها تفيد أيضا في معاونة أعضاء السلطات اللامركزية .

ان العمل الاستشاري عمل عقلي في أساسه ، لذلك فان جوهره هو الفكر ويعتمد على التفكير الموجه نحو التأكد من أن مختلف أجزاء المنظمة تتشابه بحيث تؤدي عملها بأكبر قدر ممكن من الفاعلية ، كما يعرفها كل من الأستاذين يسرى قنصوة وأحمد رشيد بأنها العمل الاستشاري ، يشمل في جوهره جمع الحقائق والتخطيط والتنظيم ونشر الحقائق وترتيب البيانات ووضعها في الصيغة الملائمة للفادة منها ، وهي من أولى واجبات أجهزة المشورة التي تهتم بأعمال التسجيل والاحصاء في شتى صورها (7) .

وعندما تستعين المنظمات أو المنشآت بالخبرات الاستشارية للحصول منها على معلومات أو خدمات لحل مشكلاتها تختلف المواقف التي يتخذها المسؤولون بالجهة طالبة الاستشارة (وخاصة عندما يكون الاستشاري من خارج المنظمة) ، وكذلك الاستشاريون تجاه العملية الاستشارية ، فقد يرى كثير من المديرين والمستشارين أن العملية الاستشارية كما لو كانت مجرد عملية تبادل ، معلومات تبدأ من المدير الى المستشار ثم تعود من المستشار الى المدير ، ويقدمون مبررا لهذا النموذج من العلاقة على

(6) د. محمد فؤاد مهنا ، القانون الاداري في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني (ب 1 مقارنة) ط 1967 . دار النهضة ، ص 653 .

(7) محمد يسرى قنصوه ود. أحمد رشيد ، التنظيم الاداري وتحليل النظم ، دار النهضة العربية القاهرة 1972 ، ص 107-108 .

أنه يسمح ببعض المشاركة والتعاون من الجانبين لأن كل ما يتطلبه الأمر هو ضمان التبادل الحر للعمليات بين الطرفين دون عقبات ، فافتراض أن العملية الاستشارية سوف تحقق أغراضها بعد ذلك ... والواقع غير هذا ، لأنه اذا كان ما يسعى اليه المدير هو المعاونة الحقيقية ، فان المسألة لا تتعلق باتاحة المعلومات المطلوبة فقط ، ولكن بتحويل هذه المعلومات الى نشاط بناء هادف وفعال .

وقد أدت هذه النظرة الى تشبيه العلاقة بين المستشار والمنظمة كالعلاقة بين الطبيب ومريضه ، وهي من التشبيهات المحببة في مهنة الاستشارة ، لأنها تعبر عن المكانة العالية والعائد الكبير للطبيب للحفاظ على المريض والعمل على شفاؤه ، والمستشار هنا عليه أن يتقصى العلل والأخطار وموضعها من المنظمة ومن ثم يوصي بالعلاج أى بالمعلومات التي يد بها المنظمة كما يفعل الطبيب .

وفي كثير من الأحوال يصعب على المنظمة أن تتمكن بنفسها من استخدام المعلومات التي أمد بها الاستشاري ، كما أن اقتراحات الاستشاري الخارجي قد لا تلقى قبولا لدى الاخصائيين بالمنظمة العميلة الذين يعتقدون أنهم أكثر كفاءة منه ، وفي هذه الحالة تقتصر مهمة الاستشاري على أن يبين للمدير الطريقة التي يمكنه بواسطتها استخدام المعلومات لحل مشكلاته .

ومن الصور التي تواضع الناس عليها في وصف العلاقة بين العميل والاستشاري بوجه عام أنها عملية شراء وبيع ، والسلعة هي المعلومات أو الخدمات التي يبيعها الاستشاري وتشتريها المنظمة أو المنشأة طالبة الاستشارة ، وهي التي تحدد المطالب التي تحتاج اليها ، هل هي معلومات ترغب في معرفتها لتحسين الأداء بها أو أنشطة ترغب في مزاولتها ؟ ونظرا لأن المنظمة تشعر أنه ليس لديها الوقت والمقدرة للقيام وحدها بهذا الجهد فانها تحتاج الى الاستشاري لكي يسدى لها هذه الحاجة .

ان نجاح هذا النموذج في الاستشارة يتوقف على افتراض أن المنظمة العميلة قد حددت فعلا ما تحتاج اليه وأنها أبلغت المستشار رغباتها بطريقة سليمة وأنها قد قيّمت

(8) كال نور الله ، الأجهزة المركزية للخدمة المدنية في الدول النامية .

- مقدمة المبادئ الأساسية والتجارب الرئيسية ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، القاهرة 1970 ،

فكرة المستشار على امدادها بما تحتاج اليه من معلومات وخدمات ، وأنها قد فكرت في
تسج استخدام الاستشاري ونتائج تنفيذ توصياته والواقع أن هذه الافتراضات نادرا
ما تتحقق في التطبيق ، فكثير من المديرين يجهلون حقيقة ما يعترهم من مشكلات
ولا يتوقع منهم كشف هذه الحقيقة بأنفسهم ، لأن الكثيرين منهم يشعرون فقط
بأن الأمور لا تسير على ما يرام وأن الأوضاع يمكن أن تتحسن ولا توجد لديهم
الوسائل التي يترجمون بها مشاعرهم الى مطالب محدودة ، لذلك فقد يحدث كثيرا أن
ما يقدمه الاستشاري من معلومات ليست هي ما تحتاج اليه المنظمة في الواقع . ان
حقيقة ما تحتاج اليه هو المعاونة للتغلب على المصاعب التي تواجهها .

هذا النوع من الاستشارة يكاد لا يوجد الا في مجال الادارة العامة ، أي
الحكومية ، حيث تنشئ الحكومات أجهزة مركزية للتخطيط أو للوظيفة العامة أو
كمجلس الدولة ... الخ . هذه الأجهزة تعطي استشارتها لمختلف وحدات الجهاز
الاداري للدولة والهيئات العامة مجانا ، أي بدون مقابل تدفعه الجهة طالبة الاستشارة
ذلك لأن الموظفين بهذه الأجهزة إنما يتقاضون مرتباتهم من جهاتهم الأصلية التي
أنشئت لهذا الغرض) .

ولعل أبرز الأمثلة على الأجهزة التي تقدم الاستشارة المجانية الأجهزة المركزية
لخدمة المدنية التي أنشئت تقريبا في جميع دول العالم لمواجهة الحاجة الى وضع اطار
عام وموحد للقواعد التي تطبق على العاملين في أجهزة الدولة والتثبت من مراعاتها .
أما الدكتور سيد الهواري فيرى بأنها تلك الأجهزة المعاونة في تخفيف العبء
النهني والعصبي على الادارة العليا والمساهمة في التنسيق والوحدة في الجهد الجماعي (9) .
أما الأستاذان جون م. فيفتر وفرانك ب. بسرود فيعرفان الاستشارة بأنها
انشاط التكميلي الذي له آثار غير مباشرة . ويلاحظ أنها يقسمان العمل الاداري الى
عمل مباشر في تحقيق الأهداف وهو العمل التنفيذي . أما العمل الاستشاري فهو
تكميلي له آثار غير مباشرة (10) .

(9) أنظر المادتين 12 و 13 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية الجزائرية ، بموجب الأمر رقم 66-133
مؤرخ في 1966/6/2 .

- د. سيد الهواري ، التنظيم ، المرجع السابق ، ص 174 .

(10) جون م. فيفتر وفرانك ب. بسرود ، ترجمة الدكتور محمد توفيق رمزي ، مراجعة خير الدين عبد
الغنى ، مكتبة النهضة المصرية 1965 .

- ويرى لويس رولان أن للاستشارة دورا سلبيا ، ويقرر بأن الرأي الذي يدلي به ما هو الا وجهة نظر عقيمة ، تلك الوجهة التي يغالي فيها دائما فلا ينتج العمل الاستشاري أثارا قانونية فحسب بل يؤثر على بعض المفاهيم في القانون الاداري ويعقدها ويجب على السلطة المستشارة احترام الاختصاص الاستشاري⁽¹¹⁾ .

كما تعرّف بأنها الجهة التي تقدّم خدمات متخصصة في مجالات مختلفة كالقانونية والمالية والأفراد والبحوث والتخطيط والعلاقات العامة⁽¹²⁾ .

ويرى العميد سليمان محمد الطهاوي بأنها هيئات ادارية تقوم أصلا لمعاونة الهيئات التنفيذية الرئيسية ، فهي من هذه الناحية شبيهة الى حد ما بالهيئات الفنية المساعدة مع اختلاف وظيفتها ، لأنها تنحصر في الاعداد والتحضير والبحث ، ثم تقديم النصح للجهة الادارية التي تملك اصدار القرار⁽¹³⁾ .

ثم تلزم الادارة قانونيا أحيانا بأخذ رأي الجهة الاستشارية ، كما في اللجان التأديبية ، وعقود الصفقات التي تتجاوز مبلغا معينا .

كما يعرفها مارشال ادوارد ديموك بأنها ذلك التنظيم الاستشاري المخصص للتأمل والتفكير ، ويقدم خدمات متخصصة في مجالات القانون والمالية والأفراد والبحوث والتخطيط والعلاقات العامة⁽¹⁴⁾ .

(11) الادارة العامة ، مارشال ادوارد ديموك ، وجلاديز اوجدن ديموك ، ولويس و. كوينج ، ترجمة ابراهيم علي البرلسي ، مراجعة وتقديم د. محمد توفيق رمزي ، الناشر : مؤسسة الحلبي وشركاه للنشر والتوزيع ، القاهرة فبراير 1967 ص 175 وما بعدها .

(12) الادارة العامة ، تأليف مارشال ادوارد ديموك ، جلاديز اوجدن ديموك ، لويس و. كوينج ، المرجع السابق ، ص 176 .

(13) د. سليمان محمد الطهاوي ، مبادئ علم الادارة العامة ، الطبعة الرابعة ، 1979 ، دار الفكر العربي ، ص 100 .

(14) الادارة العامة ، تأليف مارشال ادوارد ديموك ، جلاديز اوجدن ديموك ، لويس و. كوينج ، المرجع السابق ، ص 177 .

V.M. Hauriou precis de droit administratif et de droit public sérey 9é édition 1927, P. 88 s

د. سليمان الطهاوي ، مبادئ القانون الاداري ، الكتاب الأول ، دار الفكر العربي ، طبعة 1973 ، ص 300 .

د. سليمان الطهاوي ، مبادئ علم الادارة العامة ، دار الفكر العربي ، ص 93-100 .

مفهوم الادارة الاستشارية عند هوريو

ان مفهوم الادارة الاستشارية كان قد أثبت من العميد هوريو ، فان هذا المؤلف المشهور قد بث طريقة للادارة ، ان الموظف الاستشاري يمكنه أن يفهم كتعبير قانوني عن آراء تصدر بصورة فردية أو جماعية حيال سلطة ادارية هي وحدها مؤهلة لاتخاذ القرار الذي يصدره بتوجب الرجوع الى الاستشارة .

ان تعريفا كهذا بالرغم من عموميته يسمح بتحديد العلاقات الأساسية المتخذة من قبل الجهة الاستشارية .

ان تحديد هذه العلاقات يستلزم مع ذلك بعض التدقيق .

ان مفهوم الجهة الاستشارية يجب أولا ، التوسع في كنهه ، ان المبدأ الديمقراطي يتطلب أن يكون كل مواطن بمفرده أو من خلال الجماعة قادرا على التعبير عن رأيه .

ان نظرة موسعة للمفهوم الاستشاري قد تؤدي بهذا الشكل بأخذ تمام الحياة الاجتماعية في الحساب وأن هذه الحياة تتميز بالتعبير عن الآراء بصورة غير محددة .

وانه اذا كانت حقيقة كهذه لا يمكن أن تؤدي الى مفهوم الادارة الاستشارية فانه لا يجب اهمالها فانها تشكل الأساس الاجتماعي للاستشارة ، وأنها كذلك من جهة أخرى غير معفاة من النتائج القانونية ، فمن ناحية البوليس الاداري على سبيل المثال فان القاضي يحلل الحالة التي وقعت من قبل ظهور بعض الآراء لأجل أن يثبت شروط ممارسة الاختصاص في الصلاحية (15) .

ان فكرة الدستور تسمح بوضع للوظيفة الاستشارية في هذا النطاق الأنف الذكر انها تعني وجود استشارة مختصة قضائيا بالنسبة للتعبير المنتشر الغامض وغير المنظم يختلف الآراء .

فانها - أي فكرة الدستور - تنقل وظيفة الاستشارة من نطاق الواقع (برغم من

(15) قضية بوليس السينما ، شركة الأفلام ، حكم مجلس الدولة الفرنسي في 1959/12/18

V. en matière de police de cinema C. 18 Décembre 1959, Soc des films Lutétia D. 1960

171 Note P. Weil.

V.M. Hauriou Op Cit

امكانية وجود نتائج قانونية) إلى نطاق الحقوق ، وأنها لتظهر في الالتزام أو الترخيد المعطي للسلطة المستشارة أن تلتزم الرأي بصدد مشاريع قراراتها .

ان تحديد السلطة المستشارة يستلزم بعض الملاحظات فانه من المهم ابداء الرأي حول المعنى اللازم اعطاؤه ، للسلطة الادارية ، وهل انه من الواجب اعتباره كالسلطة الحكومية .

انه من الممكن قانونيا أن نثبت كذلك الحد الذي يفصل القانون الدستور والقانون الاداري ، انه من الناحية القانونية فان الفصل (التمييز) هام ، ونظرية فع الحكومة تسمح بتقييد مفهوم الاستشارة عندما يقوم هذا المفهوم على حالة ه الفعل . ويبدو لنا أن تحديدا كهذا يجب اهماله فانها تؤدي لرد الطابع الأساس للوظيفة الاستشارية وذلك لأسباب حقوقية بسيطة ، ان مذهب القانون العام يقر من ناحية أخرى نسبية تمييز كهذا عندما لا تعتبره ظاهريا (16) .

ان معنى العلاقات بين الجهة المستشارة والسلطة التي استشارته يؤدي مع ذلك ا مفهوم محدد للاستشارة ، فهو يبعد من حقل الطبيعة تعبير الآراء الصادرة حيا التابعين لها ، ان التعبير عن آراء كهذه (بصدورها من نشاط المجالس ونشا الاستعلامات والاستفسارات وحتى الأجوبة عن الأسئلة البرلمانية) لن يكون م الممكن اعتباره متعلقا بالوظيفة الاستشارية (17) .

وانه لن يكون الأمر بخلاف ذلك إلا اذا تعلق الأمر بسلطة حكومية أو ادارية هكذا فان الادارة الاستشارية تثير حقيقة عضوية يجب التصدي لأهميتها (18) .

ويمكننا أن نعرفها بما يلي :

انها هيئات - أو أفراد - متخصصة تتكون من فنيين ذوي خبرة واسعة يبدو آراء مؤكدة وغير ملزمة لتخفيف العبء عن الادارة ومساعدتها .

G. Vedel. les bases constitutionnelle du droit administratif E.D.C.E 1953-1954, (16)

21 s.

V.A. Mathiot Bureaucratie et démocratie E.D.C.A, 1961, P. 11 s (17)

L'Administration consultative par Yves Weber P. 1 Imprimerie 1968 (18)

أهمية الاستشارة وضرورتها

تمهيد : لقد أصبحت الحاجة ماسة الى الاستشارة لما تحتوي عليه من مقاصد وأهداف متنوعة . وتتجلى من خلال التطور التاريخي الدواعي والأسباب المؤدية الى ضرورة وجود ادارة استشارية . وإذا كان الحرص على الفعالية يشغل بال الادارة الداخلية فان تمثيل المصالح وفكرة الضمان من مطالب الجماهير .

وإذا كان عامل الفعالية غير مجهول في عهد الحكومة الليبرالية فان الادارة الحديثة اليوم في حاجة ملحة اليه . ونتج عن توسع مجالات تدخل الدولة تخصص دقيق للمرافق الادارية العامة وتعقيد كبير للمشاكل التي تتطلب حلولاً لها⁽¹⁹⁾ .

ولعل ذلك يرجع الى التقدم العلمي والفني الذي لعب دور الدافع الى الزيادة في عدد الهيئات الاستشارية في جميع المنظمات⁽²⁰⁾ . وإذا كان المجال الاقتصادي والاجتماعي يكون الأرض الخصبة لتطور اختصاصات وتدخلات الدولة ، حيث توجد ضرورة أكثر لمعرفة الأساليب الفنية ، فان ظاهرة نشاطات الدولة انما هي في الواقع ظاهرة عامة . وكما أشار الى ذلك ماتيو فان المساهمة في المجال الاجتماعي والصحي والتربوي والعلمي والعسكري يجب أن تكون قواعد وأسس وذات طابع فني والآباء بالفشل⁽²¹⁾ ، وإذا كانت هذه الملاحظات بديهية في الظاهر ، فانها تأخذ طابعا خاصا في التحول الجديد ، هذا بالرغم من أن الغرض الوحيد للنشاط الاداري كان هو المحافظة على الأوضاع السائدة والسهر على عدم عرقلة سير المجتمع الحر . وليس أدل على ذلك من مبدأ استقلال المالية العامة ومبدأ حرية التجارة والصناعة . أما اليوم فان التحول يختلف تماما عن ذلك اذ أنه - أي التحول - بدأ يأخذ أهمية يوما بعد يوم⁽²²⁾ . وهكذا فان الادارة الحديثة تهدف الى ممارسة نشاطاتها على ضوء تحول مقصود وهادف للهيكل الاجتماعية والاقتصادية ، ومن ثم يمكن القول بأن مهمة الادارة تغيرت في حد ذاتها ، اذ أصبحت تتجلى في صورة تنبؤ بالمستقبل وتنفيذ عمليات ذات تعقيد مستمر ومتزايد . فلم تعد مهمتها تقتصر على تقديم خدمات متنوعة

(19) V.I.I.S.A Compte rendu général J. Stassen et J. Pembour.

(20) V. Fritz Morstein Marx the Administrative State Chicago 1957 P. 13 s

(21) V.A. Mathiot. Bureaucratie et Democratie E.D.C.E. 1961 P. 16 s.

(22) د. حنفي محمود سليمان ، الادارة منهج تحليل ذاتي ، طبعة دار الجامعات المصرية ، ص 210 وما بعدها .

ومنعددة فحسب بل امتدت الى استعمال أساليب وطرق دقيقة خاصة تنسجم فيما بينها في سير تحقيق غرضها المنشود⁽²³⁾ .

ويتجلى هذا التحول من خلال التجربة الفرنسية في مجال التخطيط ، كما أنه يمس عدة قطاعات قديمة للنشاط الاداري . وعليه فان النشاط الاداري في مجال الأعمال يعطي صورة حقيقية واضحة للتحول السالف الذكر حيث تنتقل من أعمال المحافظة وهي ذات طبيعة عملية⁽²⁴⁾ . واذا كانت الدعوة الى النشاط الاستشاري في عهد نابليون تركز على مبدأ تحقيق نظام منسجم لدواعي الفعالية ، فانها اليوم - أي أن الدعوة الى النشاط الاستشاري - تمتاز بطابع اداري فني ، فالالتجاء الى الفنيين أصبح ضروريا وملحا في عصر الادارة الحديثة⁽²⁵⁾ .

وتأسيسا على ما تقدم فان المبادئ لا تزال سارية المفعول ومثلها مجلس الدولة الفرنسي الذي كان ينسجم مع الغرض من انشائه .

ومن أجل فعالية الادارة التي يجب عليها مراعاتها في عدة افتراضات ، فان الاستشارة قد تطورت نتيجة لذلك .

واذا كانت الدولة قديما تقتصر على قدرتها الداخلية ، فان الحقيقة حاليا توجب وتفترض عليها ألا تعيش في نظام مغلق لأنها مضطرة الى الالتجاء الى الخبراء والفنيين من القطاع الخاص⁽²⁶⁾ .

ويعتبر النشاط الاستشاري أسلوبا فعالا ودعامة يضمن حياة النشاط الاداري الذي لا يستطيع النهوض بدون الكفاءات الفنية . ولذلك أصبحت الاستشارة أمرا لا يمكن للادارة أن تستغنى عنه لطابعها الفني ولكنها مع ذلك فقدت بدايتها وسهولتها التي كانت تتميز بها ، اذ أن محتواها قد توسع في الوقت الحاضر .

(23) د. سليمان محمد الطهاوي ، الوجيز في القانون الاداري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، طبعة 1975 ، ص 233 .

V.A. de Laubadere l'évolution de la notion juridique d'urbanisme. Mélanges offret (24) à Marcel Laborde-Lacoste, Bordeaux P. 275 s. Bière, 1963

V.A. Matihot loc. Cit. P. 16. Ellul, la technique ou l'enjeu du siècle A. Colin 1954. (25) P. 224 s.

V.B. Chenot, les institution Administrative françaises op. Cit P. 121. s. (26)

وإذا كانت الاستشارة تسير وتمهد الطرق للنشاط الإداري فإننا نعتقد بأنه لا بد من اللجوء الى الكفاءات الفنية لضمان تنفيذ القرارات ، وهذا ما ذهب اليه كثير من فقهاء منذ القديم (27) .

ان تحديد مفهوم الاستشارة يتضمن غموضا إلا أن هذا لا يمنع من اعطاء فكرة عن استشارة اذا ما أبرزنا الى الوجود بعض المظاهر التي تبين الاطار الذي تتجلى فيه رورة الاستشارة .

ومن هذه الناحية نجد أنفسنا أمام ملاحظتين هامتين مرتبطتين ببعضهما من حيث التطبيق وان كانت احدهما تكن في الأخرى .

أولها : ضرورة سهر الإدارة على تمهيد الطريق لنشاطها بالالتجاء الى الخبراء ذوي كفاءات الفنية ، ومن هنا يتضح لنا أن دور الاستشارة يضمن ويحقق للإدارة اطلاع الفرعي على المشاكل والمهام سواء داخل الإدارة أو خارجها .

ثانيها : ضمان فعالية تنفيذ القرارات في الاطار الإداري ، ومن هنا يسهل ربط معلومات بالنشاط الإداري . إلا أن هذا لا يتيح للإدارة الاتصال بالعالم الخارجي .

ومن خلال هذا الدور يبرز بوضوح أنه يستحيل على السلطة الإدارية أن تمارس باطها تكون أسسه الفنية ودعائه خارجة عن اختصاص الإدارة . الأمر الذي يحتم لجوء الى الخبرة الفنية من الخارج ، هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فان تحديد عية الخبرة التي تحتاج اليها الإدارة يبدو أمرا في منتهى الصعوبة ذلك أن عددا بيرا من المعطيات التي هي في واقعها راجعة الى الإدارة وهيكلها تزيد في تعقيد أمر ديد نوعية الخبرة السالفة الذكر (28) .

وقد يعتقد البعض أن الإدارة في حد ذاتها فن لأنها علم مرتبط بفن إدارة المصالح نتلفة . ولكن هذا الفن عام ومجرد يمس جميع المجالات ، ويجب أن يكون هذا الفن مالا ومصحوبا بالأساليب الخاصة الأخرى ، التي تتجلى في تقسيم العمل لتعدد المرافق مامة ، كما تنقسم بدورها الى فروع أكثر تخصصا .

V. not. Léon Aucoc, Conférences sur l'Administration et le Droit Administratif, (27)

Dunod, 3e édition, Paris, 1885, P. 367.

(28) د. فؤاد العطار ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، طبعة 1976 ، ص 155 .

ذلك أن تلك المرافق ذاتها تجد نفسها في حاجة الى تخصصات أخرى ، بعد اذ أصبح المجال الذي تتدخل فيه الدولة واسعا ، بحيث امتد الى جميع مرافق الحيا ومظاهرها ، سواء أكانت هذه المظاهر اجتماعية أو اقتصادية تربوية أو ثقافية .. الخ (29) .

ومن بين الفنيات التي تلتجئ اليها الادارة ، نجد منها ما يحتل مركز الصدار وهو الصياغة القانونية أو فن القانون .

وتتجسد الصياغة القانونية في فرنسا في انشاء مجلس الدولة ، والمعنى العا والعادي للصياغة القانونية هو أن تخضع الدولة للقانون وللقانون وحده - ومن هذ الناحية يبدو أننا نعني بها الأسلوب العام الذي تمارس بمقتضاه الادارة نشاطها (30) .

ولمزيد من الايضاح فان الصياغة القانونية تعني أن تحترم الادارة الاطار القانوني الذي تتصرف داخله فلا تتعداه . لأن شأن القانون هو أن يرسم لنا مجال الشرعي للمهمة الاستشارية تضمن تطبيق الادارة والقانون .

فتدخل مجلس الدولة باعتباره هيئة استشارية لا يعني ضرورة اعتبار تدخل قاضيا فاصلا في النزاع .

كما يضمن المجلس بدوره للنشاط طبيعة قانونية في مستوى أعلى . الا أن هذا يمنع من وجود هيئات أخرى أدنى منه تقوم بدور الاستشارة (31) .

وهذا يتجسم في وجود هيئة استشارية في كل وزارة في المجالين القانوني والقضائي ، ان الصياغة القانونية تقوم الأساليب الأخرى وترجمها الى لغة القانون وهذا ما يسبغ عليها صبغة العموم .

واذا كان لا يمكن تجاهل الدور القانوني الاستشاري لمجلس الدولة ، الا أنه قد تضاعف بالرغم من أن فقهاء القانون (والمصالح المتخصصة في مجال الادارة يعلقون عليه

V.B. Cournay, l'Administration, P.U.F. Collection «que sais-je» 1962. P. 9 s. (29)

(30) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري المصري ، السنة الثالثة ، حكم رقم 227

ص 839 .

. André Andieux, le rôle consultatif du conseil d'Etat Livre jubilaire, Sirey, Paris (31)

1952, P. 395, s.

أهمية خاصة) . ولسنا مبالغين اذا قلنا بأن النشاط الاداري مدين بوجوده الى النشاط الاستشاري قدر حاجته الى النشاط القانوني كله (32) .
وليس أدل على ذلك التقارير التي قدمت في بيان النشاط الاستشاري .

الاستشارة والأنظمة الحديثة

اعتنقت معظم النظم الحديثة مبدأ اشراك الشعب بإدارة دفة الحكم وابتدأت بقبول ممثلين عنه ، وان كانوا من الناحية التاريخية لا يمثلون سوى طبقة معينة وهي الاقطاع والكنيسة ، وأول ما بدأ في انجلترا بالزام الشعب الملك أن يعتمد لممثلي الشعب مجلسا الى جانبه يشاركه في ابداء الرأي وعرض ما يحتاجه من طلبات وان كانت هذه الصورة ليست كافية لتحقيق مبدأ الشورى في الاسلام وتطور الأسلوب واتسع أكثر للتقرب من المحكومين واجتذاب من يمثلهم ، ثم اندلعت حرب الاستقلال في الولايات المتحدة الأمريكية ضد انجلترا وتبعتها الثورة الفرنسية ضد حكم الملوك والاقطاع ، وصدر ما يعرف بحقوق الانسان ، ومن بعدها تطورت الحركات الثورية في العالم ، مما اضطر الحكام الى النزول عند ارادة الشعوب واشراكهم في الحكم ولو جزئيا (32) . وظهرت الأنظمة النيابية التي تدعي الديمقراطية وان كانت الحرية فيها مكبلة بكثير من القيود ، وتعددت أنظمة الحكم ، فمنها النظام الملكي الذي قبل أن يكون بجانبه سلطة شعبية تمثله ، ويكون رأيا استشاريا بجانب الملك الذي احتفظ بأكثر السلطات ان لم نقل جميعها .

ومنها النظام النيابي الذي يجعل على رأسه رئيسا للجمهورية ومجلسا منتخبا عن الشعب وتعتبر السلطات فيه مفصولة عن بعضها البعض ، ووجد بجانب هذه السلطات أجهزة استشارية تساهم برأيا في سير الحكم (33) .

لقد أدى انتقال الدولة من حارسه الى متدخلة الى زيادة العبء على الادارة مما أدى بها الى الاستعانة بهيئات ادارية تقوم بمعاونة الهيئات التنفيذية .

(32) أنظر في هذا المعنى : C.E. 16 Mars 1956 Dame Lagrault P. 123, l'Administration :

Cosultative par Yves Weber Page 240

(33) د. سليمان محمد الطهاوي ، الوجيز في القانون الاداري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، طبعة

1975 ، ص 205 وما بعدها .

وإذا كانت الحاجة ماسة وملحة الى الاستشارة لما تحتوي عليه من مقاصد وأهداف متنوعة فانه يتضح جليا من خلال التطور التاريخي والأسباب التي أدت الى وجود هيئات استشارية .

وقد أثبتت لنا التجارب الكثيرة أن الأمة لا تنهض الا اذا نهض بها قادتها ووضعوا لها تنظيما يسمح بالتدريب على تحمل المسؤولية وعلى الحرية في ابداء الرأي خالصا وافساح المجال لتلاقي الأفكار واستخلاص ما صلح منها وان كان هذا يتنافى مع الاستبداد الفردي ويتعارض مع الارتجالية في كل عمل يهدف اليه الفرد أو الجماعة ومباشرة مبدأ الشورى لا يعدم رشدًا وتركها لا يعدم غيا لأنه دعوة الى صلاح في كل الأمور⁽³⁴⁾ .

والشورى كلمة محببة الى القلوب لأنها توحى بعدم الاستبداد بالرأي ، كما تعني وتؤكد وجوب عرض الأمر على الغير الذي يعتقد فيه أن لديه القدرة على بيان الرأي بشكل يرتجي منه الوصول الى الصواب ، كما تعني عدم الانفراد بالتصرف قبل معرفة ما للأمر وما عليه عند مراجعة الغير فيه .

ذلك أن الادارة الحديثة نتيجة توسعها والتخصص الدقيق للمرافق الادارية والمشاكل المعقدة التي تتطلب حلولاً نتيجة التقدم العلمي والفني فان ظاهرة نشاط الدولة في المجال الاجتماعي والصحي والتربوي والعلمي ، يجب أن تكون له قواعد وأسس ذات طابع فني والا باءت بالفشل ، لأن الادارة الحديثة تهدف الى ممارسة نشاطاتها على ضوء تحول مقصود ومخطط ونتيجة ذلك تحول مهمة الادارة التي كانت هي المحافظة على الأوضاع السائدة وعدم عرقلة سير المجتمع بل أصبحت تتنبأ بالمستقبل وتنفذ عمليات ذات تعقيد مستمر ومتزايد نتيجة استعمالها لأساليب وطرق دقيقة تنسجم فيما بينها في سير تحقيق غرضها المنشود⁽³⁵⁾ . وإذا كانت الدولة قديما تقتصر على قدرتها الداخلية فان الحقيقة حاليا توجب عليها ألا تعيش في نظام مغلق ، لأنها مضطرة الى الخبراء والفنيين ، وهذا ما نجده في النشاط الاستشاري المتميز

C.E. 24 Octobre 1958, Leroux et autres P. 498. A.C par Yves Weber page 240 (34)

(35) د. علي عبد المجيد عبده ، الأصول العلمية للادارة والتنظيم ، الجزء الأول ، طبعة دار النهضة العربية ،

ط 1966 ، ص 237 .

بأسلوبه الفعال . ودعامته للنشاط الاداري الذي لا يمكنه النهوض بدون الكفاءات الفنية ، ومن هنا تتجلى ضرورة الاستشارة وقد ذهب كثير من الفقهاء منذ القديم بأن الاستشارة تيسر وتمهد الطريق للنشاط الاداري وتضمن فعالية تنفيذ القرارات وربط المعلومات (36) .

وتأسيسها على ما سبق ، فانه يستحيل على السلطة الادارية أن تمارس نشاطها دون أسس فنية ، الأمر الذي يحتم اللجوء الى الخبرة الفنية من الخارج ، وقد يعتقد البعض أن الادارة في حد ذاتها فن لأنها مرتبطة بادارة المصالح المختلفة ، وهو فن عام ومجرد يتصل بجميع المجالات لتسيير المرافق ، إلا أنها في حاجة ماسة الى تخصصات أخرى .

ومبدأ الشورى تحقق تطبيقه بين الأفراد والمؤسسات والجامعات فبنته الأمم الواعية ، وردعته المنظمات الدولية في تقديم العون للأمم النامية وعملت على تنظيمه وتصنيفه وتدريبه للدول التي تخلصت من نير الاستعباد وأرادت لشعوبها حياة حرة ، بحيث امتد تدخلها الى جميع مرافق الحياة ومظاهرها ، ولكي تسير الادارة الركب الحضاري في مجال التطور الفني والعلمي ، فهناك حالات تضطر فيها الى اللجوء الى الفنيين والخبراء ، والسبب في ذلك التخصصات الدقيقة ودور الاستشارة السهر على تحقيق فعالية القرار .

وهناك هيئات استشارية ذات طابع فني تكثر في الادارات الرأسية التي تختص بقطاع معين ، ومهمتها اقتراح الحلول المختلفة للمشاكل ، ومثل هذه الهيئات في وزارة الأشغال العامة ووزارتي الصحة والصناعة ، وبصفة عامة الوزارات والمرافق ذات الطابع الفني (37) .

ويرى لويس رولان أن للاستشارة دورا سلبيا ، ويقرر : بأن الرأي الذي يدلي به انما هو وجهة نظر عقيمة ، تلك الوجهة التي يغالي فيها دائما ، فلا ينتج العمل

V. Supra P. 214. A.C. par Yves Weber page 240 (36)

(37) د. عبد الكريم درويش ، ود. ليلي تكللا ، أصول الادارة العلمية ، المرجع السابق ، ص 204 وما بعدها .

الاستشاري آثارا قانونية فحسب بل يؤثر على بعض المفاهيم في القانون الإداري ويعقدها ويجب على السلطة المستشارة احترام الاختصاص الاستشاري⁽³⁸⁾ .

طبيعة الاستشارة القانونية

إذا كان تحديد الطبيعة القانونية للعمل الاستشاري هاما لتحديد الوظيفة الاستشارية فإنه مع ذلك غير كاف ، لأن الاستشارة تعني لمن تصدر إزاءه التزاما سلبيا عاما ، وهذا الالتزام لا يرتبط بالأثر القانوني (بالعمل الاستشاري) وإنما هو ضرورة ناتجة عن احترام قواعد الاختصاص ، سواء من جانب الهيئة الاستشارية أو السلطة المستشارة ، ولكن الاستشارة تنتج إزاء من يصدر له التزامات إيجابية خاصة والتي تمكن من تحديد مدى القضية موضوع الاستشارة ، فهذه الآثار تبين مدى استحالة اعتبار العمل الاستشاري مجرد عدم أو غير منتج ، وامتناع السلطة المستشارة عن اعتبار العمل مرتبطا بالرأي يرتب نتائج تؤدي إلى عقوبات إذا ما أكتشف القاضي سلوكا مغايرا له ، وهذا المبدأ مرتبط باحترام قواعد الاختصاص وإذا ما اعتبرت السلطة المستشارة نفسها مرتبطة وملزمة بالعمل الاستشاري تكون قد خالفت قواعد اختصاصها ، كما أن الهيئة الاستشارية التي تدلي برأيها تخرج هي الأخرى عن مدى اختصاصها إذا ما اعتقدت أن رأيها له صفة الالتزام الآ في حالات معينة سندرسها فيما بعد⁽³⁹⁾ . وذلك أن القاعدة العامة : أن السلطة المستشارة لا يمكنها أبدا أن تتقيد بمحتوى العمل الاستشاري فحريتها كاملة في اتخاذ قرار معين الآ إذا ألزمها القانون ذلك ، مثل (اللجنة المتساوية الأعضاء ، لجنة الصفقات ، المجلس الأعلى للاقتصاد)⁽⁴⁰⁾ .

وهذا بخلاف الحال إذا ما أخضعت قرارها للهيئة الاستشارية إذا أعطت لها تعليمات بالبت في حقها أو إحلالها محلها في التنفيذ ، وإذا كانت السلطة المستشارة

(38) مارشال ادوارد ديموك ، وجلاديز اوجدن ديموك ، ولويس و. كوينج ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص 175-181 .

(39) التنظيم الإداري ، تأليف جون م. فيفتر ، وفرانك ب. شيروود ، ترجمة د. محمد توفيق رمزي ، ومراجعة خير الدين عبد القوي ، المرجع السابق ، ص 143-144 .

(40) د. سليمان محمد الطهاوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، المرجع السابق ، ص 233 .

تأخذ بعين الاعتبار العمل الاستشاري فانه يكون لها الحرية في البت في اتجاه مخالف كأن توقع الجزاء أكثر شدة أو أقل من الذي قرره الهيئة الاستشارية (41) .

وإذا كانت الهيئة الاستشارية اجبارية أحيانا ، فان البت في الموضوع قد يتم قبل صدور الرأي الاستشاري وتتميز الاستشارة بالمرونة لأنها لا تلزم السلطة التي استشارت من حيث محتوى الحكم النهائي ، وفي حالة امتناع السلطة المستشارة من الالتزام بالعمل الاستشاري فيترتب على ذلك بطلان الاجراء بسبب عيب عدم الاختصاص ، كما قد يستند (القضاء) الى عيب قانوني في الأسباب . وفي الحقيقة فان القاضي يبحث في الدافع الخاص ، بمصدر القرار للتحري عن مدى التزامه بالعمل الاستشاري مستندا على محتوى القرار أو الوثائق المقدمة وإذا ادعت السلطة المستشارة بأنها أصدرت القرار بعد استشارة ، ففي هذه الحالة يترتب على الاستشارة التزامين (42) :

أولا - التزام السلطة المستشارة بطلب الاستشارة قبل اصدار القرار ، فلا يمكن اصدار القرار قبل طلبها .

ثانيا - تقييد اختصاص السلطة المستشارة ، حيث يجب أن تقتيد بموضوع الاستشارة فلا تخرج عنها .

ولا يمكن لنص القرار أن يبتعد عن محتوى الاختصاص الاستشاري ويقع على عاتق السلطة المستشارة عبء موافقة محتوى النص (المشروع المقدم للاستشارة) وفي حالة ادخال بعض التعديلات الموضوعية أو الشكلية دون تغيير جوهري فان للقاضي تكييف هذه الموافقة ، كما يراقب الاختصاص الاستشاري والنص النهائي ، وهذا المبدأ واضح ودقيق في آن واحد ، ويرتب مسؤولية من يخالفه ، ويبين الفرق بين العمل الاستشاري والأعمال التي لا أثر لها بالنسبة للسلطة الموجه اليها .

ويمارس الاختصاص الاستشاري غالبا بعد طلب اختياري أو اجباري حسب الأحوال ، وهذا التمييز له نتائج خطيرة المدى في المستوى القانوني من جانب الفقه ، ويستخرج صراحة أو ضمنا من طبيعة الاستشارة أو مداها ، وإذا كانت الاستشارة من الناحية الظاهرية محل خلاف «اختيارية أو الزامية» ذلك أن بعض الفقهاء ، ومنهم

(41) د. سيد الهواري ، «التنظيم» ، المرجع السابق ، ص 154 وما بعدها .

(42) جون م. فيغفر فرانك ب. شيرود ، التنظيم الاداري ، المرجع السابق ، ص 201-202 .

لافرير ، يعرف المفهوم الاستشاري ويولي للتمييز أهمية من حيث محتوى الفعل فيقول «تعتبر المشورات اختيارية عندما لا تلتزم بالتنفيذ بها»⁽⁴³⁾ .

وذهب كذلك الى التمييز بين الاذن الاختياري الذي يجوز للسلطة المستشارة أن تستغني عنه عند البت في مسألة معينة وبين الاذن الاستشاري الذي تلتزم السلطة بطلبه - السلطة المستشارة - عند البت ، وإذا كانت الأعمال الاستشارية تصنف عادة تصنيفين : اما اختيارية أو الزامية ، فان هذا مثار خلاف كبير بين الفقهاء ، ويقترحون بأن العمل الاستشاري الزامي ومما لاشك فيه أن هؤلاء الفقهاء يعطون أهمية كبرى للعمل الاستشاري من حيث محتواه ويقرنونه بالعمل الالزامي ، وهذا خلط بين الأعمال الاستشارية الاختيارية والالزامية ، وكلتا الحالتين يتعلق بالدعوى عند رفعها ولا يتعلق بمحتوى العمل الاستشاري لأنه يخلق شيئا عند تقديمه الى الجهة المختصة ، لأنه يظهر نتيجة للاختصاص الاستشاري وينتج نفس الآثار في كلتا الحالتين . وإذا كان القضاء في فرنسا قد ميّز بين الحالتين من حيث الطبيعة القانونية . وإذا كان الطابع الاختياري أو الالزامي عنصرا أساسيا للتكييف القانوني ، إلا أنه في واقع الأمر تغالى فيه ، لأن هناك تقييدا قانونيا ذاتيا ، ونكون بصدد تقييد ذاتي عندما تكون الزامية طلب المشورة ولا يتعلق بأثر الطلب أو العمل بعد أن تأذن به الهيئة الاستشارية ، وإذا كان الطابع الانفرادي للاستشارة المتمثل في نوايا أو اقتراح ينتج أثارا مستقلة عن رضا من يوجه اليه ، فان هذا الرضا يكون محل شك اذا كانت الاستشارة اختيارية⁽⁴⁴⁾ .

ان ادخال العمل الاستشاري داخل الأعمال التنفيذية تظهر دققة للغاية باعتبار أن نظرية العمل التنفيذي فكرة غير واضحة المعالم ، وإذا كان هذا الأخير ينتج أثرا قانونيا ازاء الأفراد المخاطبين بالقانون ، وهذا رأي هوريو وبونار للعمل التنفيذي ويميز الفقهاء بين آثار العمل وبين تنفيذه ، ذلك أن القوة القانونية تكمن في أنه بمجرد تنفيذه ينتج آثاره ويحدث قرينة قانونية على شرعيته بمجرد تنفيذه وهو ما يسميه

(43) جون م. فيغز ، فرانك ب. شيرود ، ترجمة الدكتور توفيق رمزي ومراجعة عبد القوي ، التنظيم الإداري ، المرجع السابق ، ص 203-206 .

(44) د. يعقوب محمد المليجي ، مبدأ الشورى في الاسلام مع المقارنة بمبادئ الديمقراطية الغربية والنظام الماركسي ، مؤسسة الثقافة الجامعية ، الإسكندرية 1972 ، ص 98 وما بعدها .

فيدال قوة الشيء المحكوم به وينحصر القرار الاستشاري في أنه تخيري ويصنع بالزامية خاصة باعتباره وتلخيصا للسلطة المستشيرة ويمنعها تصرفا معيناً ولا يؤثر أكثر من امكانية اجراء أو القيام بذلك التصرف ولا يمكن أن يعتبر رضا ، وهذا الطابع التخيري يضفي سلبية على القرار الاستشاري ويقيد سلطته لأن الجهة المستشيرة حرة ازاء هذا القرار (45) .

وإذا كانت الهيئات الاستشارية تقوم أصلاً بمعاونة الهيئات التنفيذية الرئيسية فهي شبيهة الى حد ما بالهيئات الفنية المساعدة ، وتختلف عنها في وظيفتها ، لأن الهيئات الاستشارية تنحصر وظيفتها في الاعداد والتحضير والبحث وتقديم النصح للجهة صاحبة الاختصاص لاصدار القرار ، وتعقد المشكلات الادارية ذات الطابع الفني لا يسمح للرئيس الاداري أن يتخذ قراراً دون استشارة لاستجلاء عناصره أو علاقته بأمر آخرى ، وهذه مهمة الهيئات الاستشارية (دراسة وتجميع بيانات وتحليل وتقديم النصح) ، وإذا كانت الهيئات الاستشارية تعمل على معاونة الهيئات التنفيذية فانها تتميز عن الهيئات الفنية المساعدة في الدور ، لأن هذه الأخيرة ذات اختصاص لاصدار قرارات ، وقد تلحق الهيئات الاستشارية بالرئيس الاداري الأعلى أو بوزارة أو مصلحة أو تجمع بين الوضعين وتنوب عن الرئيس الاداري في البحث القانوني والفني وتقديم رأيها فيما يعرض عليها وإذا كان عدم التمييز بدقة بين الوظائف فان العمل لا يجري بصورة جامدة وغالبا لا ترسم حدود واضحة للوظيفة الاستشارية (46) .

وتأسيساً على ما سبق ، فان نظام الهيئات الاستشارية ما يزال ناقصاً على الرغم من أهميتها وغير موجود في كثير من الادارات ، وهذا لا يعني عدم وجود الوظيفة في ذاتها ، لأن الرئيس المسؤول عن اتخاذ قرار يؤدي تلك الوظيفة بجانب اصدار القرار .

(45) د. محمد فؤاد مهنا ، مبادئ وأحكام القانون الاداري في جمهورية مصر العربية ، مطبعة الشاعر بالاسكندرية ، طبعة 1973 ، ص 453-454 .

(46) مارشال ادوارد ديموك ، جلاديز اوجدن ديموك ، لويس و. كوينج ، ترجمة ابراهيم علي البرليسي ، مراجعة وتقديم د. محمد توفيق رمزي ، المرجع السابق ، ص 177-184 .

عناصر العمل الاستشاري

يعتبر الفكر جوهر العمل الاستشاري ، ويمكننا إجمال عناصره الأساسية في ثلاثة : جمع الحقائق ، التخطيط ، التنظيم .

1 - جمع الحقائق :

يعد جمع الحقائق جوهر العمل الاستشاري ، وقد يتخذ أشكالا متنوعة عديدة ، كالأبحاث ودراسات التحليل الإداري ، وترتيب البيانات لتحقيق أعظم فائدة ، ولذلك تبدو الأعمال الإحصائية كبيرة في كثير من المنظمات لأنه يصعب مجرد محاولة التنبؤ بما يمكن أن يحدث دون الاستعانة بقوانين الاحتمالات الرياضية⁽⁴⁷⁾ .

2 - التخطيط :

تمتزج كل عناصر العمل الاستشاري معا ، ولا بد من أن تكون وحدات منفصلة ، ولذلك لا يمكن أن يتم إلا القليل من عمليات التخطيط القيمة دون جمع للحقائق في نفس الوقت ، ولا تشرح الحقائق دلالاتها بالنسبة للمستقبل إلا بفضل التخطيط ، فهو يتضمن مجموعة واسعة من الواجبات والوظائف ، بعضها يدور مثل وضع جدول توقيت اتمام أجزاء الانتاج المحددة ، وبعضها الآخر يستخدم قدرات فكرية أعلى في محاولة التنبؤ بالاحتياجات والطلبات وحجم العمليات لسنين عديدة مقبلة .

3 - التنظيم :

يختص جزء كبير من أعمال المشورة بالتنظيم بمعناه الواسع ، فقد كشفت الدراسات عن وجود تشابه قوى بين التنظيم والتخطيط ، فالمنظم يقسم الوظائف الى الأعمال المكونة لها ويكلف الموظفين بأعمالهم ويرمم طريق العمل ويحدد المسؤولية ويجري المتابعة للتأكد من تنفيذ العمل ، وعليه أيضا - حتى يستطيع القيام بكل هذا - أن يخطط العمل ويضع جداول تنفيذه . وباختصار يقوم موظف المشورة كمنظم بالتحليل الإداري ويضع الخطط لتحسين التنظيم ، فأسلوب المشورة في التنظيم

(47) د. سليمان محمد الطهاوي ، مبادئ علم الإدارة ، المرجع السابق ، ص 93 .

يتخذ لونا قريبا من التنسيق ، اذ يصل الى مختلف أجزاء التشكيل ويسوائهم بينها (48) .

نخرج من هذه المناقشة بنقطتين أساسيتين هما :

1 - أن فكرة المشورة كعملية فكرية تنال اهتماما كبيرا وأن عناصرها الأساسية هي جمع الحقائق والتخطيط والتنظيم ، وقد تنطوي على أكثر من مجرد تقديم النصيحة ، بل قد تمتد الى مجال اصدار الأوامر والسلطة كما سيتضح ذلك في الفقرة التالية .

2 - بينما يصح أن نتحدث عن وحدات معينة أو أفراد معينين بأنهم يتولون واجبات استشارية بصورة بارزة ، فالكثير من أعمال المشورة قد يؤدي أشخاص مهمتهم الأساسية التنفيذ ، وبذلك يزداد فهمنا للموضوع بالتحدث عن الأعمال الاستشارية أكثر من الحديث عن الأفراد أو الوحدات كمستشارين أو منفذين (49) .

سلطة المشورة

نظرا الى أن المستشارين يتوفرون على أحدث المعلومات عن الفنون والاجراءات والعمليات الانتاجية ، فانهم يتمتعون بسلطة الرأي والفكر ، فهم يشجعون ويؤكدون ضرورة التخطيط الاذاري والتعرف على العيوب والمشاكل التي قد تهمل بغير هذا التنبيه ، وهم ينظمون مشاركة كل الأطراف المعنية في حل المشاكل ويساعدون في تدريب أفراد الوحدات التنفيذية على تطبيق أساليب ادارية أفضل (50) .

وقد أشار (أرنست ديل) الى وجود خمس طرق على الأقل في التنظيم التنفيذي يتأثر بها رجال الهيئات الاستشارية ، وهي :

(48) جون م. فيفنز ، فرانك ب. شيروود ، ترجمة الدكتور محمد توفيق رمزي ومراجعة خير الدين عبد القوي ، التنظيم الاداري ، المرجع السابق ، ص 201 .

(49) د. عبد الغفور يونس ، نظريات التنظيم والادارة ، مطبعة المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر بالاسكندرية 1968 ، ص 17 وما بعدها .

(50) جون م. فيفنز ، فرانك ب. شيروود ، ترجمة الدكتور محمد توفيق رمزي ومراجعة خير الدين عبد القوي ، التنظيم الاداري ، المرجع السابق ، ص 202-203 .
وأنظر :

1 - الافصاح الممتاز :

أي فصاحتهم ومهارتهم في اغراء الآخرين بقبول آرائهم ، بينما يتميز المنفذون في الغالب بأنهم أقل فصاحة .

2 - الدراية الفنية :

وهي غير متوفرة لدى ادارات التنفيذ بحيث يكون من اللازم قبول نصائحه ، كما هو الحال في المشورة القانونية .

3 - السيطرة المنبعثة عن المكانة :

ان احتلال المراتب العليا في المدرج الاداري بالاضافة الى خبرتهم الفنية يؤهلان المستشارين الى تقبل توصياتهم .

4 - السيطرة عن طريق الارغام :

وهذا يتم في حالة امتناع المنفذ عن الأخذ باقتراحات المستشار اذ يلجأ هذا الأخير الى رئيس هذا المنفذ ليرغمه على قبول نصح المستشار .

5 - السيطرة بسبب الاعتقال :

و يتم ذلك باعتماد المنفذين على مستشارين متخصصين من درجات أدنى للتصدي لمشاكل الأفراد ، وذلك باجراء مناقشات غير رسمية حولها للوصول الى اتفاق بشأنها وهو ما لا يستطيع كبار المنفذين ممارسته دون اراقة ماء الوجه⁽⁵¹⁾ .

فئات وحدات المشورة

يمكن تصنيف هيئات المشورة في تصنيفات شتى ، ومن أهمها التصنيف التالي :

- هيئات المشورة العامة .

(51) أنظر في هذا المعنى : E.W. Reilly «Why Short Change the Chief execution on staff assistance» personnel 24 : 5,89 Septembre 19470

- هيئات المشورة الفنية .
- مستشارو التنسيق والخدمات المساعدة .

1 - هيئات المشورة العامة :

تتكون من الأشخاص الذين يعملون في الخطط والسياسات الشاملة ، وينظر اليهم عادة على أنهم متصلون بالرئيس التنفيذي الأعلى مباشرة ، ولكن قد توجد وظيفة المشورة العامة في مستويات أدنى في المدرج .

2 - هيئات المشورة الفنية :

السمة المميزة في المشورة الفنية هي التخصص ، وتبدو أهميتها في المنظمات التي تقوم عمليات الإنتاج فيها على أساس المستحدثات العلمية والمهنية والفنية لذلك نجد في مصنع إنتاج السيارات وحدة لتصميم جسم السيارات أو في مدرسة المنطقة اخصائيين في تعليم القراءة .

وفي منشأة اجتماعية مجموعة متخصصة في دراسة حالات الأمراض النفسية ، وفي الناحية العسكرية باحثين يختبرون الأسلحة والمهمات الحديثة .

3 - مستشارو التنسيق والخدمات المساعدة :

مستشارو التنسيق يهتمون عادة بأنماط الرقابة الادارية والبناء التنظيمي والميزانية والحسابات والعلاقات الصناعية وعلاقات الأفراد والتخطيط الاداري والتحليل الاداري ، أما مستشارو الخدمات المساعدة فتضم ادارة الممتلكات والعقارات والمخازن والتوريدات وتأمين النقل والعنصر المشترك بين أنشطة التنسيق . أما الخدمات المساعدة فمهمتها اتباع أسلوب مركزي شامل في أداء هذه الوظائف للمنظمة كلها بدلا من أن تقوم كل وحدة بنفسها بأداء هذه الخدمات .

(52) جون م. فيفغر ، فرانك ب. شيرود ، ترجمة الدكتور محمد توفيق رمزي ومراجعة خير الدين عبد القوي ، التنظيم الاداري ، المرجع السابق ، ص 203 .

(53) مارشال ادوارد ديموك ، جلاديز اوجدن ديموك ، لويس و. كوينج ، ترجمة ابراهيم علي البرلسي ، مراجعة وتقديم د. محمد توفيق رمزي ، المرجع السابق ، ص 175-176 .

العلاقات الاستشارية والوظيفية

من بين المعاني الكثيرة للمصطلح «وظيفي» معنى يكاد يكون مرادفاً لكلمة مستشار، والمشكلة الرئيسية في العلاقات الوظيفية في المنظمات الكبيرة هي تشكيل هيكل السلطة الرسمي، وتتركز المشكلة حول مقدار السلطة التنفيذية أو الأمرة المخولة للوحدات المتخصصة على الوحدات المماثلة لها في الطبقات الأدنى، فأصحاب التخصص الوظيفي في المركز الرئيسي يطلبون السلطة التنفيذية المباشرة ولكن التشكيل التقليدي للسلطة بعضهم في مكان المشورة⁽⁵⁴⁾.

نواحي التوتر :

كشفت إحدى الدراسات الاجتماعية التي أجريت على عدد من المصانع عن وجود مجموعة من الخلافات الشائعة. وترجع بعض هذه الخلافات إلى سلوك موظف المشورة الذي يتسم بالتعالي على رجال التنفيذ في مجالات شتى، كما يذهب بعض المستشارين إلى الاستناد للكتب والنظريات واتباع الأساليب المثالية في حل المشاكل، بينما يميل رجال التنفيذ إلى تفضيل الحلول العملية الفورية وإغفال الأساليب النظرية التي يأخذ بها الاستشاريون.

ويمكن أرجاع جزء من هذا التضارب إلى الجراءة والاقدام من ناحية المستشارين والدفاع من ناحية المنفذين باعتبار ذلك محاولة من المستشار للظهور بالامتياز.

أنواع التنظيم :

هناك نوعان رئيسيان من التنظيم، هما نموذج التنفيذ والمشورة والنموذج الوظيفي، ففي النوع الأول يكون بناء السلطة بحيث تتدفق في غط أساسه وحدة الأوامر، كما أن الوحدات الوظيفية تتصرف بصفة استشارية. أما في نموذج التنظيم

(54) جون م. فيفتر، فرانك ب. شيروود، ترجمة د. محمد توفيق رمزي ومراجعة خير الدين عبد القوي،

المرجع السابق، ص 210.

- وأنظر :

For a case study where Fexctiffailists seem to have won out, see herbert Kanfman, the york city health encters, iop case series n° 9 (U.Alabama University Alabama Perss, 1952)

توظيفي فالوحدات المتخصصة تشترك في سلطة التنفيذ ، فينتج عن ذلك الاشراف المزدوج أو المتضاعف .

الاشراف الوظيفي على مستوى الورشة في رأي تيلور :

ابتكر فردريك وينسلو تيلور لفظ ومفهوم «الاشراف الوظيفي» ووصفه في كتابه «ادارة الورشة»⁽⁵⁶⁾ . وأساس فكرته شعوره بأن وظيفة الاشراف كانت على درجة من التعقيد تجعل قيام رئيس عمال واحد بها بفاعلية ، أمرا صعبا ، ولذلك ينبغي توزيعها بين ما يصل الى ثمانية عمال متخصصين . ولم تثبت جذور هذه الفكرة لأن مفهوم تعدد الاشراف كان يعتدي على فكرة وحدة الأوامر العميق الجذور في المفاهيم الادارية من جهة ، ومن جهة أخرى لم يكن التخصص قد بلغ درجة يفرض بها الانتباه الى هذه المسألة . والحقيقة أن فحص أعمال وواجبات رؤساء العمال المتخصصين الذين اقترحهم تيلور «يكشف فعلا عن وجود صورة لهم في المنظمات الصناعية . ولهذا فان الاشراف الوظيفي كما قدمه تيلور» يؤكد ما يردده أتباعه دائما من أنه كان على درجة كبيرة من التعقيد في زمانه .

NELVILLE Dalton, «Conflicts Between Staff and line managerial officers, (55)
«American sociological review 15 : 342-251 June 1960»

المبحث الثاني أهمية التنظيم الاستشاري

ان التنظيم في الدولة الحديثة قد نشأ في محيط الصناعات الخاصة بفضل جهود الفقهاء ومنهم المهندس الأمريكي تايلور Taylor ، والعالم الفرنسي فايول Fayol . ولكن الملاحظ أنه لم يطبق في الجهاز الاداري في الدولة وذلك لأنها كانت تقوم على أساس المبادئ الجامدة دون أي اعتبار لظروفها وأحوالها الاجتماعية وتاريخها وتجاربها .

الآن أن الفقهاء وأساتذة العلوم السياسية قد تبنا خطأ السياسة التي تقيم نظام الحكم والادارة في الدولة على أساس المبادئ الجامدة دون اعتبار للأساليب التطبيقية وبدأوا يتوجهون نحو المبادئ والأسس العلمية التي ابتكرت في محيط المشروعات الصناعية مستعينين بها في تنظيم الجهاز الحكومي . وفي هذا الصدد يقرر الأستاذ ديبو رشار على أهمية البحوث والدراسات الحديثة في علم التنظيم التي ظهرت في محيط الصناعات الخاصة ، ويلزم تطبيقها في تنظيم الدولة الحديثة⁽¹⁾ .

وإذا كانت مبادئ وقوانين التنظيم قد نشأت وترعرعت في محيط الصناعات الخاصة واقتصرت عليها ، كانت الدولة بسلطاتها وأجهزتها الحكومية - في ذلك الوقت - تخضع في تنظيمها لأسس ومبادئ تختلف جوهرياً عما ابتكره مؤسسو التنظيم فلم تتجه الآراء الى مبادئ التنظيم الحديث وتطبيقها على السلطات العامة إلا حديثاً⁽²⁾

وكان تنظيم الجهاز الاداري يتم بطريقة ارتجالية دون اعتبار لأية قاعدة أو نظرية علمية معروفة ، لأن وظائف الدولة محصورة ونشاطها محدود لا يتعدى

(1) د. سليمان الطهاوي ، مبادئ القانون الاداري ، ك 1 ، ط 1973 ، المرجع السابق ، ص 300 .

(2) د. سليمان الطهاوي ، مبادئ علم الادارة العامة ، الطبعة الخامسة لعام 1972 ، المرجع السابق ،

ص 73-76 .

صيانة النظام العام ، كما كان عدد الموظفين قليلا ، وفي هذا النطاق الضيق يبدو تنظيم الجهاز الاداري قليل الأهمية ومحدود الأثر⁽³⁾ . فبعد أن زادت وظائف الدولة واتسع نطاقها أصبح الجهاز الاداري بتنظيمه القديم عاجزا عن أداء وظائفه وتجلت عيوبه ووجب اصلاحه ، وإعادة تنظيمه وتنبهت كل الدول الى عيوب أجهزتها الادارية وضرورة اصلاحها وخاصة بعد الحرب العالمية الأولى وأنشئ في كثير من الدول لجان خاصة لدراسة عيوب الجهاز الاداري واقتراح أوجه اصلاحه⁽⁴⁾ مما أدى بالكثير من المفكرين الأوائل والمعاصرين الى دراسة مفهوم التنظيم ، ولكنهم قد اختلفوا في فكرتهم عن نظرية التنظيم ، ويرجع ذلك الى افتراضات وأهداف متباينة بين وجهة نظر الدارسين والاختصاصيين⁽⁵⁾ .

ولئن كان رجل القانون يطبق القانون الوضعي في المشكلات اليومية الآن الاعتداد به على أنه الوحيد فهو من أكبر الأخطاء ، لأن القانون هو تراث قوي يحتوى على محاسن الماضي وأخطائه ولا يرقى القانون الى قمة الاتقان الا بمقارنته بما سبقه من نظم وما عاصره منها ، وبذلك تأتى النظم القانونية الوضعية أكثر ابقاء للاحتياجات الاجتماعية وتزداد هذه الاعتبارات وتتوطد ارتباطاتها بالتربة التي نشأت بها ، وهي أكثر الحاحا بالنسبة للنظم الحكومية والادارية .

وهذا هو أساس الجدل بين نظريات التنظيم ، وإذا كان العصر الحاضر بلا جدال عصر الاشتراكية والتعاون والتضامن الاجتماعي فانه أدى الى اتساع نشاط الدولة ، فأصبح يشمل أو يكاد كل أوجه النشاط الذي يقوم به الأفراد والهيئات العامة والخاصة على السواء⁽⁶⁾ . وإذا كانت الدولة تشبه آلة ضخمة تتكون من أجهزة مختلفة تتولى وظائف متعددة وتقوم بأعمال ومشروعات فنية ضخمة متعددة الأنواع فانها

(3) د. عبد الغفور يونس ، نظريات التنظيم والادارة ، المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر ، 1968 ، ص 7 .

(4) د. ابراهيم عبد العزيز شيخا ، الادارة العامة ، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر بالاسكندرية ، طبعة ، ص 127 .

(5) د. عبد الكريم درويش ، د. ليلي تكللا ، أصول الادارة العامة ، مكتبة الأنجلو المصرية ، ط 1974 ، ص 327 وما بعدها .

(6) د. سيد الهوارى ، الادارة بالأهداف والنتائج ، دار الجيل للطباعة 1976 ، ص 254 .

تتطلب قدرا كافيا من العلم والمعرفة والكفاية في الأشخاص القائمين بها لأنهم شريان الدم الذي يحرك هذه الآلة لتحقيق أغراضها وأداء وظائفها ، ولذا يلزم تنظيمها تنظيما دقيقا يؤمن سير أجهزتها في توافق وانسجام .

ويستفاد من التاريخ القديم أن عظمة الدولة وقوتها يمكن في تنظيمها وهو الذي يؤدي بالتالي الى تقدمها وارتقائها ، والدول التي استطاعت أن توفر جهازا اداريا سليما سبقت غيرها في التقدم والارتقاء ، وما بقاء واستقرار الامبراطورية الرومانية فترة طويلة الا بفضل قوة تنظيمها وسلامتها .

واذا كانت الظروف الاجتماعية والسياسية والتاريخية تؤثر وتفرض التنظيم للدولة الحديثة ، فان على السلطة أن تقوى وتدعم أجهزتها الادارية وتحكم نظمها وتكفل سيادة حكم القانون على جميع الأفراد . وتعتمد الجيوش في نجاحها على قوة تنظيمها وسلامته (7) .

وقد أجمع فقهاء وعلماء التنظيم الحديث على أن التنظيم أهم عنصر في بناء الدولة الحديثة وأن تنظيم جهاز الدولة تنظيما قويا سليما هو بلا جدال مصدر قوة الدولة في عصرنا الحاضر . وتضمن الدولة سلامة أجهزتها الادارية وصيانتها من خطر التأثير بما تسنه من قوانين يقوم عليها بناء الجهاز الاداري وضمانات تكفل سيره نحو تحقيق أهدافه .

ولكن التنظيم وحده غير كاف ، فلا بد من تحديد النشاط والوظائف لتحقيق الأهداف بأحسن الطرق وأقل التكاليف ، وهذا لا يتأتى الا اذا بذلت جهود ونفذت أعمال ونسقت واتضحت العلاقات وتدرجت السلطة بين المستويات المختلفة ، وبالتالي تحديد سلطة كل فرد من أفراد التنظيم ومسؤولياته وعلاقاته برؤسائه ومرؤوسيه وبين السلطات التنفيذية والاستشارية حتى لا يكون هناك تضارب أو تداخل يؤدي الى بلبلة الأفكار وصعوبة تحقيق الأهداف .

ومن المسلم به عالميا أن التنظيم الاداري يرتبط ارتباطا وثيقا بالنظام السياسي الذي تنتهجه الدولة، ويكاد الاختلاف بين التنظيم في الماضي والتنظيم في العصر الحالي

(7) مارشال ادوارد ديموك وجلاديز اوجدن ديموك ، لويس و. كوينج ، ترجمة ابراهيم علي البرلسي ومراجعة وتقديم الدكتور محمد توفيق رمزي ، الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص 153 .

ينحصر في الأساس الذي يقوم عليه التنظيم ، ذلك أن التنظيم الحديث ينبعث على أساس علمي في حين أنه لم يكن كذلك في الماضي (8) .

والاجماع منعقد اليوم بين العلماء والفقهاء على أن التنظيم هو أهم العناصر في بناء الدولة الحديثة وتنظيم جهاز الدولة تنظيما قويا سليما هو مصدر قوتها وازدهارها (9) .

وتأسيسا على ما سبق ، يجد الانسان نفسه نحو شبكة من النماذج الجماعية يلزم بتكييف نفسه في هذا العالم الذي يزداد فيه التنظيم لأنه يميل الى علاقة مرسومة ومحددة ، وكما يقول سيد نبرج (10) Seidenberge ان (التنظيم) ظاهرة عميقة ومنتشرة نتيجة للأثر المتسرب للتنظيم في نواحي النشاط الانساني ويرجع ذلك الى التحولات الجوهرية التي غيرت المجتمع وتقلته من الثقافة الريفية الى ثقافة تستند الى التكنولوجيا والصناعة ، وقد ظهر من هذه التعديلات وتقارب الناس واعتمادهم على بعضهم ، وهما من شروط الحياة الاجتماعية التي تضم مخاطر الصراع الانساني والنزاعات الاجتماعية للسلوك والتصرفات وعدم استقرار العلاقات الانسانية وانعدام اليقين نحو طبيعة الهيكل الاجتماعي مما يتضمن من التزامات ، وطبيعي أن هذه التهديدات للتكامل الاجتماعي موجودة بدرجة ما في جميع المجتمعات ، بدائية أو حديثة . ولكن هذه التهديدات تصبح محتملة حينما يستند العمل المتناسق للمجتمع على الاحتفاظ بشكل من التعاون الانساني المتداخل والمتوازن بدقة ، وقديما ينظر الى التنظيم كأداة لتحقيق الأهداف وهذا يقلل من التنظيم وأهدافه ، ومنهم من اعتبره جهازا له غرضه النهائي والقضاء على القوة التي تضعف من التعاون الانساني لأنه يؤدي الى الاستقرار في العلاقات الانسانية ، ونتيجة أن التنظيم يعزز امكانية التنبؤ لأنه يقلل من عدد البديلات .

(8) جون م. فيفتر ، فرانك ب. شيرود ، ترجمة د. محمد توفيق رمزي ، مراجعة خير الدين عبد القوي ، التنظيم الاداري ، المرجع السابق ، ص 17 وما بعدها .

(9) د. علي عبد المجيد عبده ، الأصول العلمية للإدارة والتنظيم ، ج 1 ، دار النهضة العربية ، ط 1966 ، ص 117 وما بعدها .

Roderik seidenberg the journal of the Academy of Management organizations (10)
structure & Behaviour by. Joseph Litterer PP. 13

ويرى روبرت بريستاس Roberte Presthus أن التنظيم هو نظام من العلاقات الهيكلية غير الشخصية (11) .

وما الادارة العامة الا تنظيم وادارة القوة البشرية والمادية لتحقيق الأهداف الحكومية ، والتنظيم هو الشكل الذي تفرغ فيه جهود جماعية لتحقيق غرض مرسوم (12) . على أنه قد يستعمل اصطلاح تنظيم Organization للدلالة على نظام قائم في ولاية أو حكومة من الحكومات ، وقد يستعمل ذات الاصطلاح لاعادة انشاء وترتيب العلاقات بين أجزاء متفرقة ومن أكثر التعبيرات تعقيدا ومثار خلاف بين فقهاء الادارة العامة هو التنظيم ، لأن كل فقيه يتناوله من الجانب الذي يعنيه ، ولهذا شبههم دوايت والدو بالعميان الذين أرادوا وصف الفيل . ويعود ذلك الى أن التنظيم هو ناتج مباشر للعملية الادارية ، ولا يمكن دراسته دون تفهم الجوانب المختلفة للعوامل الادارية ، ومع ذلك يعد التنظيم الاطار المتسع الذي تم في نطاقه العملية الادارية وهي مجموعة عمليات أو وظائف كالتهيئة والتنظيم والتنمية ... الخ . وبتعبير آخر ، هي تركيب من عدة عمليات أو وظائف بشكل مستمر ، بمعنى تحديد الأعمال اللازمة لتحقيق أهداف المؤسسة وتنظيمها في ادارات وأقسام ووحدات ومستويات على ضوء تحديد العلاقات التي يمكن أن تنشأ بين الأعمال والقائمين عليها في كل المستويات والاتجاهات (13) .

ان الشعوب لا تبدأ تقدمها من فراغ والّا ذهبت الى فراغ ، والنظم السياسية والادارية شأنها شأن الانسان والحيوان والنبات لا يمكن أن تنبت وتترعرع الا في بيئة صالحة ، كما أن الشجرة لا تستطيع أن تضرب بأغصانها في أجواء السماء الا بمقدار ما تمتد جذورها في باطن الأرض ، فان النظم الادارية والسياسية لا يمكن أن ترسخ وتستقر وتزدهر الا بمقدار ما ترتبط بتجارب الماضي وخبرته .

ويرى الأستاذ براون Prown أن التنظيم يحدد أدائه من كل عضو في المؤسسة

(11) الدكتور عبد الغفور يونس ، نظريات التنظيم والادارة ، المرجع السابق ، ص 7 وما بعدها .

(12) مؤلف الأستاذ والدو دوايت :

(13) الدكتور أحمد رشيد ، ادارة المؤسسات العامة ، ط 1967 ، ص 219 .

والعلاقات بين أعضائها لتكون جهودهم أكثر كفاءة في تحقيق أهدافها⁽¹⁴⁾. وفي نفس الاتجاه يرى الأستاذ آلن Allen أن التنظيم يشير إلى الهيكل الذي ينتج عن التصرف على العمل وتجميعه ، والتعرف على المسؤوليات والصلاحيات وتفويضها وإقامة العلاقات⁽¹⁵⁾. وهذا جزء أصلي من العملية الإدارية التي تتمثل في الوظيفة الإدارية وتهدف إلى إقامة هيكل التنظيم .

ورجل الإدارة لا يؤدي هذه الوظيفة مرة واحدة ، بل بصورة مستمرة ، وبهذا يكون رجل الإدارة قد ضمن تحقيق الأهداف بأقصى كفاءة ممكنة .

أما فريق آخر ، فيرى بأن التنظيم هو «الشكل الذي يبدو أو تظهر به أي مجموعة بشرية لتحقيق هدف مشترك»⁽¹⁶⁾. وهذا لا يتحقق إلا بقيام مديرين بالتنظيم ، وهيكل التنظيم يتأثر بقيام الإداري بعملية أو وظيفة التنظيم كما تتأثر المؤسسة بالبيئة التي توجد فيها هيكل أو بعبارة أخرى هو انتاج مشترك للإداري والبيئة⁽¹⁷⁾.

إن رجل الإدارة المنظم عند إقامته لهيكل التنظيم لابد أن يكون ذلك على ضوء المبادئ العامة وطبيعة المؤسسة وأهدافها ، فلا بد من توفير الأفراد اللازمين لشغل الوظائف وأداء الأعمال والاختيار يتم بمواصفات مختلفة مرتبطة بهيكل التنظيم ، وعلى الرغم من ذلك ، فإن كل فرد من هؤلاء المعينين في الوظائف يأتي إلى التنظيم بشخصية خاصة ووجهة نظر خاصة ولا يمكن عمليا أن ينزل كل منهم عن شخصيته . هذا من الناحية العملية ، ولا يقوم ولا يستطيع أن تكون له شخصية واحدة ، لأن لكل فرد شخصية وظيفية وشخصية فردية في نفس الوقت مما يؤدي إلى أن ينظر كل فرد بمنظاره الخاص في إطار شخصيته ونتيجة لهذا يتسع التنظيم ويشمل العملية

Brown organizations a formulation of principle 1945 P. 6 Organization defines the (14)
part which each member of an enterprise is expected to perform and the relations between
such members, to the end that their concerted endeavour shall be most effective for the
purpose of the enterprise.

Louis Allen : Management and organization 1958 P. 41 «Organization refers to the (15)
structure which results from identifying and grouping work, defining and delegating
responsibility and authority and establishing relationships

Louis Fish : Organization planning – AM ; A 1942 P. 15 (16)

Mason Haire (Ed) Organization theory in industrial practice (17)

الادارية كلها ، ذلك أن التنظيم لا يتم بمعزل عن الواقع وإنما يتم في مجتمع من المجتمعات ، وهذا الأخير له أهداف لابد أن تؤثر بدورها في التنظيم ، وهكذا تتسع دائرة التنظيم لتشمل الهيكل والفرد والمجتمع معا ويصبح موضوعه أكثر اتساعا وشمولا للعملية الادارية في مجموعها ، وقد أطلق على التنظيم بهذا المعنى المنظمة . ويرى الأستاذ بريش أن التنظيم لا يعد وظيفة ادارية ولكنه وسيلة من وسائل الادارة كالمعدات التي تستخدم أو نوع المواد الخام في الانتاج⁽¹⁸⁾ . ودراسة التنظيم قديما توزيع الأعمال ودور الأعمال الاستشارية والأعمال التنفيذية ، إلا أن التطور الذي حدث في التنظيم قد حقق تطورا في فهم التنظيم والعملية الادارية .

ويرى الأستاذان جيس وموني أن التنظيم هو أكثر من الهيكل فهو يشير الى كل المؤسسة بكل وظائفها صغيرة وكبيرة ، وإلى التناسق الواجب تحقيقه بين هذه الوظائف لتحقيق الأهداف المشتركة⁽¹⁹⁾ .

ويرى الأستاذان مارش وسيمون⁽²⁰⁾ أن هيكل التنظيم يتكون من النواحي السلوكية التي تتميز باستقرارها النسبي وتحركها ببطيء وأحيانا يطلق عليه الهيكل الرسمي ، وفي نظرها يقوم التنظيم على خطوات هي :

- 1 - تحديد الأهداف والأنشطة اللازمة لتحقيق الأهداف .

- 2 - تجميع الأنشطة في مجموعات متجانسة .

- 3 - تفويض الصلاحيات بما يتلاءم مع المسؤوليات الممنوحة .

- 4 - تحديد مسؤولية الأداء .

- 5 - ترتيب العلاقات الرسمية والمستويات الادارية .

- 6 - ترتيب العمل والمستويات المباشرة .

أما هنري فايول - وهو من أشهر التقليديين - فقد بنى التنظيم على العوامل الآتية :

E.F.L Brech (Ed) the prindiples and practice of management 1965 - P. 43 (18)

(19) ويلاحظ أن التنظيم لا يعتبر وظيفة ادارية وإنما نشاط مرتبط بكل الوظائف الادارية كالخطيط والتوجيه والتضخيم والسيطرة ، وهو مجال لكل هذه العمليات .

J.A Match & H.A. Simon : Organization 1958 P. 170 «Consists in the of these (20) aspects of the patern of behavoir in the otganization that are relatively and that change slowly»

- 1 - موارد المؤسسة (مباني ، معدات ، أموال) .
- 2 - أهمية العمل الانساني بمعنى تأثير الأداء الفعلي على التنظيم .
- 3 - التوقعات المستقبلية .

أما الأستاذ أرويك Urwick فيرى بأن التنظيم لا يعيش الا لتحقيق أهداف محددة بدقة⁽²¹⁾ ، وتكن مشكلة التنظيم في تحديد الأنشطة اللازمة لتحقيق الأهداف وتحمل هذه المشكلة عن طريق التجميع الذي يتأثر بأربعة مقاييس وتحقق في نفس الوقت كفاءة التنظيم ، وهي :

- 1 - نطاق التمكن : ان التجميع يجب أن يضمن عدم إرهاق كاهل المديرين بمروسين كثيرين .
- 2 - الحجم الأمثل : ان التجميع يجب أن يكون سبيلا الى تحقيق توفير اقتصادي .
- 3 - التنسيق : ويجب أن يكون التجميع سبيلا الى تحقيق التناسق بين الأنشطة المختلفة .
- 4 - طبيعة النشاط : يجب أن تتناسب مع مستوى التنظيم حتى تنال قدرها من الاهتمام .

يتبين مما سبق أهمية وفعالية التنظيم بالنسبة للإدارة ، ولا يمكن ادماجها في أية وظيفة أخرى حتى أن بعض الكتاب يقرون بادماج وظائف أخرى في وظيفة التنظيم كالتوجيه والإشراف .

فالتنظيم اذن «هو التجميع المنطقي للأجزاء المترابطة لتوحيدها وتمارس من خلاله السلطة والتنسيق والرقابة لتحقيق غاية محددة» .

ويبدو في هذا الصدد أن التنظيم يشمل التشكيل - الاطار - والأفراد معا وان تجاهل العنصر الأخير ، أي الأفراد ، عند دراسة التنظيم يعد أمرا بعيدا عن الواقع ، اذ أن الأجزاء المترابطة تتكون أيضا من أفراد يجب أن يوجهوا ويحفزوا وتنسق أعمالهم حتى تتحقق أهداف المنشأة .

Urwick : the elements of administration 1943 P. 442 (21)

ماهية التنظيم

لقد تناول مفهوم التنظيم عدد غير قليل من المفكرين الأوائل والمعاصرين الذين اختلفوا في فكرتهم عن نظرية التنظيم ، ومرد ذلك الى افتراضات وأغراض متباينة بين وجهة نظر رجل الاقتصاد وعالم النفس ، كما تختلف المفاهيم العامة للتنظيم بالنسبة للاداري وعالم الادارة .

وهكذا فان أساس الجدل أن نظريات التنظيم خاطئة وبعضها صائبة ، كما قد يستفاد من مضمون هذه النظريات ، بقدر ما يكون السبب هو أن هذه النظريات متفاوته لدقتها بعض جوانب الحقيقة في نظرية التنظيم⁽²²⁾ .

الآن أنه يلاحظ أن الكتابات المعاصرة تعكس اتجاهات جديدة لم تطرق من قبل ، والسبب في ذلك يعود الى :

- أولا - ان الاتجاه الحالي في دراسة التنظيم يميل الى التحليل التجريدي الشامل .
- ثانيا - الاهتمام بظاهرة الضمانة التي يتصف بها عدد كبير من المنظمات الحديثة .
- وعلى هذا الأساس سوف نعالج هذا الموضوع بشيء من الاختصار في مطلبين :
- الأول نخصه لدراسة المدرسة الكلاسيكية وأهم الانتقادات الموجهة اليها .
- والثاني نخصه لدراسة المدرسة السلوكية في التنظيم .

المدرسة الكلاسيكية التقليدية

ان محور النظرية التقليدية في التنظيم هو تقسيم العمل لتحقيق الكفاءة وهذا يعني الاعتماد على التخصص ، حيث يؤدي كل شخص عمله حسب تخصصه وقدراته . ويقوم المنهج الكلاسيكي على افتراض رئيسي أساسه : «أن سلوك البشر منطقي ورشيد وأنه يستمتع بالرشد المستغل في وضع التنظيم بنفسه» . وهكذا ينظر الى المدير على أنه يخطط الأعمال بالمنظمة التي تشمل أوجه النشاط الضرورية لتحقيق الأهداف وينظر الى العاملين على أنهم وسائل لتحقيق الأهداف ومن ثم يتوقع من كل عامل أن يؤدي ما يناط به من مسؤوليات على الوجه المحدد سلفا⁽²³⁾ .

(22) د. عبد الكريم درويش ، د. ليلي تكللا ، أصول الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص 328 .

(23) د. عبد الكريم درويش ، د. ليلي تكللا ، أصول الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص 330 .

ويمكن أن نصل بالعاملين الى أداء الأدوار المنوطة بهم بالصورة التي نبغيها عن طريق الاختيار المناسب والتدريب والتقديم للعمل ، ذلك أنهم لا يفترضون - الكلاسيكيون - أن يقوم العاملون بالأعمال المنوطة أو الموكلة لهم بالصورة التي تقرر .

وفي اطار المذهب التقليدي لابد من وجود «سلطة مركزية واحدة» للإشراف على أجزاء العمل والتنسيق فيما بينها .

كما يرون وجود مشرفين ليشرفوا على المشرفين ، لأن كل شخص لا يستطيع في الواقع الاشراف الا على عدد محدود من الأشخاص ، وهذا ما يسمى بمبدأ «نطاق الاشراف» ، وهذا يؤدي بالتالي الى نشوء الهرم التنظيمي أو التدرج الرئاسي الى أن نصل الى سلطة مركزية واحدة عليا ، وأن الضرورة تتطلب وجود أجهزة مساعدة تعاون هذه السلطة سواء باعطاء المشورة أو بالخدمات المساعدة نظرا لكبر حجم العمل وتشعبه وكثرة متطلباته ...

ومن بين المبادئ الأخرى التي تقوم عليها هذه المدرسة والتي تعكس وجهات نظر أقطابها : أمثال ماكس ويبر ، وفايول ، وغيرهم (24) :

1 - مبدأ قصر خط السلطة ، ويعني ذلك اقلال المسافة الادارية بين أعلى الرؤساء وأدنى المرؤوسين .

2 - مبدأ التنسيق : ويعني الاقلال من الاحتكاك والتعارض بتجميع منطقي للعمليات ويعمل اللجان المناسبة .

3 - مبدأ مركزية السلطة وتفويضها : ان السلطة منوطة بشخص واحد في النهاية مع اعطاء الحق للمستويات الأقل في اتخاذ القرارات المهمة بقدر الامكان .

4 - مبدأ التوازن : يجب أن يكون العمل موزعا بالتساوي كلما أمكن .

5 - مبدأ التكلفة : أي خفض التكاليف الادارية ويتم ذلك عن طريق الاقلال من المناصب والمستويات الادارية .

6 - مبدأ المشورة : فيقررون ضرورة وجود نظام للمشورة للإدارة العليا ، ذلك أنه لا يمكن أن تتوافر المعرفة الكاملة في شخص ما .

(24) التنظيم ، للدكتور سيد الهواري ، ط 1 لسنة 1972 ، المرجع السابق ، ص : 57

نقد المدرسة التقليدية

تعرضت النظرية التقليدية في التنظيم الى عدة انتقادات من قبل أنصار الفكر التنظيمي المعاصر ، ومعظم هؤلاء النقاد من أساتذة العلوم الاجتماعية الذين يرون أن هذه النظرية لا تتفق والمبادئ الديمقراطية والانسانية ، ذلك أنها تحاول أن تلزم الفرد بالتلاشي في شخصية المنظمة وقوانينها ، ونلخص أهم الانتقادات الموجهة لهذه المدرسة على سبيل المثال وهي :

1 - تعارض مبدأ وحدة الرئاسة مع مبدأ التخصص وفقا لهذه النظرية : ان مبدأ وحدة الرئاسة يقرر أن الفرد لا يكون مسؤولا إلا أمام شخص واحد ويتلقى منه الأوامر والتوجيهات والتفسيرات . وهذه الفكرة مبنية على أن الشخص لا يمكن أن يخدم الا سيذا واحدا . لكن لو فرضنا أن له أكثر من سيد فحينذاك سيكون حتما مرتكبا لخطأ عندما تتعارض التعليمات أو الأوامر المعطاة له من الأعلى (25) .

2 - تعارض نطاق الاشراف مع مبدأ قصر خط السلطة : من المعلوم أن نطاق الاشراف - المعقول - يختلف باختلاف عدة معطيات عملية هامة ، كالاختلاف في طبيعة العمل أو في حجم الوحدة ، وكذلك باختلاف قدرة الأشخاص واستعدادهم لتحمل المسؤولية في الاشراف على ثلاثين ضارب على الآلة الراقنة وثلاثين مدير فرعي ، وتزداد المستويات الادارية كلما قلّ نطاق الاشراف ، وهذا يتعارض مع مبدأ قصر خط السلطة .

لهذا فان النتيجة التي توصل اليها الكثيرون هي أن هذا المبدأ العام لا يعطي إلا ارشادا قليلا في الواقع العملي (26) .

3 - يرى التقليديون أن القيام بعملية التنظيم لابد من أن توضع وفق المراحل الثلاثة الأولى :

أ - تحديد الهدف .

ب - تحديد الأنشطة الواجب القيام بها للوصول الى هذا الهدف .

ج - تجميع الأعمال المتشابهة في وحدات ادارية .

(25) التنظيم ، للدكتور سيد الهواري ، المرجع السابق ، ص : 57 وما بعدها .

(26) د. سيد الهواري ، التنظيم ، المرجع السابق ، ص : 61 وما بعدها .

وهناك عدة طرق للقيام بعملية التجميع الأخيرة ، وذلك على أساس المرحلة أو نوع نشاط المنطقة الجغرافية .

ومن المعلوم أن التقسيم على أساس المرحلة يأخذ في الحسبان اعتبار التخصص ، وهذا يعني أن التكلفة تكون أقل ما يمكن لكن بالمقابل يكون ذلك على حساب تنسيق بين مرحلة وأخرى .

كذلك فإن التقسيم على أساس الهدف من جهة يحقق تنسيقا أكبر ولكن يكون على حساب التخصص أي على حساب التكلفة والكفاءة الاقتصادية من جهة أخرى .
4 - التقدير البسيط لدور الصراعات التنظيمية للمصالح المختلفة : يتوقع التقليديون عمل المنظمة شبيه بالآلة الدقيقة ، وفقا لتعليمات وقواعد لا تحيد عنها ، ذلك أنها تعطي اهتماما قليلا لدور الصراعات المختلفة داخل التنظيم ، فهي تنظر الى المنظمة على أن الأوامر الصادرة من الرئيس ستؤدي الى سلوك محدد .

ويقول كل من مارش وسامون في هذا الصدد : «ان هناك عمليات تفاعل بين الفرد وبين المجموعة وبين المنظمة ، وأن أي فعل يمكن أن يحدث عدة ردود أفعال ، لا رد فعل واحد ، كما يمكن أن تحدث ردود أفعال لم تكن متوقعة» (27) .

وصفوة القول أن تجاهل التقليديين للوازع الانساني داخل المنظمة ما هو الا افتراض لصورة غير انسانية لمنظمة انسانية يتولى العمل فيها آدميون وتعمل لتحقيق أهداف عديدة وليست أهدافهم الا جزءا ضئيلا منها ، فهي متخلفة لكونها نتيجة الحيلولة دون نقد الأنظمة والقيم السائدة . وعليه فن الضروري يجب أن تبقى النظرية التنظيمية في اطارها الانساني .

المدرسة السلوكية في التنظيم

يقوم منهج المدرسة السلوكية على تقيض ما قامت عليه المدرسة التقليدية ، فحورها أن الفرد والمجموعة هو الذي يصنع الوظيفة ، وعلى ذلك فإن نوع التنظيم لا يمكن تحديده الا بعد شغل المناصب وارتباط الأفراد بعضهم ببعض .

(27) د. سينه الواري ، التنظيم ، المرجع السابق ، ص : 67

ويوضح «ايتزيوني» أنه في ظل المدرسة التقليدية فإن الاعتقاد هو أن الكفاءة تحقق الرضا ، أما المدرسة السلوكية فإن الرضا - رضا الفرد والجماعة - يحقق الكفاءة .

وبناء على ما تقدم فإن أنصار هذه المدرسة تتركز اهتماماتهم بصفة خاصة على دراسة السلوك الجماعي للأفراد أو لسلوكهم في جماعات صغيرة ، كما يقول «شستر بارنارد» : «فالإنسان الفرد شيء مادي مستقل ، اذ هو مستقل عن العالم الذي يعيش فيه وفي نفس الوقت يعدّ جزءاً من هذا العالم» (28) .

ومن هنا فإن الأفراد يشكلون العنصر الأساسي في التنظيم أو على الأقل في التنظيم الحكومي ، ولا يكفي تواجد الأفراد لنجاح عملية التنظيم ، بل لابد أن يكون هؤلاء في اتصال دائم أى وجود علاقات تصلهم وتحكمهم مع البعض . ويقول «ليتون» في هذا الصدد : «حيث تفتقد تلك العلاقات فلا جدوى من أن ينظم البرنامج بطريقة مرضية» .

كما ترى هذه المدرسة وجود تفاعل تام بين الفرد بقيمه ومعتقداته وطباعه وبين المنصب الذي يتولاه . وهذا ما افترضه كل من «مارش وسميون» في قولهما : «إن الأفراد يحضرون معهم للمنظمة اتجاهات وأهداف وعلى ذلك فإن من الضروري تشجيعهم وتحفيزهم للاسهام في نظام للسلوك التنظيمي» (29) .

ويذهب أن لا يجمع هؤلاء الأفراد والجماعة هدفاً واحداً ، بل مجموعة من الأهداف غير متجانسة أو متضادة أحياناً ، فهدف رئيس قسم الحسابات الذي يدفعه طموحه للعمل والمثابرة وتقديم عمله لرؤسائه ليتبوأ مديراً مالياً في المؤسسة يختلف عن هدف المحاسب المتمرن الذي يسعى من أجل مزاولة تعليمه الجامعي ... فكل الموظفين يختلفون تماماً باختلاف عن الآخر كما يختلف هدفها عن الهدف الأساسي للشركة التي يعملان فيها ، ولكن هذا لا يحول دون تعاونها لتحقيق الأهداف الثلاثة .

ورغم تباين الأهداف التي تضعها المنظمة والمتعلقة بالعاملين بها ، فإنه من الخطأ افتراض وجود هذه الأهداف بصورة غير مترابطة أو متكاملة ، إذ المنظمة التي تسير في هذا النسق فإن مآلها الاضمحلال والانحلال كلما طغت عليها أهداف العاملين بها ،

(28) د. سيد الهواري ، التنظيم ، المرجع السابق ، ص 67 .

(29) د. سيد الهواري ، التنظيم ، المرجع نفسه ، ص 71 .

لأنها تكون بذلك قد حادت أو خرجت عن هدفها الرئيسي ، اذ لابد من توافر نوع من التكامل والترابط بين الأهداف ، أي وجود غاية وظيفية موحدة .

بعض المبادئ السلوكية في التنظيم

لقد وضع «الكسندر ليتون» بعض المبادئ التنظيمية من الوجهة السلوكية وتطبق على جميع المنظمات سواء أكانت حكومية أم منشأة أعمال ، مدرسة ، مستشفى ... الخ⁽³⁰⁾ .

- 1 - التنظيم الإداري يعبر دائما عن نمط القيادة والسلطة بالمجتمع الذي يعمل به .
- 2 - هناك علاقة متبادلة بين المجتمع والتنظيمات القائمة بها ، وأن الارتباك الذي يحدث بالمنظمات يمكن أن يؤدي الى ارتباك المجتمع ، وبصفة خاصة عندما يكون تحت نوع من الضغط ، ويقول «ليتون» : «لذلك يجب عليّ ألا أرى أن يدرك مسؤوليته أمام المجتمع عن توفير التنظيم الإداري الفعال أي ذي كفاءة عالية» .
- «فيجب أن يكون الإداري مدركا للتغيرات التي تحدث داخل المؤسسة أو داخل المجتمع» .

ذلك أن اتجاهات الإداري تتغير عندما يغير الأفراد من نظم معتقداتهم فيشعرون بحاجات جديدة أو مصادر ضغط جديدة لا تصلح الأنظمة الاجتماعية الحالية في مواجهتها بكفاية ، أو عندما يكشفون أشكالا من التنظيم الاجتماعي أصلح من التنظيمات القديمة أو يقررون أن النمط القديم نمط عقابي⁽³¹⁾ .

- 3 - ان العلاقات غير الرسمية بالمنظمة تفرض نوعا من السلوك غير الرسمي الذي يسهم في أداء العمل ، ومن ثم فإن على الإداري أن يعترف بوجود التنظيم الاجتماعي - غير الرسمي - بداخل منظمته وأن يجعلها تتواءم مع الأنماط الاجتماعية .

وفي هذا الصدد يقول «ليتون» : «يجب على الإداري أن يراعي التنظيم الاجتماعي في مؤسسته ويوائم بينه وبين استعداداته الإدارية»⁽³²⁾ .

(30) د. عبد الكريم درويش ، د. ليلي ت كلا ، أصول الإدارة العامة ، المصدر السابق ، ص 338 .

(31) مارشال ادوارد ، وغيره ، الإدارة العامة ، المصدر السابق ، ص 161 .

(32) مارشال ادوارد ، وغيره ، الإدارة العامة ، نفس المصدر ، ص 162 .

4 - ان التنظيم الاداري شأنه شأن التنظيم الاجتماعي عرضة لسوء التنظيم وللتفكك الاجتماعي ، ومن مظاهره تعدد القادة ، والصراعات ، وتفشي الاتجاهات العدائية ، والتعصب وغير ذلك ...

ويقول «ليتون» : «ان الفريق لا يتكون بمجرد اختيار أعضائه أو عندما يدعون الى العمل ، بل ان ذلك لا يحدث إلا بعد أن يتعلموا كيف يعملون معا ، أى حينما يتعدد الأفراد على العمل الجماعي وتنو بينهم العلاقات ، وهذا يتطلب من الاداري أن يهتم بأن يتفهم كل عضو في المنشأة أهدافها وسياستها» .

5 - ويضيف «ليتون» المبدأ الخامس وهو أن المواقف التي يتولد منها الضغط والتوتر داخل المؤسسة أو المنظمة تتمثل في الخوف من فقدان الوظيفة أو النقل أو عدم الترقية ، كما قد تكون نتيجة تصرفات الرؤساء وسلوكهم المتقيد وعدم وضوح الأهداف والرغبات والحاجات والنوايا والشك فيما يحدث وما يحدث وما ينتظر أن يحدث في المستقبل .

ومن هنا يتحتم تغيير التنظيم الاداري للمنشأة كلما لم تطبق الاجراءات الادارية لتخفيف هذا التوتر بما يتسق مع التنظيم الاجتماعي لكل من المنظمة والمجتمع .

ولابد أن نحكم في النهاية على جميع قواعد التنظيم بمدى ما تسهم به في تحقيق الأهداف الاجتماعية وعلى ذلك فكل مسألة في التنظيم تعتبر أيضا موضوع رسم سياسة أو موضوعا سياسيا ويشمل أهداف الدولة (33) .

واذا ما تعمقنا في التفاصيل الدقيقة للمنظمة فاننا سنتعرف على بعض العوامل التي تؤثر في التشكيل كالحجم والقيادة والروح المعنوية وتقسيم العمل ، والحاجة الى توفير التنسيق بين الوظائف والتعاون بين الأشخاص ونحو ذلك ... الأمر الذي يدعو الى القول بأنه لا يوجد نمط أمثل لما يمكن أن يكون عليه التنظيم أو على حد تعبير «روسل روب» : «ليس هناك شكل مفرد صحيح للتنظيم» (34) . بل ان نمط التشكيل التنظيمي الذي يوضع لأي منشأة لابد أن يكون أنسب الأشكال لتحقيق أغراضها . وكقاعدة عامة نجد أن هذا التنظيم لا يتوقف على عنصر واحد وانما على تفاعل عدد

(33) مارشال ادوارد ، وغيره ، المصدر السابق ، ص 163 .

(34) مارشال ادوارد ، وغيره ، المصدر السابق ، ص 163 .

من العناصر تختلف في تكوينها وفي درجة تفاعلها معا من منظمة الى أخرى (35) .

وتبرز واجبات الاداري في ضوء هذه العوامل بأن يزن كل واحد - عامل - بالنسبة للعوامل الأخرى ، ويتخذ القرار النهائي بقدر ما يملك من اختيار في هذا الشأن بحيث لا يخل بأى مبدأ من مبادئ التنظيم الكبرى (36) .

أنواع التنظيم

التنظيم الرسمي وغير الرسمي :

لقد كانت نظرية التنظيم الرسمي معنة في الرسمية ولم تصادف قبولا كبيرا مما أدى الى ظهور نظرية التنظيم غير الرسمي التي تركز بصفة أساسية على علاقات المواجهة الاجتماعية باعتباره أحد الحقائق الاجتماعية .

لكن يلاحظ أن كلا المدخلين لا يعدو أن يكونا أحد المظهرين لموقف واحد (37) . وتقرر الدراسات المستجدة في هذا المجال أن التنظيم غير الرسمي لا يكون بالضرورة في تناقض مع التنظيم الرسمي ، بل ان التنظيمين قد يكونان موحدين ويعود هذا بالنفع لصالح المنظمة في أغلب الأحيان .

وتقرر نظرية التنظيم الرسمي أن تصمم كل منظمة أو التنظيم الحكومي بأكمله على النظام الهرمي ذي القاعدة المتسعة التي تشمل الوحدات العامة الى أن تصل في النهاية الى المستوى التنفيذي ، حيث يجلس في القمة رئيس فرد على المنشأة جميعها يمارس السلطة النهائية . وإن التركيز على مستويات السلطة في هذا الاطار الرسمي يحقق عدة اعتبارات اذ يجعل من الممكن توزيع المسؤولية بشيء من الدقة ، وتقسيم العمل على أساس التخصص . ولكن يفرض - بالمقابل - حدودا واضحة للمسؤولية تعمل بدورها اذا لم يحترس منها على تشجيع السلبية وتخلق نوع الجمود الذي يسمى البيروقراطية (38) .

كما يستند هذا التنظيم الهرمي الى مفاهيم نطاق الاشراف ووحدة الأمر ، فنطاق

(35) د. عبد الكريم درويش ، د. ليلي تكللا ، أصول الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص 340 .

(36) مارشال ادوارد ، وغيره ، الادارة العامة ، ص 164 .

(37) مارشال ادوارد ، وغيره ، الادارة العامة ، المصدر السابق ، ص 154 .

(38) مارشال ادوارد ، وغيره ، الادارة العامة ، المصدر السابق ، ص 155 .

الإشراف يشبه مبدأ تناقص العائد في الاقتصاد ويقصد به عدد الرؤوسين الذين يستطيع إداري واحد أن يقسم عليهم وقته دون أن يخرج عن حدود الانتباه الفعال . ولكن يجب أن تتقدم جميع الأجزاء التي يتكون منها البرنامج الإداري في اتساق وأن يقوم في القمة فرد يشرف على قيام هذا التكامل .

ولعل من بين مزايا التنظيم الرسمي الأخرى هو التحكم والسيطرة على المشكلات أو الخلل الذي قد يكون قد تسرب إلى أي جزء من أجزاء المنظمة وحصره والحيلولة دون امتداده إلى الأجزاء الأخرى (39) .

إن تلك العلاقات داخل المنظمة محددة بموضوع ، فكل موظف يعلم رئيسه وهذا الأخير يكون على علم برجاله (مروؤوسيه) .

وتؤكد نظرية التنظيم الرسمي أن الاتصالات في نطاق المؤسسة سوف تسير دائماً خلال قنوات . فإذا أراد موظف الاتصال بآخر في مستوى أعلى في قسم غير الذي يعمل فيه مثلاً ، عليه أن يسير إلى أعلى في قسم حتى يبلغ موظفاً في نفس المستوى الذي يريد أن يتصل به في القسم الآخر ، ومن هنا يحدث الاتصال السليم بين القسمين (40) . ولكن من الناحية العملية تكون القواعد التي تحكم تحديد المسالك في كل مستوى معقدة وأحياناً تكون من قبيل الاستحالة التوصل إليها .

لم يدرك الباحثون في بداية الأمر أنصار نظرية التنظيم الرسمي الهامة وهي : «إن الأفراد يتصرفون أحياناً بطريقة تختلف عما هو متوقع منهم داخل المنظمة في ظل الاعتبارات والمعايير التي يحددها التنظيم الرسمي والتي تركز على التخطيط المتأني للتشكيل والارتباط بين العمل المطلوب تنفيذه لأن الفرد داخل المنظمة ينتمي على الأقل لمنظمتين : المنظمة المحددة بصفة رسمية ، كالمصلحة أو الإدارة أو الشركة ، والمنظمة غير الرسمية التي تتمثل في جماعة غير رسمية ذات تأثير في عمل ونشاط المنظمة» (41) .

وتبين خريطة التنظيم الرسمي مجموعة معينة من العلاقات لكن دراسة التشكيل

(39) د. عبد الكريم درويش ، د. ليلي تكللا ، أصول الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص 344 .

(40) مارشال ادوارد ، وغيره ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص 155 .

(41) د. عبد الكريم درويش ، د. ليلي تكللا ، أصول الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص 361 .

الاجتماعي في أي منشأة تظهر علاقات أخرى . والواقع يثبت أن العمل مع شخص بالذات يكون أكثر فاعلية من العمل مع شخص آخر بغض النظر عما تشير الخريطة إلى سلامته .

• ويسوق بعض الكتاب أمثلة تعزز نظرتهم تلك بالقول : «ان المشكلات تحل في بعض الأحيان بطريقة أسرع خلال الغداء أو في مقابلة عارضة عند مبرد الماء منها في المحيط الرسمي في مكتب مجهز بالتليفون والمشوشات والأجراس ووسائل الاتصال ...» (42) .

ومن هنا يبدو جلياً أن نظرية التنظيم الرسمي غير دقيقة وناقصة وقد تجنب الباحثون فيما بعد هذا العيب اثر توصلهم الى نظرية التنظيم غير الرسمي .

وتأتي مشكلة دارس التنظيم مثل مشكلة المنفذ الذي يجابه بموقف انفصام الشخصية ، وعليه يجب أن يجد حلاً ، والآن تحول بغير ذلك الى ازدواج مربك على حد تعبير - مارشال ادوارد - الذي يرى أيضاً أن ما يجابه الجيل الحاضر هو أن يعد نظرية واحدة عن التنظيم تحل محل النظريتين الحاليتين . وقد ظهرت عدة محاولات لبعض الكتاب والهيئات الحكومية للوصول الى هذا الهدف وتحقيقه .

ومن بين الاهتمامات الواردة في التنظيم غير الرسمي هو دور الدوافع الخاصة بالأفراد والاعتبارات والعوامل التي لا يمكن توضيحها بطريقة رسمية مخططة على أساس أنها تتولد تلقائياً وتنبع من احتياجات العاملين بالمنظمة وسلوكهم . •

ان التنظيم غير الرسمي ينشأ نتيجة للدور الاجتماعي الذي يلعبه بعض الأفراد في حياة المنظمة وهذا الدور غير الرسمي يرتب أنماط سلوك غير رسمية وطريقة معينة يتبعها الأفراد في الواقع في تصرفاتهم ومن ثم فالتنظيم غير الرسمي قد لا يتفق بالضرورة مع المخطط الرسمي (43) .

ان المشكلات التي يعالجها التنظيم غير الرسمي تتصل بسلوك الأفراد والجماعات وتعد مشكلات علاقات أكثر منها مشكلات هيكل أو بناء كما جاء في نظرية التنظيم الرسمي .

(42) مارشال ادوارد ، وغيره ، الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص 160 .

(43) د. عبد الكريم درويش ، د. ليلى تكللا ، الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص 361 .

وقد باءت بالفشل جميع المخططات التي وضعتها المنظمات لوضع مخطط رسمي لما يجب أن يكون عليه سلوك العاملين فيها باعتبار أن المخطط لا يسد كل الاحتمالات لما يمكن أن يكون عليه هذا السلوك .

وهكذا نتأكد يقينا أن القواعد أو القوانين ليست وحدها التي تحكم سلوك العاملين بل توجد العوامل والاتجاهات التي تشل المنظمة وتجعل من التعاون أمرا متعذرا ومرد ذلك أن الناس لا يتعاونون طواعية لمجرد وجود التنظيم .

وتوجد علاقة عدم التوازن - ان صح التعبير - اذ يقابل كل قاعدة مكتوبة عددا لا يحصى من القواعد والتقاليد الرسمية غير المكتوبة التي تسيّر العمل وتؤثر في علاقاته مضيضة طابع غير الرسمية على العديد من المعاملات والاتصالات اليومية المكوّنة للنشاط الحكومي .

مع العلم أن هذه القواعد غير الرسمية تنمو خلال التفاعل المستمر الحادث من الأسفل لأعلى داخل المنظمة ولا في صورة أمرة أو تعسفية من أعلى لأسفل .

وخلاصة القول نورد النتيجة التي توصل اليها بعض الكتاب في هذا ، ومن بينهم مارشال ادوارد ديموك ، مقرر المبدأين التاليين :

الأول : أن أي مبدأ تنظيمي يعتبر قاصرا اذا أخذ بمفرده ، لأن الادارة بطبيعتها هي تكامل عوامل عديدة بقصد انتاج أثر مطلوب .

الثاني : يوجد في كل موقف رسمي حياة واجراءات غير رسمية للجماعة تكمل هذا الموقف .

وسوف لا يكون أي من نمطي التنظيم ملائما بمفرده ، فكل منهما يحتاج الى ما يضيفه الآخر اليه (44) .

اعادة التنظيم

يجمع كتاب الادارة العامة على استمرار عملية اعادة التنظيم ، اذ ليس هناك تنظيم نموذجي عام ومجرد يجب اتباعه ومرد ذلك يرجع لواجبات الادارة المتجددة والمتطورة . كما أنها تختلف باختلاف الزمان والمكان ، ويفسر بعض الفقهاء أسباب

(44) مارشال ادوارد ، وغيره ، الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص 156 .

كثيرة لاعادة التنظيم والى محاولة الاقتصاد في النفقات ، وعليه فان اعادة التنظيم يمكننا تصورها على جميع المستويات وتكون العمليات الكبيرة على مستوى الوزارات د يخصص لهذه الأخيرة وحدة للنظر في اعادة التنظيم وطرق العمل بارتباطها بالشؤون المالية ، كما يمكن أن تحدث عمليات فرعية لاعادة التنظيم في احدى الوزارات نتيجة لتغير قيادتها ولأن ميول القيادة تختلف مما يجعلها تشكل تنظيما جديدا يتفق وميولها الخاصة .

التنظيم الرديء :

يتجلى لنا التنظيم الرديء من أغراضه المختلفة التي ترجع الى عدة أسباب منها نفسية والخارجية والقانونية .

فبالنسبة للأسباب النفسية ، نجد أهم ما يميزها هو انهيار معنويات الموظفين ، وينجر عن ذلك كثرة المتغيبين بالنسبة للمنظمة وكثرة الغيابات بالنسبة للفرد الواحد ، تحدث حركة تنقلات واستقالات اختيارية ، عدم الحضور في الوقت المحدد .

أما الأسباب الخارجية ، فتتمثل في كثرة الأوراق والسرقات واللامبالاة من طرف الموظفين وكثرة الآلات المحطمة وتضارب القرارات ووجود أشخاص غير أكفاء في مناصبهم .

أما الأسباب القانونية ، المؤثرة على التنظيم ، تتمثل في عدم اختصار الوقت بالميل في الطريق الرسمي بدل الطريق المباشر والمركزية الزائدة اذ تعرقل سير العمل وكثرة المديرين والمساعدين والمنسقين ، ووجود أشخاص ليست لهم مهام واضحة اذ يعرقلون سير العمل بالدفع - بعدم الاختصاص - أحيانا ويقومون بأعمال ليست من وظيفتهم أحيانا أخرى .

ويرى الفقيهان فيفتر ، وشيروود أن للتنظيم أكثر من هدف واحد ، وبعض هذه الأهداف فيه ، وبعضها الآخر عليه من الخارج ، وتفاعل الأهداف يخلق بالضرورة أطارا للقيم وأن أي تركيب تنظيمي مهما كان لا بد وأن يعاد تنظيمه من جديد نظرا لأنه من غير الممكن أن تفصل الوسائل عن الغايات وهنا يقرر : بأنه لا توجد مجموعة واحدة من المبادئ يمكن تطبيقها عالميا .

وتأسيسا على رأي فيفنز وزميله شيروود يقول ارنست ديل : «ان هناك خطرا عند اعطاء مجموعة من الأفكار لشخص ما في شكل مباديء لأنه يمكن اتباعها في شكل أعمى والتخصص شيء مفيد ولكن المبالغة في التخصص قد تؤدي الى جمود المنظمة» (45) .

علاقة التنظيم بالاستشارة :

ان الدولة في الوقت الحاضر أصبحت تتدخل في كل المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وهذا ما أدى الى زيادة العبء على الادارة والاستعانة بهيئات ادارية تقوم أصلا بمعاونة الهيئات التنفيذية الرئيسية وتشبه الى حد ما الهيئات الفنية المساعدة ، ولكنها تختلف عنها في وظيفتها الى حد كبير ، أما الهيئات الادارية الاستشارية فتتخصص وظيفتها في الاعداد والتحضير والبحث ، ثم تقديم النصح للجهة الادارية التي تملك اصدار القرار ، وقد نشأت هذه الهيئات نتيجة تعقد المسائل الادارية التي تتطلب حلولا الى فنيين متخصصين ، والرئيس الاداري بدوره لا يستطيع أن يدرس كل المشاكل واستظهار عناصرها ومدى علاقتها بأشياء أخرى ، وهذه هي مهمة الهيئات الاستشارية ، فهي التي تقوم بدراسة ما يطلب منها دراسته وتجميع ما يتعلق بها من معلومات وبيانات ، واجراء ما يقتضيه الحال عن تحليل وتخطيط واسداء النصح الى الهيئات التنفيذية ، لأنها غير مختصة ولا تملك اصدار القرارات ، أي أنها ليست أمرة وبذلك فهي ثانوية مساعدة بطبيعتها بالنسبة للسلطة التنفيذية ولا يمكن أن تظهر هيئة استشارية دون سلطة تنفيذية ، لأن الأخيرة هي الأساس والتي تسمح للأولى بالظهور ، فالأصل في التنظيم أن توجد السلطة التنفيذية ثم تطلب مساعدة الجهة الاستشارية ، لكي ترفع كفاءتها الادارية ومن مستوى قراراتها في النواحي الفنية . وهذا لا يمنع بأن بعض الادارات قد تكون في مركز تنفيذي ومركز استشاري بالنسبة لادارة أخرى ، إلا أن التنفيذ والاستشارة علاقات تتصل بالسلطة ، ممثلا لادارة العلاقات العامة الاستشارية أساسا بالنسبة لرئيس الجهاز التنفيذي ، ولكن في داخل هذه الادارة توجد علاقات وسلطات ، فدير العلاقات العامة يزاول سلطة تنفيذية بالنسبة لمؤوسيه المباشرين .

(45) د. سيد الهواري ، التنظيم ، المرجع السابق ، ص 325 .

والحقيقة أن التنفيذ والاستشارة عبارة عن ظواهر وصفات لعلاقات السلطة لا نشاط الإدارات ، ويستحسن أن نفرّق في هذا الميدان بين التصرفات إذا كانت تصرفات استشارية أو تنفيذية والمقياس الوحيد هو التفرقة إذا كان التصرف نهائياً وكان لصاحبه الكلمة النهائية بالنسبة للتنفيذ فإنه يتمتع بالسلطة التنفيذية .

أما إذا كان مجرد اقتراح أو مشورة أو نصيح أو إرشاد يقدم إلى سلطة أخرى تبت في قبول الاقتراح أو رفضه ، فإن من يقدم هذا الاقتراح يتمتع بسلطة استشارية ، وهكذا يحتفظ للسلطة التنفيذية بحقها وحتى لا تطغى عليها السلطة الاستشارية على الرغم من أهميتها وتكاملها لتحقيق الأهداف المقصودة⁽⁴⁶⁾ وإذا كانت الهيئة التنفيذية للمساعدة تملك في حدود اختصاصها أن تصدر قراراً فهي إدارات عاملة ، أما الهيئات الاستشارية فدورها مقصور على التفكير والتخطيط وإسداء النصيحة .

والهيئات الفنية المساعدة تقدّم خدماتها لتسهيل عمل وزارات دون أن تهتم بتحسين العمل داخلها ، أما الهيئات الاستشارية فإنها دائبة البحث عن كل ما من شأنه أن يؤدي إلى تنظيم أفضل ورفع مستوى الكفاءة وتقديم أفكار جديدة ، كما تلحق الهيئات الاستشارية بالرئيس الإداري الأعلى كرئيس الجمهورية أو بوزارة أو مصلحة وغالباً تجمع الإدارات في مكاتب فنية برئاسة الجمهورية والوزارات وتنوب عن الرئيس الإداري في مختلف المشاكل الإدارية القانونية أو الفنية وتقديم خلاصة رأيها الفني .

وإذا كانت الهيئات الاستشارية غير موجودة في بعض الإدارات فإن هذا لا يعني عدم وجود الوظيفة في ذاتها ، لأن الرئيس الإداري المسؤول عن اتخاذ القرار هو الذي يقوم بها كما أن الوزارات والمصالح لها أن تبحث وتخطط برامجها وأن تستعين بالهيئات الاستشارية متى أرادت .

وإذا كانت أصول التنظيم تقتضي التخصص وتقسيم العمل والتمييز بين الهيئات التنفيذية والفنية المساعدة والاستشارية ، فإن العمل لا يجري منفصلاً بصورة جامدة ، ذلك أن الوظيفة الاستشارية ليست لها حدود واضحة في الغالب ، وعادة ما

(46) يرى الأستاذ هوايت أن تقليد الهيئات الاستشارية قد نشأت في الجيوش أولاً ثم انتقل منها إلى الإدارة المدنية .

تؤدي الهيئات الفنية المساعدة ولا يعهد به الى هيئات متخصصة إلا بصورة جزئية ، كما تضطر الى أداء بعض الوظائف الاستشارية لعدم التميز بدقة ، وغالبا ما يكون التخصص وظيفيا في تكوين وحدات ادارية يوزع فيها العمل حسب التخصص الفني بكل وزارة ، ويقسم العمل في نطاق الوزارة على أساس التخصص أيضا فوزارة التعليم تشمل الفني والتجاري والتعليم العام أو تخصص وفقا للاجراءات ، كأداة السكرتارية أو عمل آلي أو غير آلي أو تبعا لفئة المتعاملين كمششفيات النساء أو الأطفال أو فئة مريض من الأمراض أو حسب الاقليم كتخصيص ادارة الخدمة للأفراد في مواطنهم بدلا من مكانهم من الادارة المركزية في العاصمة وهذا تطبيقا للامركزية الادارية وهو من اختصاص التخصص الوظيفي .

والاستشارة من ضرورات الادارة الحديثة لضمان فعاليتها ومشاركة كل من يشارك في تطبيقها للمبدأ الديمقراطي وقد عبر القضاء عن مدى أهميتها وعدم اعتبارها من الأمور الثانوية بل على العكس فقد أعطتها أبعادا حقيقية أدت الى استحالة حق التنفيذ في تنفيذها الى غيرها وان كانت أقل حدة في نظرية القانون الإداري ويرجع ذلك الى أن الاستشارة في التقليل من مظاهر السلطة وتجعلها مفتوحة ومرنة في مواجهة مصالح الدولة وتطلعات الشعب مما يؤدي الى ازدهار البلاد وهي المعبر عنها بالمبدأ الديمقراطي الذي يقتضي التبادل والحوار بين الحكام والمحكومين كما يلاحظ في الاستشارة وبأثر فعال في الميدان الاقتصادي ويتضح ذلك في صياغة الخطوة .

الصلة بين التنظيم والاستشارة

التنظيم والتنظيم :

التنظيم هو التجميع المنطقي للأجزاء المترابطة لتارس من خلاله السلطة والتنسيق بين أعضائها لتحقيق غاية محددة . ان الأجزاء المترابطة للتنظيم تتكون من التشكيل التنظيمي وذلك يجب أن يوجه الأفراد ويحفزوا وتنسق أعمالهم حتى تتحقق أهداف التنظيم . وان دراسة التنظيم بغض النظر عن الأفراد الذين يتكون منهم هو أمر بعيد عن الواقع الكلية ، وقد استخلص «هربرت سيمون» أن التنظيم يؤثر في الأفراد الذين يعملون في نطاقه بطرق خمس :

1 - التنظيم تقسم العمل بين أعضائه .

- 2 - ينشئ التنظيم اجراءات قياسية .
- 3 - ينقل القرارات المخولة للسلطة .
- 4 - يوفر التنظيم نظاما بالاتصالات .
- 5 - ينهض بتدريب وتعليم أعضائه (47) .

التنظيم الرسمي وغير الرسمي :

ان الدراسة العلمية للتنظيم كانت ممعنة في الرسمية ، ولهذا السبب لم تصادف قبولا تاما ، كما يدل على ذلك ظهور نظرية مقابلة عن التنظيم غير الرسمي الذي يركز بصفة أساسية على علاقات المواجهة الاجتماعية . ومع ذلك فان كل المدخلين لا يعدو أن يكون أحد مظهرين لموقف واحد (48) .

فنظرية التنظيم الرسمي تقرر أنه ينبغي أن يبنى تشكيل الهيئة أو الحكومة بأكملها على النظام الهرمي الذي له قاعدة متسعة تشمل الوحدات العاملة تستند اليها سلسلة متصاعدة من الأقسام والادارات والمصالح حتى القمة التي يجلس عليها رئيس فرد يمارس السلطة النهائية على المنشأة جميعها . ويستند هذا التشكيل الهرمي في التنظيم كذلك الى مفاهيم نطاق الاشراف ووحدة الأمر .

ان نظرية التنظيم الرسمي تؤكد أن الاتصالات في نطاق المؤسسة سوف تسير خلال قنوات ، ومع ذلك فالقواعد التي تحكم تحديد المسالك في كل مستوى معقدة ومستحيلة وتكلف تأخرا كبيرا يتولد عليه الرغبة في تجنبها مع التعرض للمخاطر .

وتصر المنشآت العسكرية دائما على اتباع نوع التنظيم الرسمي الذي تمسك برعاية الرتبة ومسالك الاتصال كما يحرص على التمسك بالخرائط التنظيمية التي تبين تشكيلا دقيقا من المربعات وخطوط السلطة .

وقد يكون من الصعب أحيانا أن تستطيع التغيرات في نظرية وتطبيقاتها ملاحظة تزايد الوظائف في الهيئة والتغيير الاجتماعي بصفة عامة .

(47) الوجيز في الادارة العامة ، د. سليمان محمد الطهاوي ، المرجع السابق ، ص 186-194 .

(48) نظرية الادارة ، د. جريفت ، ترجمة د. محمد منير مرسي ، د. محمد عزت عبد الموجود ، د. سعاد حماد ،

عالم الكتب سنة 1971 ، ص 96 .

وان مثل بعض هذه النواحي في التنظيم الرسمي لا تقلل من شأنه أو تظهر عدم ملاءمته اذ أنه يمكن أن يقال الشيء الكثير عن صحة هذا النمط من التشكيل الاداري ، فأى مبدأ تنظيمي يعتبر قاصرا اذا أخذ بمفرده لأن الادارة بطبيعتها هي تكامل عوامل عديدة بقصد انتاج أثر مطلوب . ولذا فهو يحتاج الى ما يضيفه الآخر اليه (49) .

فبينما تركز نظرية التنظيم الرسمي على التخطيط المتأني للتشكيل والارتباط بين العمل المطلوب تنفيذه ، يهتم التنظيم غير الرسمي بطرق السلوك الواقعية للموظفين ومقدار تباينها من الخطة الرسمية ، وعلى ذلك فمن المحتمل أن تكون نظرية التنظيم الرسمي غير دقيقة وغير كاملة حتى تعدل بما تدخله عليها نظرية التنظيم غير الرسمي .

واذا كان التنظيم الاداري جزءا من أنماط القيادة والسلطة في المجتمع الذي يعمل فيه ، فان الصلة بين المجتمع ومؤسساته تسير في اتجاهين ، وأن الارتباك داخل التشكيل الاداري لمؤسسة ما يزيد من الارتباك الاجتماعي والنفسي في المجتمع ولذلك يجب على الاداري أن يدرك مسؤوليته أمام المجتمع من توفير التنظيم الاداري الفعال ، ويجب أن يكون متوقعا للتغيرات التي تطرأ داخل مجتمعه (50) .

كما تنشأ عن العلاقات غير الرسمية شبكة من العلاقات تلقائية شبه شخصية في داخل المؤسسة تكون أداة لانجاز العمل وحيث تفقد تلك العلاقات فلا جدوى من أن ينفذ البرنامج بطريقة مرضية .

والتنظيم الاداري - شأنه شأن التنظيم الاجتماعي - عرضة لسوء التنظيم كتعدد القادة وتدهور المستويات الخلقية والتعصب فاذا تمزقت العلاقات في داخل مؤسسة على هذا النحو فانه من المستحيل أن يعالج الموقف بطرق تعسفية . والمواقف التي يتولد عنها الضغط والتوتر داخل المؤسسة هي الخوف من فقدان الوظيفة والنفور ، والسلوك المتقلب الذي يتسبب فيه أصحاب السلطة (51) .

(49) مارشال ادوارد ديموك ، وغيره ، الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص

(50) د. راغب الحلو ، علم الادارة العامة ، مؤسسة شباب الجامعة اسكندرية ، طبعة 1972 ،

ص 183-204 .

(51) د. سليمان محمد الطهاوي ، مبادئ علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص 73 .

منطبق الاجراءات الادارية لتخفيف هذا التوتر بما يتناسب مع التنظيم
لاحتمالي فلابد من تغيير التنظيم الاداري للمنشأة .

وإذا تعمقنا حتى نبلغ بعض التفاصيل الدقيقة في التنظيم نتعرف على بعض
أعموم العريضة التي تؤثر في التشكيل مثل حجم وتقسيم العمل والتنسيق بين
الوظائف والتعاون بين الأشخاص . وقد ثبت أنه ليس هناك شكل مفرد صحيح
لتنظيم بل ان التشكيل التنظيمي الذي يوضع لأي منشأة لابد أن يكون أنسب
لأنشأ لتحقيق أغراضها سواء كان ذلك هو تشغيل مزرعة أو شركة قانونية أم وزارة
وفي كل الأحوال يكون العامل الأساسي المتحكم هو الحجم ، وهناك عوامل أخرى مثل
نومر الأفراد المؤهلين والكفاية الداخلية والآثار السياسية المتوقعة ومتطلبات العمل
التكنولوجي (52) .

وبالإضافة الى ذلك فانه لما كانت الادارة عملية وليست ناتجا نهائيا وانما تتغير
-ستمر- وجب أن يعاد النظر بصفة مستمرة في موضوع التنظيم في ضوء كافة العوامل
مؤثرة والحاجات ، ولا يكفي أن يتناسب تشكيل المنشأة مع عملها ومواردها
وحجمها بل انه لابد أن يوجه نحو الأهداف التي أنشئت لتحقيقها (53) .

ومن بين الأسباب الرئيسية لقيام التنظيم كبر الحجم والحاجة الى تقسيم العمل ،
كل موظف في وحدة صغيرة قد ينهض بأعمال عديدة كما يستطيع كل فرد أن
يسفر إلى عمل آخر اذا كلف به وواجب الاداري في المؤسسات الكبيرة أن يتفحص
كل جزء من التنظيم ويحلل عملياته بحيث يخلق وحدة تضمن كفاية الأداء وسهولة
عمل عاملا في التنظيم .

وحقن يكون تقسيم العمل له أثره لابد أن يصاحبه التنسيق بين جهود الأفراد
ومخاعة بحيث ينتج عنه وحدة تدعم الروح المعنوية وكفاية الأداء والانتاجية
مرتفعة .

(52) مارشال ادوارد ديموك ، أهداف اعادة التنظيم الحكومي ، مجلة الادارة العامة خريف 1951 ،
ص 233-234 .

(53) مقال لروسل روب في كتاب (ل.ب مارشال عن ادارة الأعمال) شيكاغو 1921 ، ص 778-779 . وقد
سند ذلك من كتاب اندرسون ، شوينج في (علم تنظيم الانتاج) . نيويورك 1938 ، ص 195-215 .

في التشكيل الذي لم يدرس بعناية والذي تختلط فيه العلاقات وتطمس خطوط
مسئله والمسؤولية ينتج عنه سريعا اليأس بين الاداريين الرؤوسين ثم ينتقل منهم
بضرورة أن موظفيهم (54) .

وأما هناك موضوع القيادة ، وهو موضوع هام ، ويكفي أن نشير الى علاقة
القيادة بالتنظيم بأن نذكر أنه لا ينبغي أن يبنى التنظيم ليسير وراء قائد بل انه
يبنى على عناصر القيادة في التشكيل جمعية بحيث تظهر القيادة في كل مستوى
من مستويات الهرمي ، وفي كل لجنة ، وهذا لا يقلل من أهمية القيادة العليا ، اذ
الرئيس التنفيذي هو المركز العصبي لأي منشأة .

وبعض المبادئ الأساسية في التنظيم التي لا بد للاداري أن يهتم بها . ومهما
كانت المنشأة فان التنظيم هو الوسيلة الرئيسية لتجميع جهود الأفراد لأداء عمل

أسس التنظيم

والأسس الثلاثة الرئيسية لتقسيم عمل المنشأة في التجميع بناء على الموقع
الزماني ، وفقا للهدف الرئيسي (الذي قد يكون انتاج سلعة أو خدمة) ، وتبعاً

لنوع النشاط على الأساس المكاني تجمع كل أنواع النشاط التي تمارسها المؤسسة في
نشاط واحد وتنظم في وحدة تنسيقية تتبع مع غيرها من الوحدات الفرعية لادارة
رئيسية واحدة ، ومن الأمثلة على ذلك مجموعة محلات البيع بالتجزئة والمكتبات
المستقلة . ويجب على هذا الأساس أن الرقابة من المركز الرئيسي قد تكون أقل من

والعكس - استنادا الى الهدف الأساسي - قد يبنى على أساس السلعة أو الخدمة أو

1- انظر الى ادوارد ديموك ، المسؤوليات التنفيذية ، نطاق الاشراف في الحكومة الاتحادية ، مجلة جمعية تقدم
الادارة ، ديسمبر 1938 ، ص 22-38 ، منشور بكتاب الادارة العامة لماشال ادوارد ديموك وآخرين ، ص 166 .
2- انظر الى جويل بلير (كتاب مبادئ علم التنظيم) حرره ستيفارت لويس ، مطالعات في مبادئ الحزبية
والسياسة الحزبية (نيويورك 1938 ص 227-228 من كتاب الادارة العامة لماشال ادوارد ديموك ، وغيره ،
ص 166)

يقتصر عملها على خدمة مجموعة من العملاء . ويمتاز هذا النوع من التنظيم بأنه يتيح أكبر درجة من التركيز على أهداف المنشأة ولكنه يتجه بالبرنامج الى النظرة المحدودة .

وقد برز التنظيم على أساس وظيفي نتيجة لجهود فردريك تايلور مؤسس حركة الادارة العلمية . ويؤكد هذا النمط من التنظيم التخصص في الوظيفة في نطاق المؤسسة ، ويكون كل نشاط كبير الأساس لادارة منفصلة ، وكل هذه تتكامل عن طريق التنسيق بين الموظفين في التسلسل الهرمي ، وفي مؤسسة كبيرة معينة يكن فصل كل من وظائف التخطيط والمالية والهندسة والانتاج والمبيعات ووضع كل منها في ادارة⁽⁵⁶⁾ .

أشكال التنظيم

يمكننا في هذا المجال التمييز بين أربعة أشكال رئيسية : التنظيم الخطي أو العسكري ، الخطي والاستشاري ، تنظيم اللجنة . وفي نموذج التنظيم الخطي سيتأثر الرئيس التنفيذي بالاشراف على موظفيه وينظر اليه مرؤوسه على أنه المصدر الوحيد للسلطة .

وهذا التنظيم هو الطراز العسكري حيث يكون منفذ مساعد رئيس واحد أعلى منه ، ونظام الاقسام في التنظيم يعتبر أحيانا كطراز فرعي في التقسيم الخطي .

أما التنظيم الخطي والاستشاري فهو أداة للفكر والمشورة ، وبهذا الوضع يكون مكملا للتنظيم الخطي الذي هو جهاز التنفيذ ، وهناك نوع فرعي من هذا التنظيم بالأقسام لأن الذي يتولى ادارة القسم الاقليمي يعاونه مجموعة موظفين تتكون من متخصصين في الادارة الرئيسية .

ويأخذ التنظيم الوظيفي مبدأ تقسيم العمل ويبرز التخصص ويتيح الفرعية للنمو الشخصي والمشاركة وتفويض السلطة وشمول التحليل والعمل الجماعي ، ولكنه يمتاز بالصعوبة والتعقيد في تطبيقه ويحتاج الى قدر كبير من التنسيق ، وعملية الضبط فيه أكثر صعوبة منها في النمط العسكري .

(56) مارشال ادوارد ديموك ، وغيره ، الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص 169-170 .

وأخيرا يسمح نمط اللجنة في التنظيم بالرقابة المتعددة والمشاركة ، فالسلطة التنفيذية لا تتركز في موظف واحد . ويستخدم هذا النمط بكثرة في الحكومة للأغراض الادارية ، كما هو الشأن في حكومة البلدية وفي العمليات شبه القضائية وشبه التشريعية . ومن فوائده تسهيل التعاون وتبسيط التنسيق ، ويؤكد التخصص في الوظيفة ، ومن عيوبه نظام اللجان وتوزيع المسؤولية ويفتقر الى القيادة ويضيع وقت أعضاء اللجنة (57) .

علاقات السلطة والمشورة

ان الوحدات التنفيذية في الادارة هي التي تنهض بالعمل الأساسي للمنشأة أما الوحدات الاستشارية فهي التي تقدم خدمات متخصصة في مجالات القانون والمالية والبحوث والتخطيط . والعلاقات بين هذين النوعين من النشاط هو موضوع صراع كبير ، ومن الطبيعي أنه ما دامت السلطة قد اعتبرت فردية ومركزة أكثر منها جماعية وموزعة أن نفترض في موظفي التنفيذ أنهم يحتكرون السلطة ، ولكن عندما بدأ الإدراك بأن السلطة مسألة تأثير ، أكثر منها مسألة أمر فقد أصبح واضحا أن العمل التنفيذي والعمل الاستشاري يتداخلان في عمليات من مستوى التخطيط ومستوى التسيير ، كذلك مما يزيد من أهمية عمل المشروع هو زيادة الحاجة الى تقسيم أكثر دقة للعمل والتخصص .

وإذا كان مستوى أداء الإداريين التنفيذيين يؤثر تأثيرا مباشرا وسريعا على النجاح العام ، فان هذا لا يعني أن الأنشطة الاستشارية أقل أهمية لضمان استمرار المؤسسة سواء كانت ادارية ، اقتصادية أو سياسية في أداء عملها . ويمكننا القول أن السلطة التنفيذية تهتم بتحقيق الأهداف بينما نجد أن الهيئات الاستشارية يقتصر دورها على مساعدة تحقيق هذه الأهداف .

وإذا كانت آثار الفشل التي تتركها كل من الأنشطة التنفيذية والاستشارية تختلف فيما بينها ، فانه يؤثر دون شك على سرعة نجاح المؤسسة . ويمكننا التفريق بين الأنشطة التنفيذية والاستشارية من طبيعة المؤسسة ، فمثلا في المؤسسة الصناعية نجد

(57) مارشال ادوارد ديموك ، وغيره ، الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص 177 .

وأنظر كذلك : أوليفر شيلدون ، فلسفة الادارة ، لندن 1923 ، ص 120 .

أن الانتاج والبيع والتموين تعتبر على وجه التحديد أنشطة تنفيذية أن الأنشطة الاستشارية منها المتخصصة والشخصية ، فحيث يعمل الاستشاري المتخصص على اداء خدماته لكل مؤسسة نجد أن الاستشاري الشخصي يعمل فقط مع مدير تنفيذي معين . فمثلا مساعد مدير تنفيذي الذي يقوم ببعض المهام الروتينية واستقصاء بعض المشاكل الخاصة به فهو من صنف الاستشاريين الشخصيين ، هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فان مجموعة الخبراء الذين يعملون مع المديرين التنفيذيين لزيادة درجة فاعلية المؤسسة ينتون في واقع الأمر الى مجموعة الاستشاريين المتخصصين . ومما هو جدير بالملاحظة أن الرابطة بين الاستشاري المتخصص والمديرين التنفيذيين قد تتبلور مما يسمح للاستشاري المتخصص بممارسة الأعمال المتعلقة بالاستشارات .

وأخيرا ينبغي أن يقال أن العلاقة بين التنفيذيين والاستشاريين قد عولجت بطرق مختلفة ، ففي قطاع الأعمال كان على وظيفة المشورة في الصناعة أن تحارب عن وجودها بينما كان الأمر في الحكومة على العكس من ذلك اذ يحظى موظفو المشروع في بعض الأحيان بقدر من السلطة . ومن حسن الحظ أن المشكلة في طريق الحل بسبب ما يحدث في كل من محيطي الأعمال والحكومة ، ويبدو نوع من التوازن بين أنشطة التنفيذيين والاستشاريين .

الحدود السليمة بين التنفيذ والاستشارة

تقوم مجموعة الاستشاريين بتقديم المقترحات واعداد الخطط في ميادين تخصصهم للمديرين التنفيذيين ، وهذه المقترحات ليست ملزمة للمنفذين ، كما أن الاستشاريين لا يشكلون أى قيد على السلطة التنفيذية ، الا أن المشرع قد يفرض في بعض الأحيان عدم اتخاذ أى قرار إلا بعد أخذ الاستشارة مسبقا (58) كما هو الحال في اللجان

(58) قرار المجلس الأعلى رقم 34 ، الصادر بتاريخ 1978/5/13 ، الخاص بالملف رقم 15669 في القضية بين الشركة الجزائرية للتجهيز (صفيك) من جهة ، والسيد وزير التعليم الابتدائي والثانوي ، اذ تضمنت الحيثية التالية «حيث برسالة استحقاق ... وهذا تذكير بوجوب رفع النزاع اجباريا ومسبقا الى اللجنة الاستشارية ...» .

تأديمية ، وهذا ما يفسر بأن تكون آراء الاستشاريين مرتبطة بقبول الآخرين ، ومن الخطأ الفادح الذي لا يغتفر أن يحرر أى استشارى آراء وأفكار المدير التنفيذي لتقديمها في شكل استشارات ، لأن العمل الاستشاري يعني مناقشة المشكلة واقتراح الحلول ، وهذا لا يمنع من تبادل الآراء والأفكار مع تنفيذيين لكي تكون الإستشارة مصبغة بصيغة عملية .

وإذا أردنا أن نكون عمليين فانه من الأحسن مشاركة التنفيذيين في التقارير والمقترحات لكي يتأثر بها .

وتقوم الهيئات الاستشارية المركزية في الكثير من المؤسسات ذات الفروع المتعددة بدراسة أنشطة العاملين مثل التدريب والتنمية وتقديم مقترحات أو برامج محددة بشأنها الى مديري هذه الفروع⁽⁵⁹⁾ .

وإذا ما تمّ تقييد تكلفة الخدمة الاستشارية على الادارة التنفيذية طالبة الخدمة ، فانه من المتوقع أن تكون محاسبتهم للاستشاريين عسيرة ، ويؤدي ذلك الى ازدياد حجم الهيئة الاستشارية مما يؤدي بالتالي الى رفع درجة فاعلية المؤسسة . ونتيجة ذلك أن لا يقوم المدير التنفيذي بطلب الخدمات الاستشارية الخاصة بكل المشاكل الصغيرة . ومن المسائل المرتبطة بتحميل المؤسسات التنفيذية بتكلفة الخدمات الاستشارية أن يطلبها المديرون التنفيذيون بشكل غير متكرر ، إلا أن الطريقة التي تستطيع بها الادارة العليا التأكد من قيام التنفيذيين بأخذ النصح والارشاد من الهيئات الاستشارية مأخذ الجد هو الاستشارة الاجبارية .

وان رسم الحد الفاصل بين التنفيذ والاستشارة هو ببساطة نوع العمل الذي ينبغي أن يسند لكل فئة بنوع من الطرق التحكيمية ، وقد زاد الاتجاه لأن يختفي أحد أنواع النشاط الآخر نتيجة لما حدث من انتشار في الوحدات ، كذلك بالاضافة الى ابداء النصيحة أخذت أقسام المشورة الآن تقوم بأعمال تختلط مع أعمال التنفيذ ، كما في ذلك اعطاء أوامر مباشرة في خط الوسط .

(59) أنظر ليونارد د. هوايت «بعض النواحي العامة في التنظيم» ، مقدمة في دراسة الادارة العامة ، طبعة نيويورك 1939 ، ص 41-43 . وكذلك أنظر : جون جاوس ، الوظائف الادارية العامة بمصر ، الجزء الثالث ، يناير 1937 ، وكذلك جون هولندن ، اونسبرى فيش ، هربرت سميت (تنظيم ورقابة الادارة العليا) كاليفورنيا 1941 .

وكما كبرت المنشآت وزاد التنوع في نشاطها تنوعت وظائف المشورة فيها أهمية
طرح الفراغ بين منظمات الخط الرسمية ومنظمات المشورة الرسمية ، لأن كفاية المؤسسة
يعتمد عليها بالمهارة في توفير الأنسجة التي تربط بين أجزاء التنظيم .

وأخيرا ينبغي أن يقال أن العلاقة بين التنفيذيين والاستشاريين قد عموخت
طرق مختلفة ، في قطاع الأعمال كان على وظيفة المشورة في الصناعة أن تحارب من
وجودها بينما كان الأمر في الحكومة على العكس من ذلك ، إذ يحظى موظفو المشورة
في بعض الأحيان بقدر من السلطة ، ومن حسن الحظ أن المشكلة في طريق الحل
سبب ما يحدث في كل من محيطي الأعمال والحكومة ، ويبدو نوع من التوافق بين
نشطة التنفيذيين والاستشاريين .

العمل الاستشاري في مستوى المصلحة

إن أقرب المساعدين الاستشاريين للرئيس يسمى المساعد الإداري ، وهو شخص
مهامه إدارية وشؤون الأفراد ومسائل التنظيم . ووظائف هذا الرجل استشارية في حيز
صالح وتنفيذية في آخر ، وهو يقدم المشورة لرئيسه ورؤساء الأقسام في المصلحة ، فهو
أيضا يقوم بتنفيذ التعديلات التنظيمية وإعادة ترتيب الوظائف بناء على تعليمات من
رئيس المصلحة ، وهناك وظائف استشارية إضافية هي وظائف مدير المكتب الذي
يختص بالمشتريات الصغرى والنقل ، كذلك قسم الإحصاء .

الشروط الواجب توافرها في المستشار

والمطلوب الأول في رجل المشورة الممتاز هو سعة المعرفة والمقدرة وبعبارة أخرى
لا بد له أن يتصف بالعمومية وانكار الذات وحب الناس والقدرة على الاتصال
السرير مع أفراد الجهاز ، كما يجب أن تتوفر فيه صفة معينة غير ملموسة تتميز من
علامات النهج والحكمة ، بالإضافة إلى ذلك فإنه لا ينبغي أن يسمح لمدير في مصلحة
استشارية معينة أن يتحكم في وظائف استشارية أخرى ، فعليه أن يؤلف بين هذه
عمله الاستشاري وعمل الإدارات التنفيذية .

ومن الجدير بالملاحظة أن الرئيس التنفيذي المسؤول عن حكومة كينيا

كانت محاولته كي يستفيد من الوزارات القائمة يحتاج أن يكون الى جواره موظفون للرأي والمشورة ، وتتصل هذه المشورة بموضوعات رسم السياسة والعلاقات العامة وتنسيق التنفيذ .

مبدأ وحدة الأمر

هناك مشكلة يتعرض لها كثير من الاداريين وهي كيفية تحقيق التعاون الذي يعتمد كثيرا على العلاقات غير الرسمية مع المحافظة في نفس الوقت على سلامة علاقات تنظيمية لكي يعمل للوصول الى أهداف متعارضة ، وقد كان الحل التقليدي لهذه المشكلة هو تأكيد مبدأ وحدة الأمر بمعنى أنه لا بد أن تكون السلطة النهائية في أي منظمة في كل مستوى من التسلسل الهرمي محددة بوضوح والعمل الاستشاري هو الاسقاط المنطقي لمبدأ تقسيم العمل الذي يعتبر عاملا هاما في المنظمات الكبيرة وكما برز العمل الاستشاري استلزم الأمر تقسيمه تقسيمات فرعية ، وزادت الهجمات على مبدأ وحدة الأمر . وعلى ذلك فان الموقف المثالي هو ذلك الذي تتكامل فيه كل المعرفة الخاصة ومهارة أقسام المشورة وتوجه لتحدث تأثيرها في جميع مستويات الاشراف .

تحقيق التعاون بين السلطة والمشورة

هناك وسيلة ادارية تخفف كثيرا من موانع التعاطف بين موظفي التنفيذ والمشورة وهي تبديل العمل كاجراء متبع في المؤسسات الكبرى اذ ينتقل موظفو التنفيذ في وظائف المشورة في المركز الرئيسي لفترة ثلاث أو أربع سنوات ثم يعودون الى الميدان لاكتساب خبرة تنفيذية أكثر . وهذه تجربة مفيدة وبصفة خاصة خلال سني تكوين الفرد في مستقبل الحياة الوظيفية ، وهي كذلك عامل في تكوين نظام المستقبل الوظيفي في الادارة العامة .

وغالبا ما يصعب التمييز بين العمل الاستشاري والتنفيذي فيما يتعلق بما ينهض به الأفراد وأن الفرق الأساسي هو في علاقات السلطة . فالتركيز يوضح كيف يمكن للرئيس التنفيذي أن يفرض سلطته لرئيس قسم يقع في مستوى السلطة مع رؤساء

الأقسام الأخرى لغرض معين ولوقت محدود ويخلو له التنسيق بين عمل الأقسام الأخرى ، وما دام كل فرد من نفس المستوى يفهم هذه القاعدة الأساسية فليس هناك سبب يمنع دون تعاون جميع رؤساء الأقسام تعاوناً تاماً بنفس الرغبة التي يتعاونون بها مع الرئيس الأعلى .

الاستشاريون في المستوى الأعلى وموضوع المركزية

اتجهت السياسة في كثير من الدول الى تكوين وحدات المشورة تحت الاشراف بتأييد ادارة الرئيس الفرد ، ويبدو أنه عند توغل هيئات المشورة في المركزية فانها قد تحتاج في الواقع الى خدمات منسق يقع بينها وبين الرئيس التنفيذي ، ولكن لابد لرئيس الجمهورية من الاستمرار في التعامل المباشر مع رؤساء هيئات المشورة التي تخدمه ، ومن ثم فان ذلك يستنفذ من وقته جزءاً كبيراً ويصبح محاصراً من كل جانب بمساعدين استشاريين ويصبح اتخاذ القرار في مكتب الرئيس حفلاً من التوقيع ويفتقد التعاون بين الوزارات ويحل محله صراع صريح أو خفي ولتجنب مثل هذا الخطر فالقاعدة السليمة هي أن يقتصر عدد مستويات التنسيق على الحد الأدنى الضروري .

هناك وجهة نظر بأنه بدلاً من التركيز على الأهمية المتزايدة للرئيس الأعلى ، يكون الاهتمام بقيادة القسم والادارة الوسطى وخلق الروح المعنوية العالية بين جميع العاملين ، وهذا المدخل الذي يبدأ بالقاعدة متجهاً الى أعلى لا يبحث إلا الأهمية الدستورية والقانونية للرئيس التنفيذي الأعلى كما يقول البعض الآخر ، ولكن يجب التوفيق بين وجهات النظر المتباينة واستخلاص أحسن ما في كل منها لتركيب تشكيل جديد ، وقد أمكن الوصول الى حل لكثير من المشكلات ولكن المشكلات الباقية تدخل في قلب النظرية الدستورية والادارية وممارستها .

الاستشارة الفنية

المبحث الأول

الهيئات الاستشارية ذات الطابع الفني

تكثر في الإدارات الرأسية التي تختص بقطاع معين ، وتكن مهمة هذه الهيئات عادة في اقتراح الحلول المختلفة للمشاكل التي يَطرَحها تطبيق العمل ونجد مثل هذه الهيئات داخل وزارة الأشغال العامة ووزارتي الصحة العامة والصناعة ، خاصة ، وفي جميع الوزارات والمرافق ذات الطابع الفني عامة (1) .

ويرجع حصر الهيئات الاستشارية الى قانون الضرورة . ومن أمثلة هذه الهيئات التي تمتاز بطابع فني ، اللجنة العلمية للبعثات القطبية (قرار 1949/1/24) ، والمجلس العلمي والفني (قرار 1965/5/7) ، واللجنة العليا المكلفة بدراسة تقنين النصوص القانونية واللائحية (قرار 1964/2/29) . واللجنة المكلفة بتحضير الجرد العام للآثار الفنية الفرنسية (قرار 1964/3/4) . واللجنة الطبية العليا (قرار 1964/2/25) ، والمجلس الاستشاري للتكوين المهني لخبراء المحاسبة الى جانب هذا فان الهيئات ذاتها تحتاج الى مثل هذا التوسع .

واذا كانت جميع الدول عرفت أمر اللجوء الى التخصصات ، فان المجموعة الأوروبية قد عرفت بشيء من النقص ، ولعل السبب في ذلك يرجع الى ما قطعتة الدول الغربية من أشواط في ميدان التطور الحضاري والصناعي . ومن جهة أخرى فان المعاهدات قد تناولت أمر انشاء الهيئات الاستشارية ، فمعاهدة السوق الأوروبية كانت قد نصت على انشاء مجلس علمي وفني ذي طابع استشاري في المادة 134 . كما أن عدة نصوص تأسيس مجالس متخصصة مكونة من خبراء كمجلس النقل (الم 83) والمجلس المالي (الم 2/105) . وكذلك المجالس المكلفة بالمفاوضات بشأن اتفاقيات الرسوم

V. Ch Heller op. Cit. P. 28, B. Chenot, les institutions Administratives françaises, (1)
Op. Cit P. 127 s

الجزرية (الم 111-113) ، كما أن المادة 16 من المعاهدة قد حولت للسلطة العليا أمر تأسيس مجالس للدراسات وخاصة مجلس الدراسات الاقتصادية (2) .

كما أن العديد من الهيئات الاستشارية قد أنشئ لغرض مساعدة اللجنة في أعمالها للجنة الضرائب والمالية ولجنة المحاسبة المالية ولجنة رؤساء البنوك المركزية .

ان مهمة الاستشارة هو تحقيق التنسيق ، إلا أن هذا محل خلاف كبير ، الأمر الذي حدى ببعض الفقهاء الى القول بأنه لا يوجد مصطلح في لغة التنظيم الإداري الفرنسي أشد غموضاً من كلمة التنسيق (3) . إلا أن مؤدي التنسيق هو الحالة التي تحسن علاقة مرافق السلطات بعضها ببعض لتحقيق غرض أو هدف مشترك .

أما من الناحية التطبيقية ، فان التنسيق يكون في صورتين أو اتجاهين ، ومؤدي الصورة الأولى هو أن تمنح سلطة معينة أمر التحكم في المخالفات التي قد تطرأ بين المرافق (4) ، والسلطات عن طريق الاستشارة ، لغرض توحيد الروابط بين المرافق (5) أو التي تمارس مهمة مشتركة . وبجانب التنسيق الداخلي للإدارة والتنسيق الخارجي الذي يرمي الى توحيد كل من النشاط الإداري ومطالب الجمهور (6) .

التنسيق الداخلي

(ضرورة التنسيق) ترجع الى الهيكل الإداري الذي تتأرجح فيه الروابط الرأسية على الروابط الأفقية . أما عن طريق تقسيم الوزارات فيما بينها وأما عن طريق تقسيم المرافق داخل الوزارات .

ان بعض الإدارات أو المرافق الرأسية عندما تمتد اختصاصاتها الى جميع المسائل داخل قطاع معين . مثل قطاع الزراعة أو النقل أو الطاقة ، وتقابلها الإدارات

(2) أنظر في هذا المعنى د. حنفي محمود سليمان ، الإدارة منهج تحليلي ذاتي ، طبعة دار الجامعات المصرية 1976 ، ص 181-186 .

(3) V. C.A Colliard et J.C Groshens, la sous préfectorisation des préfets de départements. R.D.P 1965, P. 5 s

(4) V. Gabtiel Ardant, Technique de l'Etat P.U.F 1953 P. 126 s

(5) V. C.A Colliard et J.C Groshens Ibid P. 1 s

(6) د. سيد الهواري ، التنظيم ، المرجع السابق ، ص 151 وما بعدها .

التي تشمل اختصاصها على جميع المشاكل المشتركة بين جميع المرافق ، مثل
تفويض العمل والتفويض لرفع مستوى المعيشة .

فإن هذه الإدارات الأخيرة تمارس نشاطاتها في إطار جغرافي معين أو دولي
أو محلي . ضرورة تحقيق هذه النماذج الثلاثة من التنسيق من أعقد
التي تعترض سبيل دولة القرن العشرين (7) .

الاشارة في طابعها الجماعي هي الكفيلة لحل مثل هذه المشاكل .

فدعت الضرورة الى صياغة وتنفيذ قرار معين وتدخل عدة سلطات أو
فإن اجتماع ممثلي تلك السلطات أو المرافق كافيا لتحقيق التنسيق . فالنشاط
الذي قضي على ظاهرة تهرب وانعزال المرافق الادارية وإيجاد حلول
للمشاكل الرأسية أو العمودية .

أن النشاط الاستشاري يحقق التنسيق بين الإدارات الأفقية والعمودية وبين
داخل هذه الإدارات . وبما لاشك فيه أن هناك وسائل أخرى ممكنة (8) . إلا
الاستشاري يعتبر الحل المعتمد .

والتيق هو الآخر ليس مدينا بوجوده الى التجزئة في التنظيم الاداري فعسب
هو ضروري أيضا عند تكييف القرار الاداري .

فإننا سنبين واحدا عند حل مشكل فإن ذلك غير كاف ، لأن المشكل
إنما هو فكرة متعددة الجوانب وغير واضحة المعالم . ويزيد من تعقيد تعدد
الخصائص في نفس الوقت ، فأى مرفق يعهد له بالحل ؟ للجواب على السؤال
من الغرابة بما كان أن ينفذ قرار بدون توحيد جوانبه فعدة هيئات
تقوم بهذه المهمة (أي مهمة التوحيد) . فاللجنة المركزية للصفقات تلعب
دورا في توحيد المهام بين الوزارات (قرار 1959/1/7) وكذلك اللجنة الوزارية

V.B Gournay, les Administrations verticales, revue économique 1662 P. 920 s.

V.B Chenot, Organisation économique de l'Etat, Op. P. 193 s. B. Gournay, introduction à la science Administrative P. 119 s

في هذا المعنى د. عبد العزيز شيخا ، الإدارة العامة ، المرجع السابق ص 138 وما بعدها .

عبد المجيد عبده ، الأصول العلمية للإدارة والتنظيم ، المرجع السابق ، ص 237 وما بعدها .

للتخطيط . أما داخل المرافق فيمكن الاشارة الى المجلس الأعلى للطيران الحربي . أما عن المستوى المحلي فان التنسيق انما هو أمر أكثر الحاحا وضرورة .

التنسيق على المستوى الاقليمي

ويتمثل في تأسيس المؤتمر الاداري الاقليمي (مرسوم 1964/3/14) .

أما على مستوى المحافظة ، فتمت لجنة التجهيز وكذلك اللجان الاستشارية بين المحافظات ، كما نجد مثل هذه اللجان داخل المؤسسات العامة ، مثل الاذاعة والتلفزيون الفرنسية ، حيث توجد مصلحة التنسيق بين الوزارات في مجال الاعلام⁽⁹⁾ .

وأخيرا نجد على مستوى كليات العلوم لجان التنسيق التي تقوم بدراسة واقتراح الاجراءات والتدابير الكفيلة بتحقيق انسجام بين الهياكل والنشاطات والاتجاهات العلمية للكليات المعنية بالأمر (قرار 1965/1/4) ، وإلى جانب هذا كله نجد مجالا حساسا للتنسيق وهو مجال السياسة الاقتصادية وخاصة السياسة الاقتصادية التخطيطية . فالتخطيط يعبر عن فكرة الهدف الذي يراد تحقيقه باستعمال الوسائل القريبة فيما بينها لذلك الهدف . ونتيجة لذلك تنسيق السياسة الاقتصادية سواء داخل المخطط أو خارجه .

وتأسيسا عليه ، فان كثيرا من الهيئات قد ظهرت لهذا الغرض ، فمحافظة التخطيط تعتبر مؤسسة في هذا المجال وتختص هذه المحافظة بتحليل واقتراح الوسائل اللازمة . وتتم هذه الضرورة (أي ضرورة التنسيق) الى جميع المستويات ، وما تأسيس المؤتمر الاداري المحلي ، ولجنة التطور الاقتصادي الا ضروب من توزيع التخطيط الوطني على المستوى المحلي ، وبعبارة أخرى تحقيق اللامركزية في التخطيط⁽¹⁰⁾ .

وان هذه الحاجة لها طابع فني⁽¹¹⁾ ، سواء من حيث الدراسة أو من حيث اقتراح

(9) Leprette, l'Etat et l'Information P.A 1964 P. 328

(10) V.P Laporte. organisation regionale en France NED 1961 n° 3212 P. 165.

V.Es. Kirschen et autres «economic policy in our time» Général théory, vol north (11)

Holland Publishing company, Amsterdam 1964 ; P. 187, 143 s. (pays du marché commun Norvege, Grand Bretagne, U.S.A).

أنظر في هذا المعنى، د. حنفي محمود سليمان، الادارة منهج تحليلي ذاتي، المرجع السابق، ص55 وما بعدها.

الحلول المناسبة للغرض الذي يراد تحقيقه . ولكن التنسيق في الحقيقة يتجاوز الحدود الادارية .

ففي المرحلة الأولى ، نجد أن تطوير السياسة الاقتصادية يتمثل في صورة تركيز وتنسيق في تنفيذ القرارات الادارية .

أما في المرحلة الثانية ، فاننا نجد أنفسنا أمام المفهوم الواسع للتنسيق وبمقتضاه تتجلى كل صور النشاط الاقتصادي من وراء تطوير فنيات وتطبيق الاقتصاد المنسق :

التنسيق الخارجي

ان التجزئة الادارية لا تظهر عامل الادارة فحسب وانما تظهر أيضا تجاه الأفراد المخاطبين بالقانون . ويتجلى هذا بوضوح في المجال الاقتصادي . فالدولة لا ينبغي لها أن تقيم التنسيق بين نشاطاتها المختلفة الخاصة . وانما يجب أن تضمنه أيضا على مستوى جميع النشاطات التي تديرها والنشاطات التي حول أمر ادارتها ذوى الكفاءات في القطاع الخاص .

فالجلس الأعلى للنقل يقوم بمثل هذه المهمة ، لا باعتباره مسؤولا عن التنسيق في النقل البري والبحري والجوي فحسب ، وانما باعتباره مسؤولا عن جميع النشاطات في مجال النقل ، سواء كانت نشاطات القطاع الخاص أو العام (مرسوم 1954/6/3)⁽¹²⁾ . كما أن هناك وجها آخر لسياسة التنسيق ، وهو ضرورة توعية واهتمام الجمهور بالنشاط الاداري ، وأن مثل هذه السياسة يراد بها تحقيق فعالية كبيرة للنشاط الاداري عن طريق ضمان التنفيذ ، وإشراك الجميع حتى يتأتى لكل واحد الاطلاع على المشاكل والحلول اللازمة لها⁽¹³⁾ .

وان مثل هذا التوجيه للنشاط الاستشاري يصبح واعيا وهادفا بمجرد أن تكون السياسة الاقتصادية والاجتماعية سياسة مخططة .

V.M. le nouveau superieur des transports, Droit social 1948 P. 277. (12)

V.B. Gournay, Introduction à la science Administrative Op. Cit. P. 81 s. l'Admi- (13)
nistration, Op. Cit P. 53

وبهذا نصل الى المفهوم الجديد للادارة ، وهو ادارة المهام خلافا للادارة التقليدية المسماة بادارة التسيير ذات الطابع العام الجامد ، وتصبح ادارة مبرمجة لعدة سنوات⁽¹⁴⁾ . فالمحافظة العامة للتخطيط تقوم بمثل هذه المهمة .

وعلى المستوى البعيد فانه يبرز فن جديد للنشاط الاستشاري ، ألا وهو تمثيل المصالح وذلك عن طريق جمع المعلومات التي من شأنها تزويد فعالية النشاط الاداري ، والجانب الأهم من كل هذا هو أن تمثيل المصالح يعتبر من مطامح الأفراد المخاطبين بالقانون .

تمثيل المصالح

ومؤداه هو انتهاج مبدأ التضامن الذي يتعارض مع سياسة النظام ، كما أن السياسي الذي يدعي أنه قائم على الديمقراطية والنيابة ، وفي هذا الاطار فان تمثيل المصالح يعني من الناحية التاريخية بذل الجهود من طرف الأفراد من أجل المطالبة بحقوقهم . وداخل هذا الصراع المرير بين الدولة والأفراد فان الادارة الاستشارية تظهر وكأنها الحل السليم لما تحققه من التراضي بين الجانبين⁽¹⁵⁾ .

ولكن التطور الحضاري هو الآخر قد طرح مشاكل نتيجة للفهم السيء في تمثيل المصالح ، وليس أدل على ذلك من التجربة الفرنسية في مجال تدخلات الدولة في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية . فتمثيل المصالح يصبح في الوقت الحاضر ضرورة من ضرورات نشاط الدولة التي تضمن تحقيقه ، ومن ثم أصبحت الدولة هي التي تطالب بتمثيل مصالح الشعب⁽¹⁶⁾ .

تمثيل المصالح كمطلب من مطالب الأفراد

سواء من الناحية الواقعية أو من الناحية القانونية ، فان تمثيل المصالح احتاج الى

V.E. Pisani, l'Administration de mission R.F.S.P. 1956 P. 315 s. (14)

(15) أنظر في هذا المعنى ، د. محمد فؤاد مهنا ، مبادئ وأحكام القانون الاداري في جمهورية مصر العربية ، ط 1973 ، ص 380 وما بعدها .

(16) د. زين العابدين ، مبادئ في القانون الاداري السوري المقارن ، ط 1972 ص 110 وما بعدها .
- د. زيدان عبد الباقي ، بحث قدمه للمؤتمر العربي الأول لخبراء الادارة المحلية من 10-20 أبريل 1972 ، ص 14-15 ، منشورات الجامعة العربية .

وقت طويل بعد أن رمى بالمبادئ الجامدة عرض الحائط ، فكان تمثيل المصالح في
لباية قاصرا على الناحية الادارية ، ثم امتد الى المجال السياسي بعد صراع عنيف ،
وفي كلا الحالتين ، فان النشاط الاستشاري هو وحده الكفيل بالتوفيق بين المصالح
التي أصبح أمرا لا غناء عنه وبين المبادئ السياسية المضادة .

ظهور الشروط الملائمة لتمثيل المصالح

ويعزى هذا الظهور الى تطور كل المعطيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية .
وهنا التطور دفع بالمصالح والدولة الى الأمام في نفس الوقت . فتقاربت الدولة
والنشاط والأفراد على مستوى النشاط الاداري .

ظهور التجمعات الخاصة

ظهرت الجماعات واتحدت فيما بينها ، فهم يطالبون بضرورة مشاركتهم في النشاط
الاداري ، وساعدتهم على ذلك العوامل الاجتماعية قبل ظهور الشروط الملائمة .

واذا كانت التجمعات ترجع وترتبط بالتطور الاقتصادي والاجتماعي ، فانها ترسم
ثم مراحل هذا التطور . وأدى تقسيم العمل الى تجزئة المسؤوليات والمهام والوظائف ،
كما أدى تقسيم جغرافي وظهور مصالح أكثر تنوعا .

كما أن تعقيد الهيكل الاجتماعي الذي تولد عنه تعارض وتضامن بين الجماعات
مختلفة .

أما العوامل القانونية فانها ظهرت⁽¹⁷⁾ وكأنها أسباب ونتائج تعدد الجماعات في
نفس الوقت ، فظهور العوامل القانونية هو الذي ركز ودعم التيارات الفكرية
والايدولوجيات . ان تاريخ حق التجمع حافل بظهور الجماعات الخاصة⁽¹⁸⁾ .

أما الثورة التي قضت على جميع آثار الماضي لم تمنع منعا قانونيا حق التجمع . كما
أن استبداد الامبراطور أدى به الى عدم الاعتراف رسميا بجمعية المجتمع الا سنة 1943 ،
وأنشئت في نفس الوقت لجنة لكسبور التي نص عليها في التقنين الجنائي منذ

V. Friedman. le Travail en miettes, N.R.F 1956. (17)

V. sur les doctrines de la représentation des intérêts B. Geny, Op. Cit. P. 18 s (18)

- مارشال ادوارد ديوك ، وغيره ، الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص 103 وما بعدها .

1852 . ومع ذلك أصبحت حرية التجمع حقيقة . أما من الناحية القانونية والواقعية فان أمر الاعتراف والاعلان عنه يرجع الى اختصاص السلطات السياسية . ومنذ بداية الجمهورية الثالثة فتحت الطريق والأبواب أمام حرية التجمع . وبالرغم من كون النظام نظاما حرا ، فانه اعترف بحريتين أساسيتين وضرورتين لتحقيق تمثيل المصالح .

فاعترف قانون 21 مارس 1884 بالنقابة التي تبيح التجمع الوظيفي بشرط أن يكون مشروعا اما بنص قانوني أو معلنا عنه . أما قانون 1901/7/1 فان النص جاء مطلقا واعترف بحرية التجمع بدون قيد ولو كان قيذا سياسيا . ونتيجة لذلك كثرت التنظيمات لغرض تمثيل المصالح في جميع الميادين . وقطعت التجمعات شوطا كبيرا فأصبحت واقعا يوميا ملموسا .

وشاركت بجميع مرافق الحياة في تلك الحركة التي تسمح بحرية التجمع ، ولم يسلم من هذه الحركة الا قطاع الوظيفة العمومية ، اذ أن تجمع الموظفين العموميين كان غير مشروع . ولم يعترف للموظفين بذلك الا سنة 1946⁽¹⁹⁾ فاختلفى وتقلص تدخل الدولة في هذا المجال ، ولم يعد الفرد مجردا معزولا تجاه الدولة ، بل أصبح ينظر اليه من خلال الجماعة التي ينتمي اليها .

المبحث الثاني تطور دور الدولة

ويمثل هذا التطور في الانتقال من الدولة الحارسة الى الدولة المتدخلة ، فاذا كان النظام الحر يعدم دور الدولة في الحياة اليومية فان ذلك التشدد هو الذي أطاح بذلك النظام . فلم يسمح للدولة بالتدخل في الحياة الاقتصادية الا لفرض عقوبات عند اختلال قانون التنافس الحر أو لاجبار المتعاقد على الالتزام بعقده .

وفي مجال الميزانية : فان للدولة أن تدير أموالها دون أن تقصد بذلك تحقيق غرض اقتصادي أو اجتماعي . وهو ما يطلق عليه استقلال المالية العامة .

وفي المجال الإداري : فان المرافق العامة كلها مرافق إدارية فقط لا صناعية ولا تجارية ، فأنشئت المرافق لسد حاجيات الدولة الحارسة مثل مرفق الدفاع الوطني والبوليس ومرفق القضاء والتعليم والطرق . ولهذا كان دور الدولة محدودا جدا ينحصر في اطار مركزي وتمارس الدولة نشاطها المحدود عن طريق فرض قوانين صارمة .

ويتجلى هذا التطور في صورة توسع المرافق العامة ، ويرجع الى الثورة الصناعية والاجتماعية التي أثرت كثيرا في السياسة ، والحقيقة أن عوامل التطور ترجع الى الحريين العالميتين الأولى والثانية بصفة خاصة ، إذ أن أهم ما أستحدثته الحرب العالمية الثانية هو أنها قضت على المذهب الفردي الذي كان يحصر دور الدولة في اطار ضيق ، وقد مهدت الثورة الصناعية الطريق للثورة الاجتماعية ، فاكتشاف موارد جديدة للطاقة وازدهار الصناعة والمواصلات والتعقيد المتزايد للاقتصاد ذو قوانين لا يمكن مراقبتها . كل ذلك يبين أهم جوانب الثورة الصناعية ، وقد سبق أن بينا أن الثورة الصناعية وثيقة الصلة بالثورة الاجتماعية ، ذلك لأن هناك سببية بين الثورة الصناعية ونشوء الطبقة العاملة والاكتشافات الطبية ، الأمر الذي أدى الى اندلاع الثورة الاجتماعية عن طريق المطالبة بتغيير دور الدولة . وبلغت الثورة الاجتماعية ذروتها عندما تكونت حكومة الجبهة الشعبية سنة 1936 .

وفي تلك الفترة بالذات ظهرت بوادر جديدة للتشريع الاجتماعي والمنظمات الأولى التي رمت بمبادئ الرأسمالية الحرة ، وداخل هذا الخضم نجد أن الحروب تلعب دور المصفي ومناورة تقوم بدور التوعية . فالحرب العالمية الأولى تعتبر فترة حاسمة في هذا المجال ، اذ قضت آنذاك على المبادئ الحرة قضاء مبرما .

فأصبحت الدولة تتدخل في جميع الميادين بما في ذلك المجال الاقتصادي فخول القاضي الإداري الإدارة سلطات واسعة أثناء الحرب مستعينا في ذلك بنظرية الظروف الاستثنائية (الطارئة) . ويبدو أنه من المستحيل بعد زوال بوادر الظروف الاستثنائية نزع السلطات التي خولت للإدارة من قبل . ونتيجة لذلك لوحظ في أعقاب الحرب العالمية الثانية التي قضت على النظام الفردي ، أن تدخل الدولة أصبح أمرا لا تقاوم فيه ، فجاء قانون 1938/7/11 الذي تضمن حق الدولة في الهيمنة على الاقتصاد . ويتضح هذا في عهد حكومة فيشي التي وسعت مجال تدخل الدولة في الاقتصاد . ويعود اما لسبب الضرورة الملحة واما لظهور الايديولوجية الجماعية .

فلما وضعت الحرب أوزارها خلفت وراءها ظهور تيار ينادي بالاهتمام وتحسين وضعية العامل الأجير ، فانضم العمال الى نقابات وأحزاب سياسية التي تهدف كلها الى تغيير النظرة الدولية . فساد نظام السياسة الديمقراطية الذي كان النظام المؤدي الى الديمقراطية الكاملة التي تشمل الميدانين الاجتماعي والاقتصادي (2) .

وتولد عن هذه الوضعية رضاء كاملا فلم يعد ينظر الى تدخل الدولة وكأنه كفر وإلحاد . وتحقق توسع المرافق العامة بفعل الوقائع الملموسة أو بفعل الجماعات المنتظمة أحيانا وبطريقة إدارية ، ولأسباب متعارضة أحيانا أنشئت الوزارات المختلفة الى جانب المنظمات ، فظهرت وزارة التجارة منذ بداية الجمهورية الثالثة ، ثم أعقبها وزارة الفلاحة والصحة والبريد ، ثم تأسست وزارة البناء والنقل والشؤون الاقتصادية والعمل والاسكان والشؤون الثقافية ... الخ . هذا بالإضافة الى أمانة الدولة التي

(1) أنظر في هذا المعنى : د. أحمد رشيد ، مقال منشور تحت عنوان الحلول السياسية للمشكلات الإدارية في الوطن العربي ، مجلة الإدارة ، العدد الثالث ، 5 يناير 1977 ، ص 19 وما بعدها .

(2) V.G Vedel, Conception sociale et organisation politique, Droit Social 1947 Faso

تختص بمعالجة مشاكل خاصة ولكنها تشكل اسم وظائف السياسة وظائف أخرى يطلق عليها الى جانب وظائف الدولة التقليدية التي يطلق عليها اسم الوظائف الاقتصادية والاجتماعية والوظائف التربوية والثقافية مؤخرًا ، ومحتوى الوظائف الأخيرة تبين أهمية وتعقيد وتنوع الوظائف التي تقوم بها الدولة (3) .

ومع ذلك فان الهياكل السابقة انما هي هياكل تقليدية بالنسبة الى الوقت الحاضر ، اذ ظهرت ميادين جديدة لنشاط المرافق العامة وفتيات دقيقة فأعلن عن التأمينات والتخطيط الذي يشمل الميدان الاجتماعي والاقتصادي في أبعد صوره . بل أكثر من هذا كله فان الملامح الجديدة للاتحاد الأوروبي يزيد من تعقيد المشاكل (أي مشكل تدخلات الدولة) فتغير موضوع المرافق العامة كما تغير الاطار الذي يمارس فيه النشاط الاداري (4) ، وحل محل الأسلوب المركزي الأسلوب اللامركزي الذي يلائم أكثر النظام الديمقراطي .

وتعتبر اللامركزية عن وجود مصالح تحتاج الى استقلال ذاتي ، اذا ما أريد لها النجاح في ادارة شؤونها . فهي عامل هام ولعب دورا كبيرا في تحقيق اشراك الأفراد في ادارة المرافق العامة . وفشلت التجربة اللامركزية مع النظرة النابولونية للادارة . ولكن لم تغب فكرة اللامركزية وبعد تاريخ حافل بالنجاح والفشل ساد المبدأ الذي خرج للوجود تحت الحكومة المطلقة .

ودعمت اللامركزية بصدور قوانين 1971/3/10 و 1984/4/5 فنصت هذه القوانين على مبدأ اللامركزية (كما نعرفه في وقتنا هذا) . ولم تغير حكومتا الجمهورية الرابعة والخامسة بالرغم من الوعود التي قدمتها .

ويقابل هذا النوع من اللامركزية كمبدأ عام فرع آخر من اللامركزية . وهو اللامركزية الادارية الفنية والمصلحية ، وبالرغم مما أثاره الموضوع من نقاش حاد حول مدلوله ، فان هذا النوع الثاني من اللامركزية أصبح أمرا مسلما به وليس أدل على ذلك مما استحدثت من المؤسسات العامة .

V. pour une tentative de classification des D Gournay. Introduction à la science (3)

Administrative Op. Cit. P. 17 s

V. sur l'évolution B. Chenot, les Institutions Administratives Françaises. Op. Cit P. (4)

35 s. P. 47 s. Ch debbasch, Institution Administrative, L.G.D.J 1966 P. 36 s.

وأصبحت اللامركزية تجربة ناجحة تفوق من حيث أهميتها النجاح الذي حققه توسع مجال تدخل الإدارة . ذلك أن اللامركزية المصلحية كانت مقصورة على المصالح الإدارية العامة فقط ، ثم امتدت الى المصالح الصناعية والتجارية وأصبحت المؤسسة العامة باعتبارها مرفقا عاما له شخصية معنوية غير قادرة على أداء مهامها نظرا لظهور أشكال جديدة لتدخل الإدارة (5) .

وتفاديا للمشاكل المعقدة التي يثيرها الموضوع ، نكتفي بالقول ان هذه الأشكال الجديدة هي التي تشكل الأسلوب الملائم ومشاركة الأفراد في تسيير الإدارة .

ومن ثم نجد أنفسنا أمام مجتمع الاقتصاد المتخلف وطرق جديدة للتسيير ، وهي المنظمات المهنية والمنظمات الخاصة التي تدار بها خدمة مرفق عام (6) . كل هذه الأشكال الجديدة وارتباطها بنتائج اللامركزية كلها تشكل المجالات التي تتدخل فيها الدولة (7) .

ومن ثم لا يزال النشاط الاستشاري وثيق الصلة بتمثيل المصالح ، وإذا كانت الأخيرة قد حققت حيوية النشاط الإداري فان هذا الأخير يعد عاملا مساعدا على تحقيق تمثيل المصالح (8) .

(5) د. سليمان محمد الطهاوي ، مبادئ علم الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص 100 وما بعدها

(6) V. sur cette évolution A. de Lambadère, traité élémentaire de Droit Administratif

L.G.F.J 1963 Tome I, P. 45 s. P. 102 s. et Bibliographie citée.

(7) محاضرة لسامية شاتيل ، حول أساسيات الإدارة ، طبعة مكتب العمل العربي ، بغداد ، ص 131 وما

بعدها .

(8) Pour les Entreprises Publiques nées des nationalisations M. Robin essai sur la

représentation des intérêts dans l'organisations des Entrprises Publiques. D.D.P. 1957 P.

830 s.

المبحث الثالث التمثيل الاداري للمصالح

اذا كانت بعض الهيئات الاستشارية مدينة بوجودها الى بداية عهد الجمهورية الثالثة ، فان الحرب العالمية الأولى هي التي كانت سببا في ازدهارها وأصبح تمثيل المصالح فيما بين الحربين أمرا لا نقاش فيه . ولما وضعت الحرب أوزارها ظهرت فكرة تمثيل المصالح بشكل واضح ، فلم يعد يتقبل طريقة التعداد الحصري للهيئات الاستشارية الممثلة للمصالح .

ومنذ بداية الجمهورية الثالثة ظهرت المبادرات الأولى وتشكلت الهيئات الاستشارية داخل الوزارات وداخل الهيئات ذات الطابع الفني . فظهرت المجالس العليا التي تقوم بعدة اختصاصات داخل الوزارات التي تشكل مركزا وجانب اهتمام الدولة . ومن ثم شكل داخل وزارة التجارة مجلس أعلى للتجارة والصناعة ، ومجلس أعلى للأحشاء ، ثم اللجنة العليا للشيخوخة واللجنة العليا لصناديق التأمينات ، بسبب الموت أو الحوادث واللجنة الاستشارية للفنون والمصانع اليدوية والمجلس الأعلى للعمل . ونجد على مستوى وزارة الأشغال العمومية مجلس الفلاحة والمجلس العمومي للجسور والطرق ، ومجلس المصانع الاستخراجية والمجلس الاستشاري للسكك الحديدية . ولم يدخل على هذا التشكيل سوى تغيير طفيف حتى اندلاع الحرب العالمية الأولى⁽¹⁾ .

فلما اندلعت الحرب الكونية الأولى غيرت الوجه المعروف في مجالات كثيرة فأرغمت على الاتصال بممثلي المصالح . ونتيجة حتمية أكثر منها ادارية فتوسعت

V. L'application progressif des organes consultatifs à Représentations des intérêts J. (1)
Cahen Salvador P. 52 s.

- أنظر في هذا المعنى ، د. عبد الغفور بونس ، نظريات التنظيم والادارة ، المرجع السابق ، ص 63 وما بعدها .

المواضيع والمجالات التي تتدخل فيها الدولة ، كما تغيرت طبيعة المصالح التي تستوجب التمثيل .

فأنشئت لجنة استشارية للحبوب ، ولجنة لتوزيع المحروقات ، واللجنة العليا المكلفة بتنظيم استيراد وتصدير اللحوم ، واللجنة الاستشارية لمشاكل الزراعة ولجنـد النقل البحري سواء على المستوى المركزي أو المحلي مقسمة تقسيما اقليميا ومرفقيا .

وتغيرت وسائرت التطور أساليب الممارسة فخلقت عوامل جديدة ملائمة للنشاد الاستشاري ، فأصبحت الأساليب القديمة لنشاط الدولة غير ملائمة ، لما تقوم عليه مـ معطيات الجبر والاكراه فارغمت الدولة عن التخلي «على اعتبار نفسها في مركز أسم وأعلى على نطـ الحكم الديكتاتوري»⁽²⁾ .

واذا كانت الدولة قديما قادرة على حل مشاكلها عن طريق الصياغة القانونية بـ الامتياز ، فانها وجدت نفسها حاليا مرغمة على البحث عن سبل أخرى ، وأن هـ البحث ليعبر عن الرغبة في الخروج عن أزمات المرفق العام ، ونتيجة ذلك أصبحـ الدولة المتدخلة مقاولا ومنتجا ومؤمنا في نفس الوقت .

ومن المستحيل عليها أن تستعمل أساليب القوة الموروثة عن عهد كانت فيها الدولة تقوم بدور السيادة أو الحكم في جوانبه العسكرية والسياسية والقضائية فسلكت أسلوبا مرنا يأخذ بعين الاعتبار مصالح الأفراد ومراكزهم ، لأن ضرورـ الحوار مع الأفراد تجد تجسيدها في التخطيط والتدخلات في الميدان الاقتصادـ والاجتماعي . ويهدف الى اقناع الأفراد بالتدخل سواء بطريق مباشر أو غير مباشر أما الوسيلة المالية أو الضريبية فانها تبين مجرى التحول عن طريق الاعانات القروض⁽³⁾ .

وأمام هذه العوامل المتقاربة تخلت الدولة عن كثير من امتيازاتها وقبولها اشـ الأفراد في الادارة ان لم تكن مرغمة على ذلك .

V.P Haroque et R. Maspétiol, la tutelle Administrative serry 1930 P. 1 s. (2)

sur cette évolution Michel Rousset, l'idée de puissance publique en Droit (3)

Administratif, Paris, Dolloz 1960, P. 249 s.

تحقيق تمثيل المصالح عن طريق النشاط الاستشاري

ومما لاشك فيه أن تمثيل المصالح وجد تجسيده في الميدان الإداري بظهور المنظمات ذات الاختصاص التنفيذي⁽⁴⁾ أو القضائي ، وبذلك ظهرت أزمة المرفق العام .

فالإدارة الاستشارية التي تقوم على تنفيذ المصالح قطعت أشواطاً إلى الأمام ، ولذلك قيل «إن أهم الأشكال التي تتجلى خلالها تمثيل المصالح المهنية في الحياة الإدارية هي تلك التي تتشكل فيها المجالس واللجان في مختلف المستويات»⁽⁵⁾ .

وعن طريقها فقط تحقق تمثيل المصالح والدخل في الحياة الإدارية وحتى السياسية بالرغم من المبادئ المعارضة لذلك .

ولما وضعت الحرب أوزارها كان عدد الدواوين يصل إلى 291 وتتمتع باختصاص تنفيذي في المسائل الناتجة عن الحرب واستمر هذا التنظيم بعد ذلك وبرهن أسلوب تمثيل المصالح عن قدرته في حل المشاكل أثناء الأزمات .

الهيئات الاستشارية والتنظيم الاستشاري

ومن ثم صح القول بأنه من أهم مخلفات الحرب دخول تمثيل المصالح في الحياة الإدارية . وكان الفقه الإداري يهتم بتلك الظاهرة ، وكان العميد هوريو⁽⁶⁾ قد درس الأسلوب الاستشاري كموضوع مستقل له ذاتيته الخاصة وميَّزه عن الإدارة التي تقوم بالتداول والتنفيذ وكثرت الدراسات والأبحاث في موضوع تمثيل المصالح مع الإشارة إلى النشاط الاستشاري⁽⁷⁾ .

•V.A de laubadère, le rôle et la représentation des intérêts professionnels dans la vie (4)

Administrative Française, Annales de la Faculté de Toulouse, Op. Cit. P. 181

V.B Cherot les institutions Administratives Françaises, Op. Cit. (5)

- د. سعد ماهر حمزة ، التخطيط الاقتصادي والمجالس المحلية ، ط 1958 ، دار المعارف ، ص 214 وما بعدها .

- د. سليمان محمد الطهاوي ، أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي والحلول المناسبة لها ، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية ، السنة الثانية عشر ، العدد الأول ، ص وما بعدها .

V.M. Houriou, Précis des Droit Administratif 11^e édition 1927 P. 88 s. (6)

V.B. Geny, Essai d'une théorie Générale de la Collaboration des administrés avec (7)

l'Administration P. Cit 1930

وكانت الحرب العالمية الثانية قد دفعت ذلك الموضوع الى الامام من جديد وكانت تجربة نظام فيشي ونظام المقاومة ، تستهدف نفس الغرض فأنشئت ونظمت جميع الهيئات الاستشارية الكبيرة بعد زوال آثار الحرب على جميع المستويات .

وإذا كانت الميادين التي تشكل الأرض الخصبة في تمثيل المصالح تتمثل في الميدان الاقتصادي والاجتماعي ، فان تمثيل المصالح قد توسع الى أبعد الحدود ولم يطرق باب النشاطات الصادرة ، ذلك أن عدد الهيئات الاستشارية وتنوعها والتي تقوم بمهمة تمثيل المصالح يتعدى كل تعداد حصري .

هذا بالإضافة الى أن عددا كبيرا من الهيئات ذات الاختصاص التنفيذي تقوم بالنشاط الاستشاري بمهمة ثانوية .

ومن ثم أصبح النشاط الاستشاري الأسلوب الأكثر اعتياديا لتمثيل المصالح⁽⁸⁾ فيجمع المصالح أحيانا في هيئة واحدة وأحيانا يوزعها على عدة هيئات خاصة إذا كان النزاع قائما بين أرباب العمل والعمال أو بين مصالح النقل ومستعمليه أو بين البنائين وزبائنهم .

وأحيانا أخرى ينظر الى الموضوع في عموميته (إذا كانت جميع المصالح تدخل في اختصاص هيئة واحدة) . تفاديا للمشاكل والتعطيلات ، ونجد على المستوى الوطني أن معظم الهيئات الاستشارية العليا ان لم تكن جميعها تقوم بمثل هذا التمثيل .

ونجد بالنسبة للنشاطات الاقتصادية للدولة المجلس الأعلى للكهرباء والغاز والمجلس الأعلى للتجارة للاتفاقيات الجماعية . وهكذا بالنسبة لجميع ميادين الحياة ، وليست المجالس العليا هي النموذج الوحيد ، إذ نجد الى جانبها اللجان المركزية المساعدة واللجنة الوطنية الاستشارية لليد العاملة . ومن بين 4700 مجلس أو لجنة حسب شينو ، نجد أن نسبة كبيرة منها تقوم بتلك المهمة قد وصلت الى خمسين من بين 108 هيئة كمجموع عام⁽⁹⁾ ، وكذلك داخل وزارة المالية والشؤون الاقتصادية

V. Pour la representation des syndicats ouvriers, Alan Bocket la participation des (8) syndicats ouvriers aux fonctions économiques et sociales de l'Etat, L.G.D.J Bivliotheque constitutionnelle et de science politique, tome XVI, 1965, P. 74 s.

V. Réponse à M. Louvert, ref, Citée, P. 2, 119 s (9)

والتخطيط سنة 1958 ، اذ نجد داخلها 80 هيئة استشارية من بين أكثر من 130 هيئة⁽¹⁰⁾. ونجد في نفس التقسيم والتوزيع على مستوى التنظيم الاداري المحلي. وتعتبر الهيئات الاستشارية ذات الطبيعة الزراعية وكذا البناء والصحة العمومية والتربية الوطنية والعمل واليد العاملة والأشغال العمومية هي الهيئات الأكثر تعددا⁽¹¹⁾.

كما نجد نفس التقسيم والتوزيع على مستوى المؤسسات العمومية هذا من جهة . ومن جهة أخرى فان هناك عددا كبيرا من الهيئات الاستشارية تحقق الفعالية الفنية وتمثل المصالح عندما تجتمع المصلحتين الفنية والمهنية . واذا كان تمثيل المصالح قد أصبح فكرة راجحة على مستوى الادارة وعلى مستوى النشاط الاستشاري . فانه قد امتد في الحاضر الى المجال السياسي⁽¹²⁾.

التمثيل السياسي للمصالح

يحتل تمثيل المصالح مركز الصدارة من بين المبادئ العامة للتمثيل السياسي . ولم يتوصل الى التمثيل السياسي داخل النشاط الاستشاري الا بعد صراع عنيف وعقبات وصعاب .⁽¹³⁾

وقد باءت المبادرات الأولى بالفشل ، ولكن ذلك الفشل قد مد أهله بالدروس والعبر ، ومن هنا يظهر مدى صلابة وجود المبادئ وترجع التجربة الأولى الى نشأة لجنة لكسبور بمرسوم 29 فبراير 1848 اذ رحب بالدعوة الى تمثيل مصالح العمال الذي كان يتزعمها لويس بلان⁽¹⁴⁾.

وكانت هي المبادرة الأولى من نوعها في الميدان السياسي وكانت تجربة مؤقتة ، اذ عدل عنها مرسوم 1848/5/16 ، بالرغم مما تخلف عنها من نتائج وآثار بعيدة المدى ، ويعزى فشل اللجنة السالفة الذكر الى عدم الدقة وسوء الفهم والفوضى التي نتجت عن

V. Réponse à M. Louvert, ref. Citée, P. 551 s (10)

V. Infra P. 61 s (11)

(12) مارشال ادوارد ديموك ، وغيره ، الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص 151 وما بعدها .

V. Trotabase, Loc, CCit, P. 167 s (13)

(14) أنظر مقال للدكتور مصطفى أبو زيد ، منشور بمجلة العلوم الادارية ، شعبة المعهد الدولي للعلوم

الادارية بمصر ، السنة الثالثة ، العدد الأول ، يونيه 1961 ، ص 140 .

انشائها كما يرجع سبب فشلها من جهة أخرى الى انعدام شروط التمثيل .
وتحليل كل هذه العناصر هو الذي مكّن من التعرف على الموضوع في حقيقة
ووضوح (15) .

كانت الاضرابات الناتجة عن انشاء اللجنة ، ترجع الى تعدد الأسباب الدعوة الى
تمثيل المصالح وتعدد مصالح وتعدد القوى المطالبة بها وكان لويس بلان وأنصاره
يروون أن انشاء مثل هذه اللجنة ما هو الا تهديد لانشاء وزارة الازدهار والتقدم ، كما
أطلق عليها (16) .

ومهمة هذه الوزارة تنظيم العمل والقضاء على فكرة استغلال الانسان للانسان .
أما بالنسبة لفريق آخر فان تأسيس اللجنة انما هو غرض سياسي يراد به تعطيل
نشاط الاشتراكيين ، واغرائهم بمثل هذا التأسيس ، واقتناعهم بعدم جدوى مسيرتهم ،
وازداد فشل التجربة الأولى خطورة لانعدام شروط القيام بمهمة تمثيل المصالح . وكان
الشرط الأول والأساسي هو ضرورة وجود تنظيم للطبقة العاملة ، في حين أن مثل
هذا التنظيم كان في عهد طفولته وخطوته الأولى وعدم وجود تنظيم لجماعات وأرباب
العمل وتمت الانتخابات في ظروف يرثى لها . أثارت مشاكل عويصة الحل ، وكانت
آراء الجانبين متضاربة بالرغم من وجود جماعة من الفنيين عهد لها بمهمة التوفيق
وتقريب آراء الجانبين وزاد من تعقيد المشكل كثرة الأعضاء ، اذ كان يصل الى 500
عضو ، الأمر الذي استحال معه اجراء المداولات ، الا أن النتائج لم تكن كلها وخيمة
من جميع جوانبها ، خاصة من حيث التحكم ، وكان الفشل عاما فيما عدا ذلك
بالإضافة الى ما خلف من آثار بالغة الخطورة .

وتعتبر اللجنة في ماهيتها منظمة سياسية وجهازا حرييا موجهها ضد المجتمع
البرجوازي ، فولدت اللجنة في عهدها الأول الخوف والفرع لدى الطبقة المحظوظة .
وبعد مدة طويلة تولدت الظروف الملائمة للدفاع عن مصالح العمل ، وتم ذلك

V. sur la Commission du luxembourg, J. Cahen Salvador Op. Cit, P. 27 s. et Biblio- (15)
graphie citée.

(16) أنظر في هذا المعنى ، د. علي عبد المجيد عبده ، الأصول العلمية للإدارة والتنظيم ، طبعة دار النهضة .
الطبعة الرابعة 1966 ، ص 165 .

(17) مقال د. مصطفى أبو زيد ، السابق الذكر ، ص 140 .

بالطريق الإداري بعد الحرب العالمية الأولى ، ونتيجة ذلك انشاء المجلس الاداي .

وتأسيس المنظمة مرتبط بالنشاط الإداري وكانت بدايتها بداية خفية حتى دونت في الدستور وأصبحت تابعة للرئاسة⁽¹⁸⁾ . وحلّ المجلس الاقتصادي لعام 1949 محلّ المجلس الوطني الاقتصادي . ثم حلّ محلها المجلس الاقتصادي والاجتماعي عام 1958 . وكانت قوانينه قوانين دستورية الا أن لجانه استشارية .

وكان المجلس الاقتصادي ذا اختصاص عام ولكن غير واضح . ويتولى دراسة المشاريع والاقتراحات القانونية ، فأصبح مستشارا للحكومة والبرلمان في نفس الوقت واختصاصه اجباري في موضوع التخطيط⁽¹⁹⁾ .

وكان البند 10 من دستور 1958/10/4 يطلق عليه المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، وكانت النصوص كلها تشير الى مدى الارتباط بين المجلس ومؤسسة التخطيط التي يطلق عليها اسم المؤسسة الاقتصادية والاجتماعية .

وكان من أهم ما حققته المؤسسة في الميدان السياسي⁽²⁰⁾ تحقيق دستوريته . كما يرجع الفضل اليها في التوفيق والتقريب بين المبادئ المتعارضة .

V.J. Cahen Salvador, le conseil National Economique, Droit social 1946, P. 301. (18)

V.J. Rivero, le Conseil Economique, Droit Social Cahier XXXI 48. (19)

V.M. Bye, le Conseil Economique et social, Rev. Eco. 1962 P. 909. (20)

المبحث الرابع النشاط الاستشاري وعمومية التمثيل

ان تحقيق تمثيل المصالح عن طريق النشاط انما هو أمر عام نجده في معظم الدول والمنظمات الدولية .

وكثير من الدول تعرفه على المستوى الاداري ، وكل التقارير التي قدمت في الموضوع سنة 1958 ، كانت تشير الى وجود كثير من الهيئات الاستشارية تقوم بتمثيل المصالح⁽¹⁾ . بالاضافة الى أن جميع هذه الدول قد أنشأت هيئة استشارية على المستوى السياسي خاصة تلك التي تنتهج درب الديمقراطية النيابية .

أما داخل المنظمات العالمية

نجد أن تحقيق تمثيل المصالح عن طريق النشاط الاستشاري ، أصبح أمرا شائعا ولعل المجلس الاقتصادي يعتبر النموذج الأمثل على مستوى المجموعة الأوروبية . أما داخل المجموعة الأوروبية الاقتصادية نجد أن المادة 193 من الميثاق تنص على انشاء مجلس اقتصادي واجتماعي مشترك . ويقوم هذا المجلس بتمثيل المجالات في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وخاصة المنتجين الزراعيين ومقاولات النقل والعمال ورجال الأعمال والحرفيين والمهن الحرة والمهن ذات النفع العام ، كما أن المادة 124 قد أسست مجلسا لادارة الأموال المشتركة .

أما معاهدة اتحاد الفحم والصلب فانها تنص في المادة 13 على انشاء مجلس استشاري لتنمو المصالح التي تطالب حمايتها التجمعات (المادتان 46-48/2) . ونشاهد في عدد كبير من الدول وخاصة في فرنسا تطورا هائلا في هذا المجال . اذ حلّ تكييف جديد لتمثيل المصالح محل النظام التقليدي لتمثيل المصالح عن طريق النشاط

V. «l'Administration au moyen de sommission» I.B.S.A Journées Administratives (1)

1959 (Belgique et Pays-Bas) V. Extrait in RISA 1960. P. 169.

الاستشاري . ويقترب هذا الأسلوب الجديد بضرورة تحقيق الفعالية الفنية وأصبح تمثيل المصالح عن طريق النشاط الاستشاري من مطالب الأفراد وأكثر ضرورة من نشاط الدولة .

ضرورة تمثيل المصالح للنشاط الإداري

شهدت السنوات الأولى من عهد الجمهورية الرابعة عهداً مزدهراً لتمثيل المصالح عن طريق النشاط الاستشاري ، اذ عرفت لأول مرة التجربة الفرنسية في مجال التخطيط فأصبح هذا الأخير الوسيلة العامة والهامة لتدخل الدولة في المجال الاقتصادي والاجتماعي . وكانت الدولة قبل ذلك تتدخل عشوائياً وعضوياً دون تخطيط ودون أن يكون هناك انسجام بين تدخلاتها ، فأصبح التخطيط الموجه العام وعلى هديه يتم توحيد وربط التدخلات فيما بينها فلا تستقل احداها عن الأخرى ، وإذا كان التخطيط يظهر وكأنه عامل ملائم لتمثيل المصالح فان ذلك يرجع الى أن التكيف العام للتخطيط يتلاءم هو الآخر وتمثيل المصالح . ثم ان تحليل الشروط الضرورية واللازمة لتدعيم نشاط الدولة في الميدان الاقتصادي والاجتماعي هو الذي تولدت عنه ضرورة تمثيل المصالح الذي يقوم على أساس جديد .

الشروط اللازمة لضمان فعالية نشاط الدولة في الميدان الاقتصادي والاجتماعي

ان فكرة التخطيط وان كانت ترد الى التجربة السوفياتية قد وجدت لها صدى في فرنسا ، بالرغم من وجود معارضة نسبية لأنها ذات فعالية ذاتية في الحياة الاقتصادية مثل الانتاج الحربي الاميركي أثناء الحرب ، وكان من أنصار فكرة التخطيط جون موني⁽²⁾ . أما التجربة الفرنسية للتخطيط ، شأنها شأن التجارب الأخرى ، قد حتمت ضرورة مراجعة شروط فعالية نشاط الدولة في الميدان الاقتصادي والاجتماعي ، واضطرت الدولة منذ البداية الى الاختيار بين نموذجين : فاما أن تختار التخطيط الجامد أو الالزامي وبين التخطيط المرن⁽³⁾ .

V. sur la naissance du plan. Pourastie et J.P. Courtheoux la planification écono- (2)
mique en France, P.U.F. 1963 P. 5 s.

V. Pierre Bouchet, la planification Française, le Soleil, Paris 1962, P. 35 s (3)

فالتخطيط الجامد يتميز بالطابع الجماعي والعام ، ويتجلى تدخل الدولة وكأنها مؤسسة تدير جميع مصالحها .

وعندما تسن هذه الدولة قوانينها فلا تولي أية أهمية للضرورات الاقتصادية والاجتماعية ، اذ لا نعرف امتياز موضوع عن غيره . فالتخطيط هو الذي يحدد الطلب النهائي والاستهلاك على أساس الأهداف العامة بالانتاج . فلا ترجع الدولة على تلك الأهداف لأن وسائلها انما هي وسائل اجبارية ، ولذلك يقال ان أسلوب التنفيذ أسلوب جامد . أما التخطيط المرن الذي يطلق عليه أحيانا اسم التخطيط الموجه يتميز بخصائص مضادة للأسلوب الأول .

ولذلك تكون أهداف هذا التخطيط متكيفة مع العوامل الاقتصادية لأنه يهدف الى التوفيق بين مشاريع الشركات وأذواق المستهلكين أكثر منه الى وضع أهداف مسبقا . ولهذا نجد تنفيذ المشاريع مرتبطا بالتقلبات⁽⁴⁾ والاعانات المالية والقروض والضرائب والطلبات العامة ، ويعرف هذا الأسلوب بالجبر أو الاكراه والمنع . ويرجع السبب الى العوامل الاقتصادية والاجتماعية والأوضاع القائمة كل الافتراضات والاحتمالات تمنع من انتهاج الأسلوب الجبري في مجال التخطيط في فرنسا خاصة وفي جميع الدول الديمقراطية الحرة عامة . ويظهر التخطيط المرن كأمر حتمي عندما تتوفر ارادة النجاح في المهمة مع عدم اهمال المبادئ التي تحكم النظام السياسي . ويتميز التخطيط السوفياتي بكونه تخطيطا جامدا ، تحكمه الهياكل والحالة الخاصة في هذا البلد ، فالربح الرأسمالي الذي يحكم سياسة المؤسسات منعما . ولذلك لا يملك صاحب الدخل المتواضع أن يختار بين السلع التي يحتاج اليها . وبعبارة أخرى لا توجد مراكز تنفيذ مستقلة بسبب تجميع وسائل الانتاج ، كل هذه المعطيات تتحكم في التخطيط السوفياتي . أما وجود نوع من الاستغلال في التنفيذ لصالح المستهلكين والمؤسسات في فرنسا وفي البلدان الرأسمالية فانه من طبيعة التخطيط المرن الاعتراف بتمثيل المصالح والاستقلال في التنفيذ الذي يتجلى في المؤسسات الخاصة وقوى اقتصادية واجتماعية منظمة ومستقلة فيما بينها ، كما يتضمن الحد من سلطات الدولة

V.S. Fourastié et S.P. Courthéoux op/ Cit/ P. 94. J. Révéro, le problème juridique du (4)

Plan memet. Droit Social 1950 Fascicule WWWI, P. 11/s

ووجود ملكية خاصة وحرية الاختيار التي يملكها المستهلكون⁽⁵⁾ بفئاتهم المختلفة . ويمكن القول بأن مفهوم التخطيط مرتبط بالهيكل السياسية والاقتصادية والاجتماعية لبلد معين .

الأساس الجديد لتمثيل المصالح

ان المبدأ أو الأساس الجديد يرجع الى أسباب فنية وحق علمية ، ذلك أن الميدان الجديد الذي ينبع منه التنفيذ وهو الميدان الاقتصادي والاجتماعي هو الذي يفرض تحريك أمر تمثيل المصالح . ولا خلاف في أن الفكرة المسلم بها حاليا أن النشاط الاقتصادي والاجتماعي للدولة ، وخاصة ذلك النشاط الذي ينحصر في اطار التخطيط يكون عرضة للفشل وبدون أثر ما لم يبحث المسؤولون عن تضامن المنفذين بدلا من انتهاج أسلوب جامد عند اتخاذ أى موقف أو عند تنفيذه . وحتى أصبحت ضرورة الالتجاء الى التخصصات والخبرة الفنية غير كافية بل يجب أن تمتد تلك الضرورة الى فكرة تمثيل المصالح ، ومن ثم فإن محتويات التنفيذ لا تكتفي بمجرد المعرفة والأساليب والأهداف المتوخاة . بل تقوم كذلك على الاعتراف بالمصالح والامتيازات وحتى الاعتقادات ولو كانت سيئة . وان تمثيل المصالح الذي يضمه النشاط الاستشاري يعتبر الوسيلة الوحيدة التي تحقق فعالية التدخل في الميدان الاجتماعي والاقتصادي . وليس هو الوسيلة الوحيدة فحسب بل شرط ضروري لذلك التدخل . فتمثيل المصالح الذي يتم بواسطة النشاط الاستشاري يعتبر نتيجة لذلك عنصرا أساسيا في تكوين القرار .

فلقد سلم منذ زمن بعيد بأن تمثيل المصالح يحتوي في حد ذاته على قيمة فنية سواء من ناحية الكفاءات المطلوبة أو من ناحية تسهيل مهمة تنفيذ القرارات . وبذلك أصبح أسلوبا منتشرا في جميع الدول التي تريد تحقيق سياسة اقتصادية مخططة نوعا ما مع الأخذ بعين الاعتبار حرية المكلفين بالتنفيذ . أما في فرنسا فيرجع الفضل لنشر هذه الفكرة الى جون موني⁽⁶⁾ في موضوع

V.H.J Blackam, Op. Cit P. 143 s (5)

(6) د. سليمان محمد الطهاوي ، الوجيز في القانون الاداري ، المرجع السابق ، ص 204 وما بعدها .

التخطيط ، فالتجربة الفرنسية في مجال التخطيط هي التي أبرزت بوضوح الأساس النظري لتمثيل المصالح .

ان التكيف الفرنسي لفكرة التخطيط والاقتصاد الموجه عامة هو الذي يضيء الأساس أو المبدأ الجديد . وظهرت المعطيات الجديدة بوضوح في التجربة الفرنسية في تخطيط تلك التجربة التي يرسم المخطط الخامس استمراريتها والتي تمثل التأسيس الأساسي لتحقيق السياسة الاقتصادية والاجتماعية . وتتجلى أهمية التجربة الفرنسية في توسع مجالات التدخل والوسائل المحركة لها في آن واحد . تلك الوسائل التي تشكل التكيف الجديد لتمثيل المصالح عن طريق النشاط الاستشاري لمفهوم الاقتصاد الموجه ، وتجنح هذه الوسائل نحو مجالات أخرى خارج المخطط في حد ذاته .

وإذا كان المخطط يتمتع بكونه يشكل إرادة جماعية لتوجيه الاقتصاد حسب مقتضيات التقدم ، فإنه يشكل أيضا ويظهر وكأنه عمل أو فعل به مجموعة معينة قصد إخضاع قرارات الأشخاص الطبيعية والمعنوية لأهداف منسجمة وواضحة الهدف . فالمخطط الفرنسي يدخل ضمن المخططات المرنة بل هو تعبير واضح عنها ولكن خاصة هذا المخطط تكمن في صورته الواعية والخاصة التي يراد تمثيل المصالح داخلها .

فالعامل بالمبدأ الجديد يجد خصوصيته في أنه طبق في اتجاه يصعب التعبير عنه بلغة القانون إلا أن الفكرة العامة تهدف الى تحقيق وضمان الفعالية في القرارات عن طريق المشاركة والتضامن في التنفيذ الذي استبدل مبدأ الفعالية عن طريق السلطة الذي لا يتلاءم بمبدأ جديد⁽⁷⁾ .

ويمتاز هذا المبدأ بطابع نفسي الذي يضمن التضامن الذي سبقت الإشارة إليه ، ويرجع الفضل في انتهاج هذا السبيل الى الأفكار الجديدة التي جاء بها جوني موني الذي لقب بأبي المخطط الفرنسي .

ومن أجل ضمان نجاح تنفيذ المخطط عن طريق شروط صياغته يجب أن يظهر هذا المخطط في صورة «عمل جماعي» الذي يشارك في تنفيذه والقيام به جميع الفرنسيين . فلم يعد التخطيط الموجه بل أصبح يناقش جماعيا ويجب أن تتم المشاركة

(7) د. محمد محمد إبراهيم ، الوصية على الهيئات المحلية ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، ص 117 .

في جو خاص خال من كل قيد حتى يتضمن له الوءام الناتج عن العمل المشترك . ومن ثم فان المشاكل التي يثيرها التخطيط لا ينبغي أن تحل عن طريق السلطة . وانما يجب أن تكون موضوع تضامن ومشاركة كما أن المعطيات القانونية لا تعبر عن هذه الظاهرة التي تمتاز بماهيتها النفسية ، فهذه المعطيات موجودة بالفعل وهي ضرورية لتفسير تمثيل المصالح تفسيراً قانونياً .

ولكنها لا تفسر تفسيراً موضوعياً الا في حالات معينة فانها تعطي صورة خاطئة ويجب لتفسير روح المخطط ذاته اذ توجد في محتوى هذه المعطيات التي تسعى الى اعطاء تمثيل المصالح معنى عاماً وإلى النشاط الاستشاري مدى بعيداً . فيتحقق الأول في امكانية مشاركة المعنى بالأمر في التخطيط ، ويتحقق الثاني عند ضرورة مساهمة الجميع «بالاجماع» على التخطيط . فكلاهما يحقق مشاركة فعالية لضمان تنفيذ المخطط ، وما لجان التطوير التي تنصب عند كل مخطط له المحافظة العامة للتخطيط الأمثل على ذلك . كما أن لجان التقدم الاقتصادي والاقليمي قد تحقق نفس الغرض .

ومن ثم يمكن القول ان تمثيل المصالح قد أحرز على تقدم كبير من حيث الأسباب ، فهي عبارة عن صراع من الناحية التاريخية والفقهية . ذلك الصراع الذي يريد به الأفراد أن يحققوا أمانهم بانتظامهم داخل جماعات .

ولذلك فان المشاركة التي تحققت بفعل النشاط الاستشاري تعتبر نتيجة تلك الرغبات التي تمنع نشوء صراعات نتيجة وجود المبادئ المتضاربة وفي اطار الاقتصاد الاجتماعي فان الآفاق قد تغيرت . ذلك أن تمثيل المصالح قد أصبحت ضرورية وشرطية لنجاح التدخل . فمثل المصالح أصبح طرفاً ملزماً لأن النشاط الاستشاري نتج عن سياسة حقيقية تهدف الى اشتراك الممثل في تحضير وتنفيذ المخطط والأمر به . وهذا التحول يبرز لنا مدى غموض فكرة الاستشارة التي تعبر تعبيراً موضوعياً عن غرض واحد فقد يكفيها في اتجاهات خاصة .

ضمان حقوق الأفراد

ان الاستشارة تحقق ضمان حقوق الأفراد عندما تتدخل قبل اصدار قرار معين أو تنفيذه عن فرد معين .

وطبيعة هذا القرار الذي يمس وضعية خاصة⁽⁸⁾ هي التي تعطي الاستشارة طابعاً خاصاً .

ففكرة الاستشارة «مثلها مثل تمثيل المصالح» تضمن مشاركة الأفراد وتضمنها في نطاق خاص لمواجهة خطر قرار اداري له طابع الجزاء .

ومن بين الأسباب التي تساعد النشاط الاستشاري فكرة الضمان التي تحتل مركزاً الصدارة . ولكن معيار الجزاء معيار عادي وموضوعي في ظاهره يصعب تكيفه وقد حاول القضاء تصنيف الجزاء واعترضته عقبات وعراقيل ، كما أن فكرة الضمان تجد تجسيدها في النشاط الاستشاري وتبلغ ذروة كمالها في النشاط الاقتصادي . وقبل تدخل القاضي كان النشاط الاستشاري الصمام الضامن لحقوق الأفراد وإن كانت محصورة في نطاق الوضعية العامة فانها امتدت الى خارج الدائرة الداخلية للإدارة ، وإذا كانت الوظيفة الاستشارية تجد تجسيدها الفعلي في الوظيفة العامة فان بعض النشاطات الأخرى قد أصبحت تعرفها .

V.G. Morange : le principe de la Défense devant l'Administration active, D, 1956, (8) .

Chron. P. 121 M. Waline : le principe «Audi Alteram partem» livre jubilaire du C.E

Luxembourgeois Edition Raymend, Mehlmem. Luxembourg 1957 P. 495 s

- د. سليمان محمد الطهاوي ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 464 .

المبحث الخامس

الوظيفة الاستشارية وضمان حقوق الموظفين

نجد في اطار الوظيفة العامة وخاصة داخل دائرة الادارة أن فكرة الضمان قد جاءت في صيغة خاصة ، ترجع الى تكيف الوظيفة العامة ذاتها عملاً بمبدأ التسلسل أو الهرم الاداري .

كما أن الحركة الداعية الى فكرة الضمان التي قليلا ما تكون في صالح الدولة قد اعترض سبيلها مبدأ التسلسل أو التدرج الاداري ، فلعب هذا المبدأ نفس الدور الذي لعبته المبادئ الأساسية المعارضة للمصالح .

واجتمعت الأهداف حول هدف واحد هو القضاء على المبادئ السياسية المضادة لتمثيل المصالح . وداخل الوظيفة العامة يتجسد الغرض في الاعتراف ببعض الضمانات داخل القانون الذي لا يكون له ⁽¹⁾ .

ويعزى سبب ظهوره الى وجود أسباب ملائمة لتمثيل المصالح ، ومن بين هذه الأسباب تحول دور الدولة ، اذ تغيرت الاختصاصات وتعددت . وأصبحت هذه الاختصاصات فنية ولم تعد تتطلب امتيازات خاصة مثلما كان الحال في عهد الدولة الحارسة .

وامتدت المعطيات الجديدة الى أن شملت الوظيفة العامة حيث أصبح التوظيف ديمقراطياً بالضرورة . كما تعدد أعوان الدولة المكلفون بتنفيذ القانون ، ولم تعد حالة الموظفين حالة مؤقتة وفقيرة كثيراً ما تشبه حالة أجراء القطاع الخاص . بل أصبحوا يشعرون بذاتيتهم الخاصة .

وزادت حالتهم قوة عندما شعروا بالتضامن مع أجراء القطاع الخاص ، الأمر

(1) د. عز الدين فوده ، مقال منشور تحت عنوان الوظيفة الدولية ، مجلة العلوم الادارية ، السنة السادسة ، العدد الثاني ، ديسمبر 1964 ، ص 89 وما بعدها .

الذي مهّد الطريق الى العمل النقابي . وزال الغموض الذي كان يتعدى نظرة السلطات العامة الى النشاط النقابي بقانون 1946/10/9 في مادته رقم 6 المدعّم بأمر 1959/2/4 في المادة رقم 14 الذي منح حق تكوين نقابة للموظفين⁽²⁾ ، وتمثل المطالب والأمني التي يرمي النشاط النقابي الى تحقيقها في تمثيل المصالح مادية كانت أو معنوية .

الأن النشاط النقابي لا ينحصر بدوره في فكرة الضمان بأتم معنى الكلمة ، ولكن تمثيل المصالح داخل الوظيفة العامة يمتاز بخصائص تميزه عما سواه . فهو يتجسد فيما يطالب به الموظفون من ادارة الوظيفة العامة ، فانتقلت فكرة الضمان بفكرة تمثيل المصالح من حيث المعنى . وتتحرك الوظيفة الاستشارية عن طريق النقابة سواء في وجهها القانوني أو في وجهها الفعلي .

كما أن فكرة الضمان ترتبط بفكرة تمثيل المصالح من حيث التاريخ . فالوظيفة الاستشارية وإن كانت ضماناً أساسية لفكرة الضمان فإن هذه الأخيرة تعتبر بمثابة التوازن بين مقتضيات مبدأ الهرم الاداري وبين فعالية النقابة .

تحقيق فكرة الضمان داخل الوظيفة العمومية

تحققت فكرة الضمان بفعل النشاط الاستشاري الذي برهن من جديد بأنه الوسيلة الوحيدة للتوفيق بين المطالب المتضاربة .

فالمهيات الاستشارية داخل الوظيفة العمومية تعبر عن التداخل بين المبادئ التي توحيدها فكرة الضمان . واستطاعت أن توفق بين مبدأ التدرج في السلطة وبين المطالب التي يطالب بها الموظفون من أجل الحصول على بعض الضمانات ،

كما حققت دوام مبدأ التدرج ، بعد أن جردته من جوانبه العاكرة - ان صح التعبير - مثل الخضوع الأعمى ، والتعيينات ، والجزاءات التقديرية ، وكذلك التسريح أو العزل التعسفي ، كما ضمنّت تحقيق بعض ما كانت تطمح اليه فئة معينة من الموظفين . وحالت من جهة أخرى دون حصول الثورات الكبرى والتقلبات التي

V. sur l'évolution, R. Gregoire, Op. Cit. P. 52 s (2)

قد تتسبب فيها تقابة متطرفة ترمي بمبدأ التدرج عرض الحائط ، كما قد يرمي بها مبدأ التدرج ذاته كرد فعل (3) .

فالوظيفة الاستشارية وحدها كفيلة بتحقيق التوفيق بين المبادئ وتقليصها مما يغالي فيه ، ومن ثم نجد أن معظم ضمانات الموظفين كانت قد حققتها الوظيفة الاستشارية .

ومن النادر جدا أن نجد ضمانات تحققت على المستوى القضائي ما عدا ضمانات المدرسين و ضمانات القضاة . وأدى التوفيق الذي حقته الوظيفة الاستشارية الى أن أصبحت تلك الوظيفة منظمة داخل القانون الدستوري وترتب على ذلك أن أصبح العمل بها اداريا . كما حققت ضمان حقوق الموظفين .

وتظهر الوظيفة الاستشارية في اطار الوظيفة العامة ، وكأنها مرتبطة بتثيل المصالح في صورتها الكلاسيكية أو في الصورة الخاصة لمشاركة الموظفين في ادارة المرافق العامة . وهذه الصورة الأخيرة ليست فريدة بنوعها ، اذ قد يظهر الموظف وكأنه متخصص في الوظيفة .

وفي اطار القانون العام للوظيفة العمومية نجد ثلاثة نماذج من الهيئات الاستشارية التي تحقق فكرة الضمان في معناه العام (4) .

واللجان الادارية المتساوية الأعضاء تحقق ضمان الحقوق في اطار ضيق . وهذان المستويان من مستوى التحقيق تفصل بينهما قواعد متميزة في تركيبها .

وكل عضو من أعضاء الوظيفة العامة له الحق في لجنة ادارية متساوية الأعضاء خاصة به ، أما اذا قل عدد الموظفين جاز تأسيس عدد كبير من الأعضاء . وداخل وزارة الشؤون الاجتماعية وحدها وصل عدد اللجان عام 1957 الى 9 لجان على مستوى الادارة المركزية ، و 8 لجان على مستوى المرافق الخارجية و 12 لجنة على مستوى المؤسسات العامة الوطنية الخيرية و 5 لجان على مستوى مستشفيات أمراض الأعصاب (5) .

V.P Durez et G. Debeyre, Traité Administratif Op. Cit P. 670 (3)

(4) جون م. فيفتر ، فرانك ب. شيرود ، التنظيم الاداري ، المرجع السابق ، ص 193 وما بعدها .

V. Réponse Ministérielle à M. Louvel, Références Citées P. 2120 (5)

وتمارس هذه اللجان اختصاصها بأشكال مختلفة ، وأثناء الاجتماع الموسع تمارس الاختصاصات الخاصة لوضعية الموظفين وحركتهم والتغيرات بشأن التوظيف .

أما أثناء الاجتماع الضيق تمارس اللجان اختصاصاتها المتعلقة بالتنسيقات والنظام الداخلي الذي يلزم كل موظف باحترامه . وفي هذه الحالة كذلك تتولى اللجان تنقيط الموظفين والملاحظة العامة وجدول الترقية . وأثناء اجتماع مجلس التأديب تكون آراء اللجان ضرورية عند ضرورة توقيع أية عقوبة ما عدا الإنذار والتوبيخ⁽⁶⁾ . أما اللجان الفنية المتساوية الأعضاء فانها تحقق أكثر تمثيل المصالح ذات الطبيعة الفنية .

ولكن داخل الوظيفة العامة دائماً فهي تحرص على ضمان مشاركة الموظفين ، في وضع القواعد الخاصة بالمرافق على مستوى الإدارة أو على مستوى المرفق ذاته .

أما قانون 1946/10/19 فان المجالس الفنية مرتبطة بالمبدأ المعروف في ديباجة الدستور ومؤداه أن العامل يشارك عن طريق ممثليه لتحقيق ضمان الشروط المشتركة في العمل وإدارة المؤسسات .

فهي تمثل في الوظيفة العامة ما يعرف في ميدان آخر بمجالس المؤسسة ، وتختص بعمل المسائل الخاصة بتنظيم المرافق ونشاطها واستعمال أحدث الوسائل والقوانين الخاصة بالمستخدمين . وقبل العمل بأمر 1959/2/19 ، كان اختصاص هذه المجالس الاستشارية إجبارياً وأصبح بعد ذلك اختيارياً . وقد أنشئ مجلس لدى وزارة الشؤون الخارجية عام 1957 على مستوى الإدارة المركزية و 6 على مستوى المصالح الخارجية⁽⁷⁾ .

والمجلس الأعلى للوظيفة العامة يعبر بدقة عن الشرطين السابقين . أما الغرض الخاص بالبأحية الفنية القانونية فانه قد عهد به الى لجنة الوظيفة العامة التابعة لمجلس الدولة ، حتى صدور قرار 1963/7/30 ثم دخلت في اختصاص الفرع الداخلي . والمجلس يضمن لدى الوزير الأول تحقيق اختصاص استشاري ، اذ أن الرجوع اليه اختياري بعد أن كان اجبارياً قبل أمر 1959/2/4 . ويتمثل الاختصاص في كل مسألة ذات طابع عام تهتم بالوظيفة العامة .

V. les Articles 8, 25, 28, 31, 38, 44, 45, 48, 50, 52, et 54 de l'Ordonnance du (6) 4 Février 1952 et l'Article 25 du Décret 59-309 du 14 Février 1959.

V. Réponse Ministérielle Précitée P. 212 (7)

فهو يلعب بذلك دور المنسق بالإضافة الى ما يتعلق بفكرة الضمان ، فانه يمارس اختصاصا استشاريا في الاستئناف بالنسبة للجان الادارية المتساوية الأعضاء واللجان الفنية التي يرتبط بها⁽⁸⁾ .

وفي الاطار الخاص للوظيفة العامة : نجد عددا كبيرا من الهيئات الاستشارية التي تضمن بصفة عامة أو بصفة استثنائية فكرة الضمان . فاللجان الطبية ولجان الاصلاح ، ولجان المسابقات والهيئات الاستشارية الدورية مثل اللجنة المختصة بتكوين أعضاء ورؤساء الفروع والأمناء الاداريين في المرافق الخارجية لدى وزارة البناء ، كل هذه المصالح تعبر عما سبق ذكره .

وفما يتعلق بمستخدمي البلدية فان قانون 1952/4/28 قد أسس نظاما مشابها لنظام الوظيفة العامة . وفي القطاع شبه العام كمستخدمي المؤسسات المؤممة فان فكرة الضمان قد تحققت⁽⁹⁾ . وحتى داخل المجموعة الأوروبية فان فلسفة نظام الضمان يشير الى نفس المظاهر .

تحقيق فكرة الضمان خارج الوظيفة العامة :

ان الاستشارة تخرج عن نطاق الوظيفة العامة لتحقيق فكرة الضمان في مادية أخرى ، فتحققت فكرة الضمان في تأديب مستخدمي المصالح المهنية قريبا من نظام الوظيفة العامة .

المدى القانوني للاستشارة :

عبر لويس رولان عن الرأي السائد حاليا عندما يبين الدور السلبي لمدى الاستشارة . فكتب يقول : «ان الرأي الذي يدلى به انما هو وجهة نظر عقيمة . تلك الوجهة التي يغالي فيها دائما فلا ينتج العمل الاستشاري أثارا قانونية فحسب ، بل ان تلك الآثار تؤثر على بعض المفاهيم في القانون الاداري فتعقدها .

V. Article 15, Ordonnance du 4/2/1959 et Décret 303-59 du 14/2/1959 (8)

V.G Levasseur, La Situation du Personnel des Entreprises Nationalisées, en travaux (9) du 13 Colloque des Facultés de Droit, le Fonctionnement des Entreprises Nationalisées en Grance, Dalloz, 1956, P. 352

الآثار القانونية للاستشارة

إذا كان أمر تحديد الطبيعة القانونية للعمل الاستشاري هاما لتحديد الوظيفة الاستشارية ، فإنه مع ذلك غير كاف ، فتحليل مدى العمل الاستشاري انما هو نشاط قانوني منفرد بل هو عمل قانوني تنفيذي .

النتائج أو الآثار القانونية للعمل الاستشاري اتجاه السلطة المستشارة

ان القيام بعمل استشاري يعني لمن يصدر اذائه التزام سلى عام .
ومثل هذا الالتزام لا يرتبط في الحقيقة بالآثر القانوني للعمل انما هو ضرورة ناتجة عن احترام قواعد الاختصاص . سواء من جانب الهيئة الاستشارية أو السلطة المستشارة . ولكن العمل ينتج ازاء من يصدر له التزامات ايجابية خاصة والتي تمكن من تحديد مدى القضية موضوع الاستشارة . فهذه الآثار تبين مدى استحالة اعتبار العمل الاستشاري مجرد عدم أو عمل غير منتج .

امتناع السلطة المستشارة :

ان امتناعها عن اعتبار نفسها مرتبطة بالرأي أو العمل الاستشاري ، هذا المبدأ الذي يرتب نتائج قد تؤدي الى عقوبات اذا ما اكتشف القاضي سلوكا مغايرا له .

المبدأ ونتائجه :

ان هذا المبدأ يرتبط بطبيعة العمل الاستشاري فهو يتعلق باحترام القواعد التي تحكم اختصاص السلطة المستشارة ، كما يتعلق باحترام الاختصاص الاستشاري . ومن ثم يمكن القول بأنه في حالة ما اذا اعتبرت السلطة المستشارة نفسها مرتبطة وملزمة بالعمل الاستشاري تكون قد خالفت قواعد اختصاصها⁽¹⁰⁾ .

كما أن الهيئة الاستشارية التي تدلي برأي استشاري تخرج هي الأخرى عن مدى اختصاصها . فالمبدأ يعني أولا أن السلطة المستشارة لا يمكنها أبدا أن تقيّد بمحتوى العمل الاستشاري⁽¹¹⁾ ، فحريتها في اتخاذ قرار معين يجب أن تبقى كاملة ، وهذا

V.C.E. 21 Mars 1952, Testardi, P. 175 (10)

V.C.E. 09 Decembre 1959, Chami, P. 542 (11)

بخلاف الحال في حالة ما اذا أخضعت قرارها لادارة الهيئة الاستشارية أو في حالة ما اذا أعطت تعليمات للهيئة الاستشارية بالبت في حقها أو احلالها محلها في التنفيذ⁽¹²⁾ . ولكن الهيئة الاستشارية لا يمكنها أن تمنع السلطة المستشارة من البث بمطلق حريتها أو أن تحترم وتتكيف أو تمنع عن التكيف للعمل الاستشاري .

ومن ثم فان كانت السلطة الاستشارية تأخذ بعين الاعتبار العمل الاستشاري . فانها حرة في البت في اتجاه مخالف . فهي قادرة مثلا على توقيع جزاء أكثر شدة أو أقل من ذلك الذي قرره الهيئة الاستشارية⁽¹³⁾ . فاذا تعلق الأمر مثلا بمجالس الدولة فان رأيه في مسألة قانونية لا يمكن أن تقيده عند البحث في النزاع كما أنه لا يمكن أن يجبر الحكومة على السير وفق اقتراحاته⁽¹⁴⁾ .

نتائج المبدأ :

وهذه النتائج رغم كثرتها ليست ضرورية لأنها لا تعفي السلطة المستشارة من رقابة القاضي الذي يقتصر دوره على البحث عن الطابع الخيالي للعمل الاستشاري . واذا كان نشر العمل الاستشاري والاعلان عنه اجباريا أو اذا كانت السلطة الاستشارية أعلنت عنه بارادتها ، فان البث في الموضوع قد يتم قبل صدور العمل الاستشاري وفي حالة الاعلان الاجباري عنه فلا يغير ذلك من شيء .

ونستنتج مما سبق أن الادارة برأي استشاري كالموافقة على موقف معين ، لا يمكن أن تؤدي الى حق مكتسب⁽¹⁵⁾ بل هناك نتيجة أكثر دقة عندما يكون الرجوع الى العمل الاستشاري قبل اصدار الحكم النهائي . وهذا الافتراض ينتشر خاصة في حالة وجود الضمان فهنا يقرر القاضي بأن الاستناد الى الرأي الاستشاري ليس في الواقع تسببا للحكم النهائي . الا اذا كان العمل الاستشاري المسبب بالضرورة قد بلغ للمعنيين بالأمر في حالة ما اذا احتجرت السلطة المستشارة لنفسها أسباب العمل الاستشاري . فاذا بعد البث عن العمل الاستشاري بشكل واضح بحيث أصبح غير موجود فان مجرد الاستناد اليه لا يمكن أن يكون سببا مقبولا⁽¹⁶⁾ .

V.C.E. 15 Juillet 1959, Ministre de l'Algerie, R.D.P 1959 (12)

V.C.E. 04 Avril 1951 Pouzenquie P. 759-C.E, 26 Janvier 1951 (13)

V.C.E. 9 Novembre 1928, Bertrand, D. 1929, 111-26 Conc. Davares (14)

V.C.E. 25 Juillet 1951, Dane Galle, P. 431-C.E 16/5/1958 Gudion P. 279 (15)

V.C.E 26 Janvier 1951, Galy, P. 46 s. 1951, 111,53. Conc. Odent (16)

فهذا الجانب للمدى السلبي هو الذي يفسر المرونة المعترف بها لقواعد تأسيس الاختصاص الاستشاري من حيث أنه لا يلزم السلطة التي استشارت من حيث محتوى الحكم النهائي .

الجزاءات وحدودها :

ان امتناع السلطة المستشارة من الالتزام بالعمل الاستشاري يرتب عقوبات مشددة قررها القاضي . ويستند القاضي في ذلك الى عيب عدم الاختصاص⁽¹⁷⁾ . عندما لا تلتزم السلطة المستشارة بذلك فانها تكون قد أنكرت اختصاصها النهائي .

كما قد يستند الى عيب قانوني في الأسباب : «فالأسباب المقدمة من طرف رئيس البلدية بشأن عمل استشاري يتعلق بقرار معين غير كافية لتسكه بحقه الذي قرره له المادة 97 من قانون 1884⁽¹⁸⁾ .

الجزاء الذي يقرره القاضي :

ان جزاء متشددا للتقيد بالعمل الاستشاري لكونه مجرد ادلاء برأي غير ملزم ، وان كان قد يساعد على الحل . ولكن واقع مراقبته لذلك راجع الى أسلوب يخفف من حدة الجزاء السالف الذكر . فاذا راقب القاضي احترام قاعدة عدم الزامية العمل الاستشاري فانه يجد نفسه أمام وضع خاص .

فالقاضي في الحقيقة لا يحلل سوى السلوك النفساني صاحب القرار المتخذ وذلك بقصد التحرى عما اذا كان صاحب القرار قد ألزم نفسه بالعمل الاستشاري . غير أن هذه الرقابة لا يمكن أن تنصب الا على معطيات موضوعية كمحتوى القرار أو الوثائق المقدمة في ملف القضية المطروحة⁽¹⁹⁾ . ومن ثم فاذا كان الملف لم يشر الى أية مخالفة للاختصاص فلا يملك القاضي توقيع أي جزاء ولو تم الخروج بالفعل لأنه لا يستطيع أن يطلع على ما يجول في النفس .

V.C.E 5 Août 1948, Pes Isnards, P. 119 R.D.P 1948 P. 481. C.E 5 Octobre 1962. (17)

V.C.E. 21 Mars 1952, Testardi P. 175. (18)

V.C.E 10 Janvier 1958, Bourjin, P. 25. (19)

وفي هذا المجال لا يمكن تحديد مدى تأثير الأعمال الاستشارية على القرارات المتخذة بناء عليها (أي على الأعمال الاستشارية) .

وبصفة عامة فان تأثير الوظيفة الاستشارية على سلطة البت اذا كان المبدأ يقضي بإمكان عدم أخذ الرأي الاستشاري يعني الاعتبار مما تستحيل مراقبته على الاطلاق فاذا لوحظت هذه الظاهرة (فيما عدا حالة الغلط في القانون) فان ذلك يعتبر خطأ من جانب السلطة المستشارة غير ملزمة بالعمل الاستشاري وهذا لا يعني بأنها قادرة على تجاهله في جميع الحالات .

الالتزامات الايجابية :

ان هذه الالتزامات تنتج عن العمل الاستشاري ازاء السلطة المستشارة ، اذا اعتبرنا التزام السلطة المستشارة بعدم اساءة الاستفادة بالعمل الاستشاري . كنتيجة لمبدأ احترام قواعد الاختصاص وليس كأثر للعمل الاستشاري وخاصة عندما تدعي بأنها أصدرت القرار بعد استشارة الهيئة الاستشارية . في هذه الحالة يرتب الادلاء برأي استشاري التزامين :

1 - ويمكن اعتبار الأثر أو الالتزام الأول ممثلاً في التزام السلطة المستشارة بانتظام الادلاء بالعمل الاستشاري قبل إصدار القرار . فلا تملك اتخاذ هذا القرار قبل استشارة الهيئة الاستشارية (20) .

2 - أما الالتزام الأكثر وضوحاً يتمثل في تقييد اختصاص السلطة المستشارة فتتقيد هذه الأخيرة بما هو موضوع الاستشارة فلا تخرج عنه وانما تتقيد بالموضوع الأول الذي تناوله القرار المطعون فيه (21) .

وبالنسبة لمحتوى نص القرار الناتج عن العمل الاستشاري ، فانه يجب أن يتضمن من حيث المواد المتعلقة بها التعديل ، مثل ادراج مشاكل جديدة فيه تخالف المشروع الأول الذي قدم للهيئة الاستشارية . ومن ثم فلا يمكن لنص القرار النهائي أن يبتعد عن محتوى الاختصاص الاستشاري الذي حدده مشروع القرار المقدم للهيئة

V.C.E 8 Decembre 1961, Fédération Nationale des Travailleurs du sous-sol, P. (20)
494, 495-A.S.D.A, 1967-11-407.

V.C.E 5 Novembre 1965, Fédération Nationale de Sauvetage (21)

الاستشارية كما يقع على عاتق السلطة المستشارة غيبء موافقة محتوى النص (المشروع) المقدم للاستشارة . وإذا وقع أن اضطرت الى ادخال بعض التعديلات الموضوعية أو الشكلية فلا يتم ذلك الا بشرط عدم احداث تغيير جذري ويرجع أمر تكييف هذه الموافقة الى القاضي الذي يحدد ويرتب مسؤولية تجاوز الحد بناء على مقارنة النص النهائي بالنص الأول كما يراقب الاختصاص الاستشاري والنص النهائي⁽²²⁾ . وإذا تعلق الأمر بالاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة فان المراقبة تكون أكثر شدة فالقاضي يمنع الامتيازات التي حددت له دون غيره⁽²³⁾ . الأمر الذي يجعله يشترط استشارته في كل المسائل النهائية : وبمجرد وصول النص الابتدائي الذي حاز الموافقة عليه بعد تنفيذ الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة .

ومع ذلك فان القاضي يميل نحو تضيق الرقابة أكثر ولم يوافق على مرسوم اصدر باذن المجلس الأعلى للتربية الوطنية ، الا أنه مجرد ايضاح للمشروع الابتدائي دون أن يغير شيئاً في مضمونه العام⁽²⁴⁾ .

وإذا كان الالتزام دقيق التطبيق⁽²⁵⁾ فانه مع ذلك يعبر عن مبدأ واضح يرتب مسؤولية من يخالفه . كما أن هذا الالتزام يعبر عن الفرق بين العمل الاستشاري والآمال المعلقة عليه ، تلك الآمال التي لا أثر لها إذ تعني بالنسبة للسلطة الموجه اليها الالتزام امتناعها عن ادخال تغيير في جوهر القضية .

وفي هذه الناحية بالذات يتجلى بوضوح دور الوظيفة الاستشارية في سن القانون وتكوينه . والالتزامان السابقان ناجهان عن تحريك العمل الاستشاري ، فهما آثار أو نتائج شديدة الارتباط بالعمل ذاته . وهما يختلفان عن الالتزامات التي تعبر عن نشأة وتنفيذ الاختصاص من جانب الهيئة الاستشارية . والفكرة العامة ازاء الاختصاص الاستشاري هي أن السلطة المستشارة ملزمة بأن تسلك الطريق القانوني ووجود الالتزامات الناتجة عن نشأة العمل الاستشاري .

V. Conclusions Long' Sous C.E, 26 Octobre 1956, Delle Cavalier ASDA, (22)
1957-11-29 Chronique des Juris prudences. ASDA 1956-P. 486

V.C.E. 24 Decembre 1926, Brasseaud S. 1927-111-33, NOTE Houriau. (23)

V.C.E 15 Mai 1959, Laoroix, P. 330, R.D.P. 1959, P. 1053. (24)

V.C.E. 7 Juillet 1965, la Oaisse d'Allocation Vieillesse des Arts Graphiques et (25)
plastiques et sieux Golin-Oaisse Autonome Nationale de Compensation de l'Assurance
Vieillesse Artisana le, Rec. P. 410.

بالنسبة للسلطة المستشارة تثير مشكلة الطابع التنفيذي أو انعدامه للعمل الاستشاري وقبل هذا كله ينبغي توضيح طابعه الانفرادي .

العمل الاستشاري تصرف قانوني منفرد

ان المشكل الأساسي في هذا الموضوع يتعلق بالطابع الاختياري للاختصاص الاستشاري .

ولهذا ينبغي أن نخطط معطيات هذا المشكل باعتباره كفيلا باحداث تأثير على فهم الطابع الانفرادي للفعل الاستشاري .

الطبيعة الاختيارية أو الإلزامية للوظيفة الاستشارية

ان الاختصاص الاستشاري ما يمارس في الغالب أو الراجح الآ بعد طلب يكون اختياريا أو اجباريا حسب الأحوال ، ومثل هذا التمييز يكون له نتائج بعيدة المدى على المستوى القانوني ، وخاصة على مستوى العمل أو الفعل الاستشاري ، فان هذا التمييز قد نسب اليه أثر بعيد المدى من جانب الفقه ، ومن هذا التمييز يستخرج الفقهاء سواء صراحة أو ضمنا النتائج على طبيعة العمل الاستشاري أو على طبيعة مداه .

والأعمال الاستشارية تصنف عادة حسب احدى التصنيفين : إما أن تكون اختيارية أو الزامية⁽¹⁾ ، ولكن من الناحية الظاهرية فان هذا مثار خلاف ، ذلك أن الاذن الاستشاري اذا نظرنا اليه من حيث أثره لا يصبح اذنا ولا عملا استشاريا . ولكن بعض الفقهاء يذهبون الى أبعد من هذا . وهذا «لافرير» يعرف المفهوم بوضوح ويولي للتمييز أهمية من حيث محتوى الفعل فكتب يقول «تعتبر المشورات اختيارية عندما لا تلتزم السلطة المستشارة بطلبها ولا تلتزم بالتنفيذ بها»⁽²⁾ . كما كتب «Alibert» يقول «يميز عادة بين الاذن الاختياري الذي يجوز للسلطة المستشارة أن تستغني عنه عند البت في مسألة معينة وبين الاذن الاستشاري الذي تلتزم بطلبه السلطة المستشارة عند البت»⁽³⁾ .

وهؤلاء الفقهاء بالرغم من التعريف الصحيح يقترحون اقتراحا آخر مثار خلاف وجدل ، اذ يرون في العمل الاستشاري اذنا الزاميا في جميع الحالات فيقول لافرير في هذا الصدد بأن الاذن الاختياري ينفي كل فكرة للإلزام من جانب السلطة

V. On. Cadoux, Op. Cit P. 33 (1)

V.E. La ferriere, Op. Cit. P. 529 Traité de la jurisprudence Administrative, 189, t. II (2)
; PP. 529, 530

V.R. Alibert, Op. Cit. P. 226 (3)

المستشارة التي تطلبه»⁽⁴⁾ . ولاشك في أن الفقهاء السالف ذكرهم يعطون أهمية أكثر مدى للعمل الاستشاري في كلتا الحالتين من حيث محتواه .

ولكنهم باعطائهم المقدمة والصدارة للطابع الإلزامي للوظيفة الاستشارية من حيث محتوى الفعل يقرنون العمل الاختياري بالعمل الإلزامي فيجعلون منها وحدة واحدة . وبذلك يعطون فكرة غير سليمة للفعل الاستشاري من حيث قواعد العمل به . ومثل هذا الخلط يوجد عند كثير من الفقهاء الذين تناولوا بالبحث الأعمال الاستشارية⁽⁵⁾ .

ولعل هذه النظرة خطيرة في ذاتها ، لأنه سواء تعلق الأمر بعمل استشاري اختياريًا كان أم إلزاميًا ، فإن مدى العمل الاستشاري أو أبعاده تكون واحدة في كلتا الحالتين للعمل المنفرد .

وحدة آثار العمل الاستشاري الاختياري أو الإلزامي

ففي الفرضين يكون مدى العمل الاستشاري واحداً لأن الطابع الاختياري أو الإلزامي يتعلق بالدعوة عند رفعها ولا يتعلق بمحتوى العمل الاستشاري سواء كان هناك إلزام بالمشورة أو لم يكن فإن هذا الإلزام لا يخلق شيئاً ، ذلك لأن العمل الاستشاري عند تقديمه إلى الجهة المختصة سواء بنص يلزم السلطة المستشارة أو يجعل ذلك ممكناً بمجرد مبادرة من طرف السلطة ذاتها فإن العمل الاستشاري يظهر وكأنه نتيجة للاختصاص الاستشاري . ينتج نفس الآثار في كلتا حالتيه ، ومما لا شك فيه أن القضاء قد ميز منذ زمن بعيد بين الحالتين من حيث النظام القانوني ، وهذا يوضح وجهات النظر لدى الفقهاء مثل لافيريير وآليبير⁽⁶⁾ .

ولكن سرعان ما عدل الفقه عن هذا الاتجاه واتفق على وحدة النظام القانوني . وفي هذا المجال نجد أن حكم مجلس الدولة واضح في هذا المجال (حكم 23 مارس 1962) فجاء فيه ما يلي «ومن حيث أنه لو لم يكن تدخل المجلس الأعلى للحرب ضرورياً من أجل حالة الجنرال Mast إلى التقاعد الفوري ومن حيث أن هذا الأخير قد قدم

V.E. Lafferriere Op. Cit. P. 529 (4)

V. Ch Cadoux Op. Cit. P. 45 (5)

V. Conclusions Odent sous O.E, 26 Janvier 1951. Donin de Rosière s. 1952-111-9 (6)

بالفعل الى المجلس فانه يجوز له أن يتمسك بهذه الأخطاء التي من شأنها أن تلغي القرار التأديبي المتخذ بناء على رأي المجلس .

أما تعبير M. auby فانه صحيح بالنسبة الى الالتجاء الى الجهة الاستشارية لأنه يرى في الاستشارة الاختيارية تحديد ذاتي فني» في حين يرى في الاستشارة الاجبارية «تحديدا قانونيا» .

فالطابع الاختياري أو الالزامي يعتبر عنصرا أساسيا بالنسبة الى سلطة التكييف من طرف السلطة المستشارة في العمل الاستشاري . ولكنه في واقع الأمر يغالي في هذا الجانب (أي الجانب الذي يتعلق بتقييد سلطة السلطة المستشارة) تقييدا ذاتيا في سبيل القيام بالعمل الاستشاري ، تبعا لكون طابعه اختياري أو الزاميا ، والواقع انه في كلتا الحالتين نكون بصدد تقييد قانوني ذاتي ، أو بالأحرى تقييد قانوني عندما تكون الزامية طلب المشورة واردة في النص القانوني . ونكون بصدد تقييد ذاتي عندما تكون الزامية طلب المشورة عفوية . ولكن هذا يتعلق بطلب المشورة ذاته ، أي بحالة رفع الطلب ولا يتعلق بأثر الطلب أو العمل بعد أن تأذن به الهيئة الاستشارية . وفي هذا المستوى نكون بصدد تقييد قانوني لاختصاص السلطة المستشارة ، كما أن الطابع الاختياري أو الالزامي للعمل الاستشاري يتعلق بمسألة تحديد سلطة السلطة المستشارة ازاء طلب الاستشارة⁽⁷⁾ . وهذا الأخير ينظر اليه وكأنه عمل اختياري ، ومن ثم يرتب مسؤولية على المستوى القضائي حسب العيوب المأخوذة على الشكل أو على طريقة الاجراء⁽⁸⁾ وخطأ يعتبر دائما عيب جوهرى⁽⁹⁾ من شأنه أن يؤدي الى اغتصاب الاجراء⁽¹⁰⁾ . وهذا يؤدي عادة الى حلول مفاجئة ولكنها منطقية مع ذلك ، وعليه فان الطلب الالزامي (أي طلب المشورة) بالنسبة الى الهيئة الاستشارية يجب أن يسبق قرارا ولو كان هذا القرار ضمنيا⁽¹¹⁾ . وهذا ما يطلق عليه بقاعدة الأشكال المتوازية⁽¹²⁾ . والحقيقة أنه لا قيد على سلطة طلب الاستشارة إلا عندما يكون هذا الطلب غير مجدى⁽¹³⁾ ، بحالة السلطة المقيدة⁽¹⁴⁾ ، أو حالة الظروف المستعجلة والظروف الاستثنائية⁽¹⁵⁾ .

V. Administration Consultative, Yves Weber P. 230 (7)

V. L'Administration Consultative. Yves Weber P. 230 (15 14 13 12 11 10 9 8)

العمل الاستشاري عمل منفرد

نجد في كثير من الأحيان أن الطابع الانفرادي للعمل الاستشاري لا يطرح أبدا . ومثال ذلك عندما يكون العمل الاستشاري ممثلا في نوايا أو اقتراح أو عندما يكون طلب الاستشارة الزاميا . فهل هذا نجده بالنسبة للأعمال الاستشارية الناتجة عن السلطة المستشيرة بطريقة عفوية ؟ .

وإذا نظرنا الى العمل الاستشاري من حيث طريقة انتاجه (ادارة واحدة) أو من حيث نتيجته الممثلة في اعتبار من يوجه اليه طرفا ثالثا .

فالفكرة الأساسية التي تميز العمل المنفرد هو أنه ينتج أثارا مستقلة عن رضى من يوجه اليه ⁽¹⁶⁾ . فهل يمكن أن نفترض وجود هذا الرضى في حالة كون الاستشارة اختيارية ؟ اننا نشك في ذلك وخاصة وأن العمل الذي يتمثل في طلب الاستشارة مستقل عن النتائج المترتبة عن العمل الاستشاري ذاته .

فبمجرد تحريك العمل الاستشاري يترتب على ذلك نتائج مستقلة عن طلب الاستشارة ، وتلزم هذه الآثار السلطة المستشيرة دون انتظار حصول رضائها . ذلك الرضا حتى ولو حصل لا يغير شيئا من النتائج القانونية ، اذ لا يسهم بأية حال من الأحوال في التوفيق بين المصالح المتعارضة ، فالعمل الاستشاري منفرد من حيث أنه عبارة عن ادارة واحدة ، وهي ادارة الهيئة الاستشارية .

فالعمل منفرد دائما ، حتى ولو كان محتما ، وبمجرد التعبير عن الارادة الاستشارية تكون وضعية أو مركز السلطة المستشيرة قد تغير تبعا لتلك الارادة .

ولو كان هذا العمل مقصودا فان ذلك لا يعتبر سوى شرطا لتنفيذ تلك الارادة الأمر الذي لا يضيف على العمل الاستشاري المقصود أى عنصر أو طابع آخر ازدواجي ⁽¹⁷⁾ .

الطابع التنفيذي للعمل الاستشاري

فاذا كان العمل الاستشاري يظهر وكأنه عمل قانوني منفرد فاننا نجد أنفسنا أمام

V. Michel Rousset, L'idole de puissance publique en Droit Administratif Dalloz (16)
1960 P. 74.

V.N. Bong Op. Cit. P. 74 (17)

معرفة الطابع التنفيذي للعمل الاستشاري . ففهوم العمل التنفيذي بالعمل الاستشاري ، ثم البحث عن دليل النتائج المتحصل عليها بمقارنة هذه النتائج بفئة معينة من الأعمال الاستشارية لها نفس الآثار والنتائج ، تلك الأعمال التي يحللها الفقهاء باعتبارها استثناءات عن العمل الاستشاري في معناه الضيق .

العمل الاستشاري والقرار التنفيذي

ان المقارنة بينهما تظهر وكأنها دقيقة للغاية باعتبار أن نظرية العمل التنفيذي تبقى فكرة واضحة المعالم . ومن ثم فإن تدخل العمل الاستشاري داخل فئة الأعمال التنفيذية يتطلب تحليل وجهات نظر الفقهاء وتدقيق فكرة القرار . وأخيرا تطبيق العناصر المستخرجة من الحالة الخاصة للعمل الاستشاري .

النظريات الفقهية

انطلاقا من فكرة العمل الاستشاري التي وصفها الفقهاء بأنها عمل ضار ومداها قصير ، فان فكرة العمل التنفيذي يمثل داخل وجهات نظر الفقهاء تغيرات يصعب الامام بها (18) .

ثم ان الاختلافات تكاد تدور حول عنصرين تحدد مفهوم العمل كما تحدد العلاقات التي يحدثها هذا العمل ونتائجه .

العمل التنفيذي

ينتج أثر قانوني ازاء الأفراد المخاطبين بالقانون ، ويجمع غالبية الفقهاء بصدد تعريف للعمل التنفيذي المعقد على وضع شرط ، ويتمثل هذا في ضرورة احداث العمل لأثر قانوني ازاء الأفراد (19) .

وهذا هوريو يشترط في تعريفه للعمل التنفيذي ذلك حيث يقول بأنه «كل تعبير عن ارادة يهدف احداث أثر قانوني ازاء الأفراد» (20) .

V. Supra P. 192 s. (18)

V.M. Houriou, Op. Cit. P. 356 (19)

V. Bonnard, Op. Cit. P. 223 (20)

وتناول هذا الشرط بونار الذي يرى في العمل التنفيذي علاقة قانونية بين الإدارة والأفراد⁽²¹⁾. ثم تناوله رولان⁽²²⁾ بقوله ان هذا التضييق لا مبرر له إلا إذا أغضنا النظر عن العلاقات الموجودة داخل الأشخاص العامة فيما بينها . ذلك أن مثل هذه العلاقات تقضي على التضييق السالف الإشارة إليه .

والعمل الاستشاري محدث لبعض الآثار الأخرى

وفي هذا المجال كثرت الاختلافات الخطيرة النسبية الى النقاش الفقهي الحاد الذي أحدثته . فنجد كثيرا من الآراء قد هجرت . فلقد سبق أن رأينا هوريو ونظرته الى العمل التنفيذي على أنه «كل اعلان عن ارادة بهدف احداث أثر قانوني تصرح عنه سلطة معينة في شكل يؤدي الى التنفيذ المباشر» . «فالتنفيذ وأهميته يرجعان الى شكل القرار بغض النظر عن محتواه»⁽²⁴⁾ .

فهذا التكييف سمح لهوريو بادخال نوايا الهيئات الاستشارية الموجهة الى السلطة المستشارة ، وكثيرا من الفقهاء كانوا تقدوا تعريف العميد هوريو بسبب الغموض والارتباك اذ خلق بين مشكل القوة القانونية التي هي طابع مميز للعمل من حيث الداخل وبين مشكل تنفيذه وهي ميزة خارجية للعمل⁽²⁶⁾ .

وقد حاول السيد بونج بدوره توضيح هذا التضارب ، ذلك أن فكرة القوة الملزمة للعمل القانوني المنفرد لا تطرح الا بعد تنفيذ القرار . كما أن هذا السؤال انما هو سؤال خاص بقرارات الإدارة .

أما اليوم فان الفقهاء يميزون بين آثار العمل وبين تنفيذه فهم يميزون بين الطابع الاتقراضي أو الالزامي للعمل ، ذلك أن القوة القانونية للعمل تكمن في أنه بمجرد تنفيذه ينتج كل آثاره . فالفرد العادي أو الإدارة عندما يكون العمل موجها اليها

. V.L. Rollaud, Droit Administratif, Dalloz, 1957 n° 60 P.48 (21)

V.N.B. Bong, Op. Cit P. 10. (22)

V.N Houriau, Op. Cit. P. 358, note 2 (23)

V. Supra, P. 216 s. (24)

V.M. Rousset. Op. Cit. P. 69 s. N.V. Bong Op. Cit. PP. 8 s (25)

V.G. Rivero, Vours de Coctorat, 1957 P. 65. (26)

يجوز لها أن يعترض أمام القاضي⁽²⁷⁾ . ولكن العمل يحدث قرينة قانونية⁽²⁸⁾ على شرعيته بمجرد تنفيذه ، هذا بالرغم من أن الطعن لا يوقف العمل . ومثل هذه الأفكار راجعة فيما يسميه فيدل «قوة الشيء المحكوم فيه»⁽²⁹⁾ .

وتحليلات كهذه لفيدال هي التي أدانت فكرة حصر القرار في القرار . الأمر دون سواه . ذلك أن Romieu ألح على ذلك . إذ أبرز أن هناك إلى جانب المقاييس الآمرة قرارات منفردة التي تفيد حق الاختيار - كما اطلع أصل الخطأ أنصار الحصر . كما قال فيدل في هذا الشأن أن «جميع القرارات القانونية المنفردة ليست جميعها ملزمة أو أمرة ، إذ أن القرارات التنفيذية إنما هي قرارات منفردة ، وأن بعض القرارات المنفردة ليست جميعها تنفيذية أو أمرة»⁽³⁰⁾ .

وبصفة عامة يجب الاعتراف بوجود قرارات مرخصة أو اختيارية ، إلى جانب القرارات التنفيذية أو الإلزامية يكون أثرها المنشئ للحق لا يمتاز بطابع السلطة العامة . ومن ثم يمكن القول بأن تنفيذ قرار معين لا يعني بالضرورة تنفيذ قرارات تنفيذية ، ذلك أن مفهوم التنفيذ ليس مفهوما منسجما وموحدا فمفهوم حالة القرار الاختياري وإن كانت غير واضحة فهي موجودة مع ذلك .

العمل أو القرار الاستشاري قرار تخيري ملزم

إن القرار الاستشاري يبدو كأنه ينحصر في قرار تخيري ومن ثم تكون الزامية مصبوعة بصفة خاصة نظرا لطابع القرار .

إن القرار الاستشاري يعتبر ترخيصا ممنوحا للسلطة المستشارة باتخاذ سبيل معين بمجرد صدوره ، ويكون هذا الترخيص بدوره اختياريا أو الزاميا . ذلك أن القرار الاستشاري يمنح السلطة المستشارة تصرفا معيناً ولا يؤثر على هذا التصرف أكثر مما يؤثر على إمكانية إجراء أو القيام بذلك التصرف . فبدون القرار الاستشاري لا يمكن للسلطة المستشارة أن تتصرف بأية هوة من صور التصرف . وعلى ذلك استخلص

V.R. Alibert Op. Cit. P. 18 (27)

V.G. Vedel, Op. Cit. P. 126 (28)

V.M. Rousset, Op. Cit. P. 89 s. N.V. Bong Op. Cit P. 51 s (29)

V. Ch. Eisenmann, Vours de Doctorat 1953-54 P. 259 (30)

قضاء مجلس الدولة كل النتائج المترتبة عن القرار الاستشاري ، كما أن الزامية أو الزامية طلب الترخيص لا يمكن أن يعتبر بمثابة رضا . بالاضافة الى ذلك ، فان الهيئة الاستشارية ملزمة باصدار القرار الاستشاري . وفي هذا تكون سلطتها مقيدة ، كما تكون الهيئة ذاتها في مرتبة كل سلطة منحت ترخيصها في مثل هذا الافتراض ، ومثال ذلك السلطة التي تمنح ترخيصا للصيد .

فالطابع التخييري يعطي مدى سلبيا للقرار الاستشاري ، اذ أن السلطة المتقدمة للهيئة الاستشارية لا يمكن أن تعتبر نفسها ملزمة بالقرار الاستشاري فهي حرة ازاء هذا القرار . واذا أردنا أن نصور ذلك بوضوح نقول بأن الصياد الذي يطلب ترخيصا بالصيد لا يمكن أن نلزمه كل الصيد ولو حصل على ترخيص . وبعد ذلك فترق الفقهاء بين الطابع التنفيذي الذي يعبر عن الشكل الذي يجب أن يتخذه التنفيذ ، وبين العمل ذاته الذي يهدف به الى التوفيق بين الأوضاع السائدة عند تنفيذه والمقاييس الجديدة التي خلفها القرار المنفرد .

وعلى هذا المستوى من التحليل الذي يدخل في اطار الحلول المتبعة من طرف القضاء والحلول الشهيرة التي قدمها روميو في حكم «الشركة العقارية لسان جوست» افترق الفقهاء وبعد اختلافهم في الموضوع المتعلق بامتياز التنفيذ المباشر أو الفوري والتنفيذ الجبري . وينبغي ألا نبحث عن اختلافهم هذا لأن التكييف المتفق عليه في الفقه في مفهوم القرار هو القرار الأمر .

مفهوم القرار والطابع الالزامي أو التنفيذي

ان المفهوم المتفق عليه كما سبق أن ذكرنا في هذا الموضوع يتعلق بالتنفيذ الأمر . وهذه النظرة ترجع لمحاولة التعبير الدقيق الذي أدلى به العميد هوريو في هذا الشأن ، ذلك أن اصطلاح العميد هوريو لا يدع مجالاً للشك ، اذ يرى في مفهوم القرار - القرار الأمر⁽³¹⁾ - هذا الشمول ، وفي الحقيقة يوافق التكييف «الناولي» الذي كان لديه بشأن الادارة وخاصة ما يتصل بالقانون الاداري الذي قدم باعتباره قانون الأشخاص غير المتساوية .

V. P. 214 s (31)

كما أن الطابع التخييري يعطي من جهة أخرى مدى إيجابيا للقرار الاستشاري من حيث تجديد اختصاص السلطة المستشارة التي تلزم بانتظار صدور القرار . كما يعطي أخيرا مدى إيجابيا للقرار من حيث إلزام السلطة المستشارة باحترام نوعية الترخيص الممنوح . وهنا نفس موضوعا آخر هو موضوع تنفيذ القرار الاستشاري . وقبل التعرض له يجدر بنا أن نشير إلى أن الطابع الاستشاري يعطل القرار التخييري عن العمل القانوني الذي يمثل في رأي الهيئة الاستشارية . وهذا الأخير يمثل في اجتهاد لا علاقة له من الناحية القانونية ولا أثر له على الشخص الموجه إليه . ومن ثم فإن الرأي ليس عملا استشاريا بالمعنى القانوني للكلمة ، فهو في الحقيقة ليس تخييريا ولا الزاميا بل يبقى في الواقع منفردا .

القرار التخييري قرار الزامي

ان اتمام اجراءات التنفيذ للقرار التخييري يجعلنا أمام وضعية قانونية مركبة ، ويمكن التعبير عنها من ناحية نوعية العلاقات التي يمسها صدور القرار . فإتمام اجراءات التنفيذ يبدو وكأنه يخضع لإرادة مصدر القرار أكثر منه لإرادة من يصدر لصالحه القرار .

وهنا نلاحظ أن Rivero ألح على عدم وجود انسجام مفهوم التنفيذ باعتباره غير قابل للتوحيد والتبسيط ، كما أنها تعني في أغلب الأحيان القيام بعدة عمليات قانونية معقدة . فبالنسبة للسلطة المستشارة يكون القرار الاستشاري وكأنه الزامي من حيث أنها ملزمة بالتوفيق بين المسائل المدرجة في محتوى القرار مع تلك المسائل التي تتعلق بموضوع القرار . وذلك المحتوى يجب أن يتفق مع محتوى الاستشارة ذاتها لأن محتوى الاستشارة يبدو وكأنه يفرضه القرار الاستشاري ولكن يجب ألا يحتوي (أي محتوى القرار) على عناصر غير العناصر التي تقدمت بها السلطة المستشارة . وبعبارة أخرى يجب أن تكون المواضيع المثارة واحدة ، سواء المواضيع التي تناولها القرار والمواضيع التي قدمت بها السلطة المستشارة ، وذلك بالاستناد إلى أن القانون أو القاضي لا يحكم بأكثر مما يطلب أو أقل منها .

وتنفيذ مثل هذا القرار لا يستوجب استعمال القوة المادية ولا يمكن ادخاله في الافتراضات الكلاسيكية للتنفيذ الجبري . وبعبارة أخرى لا يمكن أن نتصور التنفيذ

الجبري لرخصة أو اذن ، كما أن القاضي لا يملك أن يحاكم الادارة في المسائل الاستشارية .

أما بالنسبة للهيئة الاستشارية ، فإن القرار الاستشاري الزامي من حيث أن الهيئة مخيرة باتخاذ كل الاجراءات اللازمة لتنفيذ قرارها ، وهنا أيضا يكون القاضي هو المختص بمعاينة سلوك الهيئة الاستشارية ، ومن أمثلة الواجبات التي تقع على كاهل الهيئة ضرورة اصدار قرار واضح المعالم غير مشوب يصيب الغموض الذي يرتب القاضي عليه عقوبات خاصة .

والى جانب الترخيص فإن الهيئة من جهة أخرى تصدر أمرا لنفسها الذي يمثل عدم قيامها بكل ما يخرج عن مهمتها واختصاصها .

المبحث السابع

آثار الاستشارة داخل اقتصاد المشورة

ان عددا كبيرا من العوامل يساعد الاستشارة على أن يكون لها مدى بعيدا ، وخاصة في تقرير الخطة أو وضعها ، فالوظيفة الاستشارية تلعب دورا كبيرا على مستوى الفكرة التي تبلورها والتي ستكون بمثابة القرار النهائي متى كان ملائما وسائغا كما تقوم محافظة التخطيط بدور هام وفي .

كما أن المشورة متشعبة الجوانب الى أبعد الحدود اذ أنها تحرك شتى الوسائل والأهداف المتعلقة بالتعبير ضمن اجراءات معقدة وأمد طويل . ويزيد من توسيع هذا كله فكرة الخطة ذاتها عن طريق ما يسمى بمبدأ الانسجام .

ويهدف الى أن يكون محتوى الخطة متمسكا بعضه البعض الآخر من جميع الأوجه حتى التفاصيل التي تقوم على الوحدة والتنسيق في المبادرة ، وإلى جانب كل هذه المعطيات الكفيلة باحداث أثر بعيد لها ، كما نجد فن التوجيه الفريد النوع . كما أن تمثيل المعنيين بالأمر يحتم المشاركة المطلقة التي تقررها قاعدة الاجتماع ، وهكذا فان القرار الاستشاري يمتاز بقوة فعلية قل ما تنكر لأنه شرط أساسي لتنفيذ القرار أو العمل الاستشاري .

ووجود مثل هذه السلطة الاستشارية يؤدي الى احداث تغييرات جذرية ونتيجة لمستواه في التعبير فانه يؤدي الى انكار وتقييد النظام السياسي والقانون الاداري .

انكار النظام السياسي

ان المشورة في صورتها الكلاسيكية كانت متلائمة مع المبادئ التي يقوم عليها النظام السياسي وخاصة بشأن تمثيل مصالح الأفراد . هذه المشورة هي التي ساعدت وأدت الى الموافقة بين من ينادي بتحليل قانوني مشدد للمبادئ الدستورية وبين الذين يتزعمون تمثيل مصالح الأفراد وتدعيمه بالتمثيل السياسي .

والنظرية الاستشارية أدت الى ظهور أجهزة في مركز وسط دون أن تخالف في ذلك المبادئ التقليدية للنظام السياسي . ان المشورة في الميدان الاقتصادي قد أدت الى انكار هذه الموافقة ، ولم تقتصر على تغيير العلاقات القائمة بين الأجهزة الأساسية بل امتد أثرها الى تغيير الأسس التي تحكم هذا النظام .

المشورة والعلاقات بين الأجهزة السياسية

ان أثر الاستشارة ومداهما في بلورة الخطة أو وضعها سواء على مستوى العلاقات بين الحكومة والبرلمان اذ القرار المقرر للحكومة ظهرت وكأنها فعلية أكثر منه بالنسبة للبرلمان ، ويتجلى ذلك من خلال التحليل لممارسة تلك السلطة بشكل واضح بخلاف الحال بالنسبة للبرلمان .

المظاهر الكلاسيكية لتفوق الحكومة على البرلمان

بالإضافة الى المعطيات الدستورية الكفيلة بتحديد نشاط البرلمان ، فان سمو مركز الحكومة مدين بوجوده الى بعض العوامل الملائمة .

الاجراء التشريعي لا يتم بالمرونة التي تلائم أكثر التفكير الفرنسي للتخطيط فهذا الأخير يتطلب تكييف متواصل للتخطيط مع الظروف والملابسات التي يستحيل التنبؤ بها ، فالقانون شديد الاجراءات والشكليات مما يتنافى مع وضع المخطط⁽¹⁾ وتطبيقه وتدخل البرلمان في القرار الاستشاري قد يضيف على المخطط طابعا جامدا وأما مما ينتج عنه تعطيل جذري للمخطط .

كما أن ضرورة التنسيق في محتوى المخطط يقيد سلطة البرلمان ، لأن هذه الأخيرة تسعى الى اضافة برامج جديدة الى المشروع المقدم .

ولكن ادخال هذه البرامج الجديدة لا يتم بدون احداث اختلال في التوازن

V.P Bauchet, Op. Cit P. 129 s (1)

والتنسيق والانسجام الذي يتحتم تحقيقه عند وضع المخطط في أول مرحلة ، وقد لعبت الحكومة دورا هاما في هذا المجال بممارستها لاختصاصها ومعارضتها لأي تدخل من جانب البرلمان بكافة الطرق والوسائل لأن تدخله يؤدي الى اختلال التوازن والتنسيق المرتبط بالمخطط ، لكن تدخل البرلمان يأتي في المرحلة الحاسمة للخطة عندما توشك عن التحديد الكلي ونتيجة للتنسيق الضروري لمحتوى الخطة فان مراقبة البرلمان تجد أمامها عراقيل لأساليب التخطيط التي تحافظ على التوازن (2) . وما لاشك فيه أن الخطة توضع عن طريق المحافظة العامة للتخطيط بناء على أساليب وطرق معقدة بمشاركة ممثلي المعنيين بالأمر وموافقة الحكومة اجماليا أو تفصيليا ثم تقدم الى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والمجلس الأعلى للتخطيط .

بالإضافة الى هيئات استشارية ، كل هذا يحمل الخطة عملية مركبة مما يمنع على البرلمان النيل منها ، ومن ثم أمكن القول بأن البرلمان لم يضع ولم يشارك في الخطة التي تقدم للتصديق عليها (3) ، وعلى هذا ذهب البعض الى القول بأن موافقة البرلمان على الخطة مجرد خيال إلا أن الاتجاه نحو انكار الرقابة السياسية على التخطيط من جانب البرلمان قد عرف تحولا ملحوظا في بعض النواحي سواء بالنظر الى تحديد الاتجاه العام للخطة أو الى التحديد النهائي فان تدخل البرلمان أصبح حقيقة واقعة (4) .

وإذا كان هذا الإصلاح يجعل رقابة البرلمان رقابة فعلية ، فانه لا يعدو عن كونه مخففا لآخر تدخل البرلمان ، إذ أن هذا التدخل (5) بقي رغم هذا محدودا لأنه لا يتم عند وضع الخطة في أول الأمر وهذا يبرز بوضوح العوامل التي تحدد سلطة اتخاذ القرار النهائي .

معطيات النشاط الاستشاري

ان هذه المعطيات تؤدي الى نتائج يؤكدها ويبرزها التحليل ، وهي تفوق سلطة

V.J. Rivero le Plan Monnet, et le Droit Chronique XXXIII D. 1947, P. 131 s (2)

V.F. Goguel. le Plan et le parlement, et la planification comme processus de (3) décision Op. Cit P. 92.

Art. 2 loi n° 62-900 du 4-08-1962 (J.O. du 7/8/1962 P. 78 109 et loi n° 64-1265 du (4) 22 Decembre 1965 (J.O. du 23/12/1965 P. 11386)

V.P. Delvolve, le parlement et la préparation du V plan (5)

الحكومة على البرلمان ، كما أنها تحدد مداها وحدودها .

إنها تؤكد تفوق سلطة اتخاذ الحكومة للقرار على البرلمان ، وهذا الأخير في مستوى أدنى من الحكومة التي تساهم في النشاط الاستشاري من عدة جوانب . فالحكومة هي التي تحدد تشكيلات الهيئات الاستشارية للتخطيط تحديدا قانونيا . وهنا يظهر بوضوح حرية الحكومة من الناحية القانونية فيتحقق بذلك انسجام تتطلبه الوظيفة الاستشارية ذات الصبغة الفنية مع السلطة التقديرية في التعيين الأمر الذي يؤدي بانفراد الحكومة واتخاذها للمواقف دون أن تتأثر في ذلك بتدخلات منظمات الدفاع عن المصالح .

كما أن تمثيل الحكومة في مختلف الهيئات الاستشارية للتخطيط سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة عن طريق طائفة كبيرة من مندوبي الإدارة . وهذا لا يتأتى حدوثه بالنسبة للبرلمان .

وإذا كان عدد من البرلمانين أعضاء في لجان فانهم لا يمثلون في واقع الأمر إلا أنفسهم ويمثلون البرلمان ككل (6) . ولكن هذه الظاهرة الكلاسيكية لتمثيل سلطة الأمر في تشكيل الهيئات ليست هي المعطيات الوحيدة من حيث أهميتها .

وبعبارة أخرى ، فانها لا تجد تجسيدا لها سوى في حدود النشاط الاستشاري الذي يمارس فعلا .

والأهم من ذلك هو ما يضمن تفوق الحكومة على البرلمان من زاوية الوظيفة الاستشارية ، فهي تعزى الى طرق تكوين أو صياغة القرار الاستشاري . فهذا الأخير يشترط الاجماع أو يتطلب اشتراطه على الأقل .

والسلطة التي تملك الأمر النهائي في هذه القضية هي استشارية والقرار الذي يصدر في هذا الشأن يظهر وكأنه حصيلة اتفاق سابق بين سلطة الأمر النهائي وبقيّة الهيئات الاستشارية . بالاضافة الى سلطة أخرى تتحرك على مستوى بداية مناقشة الخطة ووضعها وضعا نهائيا ومن ثم يتضح أن الهيئة التي تلعب أهم الأدوار هي محافظة التخطيط التي تتبع الحكومة .

أما البرلمان فلم تتطلب عضويته على هذا المستوى رغم رغبته في ذلك ما عدا المشاكل الخاصة بما وراء البحار . ولم يستشر إلا في الاستفسار المتعلق بحالة تقدم أشغال الأعمار الذي تقرر الحكومة ملاءمته أو عدم ملاءمته (7) . وهنا يطرح معرفة ما إذا كانت سلطة التقدير تختلف عن سلطة تعيين من تمنح له هذه السلطة . ويتأكد ذلك من حركة أو عملية المشورة التي تشارك وتساهم بفعالية في تحديد القرار النهائي ومجريات الأمور (8) . وفي الصياغة الأولية والنهائية للاتجاهات العامة . وتنحصر الوظيفة الاستشارية لمحافظة التخطيط في توحيد الدراسات والاقتراحات الفنية والقرارات الاستشارية توحيدا متناسقا في المسائل الفرعية . كما لا يمكن إنكار مدى هذه القرارات من حيث المحتوى الفني أو الإجماع . ومن جهة فان حرية التصرف التي تملكها السلطة صاحبة الاختصاص باتخاذ القرار النهائي تكون معرقلة . وإذا جعلنا من فنية محتوى الخطة عاملا غير ملائم لممارسة رقابة برلمانية فعلية (9) ، فان هذا العامل ، من جهة أخرى لا يساعد الحكومة على الملازمة إلا أنه خفيف الوطأ بالنسبة للحكومة نظرا لما تحظى به من خبراء وفنيين أكثر من البرلمان ، لأن طبيعة الاستشارة هي المشاركة في بلورة وإتمام المشاريع ، ونتيجة ذلك استحالة تغيير هذه المشاريع من طرف السلطة المقررة للخطة سواء كانت برلمانية أو حكومية (10) .

أما على مستوى تحديد الاتجاهات فان تمثيل المصالح له أثره النهائي على محتوى القرار كما يحدد في المداولات وبالاجماع تحديدا واضحا مضمون القرار النهائي من السلطة صاحبة الاختصاص . وللحكومة أن لا توافق على المشروع ولكنها لا تملك سلطات واختصاصات أكثر من بقية الأعضاء الذين يمارسون هذا الاختصاص التشريعي نظريا . ومن ثم تستطيع الحكومة أن تمنع تحقيق الاجماع في المداولات ولكن ليس لها تحقيقه وبالتالي تنفيذ القرار .

وسلطة الحكومة أقوى فعليا من سلطة البرلمان لأنه لا يشارك في الاستشارة

V.P. Delvolve, le Contrôle parlementaire sur la politique Economique et budgétaire (7)
Op. Cit. P. 44

VB. Gournay Op. Cit R.F.S.P. 1964 P. 232 (8)

V.P. Delvolve, le parlement et la préparation du plan Op. Cit. P. 662 s. (9)

V.J. Rivero, Action Economique de l'Etat et Evolution Administrative, in Rev. (10)
Economique 1962, P. 887 s

ولكن يجب عليها أن تعترف بسلطة الهيئة الاستشارية . وعليه فان المحتوى الفعلي
لسلطة البت من الناحية الاستشارية ليس مطلقا . واذا كان تحديد الجهة المخول لها
سلطة البت (مشرعا أو حكومة) .

غير أن التساؤل يثور حول ما اذا كان هذا الشكل يطرح على هذا المستوى فقط
أو على مستوى ممارسة الوظيفة الاستشارية نفسها لأن هذه الأخيرة تقدم لنا توضيحا
عن محتوى سلطة البت من وراء تحديد الجهة صاحبة الاختصاص . ويتضح بأن
للمشكل وجها آخر من حيث أهميته وذلك فيما يتعلق بالعلاقات العامة بين الحاكمين
والمحكومين لأن سلطة البت تتعلق بممارسة الوظيفة الاستشارية .

المبحث الثامن

العلاقات بين الحاكم والمحكوم

ان أبعاد الوظيفة الاستشارية داخل الخطة لا تقدر بالنظر الى سلطة البت فحسب، بل بالنظر الى المستفيدين أيضا .

ولذا كانت الخطة تشبه من الناحية الشكلية القانون عند التصديق عليها . فان البرامج المدرجة فيها والتي تظهر في شكل قروع⁽¹⁾ لا يمكن تحديدها تحديدا يأخذ بصيغة القانون .

العلاقة مجرد اطار عام لمجموعة أهداف وتوجيهات للقيام ببعض العمليات الخاصة بقصد نقل الخطة الى الواقع العملي⁽²⁾ .

أما الخطة فانها تظهر وكأنها عمل في محض بدون أية قوة الزامية⁽³⁾ ولو كانت لها القوة السياسية⁽⁴⁾ . أى أن الخطة عملية مؤقتة ونسبية الا أن تنفيذها دائما . ومما لاشك فيه أن وضع الخطة عن طريق فن الوظيفة الاستشارية يؤدي الى تسهيل التنفيذ .

وقد كان هذا هو رأي الأستاذ جون موني ، كما أن طريقة الصياغة تؤثر على التنفيذ عن طريق خلق الاطمئنان والاقناع والتحديد واعلام واسع النطاق للمعنيين بالأمر الذي يضمنه العمل المشترك .

وعليه فان التضامن الذي يحققه وضع الخطة يميل الى تضامن في التنفيذ أيضا من دون أن تكون هناك وسيلة للدعاية⁽⁵⁾ .

V. Publication du J.O. n° 1251 et n° 1278, bis, 1965 (1)

V.J Fourastie et J.P. Courtheaux Op. Cit. P. 117 (2)

V.J. Rivero, le plan Monnet et le Droit, Op. cit. P. 192 (3)

V.J.L Quermonne, Les effets de la planification Op. Cit P. 102 s (4)

V.J. Fourastie et J.P. Courteaux Op. Cit. P. 114. P. Bauchet Op. Cit. P. 98. (5)

ويؤكد الأستاذ فوراستي بأن تحديد نسبة معينة للزيادة المرتفعة في التطوير يؤدي هو نفسه الى حث المؤسسات على التقدم .

وكما يؤكد الكاتب فان العمل النفسي يؤثر بدرجة أقل شدة وهو يبين بذلك كيف أن الدعاية في الخطة والتجنيد الكلي له يؤدي الى خلق أسطورة التخطيط كمنبع للابداع والخلق ولا يستبعد من أن الخطة تحدث أثرها كأسطورة منه كوثيقة لها قوة قانونية (6) . وكل هذه الملاحظات توضح الأبعاد المختلفة للوظيفة الاستشارية بغض النظر عن قوتها القانونية (7) .

وتعزى هذه الأبعاد الى بعض قواعد النشاط مثل قاعدة تمثيل مصالح الحكوميين وقاعدة الاجماع التي تؤدي الى الاتفاق السابق على البت والتضامن لتنفيذه . ولكن نتيجة للعلاقات السياسية فان الوظيفة الاستشارية لها آثار على قواعد وأسس النظام السياسي .

الاستشارة وأسس النظام السياسي

قد تظهر الوظيفة الاستشارية خفية ولكنها مع ذلك ذات فعالية فهي تؤثر تأثيرا سويا عن طريق ما تتمتع به من سلطة البت على حساب السلطات التي يعترف لها الحق في القرار ، وكل ذلك بفضل منطق ومبادئ النظام السياسي .

كما أن الوظيفة الاستشارية تتعدى التوازن الموجود بين مختلف الأجهزة السياسية الى احوال الموافقة الاستشارية محل الموافقة السياسية وغالبا ما تتلاءم الموافقة الاستشارية مع روح النظام النيابي الذي تسنه السلطة السياسية الى المواطن عن طريق النظام . هذا الحل من طبيعته تغيير اتجاه أسس النظام السياسي نحو مبادئ جديدة لا تزال مبهمة من حيث أن التطور الذي يلاحظ لا يمكن حصره حصرا دقيقا .

الآن أن هذا التطور لا يمكن تجاهله سواء من حيث وقائعه أو من حيث أفكاره ، والوظيفة الاستشارية على ضوء الأفكار الجديدة تؤدي الى انحلال المنظمات النيابية .

V.P. Masse, Cité par J. Fourastie et J.P. Courteoux Op. Cit. P. 114. (6)

V.J. Fourastie et J.P. Courteoux Op. Cit P. 116 (7)

حلول الموافقة الاستشارية محل الموافقة السياسية

إذا نظرنا الى مشكل الطبيعة الديمقراطية للخطّة من زاوية الوظيفة الاستشارية ، وإذا أخذنا بعين الاعتبار فعالية وأبعاد الوظيفة فإنه لا جدال من أن الجهة المخول لها سلطة البت برلمانا كانت أم حكومة هي التي تقرر الديمقراطية السياسية أكثر من أن تمنح لها هذه السلطة نتيجة لمشاركتها في وضع الخطّة عن طريق الاستشارة ، وبعبارة أخرى فإن الديمقراطية تتجلى داخل الوظيفة الاستشارية إذا حللت من حيث تأثيرها وفحوى الموافقة التي تعبر عنها .

وعليه فإن الموافقة في اطار الوظيفة الاستشارية تتعارض والموافقة السياسية النيابية ، وهذا الشكل يبين مدى أثر الوظيفة الاستشارية والتحول التي تكفل خضوع النظام النيابي له وهذا ما يحقق من جديد الصراع الذي حل عن طريق الوظيفة الاستشارية التي كان دورها التوفيق بين الديمقراطية السياسية والديمقراطية الاقتصادية والاجتماعية . ذلك أن الوظيفة الاستشارية إنما هي عبارة عن الاعراب عن موافقة جديدة تتفوق من حيث فعاليتها مع الموافقة السياسية وحلول الأولى محل الثانية له قيمة في البت وإن كان خياليا من حيث تجاهله للمواطنين وهذا يشكو أهم عوارض الوظيفة الاستشارية على مبادئ النظام . وقد جعل كل من دستور 48 و 58 استشارة المجلس الاقتصادي ثم المجلس الاقتصادي والاجتماعي اجبارية تجاهل دور البرلمان وهذا يوضح أهمية هذه الموافقة وتتفوقها على الموافقة السياسية ، وتتجلى هذه الموافقة في فكرة تمثيل المعنيين بالأمر وقاعدة الاجماع ، ومن ثم فإنها تمتاز كونها مجسدة وواقعية بالمقارنة بالخيال القانوني الذي يعتبر بمثابة دعامة الموافقة التي يعبر عنها النواب المنتخبون في النظام السياسي النيابي (8) .

وهذا التحليل يتعلق بكل الانتقادات الموجهة الى نظرية النيابة (9) وترجع قوة هذا التحليل في التجربة الفرنسية للتخطيط ، لأن هذه الأخيرة تجعل من الموافقة الحقيقية شرطا أساسيا لنجاح الخطّة . ومن ثم كسب التخطيط فعالية بنفسها على الثقة الموضوعية في البرلمان (10) . وهو يعني من جانب العمال ورؤساء المؤسسات

V.J. Rivéro, le Problème Juridique du plan Op. Cit. P. 15 s (8)

V. not Club Jean Moulin, Nature et rôle du plan 1961 n° 39 P. 35 s (9)

V.J.L Quermonnel, les effets de la planification au niveau de l'Appareil politique (10)

P. 106.

والمصالح الاقتصادية الى المعنيين مباشرة أكثر منها موافقة مجردة وشكلية كحصول تصويت الجمعية السياسية . وعن طريق الوظيفة الاستشارية يظهر المخطط وكأنه حصول جهد مشترك لكل المعنيين وساهم فيها الحاكمين والمحكومين⁽¹¹⁾ .

ولكن هذا التقريب بين الحاكمين والمحكومين لا يمكن أن يكون الا فعليا وشخصيا بخلاف الحال بالنسبة للموافقة السياسية . فالوظيفة الاستشارية هي التي تحقق ذلك عن طريق قاعدتي تمثيل الشعب والاجماع ، وبهذا تضمن تطبيق الديمقراطية المباشرة سواء بالنسبة للمشاركين أو بالنسبة للممثلين (أفراد الشعب) ، وتبقى الطائفة الأخرى من المنفذين الذين يظهرون عند الانتهاء من العملية .

كما أن الأسلوب المستعمل في الخطة يوضح هو الآخر الخلط الذي يحدث أحيانا ، إذ أن عبارات الديمقراطية المباشرة⁽¹²⁾ ، ولا مركزية⁽¹³⁾ البت⁽¹⁴⁾ تأخذ تفسيراً قانونياً خاصاً ولكنها مطابقة للواقع إذا أخذنا بعين الاعتبار المدى البعيد للوظيفة الاستشارية سواء بالنسبة للواقع أو بالنسبة لوجهة نظر الفقهاء .

أما اختصاصات منظمات التخطيط فإنها لا تعدو عن كونها اختصاصات استشارية ليس لها أي قيمة تنفيذية ، ذلك لأن رأيها حتى ولو كان حقيقياً وملموساً فإنه لا يمكن اعتباره قراراً نهائياً من الناحية القانونية بخلاف الحال في الموافقة الصادرة عن المشرع . ذلك لأن الموافقة المتجسدة في اقرار أقوى من الموافقة التي لها طابع استشاري . والطبيعة الخاصة للموافقة الصادرة بشأن الخطة ترجع الى صياغة هذه الخطة ، فهي تدخل في مقارنة بين مختلف الطرق لصياغة قرار استشاري وليست مقارنة بين هذه الطرق وبين قرار تنفيذي ، اللهم الا اذا أطلقنا بالمخالفة اصطلاح القرار على العمل الاستشاري وهذا ما يبرر وجود جزء لهذا الأخير . وإذا كان هذا التعبير يتجاهل عدم صحة هذا الرأي فإنه يعني مع ذلك بأن حقيقة القرار يدخل على نطاق ممارسة الوظيفة الاستشارية .

V. Jean Rivero, le Problème Juridique du Plan Op. Cit. P. 15 s (11)

V.J. Rivéro, Idden P. 16-17. J.L. Quermonne Op. Cit. P. 106 s (12)

V.J.L. Quermonne, Planification Régionale et Réforme Administrative, C.F.N.S. (13)
n° 135 A. Colin 1964, P. 87

V.B. Gournay et P. Viot, les Planifications et les Décisions du Plan Op. Cit. P. (14)
7-8-79.

والمعطيات القانونية لا تعدو عن كونها اطارا شكليا أو صياغة في خدمة حقيقة تخرج عن نطاقه . وهذه الاحاطة بمدى الوظيفة الاستشارية والطابع الشكلي لسلطة البت القانونية تظهر بالمثل في مؤلف الأستاذ فوراستي تحت عنوان «التخطيط الاقتصادي في فرنسا» ويستعمل المؤلف بشكل واضح عبارة القرار بالنسبة للعمل الاستشاري⁽¹⁵⁾ . كما أن كلا من قورني وكيوط يؤكد بأنه لا يوجد قرار من بين هذه القرارات الذي يجوز على القوة التنفيذية في ذاته ولا جدوى من اطلاق عبارة القرار ومع ذلك فكل منهما لا يستعمل عبارة غير عبارة القرار⁽¹⁶⁾ . ومع ذلك ومما لاشك فيه من الناحية القانونية أن وجود سلطة البت لا يمكن انكاره بالرغم من أزمة العلاقات بين البرلمان والحكومة .

ومن ثم فان صور الموافقة الصادرة تبقى دائما استشارية ، إلا أن بعض الصور نتيجة لارتباطها بديناميكية التخطيط تجسد حقيقة التحول كظاهرة يمكن ادراجها بكل موضوعية وهي في تحول دائم .

حقيقة التحول

ان اتساع مجالات التخطيط يوضح حقيقة العملية بتأثير الوظيفة الاستشارية على أسس النظام السياسي ، كما أن تطبيق طرق التخطيط تشكل ديناميكية التحول الذي يطرد في هذا الميدان .

ولعل الموضوع الخاص بسياسة الأجور أو الدخل بين أهمية هذا التحول سواء كانت ملموسة أو فعلية أو في مرحلة المناقشات الفقهية أو المشاريع فان هذا التحول لا يخرج عن حالتين :

ان الصورة الملموسة ترجع الى ديناميكية الخطّة نفسها وخاصة التكيف الخاص بالنشاط الاستشاري في هذا الميدان .

كما أن الطرق المستعملة لها طابع جذاب في تسلسل وتوسع مجالات وديناميكية

V.J. Fourastie et J.P. Courteoux Op. Cit. P. 30 (15)

V.B. Gournay et P. Viot Op. Cit. P. 79. (16)

الخطـة والتجربة الفرنـسية المتركـزة على أهداف أولـية منحصـرة في قطـاعات المـواد الأولـية⁽¹⁷⁾ المتضررة من الحرب .

كما امتدت بعد ذلك الى كافة النشاطات ، وهذا التوسع في الأهداف المشمولة بالخطـة أدى الى تحولها من معالجة طائفة خاصة من البرامج الى كل الاقتصاد الوطني . وهناك صورة أخرى لديناميكية الخطـة تبحث في الرابطة بين السياسة المنتهجة في بعض الميادين المستقلة مع سياسة الخطـة ، ولعل ربط سياسة الاعمار والسكان بالخطـة يعتبر أهم مظاهر هذا الاتجاه⁽¹⁸⁾ .

أما الجهود نحو اللامركزية في التخطيط وانشاء فروع في مختلف الأقاليم تكون وجهها آخر لتوسع محتوى الخطـة وعملية الوظيفة الاستشارية على مستوى التنظيم الاداري المحلي وانشاء لجان التطور الاقتصادي المحلي في اطار الأقسام الجديدة ذات النشاط المحلي يربط بين صورتين هذا الترابط⁽¹⁹⁾ .

وتتجه طرق الاستشارة في الخطـة نحو الاحلال محل الطرق الكلاسيكية اللامركزية⁽²⁰⁾ ، كما أن ديناميكية التخطيط تتجسد في التكيف الجديد للوظيفة الاستشارية ونتيجة لتطبيق عملية الاستشارة على مستوى صياغة القرار ومبدأ تمثيل المصالح يبين فعالية التحول الموافق ، فظهرت اللجان الكبرى المؤقتة أو الدائمة التي تسعى الى حل بعض المشاكل داخل نطاق التخطيط . ولجنة ارمان روف تختص بمعالجة عوارض أو عراقيل التقدم الاقتصادي بينما تختص لجنة جريجوار برواتب الموظفين ، الى جانب بعض اللجان المختصة بسلسلة العلاقات بين الأطباء والضمان الاجتماعي ولجنة توتي في تحديد أجور المستخدمين في المؤسسات العامة ولجنة ماتي

V. sur l'évolution J. Fourastie et J.P. Courteaux P. 41 s (17)

V.J. de lanversin, l'Aménagement du territoire, Librairie Technique 1965 P. 97 et (18)

s. R. Soszillion, les Plans d'Urbanisme Gorger-Levrault 1963, P. 20 s

V.J.L. Quermonne, Planification Régionale et Réforme Administrative Op. Cit. P. (19) 87 s

V.D. Chabanot, la Régionalisme du Plan Français, Bulletin S.E. Deis n° 879 du 1er (20) Mars 1964.

- أنظر في هذا المعنى : د زيدان عبد الباقي ، بحث قدمه للمؤتمر العربي الأول لخبراء الادارة من 20-10 أبريل 1972 ، ص 25.14 .

المختصة بمشاركة العمال في التمويل الذاتي . يترجم استعمال الوظيفة الاستشارية حسب المعطيات الجديدة وبعضها من بين المجالات المختصة في مستوى تفرض فيه سياسة الحكومة ، حتى ولو انحصرت في مستوى الطرق في قرارات انفرادية أو مشاريع أخرى في مجالات مستقلة عن الخطة فانها تسعى مع ذلك الى زيادة وضمان انجاح الخطة وتوزيع هذه الطرق من شأنها ادخال فكرة الدوام المنبثقة عن الخطة .

ولكن حقائق الوظيفة الاستشارية تزيد من ديناميكية التحول ونتيجة لحياة الوظيفة على قوة ذات آثار فعلية على أسس النظام السياسي فانها في شكلها الجديد تحقق أدنى الشروط الضرورية لتحريك السياسة الاقتصادية والاجتماعية .

واذا ما حللت هذه الشروط بصفة مطلقة فانها تشترط مشاركة تامة لتحقيق فعالية القرار ، ويسعى اقتصاد المشورة الى هذه المشاركة ليضم كل ممثلي الحكومة والمؤسسات لاصدار قرارات أحيانا وأحيانا أخرى لتقديم اقتراحات للحكومة⁽²¹⁾ ومعيار الاقتصاد التعاقدى يعبر عن نفس الاتجاهات التي تحدد المشاركة على مستوى اتفاق تعاقدى يضمن انجازه التكيف الجديد لهذا الاتفاق⁽²²⁾ .

ولا خلاف في أن قاعدة الاجماع التي يقصد بها تحقيق اتفاق المعنيين بالأمر ومن بينهم الحكومة تقترب من الطريق أو الأسلوب التعاقدى وخاصة من صياغة العقد الإداري . أما الاتفاق الذي يحصل بشأن عقد اداري فانه غالبا ما يشترط موافقة ناتجة عن تكييف سلطة البت حينما ينحصر في الاطلاع على الموافقة والتأكد من مطابقتها مع الشروط الموضوعية مسبقا .

كل هذه المفاهيم تجسد الاتجاه نحو زيادة فعالية القرار عن طريق تحقيق الأساس الجديد لمشاركة المعنيين التي تضمن أولوية الموافقة الحقيقية بدل الموافقة الخيالية للتمثيل السياسي .

فهي - أي المفاهيم - تؤكد فعالية الوظيفة الاستشارية من حيث أنها تؤدي الى مستوى القرار والتنفيذ ، ولو كان ذلك في شكل ظاهري لسلطة البت المستقلة

V.F. Bloch, Lainé A la recherche d'une Economie concertée Edition de l'Espagne, (21) Paris 1961.

V.E. Faure, le nouveau contrat social, le Monde des 19 et 20 Avril 1963, la N.E.F. (22) n° 15, septembre, Novembre 1963.

قانونا ، وهذا الاتجاه يجد تطبيقه وضوحا أكثر في المحاولات الحالية للعمل بمقتضى سياسة التدخل وهي بذلك توضح ديناميكية الوظيفة الاستشارية .

وإذا كانت المظاهر المشار إليها تعزى الى طريقة وضع الخطة فإن مفهوم سياسة التدخل على خلاف ذلك ضمن خطة حل مقبل . من وجهة نظر أنصار هذه الفكرة فإن سياسة التدخل تعتبر من المسائل المساعدة على تحقيق الازدهار والتقدم الاجتماعي داخل التوازن الاقتصادي⁽²³⁾ ، وبصفة عامة من أجل تطبيق مفاهيم اقتصاد المشورة والاقتصاد التعاقدى وهي سمات للديمقراطية الاقتصادية .

ومفهوم سياسة التدخل مرتبط أشد الارتباط لتحقيق التوازن الناتج عن التوسع المستمر لمجالات أهداف الخطة⁽²⁴⁾ . وهذا التوسع أدى الى أن شملت فكرة الخطة الاقتصاد ككل ، الأمر الذي يستوجب إيجاد هياكل منسجمة ومتناسقة . كما يدخل في هذه الاتجاهات توازن الانتاج والاستهلاك الذي يعد أحد أهداف المخططات وكذلك توازن التوظيف والتوازن الجغرافي التي لها نظائر جهوية داخل الخطة والاعمار باعتبارها صورا لهذه الاتجاهات ، وبالرغم من بقاء سياسة التدخل على مستوى الصياغة النظرية فإنها تعبر عن معان ومضمون فكرة التوازن ، كما تشكل بحثا عن التقريب بين الدخول بالنظر الى المعطيات الاقتصادية ولمعطيات العدالة . وهذه الازدواجية تظهر في تعريف جون ماسي الذي يعتبر سياسة الدخول (عمل واع يدخل في اطار تكوين دخول وله هدفان مرتبطان) المساهمة في تحقيق تقدم سريع ومتوازن مع الحفاظ على التوظيف الكامل ومنع كل تفريط في التوزيع أو كل إهمال فيها ، ومن جهة أخرى تساهم في تعزيز أهداف التقدم بفضل توزيع لثأر هذا التقدم⁽²⁵⁾ .

وإذا كانت أهداف مثل هذه السياسة تظهر بوضوح فإن معطياتها يصعب تحديدها والوقوف عليها . وهذه المعطيات تصبغ الوظيفة الاستشارية بخصائصتين أساسيتين :

V.P. Masse «Rapport sur la politique des revenus, documentation Française, Rec. (23) et Monographie n° 47, 1964, P. 24

V.J. Fourastie et J.P. Courteoux Op. Cit. P. 186, s. et S.H. Borthier la Politique des (24) revenus et la planification française, revue Economique, Novembre 1964 P. 868.

V.S. MMasse Op. Cit. P. 5. (25)

- أنظر في هذا المعنى : د . علي عبد المجيد عبده ، الأصول العلمية للإدارة والتنظيم ، الجزء الأول طبعة دار النهضة العربية 1966 ، ص 237 .

أولاهما : هي ضرورة الحصول على معلومات دقيقة لتحول الدخول الاجتماعية المختلفة ، ولكن الامكانيات الاقتصادية لتحقيقه غير واضحة .
وثانيهما : هي تحديد واضح لقواعد وضوابط العدالة التي يتحدد بموجبها محتوى هذه السياسة ولكنها مع ذلك تثير مشاكل كبرى مع سياسة الدخول وتصطدم بالخطط (26) .

وقد حاول تقرير الأستاذ ماسي المتعلق بسياسة الدخول حل هذا المشكل ، واقترح أسلوبا مستقلا عن كل توجيه أو سياسة الاقتصاد التعاقدي (27) ويرى أنه لا يتحقق إلا بعد وقت يخمر فيه وهو يميل الى سياسة دخول موجهة تقوم كل القوة الأخلاقية في التوجيهات الصادرة بعد دراسات دقيقة ومشورات . وفي هذا الصدد فان المجموعات الاجتماعية تكون مسؤولة عن رأيها في الوقت الذي تسأل فيه الحكومة عن التوجيهات التي تصدرها اثر مشورتها . ولا يسأل أي طرف في غير الحدود المرسومة الواضحة (28) وتقارب الأسلوب الاقتصادي باجراءات الخطة من حيث النشاط الاستشاري الواضح . أما من الناحية العملية فان الأستاذ ماسي يفرق بين ثلاث مراحل متعاقبة في تحريك سياسة التدخل ، فعلى مستوى الاعلام فان المعهد المختص يعتبر الأسلوب الضروري وفعاليته مرتبطة في بعض النواحي بانشاء لجنة التنسيق بين المعهد والمنظمات المهنية والنقابية والاجتماعية .

وهذه الاتصالات لها صبغة دستورية مما يضيف عليها سلطة باعتبارها جهازا اعلاميا وذلك عن طريق معرفة حقيقية بأساليبه أو عن طريق السهر على استخراج مبادئ موحدة التي تحد من المناقشات العميقة (29) .

وأثناء الصياغة فان تحضير وتحديد التوجيهات تقع على عاتق الحكومة باعتبارها مسؤولة عن السياسة الاقتصادية والاجتماعية .

وحسب رأي الأستاذ ماسي فانه من الضروري بناء الاستشارة على مشاريع التوجيهات التي تشمل أهم جانب من جوانب سياسة الدخول ، وفي هذا يلاحظ

V.J. Fourastie et J.P. Courtheoux Op. Cit. P. 187 s. (26)

V.H. Brochier Op. Cit. P. 871, 880 s (27) -

V.J. Masse Op.Cit, P. 25 (28)

V.J. Masse, Iddem P. 25-29 s (29)

المؤلف بأن الهيئات كافية ، ويضرب الامثلة بعدة هيئات لها دور استشاري هام (كلاسيكيا أم حديثا) يتعلق بالنواحي الاقتصادية والاجتماعية : مثل لجنة حسابات الأمة ، المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، المجلس الأعلى للخططة والمحافظة العامة للتخطيط . وفي المرحلة النهائية للتقرير يقترح الأستاذ ماسي انشاء هيئة خاصة . وتقوم هذه الأخيرة بممارسة وظيفة استشارية خاصة بعيدة عن اصدار توجيهات ذات آثار غامضة وبعيدة عن الواقع بل ينحصر دورها في تدبير وتكييف الوقائع تكييفاً موضوعياً بالنظر الى المبادئ والمعايير المحددة من طرف الحكومة بعد استشارة الأطراف الاجتماعية الأخرى .

وهذا التقرير لا ينفصل عن تكييف القاضي ، إلا أنه مجرد رأي بدون أية عقوبة أو قوة قانونية كما يؤكد الأستاذ ماسي بشرط أن يدلي بهذا الرأي علانية⁽³⁰⁾ . وهنا نلن السياسة العميقة للوظيفة الاستشارية في مجال التخطيط ، كما ينظر إليها الأستاذ موني . وبالإضافة الى ذلك فان الثقة منصبة على كفاية وتفوق القرار الاستشاري على القرار القانوني . أما من حيث تكوين الهيئة السالفة الذكر فان الأستاذ ماسي اقترح بأن يطلق عليها اسم تكييلية الدراسة وتكيف الدخول ، وتكون خصوصية سواء من حيث الهدف التي تسعى الى تحقيقه وهو تمثيل المصالح الكلاسيكية مع مشاركة المنظمات المهنية والنقابية والاجتماعية ، أو من حيث الغاية الفنية المتمثلة في مجموع الموظفين ، وتتكون من شخصيات مستقلة عن الادارة وعن منظمات المصالح . وتأسس على ذلك فان اقتصاد المشروع الاصلاحى بوضوح تفوق النشاط الاستشاري باعتباره وسيلة لتحقيق السياسة الاقتصادية . وهذا ما يشير الى فاعلية المشورة وقدرتها على تجسيد وتحقيق حلول توافق الادارة (التي يعبر عنها بالهيئات السياسية) والمجموعات الاجتماعية التي تمثل المواطن وعن طريقه يوزع الدخل الوطني وكيفية زيادته .

ان التوسع في تكييف الوظيفة الاستشارية والتخطيط الذي يقود السياسة الاقتصادية والاجتماعية ، يؤكد حلول الموافقة السياسية المموسة ومثل هذا التحول يجد له صدى على مستوى المعطيات القانونية .

V.H. Brochier Op. Cit. P. 837 s. (30)

المبحث التاسع نكران القانون الاداري

يبدو من الناحية العملية بأن الاستشارة حتى في اطار اقتصاد المشورة لا تؤثر على النظام القانوني ، فحتوى الخطة يصادق عليه بناء على مرسوم أو بناء على قانون ، واجراءات التنفيذ تكون قرارات ادارية .

وهذه الأخيرة تعبر عن حقيقة قلّ ما تنسجم مع المحتوى التي تتضمنه ، وهنا تبدو ضرورة وجود سلطة استشارية تجدد التنظيم الاداري .

العوارض التي تطرأ على مفهوم القرار الاداري

ان مدى الاستشارة في مجال التخطيط يتعارض مع التكيف القانوني للقرار الاداري . وتحليل هذا المدى يصعب تكيفه قانونيا .

تحليل القرار القانوني من وجهة نظر الوظيفة الاستشارية

ان اجراءات القرار القانوني يبدو خاليا من محتواه ، اذ تنحصر في مجرد اجراء المصادقة أو التوفيق بين الاختيارات عند الصياغة . وسلطة اتخاذ القرار القانوني لا تظهر سوى وكأنها فن . كما تمكن من تحديد القرار تحديدا آمرا ، وخاصيته الوحيدة القوة القانونية للصيقة بالقرار والجزاء الذي يضمن احترامه .

ونتيجة لنظرية الاستشارة ، فان الوظيفة الاستشارية أصبحت في مستوى سلطة البت الحقيقية . أما في الظاهر فلم يتحول ذلك أن اجراء البت أو القرار التنفيذي المنشئ لحقوق والتزامات لا يزال باقيا .

ولكن تكيف وتحليل القرار التنفيذي يشير الى انفصال بين التكيف القانوني للقرار ومحتواه الحقيقي ، وهذا الأخير يدخل في اطار صياغة القرار .

وعن طريق تحريك تمثيل المصالح عملا بقاعدة الاجماع ، فان الاتفاق بين

المنفذين (أي الإدارة) والأشخاص الخاصة يتم على مستوى الوظيفة الاستشارية .
والمشروع هو عمل مشترك ومن ثم يضمن تنفيذه .

وصفة الاجبار لا تنحصر في الصياغة القانونية لقرار ولكن تنحصر في شروط
الصياغة والمخططات المقدمة ذلك أن منفذي الخطة أشخاص القانون الخاص أو العام
ليست حرة الى أقصى حد لأن القرار من حيث الشكل والقوة القانونية غير ضروري
لأنه لا يزيد شيئا .

ولا يمكن مطابقته من الناحية النظرية مع البت الحقيقي المتمثل في القرار
الإستشاري من حيث أن الجعود الذي يتسم به البت قلّ ما يتلاءم مع المرونة التي
يتطلبها القرار الحقيقي .

وحق إذا أخذنا بعين الاعتبار العناصر التقليدية للقرار القانوني فإن هذه الأخيرة
لا تكون الدافع الحقيقي للقرار ، ويمكن هذا الأخير في اذعان أو مشاركة المحكومين
حق على مستوى صياغتها⁽¹⁾ .

والعمل القانوني المنفرد ليس سوى عمل مختلف من حيث الواقع ، وإذا كان
انفراديا من حيث الشكل فإن القرار يتضمن قاعدة قانونية التي تدل على موافقة أو
اتفاق متبادل بين الإدارة والمعنيين .

ولكن القرار الانفرادي الذي يتشكل فيه القرار الاستشاري هو الذي يتحكم في
القرار النهائي الذي سيكون انفراديا من حيث الشكل⁽²⁾ .

تعارض القرارات الاستشاري والقانوني

وهذا يدل على تحول القانون الإداري من الناحية (بالذات) الى جانب القرار
القانوني الشكلي الذي يصدره شخص من أشخاص القانون .

فان القرار الجديد الاستشاري يبرز صورا مختلفة ومتعارضة مع الأولى .

V.J. Rivéro Action Economique de l'Etat et Evolution Administration Op. Cit. P. (1)

893

V.M. Rousset, l'Idée de puissance Publique, Op. Cit. P. 237 s. (2)

شكلية القرار :

ان القرار شكلي من حيث صياغته تخضع لشروط قانونية محددة ، فعلنية الشكل مثل الاشهار تعتبر شرطا أساسيا لصحة القرار القانوني .

وهذا بخلاف الحال بالنسبة للقرار الحقيقي الذي يضمنه القرار الاستشاري ، لأن هذا الأخير لا يتطلب هذا الطابع الشكلي ، وتؤكد ذلك الحالات التي يظهر فيها القرار ضمن أساليب سرية وخفية ، خاصة اذا كان لا يعني سوى المنفذين ومثل «تعليمات» و «اعلان» و «بلاغ» تدل على هذا الطابع الجديد⁽³⁾ . ونكون بصدد مصطلحات القانون الدولي من حيث أنها تسير الى انعدام الالتزام أو الاجبار القانوني الذي يضمن جزاءات مخالفتها . وحتى اذا كان القرار قد نشر فانه لا يظهر شيئا من الاتفاق أدى اليه⁽⁴⁾ .

انعدام الشخص القانوني مصدر القرار الاستشاري

ان القرار القانوني يكون دائما صادرا عن شخص طبيعيا كان أم معنويا ويتم ذلك عن طريق التوقيع بينا القرار الذي يمكن في العمل الاستشاري لا يخبر عن الجهة مصدرة هذا القرار اذ أن هذه الأخيرة مجهولة . فهذا القرار لا يعدو عن كونه اتفاقا صادرا عند الصياغة (صياغة القرار) ويقوم على قاعدة الاجماع ومن ثم يصعب اسناده الى شخص معين من أشخاص القانون .

اخضاع القرار الى نموذج من القواعد

ان القرار الذي يمكن في العمل الاستشاري يخضع الى قواعد معينة ولكن هذه الأخيرة تتدرج حسب تسلسل جديد . ومثل هذا التحول يمثل دون أدنى شك الطابع الجديد الذي يطراً على المفاهيم القانونية المتداولة . فالقرار القانوني يخضع لمنطق قانوني وهو يندرج في اطار مبدأ الشرعية وينظم اتباعا لنظام قانوني .

V.J. Fourastie et J.P. Coutheux, la planification Economique Op. Cit. P. 107 s. P. (3)

Bauchet, la Planification française Op. Cit P. 96. s. J.L. quermonne Op. Cit. P. 113 s

V.P. Bauchet Op. Cit. P. 58. (4)

أما القرار الحقيقي الذي يمكن في العمل الاستشاري لا يمت بصلة لهذا الإطار فحسب بل فوق ذلك يخضع لمنطق جديد وتأخذ القرارات اللاحقة (حتى ولو كانت في شكل قانوني) نفس المنطلق لتتعلق منه .

والمحتوى الاجمالي للخطة يعبر عن انسجام وتوازن تكييفها كل الاجراءات التطبيقية ، فهي تابعة لوحدة المصدر الذي يسود الخطة . وحسب مقارنة الأستاذ ديفيرو فان هذه الاجراءات الخاصة «بالنسبة للخطة بمثابة تطبيق فردي للعمل اللائحي»⁽⁵⁾ ، الا أن العمل اللائحي لا يفهم قانونيا بل يعبر عن قوة الجبر المندمجة في صياغة الخطة . أما موافقة المعنيين فانها تنشيء التزاما حقيقيا بتنفيذ مضمون الخطة والاجراءات الأخرى . غير أنها خارجة عن التسلسل الجديد وتضطدم بعدم فعالية ، ولا يمكن التصدي لها ولو كان ذلك بالقوة والاكراه .

وهذا الحد يفرضه الهيكل الاقتصادي والاجتماعي للنظام عندما يكون التخطيط المعمول به مرنا .

والافتقار الى التنفيذ يدخل الشك على المنظمة ذاتها كما يسد الباب أمام المخططات المقبلة . ويكون المخطط سجين ما هيته . والخطة الحقيقية هي تلك التي تتمثل في تعاقب الخطط .

وعليه فان الخطة التي لا تضمن تحقيق كل ما رسم في حدود الامكانيات الاقتصادية تكاد لا تستحق أن نطلق عليها هذه التسمية⁽⁶⁾ . ووجود منظمات تعبر عن قرار بعيد عن المعطيات القانونية تجدد طائفة الأشخاص الادارية .

عوارض الاستشارة على التنظيم الاداري

تظهر هذه العوارض بظهور منظمات ادارية جديدة والتي تجدد بدورها العلاقات لكلاسيكية التي من شأنها أن تؤثر على الوظيفة الادارية .

ظهور منظمات ادارية جديدة

ان الطابع الحقيقي للقرار المدرج في العمل الاستشاري يعبر عن الوظيفة

2fV.J. Rivéro, le Plan Monnet et le Droit Op. Cit P. 131 (5)

V.J. Rivéro, le Plan Monnet et le Droit Op. Cit P. 132 (6)

الاستشارية التي تبشرها الأمانة العامة ولجان الاعمار وأجهزة أخرى مثل الجهاز المكلف بتعمير التراب⁽⁷⁾ والمؤتمر الإداري الجهوي ، وفي بعض النواحي نجد أن لجان التطوير الاقتصادي الجهوي تبشر مثل الوظيفة الاستشارية⁽⁸⁾ .

وحياة النشاط الاستشاري كما رأيناه يثير مشكل ادخال الأجهزة المباشرة لهذا النشاط داخل التنظيم الإداري .

وإذا كانت نظرية الاستشارة في بعض الأحيان تشير الى مثل هذه الأجهزة فإن ذلك لا يكون من حيث المظاهر القانونية الكلاسيكية ، (ولو باشرت محافظة الخطة وظيفتها استشارية) فإننا بالامكان أن نقول بأنها ليست شخصا معنويا بالمعنى القانوني ولا ادارة مركزية من النوع الكلاسيكي⁽⁹⁾ ، كما قال الأستاذ بيفيرو .

وبما لاشك أن محافظة الخطة ليست الا جهازا استشاريا يكلف باصدار اقتراحات وتقديمها الى الحكومة⁽¹⁰⁾ . ومن ثم فإن نظرية الاستشارة تحدد مكان هذا العضو الأمر الذي تحول دون اعتبار شخص اضافي يدخل في «عائلة» المنظمات الشبيهة⁽¹¹⁾ .

وحق عدم وجود رقابة قانونية فانه لا يعرقل الأمر أن ذلك راجع الى نظرية فعل الحكومة وينطبق على العلاقات بين الحكومة والبرلمان بالاضافة الى صعوبة تحديد هذه الرقابة داخل الادارة الاستشارية وفي ذلك نجد أن المفاهيم القانونية الكلاسيكية ليست هي التي لها قيمة تفسيرية .

وتحليل صياغة القرار الاستشاري وحده هو الذي يوضح كل ذلك ، ونتيجة لمشاركة محافظة الخطة في صياغة القرار فانه يأخذ طابع الخطة الأمر الذي يجعل العدول عن هذا القرار أو تغييره أمرا صعبا . ومن هنا ذهب الكثير الى القول بحق بأن المشروع الذي تتقدم به الادارة أو محافظة الخطة الاستشارية لا يطراً عليه الا تغييرا طفيفا سواء من طرف البرلمان أو الحكومة⁽¹²⁾ .

V.J. Lanversin l'Aménagement du territoire, Librairie Technique 1965. P. 50 s. (7)

V.J.L. Quermonne, la Planification Régionale, Reforme Administrative Op. Cit. P. (8) 118 s.

V.J. Rivéro Op. Cit. P. 887 (9)

V. Article 1. alinéa 2 du Décret 51-1417 du 11/11/1951. J.O. du 12/12/1951. (10)

V.J. Rivéro Ibidem P. 888 (11)

V.J. Rivéro Ibidem P. 888 (12)

والعمل بتمثيل المعنيين وقاعدة الاجماع على مستوى لجان الاعمار لا يجعل من محافظة الخطة هيئة للتشاور فحسب بل يجعل منها فوق ذلك جهازا للتعاون في نفس مستوى السلطة الادارية والمسيرين الاقتصاديين والاجتماعيين الذين يتولون تنفيذ الخطة .

ومحافظة الخطة أكثر من غيرها من المنظمات الأخرى تتعارض مع النظرة التي تقول بأن القانون الاداري عبارة عن أشخاص متفاوتة من حيث القوة .

وفوق هذا فانه نتيجة لتعدد المعايير المختلفة والعوامل الملائمة للتعاون مع أفراد الشعب نتيجة هذا كله فانه لا يمكن أن نحدد هذا التعاون عن طريق المعطيات القانونية الكلاسيكية .

ومن حيث نطاق تدخل محافظة الخطة باعتبارها هيئة استشارية فهي لا تندرج في التقسيم الوزاري ، بل خارج الهياكل الادارية التي تخرج بدورها عن القواعد الكلاسيكية للقانون الاداري اذ أنها تتعاون مع هذه القواعد .

تحديد العلاقات الادارية

ان النشاط الاستشاري من حيث طابعه الكلاسيكي يمكن من تحديد مشاركة المحكومين في نطاق اللامركزية .

وتحريك الوظيفة الاستشارية حسب المعطيات الجديدة من شأنه أن يغير كليا من نطاق العلاقات بين السلطات المركزية والسلطات اللامركزية .

ومنذ 1950 فان الأستاذ بيفيرو قد تساءل عن الطبيعة الخاصة للوظيفة الاستشارية عما اذا كانت هذه الوظيفة تعني النشاط الاداري عن طريق حل مشكلة التعاون بين الحرية والسلطة الذي يحل عن طريق اللامركزية القانونية خاصة في المسائل الاقتصادية⁽¹³⁾ .

وهل التحول الحالي الذي أدى الى انشاء دوائر اقليمية والى التخطيط المحلي أجاب عن اقتراح المؤلف .

V.J. Rivéro, le Problème Juridique, Op. Cit. P. 17, la Décentralisation, Etudes (13) Janvier 1960.

فهذا ما نشك فيه ، لأن الوظيفة الاستشارية في هذا المجال لا زالت لا تبشر عن طريق المعطيات الجديدة . ولكن التعاون بين الأخيرة والوظيفة الاستشارية تمكننا من التأكد من أن تحقيق مثل هذا التحول من شأنه تجديد نظرية غير متكاملة هي الأخرى وهي اللامركزية .

وعلى المستوى الاقليمي فان النشاط الاستشاري في مسائل التخطيط يتجسد في انشاء لجان التطوير الاقتصادي الاقليمي⁽¹⁴⁾ . واذا كان بعض عناصر النشاط الاستشاري الجديد تتوحد وتقترب مثل الهيئات اللامركزية والمصالح المختلفة والمؤسسات العامة وكذلك المصالح الخارجية للإدارة ، كل هذا لا يبرز لنا الطبيعة الخاصة ومدى الوظيفة الاستشارية على المستوى الاقليمي .

أما جدول أعمال هذه اللجان وتاريخ أدوار انعقادها فان المحافظ هو الذي يتولى تحديدها ويعين أمانة اللجان والتحقيق المسبق في القضايا .

أما الوزير الأول فله الحق في تحديد عدد واختصاصات الفروع . كل هذه المظاهر تبين مدى الاختلافات مع الوظيفة الاستشارية التي تمارس على المستوى الوطني خاصة في لجان الاعمار حيث يكون العمل بتمثيل المعنيين يهدف الى ازالة كل العراقيل في هذا الشأن . وعلى المستوى الجهوي فان النشاط الاستشاري لا يحقق لامركزية فعلية بآتم معنى الكلمة .

الآن الاطار الدستوري الاستشاري موجود ولا يستبعد من أن يحقق التطور الملائم في هذا المستوى بظهور وتجسيد فكرة جديدة للامركزية الأمر الذي يؤدي الى التغلب على مظاهر اللامركزية الكلاسيكية .

ومما لاشك أن هناك لجان التطوير الاقتصادي الجهوي داخل الوظيفة الاستشارية الى جانب مظاهر تنبؤ بمعطيات جديدة والاقتراحات التي تتقدم بها كل هذه اللجان تلتقي مع الوظيفة الاستشارية الوطنية على مستوى الصياغة والتكيف . وبهذا يتحقق العمل الاستشاري ويكون له محتوى يتمثل في قرار حقيقي⁽¹⁵⁾ .

V. Décret n° 64-252 du 14 Mars 1964 (14)

V.D. Chabanol, la Régionalisation du Plan Français, Bulletin Sedés Etude n° 879 (15) du 1/3/1964, P. 6 et s. J.L. Quermonne Planification Régionale et Réforme Administrative, et Administration Traditionnelle et planification régionale, C.F.N.S.P. n° 135, A. Colin 1964, P. 87 ets. B. POUILLET ET P. DE Monbrison-Fouchère, la régionalisation dans le IV^e Plan, l'expérience des tranches Opératoires (ibidem P. 145 ets).

ويبقى بعد ذلك أن ظهور هذه المنظمات على مستوى صياغة القرار يندرج في إطار الهدف العام الذي يراد من ورائه تغيير المنظمات التقليدية .

والوظيفة الاستشارية وحدها تمثل فكرة جديدة بالتأكيد على هذا ، وإلى جانب الأشكال القديمة للوظيفة الإدارية إذا ما حوصرت في إطار المرفق العام وأسلوب الضبط بالإضافة إلى القرار الحقيقي داخل القرار الاستشاري الذي يصدر حسب المعطيات الجديدة .

رغم طريق ديناميكية قوية ممثلة في سياسات التخطيط والاسكان والاعمار وتحديد الرواتب وتوزيع الدخل والتعليم يظهر فن جديد .

فالمحكوم لم يعد شخصا للقانون ولا مجرد مشاركا ، مثلما كان الحال داخل الوظيفة الاستشارية الكلاسيكية وإنما أصبح عضوا كاملا .

ويحل قانون الأشخاص المتساوية محل قانون الأشخاص المتفاوتة من حيث اختصاصها وقوة تفقدها . ومثل هذا التحول يطالب بتجديد القانون الإداري وآثاره ولا تزال غامضة وهذا ما نلمسه موضوعيا .

وهذا من خلال التحليل القانوني لابعاد الاستشارة من تعديل الرأي السائد الذي لا يرى في الاستشارة سوى وظيفة لها فن مركب لا صلة له بالآثار التي ترتبها .

فالوظيفة الاستشارية إنما هي وظيفة قانونية لا محالة ، كما أن آثارها لها صبغة تنفيذية ، ومعرفة الاستشارة تساعد على إزالة الغموض الذي يعتري بعض مفاهيم القانون الإداري . وإذا كان لمفعول الاستشارة على الوظيفة الإدارية قد قدر من زاوية النقد فإن التحليل قد مكن أكثر من تحديد أبعاد مفعولها الأمر الذي كذب ما يدعيه البعض من أن مظاهر الاستشارة سلبية .

ومن ثم فإن الاستشارة تندرج داخل النظام القانوني والنشاط الإداري في نفس الوقت ولكن المظاهر الجديدة التي تقدمها في إطار اقتصاد المشورة تعطيها صورة جديدة مختلفة وأبعادها الحقيقية تساعد على هدم وتحطيم ما كانت تدعاه الاستشارة في شكلها الكلاسيكي .

ونتيجة لتدخل الاستشارة على مستوى الهيئات العليا فإنها تنكر النظام السياسي والقانون الإداري داخل اقتصاد المشورة .

4 11 0

الاستشارة في الفقه
وبعض النظم المعاصرة

الاستشارة في الفقه وبعض النظم المعاصرة (دراسة فقهية مقارنة)

لقد رأيت من المناسب أن أضع خلاصه مبررة تحوي بعض المبادئ الأساسية وفقاً لما استقر عليه الفقه في اختصاصات مجلسي الدولة في (فرنسا ومصر) في حقل الفتوى والتشريع ، وما توصلنا إليه من أحكام الفتوى والاستشارة في هذا الصدد .
وعليه سوف نتحدث في هذا المجال في مبحثين : الأول ، نخصه لدراسة الاستشارة في النظام الفرنسي ، والثاني ، نخصه لدراسة الاستشارة في النظام المصري .

المبحث الأول الاستشارة في النظام الفرنسي

تعتبر فرنسا أول دولة أوربية أخذت بنظام مجلس الدولة منذ أكثر من قرن ونصف في صورة مجلس استشاري أنشئ في عهد نابليون بمقتضى دستور السنة الثامنة للشورة (1793/11/24) ، الغرض منه القيام بمهمة الافتاء غير الملزم وليقترح على القنصل الأول الحلول التي يراها للتنظيمات الادارية المرفوعة اليه ، وظلت قرارات مجلس الدولة مجرد آراء استشارية تخضع لتصديق الرئيس الاداري حتى صدور قانون رقم 1872/4/24 الذي جعل لقرارات هذا المجلس صفة الالتزام ولم تعد في حاجة الى تصديق من السلطة الادارية .

وقد أعيد تنظيم مجلس الدولة الفرنسي في 1940/12/18 ، ثم عدل في 1945/7/31 وأعيد فيه النظر في 1953/9/30 .

ويبدو من الدراسة الفقهية أن مجلس الدولة الفرنسي الذي نلسه عمليا وتطبيقيا اليوم بعيد كل البعد عن ذلك المجلس الاستشاري ، وذلك للتطورات التشريعية والقضائية التي مرت بها فرنسا خلال هذه الحقبة الزمنية ، لأن المجتمع الانساني برمته لم يعرف نظاما بلغ حد الكمال المطلق أو خلا من كل نقص .

وقد يبدو لأول وهلة أنه يتنافى مع الحكم المطلق الذي كان سائدا ، إلا أن نظام الحكم ش ش شجّع هذه الهيئة لشغل الرأي العام عن السلطة المطلقة للحكم ومنب أسباب الشكوى بين الجمهور على أداء الوظيفتين الادارية والتشريعية . وقد نجح في تحقيق أهدافه الى حد أثار انتباه كثير من دول العالم وحملها على أن تنقل هذا النظام في تشريعاتها ، فقد أخذت ايطاليا بهذه التجربة بمقتضى القانون الصادر بتاريخ 1924/6/26 ، واليونان بالقانون رقم 1928/3/13 ، وبلجيكا بالقانون الصادر في 46/12/23 وفي مصر العربية عندما شرعت قانون مجلس الدولة عام 1946 ، لغرض حماية الأفراد من تعسف رجال الادارة⁽¹⁾ .

(1) أنظر: د. محمد حلمي ، القضاء الاداري ، الطبعة الثانية ، 1977 ، دار الفكر العربي ، ص 27 .

الآن طريقة تكوينه قد تغيرت مع احتفاظه بخصائصه الأساسية التي تميزه عن جهة القضاء العادي ، ومن أبرزها أن أعضائه ليسوا رجال قانون فقط ، ولكنهم رجال إدارة عامة مما أدى الى أن يغلب الطابع الفني على اختيار أعضائه الذين يعينون بدل انتخابهم (2) .

ويبدو أن الأهمية الأساسية من نشأة مجلس الدولة يدور حول وظيفتين مختلفتين :

الأولى : ابداء الرأي في المشكلات القانونية التي تعرض للإدارة أثناء قيامها بأوجه نشاطها المختلفة .

الثانية : مراجعة مشروعات القرارات ذات الصلة التشريعية التي تعتمده الإدارة إصدارها ، وذلك للتأكد من سلامتها من الناحية القانونية .

ويبدو من هاتين الوظيفتين اللتين يقوم بهما مجلس الدولة الفرنسي في المجال الاستشاري للفتوى والتشريع ، بأنها ذات طابع مشترك وإن اختلفتا في الطبيعة ، وذلك لتجدهما من كل صبغة قضائية وأنها لا يثيران أي منازعة أو تعارض بين أعضائهم ، يتدخل المجلس فيه ليقول كلمة القانون Mot de droit فضا للتنازع بحكم بموز حجية الشيء المحكوم فيه (Autorité de la chose jugée) (3) .

ومن هنا يبدو أن مجلس الدولة في فرنسا يباشر نوعين من الاختصاصات : أحدهما استشاري يتولاه بوصفه مستشار الحكومة فينير لها السبيل عن طريق ابداء رأي في المسائل الإدارية والتشريعية التي قد تحتاج الى إصدار قرار نهائي في شأنها وخاصة وأن هناك نصا دستوريا يجبر الحكومة على طلب رأيه . والآخر كما هو معلوم قضائي يختص في الفصل في الخصومات الإدارية وإصدار أحكام تعد نهائية (4) .

Traité Élémentaire de Droit Administratif 2^e Ed. 1957 P. 430. et S.U Videt Cours (2) de droit administratif 1953 P. 44

- تنظر قانون 1972/5/24 الذي خول مجلس الدولة القضاء المفوض بدلا من القضاء المجحد والحكم الصادر من مجلس الدولة في 1889/12/13 كادوت Cadot الذي استبعد نظرية الوزير القاضي والأمر الصادر في 1945/5/30 الذي أعاد تنظيم مجلس الدولة بعد تحرير فرنسا ومرسوم 1953/5/30 الذي أعاد تنظيم مجالس المحظوظ وأطلق عليها تسمية المحاكم الإدارية .

(3) أنظر : د. عبد الفتاح حسن ، مجلس الدولة دراسة تحليلية ، الطبعة الأولى ، 1961 ، دار المعرفة ، القاهرة . ص 100 .

(4) أنظر في هذا الموضوع :

Traité élémentaire de droit administratif 2^e Ed. 1957 P. 430

- د. فؤاد البطار ، القانون الإداري ، الطبعة الثالثة ، دار النهضة العربية 1976 ، ص 156 .
- وكذلك راجع : د. سليمان محمد الطهاوي ، القضاء الإداري ، طبعة دار الفكر العربي 1976 ، ص 78 .

ويترتب على ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي يقدم رأيه للإدارة في المجال التشريعي والإداري .

1 - ففي المجال التشريعي

كما سبق وأن ذكرنا فقد تضاءل دوره لا سيما في الآونة الأخيرة ، بعد أن كان في غاية الأهمية عند انشائه ، فقد كان حق اقتراح القوانين للسلطة التنفيذية وكانت تستعين بمجلس الدولة ثم تعرضها على مجلس البرلمان le Tribunal et le corps législatif واليه يرجع الفضل في لإنهضة التشريعية التي تمخضت عنها معظم القوانين الرئيسية في فرنسا ويبرر الفقهاء تضائل مجلس الدولة في الميدان التشريعي بغيره المجالس المنتخبة على وظيفتها التشريعية ، لهذا فإن مجلس الدولة الفرنسي استعفا شئنا من اختصاصاته القديمة أثناء الحرب العالمية الثانية وعلى الخصوص عام 1943 ولكنه سرعان ما فقدتها بعد عودة الحياة النيابية بقيام الجمهورية الرابعة (5) . وفقا لنص المادة 21 من أمر 1945 (يُشارك مجلس الدولة في إعداد القوانين والمراسيم) ، وجرى العمل على تفسير الزام هذا النص للحكومة - أي بعرض مشروعات القوانين على المجلس قبل عرضها على البرلمان . وجاء نص المادة 39 من دستور 1958 مؤيدا لهذا الاتجاه ويقتصر هذا الإلزام على مشروعات القوانين (6) .

ويتدخل مجلس الدولة بصفته مستشارا للحكومة في ممارسة حق اقتراح مشاريع القوانين التي يجب قبل طرحها للمداولة على مجلس الوزراء ، أن تقدم الى مجلس الدولة لبدء رأيه فيها .

الجمعية العمومية للقسم الاستشاري

تشكل من نائب الرئيس والوكلاء المختصين ومن رؤساء الإدارات وتختص بإبداء الرأي مسببا فيما يلي :

(5) فالين ، مطول فالين الرقابة ، ط 1963 ، ص 77-81 .

Jean Rivéro «Droit Administratif» 5^e Ed. «Dalloz» P. 1973

(6) يذكر الأستاذ فالين في مطوله ، المرجع السابق ، ص 181 ، «ان الحكومة عرضت على مجلس الدولة في خلال السنة القضائية 1960/1961 ، (117) مشروع قانون ، مما أثقل كاهل المجلس . أنظر المادة 39 من الدستور الفرنسي الصادر في سنة 1958 .

1 - المسائل الدولية والدستورية والتشريعية التي تحال اليها بسبب أهميتها من رئيس الجمهورية أو من الهيئة التشريعية أو من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة .

2 - المسائل التي ترى احدى اللجان رأيها يخالف فتوى صدرت من لجنة أخرى و من جمعية العمومية للقسم الاستشاري ومهمة الجمعية العمومية في نظر مثل هذه المسائل هي تنسيق أو توحيد الآراء المختلفة في الموضوع الواحد ، والافتاء في هذه المسائل قد يكون داخلا في اختصاص الادارات أو اللجان ، نظرا لأهميتها تحال الى جمعية العمومية للقسم الاستشاري .

3 - المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الوزارات والهيئات وبين الهيئات الاقليمية أو البلدية أو بين هذه الهيئات (7) .

ويجوز لمن طلب ابداء الرأي أن يحضر بنفسه جلسات الجمعية العمومية عند النظر فيها . كما يجوز له أن يندب من أهل الخبرة كمستشارين غير عاديين لا يتجاوز عددهم أربعة ولكل منهم صوت محدود .

وظيفة الصياغة والاعداد

يقصد بالصياغة وضع مشروعات القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات التي تحال الى مجلس الدولة في الصيغة القانونية التي تجعلها مؤدية للغرض المقصود منه دون تعرض لموضوعها أو الحكم على ملاءمتها . ومع ذلك فانه يجوز لرئيس مجلس الدولة أن يلفت نظر رئيس الجمهورية في تقريره الذي يرفعه اليه وفقا للمادة 51 .

إذا ما تبين للمجلس أن التشريع المطلوب صياغته يتعارض مع الصرح التشريعي في البلاد (7) ولا يقصد بالصياغة مجرد مراجعة مشروع القانون أو اللائحة للتأكد من صلاحيته من الناحية اللفظية بل التأكد من أن العبارات والمصطلحات القانونية السعملة تؤدي المعنى الحقيقي الذي يقصده الشارع بالاضافة الى منع التعارض (8) .

وهذه الفتاوى التي تصدر عن القسم الاستشاري ليست قرارات ادارية ، فهي مجرد

(7) د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الاداري ، ك 1 ط 1967 ، ص 182 وما بعدها .

(8) د. محمد فؤاد مهنا ، القانون الاداري في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني ، ط 1967 ، دار النهضة ، ص 665 وما بعدها .

آراء استشارية غير ملزمة لجهة الادارة ، كما لا يجوز الطعن فيها بالالغاء وبالتالي لا يترتب على مخالفتها بطلان القرار الذي تصدره الادارة مخالفا لمضمون الفتوى .

واذا كانت الفتوى هي تطبيق القوانين واللوائح القائمة ، فمن يارسونها هم أقدر الناس على تعرف عيوب التشريعات القائمة وأوجه اصلاحها . ولكن لا يكون التشريع الجديد كاملا الا اذا اجتمعت خبرة الرأي الى فن الصياغة ، كما أن من يتولون اعداد التشريع وصياغته يكونون أعرف الناس بقصد الشارع عند تطبيق التشريع الجديد وتفسيره لدى الافتاء .

ومع ذلك يجوز أن يكون القرار الذي تصدره الجهة الادارية باطلا لصدوره مشوبا بعيب من العيوب القانونية التي تبطله ، لا لمجرد مخالفته لنص الفتوى ولكن الرأي أن الفتوى تمثل الرأي القانوني السليم ، فاذا خالفها القرار فقد خالف القانون ، كما أن الفقرة الأخيرة من المادة 44 توجب أخذ رأي الادارة المختصة في مسائل معينة حددها النص ، فاذا صدر قرار دون أخذ رأي ادارة مختصة بشأنها مقدما فان القرار يقع باطلا لصدوره معيبا بعيب شكلي (9) .

دور رئيس هيئة الفتوى والتشريع

من المعلوم أن جلسات الهيئات الاستشارية ليست بمجلسات علنية مفتوحة للعموم على الرغم من عدم وجود نص أو قاعدة تقرر ذلك ، إلا أن التقليد المتبع هو عدم السماح للأشخاص الذين ليست لهم علاقة بالهيئة في حضور مناقشاتها ومداولاتها ويعود ذلك ربما الى امكانية تحول الآراء أو المقترحات الى قرارات ادارية فعلية تتبناها السلطة المستشارة . ويتم عقد الجلسة للاستشارة والفتوى برئاسة رئيس الهيئة أو نائبه في حال غيابه . ويتمثل دوره في عرض المشاكل أو القضايا من قبل المقرر ويتبع ذلك المداولات بين الأعضاء . وسماع تقارير الخبراء ، ان وجدوا ، وذلك للوصول الى الرأي الاستشاري وقرار المشورة اللازمة في ذلك .

ويبدو لنا أن رئيس الهيئة يتمتع بصلاحيات هامة في هذا الصدد .

وتتمثل هذه الصلاحيات في المبادرة في الاستدعاء ووضع جدول الأعمال وانتقاء

(9) د. عثمان خليل عثمان ، التنظيم الاداري في الدول العربية ، ط 1956 .

للمقررين وامكانية اللجوء الى خبراء من خارج الهيئة الاستشارية ، وسلطة توزيع الملفات بين مختلف اللجان الفرعية للهيئة الاستشارية وبالإضافة الى كل ذلك يعترف للرئيس عند تساوي الأصوات بامتياز الصوت المرجح .

وخلال المناقشة يقوم الرئيس بتلخيص محضر الجلسة أو المناقشة وإظهار الاتجاه العام مع بذل الجهود في سبيل تقريب وجهات النظر لإصدار الفتوى .

ويصدر الرأي (الفتوى) بالطبع في أعقاب الجلسة بعد أن يخضع للتصويت حسب الطريقة المنصوص عليها في النظام .

ويتم التصويت عادة برفع الأيدي ونادرا ما يتم بالاقتراع السري وقد يؤخذ الرأي بالاجماع أو بالأغلبية المطلقة أو النسبية ، وذلك مع مراعاة لحاب المطلوب⁽¹⁰⁾ .

2 - وهنا لابد من تبيان مدى تأثير الرأي الاستشاري على القرار الإداري :

إذا كانت الاستشارة هي المرحلة السابقة على إصدار القرار فإنه يبدو من المفيد التعرف على مدى هذا التأثير .

فالاستشارة سواء كانت ملزمة أو تلقائية أو مفروضة فإنها تشكل في جميع الأحوال عنصرا جديدا يؤثر حتى في القرار .

الآن أن الإدارة إذا كانت تحتفظ لنفسها بالحق في حرية اتخاذ القرار ، وهذا من ناحية النظرية فهي ملزمة بالآراء أو المعلومات أو الاقتراحات المقدمة ، سواء كان ذلك بناء على طلبها أو تلقائيا . وهي بالتالي ملزمة بتنفيذ القرار عندما تحدده لها الهيئة الاستشارية . إلا أن هذا الالتزام لا يتأتى من مصدر قانوني بل هو الزام معنوي لا أكثر ، اللهم إلا إذا تعلق الأمر بهيئات استشارية شكلية وفارغة المحتوى . وفي حالة رفض اتباع الطريق الذي رسمته الاستشارة فإن الإدارة ملزمة بتبرير موقفها .

(10) أنظر : د. عبد الفتاح حسن ، مجلس الدولة ، دراسة تحليلية ، الطبعة الأولى 1961 ، دار المعرفة ، القاهرة ، ص 104 وما بعدها .

وعلى العكس من ذلك فان اصدار الرأي الاستشاري لا يمكن أن يؤدي الى حق مكتسب بالنسبة للهيئة الاستشارية والا شبه الرأي بالقرار .

ومن خلال مساهمة الهيئة الاستشارية في عملية اصدار القرار فان البدء بالاستشارة يؤدي الى انشاء التزامات في مقابل الهيئة الاستشارية والادارة المستشارة والتي تمثل فيما يأتي :

أ - انتظار صدور الرأي الاستشاري قبل أن يتخذ القرار ويصدر من قبل الادارة .

ب - مطابقة النص المقترح للمناقشة مع النص الكامل الذي يزعم اصداره .

ج - لا يمكن للهيئة الاستشارية في هذا المجال أن تتحول الى هيئة اصدار قرارات .

المبحث الثاني الشورى فى النظام المصرى (مجلس الدولة)

ذكرنا فى المبحث الأول - السابق - نشأة نظام مجلس الدولة ، فقلنا ان هذا نظام أول ما عرف فى فرنسا ، وقد أخذت مصر عنها النظم القانونية ومن بينها نظام مجلس الدولة ، الذى صدر أمر تشكيله بتاريخ 1879/4/23 . ويشكل هذا مجلس من مستشارين مصريين وأجانب على النمط المعمول به فى فرنسا . ووفقا لقانون انشائه أن يؤخذ رأيه فى مشروعات القوانين التى تعرضها الوزارات على مجلس شورى القوانين ، كما أنيط به أيضا حل المشاكل التى تقع بين الوزارات فيما يتعلق باختصاصاتهم المستمدة من القوانين واللوائح أو التى تتصل بتطبيق القوانين ، وذلك على طلب رئيس الدولة أو أحد الوزراء . والملاحظ أن هذا النظام لم يعمل به إلا لفترة قصيرة ، حيث عصفت به الكوارث التى توالى على مصر فى ذلك الوقت ونهى ختمت بالاحتلال .

وفى تاريخ 1883/9/22 صدر مرسوم حكومى ينص على إنشاء مجلس شورى حكومة Conseil d'Etat وقصرت وظيفته وفقا لنص المادة 46 على قسمى التشريع والرأى (الفتوى) فى كل المسائل المتعلقة بالمصلحة العامة⁽¹⁾ .

ونكن هذه المحاولة هى الأخرى باءت بالفشل ولم يكتب لها البقاء ، حيث وقف العمل به فى 1884/2/13 . وظل الحال على ذلك سنوات طويلة الى أن صدر قانون مجلس الدولة المصرى رقم 112 لسنة 1946 ، ونص فى هذا القانون على أن مجلس يتكون من هيئات أربعة هى :

1 - محكمة القضاء الادارى .

2 - قسم التشريع .

3 - قسم الرأى .

(1) الدكتور سليمان محمد الطهاوى ، القضاء الادارى ، المرجع السابق ، ص 105 .

وبانشاء هذا المجلس تكون مصر قد خرجت عن نظام القضاء الواحد الى النظام الفرنسي القائم على ازدواج القضاء . ولما كان هذا القانون قد وضع على عجل ، فظهرت به بعض العيوب مما استوجب تعديله مرات عديدة⁽²⁾ حتى استجاب المبدأ الدستوري المصري في دستور عام 1971 الملغي ، وفي ظل هذا المبدأ الدستوري ص قانون مجلس الدولة الجديد ، رقم 47 لسنة 1972 (المعدل) الذي أحكم اختصاص الرئيسية ، في مجال المنازعات الادارية وابداء الرأي والفتوى⁽³⁾ .

ويستدل من نصوص قانون مجلس الدولة بأن المجلس شخص من أشخاص القانون العام ، لأنه لا يوجد نص قانوني يمنح المجلس الشخصية المعنوية ، ولكن القانون المجلس مع ذلك حق ادارة شؤونه بنفسه في نطاق واسع وسوف نبين مدى استة المجلس في ادارة شؤونه في بحث لاحق .

تكوين المجلس وهيئاته

يتكون مجلس الدولة بموجب نص المادة الثانية من قانون مجلس الدولة ل 1972 في فقرتها الأولى على ما يأتي :

ثلاثة أقسام : قسم الفتوى ، قسم التشريع ، قسم القضاء ، والقسم الأخير في الجانب القضائي في مجلس الدولة⁽⁴⁾ ، ويشمل المحاكم المختصة بالفصل في المنازعة الادارية . وبما أن دراستنا تحوم حول الهيئات الاستشارية ، فعليه سوف نركز دراسة القسم الاستشاري للفتوى والتشريع⁽⁵⁾

(2) أنظر تعديل القانون رقم 9 لسنة 1949 وتعديل القانون رقم 115 لسنة 1952 ، وتعديل القانون رقم لسنة 1955 ، وتعديل القانون رقم 55 لسنة 1959 ، والقانون رقم 140 لسنة 1962 وتعديل القانون رقم لسنة 1972 .

(3) د. سليمان محمد الطهاوي ، القضاء الاداري ، المرجع السابق ، ص 108-109 .

(4) أنظر تفصيل ذلك في : د. فؤاد العطار ، القانون الاداري ، المرجع السابق ، ص 161 وما بعدها .

(5) د. محمد فؤاد مهنا ، مبادئ وأحكام القانون الاداري في جمهورية مصر العربية ، المرجع السابق ، ص 455 .

- وكذلك أنظر : د. سليمان محمد الطهاوي ، القضاء الاداري ، المرجع السابق ، قضاء الالغاء ، ص 136 = بعدها .

يتكون القسم الاستشاري للفتوى والتشريع وفقا للمادة 58 من القانون المشار اليه سابقا من :

أولا : ادارات مختصة لرئاسة الجمهورية والوزارات والهيئات والمصالح العامة .
يعين عددها وتجدد دوائر اختصاصها بقرار من الجمعية العمومية للمجلس . ويرأس كل ادارة من هذه الادارات مستشار أو مستشار مساعد وتختص كل ادارة بنظر المسائل التي ترد اليها من الوزارة أو المصلحة أو الهيئة التي خصصت لها .

ووفقا لقرار الجمعية العمومية لمجلس الدولة الصادر في 1972/1/10 حدّد عدد ادارات الفتوى بقسم الفتوى ، وحددت دوائر اختصاصها على النحو التالي :

1. هيئة خاصة لرئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء ووزارة التخطيط .
2. هيئة للجهاز المركزي للتنظيم والادارة والجهاز المركزي للمحاسبات .
3. ادارة وزارة الداخلية .
4. ادارة وزارة الخارجية والعدل .
5. ادارة وزارة الحربية والقوات المسلحة .
6. ادارة المصانع الحربية .
7. ادارة للادارة المحلية والاسكان والمرافق .
8. ادارة الهيئة العامة لقناة السويس .
9. ادارة التعليم العالي والتربية والتعليم والبحث العلمي والجامعات المصرية .
10. ادارة الأوقاف وشؤون الأزهر .
11. ادارة الصحة .
12. ادارة الشؤون الاجتماعية والعمل والشباب (المجلس الأعلى لرعاية الشباب) والسياحة والثقافة والارشاد القومي .
13. ادارة الخزانة والاقتصاد والتجارة الخارجية .
14. ادارة التموين والتجارة الداخلية .
15. ادارة الاصلاح الزراعي واستصلاح الأراضي والزراعة .
16. ادارة الري والسد العالي والقوى الكهربائية .

= - د. زين العابدين بركات ، مبادئ القانون الاداري السوري والمقارن ، المرجع السابق ، ص 597 .
- مجلة مجلس الدولة المصري ، السنة الخامسة ، ص 868 وما بعدها .

17. دارة تصدعة الثقيلة والخفيفة والتعدين والبتروك .

18. ادارة المواصلات .

19. ادارة النقل .

كما يجوز أن يندب لرئاسة الجمهورية والوزارات والهيئات العامة بناء على طلب رئيس الجمهورية أو الوزراء أو رؤساء المصالح والهيئات مستشارون يستعان بهم في دراسة الشؤون القانونية والتظلمات الادارية ومتابعة ما يهم رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء طبقا للمادة 59 من القرار نفسه ، يعتبر المفوض ملحقا بادارة الفتوى المختصة بشؤون الجهة التي يعمل فيها .

هذا وقد أجازت المادة الأولى من القرار المشار اليه (على أن تختص كل ادارة بأبداء الرأي في المسائل التي يطلب الرأي من الجهات المشار اليها والجهات التابعة لها أو الملحقه بوزيرها . ومن هذا يتبين أن الوحدة بالقسم الاستشاري هي الادارة⁽⁶⁾ .

كما أن لقسم الرأي أن يبدى فتوى مسببة في المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الوزارات والمصالح أو بين الهيئات الاقليمية أو البلدية⁽⁷⁾ . ويلاحظ أن هذه المنازعات تقوم في الواقع بين فروع السلطة التنفيذية وهيئاتها ، وكان يبت فيها اداريا دون عرضها على المحاكم ، وعلى الرغم من أن فصل محكمة القضاء الاداري في شأن هاته المنازعات ليس قطعيًا لأن قراراتها لا تكون نافذة الا بعد اقرارها من مجلس الوزراء . وهذا مما يضفي طابعا خاصا على هذه المنازعات ، فهي أقرب الى الفتوى منها الى الحكم⁽⁸⁾ .

وحكمة ذلك أن الفتوى هي تطبيق للقوانين واللوائح القائمة ، فمن يمارسونها هم أقدر الناس على تعرف عيوب التشريعات القائمة وأوجه اصلاحها ولن يكون التشريع الجديد كاملا إلا اذا اجتمعت خبرة الرأي الى فن الصياغة كما أن من يتولون اعداد التشريعات وصياغتها أعرف الناس بقصد الشارع عند تطبيق التشريع الجديد وتفسيره لدى الافتاء⁽⁹⁾ .

(6) أنظر : د. سليمان محمد الطهاوي ، القضاء الاداري ، المرجع السابق ، ص 138-139 .

(7) مجلة مجلس الدولة المصري ، السنة 18 ، ص 450 وما بعدها .

(8) مجلة مجلس الدولة المصري ، السنة 7 ص 408 .

(9) د. رمزي سيف ، الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية ، ط 1959 ، ص 327 .

هذا الى أن النظام القديم لقسم التشريع كان يجعل عمل المشتغلين فيه عملا في طبيعته محدودا في مجاله مما يتنافى مع تكوينهم تكوينا فنيا شاملا ، لهذا رؤى ادماج قسمي الرأي والتشريع في قسم واحد فتختص الادارات وهي وحدات القسم الاستشاري الى جانب ابداء الرأي فيما يطلب اليها من المسائل باعداد التشريعات التي تتصل بها⁽¹⁰⁾ .

وهناك اتجاه ينادي بانشاء ادارات استشارية اقليمية وأن تلحق بكل محكمة ادارة فتوى وتشريع في كل محافظة ، وهذا الاتجاه يتضمن خطورة اتجاه كل ادارة اتجاها يخالف اتجاه الأخرى⁽¹¹⁾ . وقد دلت التجربة على أن نظام الاستشارات له مزاياه ، لأنه يدرس مسائل هامة بواسطة عدد كبير من المستشارين ذوي الاختصاص والخبرات الواسعة مما يساعد على تنسيق الآراء وتوحيد المبادئ .

ويلاحظ في هذا الصدد أن القانون لم يحدد سنا معينة لوظيفة المستشار أو صلته بالقضاء ، بل يستفاد من هذا النص أنه في امكان أي شخص أن يعين في هاته الوظيفة ، مع أن المفروض في المستشار أن يكون ذا ماض قضائي طويل وكفاءة قضائية وعملية خاصة حتى يكون قريب الصلة وحلقة وصل في آن واحد بين باقي أعضاء الادارة وفي سن غير مبكر .

وظيفة الافتاء

يكون للمجلس ابداء الرأي غير الملزم قانونا للادارة فيما تعرضه عليه من أمور وبعد استطلاع رأي المجلس للادارة الحرية المطلقة في أن تأخذ بهذا الرأي أو ترفضه في حالة ما اذا لم يجعل المشرع رأي الادارة الزاميا ، وهذه الصفة غير الالزامية لفتوى المجلس من شأنها أن تحول دون تهيب الادارة في الالتجاء الى مجلس الدولة للتعرف على رأيه بعكس الحال فيما لو كانت الفتوى ملزمة⁽¹²⁾ .

(10) د. طمية الجرف ، مدى التعارض بين طبيعة المنازعات الادارية وقواعد المرافعات المدنية ، المرجع السابق ، ص

- وكذلك أنظر ، د. محمود حلمي ، القضاء الاداري ، المرجع السابق ، ص 35 وما بعدها .

(11) د. مصطفى البارودي - أستاذ الحقوق الادارية في كلية الحقوق بدمشق - ، الوجيز في الحقوق الادارية .

= (12) ولهذا لم يؤخذ برأي الجمعية العمومية لمجلس الدولة في تعديل القانون رقم 112 لسنة 1946 القاضي بأن

وإذا كانت القاعدة العامة هي حرية الإدارة في استطلاع رأي المجلس فإن المشرع قد ألزمها في بعض المسائل الهامة مع احتفاظها بحرية التصرف ازاء رأي المجلس وتكون الاستشارة في هذه الحالة شرطاً شكلياً يترتب على مخالفته بطلان التصرف الإداري وهذا ما يطلق عليه بالاختصاص الإجباري : «ولا يجوز لأية وزارة أو مصلحة من مصالح الدولة أن تبرم أو تقبل أو تجيز أى عقد أو صلح أو تحكيم أو تنفيذ قرار محكمين في مادة تزيد قيمتها على 5 آلاف جنيه بغير استفتاء الإدارة المختصة» (13) .

ويتولى وظيفة الافتاء القسم الاستشاري وهو العضو الأصيل في الفتوى ويبدى آراء في المسائل التي يطلب الرأي فيها كما يجب أن تتضمن الفتوى بياناً مفصلاً للوقائع ولحكم القانون .

وأخيراً يوضح دستور مصر العربية لعام 1971 بأن مجلس الدولة هيئة قضائية له الولاية العامة في الفصل في المنازعات الإدارية الغاء وتنفيذاً وولاية الفصل في الدعاوى التأديبية وهو مستشار الدولة في الفتوى وفي صياغة القوانين واللوائح والقرارات ذات الصلة التشريعية أو أعدادها وذلك على الوجه المبين في القانون (14)

لجنة رؤساء الإدارات

لرئيس الإدارة أن يحيل المسائل التي تطلب الإدارة ابداء الرأي فيها لأهميتها الى اللجنة المختصة لتحقيق الانسجام بين أعمال إدارات الرأي المختلفة في المسائل التالية :

1 - كل التزام موضوعه استغلال موارد الثروة الطبيعية أو احتكار أو مصلحة جماهيرية .

= الإدارة اذا لم تأخذ برأي المجلس وجب عرض المسألة التي صدرت فيها الفتوى على قسم الرأي مجتمعاً فاذا أفتى فيها برأي فلا يجوز للإدارة مخالفتها إلا بعد عرضه في تقرير مسبب على مجلس الوزراء من وزير وموافقة مجلس الوزراء على رأي الإدارة ، فهذه الاجراءات المعقدة كافية بأن تصرف الإدارة عن تعرف رأي المجلس في الحالات التي يلزمها القانون .

(13) أنظر الفقرة الأخيرة من نص المادة 58 من القرار بقانون رقم 47 لسنة 1972 .

(14) أنظر : د. نعمت السعيد ، النظم السياسية في الشرق الأوسط ، مطبعة المعارف ، بغداد ، الطبعة الثانية

1978 ، الجزء الأول ، ص 166 .

- وكذلك أنظر نص المادة 164 من الدستور لجمهورية مصر العربية لعام 1971 .

- د. عبد الفتاح حسن ، مجلس الدولة دراسة تحليلية ، المرجع السابق ص 100 وما بعدها .

- 2 - كل عقد يرتب حقوقاً أو التزامات مالية للدولة للأشخاص الاعتبارية العامة إذا زادت قيمته على 50 ألف جنيه .
- 3 - الترخيص في تأسيس الشركات إذا كان انشاؤها بقرار من رئيس الجمهورية .
- 4 - المسائل التي يرى فيها أحد المستشارين رأياً يخالف فتوى صدرت من إحدى إدارات القسم الاستشاري أو لجانه .
- 5 - ابداء الرأي في النصوص والأنظمة من النواحي المالية .

الجمعية العمومية للقسم الاستشاري

تشكل من نائب الرئيس والوكلاء المختصين بهذا القسم ومن رؤساء الإدارات وتختص بالنظر فيما يحال إليها من مسائل طبقاً للقانون (الم 65) من القرار بقانون رقم 47 لسنة 1972 . وتختص بابداء الرأي في المسائل التالية :

1 - المسائل الدولية والدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية التي تحال إليها بسبب أهميتها من رئيس الجمهورية أو من الهيئة التشريعية أو من رئيس مجلس الدولة (15) .

2 - المسائل التي ترى إحدى اللجان رأياً يخالف فتوى صدرت من لجنة أخرى أو من الجمعية العمومية للقسم الاستشاري .

3 - المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الوزارات والمصالح وبين الهيئات الإقليمية أو البلدية أو بين هذه الهيئات (16) .

وواضح أن الالتجاء إلى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بصدد هذه المسائل اختياري ويجوز لمن طلب الرأي أن يحضر بنفسه جلسات الجمعية أو يندب من أهل الخبرة كـمستشارين غير عاديين لا يجوز أربعة ، ولكل منهم صوت في المداولات ، وهذا لتوضيح الظروف والملابسات بالموضوع حتى تبدى الجمعية رأياً عن بصيرة واحاطة

(15) مجلة مجلس الدولة المصري ، السنة 7 ، ص 290 وما بعدها .

(16) أنظر المادة 65 من قانون مجلس الدولة المصري .

- مقال للدكتور عثمان خليل عثمان ، تطور القضاء الإداري في الجمهورية العربية المتحدة ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول ، ط 1949 ، ص 40 وما بعدها .

ويجوز من هذه الناحية المبسطة لمجلس الدولة المصري بأن الإدارة هي الوحدة
الأساسية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع ، ويعني هذا خطورة الدور الذي يقوم
به رئيس هذه الإدارة .

ط ح ت ت د أنه ليس من المبالغة في القول أن وظيفة رئيس الإدارة أكثر خطورة
وحساسية من وظيفة القاضي ، وذلك رغم كون الأول يصدر رأيا بينما يصدر الثاني
حكما متمتعا بالحجية ، لأن رئيس الإدارة هو الصلة بين مجلس الدولة والجهة الإدارية
العاملة بما تتحلّى به هذه الأخيرة من الحرص على احترام القانون تارة واستهانتها به
تارة أخرى ، ومن المرونة في التفكير مرة ، والجمود فيه مرات ، فلا يستطيع كل
التعامل معها في سهولة ويسر والعاملون بالقسم الاستشاري يلمسون صحة هذا
القول .

لذلك نفضل أن تكون رئاسة الإدارة لمستشار على الأقل في كل الحالات ، وأن
لا تكون الى مستشار مساعد أو مفوض .

المبدأ العام للاستشارة القانونية

المبحث الأول الاجراءات الاستشارية

قد يحدث أحيانا أن القرار الإداري يسبق باستشارة من قبل هيئة مكلفة باعطاء رأيها بالنسبة للتدبير الذي سيتخذ ، وقد اتسع مجال هذه الاجراءات الاستشارية في العصر الحديث ، وهذا ما لاحظناه بالنسبة للإدارة المركزية الاستشارية ، ويتعين هنا دراسة نظامها القانوني ، فنفرّق بين ثلاثة أنواع من الاجراءات الاستشارية :

1 - الاستشارة غير الملزمة :

من المعلوم أن مثل هذه الاستشارة تطلب في حالة عدم وجود نص يدل عليها فإنه في هذه الحالة يتعين على السلطة أن تتخذ القرار الذي تراه مناسبا ، وليست ملزمة لطلب الاستشارة ، وبالتالي ليست ملزمة باتباع هذه الاستشارة .

والاستشارة غير الملزمة تعتبر مقبولة في حالة ما اذا كانت الإدارة أو السلطة الإدارية لا تعتبر نفسها ملزمة بالرأي الذي تطلبه والا فتصبح قد انقضت الصلاحيات الموكولة اليها ، وللإدارة أن تقبل الاستشارة الغير ملزمة وتعمل اذا ما شعرت بأن العمل بها لا ينقص من الاختصاصات المخولة لها .

2 - الاستشارة الاجبارية :

وهي تكون في حالة وجود نص يدل صراحة ، بيد أنه يترك للسلطة الإدارية حرية أخذ القرار بدون اتباع رأي الاستشارة عند الضرورة . فهنا يجب على السلطة طلب الاستشارة بغير اتباع رأيها ، ويعد طلب الاستشارة من الاجراءات الملزمة في هذا الشأن (راجع في هذا الرأي القضاء) .

V.R. Alibert Op. Cit P. 226. (1)

- د. فؤاد العطار ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 513 .

وأما بالنسبة لحرية الرأي في السلطة الادارية ، فهي لا تزال كاملة فان القواعد العامة والسارية على أنظمة الادارة العمومية ، فان الحكومة لا يمكنها أن تصادق على أحكام مشروع نص مقدم من قبلها الى مجلس الدولة أو على أحكام مصادق عليها من قبل المجلس لا تطبق خارج أنظمة الادارة العمومية .

3 - الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب اتباعه :

ففي هذه الحالة يجب على السلطة الادارية أن تطلب الاستشارة ، بل أن تتبع الرأي الذي أدلت به الهيئة المختصة حين اتخاذ القرار . وفي حالة وجود نص يدل على ذلك صراحة ، فتعتبر الادارة قد أخذت باجراء يعد بمثابة مساس بالنظام العام ، ويمكن للقاضي أن ينظر في الأمر⁽²⁾ .

وفي حالة وجود أخذ قرار بناء على رأى من قبل الهيئة الاستشارية واجب اتباعه يتساءل الفقهاء ويرى البعض أن القضية ليست اجراء استشاريا ، وإنما قرار أخذ بصفة جماعية . وهذا التحليل أخذ به مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في 1955/1/7 في قضية جيد Ged⁽³⁾ . ورغم ذلك فاننا نجد التحليل الأول قد أخذ به في القرار الصادر في 1958/12/19 ، حيث أقر مجلس الدولة الفرنسي بأنه له الصلاحيات الكافية للنظر في مرسوم مزود برأي اللجنة البرلمانية ومأخوذ من قبل الوزراء وهذا بغض النظر عن مشاركة الهيئة البرلمانية في أخذ القرار .

وتظهر فكرة ازدواجية الاستشارة في منازعات الاجراءات الاستشارية وتكون تدبيرا تحضيريا يندمج في القرار النهائي وأن الرأي المعطى لا يكون قرارا معرقلا . وأما المنازعات بصفة عامة في هذا الموضوع فهي لا تحدث إلا بالنسبة لأخذ الرأي الاستشاري ، لأن هذا الأخير لا يمكن الطعن فيه وهو نهائي⁽⁴⁾ .

ان القواعد التي تخص الهيئات الاستشارية وخاصة تكوينها وقواعد تسييرها

(2) راجع حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1956/12/19 في قضية السيدة لانكران ، ص 607 .

(3) دالوز 1955 ، ص 69 ، تعليق موسي .

(4) حكم مجلس الدولة الصادر في 1957/4/5 ، بلدية ايم 290/11/1957 تعليق لاسرى .

- د. سليمان محمد الطهاوى ، القضاء الاداري ، المرجع السابق ، قضاء التأديب ، ص 565 .

والمداولات والحصول على الأغلبية لاتخاذ الآراء الى غير ذلك ، فانها تحدد بصفة مفصلة في النصوص المنشئة لهاته الهيئات .

ان التشريعات التي تخصها تضع مكانة دائما لتطبيق المبادئ القضائية ونشير في هذا المضمار الى وجود أحكام قضائية عديدة ونستنبط قواعد الاستشارة وخاصة منها قواعد الاجراءات القضائية .

المبدأ العام

لا تقبل دعوى تجاوز السلطة إلا بالنسبة للقرارات الادارية التي تخلف آثارا قانونية ، أو بعبارة أخرى حسب التعبير السائد في مجلس الدولة الفرنسي ، انها تثير شكوى مدع يطالب برجوع حق أو بتصحيح وضعية قانونية ، ومن جملة القضايا التي لا تقبل فيها الدعوى ضد تصرفات النشاطات الادارية ألا وهي :

1 - آراء الهيئات الاستشارية

ونذكر في هذا الصدد على سبيل المثال حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1949/6/3 المتعلق بقضية نقابة منظفي منطقة ادروم⁽⁵⁾ ، حكم مجلس الدولة الصادر في 1957/5/24 في قضية شونية⁽⁶⁾ .

2 - الاستشارات المبسطة

ورغم ذلك توجد تدابير تدعى بالآراء ، وتعد في واقع الأمر بمثابة أنظمة ، وتكون قرارات ومخالفاتها تمس حقوقا وبالتالي لا تدخل ضمن الآراء التي أشرنا اليها ، مثال ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1951/2/28 ، و 1952/3/28⁽⁷⁾ .

(5) من مجموعة أحكام مجلس الدولة الفرنسي ، ص 650 .

(6) مجلة القانون العام والعلوم السياسية 1958 ، ص 290 ، مذكرة والين .

(7) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1927/11/2 ، قضية كلوستر ، ص 1096 .

- تشريع سبق اصداره ، حكم مجلس الدولة الصادر في 1954/1/29 .

- مجموعة دالوز 1952 ، ص 454 مذكرة كيرون المتعلقة بآراء ديوان الصرف .

المبحث الثاني

العلاقات بين التنفيذيين والاستشاريين

إذا كانت الأنشطة التنفيذية تهتم بتحقيق الأهداف ، فإن الأنشطة الاستشارية هدفها مساعدة التنفيذيين في تأدية أعمالهم ، وتأخذ علاقات السلطة بين التنفيذيين والاستشاريين عدة أنماط مختلفة منها :

1 - وظائف التنفيذي والاستشاري

إذا كان مستوى أداء الإداريين التنفيذيين يؤثر تأثيرا مباشرا وسريعا على النجاح العام فإن هذا لا يعني أن الأنشطة الاستشارية أقل أهمية لضمان استمرار المؤسسة ، سواء كانت إدارية أو اقتصادية أو سياسية في أداء عملها ، ويمكننا القول بأن السلطة التنفيذية تهتم بتحقيق الأهداف ، بينما نجد أن الهيئات الاستشارية يقتصر دورها على مساعدة تحقيق هذه الأهداف (1) .

وان كانت آثار الفشل التي تتركها كل من الأنشطة التنفيذية والاستشارية تختلف فيما بينها فإنه يؤثر دون شك على سرعة نجاح المؤسسة . ويمكننا التفريق بين الأنشطة التنفيذية والاستشارية من طبيعة المؤسسة ، فمثلا في المؤسسة الصناعية نجد أن الانتاج والبيع والتمويل تعتبر بالمشتريات على وجه التحديد أنشطة تنفيذية . أما الأنشطة الخاصة بالمشتريات والأفراد والحسابات تعتبر أنشطة استشارية .

وإذا كانت العلاقة بين الأنشطة التنفيذية والاستشارية معقدة في معظم الحالات فعلى عكس ما نتوقع فإن المدير الاستشاري لا يعتبر مرؤوسا للمدير التنفيذي بشكل أو بآخر ، مع ملاحظة أن الأنشطة الاستشارية منها المتخصصة والشخصية ، فحيث

(1) د. حنفي محمود سليمان ، الإدارة منهج تحليلي ذاتي ، دار الجامعات المصرية ، ط 1978 ، ص 206 وما بعدها .

- أنظر في هذا المعنى : د. سليمان محمد الطهاوى ، الوجيز في الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص 33-49 .

يعمل المتخصص على اسداء خدماته لكل مؤسسة ، نجد أن الاستشاري الشخصي يعمل **مدير تنفيذي معين** ، فمثلا مساعد مدير تنفيذي الذي يقوم ببعض المهام **لروتينية** واستقصاء بعض المشاكل الخاصة به فهو من صنف الاستشاريين الشخصيين ، هنا من جهة ، ومن جهة أخرى ، فان مجموعة الخبراء الذين يعملون مع المديرين التنفيذيين لزيادة درجة فاعلية المؤسسة ، ينتمون في واقع الأمر الى مجموعة الاستشاريين المتخصصين . وما هو جدير بالملاحظة أن الترابط بين الاستشاري المتخصص والمديرين التنفيذيين قد تتبلور مما يسمح - للاستشاري المتخصص - بممارسة الأعمال المتعلقة بالاستشارات والخدمة والرقابة (2) .

2 - السلطة الاستشارية :

تقوم مجموعة الاستشاريين بتقديم المقترحات واعداد الخطط في ميادين تخصصهم للمديرين التنفيذيين ، وهذه المقترحات ليست ملزمة للمنفذين ، كما أن الاستشاريين لا يشكلون أي قيد على السلطة التنفيذية ، ومن المسلم به أنه لا يوجد أي التزام من جانب المدير التنفيذي بضرورة قبول توصيات الاستشاريين وهذا ما يفسر بدقة علاقات السلطة بين التنفيذيين والاستشاريين ، كما أن آراء المدير الاستشاري يجب أن ترتبط دائما وأبدا بقبول الآخرين ، وهذا مما يؤدي الى تنمية أفكاره الخاصة ، ومن الخطأ الفادح الذي لا يغتفر أن يحزر أي استشاري آراء وأفكار المدير التنفيذي لتنفيذها في شكل استشارات ، لأن العمل الاستشاري يعني مناقشة المشكلة وافترض الحلول ، وهذا لا يمنع من تبادل الآراء والأفكار مع التنفيذيين لكي تكون الاستشارة مصبغة بصبغة عملية .

ولكن من واجب الاستشاري الذي يرغب في أداء واجبه كاملا غير منقوص ألا يبني كل توصياته ومقترحاته مما يعرض عليه من مدير تنفيذي ، لأننا في الواقع نجد أفكار وآراء ومقترحات المدير التنفيذي .

(2) د. حنفي محمود سليمان ، الادارة منهج تحليلي ذاتي ، المرجع السابق ، ص 97 وما بعدها .

- وفي هذا المعنى : د. محمد فؤاد مهنا ، مبادئ وأحكام القانون الاداري في جمهورية مصر العربية ، المرجع السابق ، ص 377 وما بعدها .

- د. سليمان محمد الطهاوي ، مبادئ علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص 76-93 .

وإذا أردنا أن نكون عمليين فانه من الأحسن مشاركة التنفيذيين في التقارير والمقترحات لكي يتأثروا بها .

وتقوم الهيئات الاستشارية المركزية في الكثير من المؤسسات ذات الفروع المتعددة بدراسة أنشطة العاملين مثل التدريب والتثنية وتقديم مقترحات أو برامج محددة بشأنها الى مديري هذه الفروع . وإذا ما تمّ تقييد تكلفة الخدمة الاستشارية على الادارة التنفيذية طالبة الخدمة فانه من المتوقع أن تكون محاسبتهم للاستشاريين عسيرة ، ويؤدي ذلك الى ازدياد حجم الهيئة الاستشارية مما يؤدي بالتالي الى رفع درجة فاعلية المؤسسة ، ونتيجة ذلك ألا يقوم المدير التنفيذي بطلب الخدمات الاستشارية الخاصة لكل المشاكل الصغيرة ، ومن المساويء المرتبطة بتحميل المؤسسات التنفيذية ، بتكلفة الخدمات الاستشارية أن يطلبها المديرون التنفيذيون بشكل غير متكرر ، ألا أن الطريقة التي تستطيع الادارة العليا التأكد من قيام التنفيذيين بأخذ النصح والارشاد من الهيئات الاستشارية مأخذ الجد هو الاستشارة الاجبارية . ويستفاد من ذلك ألا يقوم المدير التنفيذي باتخاذ قرار الا بعد الاستشارة وهذا لا يعني أن يلتزم بها⁽³⁾ .

3 - سلطة الخدمة :

ان سلطة الخدمة تعني قيام مجموعة الاستشاريين بتنفيذ بعض المهام التي تمّ فصلها من المديرين التنفيذيين كخدمة لهم .

أما المهام التنفيذية التي تقتطع من مهام المدير التنفيذي لتعطى للمدير الاستشاري يجب أن يتم تأديتها من خلاهم ، وهذا خلاف للسلطة الاستشارية .

4 - سلطة الرقابة :

ان الاستشاري الذي يتمتع بسلطة الرقابة يعتبر مسؤولاً عن رقابة بعض الأمور التي ترتبط بأداء المدير التنفيذي ذاته .

(3) د. علي عبد المجيد عبده ، الأصول العلمية للإدارة والتنظيم ، الجزء الأول ، ط 4 سنة 1966 ، دار النهضة ، ص 337 وما بعدها .

- د. سليمان محمد الطهاوي ، مبادئ علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص 100-103 .

ان المدير هنا يقوم باعطاء الوظيفة الادارية الخاصة بالفحص الى وحدة تنظيمية معينة يكون قد قام في الواقع باعطاء سلطة الرقابة الى هذه الوحدة .

كذلك نجد أن اعطاء الرقابة لوحدة تنظيمية معينة من شأنه مساعدة الادارة فعليا على احكام الرقابة على أنشطة المنظمة⁽⁴⁾ .

5 - السلطة الوظيفية :

قد يخول لفرد ما سلطة اتخاذ القرارات في مجالات عمل محددة خارجة عن نطاق تسلسل القيادي الرسمي ، فانه يكون قد أعطى ما يسمى «بالسلطة الوظيفية» ومدير الذي تفوض له هذه السلطة الوظيفية في مجال عمل أو أنشطة محددة ما هو لا خير متخصص في هذا المجال ، بغض النظر عن كونه مديرا استشاريا أو مديرا تنفيذيا .

وعلى عكس السلطة الرقابية ، فالمدير يحدد المعايير المناسبة في مجال تخصصه ، كما يضعها موضع التطبيق .

اما سلطة مدير ادارة الأمن والسلامة الصناعية في اصدار التعليمات الخاصة بتركيب واستخدام أجهزة الأمن تنطوي على تفويض للسلطة الوظيفية لمدير استشاري .

وقد يعطى المدير المالي وظيفة سلطة وظيفية مثل تحديد شكل نموذج أو نماذج لتقارير المالية .

وقد تصبح سلطة مدير المصانع مقيدة حينما يطلب منه مدير الأفراد في مؤسسة ما بضرورة اتباع مبدأ الأقدمية في اقتراحه مثلا .

ونلاحظ أن استخدام السلطة الوظيفية وتفويضها بكثرة يمكن أن يؤثر تأثيرا سينا على مفهوم تقسيم العمل .

وحتى تقلل من الآثار غير المرغوب فيها التي تنجم عن استخدام السلطة الوظيفية

(4) د. عادل محمود حمدي ، رسالة دكتوراه ، الاتجاهات المعاصرة في نظم الادارة المحلية ، جامعة عين شمس ، 1973 ، ص 402 وما بعدها .

في المؤسسة تتمثل في ضرورة ألا تمتد السلطة الوظيفية لمدير ما لأكثر من مستوى تنظيمي واحد .

عندما يفوض الاستشاري سلطة اتخاذ القرارات ، وكذلك سلطة وضعها موضوع التطبيق العملي ، في مجالات عمل محددة تدخل في نطاق مجال تخصصه كخبير يعتبر وصفا للسلطة الوظيفية .

وحيثما يقوم الاستشاري بمساعدة التنفيذي عن طريق تقص المشاكل واقتراح الحلول لها وتقديمها اليه فان السلطة هنا هي السلطة الاستشارية (5) .

ان الوضع الذي يتم فيه تفويض استشاري سلطة اتخاذ القرارات - أي تنفيذها في موضوع محدد في مجال تخصصه - يعتبر وصفا للسلطة الوظيفية . أما الاستشاري الذي تنحصر وظيفته كنائب لمدير تنفيذي أعلى يعتبر ممارسا لعمل تفويضي من سلطة رقابية ، كما أنه يمكن منح أنواع مختلفة من السلطة للوحدات الاستشارية ، مثال ذلك كأن تقوم ادارة أفراد بتقديم المشورة الى المديرين التنفيذيين في ميدان التنية الادارية وتصفية المترشحين ، ونتيجة ذلك غو السلطة الاستشارية مما يؤدي الى التنسيق العام والمساهمة في اجراءات العمل المختلفة بالاضافة الى تبسيط الهيكل التنظيمي في أي مؤسسة وتوضيح علاقات السلطة .

الصراع أو الخلافات بين الاستشاريين والتنفيذيين

من المسلم به أن استخدام الخبراء الاستشاريين في المؤسسة تنتج عنه علاقات سلطة مما ينجم عنها مشاكل وخلافات نتيجة العلاقات المتبادلة بينهم وبين التنفيذيين ، ولإزالة هذه الخلافات يجب الوضوح الكامل في تفويض السلطات وبروز تضارب بين مجموعات العمل يعتبر ظاهرة صحية لأنه يدل على عدم السلبية ورغبة التنافس .

بينما يرى التنفيذيون أن الاستشاري يمنح الكثير من السلطات وينال تقديرا عن أفكاره وآرائه الجيدة ، ويذهب هؤلاء الى أن وظيفة الاستشاري تنحصر في المساعدة فقط ، ويستخلص من هذا أن الاستشاري يملك سلطات كثيرة بالاضافة الى أن التنفيذي يلام على المشاكل الخاصة التي تظهر في كل مؤسسة ، فاذا ما عولجت هاته

(5) د. علي عبد المجيد عبده ، الأصول العلمية للإدارة والتنظيم ، المرجع السابق ، ص 82 .

مشاكل فإن الاستشاري هو الذي ينال التقدير عن نجاح برنامج عمله ⁽⁶⁾ .

ويترتب على ذلك أن الاستشاري عادة ما يكون متخصصا ونظريته ضيقة بخلاف تنفيذي لأن له نظرة واسعة وغير متخصص كما أن الاستشاريين يعرفون مصادر خلافات ويشعرون بأن التنفيذيين لا يقدمون تماما على طلب خدماتهم ويعارضون دائما الآراء الجديدة ولا يمنحون سلطات كافية ، وعلاج ذلك في نظرنا أن يكون برنامج خليطا بين التنفيذيين والاستشاريين وذلك يؤدي الى اقتناع التنفيذيين بحكم مشاركتهم ، وهذا لا يعني الالتزام الحرفي بالآراء الاستشارية .

الاستشاري الشخصي

ويقوم بأداء بعض الأنشطة الخاصة بالتنظيم التنفيذي كالرد على مراسلات المدير التنفيذي ودراسة البدائل المختلفة وحلقة اتصال مع الإدارات الأخرى ، وهذا لا يعني وجود الاستشاري الشخصي يضعف من سلطة المدير التنفيذي .

صراع الخبراء والإداريين

يعرف الفكر الإداري الخبير بأنه الشخص المتعمق الذي يلم بحقائق كثيرة في مجال تخصص ضيق ، بينما الإداري هو الشخص الملم بحقائق غير متعمقة عن أشياء وموضوعات عديدة .

ويتصف الإداري بالنظرة الشاملة وهذا لأن طبيعة عمله تتطلب منه أساسا أن يقوم بدور قيادي فيه تنسيق للجهود وتوجيه لها الى غايتها ، ولكي ينجح في دوره يجب عليه الربط بين أهداف المنظمة وبين السياسة العامة عن طريق القرارات التي يتخذها ، وهكذا لا يختص بدقائق التنفيذ ، ولا يمارس العمل بتفصيلاته ⁽⁷⁾ .

ومن هنا فإن قرارات القائد تأخذ في اعتبارها النواحي السياسية للمشكلات وما يتصل بالقيم والأنماط الاجتماعية ، وهذا يجعلها تبدو أحيانا في نظر الخبراء والفنيين

(6) مقال د. كاظم حبيب ، طبيعة أجهزة الدولة وضرورة التغيير ، مجلة الطليعة ، القاهرة ، العدد الخامس ، لسنة الرابعة ، مارس 1968 ، ص 60 وما بعدها .

(7) أصول الإدارة العامة ، د. عبد الكريم درويش ، د. ليلى تكللا ، المصدر السابق ، ص 199 .

غير موضوعية وغير رشيدة وغير هادفة الى الحل العلمي الأمثل من وجهة نظرهم .
ومن هذه المواقف التي تختلف فيها وجهات نظر الاداريين والفنيين ينشأ الصراع (8) .
ومن الأمور التي يختلف فيها الطرفان هو أن المنفذين ينظرون الى المشكلات من
زواياها السياسية ويتأثرون في قراراتهم بالقيم تأثرهم بالحقائق ، بينما الخبراء يهتمون
بالحقائق والنواحي العلمية ومنها يستمدون الرأي ، وهذا الوضع موجود في كل
المجتمعات .

أسباب سوء الفهم بين الاداريين والخبراء

هناك أسباب كثيرة تدور حول الخلاف أو سوء الفهم بين الاداريين والخبراء
نوجزها في فقرتين :

الفقرة الأولى : بالنسبة للاداريين :

- 1 - أنهم يتولون المناصب الرئيسية ، ومكانتهم أعلى في بعض الدول كأنجلترا .
- 2 - أنهم على اتصال مباشر بالسياسيين حتى عند عرض رأي الخبير .
- 3 - أنهم هم الذين يتخذون القرارات حتى في المسائل الفنية .
- 4 - أنهم غير فنيين أو متخصصين ولا يقدرّون أهمية أبحاث ودراسات الخبراء .

الفقرة الثانية : بالنسبة للخبراء :

- 1 - أنهم أنفقوا سنوات طويلة لاكتساب الخبرة ولا يعوّضون عنها .
 - 2 - أن فرصتهم للترقّي محدودة .
 - 3 - أن آراءهم قد لا يؤخذ بها وخاصة في الأمور المتعلقة بالسياسة العامة ،
والتخطيط ، وفي بعض الأحيان لا يرجع اليهم إلا اذا ساءت الأمور .
 - 4 - أنهم يعملون بالوظائف الاستشارية فقط .
- والواقع أن الاداري بالنسبة للسياسي يعد خبيراً ، بينما يراه الخبير شخصاً عادياً .

(8) مقال د. كاظم حبيب (طبيعة أجهزة الدولة وضرورة التغيير) مجلة الطليعة ، القاهرة ، العدد الخامس ،
السنة الرابعة ، مارس 1968 ، ص 60 وما بعدها .

ويلاحظ أن وحدة الصراع تزداد عادة في فترات التغيير الثوري أو المتطرف فنجد أن القادة السياسيين والاداريين شديداً التحمس لتحقيق انجازات سريعة مبهرة حتى ولو أدى هذا الى بعض التضحيات في التنظيم والأساليب والأموال . وهكذا يرى هؤلاء بأن مشكلات وتحديات التغيير الثوري تكون ذات صبغة سياسية في المقام الأول ، بينما يجد الخبراء أن أصواتهم لا يستمع اليها ، وأن آراءهم وبحوثهم التي سخرت لهذا وقتاً لا تنال الاهتمام الكافي من الاداريين والمنفذين⁽⁹⁾ .

ونلاحظ أخيراً أن النظرة التقليدية الى القائد الاداري تغيرت ، فالمشكلات الرئيسية المعاصرة التي تواجه الحكومات في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية ليست مشكلات عادية أو روتينية ، ومن ثم فهي لم تعد تعتمد في حلها على أشخاص المتصفين بمجرد المعرفة العامة أو النظرة الشاملة .

وهكذا لمواجهة هذه المشكلات المنوطة بالحكومات لدراساتها وفهمها ، الاعتماد على أخصر ذات الطابع العلمي .

وهكذا أصبح العمل الحكومي يستند كثيراً على الدراسات والبحوث العلمية . وفي ظل هذه الظروف أصبح الاداريون يبعدون الخبراء عن الاشتراك في رسم سياسة خوفاً على مناصبهم ونفوذهم⁽¹⁰⁾ .

الاتجاه نحو التكنوقراطية

لقد بادرت الحكومات الحديثة بالاتجاه الواضح نحو التكنوقراطية والمناداة بضرورة التحول عن نظرية «المدير غير المتخصص» ومن الأمثلة البارزة على ذلك ما فعله جون كينيدي عندما أخذ الى جانبه علماء جامعي بيل وهارفارد ليساعدوه على رسم السياسة .

وهذا ما نجده في الدول النامية - ومنها الجزائر - حيث أن المشاريع والخطط الاستراتيجية يقوم بها علماء وفنيون ومتخصصون ، حيث أن الدولة الحديثة تقوم بالضرورة على أساس علمي⁽¹¹⁾ .

(9) د. عبد الكريم درويش ، البيروقراطية والاشتراكية ، المرجع السابق ، ص 297-301 .

(10) أصول الادارة العامة ، د. عبد الكريم درويش ، د. ليلى تكللا ، المصدر السابق ، ص

(11) د. علي عبد المجيد ، الأصول العلمية للادارة والتنظيم ، المرجع السابق ، ص 337 .

وهذا الاتجاه يحتم اختيار متخصصين وفنيين قادرين على القيام بمسؤولياتهم كقيادة اداريين منفذين .

القائد الاداري الأمثل

لكي يكون الشخص ناجحا في عمله كقائد اداري يجب أن يكون مؤهلا علميا أو فنيا للقيادة في مجال تخصصه ، وعليه يمكن توضيح ذلك في مجالين هما :

الأول : أن ندرب المتخصصين على القيادة وباقي النواحي العلمية والادارية وتعميمهم في هذا الاتجاه لنضمن الوصول الى القائد الاداري الأمثل .

الثاني : أن ننمي الاداريين في مجالات عمل منظماتهم الفني بحيث يلمون بالحقائق الأساسية عنه .

وفي رأينا أن الاتجاه الأول هو الأفضل وهو المتبع في معظم الدول .

حيث اتجهت بعض الدول الى اعداد مناهج للدراسات الادارية في مجالات تخصصية ويلتحق بها متخصصون في مجالات معينة كالطب والهندسة . حيث يعدّ الطبيب مثلا في النواحي الادارية ويعنح درجة الماجستير أو الدكتوراه في ادارة المستشفيات .

في الهيئات الاستشارية في الادارة الجزائرية

نتناول في هذا الباب أهم الهيئات الاستشارية في الادارة الجزائرية بصفة عامة ، وذلك في أربعة فصول :

الفصل الأول : الهيئات أو الوحدات الاستشارية الجزائرية في نطاق الوظيفة العامة

الفصل الثاني : المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي

الفصل الثالث : الولاية والبلدية

الفصل الرابع : البيروقراطية والاصلاح الاداري

الهيئات أو الوحدات الاستشارية الجزائرية في نطاق الوظيفة العامة

نتعرض في هذا الفصل الى أثر الفتوحات الاسلامية وطبيعة الشورى في المجتمع الجزائري ، والى دراسة مقارنة للمجلسين الفرنسي والجزائري ، والى دراسة اللجان الادارية والفنية المتساوية الأعضاء وكيفية تشكيلها وتسييرها ، وذلك في أربعة مباحث كما يلي :

- المبحث الأول : أثر الفتوحات الاسلامية على الجزائر
- المبحث الثاني : طبيعة الشورى في المجتمع الجزائري
- المبحث الثالث : دراسة مقارنة للمجلسين الفرنسي والجزائري
- المبحث الرابع : اللجان الادارية والفنية المتساوية الأعضاء .

المبحث الأول أثر الفتوحات الاسلامية على الجزائر

ينطلق البعض في تناولهم التاريخ العربي الاسلامي بالدراسة من رغبة في ايجاد جذور تاريخية لأحداث أفكار أو تشريعات قائمة أو متداولة في العصر الراهن مهملين طبيعة التاريخ في تقديم الحدث والفكرة ، كما تكونت وبلغت نهايتها في عصرها وفي أحيان كثيرة لا يجد هذا البعض ضالته في التاريخ فيشعر بالانكسار وبأن ثمة قصور في تاريخه أو في العملية الاجتماعية لأمته ، ونحن في رسالتنا هذه لانحاول الاجابة عن المعضلة التي توهم البعض بوجودها في شكل تصور الماضي عن مجراه الحاضر ، فمن غير الممكن أن يكون الماضي والحاضر في حدود واحدة من الوعي أو الابتكار ، والا فان تحقيق أمر ما نحن بصدده في دراسة الهيئات الاستشارية في اطارها القانوني في الجزائر يفترض دراسة واعطاء نبذة ولو موجزة عن الشعب الجزائري ابان حقبة من تاريخه حتى ثورته الجبارة التي أدت الى الاستقلال .

ونحن لن نجاري في هذه الدراسة العواطف غير الواقعية التي تقتصر الأحداث لنرى فيها كل شيء فتتحول من حالة التحول والتحويل الى حالة الاجترار والتوقف .

لكننا لن ننكر على الماضي أنه زمن عملية اجتماعية لمجتمعات حية لها حاجاتها وطموحاتها وقدراتها على الابتكار لمجرد أن مبتكراتها لم تحمل نفس المصطلحات المعاصرة . وهذا يسوقنا الى دراسة فلسفة الحكم العربي الاسلامي عبر تاريخنا القومي وفي مراحل انتصاره بالذات ، اذ لكل أمة مزية امتازت بها عبر تاريخها هي بالأساس بنت غناها الحضاري الخاص وطريقها القومي في التطور .

واذا تتبعنا سير التاريخ وأحداثه في الشمال الافريقي ، قبل الفتوحات العربية لوجدنا هذه المنطقة تتخبط في اختلافات دينية ومذهبية وحروب داخلية سالت فيها الدماء وانعدم الأمن وأريققت الحرية وازداد التعسف بحقوق المواطنين وبذلك نفر أهل البلاد من الحكم الأجنبي البزنطي الذي اتسم بالظلم والتعسف ، وهبّ الناس في كل مكان يطالبون باسقاط الحكم البزنطي المبرير .

وعندما جاء الاسلام وانتصر بفتوحاته الجبارة وعلم السكان أن هذه الفتوحات والانتصارات كان دافعها خير البشرية والانسانية في شمال المغرب الافريقي ، وأن هذه الدعوة الاسلامية تهدف الى الانطلاق والتحرر والعدل والرخاء ، عدل ينصف المظلوم واخاء يساوي بين الناس جميعا من نعمة الحياة الكريمة والعيش السعيد . (1) .

وقد نصّ القرآن الكريم على جوهر هذا العدل ووسيلة تحقيقه بآياته الصريحة ، كما جاءت أحاديث الرسول (ﷺ) وأصحابه الكرام واضحة جلية في هذا الصدد .

يقول سبحانه وتعالى ﴿ ان الله يأمر بالعدل ﴾ ، وكذلك قوله ﴿ اذا حكمت بين الناس أن تحكموا بالعدل ﴾ الى غيرها من آيات تنص كلها على روح العدل والمساواة والشورى .

وتسلم الاسلام القمة في هذه الميادين ولم ينافسه تشريع من قبل ولا من بعد ، فليس هناك أروع ولا أبلغ من بيان المساواة والعدل والشورى ولا أدل على أهمية الشورى من أن الله عز وجل أمر باتباعها والسير على هديها ، وسميت سورة كاملة في القرآن باسمها (2) .

وبصفة عامة جاءت مطلقة لصالح البشر جميعا ، فمن قوله تعالى ﴿ يأيا الناس انا خلقناكم من ذكر وأنثى وجعلناكم شعوبا وقبائل لتعارفوا ان أكرمكم عند الله أتقاكم ﴾ . ويقول الرسول (ﷺ) في خطبته في حجة الوداع « يأيا الناس ان ربكم واحد وان أباكم واحد وكلكم لآدم وآدم من تراب ، أكرمكم عند الله أتقاكم لافضل لعربي على عجمي ولا لعجمي على عربي ولا لأحمر على أبيض ولا لأبيض على أحمر الا بالتقوى » (3) .

ومبادئ الاسلام تتميز كما نعلم بالمرونة التي تستجيب للتطور وتساير ركب الزمن وتتماشى مع اختلاف البيئات والأجيال ، انها أصول عامة ثابتة تسير معها جزئيات وتفريعات وتفصيلات متطورة حسب الزمان والمكان ، تلك عظمة الاسلام الذي دعا

(1) أنظر : د . نعمة السعيد ، المغرب العربي ، استعراض للمعالم الحضارية لأقطار المغرب العربي وتطور أنظمتها السياسية ما قبل وبعد الاستقلال ، طبعة دار الحرية للطباعة ، بغداد 1979 ، ص 19 - 20 .

(2) أنظر المصحف الكريم ، سورة الشورى ، مكية ، وهي ثلاث وخمسون آية .

(3) أنظر : الاستاذ فتحي عثمان ، الفرد في المجتمع الاسلامي بين الحقوق والواجبات ، القاهرة الطبعة الأولى ، بدون تاريخ ، ص 1 .

الشعوب في عهد الفتوحات الى تقبل الاسلام عن رضى وعن عقيدة الايمان بـ « أن لا اله الا الله » .

وهكذا أثرت هذه الدعوة الاسلامية الخالدة في نفوس سكان الشمال الافريقي بصورة عامة والجزائر بصورة خاصة ، وأخذت تتجلى لجميع المواطنين من أن الاسلام والشرعية الاسلامية دعوة يراد بها تنظيم الحياة المعاشية والسياسية والاجتماعية حيث وضع الاسلام تشريعات جديدة تكفل سعادة الفرد والمجتمع وهو فريد في بابيه بتقريره للحقوق والحريات ، فالناس سواسية فالقيمة الانسانية لاتفاضل بينهم في هذا المجال الا على أساس كفايتهم وأعمالهم وما يقدمه كل منهم لربه ووطنه وللمجتمع البشري ككل .

والاسلام بهذا المبدأ الرفيع قضى على الطائفية والعنصرية وسائر التفرقة بين الطبقات التي عاشتها شعوب شمال افريقيا قبل دخولها الاسلام حيث آخى بين الناس جميعا ولم يجعل لتفاوت الناس في الاحساب والأنساب واختلافهم في الألوان والأديان والجنسيات أي أثر في المفاضلة بينهم ، فعاش شمال افريقيا موحدا تحت اطار الحكم الاسلامي ومنها الجزائر .

وعندما دخل الشمال الافريقي تحت سيطرة المستعمر الغاشم فمن الطبيعي أن يعمل على هدم المعالم الحضارية العربية الاسلامية مستعينا بكل وسائل التعسفية . ومن جملة ذلك احلال لغته محل لغة البلاد فأنشأ نظام الحماية وأجهزة فرنسية مختلفة اللغة والروح والهيكل .

وعندما تمكن المستعمر من احتلال البلاد ركّز على تقوية اللغة الفرنسية وجعلها لغة الادارة والتخاطب ، ومنذ ذلك اليوم ابتدأت المحنة الكبرى للغة العربية التي كانت هي اللغة السائدة بهذا الجزء من الوطن الاسلامي العربي والمهيمنة على الحياة العامة وخاصة في المراكز الحضرية والسهول .

ولم يكتف المستعمر من جعل لغته اللغة الرسمية في المعاملات وانما اتجه الى سياسة الفرنسة للمواطنين والادارة ودعمها عن طريق اصدار القوانين والتشريعات الفرنسية لطمس المعالم الحضارية العربية الاسلامية والقضاء على كل التشريعات التي جاء بها الاسلام .

والغرض من ذلك كما يبدو أن هذه القوانين والتشريعات التي وضعها المستعمر

لتحل محل القوانين والتشريعات الاسلامية المعمول بها في الجزائر⁽⁴⁾ ماهي في الحقيقة
الا خطوة أولى في طريق القضاء⁽⁵⁾ على التشريع الاسلامي وفتوى المشرعين ،
ولا نحتاج أن نقول بأن الشعب الجزائري برمته ولا سيما الفئة المثقفة والطليلة من رجال
الدين قد قاوموا القوانين والتشريعات الجائرة التي سنّها المستعمر ، حيث قاموا
بالمظاهرات وأظهروا سخطهم عليها في كل مكان ، وكانت هذه المقاومة بمثابة صمود أمام
التحدي الفرنسي .

(4) فقد عزم المستعمر على اصدار قانون خطير يعمل بمقتضاه على اخراج طائفة مهمة من المواطنين المسلمين
عن أنظمة الدين الاسلامي وقواعد الشريعة الاسلامية السحاء وذلك بسن قوانين عرفية للقبائل البربرية تعتمد
على تدوين كل الأعراف الجاهلية التي كانت سارية المفعول بمختلف المناطق البربرية وعلى عدم السماح
للبرابرة - بالتقاضي فيما يخص الأحوال الشخصية والميراث - أمام القضاة الشرعيين .

(5) أنظر : د. نعمة السعيد ، المغرب العربي ، المصدر السابق ، ص 56 - 57 .

وكذلك أنظر : د. عبد الرحيم سلامة ، اللغة والتراث والحضارة الدار البيضاء ، بدون تاريخ ، ص 21 وما
بعدها .

المبحث الثاني طبيعة الشورى في المجتمع الجزائري

سبق أن أوضحنا المدلول اللغوي الاصطلاحي لكلمة الشورى بأنها تبادل الرأي ، فشورى بهذا المعنى ليست بعيدة عن نشأة الاجتماع الانساني ، واذا كانت المرحلة التي سبقتها التطور الاجتماعي للجزائر شهدت كلا نمطي المجتمع الحضري والبدوي ، وعليه يجب أن نفترض مسبقا أن هذين النمطين شهدا مستوى معيناً من تبادل الآراء ، ولكن هذا لا يعنينا فنحن في هذه الدراسة لانتبغ شكل ممارسة تلك الأنماط لتبادل الآراء ولا اشكل التنظيمي لممارستها وانما نبحث عن التاريخ العربي الاسلامي في مرحلة انتصار . وعندما نقف أمام الاسلام كأعلى مراحل الانتصار المتحققة في التاريخ العربي فاننا يجب أن ندرك مقدار التجديد في ثورة الشعب الجزائري وحجم التواصل والتمثيل بينهما وبين حقبة التاريخية التي سبقتها . ولو كانت في حدود .

ويتضح لنا جليا بأن الجزائر لها هيئات استشارية في ميادين مختلفة تشارك بأراء بحية في اطار المشورة (1) .

وهذا ما سيحظى من عندنا بدراسة علمية مركزة في استجبال كل قوى الأمة ومكاناتها الروحية والمادية في النمو الحضاري والتي أبرزها بناء الانسان الجديد الذي نحتاجه المرحلة التاريخية الجديدة في مثل هذا النهوض الحضاري الشامل ، كان لابد من حل اشكالية الانسان الجزائري .

ففي مرحلة ما قبل الاسلام كان التنظيم القبلي قد طغى وشمل حتى المجتمعات متحضرة وكثرت تقاليد وحتوت بقوتها الفرد . ولم يعد قادرا على الانفصال عنها فلقد مثلت تلك الفترة تجانس المجموع الذي تم احتوائه في البناء القبلي الى حد بعيد ، كما تكشف ضيقه أيضا ولأن مثل الطغيان المجموع فلم تعد فيها للفرد مكانة أو دور في

(1) د . عبد العزيز الدوري ، النظم الاسلامية ، طبعة بغداد الأولى ، 1950 ، ص 7 ، 25 ، 28 . حيث يتم في هذه الصفحات الى أثر التقاليد العربية في تجربة العرب في المشورة قبل الاسلام .

صنع قيمتها ، ولأنها كانت حياة مادية مجردة مغرقة في جزئيتها ، فقد عاش فيها الفرد أسير حضارة معزولا عن الزمان والمكان ، فلما جاء الاسلام وجد أنه لكي يحطم البناء القبلي عليه أن يبرز شخصية الفرد وينمي احساسه بالحرية ثم يعود ليشكل من كل الأفراد الأحرار المبدعين عن المجتمع الجديد الذي يستمد قيمه من الفرد الذي يخلقها بنفسه ، فاذن الاسلام هو الذي كشف عن قيمة فردية الانسان وكيفية تنميتها وإعادة تركيب المعادلة الاجتماعية بدلا من أن يكون المجتمع قائما على سحق الفردية أصبحت مشاركة الفرد أساس البناء الاجتماعي .

ضمن هذا السياق لم تبقى خبرة تبادل الرأي المحدودة التي مثلت ارادة القيادة القبلية في حدود مفاهيمها وأهدافها كممارسة ، فروح الجماعة في مجتمع يقوم على أساس ايديولوجي له نظرتة الشاملة .

تفرض بالضرورة شكلا جديدا للموقف الفردي ولمستوى الشعور نحو الجماعة ومن هذا المنطلق أصبحت الشورى الفلسفة الأساسية التي يركز عليها النظام الاجتماعي الذي صنعه حركة الأمة وحاجتها في الاسلام ، هذه الفلسفة هي التي تضع لنا في التطبيق هدف تنمية الانسان الجزائري في شكل تفجير للابداع وتعزيز للبناء النفسي للمجتمع الجزائري .

وتأسيسا على هذا تصبح الشورى موقفا مبتكرا وتعبيرا عن حاجة قائمة في المستقبل الذي تصنعه الثورة الجزائرية وليست استعارة مجردة من مرحلة ما قبل الثورة .

أنواع وأصناف الاستشارات في الجزائر

تعتبر الاستشارة - كما قلنا سابقا - من أهم العمليات الحيوية في مجال الإدارة لأن الاستشارة تساعد كل انسان على الاستعانة بآراء أهل الخبرة والممارسة ، والاستفادة من مهارات أصحاب المعرفة الفنية ، فان هذا النقص يمكن تفاديه عن طريق المختصين في بقية مجالات المعرفة والمهارات الفنية المختلفة .

وهؤلاء المختصون - الذين نحن بصددهم - هم المستشارون الإداريون ، وبإمكاننا أن نقول عنهم بأنهم أولئك الأشخاص أو الأفراد المؤهلين بتكوينهم العلمي والتجربة

العملية ، وأسلوب الأداء الشخصي والذي نعني به طَرَق العمل المشيرة ، والمقدرة على اقناع الأفراد المتعاونين بالاخلاص في العمل والتفاني في تقديم الخدمات والالتزام بالوعود والعقود المتفق عليها ، والتي لها ارتباط وثيق بالتنظيم ، والتخطيط ، والتوجيه ، والمراقبة ، وسير العمل بأية مؤسسة (2) .

فالمستشار يقوم بتقديم الخدمات الى المؤسسة بصفته انسانا محايدا ، موضوعيا ، كما أنه يتخبر عن غيره أنه لا ينتمي بالضرورة الى المؤسسة التي يقدم اليها الاستشارة ، ولا يرتبط بأعمال المؤسسة في الماضي ، وإنما يفكر بطريقة بناءة ومتطورة حول مستقبل المؤسسة (3) .

وبالإضافة الى ما ذكرناه آنفا عن الاستشارة التي تتم في اطار مهنة معينة ، نتعرض لأنواعها وأصنافها ، لأن أوضاع كل دولة والكفاءات المتوفرة بها هي التي تحكم في عملية الاستشارات ، فاذا نظرنا الى هذا الموضوع من جانب الجهات التي يمكنها أن تقدم الاستشارات في الجزائر ، فإننا نستطيع أن نقسمها الى مايلي :

1 - الاستشارات الداخلية : أي الاستشارات التي تأتي من داخل الجزائر (المؤسسات وماشائها) .

2 - الاستشارات الخارجية : أي الاستشارات التي تأتي من خارج الجزائر سواء كانت هذه الاستشارات من دولة معينة ، أو من مجموعة دول أو من منظمة دولية تضم مجموعة من الدول .

3 - الاستشارات التي قد تجمع بين النوعين المشار اليها أعلاه ، وفي هذه الحالة تستعين المؤسسة المحلية بمستشارين منها ، يعاونهم في عملهم الاستشاري مجموعة من الخبراء الاستشاريين الذين يأتون من الخارج .

أما اذا نظرنا الى الجانب الوظيفي للاستشارات ، فإن الأمر يختلف ، ففي هذه الحالة يمكننا تصنيف الاستشارات وترتيبها الى ما يأتي :

(2) أنظر تفصيل هذا الموضوع : محمد عبد الرحمن ، دور الاستشاريين في التنظيم ، القاهرة ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث ، 1978 .

(3) أنظر : اللقاء العلمي حول تطوير مهارات الاستشاريين ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، عمان 1986 ، ص 2 .

1 - الاستشارات التي تتطلب مهارات فريدة من نوعها : هذا النوع من الاستشارات يمتاز بالنجاح الباهر الذي يحققه أي خبير في ميدان اختصاصه ، بحيث يصبح هو المرجع الأول في ميدان عمله الناجح (4) .

2 - الاستشارات التي تتطلب تدعيم الاطارات الموجودة ، هذا النوع من الاستشارات ، الغرض منه ، التغلب على النقص الموجود في الموظفين الأكفاء الذي تسند اليهم مهام معينة ينجزوها في وقت محدد .

3 - الاستشارات ذات الرأي المستقل : ونعني بها الحصول على رأي آخر مستقل للتأكد من سلامة الدراسات السابقة والآراء المقدمة بشأن أي مشروع . وميزة هذا النوع من الاستشارات ، أنه تعتبر مراجعة لاستشارة سابقة تساعد على معرفة آراء أخرى ، والتعرف على الأخطاء التي يمكن التخلص منها قبل فوات الأوان .

، - الاستشارات التي تسمح بقيام اجراءات تنظيمية بتحسين الأداء الوظيفي ، وهذه عملية تتطلب النظر في طرق العمل ونوعية الاتصالات الموجودة بين الأفراد العاملين .

والملاحظ في هذا الصدد هو أن المشكل الأساسي الذي يواجه أي عمل استشاري هو ن حل أي مشكل لا يمكن أن يتم بمعزل عن مشاكل أخرى مرتبطة بالمشكل الذي حاول أن يجد حلا له ، ولهذا فالمستشار اللبق هو الذي يحدد مقدما من هي الجهة التي نحكم وتؤثر في مصير الاستشارة أو الاقتراحات التي تقدم لحل المشاكل المقدمة للبت بها ، فدوره الحقيقي يتمثل في تقديم الحلول العملية التي تكون أساسا لحل المشكل .

ثم أن العمل الاستشاري لا يتوقف نجاحه على تقديم الاقتراحات البناءة فقط بقدر ما يتوقف على اعطاء معنى وتبرير منطقي للتغيير الذي يتم بقصد تحسين الأوضاع خدمة الصالح العام .

فالأفراد ونظرتهم لأي عمل مقترح مسألة لا يمكن فصلها عن الاطار العام لأية استشارة ، فاذا لم يستوعب الأفراد عمليات التغيير ، فان الآراء السديدة التي يقدمها الاستشاري لا يمكن أن تحقق أية نتيجة ايجابية مضمونة العواقب (5) .

(4) أنظر : باسم الحجيري ، الاستشاري ومقومات العمل الاستشاري ، بغداد ، مجلة التنية الادارية ، المركز القومي للاستشارات والتطوير الاداري ، أفريل 1976 ، ص 50 و 55 .

(5) أنظر : اللقاء العلمي حول تطوير مهارات المستشارين ، المصدر السابق ، ص 5 و 7 .

المبحث الثالث دراسة مقارنة للمجلسين الفرنسي والجزائري

المجلس الأعلى للتوظيف العامة في فرنسا

وهو هيئة تأديبية عليا ، ويشكل من رئيس الوزراء أو من ينوب عنه ، ومن
28 عضوا من بين العاملين الدائمين ، يختار نصفهم بناء على عرض المنظمات النقابية
الأكثر تمثيلا للعاملين ، وتختار الإدارة وحدها النصف الآخر ويعين الجميع بمرسوم
يصدر بعد موافقة مجلس الوزراء لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد .

فإذا أصدرت اللجنة الإدارية المشتركة رأيا ثم رفضت السلطة الإدارية أن تأخذ
بـ الرأي وأوقعت على العامل بالمخالفة له عقوبة تأديبية غير عقوبات الانذار واللوم
كنخب الاسم من كشف الترقية والوقف عن العمل مدة لاتزيد عن ثمانية أيام كان
تصل بعد موافقة اللجنة الإدارية المشتركة التظلم من قرار الجزاء الصادر بالمخالفة
فـ أمام المجلس الأعلى للتوظيف العامة ، وهذا الأخير لا يصدر في التظلم قرارا نهائيا
من مجرد توصية الى الجهة الإدارية برفع الجزاء أو بتخفيفه ، وللعامل دائما أن يطعن
بـ إلغاء أو بالتعويض في قرار الجزاء النهائي باعتباره قرارا اداريا عاديا ، سواء صدر
القرار دون تدخل من الهيئتين أم بعد تدخل أحدهما أو كليهما ، ويقدم الطعن الى
الهيئة الإدارية الاقليمية المختصة ما لم يكن العامل معينا بمرسوم اذ يختص بنظر الطعن
مجلس الدولة وحده (وفقا لأحكام المرسوم المؤرخ في 1953/9/30 المعمول به
اعتبارا من 1954/1/1) .

وخلاصة القول أن أحكام التشريع الفرنسي - السلطة التأديبية ما يأتي :
- يجمع القانون الفرنسي بين النظامين الإداري وشبه القضائي ، فهو يأخذ من الأول
حق السلطة الإدارية منفردة في توقيع بعض العقوبات (الانذار واللوم) ومن الثاني

(1) مقال د . عب7الفتاح حسن ، مجلة العلوم الإدارية سنة 7 عدد 1 أبريل 1965 ، ص 15 - 16 .

أن باقي العقوبات لا يجوز توقيعها الا بعد استطلاع رأي هيئة معينة حددها المشرع .

- يصدر القرار التأديبي دوما من الجهة الادارية وبمقررتها الكاملة ، فاللجنة الادارية المشتركة والمجلس الأعلى للوظيفة العامة لا يصدر بها قرار الجزاء ، بل يصدران رأيا استشاريا للادارة أن تتبناه أو تطرحه .

وأخيرا للعامل بجانب الضمانات التي يقررها نظام الموظفين ضمانة أخرى يستمدّها من تنظيم القضاء الاداري الذي يجيز له الطعن في القرارات الادارية عموما بالالغاء أو بالتعويض أمام القاضي المختص ، كما يجوز وفقا للتشريع الفرنسي فصل العامل بمرسوم بغير الطريق التأديبي ، وهذا ينصرف الى فئات معينة من العاملين حددها مرسوم 1959/3/31 ولا يجوز استخدامه الا بعد تمكين العامل من الدفاع عن نفسه .

المجلس الأعلى للوظيفة العمومية الجزائرية

يعتبر المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في النظام الجزائري هيئة (أو وحدة) ادارية استشارية في مجال الوظيفة العامة ، وكل ما يتعلق بها ، وخاصة ما يتصل ويتعلق بشؤون العاملين في الدولة الجزائرية (2) .

ولدراسة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في الجزائر لابد من دراسة تكوين وتشكيل هذا المجلس ، ثم دراسة اختصاصاته ، ثم تكييف طبيعة هذه الاختصاصات .

تشكيل المجلس الأعلى للوظيفة العمومية

يتألف المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في النظام الجزائري من رئيس المجلس وأربعة عشر عضوا ، نصفهم يمثل الادارة والنصف الآخر يعين من قبل الحزب (حزب

(2) ملاحظة من قراءة وتأمل النصوص والمبادئ القانونية المتعلقة بانشاء وتنظيم المجلس الأعلى للوظيفة العمومية الجزائرية أنه لا يدخل في اختصاصه دراسة وإبداء الرأي والنصح في مسألة السياسة العامة للوظيفة العامة في النظام الجزائري عكس ما هو مقرر للمجلس الأعلى للوظيفة العامة الفرنسي .

وتنصّب جل الاختصاصات الاستشارية في مجال شؤون وأوضاع العاملين العمومية . أنظر المادة 12 من الأمر رقم 66 - 133 ، الصادر بتاريخ 2 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وكذا المادة الأولى من المرسوم رقم 66 - 142 الصادر بتاريخ 2 جوان 1966 والمتعلق بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية في الجزائر .

جبهة التحرير الوطني) . ويتم تعيين أعضاء المجلس الأعلى للوظيفة بواسطة مرسوم (3) .

والأعضاء السبعة الذين يمثلون الإدارة في المجلس الأعلى للوظيف العمومي يتألفون من :

- مديرية الوظيفة العمومية .
- مديرية الميزانية والمراقبة بوزارة المالية والتخطيط .
- خمس مديرين للإدارة المركزية تكون من ضمن اختصاصاتهم تسيير شؤون الموظفين أو دراسة الأوضاع والمسائل التي تتصل بهم باعتبارهم موظفين عموميين (4) .
- ومدة عضوية المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في النظام الجزائري سنتان قابلة لتجديد (5) ، ويفقد العضو صفة عضوية المجلس الأعلى للوظيفة العمومية بمجرد فقدته للصفة والدرجة الوظيفية التي أهلته لهذه العضوية (6) ، ويعين عضو جديد في المجلس الأعلى للوظيفة العمومية خلال شهر واحد خلفا للعضو الفاقد لصفة العضوية بسبب لاستقالة أو الوفاة أو فقدته للصفة والدرجة الوظيفية التي أهلت العضو لكسب صفة عضوية المجلس الأعلى للوظيفة العمومية (7) .

نظام تسيير وإدارة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية

يجتمع المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في دورتين على الأقل خلال السنة الواحدة مدعوة من رئيس المجلس الأعلى للوظيفة العمومية ، ويشترط لصحة شرعية انعقاد اجتماعات المجلس الأعلى للوظيفة العمومية حضور ثلثي الأعضاء أي حضور الأغلبية المطلقة (8) .

(3) أنظر المادة 2 من المرسوم رقم 66 - 142 الصادر بتاريخ 2 جوان 1966 والمتعلق بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية .

(4) أنظر المادة 2 من المرسوم المشار إليه سابقا .

(5) المادة 3 من المرسوم المذكور .

(6) المادة 4 من نفس المرسوم .

(7) المادة 5 من نفس المرسوم .

(8) المادة 7 من المرسوم المذكور أعلاه ، يرأس المجلس الأعلى هذا رئيس الحكومة أو الوزير المكلف بالوظيفة العمومية .

وتدار الجلسة - بواسطة رئيس المجلس الأعلى للوظيفة العمومية - ويتوجب عليه أن يمسك بنفسه محضر المداولات⁽⁹⁾ وتعاون الرئيس في ادارة المجلس الأمانة العامة للمجلس الأعلى للوظيفة العمومية الجزائرية⁽¹⁰⁾ .

اختصاصات المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في النظام الجزائري

يختص المجلس الأعلى للوظيفة العمومية باعتباره أعلى هيئة إدارية استشارية في نظام قانون الوظيفة العامة في النظام الجزائري بدراسة كل ما يتعلق بالسياسة العامة للوظيفة العامة المتعلقة بأوضاع وشؤون العاملين العموميين المحكومين بالقانون الأساسي العام للوظيفة العامة ، مثل سياسة الأجور ، وسياسة التكوين ، وكل مسألة ذات صبغة عامة تهم كل الموظفين العموميين ، فالمجلس الأعلى للوظيف العمومي لا يختص بدراسة الحالات والمسائل الفردية والذاتية للموظفين العموميين ، بل يختص بدراسة وابداء الرأي في الأمور والأوضاع ذات الصبغة والطابع العام التي تهم كل فئات وطوائف الموظفين العموميين في الدولة⁽¹¹⁾ . وكذا تسبق عناصر السياسة العامة للوظيفة العامة في الدولة الجزائرية .

تكييف طبيعة اختصاصات

المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في النظام الجزائري

تعتبر كل اختصاصات المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في الجزائر اختصاصات استشارية بحتة فقط ، فهكذا تنحصر وظائف اختصاصات المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في الدراسة والبحث في عناصر ومقومات السياسة العامة للوظيفة العمومية في الجزائر ، وتقديم التوصيات والآراء والنصح والارشاد ، وتقديمها الى الأجهزة والهيئات

(9) المادة 9 من المرسوم السابق الاشارة اليه .

(10) المادة 8 من المرسوم السابق الاشارة اليه .

(11) المادة 12 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، والمادة 1 من المرسوم المتعلق بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية ، وانظر كذلك المذكرة التفسيرية للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التي تقرّر : في الفقرة الاخيرة من ص 5 والفقرة الاولى من ص 6 هذه الحقيقة مؤكدة : « لا يمكن أن ترفع اليه كل مسألة ذات طابع عام تهم الموظفين ، ويستشار في بعض الحالات لزوما في مخالفات القوانين الأساسية الخاصة لأحكام القانون الأساسي العام ، وأخيرا يمكن له أن يبدي توصيات في كل مسألة تهم الوظيفة العمومية » .

التفذية التي تملك صفة اتخاذ القرار النهائي والبات .

فأعمال وتوصيات ودراسات المجلس الأعلى للوظيفة العمومية غير ملزمة للأجهزة والسلطات الادارية المختصة باصدار القرارات النهائية والباتة في مجال الوظيفة العامة في الجزائر ، الا اذا تبنتها هذه السلطات والأجهزة وصاغتها في قوانين وقرارات نهائية وملزمة ، ومن ثم كان المجلس الأعلى للوظيفة العمومية هيئة ادارية استشارية في نظام الاداري الجزائري (12) .

(12) ... يسدى المجلس الأعلى آراءه ويقدم التوصيات التي يراها ضالحة وذلك في صلاحياته التي منحت له بموجب هذه المادة . الفقرة الثانية من المادة الأولى من المرسوم المتعلق بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية . أنظر كذلك المذكرة التفسيرية للمرسوم الأساسي العام للوظيفة العمومية التي تقرر هذه الحقيقة مؤكدة : « ... وقد تم الاعتراف لهذا المجلس بثلاثة أنواع من الاختصاص كلها استشارية لا غير » ، ص 5 من المذكرة التفسيرية .

المبحث الرابع

اللجان الادارية المتساوية الأعضاء واللجان الفنية المتساوية الأعضاء

تعد اللجان الادارية المتساوية الأعضاء واللجان الفنية المتساوية الأعضاء من الهيئات والتنظيمات الادارية الاستشارية الدائمة في النظام الاداري الجزائري على مستوى الوظيفة العامة ، وفي نطاق قانون الوظيفة العامة فقط .

وعلى الرغم من أن هناك نقاط خلاف بين نظام اللجان الادارية المتساوية الأعضاء ، واللجان الفنية المتساوية الأعضاء من حيث طبيعة وكيفية تمثيل الموظفين العامين في هذه اللجان ، ومن حيث نطاق وطبيعة اختصاص كل من اللجان الادارية المتساوية الأعضاء واللجان الفنية المتساوية الأعضاء .

اذ أن اللجان الادارية المتساوية الأعضاء يمثل فيها الموظفون العامون بصفة شخصية ومباشرة ، ومهامها واختصاصاتها تنصب على المساعدة في حل المسائل والمشاكل الخاصة والفردية المتعلقة والمتصلة بالموظفين فقط ، التعيين والترقية والنقل والتأديب ... الخ ، دون المساهمة والمشاركة في تسيير وإدارة المرافق والمؤسسات العامة .

بينما نجد أن اللجان المتساوية الأعضاء يمثل فيها الموظفون العامون بواسطة غير شخصية وغير مباشرة ، أي بواسطة ممثليهم فقط ، كما أن اختصاصات ومهام اللجان الفنية المتساوية الأعضاء تنحصر فقط في تقديم الرأي والمشورة في الشؤون الخاصة والفردية للموظفين العموميين مثل التعيين والنقل والترقية والتأديب فقط ، بل يدخل في اختصاصها الاستشاري المساهمة والمساعدة في تسيير وتنظيم المرافق والمؤسسات العامة التي يعملون بها .

على الرغم من هذا الاختلاف بين اللجان الادارية المتساوية الأعضاء واللجان الفنية المتساوية الأعضاء ، فإن المشرع الجزائري قد وحد عملية تنظيمها ، اذ يخضعان لتنظيم موحد بواسطة مرسوم واحد هو المرسوم رقم 66-143 المؤرخ في 2 جوان 1966 ، ولذلك كانت دراستهما معا في فصل واحد شامل لعناصر ومقومات نظامهما ، فالكلام

من اللجان الادارية المتساوية الأعضاء في هذا الفصل هو ذات الكلام عن اللجان
لجنة المتساوية الأعضاء (1) .

تشكيل اللجان الادارية المتساوية الأعضاء واللجان الفنية المتساوية الأعضاء

تختلف النظم القانونية فيما بينها اختلافا كبيرا في معالجة المخالفات التي يرتكبها
الوظف العام أثناء ممارسته لمهام وظيفته نظرا لأن السياسة التشريعية في كل بلد من
البلد تتأثر بالأوضاع السياسية والاقتصادية القائمة في المجتمع الذي تحكمه .

في الدول الاشتراكية - وفي مقدمتها روسيا السوفيتية - تعتبر في كثير من
الأحوال أن مجرد إهمال أو تقصير الموظف العام في ممارسة مهام وظيفته جريمة جنائية
تسبب توقيع عقوبة جنائية .

في حين أن المجتمعات الرأسمالية تعتبر انحراف الموظف في أثناء تأدية وظيفته مجرد
مجرد نكفي فيه بالعقوبة التأديبية ، إلا أن هذا لا يعني أن هناك بعض المخالفات
التي يرتكبها الموظف العام أثناء تأدية وظيفته في المجتمعات الرأسمالية تعتبر في ذات
نفس الوقت جريمة يحاسب عليها وفقا لقانون العقوبات ، بيد أنه من المتفق عليه فقها
في الدول الرأسمالية والاشتراكية أن الجريمة التأديبية مستقلة استقلال تاما عن
الجريمة الجنائية والمدنية ، وذلك نظرا لاختلاف العقوبة الجنائية عن العقوبة التأديبية
من حيث طبيعتها ، ويظهر هذا الاختلاف في أن كثيرا من انحرافات الموظف العام
تعد خطا تأديبية دون أن تكون جريمة جنائية ، والعكس كذلك .

موضوع الجريمة التأديبية يختلف عن موضوع الجريمة الجنائية ، فلكل منهما مجاله
وآثاره . فالجريمة التأديبية أساسها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته بينما الجريمة
الجنائية أساسها خروج المتهم على المجتمع فيما تنهي عنه القوانين الجنائية .

(1) نظر المذكرة التفسيرية المشار إليها سابقا ، ص 6 . وأنظر المادة 13 من القانون الأساسي العام للتوظيف
نفسه . وأنظر المرسوم رقم 66 - 143 الصادر بتاريخ 2 جوان 1966 المتعلق باللجان الادارية المتساوية
الأعضاء واللجان الفنية المتساوية الأعضاء .

كما تختلف الجريمة التأديبية عن الجريمة المدنية حيث أن المتفق عليه فقها وقضاء ، أن المسؤولية المدنية تترتب على كل خطأ مهما كان تافها (2) متى تترتب على ذلك ضرر ، في حين أن المسؤولية التأديبية تقتضي قدرا معيناً من الإهمال ، فدرجة الخطأ في المسؤولية التأديبية أشد منها في حالة المسؤولية المدنية .

ونظام التأديب مستقل استقلالاً تاماً عن النظام الجنائي ، وفي أحكام القضاء التأديبي والإداري سواء في فرنسا أو الجزائر أو مصر .

وعلى الرغم من التسليم بالطبيعة العقابية لنظام التأديب (3) إلا أنه لا يختلط مع العقاب الجنائي ، فهذا الأخير عام يسري على جميع الأفراد بما في ذلك الموظفين ، وهو يتدخل بالنسبة للأفعال والتي لا ترتبط بممارسة وظيفة ما ، ويؤدي إلى توقيع جزاءات تمس المتهم ليس في وظيفته ، بل في حريته وملكيته . بعكس النظام التأديبي فهو لا ينطبق إلا على الموظفين العامين واختلاف العقابين يؤدي إلى استقلالهما ويظهر هذا الاستقلال في العديد من التصرفات التي يمكن أن تكون أخطاء تأديبية دون أن تكون جرائم ، وكذلك العكس (4) .

ولا يجوز الخلط بين السلطة التأديبية والمحاكمة الجنائية ، وإذا كان لا يثور شك في أن النظامين التأديبي والجنائي نظامان للعقاب والإرهاب بقصد كفالة احترام قيم جماعة معينة إلا أن كلا منهما مستقل في غايته وجزائه ، ولهذا السبب تعتبر المسؤولية التأديبية مستقلة عن المسؤولية الجنائية وإن تولدت عن نفس الفعل (5) .

وفي كثير من الأحيان تقوم المخالفة التأديبية تهمة قائمة بذاتها مستقلة عن التهمة

(2) أنظر المادة 124 من القانون المدني الجزائري .

(3) القانون السوفييتي : يقرر عقوبة الحبس بحد أقصى قدره عشرين يوماً على بعض المخالفات التأديبية .

(4) أندري دي لوبادير : المطول في القانون الإداري ، طبعة 1962 ص 706 .

(5) فالين : المطول في القانون الإداري .

الجنائية ، قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته أو مقتضياتها أو كرامتها ، ويجب أن يقوم بأداء العمل المنوط به بدقة تحول دون الوقوع في الخطأ⁽⁶⁾ .

ولا يستهدف التأديب مجرد معاقبة الموظف المخطيء بل يرمي الى سد الثغرات والحيلولة دون وقوع الخطأ مستقبلا .

ان الجريمة التأديبية تنفعل بالطابع الطائفي ، وان الهوة التي تفصل بين القانون التأديبي وقانون العقوبات أكثر ما تكون اتساعا في هذا العنصر من عناصر التأديب . والحقيقة أنه وان ابتعدت الجريمة التأديبية في مضمونها عن الجريمة الجنائية لاختلاف طبيعة المصالح التي يحميها كل من النظامين التأديبي والجنائي ، الا أن النظام القانوني للجريمة التأديبية قد انفعل الى حد كبير بالقانون الجنائي . وفي عبارة أخرى ، أن الجريمة التأديبية قد تأثرت بفكرتي السلطة والعقاب ، وان كان تأثير دور السلطة أقوى وأعمق ، فتقوم السلطة في نطاق التأثيم بدور هام حيث تتمتع جهات التأديب باختصاص تقديري واسع في اعتبار أفعال بذاتها أو عدم اعتبارها جرائم تأديبية لتقدير جهات التأديب ما اذا كان تصرف ما ينطوي أولا ينطوي على اعتداء على النظام المقرر في حدود جماعة بذاتها ، ولئن صار من المبادئ المقررة الا أن اختصاص جهة التأديب بأسباب صفة الذنب على تصرف ما ليس اختصاصا مطلقا أو تحكما - حيث يدخل في سيطرة القضاء الرقابة على تقدير جهات التأديب في هذا المجال - الا أن هذا لا ينفي تمتع جهة التأديب بسلطة شبه تشريعية في خلق أوصاف الذنب الإداري ، بغض النظر عن رقابة لاحقة من جانب القضاء في التأكد من عدم الانحراف أو التعسف .

غير أن الجريمة التأديبية لا تعتبر من اطلاقات السلطة، وانما هي تنفعل بالنظام الجنائي سواء في حدودها الظاهرية «متأثرة بفكرة الشرعية» أو في مضمونها وأخطر وجوه الانفعال هو بدون شك تطلب انطواء الجريمة التأديبية على معنى الاثم أو الذنب، وان كانت مادة الاثم ذاتها من المرونة والتنوع بحيث يصعب ضبطها دائما على نحو ما تضبط الجرائم الجنائية بأركانها المحددة والمعروفة، ولقد قيل بحق أن النظام هو روح كل تنظيم، وأنه فكرة لا غنى عنها في الوظيفة العامة التي لاتعدو أن تكون تنظيما

(6) د . محمد عصفور : الجريمة التأديبية للموظف العام ، طبعة 1963 .

رئاسيا ، فبدون التنظيم لاتقوم للوظيفة العامة قائمة ، واذا كان النقاش قدثار في شأن التحقيق من مبدأ السلطة ، الا أن أحدا لم ينكر تطبيق المبدأ بصفة مطلقة غير أن فكرة السلطة كجوهر لنظام التأديب مجرد أساس تتحدد بمقتضاه سلطة التأديب ، وانما هي تحدد كذلك فكرة الخطأ التأديبي ذاتها (7) .

لقد نصت المذكرة التفسيرية للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائرية على مبدأ وجود هذه اللجان والهيئات الاستشارية في مجال الوظيفة الادارية (8) .

تشكل وتؤسس لجان متساوية الأعضاء في كل الادارات والمرافق العامة والهيئات والمؤسسات المحلية والمؤسسات والهيئات العامة التي تستخدم طوائف الموظفين العموميين المحددين بواسطة المادة الأولى من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائرية الصادر بموجب الأمر رقم 66 - 133 بتاريخ 2 جوان 1966 (9)

فهكذا تؤسس لكل هيئة من الموظفين العموميين الداخلين في سلك وظيفي واحد لجنة متساوية الأعضاء على مستوى الادارات والمرافق العامة والهيئات والمؤسسات المحلية والهيئات والمؤسسات العامة - كما سبقت الاشارة - وذلك بواسطة قرار اداري مشترك بين وزير الوظيفة العامة والوزير المختص (10) .

(7) د . محمد عصفور : ضوابط الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة ، مجلة العلوم الادارية « السنة الخامسة » ، العدد الأول ، يونيه 1963 ، ص 33 - 34 .

(8) « يمثل الموظفون بالتساوي مع الادارة في اللجان المتساوية الأعضاء المكلفة بالتدخل بصفة استشارية في التدابير المتعلقة بتعيين الموظفين وبتنقيطهم وبتزقيتهم وتخصيصهم ونظامهم التأديبي . ان اللجان المتعلقة المتساوية الأعضاء التي يخضع تأليفها لنفس المبادئ تمكن ممثل الموظفين من ابداء رأيهم في المسائل المتعلقة بتنظيم وتسيير الادارات أو المصالح التي ينتمون اليها » . الفقرتان الأولى والثانية . من المذكرة الايضاحية للقانون الأساسي العام للوظيفة العامة الجزائرية . وانظر المادة 13 من القانون الأساسي العام المذكور التي تقرر « تحدث الادارات والمصالح والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية المشار اليها في المادة الأولى أعلاه ، لجنة أو عدة لجان متساوية الأعضاء يمكن استشارتها في المسائل الفردية التي تعني الموظفين ، كما تحدث لجان تقنية متساوية الأعضاء تكون على بينة من المسائل التي تختص بها والمتعلقة بالتنظيم وبسير المصالح ولا سيما بالتدابير التي ترمي الى تحديد الطرق التقنية للعمل تشتمل هذه اللجان بالتساوي على ممثلي الموظفين وممثل الادارة . ويحدد اختصاص وتشكيل وسير هذه اللجان المتساوية الأعضاء واللجان الفنية المتساوية الأعضاء بموجب مرسوم » .

(9) أنظر المادة 13 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة في الجزائر ، وأنظر المادة الأولى من المرسوم رقم 66 - 143 الصادر بتاريخ 2 جوان 1966 والمتعلق باللجان المتساوية الأعضاء .

(10) أنظر المادة الثانية من المرسوم رقم 66 - 143 المشار اليه سابقا .

وتتألف كل لجنة متساوية الأعضاء من عدد من ممثلي الادارة العامة للمرفق أو المصلحة أو المؤسسة أو الهيئة المراد تأسيس اللجنة المتساوية الأعضاء بها ، وعدد مماثل من الموظفين المرسمين المنتخبين من قبل زملائهم الموظفين ، برئاسة رئيس المصلحة أو المرفق أو المؤسسة .

وتدوم مدة العضوية في اللجنة سنتين قابلة للتجديد⁽¹¹⁾ .

ويتم اختيار ممثلي الادارة في اللجان المتساوية الأعضاء بواسطة قرار اداري من الوزير المختص والمعني بالمؤسسات والمرافق والادارات المراد تشكيل اللجان المتساوية الأعضاء بها⁽¹²⁾ .

ويراعى في ممثل الادارة الاتصال المباشر بالادارة أو المرفق أو المصلحة المؤسس بها اللجنة المتساوية الأعضاء ، وكذا يراعى فيهم شرط المقدرة والكفاءة ولاسيما من يترأس اللجنة المتساوية الأعضاء⁽¹³⁾ .

نظام مسيري ادارة اللجان المتساوية الأعضاء

يرأس كل لجنة رئيس هو نفس الرئيس أو المسؤول عن المرفق أو المصلحة أو المؤسسة الادارية التابعة لها اللجنة المتساوية الأعضاء ، وتنشأ لكل لجنة متساوية الأعضاء كتابة عامة يتولاها ممثل عن الادارة سواء كان من ممثلي الادارة النداخلين في اللجنة المتساوية الأعضاء أو من خارجها بشرط أن يكون من مسيري ومديري ذات المصلحة أو المرفق أو المؤسسة التابعة لها اللجنة المتساوية الأعضاء⁽¹⁴⁾ .

وتجتمع اللجان المتساوية الأعضاء بطلب من رئيسها أو بطلب كتابي من ثلث أعضائها الأصليين على الأقل وذلك مرة في السنة⁽¹⁵⁾ ، وتجتمع اللجان المتساوية الأعضاء في جلسات سرية⁽¹⁶⁾ .

(11) أنظر المادة 5 من المرسوم رقم 66 - 143 المشار اليه سابقا . وأنظر بخصوص اجراءات وكيفية انتخاب ممثلي الموظفين العموميين في هذه اللجان ، المواد 4 ، 8 .

(12) المادة 7 من المرسوم رقم 66 - 143 السابق الاشارة اليه .

(13) المادة 7 من المرسوم رقم 66 - 143 السابق الاشارة اليه .

(14) أنظر المادتين 10 و 11 من المرسوم رقم 66 - 143 السابق الاشارة اليه .

(15) المادة 12 من المرسوم رقم 66 - 143 السابق الاشارة اليه .

(16) المادة 14 من المرسوم رقم 66 - 143 السابق الاشارة اليه . وأنظر في نظام الجلسات بصورة عامة المواد

15 و 16 و 17 من المرسوم رقم 66 - 143 السابق الاشارة اليه .

اختصاصات اللجان المتساوية الأعضاء

تختص اللجان المتساوية الأعضاء بدراسة المسائل والأوضاع الفردية للموظفين العموميين والمتعلقة بمراكزهم وأوضاعهم الوظيفية مثل التعيين والترقية والنقل والتأديب والفصل والتسريح⁽¹⁷⁾ .

فواضح جدا أن اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء ينحصر في المسائل والأوضاع القانونية الفردية للمراكز الوظيفية للموظفين العموميين ، وليس من اختصاصها أن تنظر أو تدرس السياسة العامة للوظيفة العامة في الدولة مثلما هو مقرر للمجلس الأعلى للوظيفة العامة وكذا ليس من اختصاصها المشاركة والمساهمة في تنظيم وتسيير المصالح والمرافق العامة مثلما هو مقرر للجان الفنية المتساوية الأعضاء .

السلطة المختصة بتأديب الموظفين في

التشريع المقارن والتشريع الجزائري

تختلف القواعد التي تنظم سلطة التأديب في مجال الوظيفة العامة من تشريع الى آخر . وقد يكون اختلافا جزئيا فحسب ، وقد يعمق فيعتمد الى الأصول ذاتها ، والتشريع التأديبي كسائر التشريعات تحكمه البيئة التي خلق فيها ليطبق تقاليدها ، فما يصلح لدولة ، جبل أفرادها على الطاعة المطلقة ، لا يصلح لأخرى تعود أفرادها المناقشة بين الرؤساء والمرؤوسين وما يناسب دولة تعتبر فيها الوظيفة العامة مهنة يكرس فيها العامل حياته وجهده ، لا يلائم أخرى تتساوى فيها الوظيفة مع المهن الحرة ، بحيث يعتبر التوظيف فترة عادية وموقوتة أحيانا في حياة العامل ، وما يلائم دولة يسودها اقتصاد السوق والقطاع الخاص هو الأصل فيها لا يناسب أخرى تأخذ

(17) أنظر المادة 13 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائرية ، الصادر بموجب الأمر رقم 66 - 143 بتاريخ 2 جوان 1966 ، وأنظر المواد رقم 33 و 51 و 54 و 55 و 56 و 66 و 68 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائرية المشار اليه أعلاه . وأنظر المواد رقم 9 و 13 و 15 من المرسوم رقم 66 - 143 المشار اليه سابقا .

بالاقتصاد المخطط ، ويغلب القطاع العام فيها على القطاع الخاص ، ورغم هذا التعدد في التشريعات فإنها تتوزع بين أنظمة ثلاثة :

أ - النظام الإداري :

وفيه يكون للسلطة الإدارية وحدها ودون الاستعانة بهيئة أخرى حق توقيع الجزاء التأديبي على العاملين بها ، وذلك أيا كانت جسامه الجزاء .

ب - النظام شبه القضائي :

وفيه يخطو المشرع خطوة نحو تحقيق بعض الضمانات للعمال قبل توقيع الجزاء :

1 - فقد ينشئ بجانب الإدارة هيئة مستقلة يتعين استطلاع رأيها قبل إصدار قرار الجزاء ، على الإدارة بعد ذلك بحريتها الكاملة إزاء هذا الرأي ، وحرية الرأي هذه من شأنها أن تقلل من فاعلية الرأي المقترح ، إلا أن في الزام الإدارة برأي هيئة أكثر منها ضمانه لا توجد للعامل في النظام الإداري .

2 - وقد ينشئ المشرع هذه الهيئة على أن تصدر رأيا ملزما للإدارة ، أي أن الإدارة إذا رأت توقيع العقاب فهي لا تملكه ، لأن الهيئة أبدت رأيها وإن كان للإدارة تعديل لمضمون الرأي فلمصلحة العامل ، بتخفيف الجزاء المقترح دون أن يكون لها أن تشدده .

3 - وأخيرا قد ينزع المشرع سلطة التأديب من الإدارة كلية ليوكلها إلى هيئة تصدر هي قرار الجزاء وتوقعه بنفسها على خلاف الحاليتين السابقتين ، وتعتبر مثل هذه الهيئة جهة إدارية ذات اختصاص قضائي وتعامل معاملتها⁽¹⁸⁾

ج - النظام القضائي :

وقد يشكل المشرع محكمة لهذا الغرض وينشئ أمامها نيابة من نوع خاص توازي النيابة العامة ، فيكون شأن الجزاء التأديبي عندئذ شأن الحكم الجنائي كلاهما يصدر عن جهة قضائية .

(18) مقال د . عبد الفتاح حسن ، مجلة العلوم الإدارية ، س 7 ، عدد 1 أبريل 1965 ، ص 9 .

وهذه التقسيمات لا تعني أن السلطة التأديبية ، في بلد معين ، تنتمي حتما الى واحد فقط من بينها ، لأن الغالب أن يجمع التشريع بين أكثر من واحد من الأنظمة السابقة ، فهو قد يجمع بين النظامين الإداري وشبه القضائي في أحد صوره الثلاثة ، كأن يترك للإدارة سلطة توقيع بعض الجزاءات ويلزمها بالنسبة الى ماعداها أن تستطلع قبل توقيع الجزاء رأي هيئة أخرى أو يترك ذلك كلية الى هيئة إدارية ذات اختصاص قضائي .

كما قد يجمع التشريع بين النظامين الإداري والقضائي ، بحيث يلزم بالنسبة الى الجزاءات التي لم يترك المشرع للإدارة سلطة توقيعها أن يصدرها حكم قضائي من محكمة مختصة (19) .

يندر أن يتطابق تشريعان تطابقا تاما في شأن القواعد المنظمة لسلطة التأديب ، إذ أن هذه القواعد انعكاس لما يسود بلدها من أفكار وفلسفات . وهذا أدى الى اختلاف النظر ، وبالنسبة للمخالفة التأديبية وكيفية العقاب عليها .

فرنسا

كان من المستقر عليه في فرنسا حتى سنة 1958 أن انشاء سلطة تأديبية لا يكون الا بقانون أو بناء على قانون ، لأن انشاء جهة وتحديد اختصاصها كان من الموضوعات التي يختص بها المشرع استنادا الى عرف دستوري ، لاريب في ان خلق سلطة تأديبية يعتبر خلقا لسلطة قضاء ، غير أنه بعد صدور دستور الجمهورية الخامسة في 4 أكتوبر 1958 جرى العمل على تفسير المادة 34 منه عل أنها تخول الجهة الإدارية سلطة انشاء هيئات قضائية وبالتالي لجهات تأديبية وسلطة تحديد اختصاصها .

والأصل وفقا للتشريع الفرنسي (20) أن قرارات الجزاء التأديبي تصدر من السلطة الإدارية وحدها ، ولكن بعد تدخل هيئات معينة لتبدي رأيها في موضوع المخالفة ،

(19) مقال د . لعبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص 9 - 11 .

(20) مؤلفنا «الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر»

وفي نوع الجزاء ولا يستثنى من ذلك سوى بعض الجزاءات الخفيفة التي يجوز أن تصدر دون تدخل من هذه الهيئات .

أ - الجهة الادارية المختصة :

توقع بمفردها عقوبتين :- الانذار

- اللوم

ويقصد بالسلطة الادارية هنا السلطة التي عينت العامل تطبيقا للقاعدة العامة في القانون الفرنسي التي تقتضي بأن سلطة التعيين هي سلطة التأديب (المادة 31 من نظام الموظفين الصادر بالأمر رقم 244 المؤرخ في 1959/2/4 .

Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination, qui l'exerce après accomplissement des formalités prévues par l'article 65 de la loi du 22 Avril 1905 et consultation de la commission Administrative Paritaire, siégeant en formation disciplinaire.

Toute fois l'avertissement et le blâme sont prononcés, sans consultation de la commission Administrative Paritaire, par l'autorité compétente qui peut déléguer son pouvoir disciplinaire.

La décision, qui doit être motivée peut prescrire que la sanction et ses motifs seront rendus publics.

ب - أما بالنسبة الى الجزاءات الأخرى التي تزيد على اللوم وهي :

| | |
|------------------------------------|---|
| Radiation du tableau d'avancement | الشطب من كشف الترقية |
| Réduction d'ancienneté d'échelon . | خفض الأقدمية اللازمة للحصول على العلاوة . |
| Abaissement d'échelon | خفض المرتب في حدود درجة العامل |
| Déplacement d'office | النقل |
| Rétrogradation | خفض الدرجة |
| Mise à la retraite d'office | الاحالة الى المعاش |
| Révocation sans suspension | العزل مع الاحتفاظ بالمعاش |
| des droits à pension | |

Pour une durée qui ne peut excéder six mois

ويضاف الى ذلك الوقف عن مدة لا تزيد على ستة أشهر

Pour une durée qui ne peut excéder six mois

وهذه العقوبات السابقة الذكر ، يجب على السلطة الادارية قبل توقيعها أن تستطلع رأي اللجنة الادارية المشتركة التي ضنعت في هذه الحالة بصفتها هيئة تأديب ، وتسير وفق اجراءات شعبية بالاجراءات القضائية ، فلها سماع الشهود ، كما أن للمتهم أن يبدي أمامها وجهة نظره ، ووسائل دفاعه شفاهة أو كتابة ، وتشكل اللجنة من ممثلين متساويين⁽²¹⁾ (من هنا كان تسميتها) لكل من الإدارة وفئة العاملين التي ينتمي اليها المتهم ، وينتخب من يمثلون من العاملين في اللجنة من بينهم بالاقتراع السري ، وتقوم اللجنة بجانب رئيس المصلحة الذي يتولى رئاستها ، وتصدر آراءها بالأغلبية ، فاذا تساوت الأصوات رجح الرأي الذي منه الرئيس .

ولا تصدر اللجنة في موضوع التأديب قرارا نهائيا ، فتتفرغ الانابة وتوقيع جزاء معين أو تقترح البراءة ثم تتخذ الادارة قرارها دون أن تتقيد بمضمونه وهو قرار يجوز أن يتضمن عندئذ أيا من الجزاءات والتي تتدرج من الانذار حتى العزل من الخدمة مع الحرمان من المعاش .

طبيعة اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء

تتكيف طبيعة اختصاصات اللجان الادارية المتساوية الأعضاء بأنها أعمال استشارية بحتة تنحصر في مهمة تقديم الدراسة والرأي والاقتراحات والمشورة بخصوص الأوضاع القانونية الفردية للموظفين العموميين مثل التعيين ، الترقية ، النقل ، والتأديب ، والفصل ، اذا طلب منها ذلك ، بل ان عملية تحريك أعمال واختصاصات اللجان الادارية المتساوية الأعضاء والالتجاء اليها من قبل الادارات والمرافق العامة هو مسألة اختيارية أصلا ، الا في بعض الحالات المتعلقة بتوقيع بعض العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة 54 من قانون الوظيفة العمومي الجزائري⁽²²⁾ .

(21) انظر المادة 22 من القانون الأساسي للقضاء ، ص 12 و 13 .

(22) انظر المادة 13 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة الجزائرية المشار اليه سابقا ، وانظر الرسوم رقم

66 - 152 الصادر بتاريخ 2 جوان 1966 ، المتعلق بالتأديب في الوظيفة العامة .

لذلك كانت اللجان المتساوية الأعضاء من الهيئات والوحدات الادارية
لاستشارية في النظام الاداري الجزائري .

الجزائر

ينظم شؤون الوظيفة في الجمهورية الجزائرية قانون رقم 66 - 133 الصادر في 8
جوان 1966 الذي يتضمن موضوع التأديب في بابه الأول - الفصل الثالث -
ويشمل المواد من 14 الى 21 ، بالاضافة الى الباب السادس - الفصل الأول - من
مواد 54 الى 61 .

ولا يعرف التشريع الجزائري قانونا مستقلا يعالج موضوع تأديب الموظفين ،
ونكنه يعالج التأديب ضمن قانون الوظيفة العمومية بصفة عامة (23) .

وقد حدد قانون الوظيفة العمومية الجزائري في مادته 54 العقوبات التأديبية ،
وهي على نوعين :

- عقوبات من الدرجة الأولى .

ب - عقوبات من الدرجة الثانية .

- عقوبات من الدرجة الأولى :

1 (الانذار

2 (التوبيخ

ب - عقوبات من الدرجة الثانية :

1 (الشطب من قائمة الترقية

2 (التنزيل من درجة واحدة الى ثلاث درجات

3 (النقل التلقائي

4 (التنزيل في الرتبة

5 (الاحالة على التقاعد تلقائيا

6 (العزل دون الغاء الحقوق في المعاش

7 (العزل مع الغاء الحقوق في المعاش .

(23) كما هو الحال في فرنسا وبلجيكا وليبيا وغيرها من الدول التي تسير على هذا المنهج .

وبالإضافة الى ذلك يمكن تقرير الاستبعاد المؤقت من الوظائف لمدة لا يمكن أن تزيد عن ستة أشهر كعقوبة من الدرجة الثانية ، وذلك بصفة رئيسية أو تكميلية وهو يحرم صاحبه من كل مكافأة باستثناء المنح العائلية⁽²⁴⁾ .

ان الاحالة على التقاعد تلقائيا لا يمكن تقريرها الا اذا توافرت في المعني بالأمر الشروط المنصوص عليها في التشريع الخاص بالمعاشات .

أما العزل فيمكن أن ينتج عنه ضمن الشروط المحددة بمرسوم المنع من التوظيف في الادارات والمصالح والجماعات المحلية والهيئات العمومية المشار اليها في المادة الأولى أعلاه .

وحق توقيع الجزاءات من النوع الأول للسلطة الادارية المختصة بالتعيين دون مشاركة أية هيئة أخرى ، بينما استلزم المشرع بالنسبة للنوع الثاني من العقوبات ضرورة استطلاع رأي هيئة معينة (اللجنة المتساوية الأعضاء) قبل أن تصدر الادارة قرارها بالجزاء وذلك على النحو التالي :

أ - للادارة سلطة التعيين

توقيع عقوبة الانذار أو التوبيخ منفردة بموجب قرار مسبب ومادام يلزم أن يكون قرار الجزاء مسببا فيخلص من ذلك أنه دائما قرار مكتوب على خلاف الأصل العام في القرارات الادارية التي لا يلزم فيها شكل معين .

ويلاحظ أن تسبيب قرار الجزاء ليس وجوبيا وفقا للقضاء الفرنسي الذي يخضع هذا القرار للقاعدة العامة التي تقضي بأن القرار الاداري لا يلزم أن يكون مسببا الا اذا أوجب الشارع لذلك⁽²⁵⁾ .

(24) أنظر المادة 24 من القانون الأساسي للقضاء .

(25) المادة الأولى « يعتبر موظفين ، الأشخاص المعيّنين في وظيفة دائمة والذين رُسموا في درجة التسلسل في الادارات المركزية التابعة للدولة ، والمصالح الخارجية التابعة لهذه الادارات ، والجماعات المحلية ، وكذلك المؤسسات والهيئات العمومية حسب كفاءات تحدد بمرسوم . لا يسري هذا القانون الأساسي على القضاة والقائمين بشعار الدين وأفراد الجيش الوطني الشعبي .

وقد أوجب نظام الموظفين الفرنسي الصادر بالأمر المؤرخ في 1959/02/4 تسبب قرار الجزاء الموقع بعقوبي اللوم والانذار نظرا لأنه يجوز توقيعها دون عرض الأمر على هيئة معينة لاستطلاع رأيها في هذا الشأن (26) .

ب - مجلس التأديب

إذا كانت المخالفات المنسوبة الى المتهم خطيرة ورأت الادارة أن جزاءها أشد من الانذار أو التوبيخ فيتعين عندئذ استطلاع رأي اللجنة الادارية المتساوية الأعضاء التي تنعقد بصفتها مجلس تأديب .

وتشكل بموجب قرار مشترك يصدره الوزير المكلف بالوظيفة والوزير المعني وتضم ممثلين متساوين عن كل الادارات والممثلين المنتخبين من الموظفين .

وتتألف اللجنة المتساوية الأعضاء من أعضاء رسميين وعدد متساو من الأعضاء معاونين على أنه بالنسبة لعدد ممثلي الموظفين فيكون من عضوين معاونين لكل سلك ممثل في هيئة لجنة واحدة متساوية الأعضاء ، وعندما يكون موظفو هيئة واحدة أقل من عشرين فان عدد ممثلي الموظفين الخاص بهذه الهيئة ينقص الى عضو واحد رسمي وعضو اضافي . ويرأس اللجنة المتساوية الأعضاء رئيس المصلحة ويجوز للرئيس في حالة غيابه أن ينيب عنه ممثلا من الادارة يكون أقدم الموظفين في أعلى وظيفة من حيث التسلسل الاداري ، وتصدر اللجنة رأيها بأغلبية الأعضاء الحاضرين وفي حالة تعادل الأصوات يرجح صوت الرئيس ، كما يجب على السلطة التي لها حق التعيين أن تقدم للمجلس تقريرا معللا تبين فيه بجلاء التحقيق اذا لم يكتف بالايضاحات الواردة على الأفعال المنسوبة للموظف ويحال هذا الرأي للسلطة التي لها الحق في التأديب .

كما تنص المادة 57 من قانون الوظيفة العمومية على ما يلي :

« ان الموظف الذي يمثل أمام اللجنة المتساوية الأعضاء له الحق بمجرد الشروع في المعوى التأديبية في الاطلاع على ملفه الشخصي وجميع الوثائق الملحقه به ، ويجوز له أن يستعين بمدافع يختاره ، كما يسوغ له أن يقدم أمام اللجنة المتساوية الأعضاء بيانات خطية أو شفاهية وأن يطلب حضور الشهود .

(26) أنظر المواد من 22 - 33 من القانون الأساسي للقضاء الصادر في 4 شعبان سنة 1389 الموافق 15 أكتوبر سنة 1969 .

(27) المواد 2 و 3 و 4 من مرسوم رقم 66 - 133 الصادر في 8 جوان سنة 1966 بشأن الاجراء التأديبي .

ويصدر مجلس التأديب رأيا استشاريا غير ملزم للجهة الادارية المختصة بالتأديب ، لكن لا يجوز للادارة توقيع عقوبة العزل الا بناء على رأي موافق من اللجنة المتساوية الأعضاء ، ويجمع القانون الجزائري - كما يبين مما تقدم - بين النظامين الاداري وشبه القضائي في التأديب ، حيث يجوز للسلطة الادارية المختصة بالتعيين توقيع بعض العقوبات مباشرة (الانذار أو التوبيخ) ودون اللجوء الى هيئة أخرى ، واذا كان الموظف يستحق عقوبة أشد أحيل الى مجلس التأديب المختص ، ويبدو من مقارنة هذا النظام بالنظام الفرنسي مدى التقارب بينهما وان كان ذلك لا يصل الى حد التطابق واذا كان المجلس الأعلى للوظيفة العامة الجزائري لا يمارس أي دور في التأديب على خلاف مثيله الفرنسي ويظهر الخلاف بوضوح عند تحديد الجهة المختصة بنظر الطعن بالالغاء في قرار الجزاء أو دعوى التعويض عنه لأن الجزائر حاليا لاتعرف نظام مجلس الدولة ، فالمحاكم العادية (الغرف الادارية) تختص وحدها في الحالات .

فنظام القضاء الاداري بالجزائر كان هو نفس النظام قبل الاستقلال المطبق بفرنسا حيث أنشئت بمقتضى المرسوم المؤرخ في 30 سبتمبر 1953 محاكم القضاء الاداري الثلاثة بالجزائر العاصمة وقسنطينة ووهران ، وكانت هذه المحاكم تختص بنظر القضايا الادارية ، وكانت تستأنف أحكامها أمام مجلس الدولة الفرنسي وبعد الاستقلال استمرت المحاكم الثلاثة سالفه الذكر في ممارسة اختصاصها في ظل السيادة الجزائرية ولكن كانت تستأنف أحكامها . أمام المجلس الأعلى المنشأ في 18 جوان سنة 1963 واستمر الوضع كذلك حتى صدر قانون الاصلاح القضائي في 16 نوفمبر سنة 1965 فألغيت المحاكم الادارية تطبيقا لحكم المادة الخامسة من القانون سالف الذكر ، وأسندت اختصاصاتها الى المجالس القضائية فأصبحت الغرفة الادارية تختص في كل مجلس بنظر القضايا الادارية .

وأصبح معيار الاختصاص هو شخصية طرف النزاع بعد أن كان معيار الاختصاص هو نوعية المنازعة ، فنصت المادة السابعة من قانون الاجراءات المدنية على أن يختص المجلس القضائي بجميع القضايا التي تكون الدولة والهيئات العمومية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الادارية كطرف منازع .

وبتاريخ 18 سبتمبر 1969 صدر الأمر 69 - 77 بتعديل المادة السابعة سالفه الذكر ، ومن بين هذه التعديلات تحيل المحاكم العادية النظر في بعض القضايا التي تخص الدولة والهيئات العمومية كقضايا حوادث الطريق وحوادث الشغل وقضايا الايجار بجميع أنواعه والقضايا التجارية وقضايا العمال وقضايا ممتلكات الدولة والقضايا المنصوص عليها في المادة 475 من قانون الاجراءات المدنية ، فيما عدا القضايا الخاصة بنزع الملكية للمنفعة العمومية .

وبموجب المادة رقم 276 بعد تعديلها بالقانون الصادر في 8 جوان سنة 1966 أصبح المجلس الأعلى هو المختص بنظر دعاوى التعويض عن الضرر الناشئ عن القرارات الادارية اذا ما قرر المجلس الغائها وكانت هذه الدعاوى قبل هذا التعديل تدخل في اختصاص المحاكم العادية .

فاذا صدر قرار الجزاء كان للموظف المدان حق الطعن في القرار التأديبي بالألغاء و بالتعويض ، فله الطعن في قرار الجزاء بالالغاء أمام المجلس الأعلى باعتباره محكمة قضاء اداري ، الا أنه يجب أن يسبق الدعوى التظلم من القرار التأديبي سواء ولائيا أم راسيا وذلك حتى يتنسى للادارة أن تبدى رأيها في القرار المطعون فيه ، وذلك خلال شهرين من تاريخ نشر القرار أو اعلانه ، وترفع الدعوى في خلال شهرين من الاعلام بالقرار المطعون فيه ، كما يعتبر سكوت الادارة عن الرد مدة ثلاثة أشهر قرارا صعبا برفع التظلم يخول المتظلم رفع دعواه بالالغاء لدى المجلس القضائي في خلال شهر من تاريخ مدة انتهاء الثلاثة أشهر (المادة 275 من قانون الاجراءات المدنية) وله المطالبة بالتعويض عن قرار الجزاء أمام المحكمة العليا باعتبارها صاحبة الولاية العامة بنظر دعاوى التعويض عن القرارات الادارية اذا ما قررت المحكمة العليا عامها وذلك تطبيقا للمادة 276 من قانون 8 جوان سنة 1966 بشأن الاجراءات المدنية .

وما هو جدير بالذكر أن الطعن في قرار الجزاء لا يخول دون تنفيذ العقوبة التأديبية الصادرة من السلطة التي لها حق التأديب ، كما يسوغ للموظف المحكوم عليه بعقوبة تأديبية أن يطلب من السلطة التي لها حق التأديب عموما اشارة العقوبة التأديبية والمقيدة في ملفه وذلك بعد مضي ثلاث سنوات من تاريخ توقيع العقوبة اذا كانت العقوبة هي الانذار أو التوبيخ ، أما اذا كانت غير ذلك فانه لا يجوز شطبها الا

بعد مضي ست سنوات ، ويجب اجابة الموظف لطلبه بعد أخذ رأي مجلس التأديب اذا كان سلوكه مرضي بعد العقوبة التي تعرض لها (المادتان 6 و 7 من المرسوم رقم 66 - 152) سالف الذكر .

وخلاصة ما تقدم أن أهم السمات التي تميز النظام الجزائري في شأن تحديد سلطة التأديب هي :

- 1 - أنه يجمع بين النظامين الاداري وشبه القضائي .
- 2 - يكون للموظف حق الطعن في قرار الجزاء الغاء وتعويضا .

مدى مراقبة القضاء لملاءمة القرارات التأديبية

ان القضاء في فرنسا ومصر مستقر على أن ملاءمة العقوبة التأديبية للجريمة هو أمر تستقل الادارة بتقديره في حدود فكرة الانحراف ، غير أن محكمة القضاء الاداري المصري قد خرجت على هذا المبدأ جزئيا في بعض الحالات ، وقد بدأ هذا القضاء لأول مرة فيما يتعلق بالقرارات التأديبية بفصل العمد ، ومن أحكامها في هذا الصدد حكمها الصادر في 14/1/1954 ، وقد جاء فيه « ... ولما كان المفروض على لجنة الشياخة التزام التدرج المقرر قانونا في شأن تقدير العقوبة تبعا لنوع الجريمة ودرجة خطورتها لأن هذا التدرج فيما يجوز للجنة الشياخات أن توقعه من جزاءات وهو يدل على أن المشرع قصد أن يقاس الجزاء بما يثبت من خطأ ، ولم يقصد البتة اعطاء اللجنة سلطة فصل العمد منها تكن التهمة الموجه اليه أو مهما يكن الخطأ الذي وقع فيه ، ومن ثمة لا يجوز الالتجاء الى عقوبة الفصل ، وهو أشد الجزاءات الا من أجل تهم جسيمة أتاها العمد ، ومن أجل ذلك تبدو عدم الملاءمة الظاهرة بين التهم المنسوبة للمدعي والعقوبة التي تضمنها القرار المطعون فيه مما يجعله مشوبا بعيب الانحراف وسوء استعمال السلطة (28) .

ثم سحبت هذا المبدأ من مجال تأديب العمد الى تأديب الطوائف الأخرى ، ومن ذلك حكمها الصادر في 29 نوفمبر سنة 1953 بخصوص العقوبات التي توقع على طلبه

(28) د . سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة ، ط 3 ، سنة 1966 ، ص

87 وما بعدها .

الكلية الحرية حيث تقول « وقد قصد الشارع بهذا التدرج في ذكر العقوبات أن يقاس الجزاء بما يثبت من خطأ ، فلا يفصل الطالب مهما تكن التهمة الموجهة إليه ، انما أن يقاس الجزاء بمقياس الخطأ الذي وقع منه » (29) .

والحجية الرئيسية التي تستند اليها الأحكام السابقة والتي سمحت لمجلس الدولة المصري بأن يحل تقديره الشخصي محل الادارة تقوم على مسألة تدرج العقوبات التي يجوز توقيعها وهذه الحجة فاسدة من أساسها ، وتقوم على عدم فهم الجريمة التأديبية ، فالجريمة التأديبية تمتاز عن الجريمة الجنائية بأنها لا تخضع لقاعدة « لا جريمة ولا عقوبة الا بناء على نص » بل يجوز لسلطة التأديب - تحت رقابة مجلس الدولة - أن ترى في أى عمل يرتكبه الموظف جريمة تأديبية اذا كان لا يتفق وواجبات المهنة وبالتالي لا يمكن حصر الجرائم التأديبية مقدما كما هو الشأن في الجرائم الجنائية (30) .

وقد ترتب على ذلك أن وجد انفصال بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية لأنه وقد استحال تحديد الجرائم التأديبية مقدما فقد استحال بالتبعية أن توضع لكل جريمة تأديبية عقوبة خاصة من حد واحد أو من حدين ، كما هو الشأن في الجرائم الجنائية ، ولكن المشرع - من ناحية أخرى - لم ير أن يترك السلطة المختصة بالتأديب حرة في أن توقع أي عقوبة تشاء ، ولهذا اكتفى بأن يحدد لها نوع العقوبات التي يجوز توقيعها ، وعند ذكر لهذه العقوبات سيكون المشرع ملزما بطبائع الأمور أو يبدأ بالأبسط وينتهي بالاشد ، لأن هذا هو المنطقي ، اذ لا يعقل أن يورد العقوبات دون ترتيب ، فيذكر مثلا أن العقوبات التي يجوز توقيعها هي الانذار ، أو الفصل من الخدمة ، أو الحرمان من العلاوة .. الخ .

وعلى هذا الأساس فالتدرج في ذكر العقوبات لا يعبر بذاته عن أي شيء والا

(29) مجموعة أحكام مجلس الدولة المصري ، س 8 ص 54 . وبنفس المعنى والألفاظ ، حكما الصادر في 1951/1/18 ، وفي 1953/1/18 س 1 ، ص 324 ، مجموعة أحكام مجلس الدولة المصري ، س 8 ص 1096 .

(30) المادة 27 من القانون الأساسي للقضاء الجزائري ، التي تنص على « اذا ارتكب قاض خطأ جسيما ، سواء كان الأمر يتعلق بتقصير عن القيام بواجباته أو مخالفة تابعة للحق العام ولا تسمح بايقافه في وظيفته ، فيمكن منحه العزل حامل الأختام أن يوقف مرتكب الخطأ في الحال » .

لانتهاينا الى الغاء سلطة التقدير بالنسبة لجميع من يخضعون لسلطة تأديب ، والوضع الطبيعي أن تكون العقوبة ملائمة للجريمة التأديبية ، فاذا لم تكن ملائمة فلن يكون من سبيل الطعن فيها الا عن طريق اثبات التعسف باعتبار أن الادارة قد خرجت على الحدود الخارجية للسلطة التقديرية على أن تكون عدم الملاءمة الظاهرة مجرد قرينة على التعسف ، وعلى المدعي أن يكملها بقرائن ايجابية أخرى ، وهو لا يأخذ به قضاء مجلس الدولة الفرنسي .

وينتقد الاستاذ فؤاد العطار قضاء مجلس الدولة المصري السابق من حيث اخضاعه لتقدير العقوبة التأديبية في ذاته لرقابة القضاء والبواعث التي دفعته الى انتهاج هذا المسلك من حيث حماية الأفراد .

ويبدو من أحكام محكمة القضاء الاداري أو المحكمة الادارية العليا ، أن مجلس الدولة المصري قد عدل عن المسلك السابق .

وتقدير تناسب الجزاء مع الذنب الاداري في نطاق القانون يكون من الملاءمات التي تنفرد الادارة بتقديرها والتي تخرج عن رقابة القضاء الاداري⁽³¹⁾ .

وقد فسّرت المحكمة الادارية العليا المصرية - في حكم لها - المقصود باصطلاح عدم الملاءمة التي قد ترد في بعض الأحكام حيث تقول « ... ان تقدير العقوبة للذنب الاداري الذي يثبت في حق الموظف هو من سلطة الادارة ، لارقابة للقضاء فيه عليها ، الا اذا اتسم بعدم الملاءمة الظاهرة ، أي بسوء استعمال السلطة »

(31) د . سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، المرجع السابق ، ص 87 - 88 .

- حكم المحكمة الادارية العليا المصرية في 1963/1/5 س 8 ص 398 .

المجلس الوطني الاقتصادي
والاجتماعي

اختصاصات المجلس

لاتشكل لأول وهلة اختصاصات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بطابع خاص يميزه عن بقية المجالس في العالم .

فالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي كغيره من المجالس الاقتصادية الأخرى هو مؤسسة استشارية في المجال الاقتصادي والاجتماعي ، وعلى مستوى اختصاصاتها فان المجالس الاقتصادية للدول الأجنبية الغربية تظهر كغرف هامشية للتفكير في مشاكل النمو الاقتصادي والاجتماعي ، وكذا في تسيير الاقتصاد الوطني ، فالمجالس الاقتصادية في فرنسا وبلجيكا وهولندا وإيطاليا والأرجنتين تنضم الى مجموعات دستورية منوط بها سلطات كثيرة الأهمية ، فهذه المجالس الاقتصادية ليست مكانا للمواجهة النهائية .

أما بالنسبة للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الجزائري ، وإن كان ليس بمركز لاتخاذ القرارات فهو على العكس « الغرفة » الوحيدة التي تتوسم فيها الدستورية والتي من شأنها أن تشارك في خلق حوار سياسي حول مشاكل التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

نستنتج من هذا كله أن الاختصاصات التقليدية جدا للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي تشكل جزءا خاصا يميز هذه المؤسسة عن نظيراتها الأجنبية ، كما يميزها عن بقية الهيئات الاستشارية الجزائرية الأخرى .

وأخيرا فان المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي قد أنيطت به صلاحيات أصلية .

الأهمية النسبية لاختصاصات المجلس

لقد حددت المادتان 3 و 4 من الأمر رقم 68 - 610 في الخطة الأهداف الاجمالية للهيئة ، بينما نجد المواد من 7 الى 10 تمهد بالضبط صلاحيات ومجالات نشاط المجلس ⁽¹⁾ .

(1) المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي مقسم الى أقسام متخصصة ، لكل واحدة منها - نظريا اختصاص محدد من طرف الأمر رقم 68 - 610 الصادر بالجريدة الرسمية بتاريخ 1968/11/8 ، وقد تضمنت المادة خمسة الآتي « يحتوي المجلس على أربعة أقسام وهي : قسم المخططات ، قسم المؤسسات ، قسم الأجور والأسعار ، قسم الشؤون الاجتماعية .

1 - الأهداف العامة :

ان المادة 3 من الأمر المذكور تحدد الأهداف التي أرادت الحكومة منحها للمجلس وفي الواقع فان هذه المادة تلخص المادتين 7 و 10 ، فالهدف المنشود والمراد الوصول اليه يظهر جليا من خطاب رئيس الحكومة ورئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في جلسة تدشين هذه المؤسسة حيث يظهر المعنى السياسي للصلاحيات ذات الطابع الفني وتسمح - - الصلاحية - للدارس المحلل بأن يدرك البعد الحقيقي للأداة القانونية .

« ان انشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي يهدف الى تحقيق سياسة الحكومة » ، ذلك ما صرح به رئيس الحكومة في 11 نوفمبر 1968 (2) .

بادئ ذي بدء ، فان الرئيس يضع المجلس الاقتصادي والاجتماعي في عملية تشييد جهاز الدولة ، فهو يأتي بعد تنصيب المجالس الشعبية للبلديات (3) والمجالس الولائية الاقتصادية والاجتماعي (4) .

اذن فانشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي دلالة على قطع مرحلة في بناء صرح الدولة (5) . فبعد انشاء هيئات محلية كالمجالس الشعبية للبلديات والمجالس الولائية الاقتصادية والاجتماعية والتي ستخلفها في القريب العاجل المجالس الشعبية للولايات والتي أعلن عنها رئيس الدولة ، تواصل الحكومة سياستها وذلك بتأسيس هيئة جديدة وذلك على المستوى الوطني .

(2) راجع كتاب خطاب الرئيس يومدين 1965 ، الجزء الثاني ، ص 231 وما بعدها .

راجع كذلك دراسات ومستندات المجلس الاقتصادي والاجتماعي العدد رقم 1 فبراير 1969 ، خطاب الرئيس كان قد أدلى به في قصر الأمم يوم 11 نوفمبر سنة 1968 .

(3) هل تأسست المجالس الشعبية للبلديات بناء على الأمر ؟

(4) المجالس الولائية الاقتصادية والاجتماعية خلفتها المجالس الشعبية للولايات .

(5) فرئيس الدولة في خطابه المشار اليه يحدد هذه المراحل « بدأنا بتنصيب المجالس البلدية ... حيث كان ذلك يشكل حدثا بالغ الأهمية في حياة بلادنا ... ثم نصبنا المجالس الولائية الاقتصادية والاجتماعية وبالرغم من كونها مؤقتة فانها كانت نافذة تطل على المستقبل ... فالأمر يتعلق بثورة على صعيد الولايات ... ونحن ننصب اليوم المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي » في تصريح لجريدة المجاهد بتاريخ 1968/11/26 ، الخطب المشر اليها سابقا ، ص 244 ، فان رئيس الحكومة يعلن « في المستقبل القريب يستطيع الشعب تعيين ممثليه لدى الهيئات العليا » وفي تصريح لجريدة المجاهد ، فان وزير الداخلية يعتقد في فبراير 1974 أن عملية بناء الدولة ليست مهمة .

وعلى الرغم من ذلك يمكننا أن نتساءل فيما إذا لم يكن لهذا التسارع في عملية بناء لدولة مظهرًا اقتضاه عامل الترتيب الزمني فقط ، حيث أنه لا يوجد وجه شبه بين مجالس البلديات ومجالس الولايات الاقتصادية والاجتماعية وبين المجلس الاقتصادي والاجتماعي لا من حيث أهدافها ولا من حيث اختصاصاتها وتكوينها وطرق تكوينها ، وبتعبير آخر فإن هذه المؤسسات ليست لها نفس المكانة ولا نفس الأبعاد في عملية بناء الدولة ، إلا أن هذا الفارق من حيث الطبيعة بين هذه المؤسسات لا يمنعنا من إمكانية اعتبار انشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي كمرحلة وسط في عملية البحث عن الجهاز الأمثل للدولة كتمهيد « لتأسيس الهيئات العليا للدولة » .

وبدون شك فإن المشاكل ، كتأسيس الحزب وتأسيس المجلس الوطني لم تتغيب في الخلفية عن الحياة السياسية بالجزائر ، والسكوت عن هذه المشاكل لا يمكن تحليله كتنحصر في الاهتمامات الخاصة بهذه المواضيع لامن طرف رجال السياسة ولا من طرف المواطنين .

هناك عوامل عدة⁽⁶⁾ لا يمكن الوقوف عندها في هذا المجال ، سهلت نوعا من احتفاء هذه المشاكل .

لكن انشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي يعتبر كمرحلة وسط في عملية بناء الدولة ، ويذكر بشيء من الاختلاف من شأنه اجازة تنصيب مجالس البلديات ومجالس الولايات ومن بعدها المجلس الاقتصادي والاجتماعي يأتي ليكمل عملية بناء الدولة ، وإذا كان المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي يعتبر قطعيا كمقدمة لانشاء وتشخيص المؤسسات السياسية الوطنية فإنه يمكن أن يحلل على أنه مشاركة سياسية ديمقراطية ، وانشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي يوسع بشكل عام اطار ممارسة السلطة دون أن يفقد المشرع سلطته العليا على المجالات التي يريد التوغل فيها .

وعملية بناء الدولة هذه يمكن أن تكون طويلة جدا الأمر الذي من شأنه أن يؤدي الى بعض نفاذ الصبر ، إلا أن لها الفضل في البحث عن نوع من التنسيق في عملية انشاء مؤسسات اقتصادية ومؤسسات سياسية ، وبالأخص ولأول مرة في بلد في

⁽⁶⁾ من بين هذه العوامل هناك بالطبع القوى السياسية الجزائرية وتاريخها .

طريق النمو، فإن الساسة (القادة) يظهر وكأنهم فهموا الشكلية وانعدام الثقة في المؤسسات النيابية ذات الطراز الأوروبي .

وعليه فإن الأبعاد السياسية التي يظهر رسمها من خلال انشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي هي اذن كبيرة الأهمية فيما اذا كان هذا يعني وبالنسبة للحكومة أن الديمقراطية الحقيقية تأتي قبل تأسيس - مثلا - برلمان ذي سلطات قطعية صريحة .

لاشك في أن انشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي لا يحل مشكل الاطار التأسيسي القانوني الذي يجب أن يجري فيه الحوار السياسي ، الا أن هذا الانشاء يبين أن تأسيس هذا الاطار القانوني هو الشغل الشاغل للدولة ، كما يبين بعض العناصر للاتجاه المراد أخذه في هذا المجال ، ومن وجهة النظر هذه فإن للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي أهمية خاصة في دوره كمستشار للحكومة .

المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي مستشار الحكومة

للمجالس الاقتصادية غالبا دور استشاري وتدخل ضمن المصالح الادارية الاستشارية⁽⁷⁾ الا أنه لا يترتب على هذا الدور الاستشاري أن كافة المجالس الاقتصادية لها مكانة مطابقة ضمن أنظمة الحكومات .

من ذلك أن المجلس الاقتصادي الفرنسي والتونسي من خلق الدساتير ودورها الاستشاري محدد من قبل الدستور . وعليه فإن مكانة هذه المؤسسات مضمونة من طرف القانون الأساسي ، وحياتها تظهر جد مستقرة ، الأمر الذي يصعب معه ادخال تغييرات على الدستور دون أن يؤدي ذلك الى بروز مجموعة من الصراعات السياسية .

(7) أنظر الادارة الاستشارية باريس 1968 ، عبد الرحمن رميلي ، المؤسسات الادارية الجزائرية ، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع ، ص 160 . وكذا محمد سبيح ، الادارة العمومية الجزائرية ، نشر هاشيت ، باريس 1973 ، ص 34 وما بعدها ، الأستاذ محيو ، دروس في القانون الاداري (مطبوعات) كلية الحقوق بالجزائر ، ص 65 وما بعدها .

(8) راجع المادة 2 من الأمر رقم 610/60 بتاريخ 1968/11/06 المتضمن القانون التنظيمي الخاص بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، والمعدلة بالأمر رقم 62 - 918 بتاريخ 1962/8/8 ، الجريدة الرسمية الفرنسية ، بتاريخ 1962/8/8 ، 1958/12/30 .

والمجالس الاقتصادية كهيئات دستورية يؤخذ رأيها اجباريا في بعض الأحيان حول بعض المشاكل . من ذلك أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي في فرنسا يستشار اجباريا لبدء رأيه بقانون حول المشاريع المتعلقة بالبرامج أو الخطط ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية باستثناء قوانين المالية . فالمجلس الاقتصادي والاجتماعي الفرنسي ليس فقط مستشار الحكومة ، ولكن مستشار أيضا من المجالس النيابية حيث أنه في لا يمكن تعيين أحد أعضاء المجلس لكي يبدي آراءه أمام هذه المجالس النيابية » رأي مجلس الاقتصادي والاجتماعي حول المشاريع أو الاقتراحات التي قدمت له « (9) .

وما من شك في أن مكانة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بالجزائر تكتسي أهمية بالغة لأن من شأنه أن يدفع بباقي المؤسسات الجزائرية الى تنظيم أكثر وأحسن . مثال ذلك لو كانت استشارة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي اجبارية حول قانون المالية وقبل التصديق عليه من جهة ويحدد لوزارة المالية تاريخا معيناً تقدم فيه هذا المشروع لأدى ذلك الى تنظيم أكثر بشأن اعداد هذا القانون . وليس من الغريب على أحد أن عدم احترام المواعيد يؤدي الى ضياع الوقت وإلى خسارة كبيرة في الجانب المالي وعدم اعطاء العلاقة بين الحكومة والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي صبغة قانونية تشريعية من شأنه أن يؤدي الى تحسين محل الحكومة في تشييد صرح الدولة من جهة واعطاء أعمال المجلس ثقة أكثر من جهة أخرى ، بل وأيضاً من شأنه أن ينمي وبوضوح معالم الطريق والقواعد التي يجب اتباعها للوصول الى الحوار السياسي . وفي نفس المعنى فان اعطاء هذه العلاقة الصبغة أو الطابع التشريعي من شأنه أن يؤدي الى اعطاء الأمانة العامة للمجلس - أمانة المجلس - أهمية اللازمة لكي تقوم بعمل تحضيرى لازم .

ومهما يكن ، فانه بغياب مثل هذه الخصائص أو الطابع المميز بالنسبة للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الجزائري لا يمكن أن نتخلص بأن لهذه المؤسسة دوراً استشارياً أضعف من المجالس الاقتصادية والاجتماعية الأجنبية . فالأهمية النسبية لدور المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي لا تتخلص من الامكانية الصريحة التي للحكومة أن

(9) راجع المادة 5 من الأمر السابق الذكر .

تستشيره شيره في بعض المسائل أو من الامكانية التي يملكها هو بنفسه⁽¹⁰⁾ من تلقاء نفسه في أن يبلغ الحكومة كل مسألة تتعلق بالسياسة الاقتصادية للبلد وأن يقدم لها تقريراً عن ذلك . أما المهلة التي تعطيها الحكومة للمجلس لابتداء الرأي في مسائل معينة فإنها تستطيع بحكم أنها صاحبة الاختصاص أن تطرح على المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي المظاهر القليلة الأهمية الاقتصادية والاجتماعية .

وهذه المهلة متبوعة أو غير متبوعة برأي المجلس لاتجد سوى مكانة قليلة الأهمية في عملية اعداد أو تحضير سياسة الحكومة . ولا يجوز للمجلس من تلقاء نفسه أن يبدي رأيه في المسائل الكبيرة الأهمية (طبقاً للمادتين 3 و 4) . ومن هنا يظهر أن طريقة العمل يجب أن تقارن بالمجالس الاقتصادية الأخرى والموجودة ضمن أنظمة سياسية مركبة ومتعددة الأحزاب . فبادرة انشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي لم تؤسس على فكرة سلطة من شأنها أن توقف سلطة (أي رقابة سلطة معينة) فهي لا يمكن أن تتحقق الا لتتقوى السلطة المنشأة لهذه المؤسسة .

وليس معنى هذا أن تصدر آراء المجلس مطابقة لرأي السلطة التي تكلفه بالاستشارة أو أنه لا توجد بهذه المؤسسة سوى طريقة تفكير واحدة حول المشاكل الاقتصادية والاجتماعية دون أن تكون لهذه المؤسسة طابع أو روح المعارضة .

وكثيراً ما تتباين آراء المتحاورين حول التنمية الاقتصادية والاجتماعية . وعملياً فإن الحكومة نفسها أظهرت في أكثر من مرة الأهمية التي توليها لهذا المجلس ، وهذه المكانة تظهر جلياً في أهمية وكثرة الموضوعات التي تطرح على المجلس للدراسة ومدى تأثيره على قرارات الحكومة ، كما تظهر هذه الأهمية التي توليها الحكومة في الفائدة ويبرزها الحوار ضمن هذه المؤسسة في غياب المؤسسات النيابية على المستوى الوطني .

(10) راجع المادتين 3 و 4 من الأمر رقم 68 - 610 بتاريخ 1968/11/6 ، الصادر بالجريدة الرسمية الجزائرية بتاريخ 1968/11/8 ، المادة 3 تنص « يكلف المجلس بالمساهمة في اعداد المخطط وتحديد السياسة الخاصة بالأجور والأسعار و انتاج المؤسسات وبصفة عامة يعطي رأيه عن كل مسألة لها صبغة اقتصادية أو اجتماعية تعرضها الحكومة » . وتنص المادة الرابعة « يمكن للمجلس أيضاً أن يحيل على الحكومة بمبادرة منه كل مسألة تتعلق بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية للبلاد ، مرفوعة بتقرير » .

الملفات التي تطرح على المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي

طبقا لأحكام الأمر المنشئ له ، فان المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي يشارك في إعداد مخططات التنمية ، فتتضمن المادة 3 على أن « يكلف المجلس بالمساهمة في اعداد المخطط وتحديد السياسة الخاصة بالأجور والأسعار وإنتاج المؤسسات ، وبصفة عامة يعطي رأيه في كل مسألة لها صبغة اقتصادية أو اجتماعية تعرضها عليه الحكومة » .

من ذلك أنه درس معظم المسائل الكبرى المتعلقة بالبناء الاقتصادي والاجتماعي مسد ، ومن غير أن نطرح هنا قائمة التقارير التي أعدها⁽¹¹⁾ ، فانه بإمكاننا أن نذكر لأعطاء فكرة على أهمية المسائل المدروسة التقارير المتعلقة بالمؤسسات العامة (1970) لأسعار والأجور (1969) الثورة الزراعية (1970) الهجرة - التجارة الخارجية ، سير الشركات الوطنية وإدارة الاقتصاد الوطني (1971) وكذا اعداد أو تنفيذ المخطط وذلك استنادا الى المادة 7 التي تنص على أن « ينظر قسم المخططات قصد ابداء رأيه في مشروع المخطط عبر مختلف مراحل اعداده ويتابع تنفيذه » .

وكما صرحت به جريدة المجاهد اليومية بتاريخ 1972/1/20 « أن أهمية وتنوع مواضيع التي درسها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الجزائري تظهر بوضوح » وهذا دليل على المكانة الهامة التي تريد الحكومة اعطاءها له . كما ساهم المجلس في الأمر بتنظيم التسيير الاشتراكي للمؤسسات ، وكذا نصوص الثورة الزراعية ، فان الجريدة تلاحظ « أن أهمية هذه الأشغال في بناء الاشتراكية تظهر بوضوح ، ذلك أن مثل هذه المشاركة هي مصدر رضى مشروع »⁽¹²⁾ .

وتتجلى أهمية المجلس في ابداء الرأي العام حول المسائل التي تطرح عليه وعدم بلاغ هذه الآراء والتقارير والتوصيات الى علم العموم الا بعد موافقة رئيس

(11) راجع هذه القائمة في جريدة المجاهد اليومية الصادرة بتاريخ 1972/1/20 .

(12) تنص المادة 8 على : يكلف قسم المؤسسات بالسهر على حسن تنفيذ سياسة الحكومة من قبل مؤسسات قطاع الدولة والقطاع المسير ذاتيا فيما يخص التنظيم والتسيير . فهو يدرس لهذا الغرض الميزانيات ويبدى رأيه بها يخص النتائج ويصدر قراراته حول برنامج الاستثمار كما يبدى آراءه حول السياسة الاجتماعية للمؤسسة ويطلبها ومنشأتها وأيضا يوجه ويقوي نشاط المؤسسات الخاصة لانجاز الأهداف الوطنية » .

الحكومة⁽¹³⁾ . وغالبا ما تكون هذه التوصيات دقيقة الأمر الذي يوفر للحكومة وقتا كبيرا . ويمكن ملاحظة الأهمية التي توليها الحكومة للمجلس ولآرائه وتوصياته وتقاريره بتقارير المجلس المتعلقة بالشركات الوطنية والثورة الزراعية التي كان لها الأثر الحقيقي على قرارات الحكومة⁽¹⁴⁾ ، وكذا الآراء الصادرة حول الطب الوقائي وحول سياسة النقل ، الا أنه من الصعب وربما من المستحيل الحكم الدقيق على اثر كل تقرير يقدمه المجلس للحكومة على سياستها . ولاتوجد اجراءات تسمح بعرفة ونشر الملاحظة التي تبديها الحكومة حول آراء المجلس .

الا أنه يظهر أن بذل مجهود لتنظيم علاقات الحكومة يعود بالفائدة التي ستحسن من أشغال هذا الأخير - أي المجلس - مثل هذا المجهود سيسمح باهدار جزئي للمخاطر المعروفة التي تترقب كافة المؤسسات الاستشارية . ذلك أن هذه الأخيرة لاتشكل مراكز لأخذ القرارات يجب أن تحس بأن الجهات المختلفة التي تلجأ اليها تقدر عملها ، ذلك حتى لا يخفى عن أعضائها أن أهمية الدور الذي يقومون به وحتى لاتقل أهمية ومكانة هذه المؤسسات الاستشارية في نظر أعضائها - فهذا المظهر ليس فقط ذا طابع نفسي - بل يجب أن تعرف المؤسسة الاستشارية المصير الذي يعطي للدراسة الأولى التي تقوم بها وذلك حتى تقوم وبطريقة أحسن بدراسات أخرى قد تكون حول نفس المشكل . والحوار الذي يبدو البحث عنه من طرف كل سلطة سياسية من أهم عناصر الحياة الاقتصادية .

دراسة حسابات المؤسسات الوطنية

تنص المادة 8 من الأمر الصادر بتاريخ 1968/11/6 على أن « يكلف قسم المؤسسات بالسهر على حسن تنفيذ سياسة الحكومة من قبل مؤسسات قطاع الدولة والقطاع المسير ذاتيا فيما يخص التنظيم والتسيير .

(13) وتنص المادة 11 « يوجه رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الى رئيس الحكومة الآراء والتقارير والتوصيات الصادرة عن المجلس وعن الأقسام المشتمل عليها .

ولا يجوز ابلاغ هذه الآراء والتقارير والتوصيات الى علم العموم الا بعد موافقة رئيس الحكومة .

(14) ولعب المجلس دور المستشار القانوني حيث أنه أعد مشروع الأجور والأسعار واقترح سلما وطنيا للأجور حول الثورة الزراعية .

فهو يدرس لهذا الغرض الميزانيات ويبيدي رأيه فيما يخص النتائج ويصدر قراراته حول برنامج الاستثمار ومنشآتها ، يبيدي آراءه حول السياسة الاجتماعية للمؤسسة وتنظيمها ومنشآتها وأيضاً يوجه ويقوى نشاط المؤسسات الخاصة لانجاز الأهداف الوطنية .

وهذا جد طبيعي ، ذلك أن الهيئة التي تشرف على مجموعة الاقتصاد الوطني وتوجهه من الملازم عليها أن تعتني بنشاط مؤسسات القطاع الخاص . وعملياً فإن هذه العناية تكاد لاتذكر لانعدام هذه الدراسات لدى المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي⁽¹⁵⁾ وعلى العكس من ذلك فإن مؤسسات الدولة⁽¹⁶⁾ .

تشكل دائماً مراكز الحوار بالمجلس ، ولا يمكن أن يكون الأمر على خلاف ذلك في بلد يخضع معظم اقتصاده تحت رقابة الدولة . فالمؤسسات الوطنية تشكل الاداة الفعالة والهامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية .

ان سيطرة ومراقبة التنظيم والتسيير لأدوات التنمية على الجزء الأهم من الاقتصاد الوطني كما قدم للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي تقارير تتعلق بتسيير الاقتصاد الوطني عن طريق المؤسسات الوطنية وحسابات وميزانيات الكثير منها .

وبالرغم من عدم وجود سلطة مراقبة للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي على المؤسسات التي يدرس حساباتها ، فإن دراسة هذه الحسابات ظهرت في البداية كمحاولة لرقابة تسيير المؤسسات الوطنية . وفي الحقيقة فإن الأمر ليس يعني مراقبة بآتم معنى الكلمة ، ذلك أن المراقبة تتطلب تبعية بين المراقب والمراقب حتى يمكن تأديتها ، الا أننا نجد بعض خصائص المراقبة ، من ذلك أنه يجب على المؤسسة تقديم هذه الحسابات وكذا المستندات والتفسيرات التي تطلب منها وبتعبير آخر فإن رئيس المؤسسة - المدير العام - يجب عليه أن يبرر مايكون قد اتخذ من اجراءات وذلك أمام العديد من زملائه والعديد من مسؤولي مختلف قطاعات النشاط . وعلى المستشارين تقديم السياسة العامة للمؤسسة وتسيير الميزانية ، ذلك أنه قد يخشى من طريقة المراقبة هذه والقائمة أمام جمهور كبير من الحاضرين والمراقبين أكثر من مراقبة

(15) على المجلس أن يسجل في جدول أعماله دراسة خاصة بمؤسسات القطاع الخاص حتى تحدد مكانة ، دور ، أهمية مجالات النشاط التي تقوم به ، وكذا علاقاتها مع مؤسسات الدولة م وهذا أمر بالغ الأهمية .

(16) قطاع التسيير الذاتي لم يدرس بعد .

مالية أو مراقبة سلطة الوصاية والتي تتم بالمكاتب داخل جو اداري . ان أهمية المجلس الجزائري ازدادت وبخاصة حول حسابات المؤسسة ولا يقتصر المجلس على تقديم استشارة للمؤسسة بل يتعدى الى مراقبة الحسابات ومما لا شك فيه أن لهذا الديوان (محكمة) سلطة الجزاء ، وفي الحقيقة سلطة جزاء نفسي ، وبخاصة أنها ترسل بتقريرها الى الحكومة التي تملك سلطة الجزاء ، ومع ذلك فان المصير الذي توليه الحكومة لهذه التقارير من الصعب الوقوف عليه . والخطورة التي تكمن على المدى البعيد وبمرور الوقت وبقدم المؤسسة فان الأهمية التي يوليها مديرو المؤسسات الوطنية لدراسات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي سوف تقل وتصير محدودة (17) .

وسلطة دراسة حسابات المؤسسات من المجلس قد تفاجيء لأنها تغاير باقي صلاحياته ، ففي بداية تأسيس المجلس كان يقوم بتنشيطه المسؤولون الكبار لوزارة المالية والتخطيط وعليه فمن الطبيعي أن تأتي ضمن صلاحياته اشتغالات المراقبة المالية ، ومهما نقل مديرو المؤسسات الوطنية وباستثناء مراقبة السلطة الوصائية فان الأنشطة المالية للمؤسسات الوطنية كانت غير مراقبة تقريبا سنة 1968 .

وان مراقبة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي تأتي جوابا على الانشغال الشعبي غير المصرح به ، ولكنه حقيقي لمعرفة مصير الأموال العامة ، يجب ان نتحاسب وعلى كل مسؤول في مختلف القطاعات أن يقدم الحسابات أمام هذا المجلس . ليس عندنا ما نخفيه على شعبنا ... الدولة قد تحملت مسؤولياتها وعلى كل واحد منكم أيضا أن يتحمل مسؤولياته عندما يتعلق الأمر بسوء التسيير أو التبذير (18) وذلك ما صرح به رئيس الحكومة يوم تنصيبه للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي . الا أن دراسة حسابات المؤسسات من طرف المجلس تدل على تطور هام جدا في المفهوم ذاته لمراقبة الدولة لمؤسسة عامة وبخاصة عندما تصل هذه الى مجال التسيير الاشتراكي ليس لها نفس الهدف ولا نفس المعنى لمراقبة الدولة لمؤسسة خاصة في الجزائر فان المؤسسة كوسيلة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في عامل من عوامل التخطيط .

والعمليات المختلفة التي توجهها الدولة الى المؤسسات يجب أن تكون مبدئيا

(17) أنظر المادة 149 من الدستور الجزائري الصادر في عام 1976 .

(18) خطب رئيس الدولة (1968/11/11) المرجع السالف الذكر .

موجهة لوضع المؤسسة في شروط أفضل لتحقيق المخطط لمراقبة الدولة هدف جعل المؤسسة مغلة الإيرادات الا أن المراقبة وحدها وفي نفس الوقت هي التي تسمح للدولة بتحديد توجيه ومراقبة مجموع مخطط التنمية - كما صرح به رئيس المجلس⁽¹⁹⁾ « يجب علينا أن نقنع بأن الرقابة هي ضرورة مرتبطة بالتنظيم لاقتصادنا وعليه يجب أن تفهم المراقبة كنشاط دائم وكجزء من الحياة الاقتصادية للبلد ، ويجب أن تعتبر كوسيلة نشاط وتحسين وكوسيلة تنبؤ وتوجيه » .

فالرقابة في بيئة اشتراكية هي طريقة أو صفة تتقاسم فيها الدولة حياة مؤسساتها . وهذا لا يقضي بالطبع على كافة المشاكل والتعاضد بين الدولة والمؤسسة ، ويمكن أن يعرف أو تعتريه أزمات ، الا أنه يسمح بمعرفة مدى الفرق الموجود بين مراقبة الدولة في الاقتصاد الرأسمالي ومراقبة الدولة التي تريد بناء الاشتراكية .

هذا الاختصاص المتعلق بمراقبة الحسابات يسمح في الأخير بطرح مسألة أخرى : اذا أريد اعطاء صلاحية للمجلس والتي من شأنها أن تزيد في دعمه لذا أنشئت مجموعة من المجالس الاستشارية والتي تتعدى على صلاحياته في الظاهر .

المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والمؤسسات الاستشارية الأخرى

يبدو لنا أن المؤسسات الاستشارية بالجزائر كثيرة العدد بحيث لا يمكننا حصرها في هذا المجال الضيق⁽²⁰⁾ ولا يمكننا المقارنة بين هذا العدد الهائل من المجالس ، كما أنه ليس من السهل معرفة ما اذا كانت هذه المؤسسات قائمة حتى الآن أو أصبح لا أثر لها . والواقع أن كثيرا من هذه المؤسسات لم تعيش طويلا⁽²¹⁾ . والمقصود هو البحث فيما اذا كان تواجد بعض المؤسسات الاستشارية لا يشكل نوعا من التكرار مع المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي . ويمكن أن يقال بادية ذي بدء وبسهولة أن اللجان أو المجالس التي لاتعمل في الحقيقة من الصعب عليها أن تتعدى على صلاحيات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ولكن هل هناك تناقض أو على الأقل في مرحلة التصور القانوني بين مختلف المؤسسات الاستشارية والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ؟ .

(19) خطاب السيد الشريف بلقاسم رئيس المجلس ، دراسات ومستندات المجلس ، ص 32 - 33 .

(20) راجع : محمد سبيح ، الادارة العامة الجزائرية ، المرجع السالف الذكر .

(21) مثال ذلك المجلس الأعلى للمحروقات .

فالجواب ولا اعتبارات شتى - يجب أن يتنوع - لانستطيع بالطبع أن نطلب من مشرع دولة حديثة العهد بالاستقلال أن يكافح من أجل الاشتراكية وأن يقدم في نفس الوقت لمؤسساته الاستشارية العناية الكاملة . الا أنه يمكن لنا أن نرى انعكاسا لايعتبره رجال القانون التقليدي الا سوء تفاهم قانوني ، نلاحظ انعكاسا للتناقضات أي الصراعات التي تقوم في مرحلة محددة من مراحل عملية بناء الدولة ويمكن أن يظهر أحد مظاهر هذا التناقض في ارادة ذلك القطاع أو هذا لانشاء ادارة استشارية خاصة به ليفر هكذا عن نظر تأثير ومراقبة الجار له . وعليه يجب على المشرع وفي مرحلة تقوية نفسه أن يتدخل لاعادة شيء من التنظيم في هذا المجال . وهناك مظهر آخر يجب أن يسجل لقد تنصبت في السنوات الأخيرة عدة لجان وطنية هامة ، وقد عملت فعلا هذه اللجان دون انقطاع فهل كان في امكان المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي أن يقوم بعمل هذه اللجان ؟ .

فلجان كاللجنة الوطنية للتسيير الاشتراكي للمؤسسات ، واللجنة الوطنية للثورة الزراعية واللجنة الوطنية للتشريع هي لجان متخصصة تتطلب عملا متواصلا ولمدة طويلة ، الأمر الذي يجعلنا نختار في اناطة أعمالها بالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ، ومن جهة أخرى فان عدد هذه اللجان هام وضخم ولا يستطيع جهاز واحد أن يعمل بدل هذه اللجان كلها ، الأمر الذي يؤدي الى تغطية حجم أعمال امكانيات الأمانة العامة للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ، الا أن هناك دليلا أساسيا يسمح لنا بالحكم أنه لا توجد تناقضات خطيرة بين نشاط المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ونشاط مجالس أخرى استشارية . فاختصاصات المجلس لم تقف عند حد قطاع معين وهي لا تقتصر أعمالها على ، أو حول مشكل كبير واحد فقط فهي تمس مجموع النشاط الاقتصادي والاجتماعي للبلد . فالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي مؤسسة ذات اختصاصات أفقية عندما لا يكون للمجالس الاستشارية الأخرى سوى اختصاصات عمودية .

ومع ذلك فان تسيير ونجاعة كيفية تكوين المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي تجعله يختلف اختلافا واضحا عن هذه المجالس المتخصصة .

ونقول أن النجاح النسبي لبعض اللجان لا يجب أن يستر المشرع . فشروط انشاء وتكوين اللجان الوطنية بالجزائر لا تسمح لها أن تحل محل « الهيئات العليا » أي يجب

أن يجارى الحوار السياسي مشاكل الساعة الكبيرة والمتناولة بالبحث . فلا يستطيع الموظفون الذين تتكون منهم هذه اللجان الفنية الا أن يمسا خفيفا هذا الحوار ولو كانت المسائل المطروحة للدورة ذات أهمية سياسية كبيرة .

تسيير وتكوين المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي

ان تركيب المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي كما جاء في أمر 1968/11/6 مركز بأكمله على اختصاصات هذه الهيئة ، فهي مستمدة من تركيب المجلس الاقتصادي والاجتماعي الفرنسي الا أن هذا التشابه - كما سنرى - يبدو في الظاهر فقط ذلك أن التسيير الحقيقي له يبتعد عن التسيير المنصوص عليه .

تعريف التسيير

1 - التسيير النظري :

يحتوي المجلس مبدئيا على فروع أربعة متخصصة⁽²²⁾ والتي هي : فرع مخطط المؤسسات ، الأجور والأسعار ، وأخيرا الشؤون الاجتماعية . وعليه فبتعدد الفروع المتخصصة تتعدد الاختصاصات الكبيرة .

وأثناء الدورة الأولى للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي التي انعقدت في سنة 1969 توزع المستشارون على الفروع الأربعة لدراسة الملفات التي عرضت عليهم .

فالتنظيم الفني يتطلب تخصص المستشارين لكي يتبعوا اختصاص الفروع واحترام هذا التنظيم الفني يؤدي الى أن يحدد جدول أعمال كل دورة حسب الفروع الموجودة . وحتى تجتمع كل مرة الفروع الأربعة يجب أن تسلم الى المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الملفات التابعة لهذه الاختصاصات المحددة واحترام مثل هذا التنظيم ليس من السهل تحقيقه ، حيث أنه يتطلب في كل دورة أن تحضر الادارات المعنية والأمانة العامة للمجلس ، الملفات الخاصة التي ستسلم لمستشاري هذه الفروع الأربعة .

فهذا التنظيم سريع جدا في حالة ما اذا كان لايسمح بتركيز كافة جهود المؤسسة

(22) راجع المادة 5 من أمر 1968/11/6 السالف الذكر .

حول مسألة تكون مستعجلة وبالغة الأهمية⁽²³⁾ ، إلا أن الناحية العملية أو على الأقل في هذا الوقت قد أبعدت صلاية هذا التنظيم النظري . فالمجلس يعمل عموماً ضمن لجان .

2 - اللجان :

حسب المسائل التي تسلم لها للبحث فيها من طرف الحكومة فإن مستشاري المجلس يتفرعون الى لجان حسبها تتطلبه السيرة الحسنة للدراسة المعروضة . فهذا التنظيم في غاية المرونة ويمكن أن تكون له فعالية أكبر . وعليه ففي وقت وضع مخطط التنمية تسمح هذه الأخيرة (اللجان) بتركيز الطاقات حول دراسة المستندات المقدمة من طرف سكرتارية الدولة للتخطيط ، واحترام التنظيم المنصوص عليه في الأمر كان يؤدي الى اجتماع فرع المخطط فقط .

على كل لجنة أن تدرس إحدى المسائل المحددة ، وتوزيع المواضيع فيما بين اللجان يقوم به في الغالب مكتب المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي .

طريقة التسيير

الأمانة والمكتب

توضح المادة 24 من أمر 1968/11/6 على أن تحدد طرق التسيير بقانون داخلي . ولقد اعتمد هذا القانون الداخلي من طرف الجمعية العلنية الأولى للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي - القانون الداخلي الذي ينص على انشاء مكتب .

أ - مكتب المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي :

وهو نظام أنشأه القانون الداخلي . ويتكون مكتب المجلس من 12 عضواً من بينهم رئيس المجلس ، الأمين العام له ، وكذا رؤساء الفروع والأعضاء الستة (6) الآخرين يعينهم رئيس المجلس باقتراح من ستة أعضاء أصليين .

يتألف المكتب رئيس المجلس أو الأمين العام عند غياب رئيس المجلس⁽²⁴⁾

(23) نستطيع أن نأمل فقط أن يطابق النص الحقيقة وأن يعاد النظر في أمر 1968/11/6 .

(24) لم تقع دائماً رئاسة المكتب - في غياب رئيس المجلس - من طرف الأمين العام . ذلك أنه أثناء دراسة المخطط الرباعي 1977/74 في شهر ديسمبر 1973 فإن أحد أعضاء المكتب هو الذي أنيطت به رئاسة المداولات وهو السيد الصغير مصطفى عافظ البنك المركزي ، اذ عينه رئيس المجلس ، وأعتقد للأسباب الآتية : =

ويشكل هذا التكوين صورة طبق الأصل لتنظيم المجلس عن طريق اللجان الا أن هذا التنظيم النظري قد هجر عمليا ، الا أننا نتساءل عن الكيفية التي يتعين بها الأعضاء الأربعة للمكتب والذين قلنا عنهم أنهم رؤساء الفروع . ومن الناحية العملية ينضم رؤساء اللجان مع المقررين الى المكتب . ويعين المكتب مبدئيا لمدة سنة واحدة وهو يقدم لنا تشكيلة مختلفة من دورة لأخرى وذلك طبعا عندما يترك رؤساء اللجان ورؤساء الفروع أماكنهم لرؤساء جدد .

وان غياب طريقة اجرائية صريحة في تعيين أعضاء من شأنه أن يؤدي الى الاعتقاد بأن هذه المؤسسة ليست لها أهمية . وهذا ليس بصحيح ، فالمكتب يشترك والرئيس في مسائل عديدة وهامة . فهو أي المكتب يشارك كما تنص عليه المادة 6 من القانون الداخلي يشارك في توجيه الأشغال في حدود ما اذا طلب منه هذا من طرف رئيس المجلس وهذا ما حدث فعلا . كما يشارك كذلك المكتب في اعداد جدول أعمال الدورات .

وبغياب طريقة اجرائية لدى المجلس لاختطاره بالأعمال التي ستناط به . فانه يصعب معرفة مكانة هذا المكتب لدى المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وعليه فالى أي مدى يمكن اعتبار أن المسائل المدروسة أثناء الدورات لم تقترح من طرف المكتب للحكومة؟

ب - الأمانة العامة للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي :

كما تنص عليه المادة 18 من أمر 1968/11/6 « يحتوي المجلس على أمانة عامة تحت اشراف وسلطة أمين عام يكلف بتنسيق أعمال مختلف الفروع » .

ان وجود ادارة تقوم بمساعدة المجلس عنصر تشترك فيه كافة المجالس الاقتصادية الا أن أهميتها تختلف طبقا لطبيعة المجالس الاقتصادية المعتبرة .

وبصفة عامة فان المجالس الاقتصادية ذات الطابع النيابي توافق بصعوبة أن تلحق بها أمانة عامة هامة وذلك لسبب بسيط - وهو أن القوى السياسية المتمثلة في المجلس

-
- 1 . تنصيب أمين عام جديد بالمجلس لم يألّف بعد أشغال المجلس .
 - 2 . بالإضافة الى خبرته ووظيفته فان محافظ البنك المركزي هو أحد الأعضاء الأولين للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي .

تفرض قيام الادارة باعداد التقارير وكذا الآراء التي هي منوطة بالمستشارين فقط . وهذه هي الحالة في فرنسا حيث نجد أن الأمانة العامة عبارة عن جهاز اداري ذو وزن خفيف .

وعندما نكون بصدد مجلس اقتصادي في نظام الحزب الواحد ، فإن الأمانة العامة تظهر بانعكاس خاص⁽²⁵⁾ . حيث يظهر الأمين العام الناطق بلسان رئيس المجلس الاقتصادي والحكومة . وفي حالة ما اذا كانت توجيهات الحزب تطغى على هذه المؤسسات فإن الأمين العام يعمل في الظاهر متكافلا مع المستشارين . ففي هذه الحالة ، وفي الجزائر على الأقل ، فإن المستشارين يظهر وكأنهم يرتاحون لعمل الأمانة العامة .

وتنظيم العمل بطريقة الدورات⁽²⁶⁾ يرمي ولاعتبارات عديدة الى تقوية الأمانة العامة في هذه الحالة ، وفي الواقع ، تشكل الأمانة العامة الجهاز الوحيد الدائم القادر على القيام بعمل تحضيرى . وتحقيق عملية تتبع نشاطات المجلس ، تظهر الأمانة العامة اذن كمركز دراسات يستطيع تغذية تفكير المجلس . وأخيرا فإن دور الأمانة العامة ومكانة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بكامله يجب أن تضم ضما كاملا الى تكوين المجلس .

ج - تكوين المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي :

مشكلة تكوين المجالس الاقتصادية والاجتماعية تشكل احدى المسائل الصعبة التي تعانيها هذه المؤسسات . وتوسيع الحوار السياسي حول المشاكل الاقتصادية والاجتماعية الذي يبحث عنه عن طريق انشاء المجالس الاقتصادية والاجتماعية يخضع في الواقع الى

(25) يجب أن تتنوع هذه الملاحظات بعوامل شتى والمتعلقة بالمرح السياسي المراد دراسته . ففي تونس مثلا وبالرغم من وجود حزب واحد ، فإن المرح السياسي يظهر أكثر تعقيدا مما هو عليه الحال في الجزائر حيث نجد أنه من سنة 1967 لاتوجد حقيقة معارضة سياسية منظمة تلعب دورا سياسيا . ومن جهة أخرى يجب الأخذ في الاعتبار شخصيات المستشارين الرؤساء مقرري اللجان أو الفروع وشخصية الأمين العام .

(26) في فرنسا أو في تونس لاتنظم عن طريق الدورات سوى المجالس المنعقدة بكامل هيئاتها .

حد كبير لتكوين هذه المؤسسات ، وإذا كان الأمر كما شرحته مذكرة طرح أسباب أمر 1968/11/6 على أن انشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي « يرمي الى ضمان مشاركة القوى الحية للأمة في عملية اعداد السياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة⁽²⁷⁾ فاذا كان الأمر كذلك فان اختيار هذه القوى⁽²⁸⁾ هو عامل من شأنه أن يحدد كيفية الحوار الذي يبحث عنه . كما يمكن أن يكون هذا الاختيار كاشفا للوجهة المراد الوصول اليها من طرف المشرع .

1 - تعيين أعضاء المجلس

تحدد المادة 13 من أمر 1968/11/6 تكوين المجلس ، ويععدل أمر 1970/10/14 هذه المادة حيث يخفف تكوين المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وذلك بتخفيض عدد المستشارين من 170 الى 120 الا أن أمر 1970/10/14⁽²⁹⁾ لم يقم فقط بانقاص عدد المستشارين بل وأيضاً قام بتعديل طريقة تعيين معظم أعضاء المجلس .

من ذلك أن المادة 13 من أمر 1968/11/6 كانت تشير فقط الى أن « يحتوي المجلس على ثلاثين مديراً عاماً لمؤسسات الدولة » دون أن تبين السلطة التي يتعين أعضاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي من بين مختلف المديرين العاملين لمؤسسات الدولة .

وعملياً يقوم رئيس المجلس وبعد دراسة تقوم بها الأمانة العامة - يقوم الرئيس بتوزيع « المقاعد » على مختلف القطاعات ، علماً بأن الوزارات هي التي تقوم باختيار

(27) راجع مذكرة أسباب الأمر 1968/11/6 في مجلة دراسات ومستندات عدد رقم 1 فبراير سنة 1969 ، نشرات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي .

(28) من المهم جداً القيام بدراسة اجتماعية سياسية لمختلف القوى الممثلة ضمن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وذلك بالبحث عن الأصل الاجتماعي للمستشارين ، نشاطهم أثناء حرب التحرير انتماؤهم السياسية قبل حرب التحرير الطريقة التي يسلكونها تجاه المشاكل التي تثار أمامهم واتجاهاتهم نحو هذه المشاكل ، انتماؤهم - فيما إذا كان هناك انتماؤ - للحزب والمنظمات النقاوية ، مدى تمثيلهم لهذه المؤسسات . وللأسف فان المعلومات التي بأيدينا الآن لاتسمح لنا الخوض وبطريقة جديّة في هذا المجال .

(29) راجع أمر 70 - 69 الصادر في 1970/10/14 المتضمن تغيير الأمر رقم 610/68 الصادر في 1968/11/6 القاضي بتأسيس المجلس - الجريدة الرسمية ص 1003 ، هذا الأمر اذن يحدد أيضاً ويتغير المادة 16 أن رئيس المجلس يعين بمرسوم المادة 16 القديمة كانت تتكلم عن وزير المالية والتخطيط .

المديرين العاملين الذين سيشغلون هذه المقاعد . فسلطة التأثير هذه للوزارات على طريقة تكوين المجلس تتنافى وارادة المشرع ، ورئيس الدولة⁽³⁰⁾ ورئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ، تلك ارادة تنظيم انبثاق حوار غير خاضع لأية وصاية ، هذه الفكرة الهامة⁽³¹⁾ صعبة التحقيق في الحقيقة وذلك لأن المدير العام ولو لم يعين من طرف الوزارة الوصية كعضو في المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الا أنه يبقى مرتبطا ارتباطا كليا بهذه الوزارة على مستويات كبيرة أخرى .

وعلى الرغم من ذلك فان أمر 1970/10/14 يلغي الفقرة (ج) من المادة 13 القديمة والتي كانت تضمن تمثيل الوزارات . وهذا الأمر الأخير يعين على الأقل المؤسسات الأساسية والتي يصبح مديرها العام آليا عضوا في المجلس تاركة في ذلك وبطريقة ضمنية للوزارات حرية تكلية تعيين تمثيل قطاعها . والاختيار الذي أخذ به الأمر يظهر علاوة على ذلك غير قابل للنزاع ، ذلك لأنه يتعلق بالمديرين العاملين لأهم الشركات .

ولكن يجب أن نضيف أن اجراءات التعيين يجب أن تحدد مرة أخرى وتضبط بالنسبة للعديد من « أنواع » المستشارين خصوصا بالنسبة للأعضاء المختارين ضمن الحزب ، وبالنسبة للأعضاء المختارين ضمن المنظمات الجماهيرية وكذا بالنسبة للأعضاء المختارين ضمن مؤسسات التسيير الذاتي أو التعااضديات⁽³²⁾ .

وعلاوة على ذلك فإنه من الممكن أن يكون غياب نص تطبيق أمر 1968/11/6

(30) راجع خطب الرئيس السالفة الذكر وكذا مذكرة الأسباب لأمر 1968/11/6 التي تحدد أعضاء المجلس لايتمثلون الهيئات أو القطاعات التي ينتهون اليها .

(31) أهمية هذه الفكرة يمكن البحث عنها في الاتجاه التالي « بنزع الرابطة التي تربط بين المستشارين ووزارته التي ترسمه فإنه يظهر أن المشرع يحاول تشجيع تنظيم حوار « موضوع » الا أنه يجب ملاحظة أن موضوعية موقف أو تأمل سياسي تبقى دائما نسبية للغاية . في العلوم السياسية وفي الغالب فاذا كانت الموضوعية تعني غياب عنصر التحيز فإنها ليست الا طريقة كلام - مثل ذلك - في وضعية سياسية معطاة فان الامتناع يشكل طريقة تحيز أو انحياز .

(32) وعملية الجرد مفيدة حتى تاخذ في الاعتبار تنصيب مؤسسات التورة الزراعية ، وعلى كل حال يمكننا أن نستفسر عن النسب المتمثلة بها مؤسسات التسيير الذاتي والتعااضديات ضمن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي بالنسبة للمنظمات الجماهيرية فإنه يتعين تحديد نسبة كل منها وكذلك تحديد الهيئة المختصة بتعيين الأعضاء - كما يمكن لنا أن نتساءل فيما اذا لم يكن من المستحسن تمثيل المجالس العمالية .

وبالرغم من المادة 25 أن لا يكون من الشيء الفجائي ، أو شيئا فجائيا ، حيث يمكن أن نلاحظ ارادة تسيير المؤسسة ، حتى تأخذ على ذلك بادیء ذي بدء قبل تأصيل جوانبها .

ربما يتفق هذا التفسير والتحقيق الذي قدم من قبل من طرف عدة مؤلفين والذي يذهب الى أن عملية البناء السياسي للدولة منذ 1965/6/19 وفي محاولاتها للبحث عن الطرق التي تتفق والحقائق الوطنية ، كانت دائما مصبوغة بطابع عملي .

ويمكننا أن نقول أيضا أن المشرع ليس مستعدا لاعطاء أكثر من هذا فيما يخص بالتوضيحات حول حدود هيئة سياسية كبيرة الأهمية ك « الهيئات العليا للدولة » والتي أشار اليها رئيس الحكومة في نوفمبر 1968 والتي أعاد تذكيرها وزير الداخلية سنة 1974 والتي لم تتأسس بعد . ومن غير شك فإن التفسير الحقيقي يكن في هذه النقطة ، وعلى كل حال فإن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي يمثل حاليا تكويننا يمكن دراسته .

التمثيل لدى المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي :

هناك نماذج⁽³³⁾ عديدة أمام المشرعين لتحديد (القوى)⁽³⁴⁾ الواجب تمثيلها لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي تمثيل المنظمات الاقتصادية والمهنية ، تمثيل الجهات والجماعات ، الادارات المحلية ، تمثيل (الاختصاصات) التمثيل النقابي والسياسي . لكل هذه النماذج دلالة تاريخية وسياسية . الا أن الدلالة السياسية الحقيقية للنموذج المختار لا يمكن الوصول اليها الا اذا ألحق النموذج المختار بالقوى السياسية التي تدعمه⁽³⁵⁾ .

(33) أنظر كذلك التمثيل المهني في دستور وعمار ، أطروحة في القانون ، باريس 1924 ، ص 10 وما بعدها ، وكذلك ، المجالس الاقتصادية الفرنسية ، صعوباتها وتطورها ، أطروحة في القانون ، باريس 1962 ، ص 51 وما بعدها .

(34) أخذت هذه المصطلحات من مذكرة الأسباب لأمر 1968/11/6 .

(35) فالتحليل اذن يجب أن يحتوي على المظاهر التاريخية والاجتماعية لهذه القوى السياسية فهي بمفردها في حاجة الى دراسة خاصة ، وكون مجلسين اقتصاديين يحتويان على تمثيلات (في الظاهر) متشابهة ليس يعني أن لهذه المؤسسات نفس الابعاء السياسي ، ذلك لأن هذا الأخير انما يخضع للمحتوى الخاص ، وكذا (للوضع) السياسية لهذا التمثيل في الدولة . الا أنه يبقى ظاهرا وحقيقيا وعلى الأقل على مستوى المبادئ الأساسية أن وجود عدد كبير من الموظفين والمحافظين أو الفنيين في مجلس ما ينمي عن اتجاه فني (تكنوقراطي) وأن وجود ممثلين مهنيين لدى المجلس (وهذا ليس بوضع المجلس الاقتصادي الجزائري) انما على أن لهذا المجلس ميلا أو اتجاهها طائفيًا مهنيًا .

لذلك ليس من السهل أن يقال أن ذلك الشكل للتمثيل يعادل في جميع الحالات لكافة المجالس الاقتصادية نفس الاتجاه أو أنه ذو طموح سياسي واحد .

وانطلاقاً من هذه التأمّلات يمكن لنا أن نحاول بطريقة مختصرة غير كاملة بيان الانشغالات السياسية التي يظهر وكأنها توجه نموذج التمثيل المختار من طرف المجلس الاقتصادي الجزائري .

في بداية مذكرة الأسباب لأمر 1968/11/6 يبين لنا المشرع أن (أعضاء المجلس لا يمثلون الهيئات أو القطاعات التي ينتمون إليها) ومن غير شك فإن المشرع يعلم أو يدرك صعوبة التوفيق بين هذا الأمل والحقيقة .

إن عملية بناء سياسي تحت نظام حزب واحد ومن الأحكام اختيار ممثلين مختلف الفئات الاجتماعية⁽³⁶⁾ ضمن مجلس مكلف بالاشتراك في إعداد السياسة الاقتصادية والاجتماعية . وكما تبينه مذكرة الأسباب للأمر المشار إليه أعلاه فإن المجلس الاقتصادي (إنما من شأنه تحقيق تأملات الجمع بهذه المؤسسة للعناصر التي تنظم وتشارك من أجل تحقيق الاختيارات الأساسية وكذا مبادئ الثورة الاشتراكية) .

ولهذا الاعتبار فإن أمر 1970/10/14 بالغائه الفقرة (1) من المادة 13 من أمر 1968/11/6 قد وصل إلى تركيب أكثر تجانساً⁽³⁷⁾ . من جهة أخرى فإن وجود الحزب كثيف بالمجلس ، فبالإضافة إلى (15 عضواً مختارين ضمن اللجنة الاقتصادية للحزب والـ 15 عضواً مختارين ضمن المنظمات الجماهيرية⁽³⁸⁾) بالإضافة إلى ذلك تجدر الإشارة إلى أن 15 رئيس مجلس شعبي للولايات يمكن اعتبارهم من الحزب إذا ما أخذنا في الاعتبار أن الانتخابات للمجالس الشعبية للولايات إنما تأتي ضمن إطار القوائم المعدة من طرف الحزب .

وفي نفس القوت فإن وجود رؤساء المجالس الشعبية للولايات من شأنه أن يسمح بادخال ضمن الحوار ارادة تصحيح التوازن الجهوي الموجود .

(36) الاعتراف ، على الأقل بوجود هذه القوى السياسية ، ضمن مجلس كهذا يعني أننا لسنا بصدد حزب واحد ، ولكن بصدد حزب مسيطر .

(37) المادة 13 الجديدة تلغي اذن 10 رؤساء أو محافظي الغرفة التجارية .

(38) تعرف المنظمات الجماهيرية كمنظمات الحزب .

وتقديم القطاعات التي تنص عليها المادة 13 من أمر 1968/11/6 لا يجب أن يفهم منه أنه ارادة طرح حوار بين اصحاب المهن المختلفة ولكن كمحاولة لتنظيم حوار بين محرّكي اقتصاد عام (عمومي) .

وقد أجرى فعلا هذا الحوار ، وفي العديد من المرات بالمجلس الاقتصادي وحول وجهات النظر المختلفة للاقتصاد المخطط . وهذا الحوار لم يعلم به الجمهور ، واحد المظاهر الأساسية للحوار يجري بين محرّكي التنمية المكلفين بالمؤسسات العامة والمنظمات المكلفة بتوجيه ومراقبة هذه التنمية . وكثيرا ما يصعب هذا الحوار في العديد من الدول . ويرى الطرف الأول - المكلفين بالمؤسسات العامة - ويميل الى الاعتقاد بأن المؤسسة لها سلطة واستقلال ، ويلحقها بالشخصية القانونية للشركات المساهمة . أما الطرف الثاني فهو يجد صعوبة في تطهير مفهوم الرقابة من أفكار التحديد والحراسة والهيمنة .

فهذا التوتر لا يتوافق والحلول الخارقة للعادة ولا يستطيع أن يدعي - وكما هو الحال في دول أخرى - لا يستطيع المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الغاء هذا التوتر وهذا العجز من جانبه يكن في سيطرة الدولة على مختلف فروع وقطاعات النشاط الاقتصادي والاجتماعي كما يكن هذا العجز في نفس الوقت في عملية البناء الثوري للدولة .

وفضل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي انما يكن في أنه يسمح بالحوار . ولكن مداه محدود في الوقت الحاضر ويخضع للتقدم الذي تحقّقه البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في أى دولة .

الولاية والبلدية
وهيئتهما الاستشارية

المبحث الأول الولاية

من المعلوم أن الهياكل الموروثة عن النظام الاستعماري لاتتأشى مع الظروف والتغيرات الاجتماعية في بلد اشتراكي ، فكان لابد من تغييرها وتجديد جميع المؤسسات من القاعدة الى القمة ، وتجهيز الثورة بالأدوات والوسائل التي تمكنها من تحقيق أهدافها ، ذلك أن تشييد دولة ديمقراطية تسيّرهما القوانين يجب أن تكون نابعة من ظروف المجتمع وملبية لرغباته ومحقة لأهدافه ، وهذا ما نجده في تنصيب المجالس الشعبية البلدية التي تعتبر أول مرحلة في تجديد المؤسسات وفي نفس الوقت تطبيقا للامركزية التي تسمح لسكان المنطقة نفسها بإدارة شؤونهم وتدريبهم على ممارسة الحكم بصفة جماعية وتنظيم هذه المؤسسات في شكل هرمي يسمح بالاتصال المباشر بين القاعدة والقمة (1) .

وإذا كان الاستعمار بجيوشه الاحتلالية قام بتحطيم الدولة وهياكلها والاستيلاء على سلطاتها العسكرية والمدنية على الرغم من النظام الذي طبقه الأمير عبد القادر المرتكز على مبدأ أساسي وهو نظام الدولة الموحدة . وكانت السلطة ممنوحة الى رؤساء يتمتعون بالثقة الكاملة من السكان ، وهو نظام يرتكز على الديمقراطية التي تعتمد على موافقة الشعب ، الا أن سلطات الاحتلال بادرت منذ البدء بهدم كيان الدولة منذ 1845 الى ثلاثة أقاليم : الجزائر ، قسنطينة ، وهران .

ان وجود الهياكل الموروثة عن النظام الاستعماري يشكل مجموعة من الحواجز والموانع الشديدة التي تعترض العمل على تشييد بلدنا ومجتمعنا الاشتراكي ، وكان لابد من ازالتها بكل سرعة . ولا غرابة اذن أن نرى المرسوم الصادر في 1962/12/31 يضمحل شيئا فشيئا ليصبح سحابة صيف عابرة بعد أن أصدر مجلس الثورة بيانه

(1) ديباجة ميثاق الولاية ، الصادر في 1969/5/23 ، الجريدة الرسمية عدد 44 .

التاريخي الصادر في 19 يونيو 1965 ذلك البيان الذي ألح على جزارة القوانين وتشديد دولة لانتزول بزوال الرجال (2) .

وشعورا منه بأن الأعراف الموروثة والقوانين الغريبة الأطوار لابد من أن تعدل لتحل محلها قوانين تنسجم مع روح البيئة وتتطابق مع آمال ومتطلبات الجماهير ، ونتيجة لذلك شرع المشرع الجزائري في ارساء مؤسسات جديدة تتماشى مع الاختيار الاشتراكي وتكون همزة وصل بين القمة والقاعدة وتخدم من ثم ثورتنا بأدوات ووسائل مؤهلة قادرة على وضع حد فاصل بين عهدين مختلفين تمام الاختلاف .

وفي هذا السياق بادر المشرع الجزائري الى ارساء دعائم الاشتراكية التي تبلورت في اصدار العديد من المراسيم والأوامر ، وكانت في مقدمتها تلك التي عكفت على استبدال النظام الاداري الموروث واحلال محله أجهزة ادارية نابعة من تربة هذا الوطن لتكون في خدمته ايمانا منه بأن الادارة التقليدية التي أرست جذورها منذ قرن ونيف أصبحت لا تستجيب البتة لآمال المواطنين (3) .

وقد كان الأمر المرقم 69 - 38 والمؤرخ في 23 مايو 1969 من جملة التشريعات التي بادرت الى العمل على ايجاد نظام اداري جديد حيث يتضمن هذا الأمر قانون الولاية ، تلك الخلية التي تعتبر تجسيدا لمبدأ الديمقراطية وهمزة الوصل بين القمة والقاعدة وصورة بارزة من صور اللامركزية (4) .

ان التنظيم الجديد للولاية مؤسس على مبادئ ثورتنا طبقا للمطامح العميقة لشعبنا في تسيير شؤونه الخاصة وارادته التي طالما أكدها وهي أن يبت بنفسه في مستقبله .

وبما أن عمل اللامركزية قد أنجز على مستوى البلدية فلا بد من التجاوز في مستوى الولاية لمرحلة الهياكل المؤقتة وتجديد المبادئ والأهداف الأساسية للإصلاح الكلي للمؤسسة . ولتوثيق القيادة بين الجهود الحكومية والجهود الشعبية في أداء

(2) بيان مجلس الثورة الصادر في 19/6/1965 .

(3) أنظر المادة 26 من الدستور الجزائري لعام 1976 .

(4) د . جعفر أنس قاسم، أسس الادارة والادارة المحلية بالجزائر، قسنطينة ديوان المطبوعات الجامعية،

الخدمات الأساسية ، أصبح تخفيف العبء على الحكومة المركزية ملحا ، خاصة وأن إدارة المرافق يزداد عبؤها يوميا وتتطلب اختصاصات لادارتها . فاذا توافرت لدى الدولة الثقة والاطمئنان في شعبها جعلت أجهزتها الحكومية تتولى مباشرة المرافق الوطنية الكبرى ، وتترك بعضها الى سلطات محلية منتخبة من أهل القرية أو الولاية وذلك تحت اشراف الحكومة المركزية توجيهها واعانتها الفنية . وليس المقصود من نقل السلطة الى مجالس محلية أو ولائية تخفيف عبء الحكومة المركزية أو خلق وظائف جديدة لعدد زائد من الموظفين والعمال وانما الهدف منه هو ضمان التحول الى الديمقراطية للسير نحو مجتمع متكامل يهدف الى تحقيق الكفاية والعدل وتحقيق اللامركزية الادارية في نفس الوقت (5) .

ومن المسلم به أن المواطن مهما كان موقفه سواء في المدينة أو في الريف قبل أن يشترك في وضع أو اتخاذ قرار سياسي لا يتصل مباشرة بواقع البيئة التي يعيش فيها يجب أن يشارك في ادارة مرافقه العامة المحلية فيحل من خلال ذلك مشاكله ومشاكل أفراد مجتمعه . وهذا يبين الصلة الوثيقة التي تربطه بتسيير المرافق المحلية كما يقضي هذا النظام عن انفصال الفرد عن الدولة ويحقق سيادة المواطنين وتنفيذ ارادتهم التي أعلنوها في مجالسهم المنتخبة (6) .

وان تسيير شؤون الولاية من قبل الممثلين الحقيقيين لسكان الولاية ناتج من التطبيق الفعلي لمبادئ الديمقراطية الشعبية والمرتبطة بالثورة الجزائرية والتي ينشأ عنها حق السكان في تعيين ممثليهم الذين يعهدون اليهم بتسيير شؤونهم الخاصة وتأمين وتسيير تراثهم ومشاورتهم كما ينشأ عنها كذلك الالتزام بالمشاركة الفعلية في التوسع الاقتصادي الوطني والامثال لمستلزمات التنمية المخططة للبلاد .

وتتولى لهذا الغرض هيئة جماعية منتخبة بالاقتراع العام يكون أعضاؤها مقدمين

(5) أنظر المادة 31 من الدستور الجزائري لعام 1976 ، التي تنص على أنه « يتم اعداد المخطط الوطني بكيفية ديمقراطية يساهم الشعب في ذلك بواسطة مجالس المنتخبة على المستوى البلدي والولائي والوطني ، وبواسطة مجالس العمال والمنظمات الجماهيرية .. »

(6) أنظر المادة 99 من الدستور الجزائري لعام 1976 .

من الحزب لهم ارتباط شخصي وثيق بالحقائق الخاصة بالولاية والمسؤوليات والدور الآيل إليها في نطاق متطلبات السكان .

ان اختيار أهداف التنمية ووضع برامج التجهيز ، يجب أن يستند على المشاركة الفعلية للمجالس المنتخبة ، التي لها أكثر أهلية لتقديم الاقتراحات أو الآراء حين وضع المخطط الوطني للتنمية وعلى غرار ذلك سيتبع تنفيذ العمليات المقررة في المخطط في أوضاع سليمة بفضل يقظة السلطات التي هي أكثر حرصا على احتياجات السكان الذين تدير شؤونهم .

كما تساهم الولاية سواء على شكل المقررات المتخذة ضمن الاطار الموسع لاختصاصاتها الجديدة أو على شكل الاستشارات السابقة لمقررات الدولة بواسطة هيئاتها مساهمة فعالة ومستمرة في الحياة الاقتصادية والثقافية والاجتماعية للبلاد (7) .

ان الممارسة على هذا الوجه المزدوج لهذه المهام الاقتصادية يعطي الى ممثلي السكان المحليين فرصة الارتقاء الى صف الشواغل الوطنية والقيام اذن بمسؤوليات أكثر جوهرية في تحديد وتطبيق خطط التنمية الاقتصادية والثقافية والاجتماعية للبلاد (8) .

والجدير بالملاحظة أن تغيير عادات وطبائع الأفراد من الأمور التي لا تقل أهمية عن اجراء العمليات الجزائية ، وكذلك الحال بالنسبة للتنمية لأنها تهدف الى تغيير طريقة حياة المواطنين .. وكننتيجة لذلك رفاهية وسعادة الأجيال الحاضرة والمستقبلية ، فاذا كانت مهارة المسؤولين مفيدة وغير حكيمية على مجريات الأمر فانه يؤدي الى خلق أنواع من العداوة بين المواطنين ضد التنمية ، أما اذا كانت مهارة المسؤولين معادلة لمسؤولياتهم فان النجاح سيكون حليفهم وتحسن معيشة المواطنين ويرتفع مستواهم الاجتماعي والاقتصادي (9) .

ولابد أن يكون السلاح الفعال العلم والمهارة مزودين بالاخلاص في أداء الواجب . ومن الطبيعي أن الناس يغيرون طريقة حياتهم بصورة تلقائية ومطرودة

(7) أنظر المادة 23 من الدستور الجزائري لعام 1976 .

(8) د . زيدان عبد الباقي ، بحث قدمه في المؤتمر العربي الأول لخبراء الادارة العربية المنعقد من 10 الى 20

أبريل 1971 ، القاهرة ، جامعة الدول العربية ، الوثيقة رقم 54 .

(9) د . زيدان عبد الباقي ، البحث السابق الذكر ، وثيقة رقم 54 .

وليس هناك جيل من الأجيال له في السلوك والتصرفات صورة طبق الأصل بالنسبة للجيل السابق عليه وإنما لابد من وجود تغير في درجة ما، الأمر الذي يؤدي الى التخفيف من المركزية . ويمكن هذا النظام من تفادي الأخطاء في النظام المركزي بمنحه حرية تصريف الأمور ذات الطابع المحلي التي تعود بالخير المباشر على أبناء البيئة وفتح مجال التنافس البناء بين ولايات الدولة لاصلاح أحوالها ويمنح سلطات المسؤولين لحل المشاكل ذات الطابع المحلي دون انتظار لتعليمات تصدرها الحكومة المركزية .

ولهذا نجد النظام اللامركزي من الأنظمة السياسية والاجتماعية ، بالنظر الى العناصر المكونة له والى الأهمية النسبية التي يمنحها المشرع لأي عنصر من هذه العناصر (10) .

ونظام الادارة المحلية يعني وجود هيئات منتخبة من أصل الوحدة المحلية تعهد اليها الادارة المركزية بالاضطلاع بادارة كل أو بعض المرافق المحلية ، وهذا ما يميز الادارة المحلية عن الفروع التي تنشئها الوزارات المركزية بموظفيها لادارة الشؤون والمرافق المحلية في هذه الوحدات (11) .

ومن الأفضل الاعتراف بالمصالح الاقليمية وأن يترك الاشراف عليها ومباشرتها لمن يهمهم الأمر بطريقة انتخابية حتى تتفرغ الحكومة المركزية للمصالح التي تهتم الدولة كلها بالأمن، والقضاء والدفاع (12) .

وهذا بطبيعة الحال يتيح لكل المواطنين المشاركة في تسيير شؤونهم مما يؤدي الى شعورهم أكثر بالمسؤولية .

وإذا كان هذا النظام يقوم على واقعة مادية محسوسة مقتضاها أن للأفراد الذين يعيشون في جماعات قروية أو حضرية ، أي في المدن ، يحسون بالرغبة في اشباع

(10) د . عادل محمود حمدي ، رسالة دكتوراه في الحقوق ، بعنوان الاتجاهات المعاصرة في نظام الادارة المحلية ، جامعة عين شمس 1973 .

(11) د . محمد عبد الله العربي ، مقال تحت عنوان دور الادارة المحلية للبلديات في تنمية الاحتياجات اقتصاديا واجتماعيا ، مجلة العلوم الادارية ، عدد 1 أبريل سنة 1967 ، ص 43 .

(12) د . سليمان محمد الطهاوي ، مبادئ القانون الاداري ، المرجع السابق ، ص 112 .

حاجياتهم الجماعية دون تدخل من جانب السلطة المركزية فان هذا الاحساس بالتضامن يصنع عليه المشرع الشخصية القانونية لتكون لها القدرة على رعاية مصالحها في شكل تصرفات قانونية .

ويجدر بنا قبل أن نتعرض للمجلس الشعبي الولائي لابد أن نعرف الولاية وباعتبارها مؤسسة ادارية لامركزية اقليمية ، فان المشرع الجزائري عرّفها بأنها « جماعة عمومية اقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وهي تكون أيضا منطقة ادارية للدولة (13) » .

واذا كانت الولاية تنشأ بواسطة قانون ، إلا إن تحديد اسمها ومركزها الاداري وتعديل حدودها الادارية يتم بموجب مرسوم (14) .

ويتشكل جهاز تسيير وإدارة الولاية من ثلاث هيئات ادارية هي :

- 1 . المجلس الشعبي للولاية
- 2 . المجلس التنفيذي للولاية
- 3 . الوالي .

1 - المجلس الشعبي الولائي

يمارس مجلس الولاية دوره على شكل اقتراحات أو آراء يتلقاها الوالي بصفته ممثلا للدولة ، ويقوم بابداء آرائه حول محاضر التنفيذ أو تقارير النشاط (15) .

ويستشار مجلس الولاية بعنوان المشاورات المسبقة في كل ما يمكن أن يعتبر مقدما اجراء أكثر اعدادا لتحضير المخطط الوطني للتنمية ثم بعد المصادقة عليه حول تطبيقاته الخصوصية على الولاية التي تشعر في الوقت المناسب بالميزات الرئيسية للمشاريع

(13) أنظر المادة الأولى من قانون الولاية ، وكذلك الميثاق الجزائري الصادر في 1976/7/5 ، ص 86 ، وكذلك الدستور الجزائري الصادر في سنة 1976 ، في مادته 36 .

(14) د . عوابدي عار ، رسالة دكتوراه ، فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الادارة العامة الحديثة ، أكتوبر 1981 ، الجزء الثاني ص 832 .

(15) أنظر المادة 68 : « يبدى المجلس الشعبي للولاية رأيه في العمليات الواجب الشروع فيها عندما تحل له الحكومة بصفة اجمالية الاعتمادات المخصصة لانجاز بعض التجهيزات » .

الكبرى المباشرة من قبل الدولة أو بمشاركتها ، كما تستشار الولاية قبل نشر بعض الأنظمة العامة المتعلقة بها .

كما يبت مجلس الولاية فيما يخص الآراء التي هي في طريق التنفيذ في التقارير السنوية لتنفيذ المخطط الوطني المعدة تحت سلطة الوالي من قبل رؤساء المصالح وتقارير نشاط المؤسسات المسيّرة ذاتيا ومختلف التعاونيات والهيئات العمومية الأخرى للولاية وكذا السلطات الأخرى في الولاية والمؤسسات الوطنية لاسيما الصناعية والتجارية ومنظمات الهيئة الفلاحية الجهوية (16) .

لجان المجلس الشعبي للولاية

لكي يقوم المجلس بمهام ووظائف اختصاصاته المختلفة والكثيرة لابد له من تطبيق مبادئ التنظيم لمبدأ تقسيم العمل وتطبيق مبدأ التخصص ، أن ينشئ لجان من بين أعضائه المنتخبين لكي تساعد في القيام بواجباته واختصاصاته المحددة في قانون الولاية ، وتعقد هذه اللجان اجتماعات بناء على طلب بعد أخذ رأي المجلس الشعبي للولاية .

وهذه اللجان هي أجهزة فنية استشارية للمجلس وأعمالها ذات طبيعة استشارية فنية بحتة .

فهكذا ينشأ كل مجلس شعبي للولاية لجان دائمة يتراوح عددها ما بين ثلاث لجان وخمس لجان ، دائمة ، متخصصة (لجنة الشؤون المالية والميزانية ، لجنة التنية ، لجنة الشؤون الاقتصادية والتخطيط ، لجنة الشؤون الاجتماعية ، ولجنة الشؤون الصحية والاجتماعية ، ولجنة التربية والتعليم ، . لجنة الأشغال العمومية والاسكان) ، كما يجوز للمجلس الشعبي للولاية أن يشكل من أعضائه لجان مؤقتة تتطلب وجودها ظروف طارئة ومستعجلة (17) .

(16) يشاور المجلس في توزيع اعتمادات التجهيز أو الاستثمارات المخصصة للوالي لهذا الغرض ، يجوز للمجلس شعبي ضمن الميادين المحددة بموجب مرسوم أن يقترح في مداولاته ترتيب الأولوية للعمليات الواجب اتمامها من هذه الاعتمادات أو ترتيب توزيعها .

(17) المادة 46 من قانون الولاية ، والمادة 46 من القانون رقم 81 - 02 المؤرخ في 14 فبراير 1981 والمتعلق بتعديل وتتم قانون الولاية .

وتقوم كل لجنة في نطاق اختصاصها بدراسة المسائل المعروضة والمطروحة على المجلس الشعبي للولاية ، وأجراء الدراسات الفنية والقانونية اللازمة واعداد تقارير بذلك ، في سبيل القيام بأعمالها ووظائفها على أحسن وجه ، يجوز لهذه اللجان أن تستعين بمواطني الولاية من ذوي الخبرة والاختصاص ، ويجوز لها كذلك أن تطلب الاستماع الى تقارير من موظفي الدولة ، ممثلي الشركات الوطنية والمؤسسات المسيرة ذاتيا والمؤسسات العمومية والمصالح الادارية الأخرى للدولة ، التي تمارس نشاطها داخل الحدود الادارية للولاية ، وذلك من أجل أن تقدم لها الرأي الاستشاري والمعلومات الواقعية الحقيقية عن المشكلة المطروحة للبحث والدراسة على مستوى كل لجنة على حدة (18) .

دورات المجلس الشعبي للولاية

يعقد المجلس الشعبي للولاية ، وجوبا والزاما ، أربع دورات عادية في السنة (في جلسات علنية) (19) تعقد دورة خلال شهر أبريل ، ودورة خلال شهر يونيو والأخرى خلال شهر أكتوبر ، والحد الأقصى لمدة كل دورة هو خمس عشرة يوما . كما يجوز للمجلس الشعبي الولائي أن يعقد دورات استثنائية طارئة وذلك في الحالات المستجدة والطارئة . وتنعقد هذه الدورات الاستثنائية بناء على طلب كل من مكتب المجلس الشعبي الولائي وثلثي أعضاء المجلس الشعبي الولائي وطلب الوالي (20) .

دورات المجلس الشعبي الولائي :

1 - يعقد المجلس الشعبي الولائي دورته بعد توجيه دعوة من قبل رئيس المجلس الشعبي الولائي - في ظل الدورات العادية - وذلك بعد التشاور مع والي الولاية بخصوص ذلك ، ثم ترسل هذه الدعوات لأعضاء المجلس الشعبي الولائي بصفة شخصية وفردية ، وذلك قبل انعقاد الدورة بعشرة أيام كاملة .

(18) المادة 47 من قانون الولاية .

(19) المادة 26 من قانون الولاية ، والمادتان 26 و 27 من القانون رقم 81 - 02 السابق ذكره .

(20) المادة 27 من قانون الولاية بعد تعديلها وتتميمها بنص المادة الأولى من القانون رقم 81 - 02 السابق

الذكر .

2 - لاتجري مداولات المجلس الا اذا اكتمل النصاب القانوني لانعقاد جلسات المجلس وهو أغلبية أعضاء المجلس . ويؤجل بقوة القانون الاجتماع في حالة عدم توفر النصاب القانوني مدة ثلاثة أيام ، ثم ينعقد اجتماع المجلس بقوة القانون دون مراعاة لشرط النصاب القانوني .

وينتهي كل اجتماع بتوقيع محضر تحت مسؤولية الرئيس⁽²¹⁾ .

3 - ان النصاب القانوني المطلوب للتصويت على قرارات المجلس الشعبي للولاية هو نصاب أغلبية أصوات الأعضاء المشاركين في الاقتراع ، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس .

4 - ترفع قرارات المجلس الشعبي للولاية الى الوالي لينفذها عن طريق الهيئة التنفيذية للولاية وتحت مسؤوليته .

القوة التنفيذية للأعمال الصادرة من المجلس الشعبي للولاية

ان الأعمال القانونية النهائية (قرارات ادارية ، وعقود ادارية) الصادرة من المجلس الشعبي للولاية ، في حدود اختصاصاته المحددة في القانون ، وفي حدود مبدأ الشرعية القانونية والاشتراكية ، تصبح نافذة وسارية المفعول منذ صدورها ، وعلى الوالي أن ينفذها بواسطة الأجهزة التنفيذية للولاية ، هذا كأصل عام ، ولكن هناك بعض الحالات الاستثنائية التي يشترط القانون توقف نفاذ وسريان الأعمال القانونية والقرارات الصادرة من المجلس الشعبي للولاية على تصديق الوالي أو وزير الداخلية أو اخطاره أو اطلاعه على هذه الأعمال القانونية أو القرارات الادارية للمجلس الشعبي للولاية وذلك نظرا لاعتبارات موضوعية ومنطقية فنيا وقانونيا . ومن الحالات التي يتوقف فيها نفاذ وسريان وتطبيق قرارات وعقود المجلس الشعبي للولاية على اخطار ومصادقة الوالي أو وزير الداخلية أو الوزير المعني ، الحالات الآتية :

(21) يجوز للعضو الذي تعذر عليه الحضور أن يوكل كتابة أحد أعضاء المجلس الشعبي للولاية واستعمال صوته ، ولا يجوز للعضو في المجلس المذكور أن يتوكل عن أكثر من عضو واحد ، وتكون الوكالة قاصرة على دورة واحدة فقط ، (المادة 30 من قانون الولاية) . وحرصا على حضور أعضاء المجلس الشعبي لجلسات الدورات واجتماعات المجلس أخذ قانون الولاية في المادة 37 بقاعدة الاستقالة الحكيمة أو الاعتبارية للعضو الذي يتغيب دون عذر عن الحضور في دورتين متعاقبتين .

1 - ان العقود والصفقات العامة التي يبرمها ويعقدها المجلس الشعبي للولاية بقصد انجاز اختصاصاته ، لا بد أن يصادق عليه الوالي باعتباره الممثل القانوني الوحيد المختص . والمختص للتصرف باسم ولحساب الولاية⁽²²⁾ ، وباعتباره السلطة القانونية المختصة الوحيدة التي تملك الأمر بالصرف⁽²³⁾ .

2 - ان مداولات المجلس الشعبي للولاية المتعلقة بموضوع الميزانيات والحسابات والقروض ، والمتعلقة بعملية شراء العقارات ومبادلتها والتصرف فيها لا يمكن تنفيذها الا بعد المصادقة عليها واعتمادها بقرار صادر من وزير الداخلية⁽²⁴⁾ .

3 - كما أن مداولات المجلس الشعبي للولاية المتعلقة بالضرائب والرسوم وأجور موظفي الولاية لاتصبح نافذة الا اذا صدر بشأنها قرار من وزير الداخلية أو من الوزراء المعنيين لهذه الموضوعات⁽²⁵⁾ .

واذا ما سكنت وزارة الداخلية أو الوزارة المعنية بدون أية تحفظات مدة شهرين منذ تاريخ اغلاق الدورة التي صدرت خلالها تلك المداولات تصبح هذه المداولات نافذة بقوة القانون⁽²⁶⁾ .

ان المجلس الشعبي الولائي هو المجلس المنتخب ، وبالتالي يفترض فيه أنه المعبر عن ارادة الشعب ، فهو صاحب الاختصاص الأصيل في شؤون المرافق المحلية . وأن دور المجلس التنفيذي مقتصر على تنفيذ قرارات المجلس الشعبي لأن المجلس الشعبي مكوّن أساسا من موظفين ليسوا في الغالب من أبناء الاقليم وفي أغلب المجالس المحلية في دول العالم ذات التجارب العريقة في نظام الادارة المحلية تنبثق أجهزتها التنفيذية من داخلها ، وعند انعدام الخبرة تختار موظفين متخصصين لمساعدتها .

وقد قيست العلاقة بين المجلس الشعبي والمجلس التنفيذي على العلاقة بين البرلمان والحكومة مع ما بينهما من خلاف جوهري ، فالبرلمان هو سلطة التشريع والحكومة

(22) أنظر المواد 150 - 165 من قانون الولاية .

(23) المادتان 49 و 160 من قانون الولاية .

(24) المادة 56 من قانون الولاية .

(25) المادة 57 من قانون الولاية .

(26) المادة 58 من قانون الولاية .

هي سلطة التنفيذ وليس لأي من السلطات أن تتعدى على الأخرى ، في حين أن المجلس الشعبي والتنفيذي يمارسان وظيفة واحدة هي الوظيفة الادارية على المستوى المحلي .

والقياس هذا يجعل المجلس التنفيذي مسؤولاً أمام المجلس الشعبي على نحو يشابه الى حد كبير مسؤولية الحكومة أمام البرلمان .

ويعتبر المجلس الشعبي للولاية هيئة أساسية وحتمية في تشكيل جهاز تسيير وإدارة الولاية باعتبارها جماعة وهيئة إدارية لامركزية إقليمية تحتم وجود هذه الهيئة الشعبية (المجلس الشعبي للولاية) والا انتفى أحد مقومات وأركان الطبيعة اللامركزية للولاية . ووفق ما نص عليه دستور الولاية يتضح أن جوانب هيئة المجلس الشعبي للولاية تقوم على الأسس التالية :

اختصاصات ووظائف المجلس الشعبي للولاية

للمجلس الشعبي للولاية صلاحيات واختصاصات عديدة ومتنوعة ، منها اختصاصات عامة ، واختصاصات ومسؤوليات متعلقة بعملية التجهيز والانعاش الاقتصادي على مستوى الولاية ، واختصاصات وصلاحيات متصلة بعملية التنمية الزراعية والصناعية والسياحية ، ومسؤوليات وصلاحيات في مجال النقل والأشغال العامة والإسكان .

وكذا يدخل في نطاق وظائف ومسؤوليات المجلس الشعبي للولاية اختصاصات متعلقة بعملية التنمية الاجتماعية والثقافية ، واختصاصات مالية ، فضلا عن دوره في المشاركة مع أجهزة الولاية الأخرى (المجلس التنفيذي للولاية والوالي) ، في تسيير وإدارة الإدارة العامة للولاية .

أولا - الاختصاصات العامة للمجلس الشعبي للولاية :

من الاختصاصات العامة للمجلس الشعبي للولاية دراسة الشؤون العامة للولاية ،

(27) د . سليمان محمد الطهاوي ، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 339 وما بعدها .

فمن أجل ذلك له الصلاحيات والمكّنات القانونية التي تجيز له التداول في كل أمر من الأمور المتصلة بنظام الولاية والحياة العامة للولاية ، وله الصفة القانونية في نطاق اختصاصاته المحددة بالنصوص القانونية في ابداء الآراء والرغبات والتوصيات الى السلطات الادارية المركزية الوصية (الوالي أو الوزير المعني والمختص) لمراعاتها وتنفيذها في صالح المصلحة العامة على مستوى الولاية (28) .

كما يدخل في نطاق صلاحيات ومسؤوليات المجلس الشعبي للولاية مسؤولية المشاركة مع الأجهزة الادارية الأخرى للولاية (الهيئة التنفيذية للولاية ووالي الولاية) في ادارة وتسيير شؤون الولاية الاقتصادية ، وشؤون الولاية القانونية وكذا المشاركة في تنظيم وتسيير وحماية أملاك الدولة على مستوى الولاية . وحتى يقوم المجلس الشعبي للولاية بهذه المشاركة على أحسن وجه وبانتظام بتقديم الرأي والنصح عن طريق تقديم الدراسات والتوصيات والتقارير الفنية حول أي موضوع من الموضوعات ، عمليات تدخله من أجل المساهمة والمشاركة في تسيير وإدارة شؤون وأملاك الدولة على مستوى الولاية (29) .

ثانيا - اختصاصات المجلس الشعبي للولاية المتعلقة

بعملية التجهيز والانعاش الاقتصادي :

يدخل في نطاق الاختصاصات الاقتصادية للمجلس الشعبي للولاية ، القيام بعمليات وضع خطط وبرامج التنمية الاقتصادية وإنجازها على مستوى الولاية ، وكذا المشاركة في اعداد وتحضير وتنفيذ الخطط والبرامج والسياسات العامة الوطنية في المجال الاقتصادي . فهكذا يقوم المجلس الشعبي للولاية باقامة وإنجاز العمليات الاقتصادية اللازمة ، وتشجيع الاستثمارات الاقتصادية على مستوى الولاية وذلك دائما في نطاق السياسات والخطط العامة الوطنية للاستثمارات والتنمية الاقتصادية (30) .

(28) أنظر المادتين 63 و 64 من قانون الولاية . وأنظر أحكام المادة 2 من القانون رقم 81 - 02 الصادر في

1981/2/14 .

(29) أنظر المواد 123 - 136 من قانون الولاية .

(30) أنظر المواد 65 - 73 من قانون الولاية .

ويشارك المجلس الشعبي للولاية بشكل استشاري فقط في اعداد وتحضير الخطط العامة الوطنية ، وذلك عن طريق تقديم الآراء والاقتراحات التي يراها المجلس الشعبي للولاية أنها تحقق عملية تكييف وملاءمة الخطط الوطنية والسياسة العامة الوطنية المراد تحضيرها وانجازها مع الاحتياجات والمتطلبات والموارد المختلفة المحلية على مستوى الولاية ، حتى تكون هذه الخطط والسياسات العامة الوطنية أكثر شمولية وواقعية وحقيقية ، ولكي تكون توقعات وتنبؤات هذه الخطط والسياسات العامة الوطنية أكثر علمية وعملية . ويساهم المجلس الشعبي للولاية - بصورة استشارية مجتة - في اعداد وتنفيذ ميزانيات واعتمادات التجهيز والاستثمارات المخصصة للولاية ، فهكذا يستشار المجلس الشعبي للولاية بهذا الصدد في كيفية توزيع اعتمادات ونفقات التجهيز والاستثمار المخصصة من طرف الحكومة المركزية للولاية .

كما يقوم المجلس الشعبي للولاية بالمشاركة في تنسيق النشاط الاقتصادي الذي تقوم به المؤسسات العامة والشركات الوطنية والهيئات والتعاونيات العامة الوطنية الممارسة لنشاطها في نطاق الحدود الادارية للولاية ، وكذا كافة الأنشطة الاقتصادية لبلديات الولاية ، تحقيقا لهذه المهمة يجب أن يمثل المجلس الشعبي للولاية في كافة فروع ومديريات ووحدات المؤسسات العامة للدولة ، ذات الطبيعة الاقتصادية والتجارية ، والشركات الوطنية والهيئات التعاونية للقطاع الاشتراكي التي تمارس أنشطتها بصفة أساسية في داخل الحدود الادارية للولاية⁽³¹⁾ . وكذا يجب على المجلس الشعبي للولاية أن يطلع باستمرار على أعمال واقتراحات المجالس الشعبية لبلديات الولاية .

ثالثا - اختصاصات المجلس الشعبي للولاية المتعلقة بعملية

التنمية الفلاحية والثورة الزراعية :

يقوم المجلس الشعبي للولاية في نطاق اختصاصاته المقررة بالقوانين واللوائح بكافة أوجه الأنشطة الاقتصادية الزراعية التي تستهدف المساعدة على احداث التنمية الفلاحية على مستوى الولاية وتحضير واعداد بعض مراحل الثورة الزراعية .

(31) أنظر المواد 71 - 73 من قانون الولاية ، وكذا الأمر رقم 75 - 76 المؤرخ في 21 نوفمبر 1975 المتضمن تعديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسات الاشتراكية وسلطة الوصاية والادارات الأخرى التابعة للدولة .

فهكذا يقوم المجلس الشعبي للولاية بتشجيع وتحديث كافة الأنشطة والأعمال الاقتصادية الزراعية ، واعداد وتهيئة المساحات والأراضي الزراعية والرعية ، واتخاذ كل الاجراءات والمجهودات المستهدفة حماية المساحات والأراضي الزراعية من التلف والفساد والانجراف والجفاف . كما يساهم المجلس الشعبي للولاية باتخاذ التدابير والاجراءات والأعمال اللازمة لاجداث وانجاح عملية تنمية الثورة الحيوانية . وكذا يختص المجلس الشعبي للولاية بالمساهمة والمشاركة في تحضير واعداد وتنفيذ السياسات العامة والبرامج والخطط الوطنية الزراعية مثل عمليات الاصلاح الزراعي والثورة الزراعية⁽³²⁾ .

دور المجلس الشعبي للولاية في عملية الثورة الزراعية

كان للثورة باعتبارها سياسة واستراتيجية عامة اقتصادية في ميدان الفلاحة والزراعة ، وباعتبارها عمل وأسلوب ثوري واشتراكي يستهدف قلع جذور أسباب التخلف الزراعي في الجزائر واحداث تغيير جذري للعلاقات الاجتماعية وفي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والفكرية لعالم الريف الجزائري المتخلف ، واحداث تغيير يستهدف استعمال أنجع الأساليب لتحديث الفلاحة والزراعة لدعم أركان النظام الاقتصادي للدولة الجزائرية ، وخلق التوازن والتكامل المتطور والمستمر في كافة مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الدولة ، عن طريق القضاء على أسباب حالة عدم المساواة في توزيع الأراضي بتطبيق مبدأ التوزيع العادل لوسائل الانتاج الزراعي أي التوزيع العادل للملكية الأراضي الزراعية ، والقضاء على كل أسباب التخلف الاجتماعي والاقتصادي والثقافي لعالم الريف بواسطة تدخل الدولة المباشر في قيام كل العمليات المستهدفة تحقيق أهداف الثورة الزراعية والنظام الاشتراكي للدولة الجزائرية⁽³³⁾ .

كان للثورة الزراعية - تبعا لذلك - تأثير كبير على كافة مؤسسات الدولة السياسية والقضائية والتنفيذية والادارية . ويتجلى هذا التأثير الكبير في آثار ونتائج

(32) أنظر المواد 74 - 78 من قانون الولاية ، وانظر ميثاق الثورة الزراعية ص 47 وما بعدها . وكذا المواد 179 - 243 من قانون الثورة الزراعية . والمواد 1 - 28 من المرسوم رقم 72 - 107 المؤرخ في 7 جوان 1972 والمتعلق بالهيئات المكلفة بانجاز المهام المؤقتة للثورة الزراعية على مستوى الولاية .
(33) أنظر ميثاق الثورة الزراعية ، ص 11 وما بعدها .

التأثير والتفاعل المتبادل بين عملية الثورة الزراعية وهياكل النظام الإداري الجزائري ، سواء كان هذا التأثير والتفاعل المتبادل على هيكلية وتركيب جهاز النظام الإداري للدولة ، أو على حجم وظائف واختصاصات مرافق ومؤسسات وأجهزة هذا النظام .

فهكذا أدت عمليات إعداد وتحضير وتحقيق الثورة الزراعية الى أحداث تأثير وتغيير على كيفية هيكلية وتركيب الهيئات والمجموعات الإدارية اللامركزية الاقليمية (المحلية) وعلى حجم وظائفها واختصاصاتها المختلفة ، حيث أحدثت عمليات الثورة الزراعية تطورا وتوسيعا في تكوين هذه الهيئات والمجموعات الإدارية اللامركزية المحلية (المجلس الشعبي للولاية) الهيئة التنفيذية للولاية الموسعة ، المجلس الشعبي البلدي الموسع ، اللجنة التنفيذية البلدية ، والتعاونية الزراعية البلدية المتعددة الخدمات (34) .

وأحدثت تطورا وتوسيعا في وظائفها واختصاصاتها ، حيث أصبحت أجهزة وهيئات المجموعات الإدارية اللامركزية الاقليمية (الولاية والبلدية) بحيث أصبحت تقوم بعمليات مراحل تحقيق الثورة الزراعية المختلفة بالاضافة الى وظائفها واختصاصاتها الأصلية المحددة في قوانينها الأساسية (قانون الولاية وقانون البلدية) .

فهكذا يعتبر المجلس الشعبي للولاية والهيئة التنفيذية للولاية الموسعة من الوسائل والأجهزة الإدارية المساهمة في إعداد وتحضير وإنجاز بعض مراحل الثورة الزراعية (35) .

فيقوم المجلس الشعبي للولاية بالمساهمة في تحضير وتحقيق الثورة الزراعية طيلة مرحلة الثورة الزراعية الممتدة ما بين افتتاح عمليات التأمين وتوزيع ومنح الأراضي واختتام عمليات التأمين ومنح وتوزيع الأراضي تحت عنوان الثورة الزراعية (36) . ويقوم المجلس الشعبي للولاية بالسهر على حسن تحضير وإعداد وإنجاز عمليات الثورة الزراعية وتنسيق الجهودات والأعمال الجارية لتحضير وإنجاز أهداف الثورة الزراعية على مستوى الولاية وكافة بلديات الولاية ، ومن أجل تحقيق مهمة التنسيق هذه

(34) أنظر قانون الثورة الزراعية ، المواد 177 - 243 .

(35) أنظر المادتين 179 و 180 من قانون الثورة الزراعية ، وتشكل الهيئة التنفيذية للولاية الموسعة من مجلس التنفيذي للولاية ، الوالي ، ورئيس القطاع العسكري بالولاية ، والحافظ الوطني للحزب بالولاية ، والمكلف بمهمة الثورة الزراعية بالولاية . (المادة 179 من قانون الثورة الزراعية) .

(36) أنظر المادة 218 من قانون الثورة الزراعية .

يجوز عقد اجتماعات مشتركة بين المجلس الشعبي للولاية والهيئة التنفيذية للولاية الموسعة⁽³⁷⁾ كما يساهم المجلس الشعبي للولاية بالقيام بكافة الاجراءات والأعمال التي تتطلبها مرحلة افتتاح واختتام عمليات التأمين وتوزيع ومنح الأراضي تحت عنوان الثورة الزراعية⁽³⁸⁾ .

رابعاً - وظيفة المجلس الشعبي للولاية في تنمية الصناعة والصناعات التقليدية :

يساهم المجلس الشعبي للولاية في احداث التنمية الصناعية بالولاية عن طريق اعداد واقامة مناطق صناعية ، وخلق وتسيير مؤسسات ووحدات لصناعة وتحويل المنتجات الفلاحية (الحيوانية والزراعية) بالقدر اللازم لتغطية حاجات الاستهلاك بالولاية . كما يقوم المجلس الشعبي للولاية باقامة وتشجيع المبادرات والاستثمارات لاقامة وتنمية وتطوير الصناعات التقليدية في الولاية⁽³⁹⁾ .

خامساً - اختصاصات المجلس الشعبي للولاية المتعلقة بالتنمية السياحية في الولاية :

يختص المجلس الشعبي للولاية بالعمل على ازدهار السياحة في الولاية وبحث وتوجيه وتنسيق مبادرات وأنشطة بلديات الولاية .

كما أن المجلس الشعبي للولاية يملك من أجل تنمية وازدهار السياحة أن يسير ويدير أو يراقب كل المؤسسات والوحدات ذات الطابع السياحي في حالة عجز موارد وامكانيات بلديات الولاية عن القيام بها⁽⁴⁰⁾ .

سادساً - وظائف واختصاصات المجلس الشعبي للولاية الخاصة بالنقل والأشغال العامة والاسكان :

يقوم المجلس الشعبي للولاية بالمساهمة في تسهيل حسن سير مرفق المواصلات

(37) أنظر المادة 219 من قانون الثورة الزراعية .

(38) أنظر المواد 218 - 239 من قانون الثورة الزراعية .

(39) أنظر المواد من 79 - 83 من قانون الولاية .

(40) أنظر المادتين 84 و 85 من قانون الولاية .

والنقل بالولاية بانتظام واطراد وذلك بادرة وتسيير بعض وحدات ومؤسسات النقل .

كما يقوم المجلس الشعبي للولاية بالعمليات اللازمة لصيانة وتنمية الأشغال العامة الأساسية والمتعلقة بالطرق ومحاري المياه والموانئ ، ويضطلع المجلس الشعبي للولاية بانشاء وبناء المساكن والمناطق العمرانية الكبيرة ، ويعمل على تسهيل احداث وخلق التعاونيات العقارية وتسييرها ، وله في سبيل ذلك أن ينشيء ويؤسس مؤسسات أشغال عامة وبناء بالولاية (41) .

سابعا - وظائف المجلس الشعبي للولاية الاجتماعية والثقافية : (42)

يضطلع المجلس الشعبي للولاية بالسهر والعمل على ضمان تحسن وتطوير وسائل الحياة الاجتماعية والثقافية في الولاية ، فهكذا يقوم بالعمل على تطوير كل جهاز ومؤسسة صحية أو اجتماعية لحماية الطفولة والشيخوخة .

ويسهر المجلس الشعبي للولاية على حسن سير المؤسسات والوحدات والمراكز الصحية والعمل المستمر على تحسين وازدهار الطب الوقائي والعلاجي . وكذا يقوم المجلس الشعبي للولاية على رعاية الشباب بالتربية والتكوين والتوعية والتثقيف . كما يعمل المجلس الشعبي للولاية على الاهتمام بتطوير وازدهار التعليم بالولاية .

ثامنا - اختصاصات المجلس الشعبي للولاية المالية :

يضطلع المجلس الشعبي للولاية باعداد وتحضير والتصويت على ميزانية الولاية سنويا ، ويقوم - في نطاق الاختصاصات المحددة بالقانون - بتوجيه وتوزيع أوجه الاعتمادات والنفقات ، ويقوم بكافة الاجراءات والأعمال اللازمة لاعداد وتحضير ميزانية الولاية وتنفيذها والرقابة على عمليات تنفيذها (43) .

تشكيل وتكوين المجلس الشعبي للولاية

ان المجلس الشعبي للولاية باعتباره الهيئة التي تجسد الطبيعة اللامركزية للولاية

(41) أنظر المواد 86 - 90 من قانون الولاية .

(42) أنظر المواد 91 - 96 من قانون الولاية .

(43) أنظر المواد 97 - 122 من قانون الولاية .

وتجسم مبدأ ديمقراطية الإدارة العامة ومبدأ المشاركة الشعبية في الدولة الجزائرية على مستوى نظام الولاية تطبيقاً لمبادئ وأهداف الثورة الاشتراكية في الجزائر لا بد والحقيقة هذه أن يتم تكوين هذا المجلس عن طريق انتقاء جميع أعضاء واختيارهم بواسطة الانتخاب العام المباشر (الاقتراع العام والمباشر)⁽⁴⁴⁾ وهذا ما أخذ به المشرع الجزائري في اختيار جميع أعضاء المجلس الشعبي للولاية بواسطة الاقتراع العام المباشر لمدة خمس سنوات .

نظام انتخاب المجلس الشعبي للولاية

شروط اكتساب صفة العضوية في المجلس الشعبي للولاية :

هناك مجموعة من الشروط القانونية والفنية والسياسية يجب توافرها في المترشح لاكتساب صفة العضوية في المجلس الشعبي للولاية ، وتستند هذه الشروط على أساس المقاييس الثلاثة لانتقاء واختيار قادة وعمل الدولة في النظام الجزائري ، وهي الكفاءة ، والنزاهة ، والالتزام⁽⁴⁵⁾ . هذا وقد نص قانون الولاية الجزائرية على شروط اكتساب صفة العضوية في المجلس الشعبي للولاية على ما يأتي :

- 1 - الجنسية الجزائرية .
- 2 - التسجيل في القوائم الانتخابية المعدة من قبل الحزب فالترشحات الفردية والمستقلة ممنوعة وباطلة .
- 3 - الاستقامة والنزاهة والجدية في العمل .
- 4 - الالتزام بمبادئ الثورة ومبادئ الثورة الاشتراكية والالتزام بالدفاع عن المكاسب الثورية .
- 5 - أن يبلغ المترشح من العمر 23 سنة كاملة .
- 6 - شرط عدم الجمع بين صفة العضوية في المجلس الشعبي للولاية والوظائف والصفات الوظيفية الأخرى التي تتنافى وتتناقض مع عضوية المجلس الشعبي للولاية والتي حددها القانون .

(44) أنظر ميثاق الولاية - الجريدة الرسمية عدد 44 الصادرة بتاريخ 1969/5/23 في مواده من 7 الى 10 .

(45) أنظر المادة 38 من الدستور الجزائري لعام 1976 .

عدد أعضاء المجلس الشعبي للولاية

يتراوح عدد أعضاء المجلس الشعبي للولاية ما بين 35 و 55 عضوا تبعا لعدد سكان الولاية. (46)

فهكذا يجب أن يكون عدد أعضاء المجلس الشعبي للولاية 35 عضوا بالنسبة للولاية التي لا يزيد عدد سكانها عن 250.000 نسمة .

ويتكون المجلس الشعبي للولايات من 39 عضوا بالنسبة للولايات التي يتراوح عدد سكانها من 250.001 الى 650.000 نسمة .

ومن 43 عضوا بالنسبة للولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 650.001 الى 950.000 نسمة .

ومن 47 عضوا بالنسبة للولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 950.001 الى 1.150.000 نسمة .

ومن 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 1.150.001 الى 1.250.000 نسمة .

ومن 55 عضوا في الولايات التي يزيد عدد سكانها عن 1.250.000 نسمة .

اجراءات ومراحل عملية انتخاب المجلس الشعبي للولاية

تسمح عملية انتخاب أعضاء المجلس الشعبي للولاية بعدة مراحل وفي ظل مجموعة الاجراءات الالزامية ومن أهمها :

-
- (46) المادة 3 من قانون الولاية . والمادتان 8 و 9 من قانون الولاية . ميثاق الولاية ، ص 26 . أنظر المواد 14 - 18 من قانون الولاية وانظر كذلك المادة 56 من قانون البلدية وصفة الوظائف التي لا يجوز الجمع بينها وبين صفة العضوية في المجلس الشعبي للولاية (المادة 3 من قانون الولاية) . وهي :
 - 1 . العضوية في المجالس الشعبية الولائية والبلدية الأخرى .
 - 2 . الضباط وضباط الصف في الجيش الوطني الشعبي أثناء ممارسة مهامهم .
 - 3 . أعضاء سلك الأمن العام (رجال الضبط والبوليس الاداري) .
 - 4 . أعضاء سلك الولاية .
 - 5 . القضاة .
 - 6 . أمين الخزينة العامة في الولاية .
 - 7 . رؤساء ومديري الادارات والمصالح المدنية للدولة بالولاية (المكلفون بمصلحة وبهمة دائمة في الولاية)
- أنظر المادة 12 من قانون الولاية ، ونظر ميثاق الولاية ، ص 24 وما بعدها .

- 1 - تحديث عدة دوائر انتخابية بكل ولاية ، بحيث تتكون الدائرة الانتخابية من دائرة واحدة أو من عدة دوائر أو من جزء من دائرة الولاية .
وتوضع في كل دائرة انتخابية قائمة انتخابية واحدة تتضمن عدد المترشحين بحيث تحتوي هذه القائمة الوحيدة ضعف العدد المطلوب لشغل مقاعد العضوية المقررة في القانون .
- 2 - تبدأ عملية الانتخاب بعد فوات ثلاثة شهور من تاريخ قرار الوالي الذي يدعو فيه الهيئة الانتخابية للانتخاب
- 3 - يتم الانتخاب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري .
- 4 - ثم تجري عملية فرز الأصوات المحصلة وترتيبها .
القيمة العددية للأصوات التي تحصل عليها كل مرشح ، ولا تحسب الأوراق البيضاء أو الأوراق التي عليها اشارات وعلامات تثير الشك .
- 5 - تكوين محضر خاص بفرز الأصوات في كل مكتب اقتراع يوقع عليه رئيس المكتب والمساعدان له .
- 6 - تجمع النتائج المسجلة في المحاضر في كل بلدية من قبل اللجنة الانتخابية البلدية التي يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي يساعده عضوان من رؤساء مكاتب الاقتراع .
- 7 - يحضر محضر اجمالي شامل من نسختين وموقعا عليه من جميع أعضاء اللجنة وترسل نسخة واحدة الى اللجنة الانتخابية للولاية والتي تجتمع وجوبا في عاصمة الولاية الادارية (مركز الولاية) .
- 8 - تتألف اللجنة الانتخابية للولاية (الولاية) من رئيس المجلس القضائي بالولاية أو أحد القضاة بصفته رئيسا ومن قاضيين يجري تعيينهم من قبل وزير العدل .
ووظيفة هذه اللجنة هو التحقيق في عمليات التصويت وعلان نتائج الانتخابات خلال 48 ساعة من تاريخ الانتهاء من الاقتراع .

(47) أنظر المادتين 9 و 20 من قانون الولاية . والمادة 60 من قانون البلدية . وأنظر كذلك المادتين 21 و 22 من قانون الولاية .

المبحث الثاني البلدية

يتأثر كل نظام من أنظمة الادارة بالفلسفة السياسية القائمة وبطابعه العام ويترك آثاره على النظم الادارية بصفة عامة ، ومما لاشك فيه أن الحريات المحلية لا تقوم حيث لاحرية سياسية .

ففي نظام دكتاتوري نجد أن الحرية مخنوقة بشكل مباشر أو غير مباشر ، ويتمثل هذا في تطبيق الاختصاصات الممنوحة للهيئات المحلية ، وأما أن يعترف لهذه الهيئات بقدر من السلطات والاختصاصات - ولكنها تخضعها لها خضوعا تاما ، ومثل ذلك النظام الفاشيستي في ايطاليا الذي ألغى الانتخابات والنظام الهتلري في ألمانيا الذي يجعل الكلمة الأخيرة في كل الاختصاصات لموظفين معينين خاضعين للسلطة المركزية .

ومن الجدير بالملاحظة أنه اذا كان النظام السياسي يميل الى التضيق على الحريات العامة والحد منها فانه من الطبيعي أن تجد الحريات المحلية نفس المصير⁽¹⁾ .

وقد كان للثورة الصناعية في نهاية القرن الثامن عشر التي قامت في أوروبا آثارها العميقة على المجتمعات الغربية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وسياسيا وما تبع ذلك من اكتشافات واختراعات علمية ولتسهيل الاتصال وتدخل الدولة في مجالات اقتصادية وصناعية تحت ضغط الأفكار الاشتراكية مما زاد من تشابك المصالح الوطنية والمحلية .

وأصبح نظام الادارة مصابا بما يشبه الشلل وغير قادر على مواجهة التغيرات التي حدثت ، وسبب ذلك الفجوة الموجودة بين النظام وبين المجتمع الحديث . وأصبح نظام الادارة عاجزا عن متطلبات التغيير ، وتأسيسا على ذلك فان كل نظام من الأنظمة

(1) د . مصطفى أبو زيد ، مقال منشور بمجلة العلوم الادارية ، السنة الثالثة ، عدد 1 يونيو 1961 ، ص 140 . تصدرها شعبة الجمهورية العربية المتحدة ، المعهد الدولي للعلوم الادارية .

يتعرض للهجوم في كل مرة يثار فيها مسألة توزيع الاختصاصات بين الحكومة وبين الوحدات المحلية وهذا ما يقف منه موقف المعارضة أنصار المركزية الادارية (2).

وإذا كان توزيع السلطات في الدولة والمؤسسات المحلية يتأثر بالبناء السياسي ، وهذا ما يتجلى بأمثلة مستمدة من النظام الأمريكي والنظام الانكليزي والنظام السوفيتي .

كما أن النظام السياسي في الولايات المتحدة أساسه رئيس قوي يتمتع بسلطات فعلية كبيرة يزاوئها بنفسه ، فان النظام المحلي فيها تسوده نفس الروح ، اذ نجد على رأسه عمده فويا واختصاصات واسعة .

أما في إنجلترا فان نظام الحكم يقوم على برلمان تقوده الوزارة وعلى رأسها ملك يسود ولا يحكم ، والنظام المحلي في البرلمان يقابله المجلس الذي يتداول ويصدر قراره ، والوزارة تقابلها اللجان العديدة التي توجد الى جانب المجلس والتي بيدها السلطة الفعلية .

أما النظام المحلي ، فنجد عمدة شرفيا يشبه تماما وظيفة التاج . ونفس الشيء نجده في النظام السوفياتي من حيث الهيئات واللجان وتوزيع الاختصاصات فالعيوب التي تؤخذ على النظام الديمقراطي سوف تظهر في نظام الادارة المحلية فسوء استغلال النواب لمهمة النيابة وضعف مستوى الكفاءة وانعدام الحرية في الانتخابات كل هذه الأمور جعلت الثقة تضعف وتهتز (3) .

وبالرغم من بعض المزايا التي يتوافر عليها النظام المركزي ومن ضمنها توفيره لثبات واستقرار الاجراءات الادارية ووضوحها ودقتها ، فانه أصبح وحده غير كاف لتسيير الجهاز الاداري والوظيفة الادارية الضخمة والمتعاطمة في الدولة الحديثة . ولا يمكن أن نكون مغالين اذا نحن سَمينا الأشياء بأسمائها وتوخينا سبيل الصرامة بالقول أن النظام المركزي أصبح متنافيا مع المفهوم الحديث للديمقراطية ومتناقضا مع تطلعات ووعي الشعوب سياسيا واجتماعيا .

(2) د . عادل محمود حمدي ، الاتجاهات المعاصرة في نظام الادارة المحلية ، رسالة دكتوراه في الحقوق ، جامعة عين شمس 1973 ، ص 137 - 190 .

(3) د . عادل محمود حمدي ، المصدر السابق ، ص 141 .

ان زيادة أعباء الادارة في الدولة الحديثة وتضاعف وظائفها جعل ادارة دواليب الجهاز الاداري بواسطة ادارة مركزية أمرا عسيرا وصعبا ان لم تقل مستحيلا ، وفي هذا السياق ومع التطور لمهام الدولة في عصرنا هذا ، يبدو أنه يحق للدولة التي تأخذ بالمركزية أصلا ومنطلقا الى تغيير هياكل أجهزتها الادارية ، ولا يفوتنا في هذا الشأن أن نذكر بالمثل الذي ضربه (رمكيف مود) في خلال فترات التحول الكبير وعندما يبدو أن المؤسسات الضخمة غير النيابية تتحكم في حياة الأفراد وتقيّد حريتهم الشخصية ، فقد يكون هناك اغراء للجماهير بأن يستسلموا ولا يحاولوا السيطرة على هذه القوى باعتبار أن هذا عمل سيء وفي مثل هذا الموقف يجب على الحكم المحلي الذاتي أن يكون العامل المؤثر والحاسم ، ويجب عليه أن يمثل المواطن ويصبح الوسيلة التي يمكن من خلالها أن يعبر عن آرائه في المشكلات العامة التي تؤثر في حياته الشخصية والأسرية (4) .

لقد آن الأوان للحكم الفعلي أن يساير قانون الحياة كلها ، فاذا استطاع أن يقرر بدقة ظروفه وبيئته التي يعمل في نطاقها واستطاع أن يتكيف ويتلاءم فيها كانت له الحياة والبقاء . أما اذا فشل في هذه المهمة الخطيرة والصعبة فسوف يضلح حتى يذوب ويموت .

وفي هذا السياق سارعت الكثير من الدول ، حتى العريقة في الحكم المركزي الى تغيير بعض هياكلها الادارية (5) .

واذا كان النظام الاداري في كثير من الدول النامية يتسم بدرجات متفاوتة بالبطء وضعف الكفاءة والسلبية وعدم الاستجابة الى مطالب المواطنين . فان هذه المظاهر بعضها موروث من العهود الاستعمارية وبعضها ظهر وتفشى بعد ذلك . ويتضح هذا الضعف في عجز الأجهزة الادارية عن تحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية المرسومة ، بالاضافة الى الانفجار السكاني وزيادة رغبات المواطنين في اشباع حاجياتهم بواسطة الدولة .

(4) تطوير الحكم المحلي ، جامعة الدول العربية ، المنظمة العربية للعلوم الادارية المؤتمر العربي الأول لخبراء الادارة المحلية ، القاهرة في 10 - 20 أفريل 1971 ، اعداد ج . ج . فان بوتي سكرتير عام الاتحاد الدولي للسلطات المحلية ، ترجمة صبحي محرم ، ص 13 - 14

(5) ان المادة الخامسة من الدستور الجزائري ، 1976 تنص على أن السيادة ملك للشعب ، يمارسها عن طريق الاستفتاء أو بواسطة ممثليه المنتخبين .

ذلك أن تعاضم مهام الادارة نتيجة حتمية للتطورات السريعة والطموحات ، مما نتج عنه مسؤوليات الادارة وشمولها مجالات متعددة وأنيط بها تخصصات متنوعة تستلزم مؤهلات ومهارات وتتطلب اعدادا خاصا وتدريباً مستمرا وبرزت الحاجة الى تعدد الأجهزة لمساعدة الادارة . وتأكد الاتصال الاداري والحرص على ضمان جودته القيادية من أعلى الى أسفل ومن أسفل الى أعلى ، وأصبحت السلطة التنفيذية تستعين في القيام بأعباء وظيفتها بعدد من المجالس والهيئات واللجان المتباينة الاختصاصات ، وتستهدف الادارة المركزية في انشائها أن تنير لها السبيل عن طريق مدها بالآراء الفنية التي قد تحتاج اليها قبل البت في أمر من الأمور .

وإذا كانت القاعدة العامة أن يكون رأي هذه المجالس واللجان استشاريا لأن الوزراء وحدهم المسؤولون عن مباشرة اختصاصاتهم فليس لهم أن يحتموا وراء هذه المجالس لنفي مسؤولياتهم . كما يختلف تشكيل هذه المجالس لاختلاف الهدف المزمع تحقيقه ، فبعضها له صبغة ادارية في حين نجد البعض الآخر له صبغة فنية⁽⁶⁾ .

ولا يمكن أن تحل المشاكل عشوائيا أو جزئيا دون وجود خطة علمية واضحة ومحددة مسبقا في اطار عام ، لأن مخالفة ذلك يؤدي الى خلق مشاكل جديدة .

كما يجب على الادارة أن تطبق المبادئ العلمية الحديثة بحيث لا يقتصر دورها على معالجة المشاكل فحسب ، بل يجب أن تتنبأ بها قبل ظهورها وتحاول تلافيتها أو على الأقل الحد من أثرها ، وبذلك يمكن أن يطلق عليها الادارة الخلاقة التي تعتمد على المعايير الموضوعية في التقييم⁽⁷⁾ .

وإذا كان المشرع الجزائري قد منح لكل من المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي اختصاصات فان هذا يدل على أن المشرع يريد أن يخص سكان الولايات والبلديات بالمشاركة الفعلية في ادارة شؤونهم لأنهم أعرف بها من غيرهم .

وإذا كانت القرارات المتخذة تدخل ضمن رعاية المصالح المحلية فان تحديد هذه

(6) د . فؤاد العطار ، القانون الاداري ، ط 3 ، دار النهضة العربية ، القاهرة 1976 ، ص 155 .

(7) مقال للدكتور محمد سيد أحمد ، منشور بمجلة العلوم الادارية ، س 13 ، ع 2 (أوت) 1971 تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية ، ص 35 - 37 .

الاختصاصات يخضع للسلطة المركزية ويحددها المشرع في الحدود التي يقرها الدستور⁽⁸⁾ .

وان الجزائر تسعى لتجسيد الديمقراطية في عدة ميادين ، اذ أن الزمن الذي كان فيه المواطن معزولا قد انقضى ، وان الديمقراطية التي شارك في ارساء أسسها لن تكون مجرد شعارات أو واجبات ، بل هي أسلوب من العمل الجاد الذي تلتحم فيه القمة بالقاعدة لرسم الخطوط الواضحة والمعالم البارزة لكل من التخطيط والانجاز والمراقبة .

وان التقسيمات الادارية التي أعدها سلطات الاحتلال الفرنسية بصفة تعسفية بهدف اخضاع السكان لأنظمة الادارة المدنية والعسكرية ، ومن ثم هدم أركان الدولة الجزائرية قد أفل نجمها بصور بيان مجلس الثورة في 19 جوان 1965 الذي تعهد بتجديد « مجموع مؤسساتنا من القاعدة الى القمة وتجهيز ثورتنا بالأدوات والوسائل المؤهلة لكي تتمكن في ظروف وأجال ملائمة من تحقيق أهدافها الأساسية التي تستجيب لأقصى ما يتمناه شعبنا من آمال » .

ولما كانت الجزائر قد استعادت استقلالها الكامل ، فانه لم يعد بالامكان القبول بهياكل قائمة على أسس وتصاميم استعمارية ، وأن الأوان قد حان لتأصيل الهياكل الادارية بهدف تصحيح تخلف الادارة واخراجها من مجالها الضيق السليبي الى المجال العملي السليم .

وهكذا كان اليوم الخامس من شهر فبراير 1967 أول تاريخ لوضع اللبنة الأساسية في صرح اللامركزية الادارية ، اذ تم في هذا اليوم تنصيب المجالس الشعبية الأولى والتي تعتبر بحق احدى وأهم ثمرات تجديد المؤسسات الجزائرية⁽⁹⁾ .

ويعتبر ميلاد البلدية في أحضان العهد الجديد حداً فاصلاً لتعقيد الأجهزة الادارية وثقلها وما ينجر عن هذه الأخيرة من انعدام التنسيق التي انعكست آثاره السيئة على تنفيذ برامج التجهيزات الوطنية .

(8) أنظر المادتين 7 و 8 من الدستور الجزائري لعام 1976 ، والمادة 26 التي تنص على أنه « تستمد الدولة سلطتها من الارادة الشعبية ... » .

(9) تطوير الحكم المحلي ، جامعة الدول العربية ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، المؤتمر العربي الأول لخبراء الادارة المحلية ، القاهرة من 10 - 20 أفريل 1971 ، اعداد ج . ج . فان يوتن ، سكرتير عام الاتحاد الدولي لسلطات المحلية ، ترجمة صبحي محرم ، ص 13 - 14 .

نشأة البلدية

لم يرقم الاعتناء بنشأة البلدية وتطويرها بمحض الصدفة ، بل كان وليد دراسة علمية وفنية فرضتها الظروف التي آلت اليها الادارة الجزائرية بعد الاستقلال ، واذا كان لابد من حصر الأسباب وتعدادها فان المجال ضيق بنا في هذا المقام لسرد العوامل الدافعة لذلك . غير أن الدوافع الرئيسية تكن وراء العمل على الحفاظ على التوازن الجهوي واقامة تناسق بين المناطق الريفية المهجورة والمدن الكبيرة⁽¹⁰⁾ .

كما أن النمو الديموغرافي الذي ازداد بصورة اطرادية جعل من التعجيل باقامة نظام لامركزي أمرا لا مفر منه . وقد أخذ بعين الاعتبار الاتجاه السياسي الذي شقته الثورة المضطربة والمخططات التي انتهجتها ابان الاستقلال لهدف هيكلية الزراعة والتوسع في تصنيع الريف بهدف التقليل من اندفاعه ، سيما عندما يتوفر للمواطنين في المناطق الريفية نفس التسهيلات والخدمات التي يتمتع بها سكان المدن⁽¹¹⁾ .

ان العوامل التي جعلت هذه النواة لا يمكن فصلها عن العبارات التي تضمنها الميثاق الوطني الذي رفض بأن يكون انشاء الأجهزة الجزائرية انشاء ارتجاليا . « لم تكن الهياكل التي أقيمت والتغييرات العميقة التي أدخلت على بنية المجتمع ، صادرة عن قوالب مذهبية جامدة ، ولا ناتجة عن ممارسات ظرفية . بل انها منبثقة كلها من الرؤيا الواضحة للأهداف المنشودة ، والتقدير السليم لظروف البلاد الموضوعية والادارة السياسية الحازمة . وهي حصيلة للتجربة السياسية الخصبة التي تجمعت طيلة حرب التحرير الوطني أو أثناء الكفاح العاتي من أجل التنمية الاقتصادية والنهضة الاجتماعية »⁽¹²⁾ .

وهكذا كان في نشأة البلدية برهان على المبادئ التي تستلهم نشاط الثورة

(10) تطوير الحكم المحلي ، جامعة الدول العربية ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، المؤتمر العربي الأول لخبراء الادارة المحلية ، القاهرة من 10 الى 20 أفريل 1971 ، اعداد ج . ج . لفان يوتن ، سكرتير عام الاتحاد الدولي للسلطات المحلية ، ترجمة صبحي محرم ، ص 13 - 14 .

(11) تطوير الحكم المحلي ، اعداد ج . ج . فان يوتن ، ترجمة صبحي محرم ، المرجع السابق ، ص 13 - 14 .

(12) عبد المعطي عساف ، دور الهيئات المحلية في التنمية ، مجلة الثقافة الجزائرية ، العدد 43 ، سنة 1978 ، ص

وتصميمها على اشتراك الشعب في الممارسة الفعلية والحقيقية للسلطة والمسؤوليات على مختلف الأصعدة⁽¹³⁾ .

وقد راعى الأمر رقم 67 - 24 المؤرخ في 18 جوان 1967 والمتضمن القانون البلدي هذه المعطيات ، وأخذ منه بعين الاعتبار لأهمية البلدية كخلية أساسية في تنظيم البلد وأكثرها قربا من المواطنين في حياتهم الاجتماعية وفي أعمالهم بدليل أنه جعل منها القاعدة النموذجية للهيكل الإداري ، فمكنها من القيام بانجازات التي يجب أن تلي الحاجات الأساسية للسكان⁽¹⁴⁾ .

دور البلدية

تنص المادة الأولى من القانون البلدي عن الدور الذي تؤديه البلدية ، اذ تورد « بأنها الجماعة الاقليمية السياسية والادارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والاساسية ... »⁽¹⁵⁾ .

وعلى ضوء هذا التعريف ، يمكن معرفة المهام التي أناطها المشرع بالبلدية .
واذا كانت الدولة لا يمكنها النهوض بكل الأعمال الا اذا كان دور الوظائف ومسؤوليات كافة الجماعات المنظمة التي تكون هذا الدور محددة وممارسة على الوجه الكامل من الهيئات الخاصة بها .

وفي هذا الاطار كانت البلدية نقطة الاتجاه وحجر الزاوية بالنسبة للنشاطات المتعددة ، اذ هي بحق المترجم الحقيقي للمصالح المحلية والمستلزمات الحتمية الوطنية .
نجد أن المشرع قد زوّد بها بجميع الصلاحيات التي تتطلبها مأموريتها الخاصة .
وبغض النظر عن الوسائل المادية والبشرية التي دعمت بها ، كما عززها المشرع بهيئات خاصة بها لتستكمل اطارها وتؤدي رسالتها .

(13) تطوير الحكم المحلي ، اعداد ج . ج . فان يوتن ، ترجمة صبحي محرم ، المرجع السابق ، ص 13 - 14 .

(14) بيان 19 جوان 1965 الصادر عن مجلس الثورة ، ديباجة ميثاق الولاية ، ص 1 .

(15) الميثاق الوطني ص 16 وأنظر المواد 3/118 و 122 من الدستور الجزائري لعام 1976 .

هيئات البلدية وطبيعتها

انطلاقا من المهام التي أسندت الى البلدية ، عزز المشرع هذه الخلية بهيئات وأجهزة إدارية ثلاث هي : (16) .

المجلس البلدي ، الهيئة التنفيذية ، واللجان البلدية .

1 - المجلس البلدي :

يعتبر الدخول في تفاصيل نظام انتخاب أعضاء المجلس وتحديد قائمة الانتخاب واكتساب صفة العضوية ، وشروط الناخب ، وعدد أعضاء المجلس ، ونظام وسير أعماله ومداولاته بعيدا عن المقصد الذي نهدف اليه في تحليلنا هذا والممثل في طبيعة أعمال وتصرفات المجلس .

لقد عمدت الفقرة الثانية من المادة 107 من القانون البلدي الى تعداد الموضوعات التي لا تكون نافذة الا بعد المصادقة عليها من السلطة العليا المسؤولة ، ويعني هذا أنه فيما عدا تلك الموضوعات المتعددة تعدادا حصريا فان تصرفات وأعمال المجلس الشعبي البلدي تصبح سارية ونافذة منذ المصادقة والتصويت عليها من أعضاء المجلس الشعبي البلدي ورئيسه .

ويرأى لنا : أن المشرع الجزائري وإن كان قد سهل مهمة المجلس في اتخاذ القرارات ، الا أنه يعلقها على شرط فوات مدة زمنية معينة أو مصادقة جهة أخرى قد يجعل من المجلس هيئة استشارية فنية بدلا من أن تكون صاحبة الكلمة الأخيرة في هذا الصدد . وما يدعم رأينا في هذا الشأن هو بطلان الاجراءات أو التصرفات الصادرة خلافا لأحكام وقواعد الشرعية الشكلية أو الموضوعية (17) .

ان تعليق اجراء تصرف ما على شرط موضوعي أو شكلي يضمن في المبادرة في التخطيط ويعدل انجاز الكثير من المهام .

وانطلاقا من المبدأ المشار اليه في ديباجة القانون البلدي والممثل في تحديد دور

(16) أنظر المادتين 7 و 8 من الدستور الجزائري لعام 1976 .

(17) المواد 102 - 105 من قانون البلدية .

البلدية ومهامها تحديدا واسعا باعتبارها الخلية الأقرب من المواطنين في حياتهم الاجتماعية .

فان هذه المهام من خلال النصوص المختلفة تثير الكثير من التساؤلات بسبب غموضها الأمر الذي قد يفتح السبيل للعديد من التفسيرات وهي تفسيرات ربما ينتهي بها المطاف الى اضعاف الجهاز اللامركزي اذا كانت تفسيرات ضيقة أو على العكس من ذلك توسيع صلاحيات البلدية الى درجة التدخل في اختصاصات أجهزة أخرى كالولاية مثلا (18) .

2 - الهيئة التنفيذية :

لما كانت الصلاحيات المعهود بها لهذه الهيئة تدخل في اطار تمثيل المصالح العليا الوطنية على مستوى البلدية فانه ليس من قبيل الصدفة أن تكون الاختصاصات التي تضطلع بتنفيذها هذه الهيئة كبيرة وواسعة .

ومن ضمن هذه الاختصاصات : تنفيذ ونشر القوانين واللوائح التنظيمية الداخلة في دائرة اختصاص بلديته ، بالإضافة الى حفظ النظام العام والقيام بمهام الضبط القضائي (19) .

ولا تعتبر هذه الاختصاصات في رأينا واردة على سبيل الحصر طالما أن المادة 229 من قانون البلدية وضعت حدا لكل التباس أو غموض فأتاحت لرئيس المجلس الشعبي البلدي بأن يقوم باسم وحساب الدولة بجميع مهام الاختصاصات والوظائف الخاصة التي يكلفه القانون بتنفيذها (20) .

أما عن طبيعة هذه الهيئة فلا تثار بشأنها تساؤلات حيث أن الوظيفة هي وظيفة تنفيذية محضة ، غير أن المادة 130 أوقفت تنفيذ مداولات أو مقررات الهيئة التنفيذية على تأشيرة والي الولاية ، وهي عملية قد تبقى بعض الاجراءات الهامة متأخرة سيما وأن الواقع العملي يثبت تضاعف مهام الأجهزة الادارية وتزايد أعباء

(18) أمر رقم 67 - 24 الصادر في 18 جانفي 1967 والمتضمن القانون البلدي ، الجريدة الرسمية ، السنة الرابعة ، العدد 6 ، ص 91 ، الفقرتان الأخيرتان من العمود الثاني .

(19) المادة 16 من قانون الاجراءات الجنائية .

(20) أنظر : الميثاق الوطني ، ص 16 .

الادارة ، كما أن مدة الثلاثين يوما المطلوبة في المادة 131 غير مبنية على أي معيار موضوعي (21) .

3 - اللجان :

تعرضت المادة 94 من قانون البلدية وكذلك الميثاق الوطني الى تشكيلة المجلس الشعبي البلدي من لجان دائمة أو مؤقتة تختص بدراسة المشاكل المتعلقة بالادارة العامة للبلدية وتقوم بوظيفة ذات طبيعة اقتصادية واجتماعية وثقافية (22) وبصرف النظر عن ضيق أو اتساع دائرة هذه الوظائف فإن العديد من النصوص الواردة في القسم الثاني من الباب الثالث لاتحل المشكل الذي نحن بصدد التركيز عليه والمتمثل في دور هذه اللجان .

فالمادة 94 من القانون البلدي لم تتعرض على الاطلاق للأثر المترتب على المسائل التي تدرسها ، كما أن هذه المادة نفسها لم تفصح عن دور المجلس الشعبي البلدي الذي يشكل من أعضاء هذه اللجان .

وقد اكتفت هذه المادة بالاشارة الى أن هذه اللجان تقوم بدراسة المشاكل المتعلقة بالادارة والشؤون المالية والتخطيط والاقتصاد والتجهيز والأشغال العمومية والشؤون الاجتماعية ، هذا وعلى الرغم من الأهداف التي رسمها بيان 19 جوان 1965 والتي أرسى على اثرها القواعد التي تقوم عليها البلدية والمتمثلة أساسا في إتاحة الفرصة لتوزيع المسؤوليات أو كما يعبر عنها بالتقسيم الحقيقي للمسؤوليات ضمن الخلية الواحدة فإن السؤال الذي يفرض نفسه هو ذلك المتمثل فيما اذا لرئيس اللجنة حق المبادرة في البت في القضايا المسندة الى لجنته سيما اذا كان عضوا تنفيذيا أم أن الأمر يقف عند حد عرض المسائل على المجلس الشعبي البلدي باعتباره الهيئة الأساسية في البلدية ، ويبدو

(22) أنظر المادة 2/31 من الدستور الجزائري لعام 1976 التي تنص على أن « يتم اعداد المخطط الوطني بكيفية ديمقراطية .

يساهم الشعب في ذلك بواسطة مجالسه المنتخبة على المستوى البلدي والولائي والوطني وبواسطة مجالس العمال والمنظمات الجماهيرية ... » .

لنا في هذا الصدد أنه هو احدى الجوانب التي يجذب أن تلاقي حسابا من اعتناء الشارع عند تعرضه لتعديل هذا القانون (23) .

وفي نفس هذا السياق لابد أن نشير الى أن البلدية في كثير من الأوقات يقتصر دورها على تقديم الاستشارات بدءا من المبادرة الى البت في القضايا الهامة والتي يقتضي التعجيل بها لحل شؤون المواطنين . بالإضافة الى الوصايا المفروضة عليها من الولاية ، نجد أن الأمر يتعدى في كثير من الأحيان الى الأجهزة المركزية ، فالمادة 124 مثلا تجعل من مسألة قبول الوصايا أو الهبات معلقا أحيانا على موافقة وزير الداخلية ، كما أن المادة 136 التي أتاحت الفرصة للمجلس الشعبي البلدي للمساهمة في وضع وتنفيذ المخطط الوطني للتنمية ، نجدها توقف هذه المساهمة على ضرورة الاستشارة المسبقة (24) .

صحيح أن البلدية لاتمثل جمهورية مستقلة تفتح لها السبيل لتجاهل الأهداف الأساسية للبلاد ، كما أن اللامركزية في هذا المجال ليست اعطاء المجموعات المحلية استقلالها الذاتي . كما أنه لايمكن أن ننكر مزايا الوصايا التي تدعم مشروعية القرار وتكسبها الدقة اللازمة غير أنه من الوجهة الأخرى لايمكن اغفال العيوب التي قد تعترى سير الأجهزة الادارية اذا ما اصطدمت مشاريع هذه الأخيرة بعراقيل نظرا للروتين الذي يشكل عمليا حجر عثرة في طريق النهوض بأعمال هي في غاية من الأهمية .

وبصرف النظر عن هذه الارتباطات التي تعطل العديد من الاجراءات الهامة ، فإن الواقع المعاش قد أثبت في أكثر من مناسبة أن البلدية قد تقف أحيانا موقف المتفرج سيما ازاء المقاولات التابعة لها وذلك راجع بالدرجة الأولى الى ضعف النصوص التي توضح دور البلدية ازاء هذه المؤسسات .

كما ونحن بصدد التعرض لقضية اللجان التي تسند اليها مهمة الاستشارة لابد من

(23) تصريح مجلس الثورة في 19 جوان 1965 .

(24) المادة 1/99 من الدستور الجزائري لعام 1976 تنص على أن « تتركز المؤسسات السياسية المنتخبة في جميع المستويات على مبدأ الجماعية في المداولة ، والأغلبية في القرار ، والوحدة في التنفيذ » .

أن ننوه بدور المشرع الجزائري وهو يفسح المجال للسلطات البلدية أن تتزود باستشارات فنية بحتة .

فالمادة 98 من قانون البلدية قد سمحت لهذه اللجان البلدية بدعوة شخص ما تكون له كفاءة خاصة للاشتراك في أعمالها بصفة استشارية . ويعد هذا الاجراء من المظاهر المبدعة للديمقراطية البلدية في الجزائر اذ يسمح للمواطنين الذين لهم خبرات فنية خاصة في المشاركة لايجاد الحلول لجميع المشاكل التي تعترض طريق البلدية⁽²⁵⁾ .

غير أن هذه الاستشارات ، بالرغم من جوانبها الايجابية ، تبقى حبرا على ورق .ان لم يدعم المشرع الجزائري البلدية بأجهزة قوية قادرة على الاضطلاع بمهام المبادرة والبت ، سيما وقد حدد الميثاق الجزائري الوطني الشروط اللازمة للقيام بالمسؤولية والمتمثلة في الكفاءة والنزاهة والالتزام .

وأخيرا يتضح لنا من خلال نصوص قانون البلدية والولاية أن اجراء مقارنة بسيطة بين دور المجلسين يكشف الستار عن أن المجلس الشعبي البلدي وإن كان يتمتع في بعض الأحيان حدود الاستشارة ويتجاوزها الى الميدان التنفيذي الا أن هناك كثيرا من الأمور تقف فيها البلدية موقف المستشار ، ناهيك بالصعوبة العملية التي تعيشها في سبيل الخروج من هذه المهمة الضيقة .

وإذا كانت توجيهات القيادة السياسية ، في العديد من المناسبات تلح على ضرورة العمل على لامركزية المشاكل فقط ولكن بلا مركزية الحلول أيضا ، وإذا كانت البلدية هي الخلية الأشد اتصالا والأكثر قربا من المواطن الذي هو أحد أنسجة خلايا هذا المجتمع فان الظروف التي تعيشها الجزائر أصبحت تلح أكثر من أي وقت مضى على المشرع الجزائري أن يأخذ بعين الاعتبار الجوانب السلبية التي تنعكس على ضعف المبادرة حتى يضاعف من قوة هذه الأجهزة اللامركزية لتقوم بدورها الفعال .

لقد أدرك المشرع الجزائري هذه العيوب عند تعرضه لتعديل قانون الولاية ،

(25) أمر رقم 67 - 24 الصادر في 13 جانفي 1967 ، المتضمن القانون البلدي ، الجريدة الرسمية ، السنة الرابعة ، العدد 6 .

فعمل على منح أعضاء المجالس الولائية الضمانات اللازمة قصد توفير الشروط الضرورية لتكوينهم من أداء مهامهم في جو بعيد عن كل تهديد أو ضغط .

كما عمل على منح هذه المجالس الأداة الفعالة التي تجعلها قادرة على معالجة القضايا المحلية بوسائل محلية . ويا حبذا لو ينتهج المشرع نفس الفكرة فيعمل على تعديلات من هذا النوع على القانون البلدي .

لقد آن الأوان لتوثيق القيادة بين الجهود الحكومية والجهود الشعبية في أداء الخدمات الأساسية مما يخفف العبء على الحكومة من بعض السلطات المحلية ويتركها لهذه الأخيرة لتمرسها بتخصص لأن إدارة المرافق يزداد عبؤها يوما بعد يوم ، وأن الأجهزة التي هي أشد اتصالا بالمواطن هي المسؤولية الأولى عن تحسين وضعيته الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وهي المؤسسة المطالبة أكثر بتجسيد مبدأ وشعار من أجل حياة أفضل⁽²⁶⁾ .

المؤتمر الوطني لرؤساء المجالس الشعبية البلدية

لقد ولد متواضعا وذلك بمناسبة « ملتقى » نظمه رئيس المجلس بجمع مجموع 676 رئيس من رؤساء المجالس المنتخبين في 5 فبراير السابق⁽²⁷⁾ .

والواقع أن الأمر لا يخرج عن كونه مجرد اتصالات في ذلك الوقت مصحوبة ببعض التصريحات العامة⁽²⁸⁾ غير أن أوضاعه تبدلت وخاصة بعد انعقاد المؤتمر الثاني بالجزائر بين 5 - 9 فبراير 1968 .

إن اجتماع المنتخبين أصبحوا على جانب من الكفاءة بعد عام من التجربة وعزمهم على اظهار مشاكلهم والعمل على تحقيق أكبر قدر من الاتصالات مع المنتخبين

(26) التقرير التكميلي حول مشروع القانون رقم 803 المودع من طرف الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 26 مارس 1980 المعدل والمتمم للأمر رقم 69 - 36 المؤرخ في 23 مايو 1969 المتضمن قانون الولاية ، ص 2 ، 3 .

(27) أنظر المادتين 7 و 8 من الدستور الجزائري الصادر في 1976 .

(28) ربما كانت الحكومة قد استوجته من « الاجتماع الدائم للبلديات » الموجود في يوغوسلافيا .

خصوصا بعد أزمة ديسمبر 1967 حيث تولد عنه جو كالأذي يسود الجمعيات العامة (29) .

وقد شجع رئيس الدولة أعضاء المؤتمر منذ جلستهم الأولى على النقاش وطرح المشاكل بصفة جدية حيث قال « ان هذا المؤتمر لمناسبة طيبة لطرح المشاكل التي تهمكم وتهم دوائركم ، وهي مناسبة أيضا للمناقشة باخلاص مع ممثلي الحزب والدولة » (30) .

وعلى كل ولاية أن تقدم تقريرا بعكس وضعية دوائرها ويعالج العديد من مسائلها السياسية العامة . وهكذا نلاحظ أن قطاع التسيير الذاتي في الزراعة قد تعرض لانتقادات شديدة تقدم بها مقرر كل من ولاية وهران (31) وتيارت .

وعارض تقرير وهران الأساليب « المتسعة جدا » والمتبعة في تطبيق التعريب في التعليم الابتدائي ، ولذلك طالب باعادة النظر في نوعية (الأساليب الدراسية) والمعلمين بالعربية . اما تيارت فقد حذرت من التعريب (المستعجل جدا) الذي يوشك أن يفقد قيمته « حتى لدى سكاننا الريفيين » .

وأما مقرر ولاية الجزائر فقد طالب بانشاء محكمة الحسابات ، ومجلس اقتصادي واجتماعي (وألح على ضرورة انشاء لجنة من مناضلين مختصين توكل اليهم مهمة اصلاح الدستور أو وضع دستور جديد ان أمكن وهو الأفضل) .

وبالاضافة الى التمثيل السياسي البحت المتمثل في (اظهار الوضعية الفكرية واتجاهات رؤساء المجالس الشعبية البلدية) فان هذا التقرير يتضمن معلومات قيمة حول الحالة الادارية والاجتماعية للجزائر .

(29) مذكرة تمهيدية نشرتها المجلة الجزائرية في 1968 ، ص 137 مع التقارير الكاملة لثلاث ولايات .
ومختلف القرارات الموافق عليها . نصوص القرارات في دليل شمال افريقيا ، 1968 ، ص 658 .

(30) الهدف الذي نرمي اليه هو أن نبقي في اتصال مستمر مع قضايا الشعب وأن نكون على علم بالوضعية حتى يمكننا أن نأتي بالحلول لهذه المشاكل بطريقة موضوعية وفعالة .

(نص نشرته جريدة المجاهد ، 6 نوفمبر 1968) .

(31) « ان القطاع المسير ذاتيا ، على عكس التعريف المتداول يشكل قطاعا اقتصاديا لا يمكن أن يسير نفسه

بنفسه ... » .

وأخيراً فإن (الجمعية) المؤتمر قد تبني مجموعة من القرارات منها :
- القرار الخاص بالادارة والمالية الذي طالب بتعزيز المصالح الفنية للدولة بغرض مساعدة البلديات ، كما أكد على ضرورة قيام الدولة بأعمال من شأنها افادة البلديات الأكثر حرمانا وحل مشاكلها المالية المحلية والرفع من مستوى كفاءة مستخدميها .

1 - القرار الخاص بالشؤون الاجتماعية والثقافية . وقد نصح العمال - بعد أن طالب بإعادة الاندماج النهائي لقدماء المجاهدين - بعدم اللجوء الى الاضطرابات والاحتجاجات المضرة بالاقتصاد الوطني والتفاني أكثر في العمل لزيادة الانتاج الذي هو الوسيلة الوحيدة لرفع مستوى المعيشة لا في البلاد كلها فحسب ولكن أيضا لرفع مستواهم الخاص بهم .

أما القرار الخاص بالشؤون الاقتصادية ، فمن بين الأشياء التي أكد عليها ، المساوىء الموجودة في تسيير القطاع الزراعي وتقص انتاجه أحيانا . ولذلك نجده يطالب بإجراء اصلاح زراعي يشارك في دراسته المنتخبين البلديين كما يرجو بالمناسبة مضاعفة الرقابة على الأسعار (الأثمان) وبصفة عامة فقد طالب هذا التقرير بالقضاء على عدم التوازن الجهوي في المجال الاقتصادي .

- وأما القرار الخاص بالشؤون السياسية فقد أيد مبدأ ازدواج المترشحين الذي « أكد عن طريقه كلا من مجلس الثورة والحكومة على مطالب الحزب الواحد والآمال العميقة لديمقراطية شعبنا » .

ويضيف التقرير « أن الأمر يتعلق هنا بمبدأ لا يمكن التنازل عنه بل يجب أن يدعم أكثر خلال الانتخابات التي ستجري في المستقبل من أجل ضمان اختيار أفضل للأعضاء »

كما أن التقرير المذكور أعلاه ندد بالمحاولة الهدامة والفاشلة والتي وقعت بتاريخ 14 ديسمبر 1967 من قبل حفنة من المغامرين وطالب « بتوقيع أشد الجزاء عليهم وعلى كل من تسول له نفسه المساس بالمصالح العليا للثورة » . وقد حيي المؤتمر من

خلال هذا التقرير أيضا الجيش الوطني الشعبي على انضباطه ووحدة صفوفه والذي أظهر أنه انما يعمل بفضل وعيه لصالح الدولة وحدها .

ومن جملة ما أكدته التقرير الخاص بالشؤون السياسية المذكورة ، تدعيم اختياراتنا الأساسية المتمثلة في الاشتراكية ، الاشتراكية التي تأخذ بعين الاعتبار مميزاتنا الخاصة وتقاليدنا العريقة ومواقفنا اليومية » .⁽³²⁾

وقد انتهز رؤساء المجالس البلدية فرصة إصدارهم لهذه القرارات ، ومن خلال موقف قوي يسمح لهم وحدهم التمسك لمحتوياتها انشاء برلمان أو شيء من هذا القبيل ، يوضع بلا شك تحت رقابة مجلس الثورة دون أن يندمج فيه ، مما يجعل الحكومة تتعود على الاجتماع بهم كل عام ، وهكذا (استقبل) ترأس وزير الداخلية في الفترة من 5 - 9 فبراير 1967 المؤتمر الثالث لرؤساء المجالس الشعبية البلدية والذي أكد هذه الفكرة حينما قال « ان هذا اللقاء الجديد سيجعل اجتماعات هذا المؤتمر من الآن فصاعدا رسمية خاصة وانه اكتسب في فترة وجيزة حق « المواطن » في بناء التنظيم البلدي ... » وما لاشك فيه أن حضور كل الوزراء في المؤتمر انما هو دليل واضح على الأهمية التي يكتسيها هذا المجلس . ويلاحظ أن التقارير كانت هذه المرة أكثر تفصيلا ، كما أنها اتسمت بدراسة خليط من النقاط ومنها قوانين الأراضي ، ومسألة الحفاظ على الغابات ، تنمية وتطوير النقل ، المطالبة بانشاء مؤسسات صناعية بلدية ، وضع خطط عمرانية ، الصحة العامة ، وأخيرا تضمنت تقارير المؤتمر الثالث المذكور أعلاه تعبير المشاركين عن تضامنهم مع كفاح الشعوب المغلوب على أمرها ومنها الشعب الفلسطيني ، الفيتنامي ، والأمريكي اللاتيني ، وأثيرت بعض النقاط التي سبقت الإشارة إليها في المؤتمر السابق خاصة منها ما يتعلق بضرورة مشاركة الأعضاء في دراسة الإصلاح الزراعي والحالة المالية للبلديات : كما عبر المؤتمر عن تأييدهم - وبصفة خاصة - لسياسة رئيس مجلس (الثورة) الذي حدد الميادين الأساسية لبناء الدولة والمتمثلة في : مشاركة الشعب في تسيير الشؤون العامة بواسطة

(32) المجاهد ، 7 فبراير 1969 ، المقررات وبعض تقارير المجالس الشعبية البلدية ، وكذلك نشرتها المجلة الجزائرية شهر مارس 1969 ، ص 879 - 936 .

المنتخبين بطريقة ديمقراطية ، اللامركزية ، الفعالية ، الانسجام ، التنسيق ، التحديد الدقيق للمسؤوليات ، توزيع السلطة وتقريب الإدارة من المواطنين⁽³³⁾ .

ولقد انعقد الاجتماع الرابع في الفترة من 4 - 9 فبراير 1970 ولكن في جو مختلف تماما ، إذ أصبح الطابع الفني يغلب على التقارير التي قدمها المؤتمرين الشيء الذي يجعلنا نحس بأن المنتخبين يصرون على تقديم تقارير عن تسيير حسن . وذلك في فترة تقل عن سنة من تاريخ تجديد انتخابهم ، إلا أن رئيس مجلس الثورة تعرض للإيجابيات التي قامت بها المجالس الشعبية مشيرًا في نفس الوقت إلى السلبيات في بعض المجالس الأخرى مذكرا أنه « إذا كانت السلطة الثورية قد خولت مسؤوليات للقاعدة فإن على هذه الأخيرة أن تتحملها أمام الشعب » . واستمر قائلا « انه إذا كان الكثير من المجالس الشعبية قد أدى تسييرا ايجابيا وحسنا فإن أغلبها لم يأت سوى بتسيير عقيم » . وقد طالب رئيس مجلس الثورة ورجى (مهديا) أن تكون المجالس الشعبية البلدية المنتظر انتخابها في فبراير من عام 1971 « أكثر تمثيلا وأكثر كفاءة من التي سبقتها »⁽³⁴⁾ (ولقد استعملت نفس اللفظة في الاجتماع الخاص الذي انعقد في 29 مارس 1971 ، بحضور أعضاء مجلس الثورة والحكومة الذي أصبح تقليديا) . وقد أكد الرئيس مسؤولية المجالس الشعبية البلدية وندد « بعدم قيام رؤساء المجالس الشعبية البلدية المنتخبين من طرف الشعب بواجباتهم وإهمالهم لقضايا الشعب مع اهتمامهم بشؤونهم الخاصة » .

وأخيرا فإن حدود وأبعاد الاجتماع قد حددت بدقة « مثل ما هو ضروري معنا حول المسائل التي تهم فهم سياسة بلادنا ، ويمكننا من التعرف بدورنا على مشاكلكم ، تلك المشاكل التي توجد على مستوى القاعدة » .

وفي هذا الاطار فإن القرار المتعلق بالمشاكل البلدية والذي تبناه المجلس قد تضمن

(33) المجاهد المصدر السابق .

(34) المجلة الجزائرية عدد ، أبريل 1970 ، ص 1102 .

سلسلة من الاقتراحات حول الصعوبات التي تعاني منها البلديات ، وقد أيدتها القرار الخاص بالسياسة العامة ، بعد أن تناول أغلب مظاهر النشاط الداخلي والخارجي للحكومة .

ان التطور الذي كنا قد صنفناه مع بعض التفاصيل يمكننا من تكوين فكرة مضبوطة عن الدور والنظام الأساسيين الذي تقوم به هيئة مثل المؤتمر الوطني لرؤساء المجالس الشعبية البلدية . لكن اذا كان المجلس يتكون من منتخبين عن الشعب فانه في الحقيقة « لا يمثل » .

فاذا كان للمؤتمر أن يعترف بمشاكله فان للسلطة المركزية وحدها حق الاجابة السياسية لأنها وحدها التي تملك الشرعية التاريخية . ولهذا السبب قام الحزب كقيادة .

وقد بينت الاجتماعات الأخيرة بوضوح لمنتخبين المحليين أنهم لم ينتخبوا الا بمبادرة من « السلطة الثورية » : وأنهم مسؤولون أمامها مسؤولية تنبع من مسؤوليتهم أمام « القاعدة » .

وهكذا تكن الوظيفة الأولى للمؤتمر - خارج نطاق الاتصال بين ممثلي الأقاليم - في تقديم حسابات عن أعماله الى السلطة واطارها بسياسته ثم الاستجابة لطلباتها

ومن هنا تتحدد « الاستراتيجية التأسيسية » لنظام 19 جوان ، اذ أن انشاء الهيئات الاستشارية كالتي أشرنا اليها أو التي سنشير اليها فيما بعد كالمجموعات المحلية لا يمكن في اقامة بنية سياسية ولكنها الخطوة الأولى نحو تأسيس النظام⁽³⁶⁾ ، وهذه

(35) خطاب نشرته مجلة 2 - 8 أبريل 1971 « ان من حق الشعب أن يطلب حسابات من هذه المجالس وأنه من واجبنا أن نضغط عليها ، ذلك أننا قد قلنا وأعدنا القول بأن على كل واحد أن يتحمل مسؤولياته في اطار صلاحياته » وقد نشرت المجلة الاسبوعية القرارات التي تبناها المجلس .

(36) أنظر مضمون هذه الفكرة في المجلة الجزائرية في موضوع .

تحت عنوان : القانون الدستوري الجؤائري ، الحالة الراهنة والآفاق .

كما يؤكد A.Mahiou ذلك بقوله : « الحوار بين أعضاء الحكومة والمنتخبين ... البذي لوجود له دون اشارة المناقشات داخل المجلس النيابي » وهذا في موضوع تحت عنوان : المجموعات المحلية في الجزائر ، المنشور ببديل شمال افريقيا 1969 . 308 .
op.cit P. حول المفهوم العام ...

الاستراتيجية تفترض انشاء مؤسسات تتمتع بسلطة فعلية تكون قادرة على كسب ثقة الجماهير لمصلحتها بطريقة مستقلة نسبيا عن سلطة مجلس الثورة . وأن يتمتع أعضاؤها بسلطات خاصة تمكنهم من المشاركة في النقاش السياسي لا للدفاع عن مصالح محدودة وشبه مهنية لبلدياتهم فحسب بل وأيضا للدفاع عن نظرياتهم المتعلقة بالصالح العام .

وقد تناولت بعض مقررات المؤتمر ، المشاكل الوطنية بنفس هذا السياق ، غير أن الواقع يكشف بأن هذه القرارات انما كانت تخضع لرقابة دقيقة وموجهة من طرف السلطة المركزية ، وتقدر هذه الأخيرة أن ادماج نخبة جديدة يعتبر أمرا سابقا لأوانه - حتى ولو انتخبت باقتراح من الحزب - مادام أن استقرار الجماعات القيادية لم يتحقق بعد بصفة كلية . ولذلك فقد فضل التنصيب في داخل الجهاز الاداري حيث أن أعضائه ليست لهم سلطة الا ما منحتهم لهم السلطة المركزية . فهو (أي الحزب) الذي يوليهم المهام التي يرى تطبيقها في القاعدة ويقدر قيمة الجهود التي بذلت في هذا السبيل .

اذن فان وظيفة المؤتمر توجد في حل المشكلات على المستوى اللامركزي ، تلك المشاكل التي ترى فيها السلطة المركزية أنها أقل أهمية أو ثانوية من حيث ترتيب الأولويات وعليه فهي توكل بها الى هذا المؤتمر ليتمكن من حلها مباشرة على المستوى المحلي مع توزيع مسؤولية القرارات التي اتخذتها السلطة المركزية على مجموعة المنتخبين بما في ذلك الميادين التي لا تدخل في اختصاصاتها .

ومن البديهي في هذه الحالة أن هذه الاستراتيجية تنسجم تماما مع المبادئ العامة للحكومة والحزب ولكنها لا تمس مسألة اقامة المؤسسات السياسية الرسمية للنظام Institutionnisation ، وبالمقابل فانه ليس من الممكن استبعاد تحقيق الاندماج السياسي ولو على المدى البعيد اذا توصلت السلطة المركزية الى تحويل السلطة كليا الى أيدي نخبة تتفق معها في الرأي وبالتالي تدعجهم في التنظيم البيروقراطي للدولة . وان كانت هذه العملية لاتسير بطريقة آلية ذلك أن الجهاز الاداري لا يتخض عنه بالضرورة الجهاز السياسي ، والذي بدوره يتحول الى نظام آخر .

1000 1000 1000 1000 1000

1000 1000 1000 1000 1000

1000 1000 1000 1000 1000

1000 1000 1000 1000 1000

1000 1000 1000 1000 1000

1000 1000 1000 1000 1000

1000 1000 1000 1000 1000

1000 1000 1000 1000 1000

1000 1000 1000 1000 1000

1000 1000 1000 1000 1000

1000 1000 1000 1000 1000

1000 1000 1000 1000 1000

1000 1000 1000 1000 1000

الفصل الرابع

البيروقراطية والاصلاح الاداري

البيروقراطية والاصلاح الاداري

سوف نعرض في هذا الفصل البيروقراطية بمفهومها النظري ، ثم للاصلاح الاداري ببعده النظري ، ثم نعرض الاصلاح الاداري بوزارة الداخلية والمجموعات المحلية باعتبارها الادارة المباشرة والحقيقية التي يتعامل معها المواطن أكثر من غيرها من الادارات والمؤسسات ، ونظرا لأهمية الاستشارة التي تجاوزت السيادة المحلية الى نطاق عالمي ، وهذا ما جعلني أعرض لها ولو باختصار في نطاق الأمم المتحدة ومحكمة العدل الدولية وجامعة الدول العربية .

وعلى ذلك تقسم هذا الفصل الى ثلاثة مباحث كمايلي :

المبحث الأول : البيروقراطية ومفهومها النظري

المبحث الثاني : الاصلاح الاداري

المبحث الثالث : الاصلاح الاداري بوزارة الداخلية والمجموعات المحلية باعتبارها الادارة المباشرة والحقيقية التي يتعامل معها المواطن أكثر من غيرها من الادارات والمؤسسات .

المبحث الأول البيروقراطية ومفهومها النظري

ان الدارس للمجتمع الجزائري ، يجد أن هذا المجتمع يتسم بصفات أن مميزات قلّ ما يجدها في مجتمعات أخرى ، من الاحتلال الفرنسي الى حرب التحرير الى الاستقلال ... الى التخلف الذي خلفه الاستعمار ... سمات تحتاج الى دراسة مطولة ، وتحليل عقلائي ناضج ، ووضع أسس سليمة لتلافي ورفع ما خلفه الاستعمار من رواسب مريرة ، لاقى ما لاقى الشعب الجزائري من ويلاتها . ومن هذه الرواسب ، البيروقراطية المريضة أو الفاسدة التي خلفها الاحتلال الفرنسي في مجتمعنا الجزائري .

من المعلوم أو المعروف أن البيروقراطية تعمل داخل نظام حكومي محدد ومجتمع معين ، وهذا يعني أن البيروقراطية في تطبيقاتها تختلف بين هيئات الموظفين في الحكومة المختلفة ، وهذا الاختلاف يرجع الى الاختلاف الكائن في مجالات القانون والسياسة والاجتماع والاقتصاد التي تحدد في كل دولة .

فما هي اذن هذه الفروق بين مجتمع كالجزائر والمجتمعات المتقدمة (عالم الغرب) ؟ .

سؤال يحتاج الى تحليل ودراسة مقارنة ، متوخين النقد البناء والحرص على ايجاد السبل السليمة لبناء مجتمع جزائري قائم على بيروقراطية سليمة وادارة صالحة .

فالجزائر شأنها كشأن الدول الأخرى العربية والاسلامية ، بل بعبارة أخرى شأنها كشأن الدول النامية . نجد أن الترابط بين القوة الاقتصادية والسياسية في الدول النامية أقوى بكثير منه في الدول الغربية أو العالم المتقدم .

والجزائر الآن تمر في مرحلة تطور اجتماعي وثقافي واقتصادي ، يمكن مقارنتها بمرحلة تخطاها الغرب منذ مئات السنين ، عندما كانت هاتان القوتان أقل تميزا في ممارستها وفي الافراد التي تتحكم في كل منهما ... هذا وان السلطة السياسية التي تقلدت الحكم في الجزائر بعد اعلان الاستقلال ، لم تكن تملك القوة الاقتصادية التي يمتلكها

غربيون .. ولكنها كانت سواء كان أصحابها رجال زراعة أم تجارة أم صناعة مستدة من صلتهم المباشرة بأصحاب القوة السياسية ، لأن الحكومة في الجزائر كانت نذاك هي المصدر الأكبر لأي قوة اجتماعية منظمة ولا تستطيع أي طبقة أن تمارس سطة ذات شأن خارجها .

لقد سعت السلطة الثورية في الجزائر منذ تسلمها الحكم الى القيام بالمهام المستعجلة والمتطلبات الآنية لبناء الاشتراكية وإيجاد المؤسسات الاشتراكية والقضاء على نبيروقراطية المريضة التي ورثتها من الاستعمار ومن مخلفات الاستعمار الفرنسي ، وهذا يعني اقامة دولة مستقرة ثابتة تكون الاداة الضرورية لتحقيق أهداف الثورة واسترداد الثروات الوطنية وتطهير الاقتصاد وتصحيح الأوضاع المالية والادارية والاجتماعية ... وفق المبادئ الاشتراكية ، وهذا يلزم ايجاد المؤسسات الاشتراكية ذات تسيير الذاتي ، وقد تمكنت السلطة السياسية بعد اعلان الاستقلال الى اصدار نقرارات الحاسمة في هذا الصدد ، ووضع الكثير من الخطط في معدل يمكن معه لاطمئنان الى تركها لتعليمات معينة مرسومة وبناء على هذا الأساس قامت السلطة ثورية باحداث مؤسسات مناسبة تتسم بالفعالية وركزتها حسب المبادئ الكبرى لتوزيع السلطة واللامركزية .. وادخال الديمقراطية المتمثلة في اشراك الشعب أكثر فأكثر في تسيير الشؤون ، وقامت بهذا العمل من غير أن يحددها أي ميل الى تديماغوجيا ، وكان همها الوحيد هو أن تقيم بناء راسخا لا يمكن بدونه التفكير في تحقيق أهداف تحويل المجتمع الجزائري الى جزائر مجتمع الغد بترائه ومعتقداته ولغته واقتصاده وحرية ومسؤولياته ..

وبسبب هذا الترابط بين القوة الاقتصادية والسياسية ، وبسبب الفقرة وسوء الحال لذي تعانيه الأغلبية العظمى للسكان ، كانت وظائف الحكومة من مخصصات طبقة الحاكمة ثم مشاركتها تدريجيا الطبقة الوسطى فيما بعد .

ويبدو أن مكانة الموظف الحكومي الجزائري نفسه يحتل مكانة مرموقة وخاصة تخفف عن مكانة الموظف العمومي في الدول المتقدمة للأسباب التالية :

1 - ان السلطة السياسية المتجسدة في أداها أي « الحكومة » يتمتعون باحترام أكثر وخشية أكبر ...

- 2 - ان الموظف الحكومي نفسه يحتمل أن يكون منتبها الى طبقة اجتماعية اقتصادية عالية أو وسطى أو من المجاهدين
- 3 - لأن الحكومة وأداتها الوظيفية (الموظفون) ليس لديهم المعرفة في ادارة الأعمال العامة لاسيا بعد أن أصبحت البيروقراطية ضرورة من ضرورات الحكومات الحديثة . فان أعمال الحكومة لايمكن أن تتم باصدار القوانين فحسب ، بل الواجب أن تستخدم أعدادا كبيرة من الموظفين ليقوموا بتنفيذ سياستها

ويلاحظ في هذا الصدد أن الجزائر كمجتمع نامى ينقصه التنظيم حيث لم تتحدد فيه حتى الآن علاقة دقيقة بين الحكومة والشعب (رغم مرور عشرين عاما على استقلال البلاد) ورغم هذه الفترة التي تعد ليست بالقصيرة ، لم تتحدد بصورة دقيقة حقوق وواجبات كل منهما حتى يصبح معظم هذا الاتصال عملا عاديا مثمرا ، بل بالعكس مازال الجهل وعدم الثقة بالنفس بين المواطنين يغريان موظفي الحكومة باستغلال الوضع بالتحايل في تفسير القوانين وبمقدار ما تتيحه لهم غفلة الجمهور . ويمكن أن ترجع أسباب هذا التعسف بحقوق المواطنين الى أمور عدة أحدها أن الجزائر حكمت بجهاز تنفيذي استعماري صارم مدة (132) سنة ، وظلّ هذا الجهاز قائما حتى بعد الاستقلال ، ومازالت آثاره باقية حتى الآن . وهذا بالطبع عائد الى الرواسب التي خلفها الاستعمار وبالتالي التخلف الناتج عن تلك الرواسب ، والذي كان سببا في وجود بيروقراطية ذات طابع خاص .

مفهوم البيروقراطية

البيروقراطية ظاهرة اجتماعية ليست حديثة العهد ، بل ظاهرة قديمة ، فظاهرة التنظيم عرفتها الحضارات القديمة حيث استعان الفراعنة بتنظيم خاص لبناء الأهرامات ، واستعان الآشوريين ، في بناء المملكات السبع . واستخدم أباطرة الصين التنظيمات منذ آلاف السنين في بناء نظم كبرى للري . أما في عصرنا الحاضر ، فقد عرفت المجتمعات الحديثة تنظيمات أوسع تشبع الحاجات المجتمعية الشخصية وأصبح للبيروقراطية مفاهيم عديدة وسامات متنوعة

اختلف الفقهاء والعلماء حول تحديد مفهوم خاص لها ، لذلك تشعبت الآراء والأفكار حول هذا الموضوع (1) .

فمن الفقهاء من يعتبر البيروقراطية « التبذير والفساد وعدم التقيد بالقوانين والأنظمة » إنه الروتين الذي يحطم ولا يبنى ، يسرف في الاقتصاد الوطني ويبيذره ، ويخطف الوقت ويحطم أعصاب المجتمع كمواطنين لهم حقوق وعليهم واجبات .

ولكن المفهوم الفني لهذا الاصطلاح هو ما يطلق عليه (بحكومة المكتب) أو (الإدارة عن طريق المكتب) ، وهذا يعني مجموعة الموظفين والأدوات والإجراءات التي يستخدمها التنظيم بعمله والوصول الى هدفه .

أو هو نوع التنظيم الذي يستهدف أعمالاً إدارية كبيرة عن طريق التنسيق المنظم لأعمال أفراد عديدين ، والتنظيم الإداري قد يكون عاماً أو خاصاً ، وهو ما يسمى - البيروقراطية مادام له حجم معين ، والبيروقراطية نجدها في كل مكان ، في مؤسسات الكبيرة والصغيرة ، لذلك وجدنا من الضروري أن نبحث هذا الموضوع ونعالجه بكل دقة وعلمية .

لقد عرف مصطلح البيروقراطية منذ عام 165 ق .م في الصين ، حيث كانت الإدارة تستند الى الأقدمية ، والانجاز ، والاحصاءات الإدارية والسجلات المكتوبة المنظمة ، هذا وأن المصطلح اكتسب معاني محددة في قواميس اللغة منذ عام 1793 .

1 - فقد عرّف القاموس الأكاديمي الفرنسي « البيروقراطية » بأنها « القوة والنفوذ » اللذان يمارسهما رؤساء الحكومية وموظفو الهيئات الحكومية من خلال هيئات إدارية .

2 - وفي عام 1813 عرّف القاموس الألماني « البيروقراطية » بأنها السلطة والقوة التي تمنح للأقسام الحكومية وفروعها ، وتمارسها على المواطنين .

3 - وهكذا تدرج هذا المصطلح في التعريف اليه لاسيما بين الفقهاء والعلماء ودارسي الإدارة العامة والتنظيمات فظهرت استخدامات مختلفة للمصطلح في أوائل القرن التاسع عشر يمكننا أن نستخلص منها ثلاثة مفاهيم أساسية للبيروقراطية : هناك من الفقهاء من ينظر الى هذا المصطلح أمثال دي جورني ومل :

(1) أنظر : د . محمد علي ، البيروقراطية الحديثة ، دار الكتب الجامعية ، 1975 ، ص 3 و 4 .

- أ - أي البيروقراطية واعتبروها الشكل الأساسي للحكومة ، يجب أن يقارن بالأشكال الأخرى مثل الديمقراطية ، والارستقراطية .
- ب - في حين ركز علماء الادارة في ألمانيا على النظم والترتيبات الادارية التي ظهرت في المجتمع الألماني خلال القرن التاسع عشر واعتبروا البيروقراطية نوعاً من التنظيم الإداري (يبحث في فن التنظيم) .
- ج - أما التصور الثالث فإنه ينطلق أساساً من التعارضات والتناقضات التي ينطوي عليها النظام الحكومي .
- والواقع أن تاريخ الكتابات العلمية حول البيروقراطية يبدأ من كتابات موسكا ، وميتيلز ، وفير :

1 - موسكا

- خلاصة تصوره نحو مفهوم القوة حيث يقول « نحن نجد دائماً طبقة حاكمة تمارس القوة وتخضع لها جماهير الشعب المجردة من المشاركة في العملية السياسية ، ولهذا قرر موسكا في مؤلفه « الطبقة الحاكمة » أن يقسم الحكومات الى نموذجين :
- 1) اقطاعي : في الدولة الاقطاعية حيث الطبقة الحاكمة بسيطة البناء ، اذ يستطيع أي عضو فيها أن يمارس السلطة بصورة شخصية ومباشرة في المجالات الاقتصادية والسياسية والعسكرية والقضائية .
- 2) الدولة الديمقراطية : فان هذه الوظيفة أو الوظائف التي تمارس في الدولة الاقطاعية ، تنفصل الى حد بعيد ، وتصبح نشاطات متخصصة تقوم بها أقسام في الطبقة الحاكمة ، ومن بين هذه الأقسام هناك جماعة تمنح الدولة البيروقراطية اسمها ، وهي فئة الموظفين الذين يتقاضون أجورهم من الثروة القومية ويتحكمون في استغلالها بواسطة البيروقراطية .
- والواقع أن هذه الصياغة التي يقدمها موسكا تكشف لنا عن اهتمامه بعنصرين أساسيين هما :
- أ - فكرة الأقلية الحاكمة .

- ب - الإداريون الذين يتولون ممارسة القوة .

ولم يجد موسكا بعد ذلك ضرورة لتعريف البيروقراطية ، ففي نظره أنها لايزيد عن كونها - أي البيروقراطية - نظاما معقدا يضم عددا من الموظفين العموميين ، ولكنه عندما كتب عن الدولة البيروقراطية أشار الى التخصص والمركزية باعتبارهما خاصيتين أساسيتين لها ، وهكذا أورد موسكا مصطلح البيروقراطية في سياق جديد هو سياق الاطارات الاجتماعية الواسعة النطاق التي ظهرت عند رواد علماء الاجتماع أمثال كولت وسبلسر .

2 - روبرت ميتيلز

يبدو من دراستنا لكتابه « الأحزاب السياسية » الذي ألفه عام 1911 من أنه قد تفق مع موسكا في وجهة نظره للطبقة الحاكمة ، وأن البيروقراطية ضرورة ملحة في لدولة الحديثة .. ولكن ميتيلز استطاع أن يكشف لنا عن مدى حاجة الأحزاب الى موظفين اداريين للقيام بالأعمال والمهام المختلفة ، ثم لايلبث هؤلاء الموظفون أن يتحولوا الى متخصصين في مختلف قطاعات التنظيم . وكذلك في هذا التسلسل الرئاسي سوف يصبح القادة أيضا متخصصين في مختلف القطاعات قادة متخصصين ، ولكنهم ينفصلون عن عضوية التنظيم العامة ، نتيجة للخلفية الثقافية والاجتماعية الخاصة بهم .

ولكن ميتيلز بعد ذلك حاول أن يفسر البيروقراطية تفسيرا حتميا ، على اعتبار أن كل من ينظر الى التنظيم يرى بالضرورة « الأوليجاركية » ، أي حكم الأقلية ، ومعنى ذلك أنه أكد على القانون الأوليجاركي وهو الذي يعني به القانون الحديدي . ومن هذا يتبين أن آراء موسكا وميتيلز للبيروقراطية من أنها قد اتفقا على أن البيروقراطية عبارة عن « هيئة الموظفين الحكوميين » .

3 - ماكس فيبر⁽²⁾

لقد عالج فيبر البيروقراطية لاسيا في مؤلفه الضخم « الاقتصاد والمجتمع » وذلك لتحديد مفاهيم علم الاجتماع ، اذ أشار الى مفهوم التنظيم ذلك الذي يعبر عن انتظام

(2) أنظر : د . محمد علي محمد ، البيروقراطية الحديثة ، المرجع السابق ، ص (هـ) .

العلاقات الاجتماعية ووجود قائد تسانده هيئة إدارية لتحقيق أهداف التنظيم ، ويضع لها قواعد محددة ، وقد أطلق فيبر على قواعد التنظيم هذه مصطلح النظام الإداري ، أما الهيئة الإدارية فهي تخضع لهذه القواعد ، كما أن عليها أن تراقب خضوع بقية الأعضاء لها .

وأهم مظهر للنظام الإداري هو تحديد صاحب الحق في إعطاء الأوامر ، أي أن الإدارة والسلطة مرتبطتان ببعضهما بالضرورة . ويناقش فيبر مفهوم القوة .

والقوة في رايه هو قدرة شخص معين ، على فرض إرادته على سلوك الأشخاص الآخرين دون مقاومة ، ونحن نطلق على مفهوم القوة في هذا المجال « السلطة » (3) .

أما الميثاق الوطني الجزائري فقد ذهب في هذا الصدد بالنص على أن « ان خير علاج لظاهرة بيروقراطية هو مقدرة الدولة وهياكل التسيير على احداث تحسينات داخلية في أجهزتها .. ان البيروقراطية تمثل تقلصا بالنسبة للوظيفة الإدارية ونظام التسيير وبذلك فانها تشوه النظام وتبعده عن أصله أو تحدث التحجر أو الشلل ، وربما أدت الى انحرافات تبعد عن أهداف الثورة ... » (4) .

ومن هنا يتبين لنا بأن البيروقراطية هي جوهر الإصلاح الإداري ، وعامل أساسي في دفع عجلة التطور والتقدم الى الأمام ، لاسيما اذا ما نظرنا اليها كعلم يستهدف دراسة معضلات الشؤون الإدارية وفن التنظيم الإداري التي تواجهها الإنسانية ، ويحاول إيجاد الحلول لها ، فيبين للأمم كيف تحافظ على ديناميكية العمل الإداري وتسييره وفق متطلبات العصر الحديث ، وكيف تستطيع أن تجد الوسائل بحيث لاتشل المبادرة الفردية ، ولا تناقض الانتاجية ، كما يبين لها الطرق التي يمكن للحكومات أن تعتمد عليها لرفع مستوى الإدارة والإداريين وأن يعزز الحق المشترك بين المواطنين .

ولكن مهما اختلفت التعاريف حول البيروقراطية فاننا نستطيع استخلاص سبعة مفاهيم أساسية حديثة :

(3) أنظر : د . محمد علي محمد ، البيروقراطية الحديثة ، المرجع السابق ، ص 9 وما بعدها .

(4) أنظر : الميثاق الوطني الجزائري ، 1976 ، ص 135 - 136 .

أولاً : ينظر إلى البيروقراطية على أنها تنظيم رشيد أو عقلي ، والذي يلائم تحقيق الاستقرار والكفاءة الادارية . وهذا ما صوره لنا « بيتر بلاو » .

ثانياً : وهو الذي ينظر الى البيروقراطية على أنها التقييد والروتين الاداري وعدم الابتكار والخلق الاداري والكفاءة التنظيمية ، وهذا التصور ساد خلال القرن التاسع عشر .

ثالثاً : ينظر الى البيروقراطية على أنها سلطة أو حكم الموظفين ، أو هي عبارة عن النظام الحكومي . وهذا حسب تعريف هارولد لاسكي . واستعان بهذا التصور كل من الفقيه ابراهام كابلان والفقيه هارود لاسويل .

رابعاً : ينظر الى البيروقراطية على أنها نوع من الادارة العامة . وهو يعتبرها تلك الفئة من الموظفين الاداريين الذين ينفذون سياسة الحكومة وأكبر ممثلي هذا الاتجاه هو موسوليني وعادة الفاشستية .

خامساً : وهو مفهوم ماكس فيبر « الذي تعتبر البيروقراطية عبارة عن ادارة الموظفين الذين يقومون بتأدية أعمال التخطيط والتسيير وغيرها » . وقد عمل تصور فيبر لخصائص البيروقراطية على ذبوع وانتشار هذا المفهوم .

سادساً : ينظر الى البيروقراطية على أنها عبارة عن تلك التنظيمات الكبرى التي تحتوي على القيم التالية (القوة - النفوذ - السلطة - وعلاقات السلطة - والتنظيم الرسمي والكفاءة - وكذلك التسلسل الرئاسي) .

المفهوم السابع والأخير : وهو الذي ينظر الى البيروقراطية بوصفها تمثل المجتمع الحديث الذي يعتبر في عمومية بيروقراطية تنظيمية . وهذا يعود الى الحياة الدولية الحديثة تقوم على تنظيمات متعددة مختلفة الأنشطة والأهداف (5) .

بعد هذا العرض الموجز لوجهات النظر التي تناولت البيروقراطية وملاحظة الاختلافات المنهجية والعقائدية والثقافية التي كانت قائمة بينهم . ومهما اختلفت الأفكار وتعددت التعاريف ، فاننا نستنتج بأن للبيروقراطية مفهومين أو معنيين : معنى عام ، ومعنى خاص . وتتميز بجانبين أساسيين : جانب ايجابي وجانب سلبي .

(5) أنظر البيروقراطية الحديثة ، المرجع السابق ، المقدمة ص (ن - س) ، وكذلك « البيروقراطية في المجتمع الحديث ، بيتر بلاو ، ترجمة اسماعيل الناصر ، طبعة بيروت ، دار الثقافة عام 1961 .

- الجانب الايجابي هو : يتمثل في كون البيروقراطية هي ذلك التنظيم الحكومي الضخم بما يتضمنه من أجهزة ادارية والذي يقوم بتأدية العمل الحكومي . المعتمد في ذلك على مجموعة من الموظفين المؤهلين علميا ومتخصصين مهنيا ، وعلى مجموعة من الاجراءات والقواعد القانونية والتنظيمية من اللوائح والمراسم والقرارات الادارية التي تحدد سلوك الأفراد داخل التنظيم وعلاقته بذاته ومع البيئة المحيطة به . وهذا يهدف السعي الى تحقيق أهداف محددة في سياسة الدولة أو سياسة المؤسسة الخاصة .

- الجانب السلبي وهو : يتمثل في تلك الصورة السيئة للروتين الاداري ، والجمود والتعقيد وتداخل الاختصاصات والصلاحيات وعدم كفاءة الموظف ، وتركز سلطة اتخاذ القرارات الادارية وكذلك التباطؤ في تنفيذ الأعمال . وهي بهذا المفهوم تعتبر المشكلة الرئيسية التي تعانيتها الادارة الجزائرية في تقديم خدماتها للجمهور .

البيروقراطية وتطور الفكر التنظيمي

ظاهرة التنظيمات ليست خاصية من خاصيات المجتمع الحديث وحده . بل ان المجتمعات القديمة استطاعت أن تقيم التنظيم البيروقراطي هي الأخرى ، فالمصريون القدماء استطاعوا تكوين تنظيم بيروقراطي لدولتهم ، كما استخدم الصينيون التنظيمات من زمن بعيد . وقد عرف العالم منذ آلاف السنين عددا كبيرا من التنظيمات الدينية . الا أن تنظيمات المجتمع الحديث تختلف عن التنظيمات القديمة ، لأن الأولى تفوق الثانية من حيث العدد والحجم والتوسع وتعقد أنشطتها وكثرة أهدافها . ونستطيع القول بأن التنظيمات الحديثة أكفأ بسبب تغير وقائع المجتمع السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية بحيث أصبحت البيئة أكثر ملاءمة لقيام مثل هذه التنظيمات مع تقدم فنون التخطيط والتسيير والتنسيق والمراقبة خاصة بعد تطور الفكر الاداري⁽⁶⁾ .

(6) . محمد علي محمد ، البيروقراطية الحديثة ، المرجع السابق ، ص 13 .

والسبب الذي ساعد تطور التنظيمات ونموها في العصر الحديث هو الثورة الصناعية التي نتجت عنها عدة تغييرات في مختلف قطاعات المجتمع . وهذا صاحبه تغير في معايير التعليم والانجاز وانتشار الوعي السياسي والاتجاه نحو التفكير العلماني . وبالأحرى فإنها أحدثت تغيرا في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . وهي كانت تشكل عاملا حاسما في ظهور العصرية التي تنطوي على عدد هائل من التنظيمات الكبيرة والمعقدة . والتي لاتعتبر مجرد تنظيمات تضم أعدادا ضخمة من الآلات والأدوات المادية البالغة التعقيد والحجم لكونها مواقع تتحدد فيها علاقات العمل . وبالتالي أصبحت تأخذ شكلا ومضمونا اجتماعيا نتيجة لاعتمادها على القوى البشرية التي تؤدي بدورها الى وجود تنظيم انساني داخل هذه البناءات ، كما أن تطور التعليم وازدهاره أدى الى ظهور المدارس والجامعات . وكذلك الأمر فيما يتعلق بالسياسة حيث شاهد العالم نظام الأحزاب السياسية التي تعد بدورها تنظيمات جماهيرية تمارس دورا رئيسيا في الدولة . وهكذا ظهرت الدولة البيروقراطية ، أو ما يمكن تسميته مجتمع التنظيم .

والواقع أن مجتمع التنظيم قد شاهد نمو تنظيمات في مختلف القطاعات حتى قبل ظهور الثورة الصناعية ، ففي أوروبا كانت هناك بعض التنظيمات التي تمارس نشاطا تجاريا وتعليميا وإداريا ودينيا ، وإن كانت هذه تفتقر الى مقومات التنظيم البيروقراطي الرشيد ، فالبيروقراطية الصينية القديمة لم تكن قائمة على معرفة متخصصة بقدر ما كانت تنهض على نوع من المعرفة الانسانية والفلسفية والمقدرة الأدبية ، كذلك ارتبطت المكانة في التنظيم بالمكانة الاجتماعية في المجتمع بحيث كادت عضوية التنظيم أن تكون قاصرة على الطبقات صاحبة السيادة⁽⁷⁾ .

وهكذا نستخلص أن المجتمع الحديث هو الذي يمكن وصفه بأنه مجتمع الرشيد . هذا ساعد على تغير مفهوم البيروقراطية التي أصبحت تقوم على خصائص معينة يقوم عليها التنظيم الحديث .

كما أن تغير وتطور التراث الفكري في التنظيم أدى الى التغير الكبير الذي طرأ

(7) أنظر : « تطور الفكر التنظيمي » ، تأليف د . علي السلمي ، وكالة المطبوعات - الكويت ، 1975 ، ص 49 وما بعدها .

على النظريات التنظيمية الناتج عن تغير العلاقات الثقافية والاجتماعية والصناعية في المجتمع الى تغير وتطور مفهوم البيروقراطية بحيث لم يبق يعني السلطة أو شكل الحكم أو النفوذ ، وإنما تطور ليصبح مفهوما علميا يلزم كل القواعد والقوانين والنظريات التنظيمية الحديثة .

ويبدو هذا جليا في الدراسات التي قامت بها مدرسة هاوثرن في الولايات المتحدة الأمريكية والتي ركزت على عنصر الانسان في التنظيم البيروقراطي بهدف رفع فعالية التنظيم والادارة معا .

المبحث الثاني الاصلاح الاداري

مفهوم الاصلاح الاداري

لقد ظهر مدلول الاصلاح الاداري في المؤتمر الدولي العاشر للعلوم الادارية المنعقد في اسبانيا عام 1956 .

كما عرفه العلماء المشاركون بأنه « مجموعة التحسينات وتبسيط الاجراءات واعادة تنظيم هيكل الادارة الحكومية بالمصالح والوزارات » (1) .

وتأسيسا على ذلك فان هذه التحسينات واعادة التنظيم وفعالية في التنفيذ .
والجدير بالملاحظة في هذا السياق أن الاصلاحات الادارية ظهرت مع نشأة الادارة بقصد تحقيق الرفاهية والازدهار وهذا ما يؤكد التاريخ عند السوماريين والمصريين والعبرانيين والصينيين منذ 5000 ق . م (2) .

إذا كان القرن الماضي هو عصر ازدهار المبادئ والأفكار السياسية والمذاهب الاجتماعية فان العصر الحالي تقدمت فيه العلوم والصناعات والاكتشافات . مما نتج عنه تحول كثير من المجتمعات الريفية الى مجتمعات صناعية . وفي هذه الظروف لم تستطع الكثير من الهيئات أن تواجه التشابك والتعقيد بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية . حتى أصبحت الادارة أحيانا مصابة بما يشبه الشلل وأصبحت عاجزة عن تنفيذ الاختصاصات الموكولة اليها وسايرتها لمتطلبات الحياة العصرية (3) .

ونتيجة ذلك فان الحاجة الى الادارة ظهرت منذ بدء الحياة الانسانية عندما شعر

(1) د . حمدي أمين عبد الهادي ، الادارة العامة في الدول العربية ، القاهرة ، طبعة دار الفكر العربي 1975 ، ص 323 .

(2) كلودس، جورج الابن، ترجمة أحمد حموده ، تاريخ الفكر الاداري ، المجلة العربية للادارة ، الاردن ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، العدد الثالث ، أكتوبر 1980 ، ص 124 وما بعدها .

(3) د . عادل محمود حمدي ، الاتجاهات للمعاصرة في نظم الادارة المحلية دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه في الحقوق ، جامعة عين شمس 1973 ، ص 7 .

الفرد بأن ظروف الحياة المحيطة به تحتم عليه التعاون مع الآخرين في تنسيق جهودهم من أجل تحقيق الأهداف المشتركة التي يسعون إليها⁽⁴⁾ .

وقد يتصور البعض أن الإدارة أداة محايدة في تنفيذ القانون . إلا أن هذا المفهوم قديم جدا وقد عفا عليه الزمن ،، فموضوع الفصل بين السياسة والإدارة لم يعد صحيحا في الوقت الحاضر . ذلك أن كثيرا من القرارات السياسية تبدأ في الإدارة .

فالاداريون منفذون إلا أنهم وراء الكثير من القرارات السياسية ، وأصبح لهم دور كبير في الاقتراحات ورسم السياسات .

وبهذا فإن الإدارة ليست أداة محايدة في تنفيذ القانون بل تشترك مع المجالس التشريعية في وضع السياسة العامة عن طريق تقديم مشاريع القوانين التي يتقدم بها الخبراء في الإدارة .

وإذا كانت القوانين ذات أهمية فإن تنفيذها لا يختلف عن وضعها ولهذا فدور التنفيذ هام جدا وخاصة في الدول النامية التي تضع خططاً طموحة ولكنها تفشل أحيانا في إنجازها لأن الإدارة تعجز أو لا ترغب في تنفيذها⁽⁵⁾ .

هذا ما يتعلق بنشأة الاصطلاح ذاته . أما فيما يتعلق بمفهومه وتعريفه ، فقد تعددت التعاريف والاتجاهات في ذلك .

فبالنسبة للأستاذ أرني ف . لينس فنجد أنه يستخدم مصطلح « الإصلاح الإداري » بمعنى :

أ - التغيير الإداري ، أي التعديلات والممارسات التي تحدث ضمن الوحدات الإدارية وفي العلاقات بين البيروقراطية والمجتمع .

ب - التحديث في البلدان النامية أي نقل تكنولوجيا الإدارة الغربية إلى هذه البلدان .

(4) د . محمد سعيد أحمد ، مقال تحت عنوان التطورات الحديثة في مجال الإدارة وتطبيقاتها في الجمهورية العربية المتحدة ، مجلة العلوم الإدارية شعبة الجمهورية العربية المتحدة ، السنة الثالثة عشر ، العدد الثاني ، أغسطس 1971 ، ص 35 وما بعدها .

(5) د . مصطفى أبو زيد فهمي ، مقال تحت عنوان : نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن ، مجلة العلوم الإدارية ، شعبة الجمهورية العربية المتحدة السنة الثالثة ، العدد الأول ، يونيو 1961 ، ص 140 وما بعدها .

ان التغيير الاداري بالمفهوم الثاني يشمل التبرير المنطقي لنقل المساعدات الفنية الداخلية والخارجية في الادارة العامة خلال العقدين المنصرمين ، ولأن المخططين الوطنيين والاداريين الساميين والنخبة التحديثية مثقفة ثقافة غربية ومقتنعة بجدارة هذا المفهوم فانها تتبناه لتحويل الجهاز البيروقراطي الى جهاز كفء ومنظم لدفع التنمية الى الأمام على طريقة التخطيط الاستشاري ويؤمن هؤلاء أن الاستشار يتطلب تحديد الأولويات وهذا يتطلب بدوره بيروقراطية كفؤة ومنظمة .

وهكذا نجد الأستاذ أ . ف . لينس يتبنى مفهوم « المؤسسات » الذي طرحه باسم الحكومات الذي يقول « ان ما يميز البلدان المتخلفة عن البلدان المتقدمة هو وجود مؤسسات سياسية قادرة على تقديم شيء ملموس للصالح العام » ، والحكومات المتقدمة هي الحكومات التي تحكم بفعالية من خلال المؤسسات السياسية القوية . ولتحقيق ذلك يجب دراسة الحكومات القائمة والقوى السياسية المبنية عليها كالقيادة المهينة والعسكرتارية والأحزاب والنخبة البيروقراطية ، الخ

إذا ، الفكرة الأساسية التي ينادي بها الأستاذ لينس في مجال الإصلاح هي ربط مفهوم الإصلاح الاداري بالتنمية السياسية ، وذلك عن طريق التركيز على المفهوم المؤسساتي ، والممثل في الدور الفعال التي تقوم به الحكومات في مجال الإصلاح الاداري ، بعكس ما يجري مثلاً في القوى السياسية التي كثيراً ما تنادي بالوعد الكبير لشعوبها بعد نجاحها لكن دون جدوى (6) .

أما بالنسبة للأستاذ أحمد رشيد ، نجده يعرف الإصلاح الاداري بأنه « هو عملية تغيير مقصود في عملية الأجهزة الادارية سواء عن طريق التغيير في التنظيم أو أساليب العمل أو في سلوكيات العاملين أو في كل هذه معا » (7) .

الا أن الأستاذ حمدي أمين عبد الهادي يرى بأنه يعني « الأخذ بالأصول العلمية والوسائل الفنية للنهوض بمستوى الكفاية في الأجهزة الادارية للدولة » (8) .

(6) الترجمة للدكتور سالم جورج حجار أستاذ بمعهد العلوم السياسية والاعلامية ، الجزائر .

(7) ناجي البصام، ادارة التنمية في العراق ومصر، بيروت ، دار النهضة العربية، سنة 1975 ، ص 279 .

(8) ناجي البصام ، المرجع السابق ، ص 299 .

كما أنه يتبنى تعريف المؤتمر الدولي العاشر للعلوم الادارية التي سبقت الاشارة اليه آنفا .

بينما الأستاذ فوزي حبيش يرى أن مفهوم الاصلاح الاداري يجب أن يقوم على فلسفة واضحة المعالم محددة المعايير معروفة الأهداف ، وأن يسير وفقا لتخطيط معين يرمي الى تغيير أصيل في العمل وأساليبه وفي التنظيم وفي العنصر البشري وفي نظرة الناس لكل هذه الأمور ، ويجب أن تكون عملية مستمرة دائمة ، متجددة كاملة وشاملة كافة المستويات (9) .

ومهما تعددت التعاريف ، فقد وقع اختيارنا على التعريف الآتي ، والذي نراه ، حسب ما يبدو لنا شاملا مانعا - هو تعريف الأستاذ ناجي البصام الذي يرى بأنه احداث تغييرات في أجهزة الدولة الادارية لتحقيق أهدافها بأقل تكلفة وعلى أعلى مستوى من الكفاية ، كما أنه - أي الاصلاح الاداري - يعني العملية التي بمقتضاها يتم تأهيل الجهاز لأداء دوره في المجتمع والتغلب على المشاكل التي تواجهه في أداء الدور ، وهو يعني بذلك أن الجهاز الاداري أداة لتحقيق أهداف التنمية ، وأن مشاكل ذلك الجهاز وثيقة الصلة بالاطار الاجتماعي الذي يؤدي فيه الجهاز دوره . وعلى هذا الأساس هناك مفهومان للاصلاح الاداري يتمثلان في :

1 - اعادة تنظيم الجهاز الاداري للقيام بوظائفه الجديدة في ضوء السياسة العامة الهادفة الى التنمية .

2 - علاج مشكلات الجهاز الاداري علجا يتتبع مواطن المشكلات الادارية في المجتمع بما يخلق جهازا اداريا يعكس علاقات وقيم اجتماعية جديدة تحقق التنمية في نفس الوقت الذي تحقق فيه كفاءة العمليات الادارية (10) .

وعلى هذا فهناك مدخلان للاصلاح الاداري : أولهما مدخل تقليدي « جزئي » وهو يقصر مفهوم الاصلاح على الجوانب التنظيمية أو الهيكلية للجهاز الاداري ، حيث يهتم فقط بالمشاكل الطارئة مما يجعل الادارة دوما هي « ادارة بالأزمات » وثانيهما

(9) فوزي حبيش ، الاصلاح الاداري في لبنان ، دار العالم العربي 1974 ، ص 7 .

(10) ناجي البصام ، ادارة التنمية في العراق ومصر ، المرجع السابق ، ص 297 - 298 .

يتسم بالشمول والتكامل ما بين الجوانب الهيكلية ودور الأفراد في التنظيم . كما يربط بين الجهاز الاداري وغيره من المؤسسات الاجتماعية التي يحقق بها المجتمع أهدافه . وهذا ما يطلق عليه بالاصلاح الاداري الشامل أو بالثورة الادارية الذي يجعل الادارة هي « ادارة بالأهداف » وليست « ادارة بالأزمات » .

كما أن المجتمع أو الحكومة نظام يتكون من هياكل متعددة لها وظائف محددة ، اذا ما حدث اختلال فيها أثر على النظام كله .

المبادئ الأساسية للاصلاح الاداري

تتلخص هذه المبادئ في ثلاثة عناصر أساسية :

أولا : أهداف الاصلاح الاداري .

ثانيا : تخطيط الاصلاح الاداري .

ثالثا : الأسلوب العلمي للاصلاح الاداري .

وسنتطرق لكل العناصر فيما يلي باختصار .

أولا - أهداف الاصلاح الاداري

تحدد الأهداف مع طبيعة الاصلاح ذاته إن كان اصلاحا جزئيا ، أو اصلاحا جذريا ، فالاصلاح الجزئي هو الذي يهدف الى غايات محدودة ومحصورة لا تخرج عن نطاق أصحاب النفوذ والجاه والصفوة المختارة ، رغم الشعار الذي يتبناه الاصلاح الاداري وما يلاحظ على هذا النوع من الاصلاح فانه لا يشمل المجتمع ككل وانما المستفيد من هذا هما التكنوقراطيون والبيروقراطيون .

أما الاصلاح الاداري الشامل أو الجذري ، فهو يهدف الى خلق مقدرات وكفاءات من أجل الاستخدام الأفضل للعلم والتكنولوجيا في الانتاج والخدمات لتحقيق التنمية الشاملة وبالتالي تحقيق الأهداف الوطنية⁽¹¹⁾ .

(11) يوسف خلوصي ، مؤتمر الاصلاح الاداري في الدول النامية ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، القاهرة

1973 ، ص 25 وما بعدها .

ثانيا - تخطيط الاصلاح الاداري

يعتبر التخطيط في الوقت الحاضر عاملا أساسيا وجوهريا وحتيا في كل دولة مهما كان طبيعة نظامها السياسي .

كما نصت أغلب الدساتير والمواثيق عليه للتخلص من التبعية الاقتصادية والهيمنة . وهذا يتطلب جهاز اداري علمي يعمل لتحقيق الأهداف العامة . كما أنه يجب أن يؤخذ في حساب أي مخطط ضبط الاجراءات التي تتعلق بالاصلاحات الادارية وتوقع الأزمات والامكانيات المادية والبشرية والظروف المحيطة .

كما يجب ترتيب الأولويات التي يصعب أحيانا التمييز بينها وإذا ما تبنت الحكومات التخطيط من أجل تحقيق تنمية شاملة في كل القطاعات فان التخطيط يصبح جزءا من عملية التخطيط الشامل .

لكن قد تثار مشكلة تحقيق النتائج غير الفورية وكثيرا ما تكون على حساب جيل لآخر ، وهذا الأخير ربما لا يؤمن حتى بهذا الاصلاح لأن النتائج قد تكون بعيدة التحقيق .

وعلى الرغم من هذا فان التخطيط الاداري ذو فوائد جمة ، وهي الحصول على معلومات تمكن من معرفة المسائل الجوهرية والمسائل العفوية ، كما يؤدي - التخطيط - الى اتخاذ قرارات سياسية مدروسة وقتيا وملائمة⁽¹²⁾ .

وبما أن عمليات هذا الاصلاح ترمي الى علاج وحسم العديد من المشاكل الادارية التي تتفاوت في أهميتها والاسراع بها ، فان ذلك يحتاج الى نوعين من العمليات : الأولى آنية فورية وتقوم أساسا على خطة قصيرة الأمد تهتم بتنظيم العمل وموضوع التنظيم الاداري ، وأخرى غير آنية وبعيدة المدى تتطلب الكثير من التفاصيل والدراسات الطويلة المدى وتهتم بموضوع التنظيم العام للعاملين ، أي الادارة الفردية التي تتعلق بالتغيير السلوكي والفكري للعمال وكافة المشاكل التي يعانونها .

وإذا كان الهدف الأساسي الذي يرمي اليه الاصلاح ، جزئيا ، أنشئت له لجان بسيطة . أما اذا كان يرمي الى اصلاح شامل يجب أن يشترط كل الأجهزة وهذا

(12) انظر المادتين 1 و 2 من الدستور الجزائري لعام 1976 . وانظر الميثاق الوطني لعام 1976 ، ص 26 .

باشراف القادة السياسيين حتى يعطوه دفعا قويا . ولا ننسى ما مدى تأثير الخبراء والمستشارين والمشاركة الشعبية في نجاح عملية التخطيط للإصلاح الإداري . ولنجاح التخطيط للإصلاح الإداري الشامل ، يجب أن تتوفر كل الإمكانيات المادية والبشرية والهيكلية ، أو على الأقل توفير البيئة والمحيط العلمي لنجاح عمليات التخطيط ، ومن بينها توفير الخبراء والمستشارين الأكفاء واللجان العلمية المختصة الى جانب المشاركة الشعبية في ذلك (13) .

ثالثا - الأسلوب العلمي للإصلاح الإداري

من المتفق عليه لدى العلماء والباحثين في شتى مجالات البحث العلمي أن العمل الثوري المبدع الخلاق لابد أن يكون عملا علميا ، لأن الثورة والتغيير دون العلم معناه مجرد انفجار نفسي وعاطفة عابرة لا تغير من الواقع شيئا . فالعلم أداة فعالة للإدارة الثورية ، وهو الذي يحقق النصر الثوري . فالأسلوب العلمي قد فرض نفسه في التنظيم بصفة عامة . والإصلاح الإداري بصفة خاصة ، لأن المشاكل التي يعرفها كل من التنظيم والإصلاح الإداري لا تحل الا في اطار علمي مخطط . وميزة هذا الأسلوب العلمي في هذا المجال أنه يعتمد على أسس ومبادئ أثبتت التجارب العلمية فاعليتها وصحتها ولو نسبيا (14) .

ان طبيعة الأمور وحقيقة التطور الثوري في جميع المجالات قد حددت ماهية الإصلاح الإداري المطلوب وطرقه ومده ، فالهدف البعيد المدى لهذا الإصلاح لا يمكن في سياسة الترقية للجهاز الإداري من زاوية أو أخرى ، أو حل مشاكل عاجلة دون أخرى ، وإنما يمكن بنوعية الإصلاح الذي يطلبه منا مجتمعنا وهو الإصلاح الإداري الجذري الذي يتناول كافة الأفكار والقيم التي تسود الأجهزة الإدارية ، وهذا لا يتم الا بالأسلوب العلمي الموضوعي ، وبهذا نكون قد اقتربنا من « إدارة الأهداف » التي تجعل من الإصلاح الشامل هدفها الأول والأخير .

وعندما نقول أن الأسلوب العلمي للإصلاح الإداري هو الأساس لأي تخطيط

(13) د . سيد الهواري ، الإدارة بالأهداف والنتائج ، ص 198 .

(14) أنظر : الميثاق الوطني الجزائري ، لعام 1976 ، وزارة الاعلام الجزائرية ، ص 68 - 69 .

دقيق ، فاننا نقصد من ذلك بأنه لا يتم الا وفق برنامج زمني لخطوات شاملة تمثل كل خطوة منها دورا في ذلك البناء ، فتمى شرع في تنفيذ الخطة يكون قد تم البناء كله (15) .

كما يجب خضوع الأسلوب العلمي للواقع المعاش الذي تجري عليه التجارب والدراسات العميقة . وهذه هي بالضبط مشكلة الكثير من الدارسين الذين لا ينتبهون لواقع مجتمعاتهم وينطلقون في ذلك من خلفيات وأرضيات لاصلة لها بالمجتمع الذي يعيشون فيه . وفي بعض الأحيان نجد العديد من الدول المتخلفة التي تسعى لاستيراد التكنولوجيا دون وعيها بذلك . رغم أن هذه الأخيرة غير محايدة دون اعتبار لواقعها وظروفها ولهذا كثيرا ما تظهر بعض المشاكل والصعوبات ، لأن تنظيم مجتمع معين لا يمكن نقله الى مجتمع آخر برمته دون اعتبار لواقعه وتقاليده .

مشاكل الإصلاح الإداري

ان مشاكل الإصلاح الإداري كثيرة ومعقدة ومتشابكة ، وجوهر الإصلاح يمكن في طبقة التكنوقراطيين والبيروقراطيين التي كانت وراء كل المشاكل التي يعاني منها أي إصلاح إداري ، لأنهم هم الذين يحركون الأجهزة الإدارية ويطبقون النصوص .

فهذه الطبقة معروفة بعوائها المكشوف للإصلاحات الجديدة والجذرية ، التي تمس بنفوذها واستحواذها على الإدارة والسلطة ، اللهم اذا كانت الإصلاحات تخدم مصالحهم الشخصية وتلبى مطامعهم المتنوعة التي ليس لها حدود .

كما تضع وتفتعل المشاكل والحواجز تجاه الإصلاحات الإدارية التي تضعها القيادات السياسية المؤمنة بأهداف الجماهير ، وقد استطاعت الكثير من الدول النامية (البيروقراطية) أن تجعل من الإصلاحات عبارة عن عمليات شكلية بعيدة كل البعد عن الواقع الاجتماعي وإن كانت هناك عقبات أخرى تتجدد بتجدد الإصلاح وهي :

1 - فالكثير من الدول النامية مصابة بأعراض مرضية في جهاز إصلاحها الإداري ،

(15) د. علي عبد المجيد عبده ، الأصول العلمية للإدارة والتنظيم ، القاهرة 1968 ، ص 443 .

(16) أحمد رشيد ، الإصلاح الإداري ، المرجع السابق ص 39 - 42 .

ومن بينها عدم وجود أسلوب علمي يجعل من الجهاز في عملية الإصلاح فعالا ويتماشى والاختراعات الجديدة في حقل الإدارة . الى جانب ذلك هناك هوة وانعزال بين جهاز الإصلاح وأجهزة التنفيذ ، دون أن ننسى عدم وضوح غايات الإصلاح الإداري من الناحية السياسية النهائية أمام الجهاز الاصلاحي .

2 - مجموعة مشكلات سكانية في الدول النامية منها : شيوع ظاهرة هجرة الأدمغة وتهرب العقول وهذا ما ينعكس على جهاز الإصلاح نفسه ، ثم هناك عامل الهجرة من الريف الى المدينة الذي يسبب التضخم في الأجهزة الادارية .

3 - عقبات تعليمية تدريبية ، وتتمثل في الضعف الملحوظ في المؤسسات ونظم التدريب والتعليم .

4 - عقبات ومشاكل ذات طابع ثقافي وحضاري كفهم القيم في الإدارة .

5 - عقبات اقتصادية كقلة التمويل لانجاح الإصلاحات الادارية .

6 - عقبات سياسية خطيرة ، وتتمثل في حرمان المواطن من حقوق المواطنين التي نعني بها الحقوق المدنية والسياسية ، وخاصة حرية الرأي والادلاء بالفكر الحر تجاه الإصلاح ، واذا لم يتوفر ذلك كنا أمام النفاق الإداري الذي هو السبب الرئيسي في شل الإدارة . كذلك هناك ظاهرة مرضية أخرى تتمثل في جمود النظم الدستورية السائدة التي تعرقل من تعديل الأجهزة الادارية وعدم الإصلاح الإداري الشامل الذي لايتماشى والنظام المركزي . ثم هناك عقبة سياسية أخرى تتعلق بعدم الانسجام بين القائد الإداري والقائد السياسي . أي العلاقة بين الحزب والإدارة . وهذا ما ينعكس بدوره على اتخاذ القرار الذي لايتماشى وطموحات الشعب . أيضا هناك عدم الاستقرار السياسي للقادة مما ينعكس على الإصلاحات .

7 - المشكلة الاجتماعية ، تتمثل هذه المشكلة أساسا في ضرورة تغذية مهارات خبراء ومستشاري الإصلاح بالقدرة على الأخذ بالنظرة الاجتماعية للمشكلات الادارية ، حتى يمكنهم تفهم وتطبيق القواعد العلمية في الإدارة واستخدام مهاراتهم وخبراتهم ومشورتهم في اطار يتفهم أهداف التغيير الاجتماعي تفهما سياسيا ناضجا (17) .

(17) أنظر ، الاستاذ أحمد رشيد ، إدارة التنمية ، المرجع السابق ، ص 137 .

كل هذه المشاكل والعقبات التي تعترض الاصلاح الاداري متداخلة ومتشابكة ولا يمكن التغلب عليها أو ازالتها نهائيا الا في اطار اصلاح اداري جذري وشامل .

مقترحات بالنسبة للادارة المحلية

بعد دراسة نظام الادارة المحلية بالجزائر يمكننا اقتراح الآتي :

- 1 - نشر بضرورة توسيع الحريات الممنوحة للسلطات المحلية مع الاهتمام بمراجعة المركز المالي للهيئات الادارية المركزية في نهاية كل سنة مالية .
- 2 - الاهتمام بتعيين الكفايات الادارية الممتازة بالهيئات المحلية بعد التثبت من قدرتها وصلاحياتها للاطلاع بوظائفها الادارية فاذا لم يتوفر العدد الكافي من الموظفين الأكفاء الصالحين لتولي ادارة المرافق المحلية فان نظام المركزية أفضل وألزم من نظام اللامركزية⁽¹⁸⁾ .
- 3 - أن ينص في صلب الدستور على النصوص المقررة لاختصاص الجهات المحلية برعاية كل الأمور التي تهم السكان المحليين وانشاء المرافق العامة المحلية لاشباع حاجات هؤلاء السكان لمنع المشرع العادل من سلب اختصاصات المجالس المحلية ولتدعيم سلطتها في مباشرة جميع المسائل المتصلة لصالح هؤلاء السكان حتى تستمد هذه المجالس اختصاصها من الدستور مباشرة باعتبار أن هذا الأسلوب يتيح للمحليات المرونة الكاملة لمباشرة اختصاصاتها كما يقلل من فرص التدخل في شؤونها من جانب السلطة المركزية ويتفق ومتطلبات الخطة العامة للدولة⁽¹⁹⁾ .
- 4 - من حيث الوصاية على الهيئات المحلية فع تقديرنا للضرورات التي تمر بها بلدنا وخاصة فيما يتعلق بعدم توافر العدد الكافي من المسؤولين الاداريين للاضطلاع بوظائف الادارة المحلية دون الرجوع الى الادارة المركزية فاننا نقدر الضرورات التي تتيح للدولة حق التدخل في أعمال المجالس المحلية للتحقق من قيامها بما

(18) أنظر : د . محمد فؤاد مهنا ، مبادئ وأحكام القانون الاداري ، الناشر منشأة المعارف بالاسكندرية ، طبعة 1975 ، ص 435 .

(19) د . عادل محمود حدي ، الاتجاهات المعاصرة في نظم الادارة المحلية ، المرجع السابق ، ص 932 .

تفرضه عليها الخطة العامة من التزامات تتمثل في توفير الخدمات للمواطنين بقدر متساو في جميع أنحاء الدولة وبقصد الوصول الى اقامة توازن اقتصادي واجتماعي .

5 - أن يتولى المشرع تحديد الأعمال التي تخضع للوصاية عليها من جانب السلطة المركزية بدقة وفقا لقاعدة أصولية مفادها حرية المجالس المحلية في اصدار قراراتها فلا تخضع للوصاية الا في أضيق الحدود .

6 - التوسع في وسيلة النصح والارشاد والاستشارة وتقليص وسائل الوصاية نظرا للطابع الفني لاختصاصات الهيئات المحلية وحاجتها الى معاونة السلطة المركزية بما تملكه من خبراء وأجهزة بشرط ألا تحمل هذه التوجيهات والنصائح أي طابع الزامي .

7 - العدول نهائيا عن فكرة تصديق أكثر من سلطة وصائية على قرار واحد صادر من الهيئة المحلية منعا للتضارب وطول المدة .

8 - في حالة تطلب التصديق يتعين على السلطة الوصائية أن تسبب قراراتها الخاصة بالتصديق أو رفض التصديق وتحديد مدة قصيرة ، لأن في ذلك الزاما لها بدراسة تلك القرارات دراسة جدية .

دور الاستشارة في المنظمات الدولية

تتجه المنظمة الدولية نحو تصحيح الطابع الاختياري للوسائل السياسية والقضائية بوضعها تحت تصرف هذه الوسائل أجهزة محدثة مسبقا .

الجمعية العامة للأمم المتحدة :

وقد أصدرت الجمعية العامة في هذا الصدد قرارات خاصة بإزالة كافة أشكال التمييز العنصري وفتحت الباب للتوقيع والتصديق على الاتفاقية الدولية بهذا الشأن في 21 ديسمبر 1966 وتدين الدول الأطراف بهذه الاتفاقية التمييز العنصري وتأخذ على عاتقها سياسة ازالة هذا التمييز بكافة أشكاله وذلك بكل الوسائل المناسبة لاسيما عن طريق التشاور فيما بينهم .

وقد تعهدت كل دولة من الدول أطراف الاتفاقية بتعديل أو إلغاء أو ابطال أية قوانين أو لوائح من نتائجها ابقاء التمييز العنصري ، وهذا قد طرحت الاتفاقية جانبا واسعا من التشاور حول ازالة كافة أشكال التمييز العنصري بطريقة سليمة وناجحة من أجل تأمين التطور والحماية اللازمين لجميع الدول الضعيفة والتي تطالب بحقوق الحياة ومشروعية حقها في تقرير المصير بهدف تمتعها الكامل وعلى قدم المساواة بحقوق الانسان والحريات السياسية .

ويبدو لنا أن الدول الأطراف قد تعهدت باتخاذ الاجراءات العاجلة والايجابية من أجل ازالة كل تحريض على التمييز أو القيام به عن طريق القوة .

وتحقيقا لهذه الغاية ، نرى أن الدول الأطراف قد تعهدت باعتبار كل نشر للأفكار القائمة على الاستعلاء أو الكراهية العنصرية أو التحريض على التمييز العنصري جريمة يعاقب عليها القانون الدولي .

ومن هذا المنطلق ظهرت الاستشارة في القضايا الدولية كعامل أساسي في حل المشاكل الدولية إما عن طريق انفرادي أو عن طريق لجنة أو عن طريق عرائض الى مجلس الأمن لابداء الرأي في الموضوع المتنازع عليه .

كما أن هذه الاتفاقية تشمل قائمة طويلة من الحقوق والحريات التي يتوجب من أجل التمتع بها حظر التمييز العنصري وازالته ، فقد أوردت الاتفاقية حقوقا وبصفة خاصة تحريم التمييز والحق في العمل والانضمام الى نقابات العمال والحق في المسكن ... الى غير ذلك من الأمور ، والهدف من هذا كله دراسة التقارير بشأن الاجراءات التشريعية أو القضائية أو الادارية وغيرها التي اتخذتها الدول الأطراف والتي يكون من شأنها تنفيذ نصوص الاتفاقية وتقديم المشورة أو المقترحات والتوصيات العامة على أساس دراسة التقارير والمعلومات المسلمة من الدول الأطراف والقيام بأعمال بغية تسوية المنازعات بين الدول والخاصة بتطبيق الاتفاقية . أو مجموعات الأفراد الخاضعين لولاية الدول الأطراف التي تكون قد صرحت باختصاص اللجنة في ذلك وتقديم المقترحات والتوصيات بخصوص هذه التبليغات .

وتتعاون اللجنة بهذا الصدد مع هيئة الأمم المتحدة فيما يتعلق بالعرائض التي يرفعها شعب كل دولة غير مستقلة .

ومن هذا نرى أن التسويات السياسية في المنظمة الدولية التي تتجلى عن طريق الاتصالات التي تسمح باجرائها بين أعضائها وما تملكه من حق التدخل في أي نزاع قد يبدو لها أنه يهدد السلم ولكن من يقرأ نصوص ميثاق الأمم المتحدة يجد أن هذه النصوص تحمل الاطراف المتنازعة على إيجاد تسوية سلمية بحيث لم تكن تستطيع اللجوء إلى الحرب قبل القيام بمثل هذه المحاولة ، كما وأن النصوص تلزم القيام بعرض النزاع على التحكيم سواء إلى محكمة العدل الدولية أو إلى مجلس الأمن . وكما تنص أيضا بإمكان أن يلجأ أحد الطرفين المتنازعين إلى المجلس لأجراء التحقيق أو القيام بالوساطة أو ابداء الرأي .

وفي حالة اخفاق هذه الوسائل الكلاسيكية (التحقيق والتحكيم والتسوية القضائية واللجوء إلى المنظمة الاقليمية) فانها ستضطر حينئذ إلى عرض نزاعها على المنظمة الدولية لاتخاذ الاجراءات المناسبة في هذا الشأن .

والمهم في هذا هو عدم الاكتفاء بهذه الأحكام والافادة بما يعادل حق رفع الشكوى مباشرة ويمكن في هذا الصدد رفع النزاع إلى مجلس الأمن اما من قبل الأطراف المتنازعة أو أي دولة عضو في المنظمة أو الجمعية العامة أو الأمين العام .

ويحرص الميثاق على تمكين المجلس المذكور من الاضطلاع على جميع المنازعات ويجوز عرضها على الجمعية العامة بشرط أن يكون المجلس قد تخلى عنها بموجب المادتين 12 و 24 من ميثاق الأمم المتحدة ، والجدير بالملاحظة أن بعض قرارات الأمم المتحدة تعتبر الزامية وتخرج نهائيا عن صفة الاستشارة ومن ذلك القرارات الخاصة بالتنظيم الداخلي للمنظمة (أي منظمة الأمم المتحدة أو هيئاتها) ، ومن ذلك أيضا القرارات التي يصوت عليها بالاجماع فهي ملزمة⁽²⁰⁾ .

وتذهب الولايات المتحدة هذا المذهب بحيث تضع بعض قرارات الأمم المتحدة في مدافع مصادر القانون الدولي المنصوص عليها في المادة 38 من نظام محكمة العدل الدولية .

وبنالك رأي يضع قرارات الأمم المتحدة موضع الاتفاقية بحيث لاتعتبر ملزمة الا بالنسبة للأطراف التي صادقت على الاتفاقية ، والعكس صحيح⁽²¹⁾ .

(20) الامال التحضيرية .

(21) نفس المرجع ، ص 21 - 22 .

وفي اعتقادنا أن القضية تعتبر جد شكلية ومصطنعة بحيث أن الدول الغربية سيما العظمى منها مع الولايات المتحدة تشكل بموقفها عائقا في سبيل تطبيق كثير من قرارات الأمم المتحدة لتجعل منها مجرد حبر على ورق بحيث أن مجرد امتناع دولة واحدة عن التصويت يضعف من قرارات الأمم المتحدة ويجعل منها مجرد رأي استشاري ، أضف الى ذلك حق الفيتو الذي يقتصر على نفر من الدول وهو ما يقضي بصفة غير مباشرة على قرارات الأمم المتحدة وتقف عائقا في سبيل تطبيقها .

وحتى تخرج قرارات الأمم المتحدة من صفتها الاستشارية وتقضي عليها القوة الالزامية يجب أن يعاد النظر أساسا في مصادر القانون الدولي المشار إليها في نظام محكمة العدل الدولية. (المادة 38) بالإضافة الى ضرورة معرفة الهدف من اصدار قرار ما . وتخلصا من كل تهرب يجب أن توضع القرارات موضع القانون العرفي .

محكمة العدل الدولية :

هذا وإن المؤسسات القضائية الدولية تملك وحدها حق اقضاء الحكم الصادر وتفسير القانون في المنازعات المتعلقة بين أطراف دولية .

وقد يكون من الواجب في النظام العامل أن تعرض المنازعات الدولية ذات الطابع الحقوقي على محكمة مؤلفة من قضاة مستقلين عن الأطراف ويكون قرارها نافذا حكما لا استشاريا .

وقد تجاوزت محكمة العدل الدولية المحدثه عام 1920 هذه المرحلة البسيطة وتحولت بعد الحرب العالمية الثانية عام 1945 الى محكمة العدل الدولية ومع ذلك نجد فيها آثارا للتحكيم والاستشارة والأخذ بها .

وكثير من الفقهاء يتشككون في حقيقة القانون الدولي وفي قيمته ، وهم يتساءلون ، ان كان قانونا حقا طالما لا توجد وسيلة فعالة تلزم أحكامه بالقوة ، ويرتابون فيما اذا كانت الأمم التي تبدي عزوفها جهارا عن الخضوع للاحكام القضائية ، تقبل في يوم من الأيام نظاما شاملا قائما على القانون الدولي ويشيرون كذلك الى احجام الدول عن استخدام محكمة العدل الدولية في النزاعات بين الدول .

ويبدو لنا واضحا أن الدول لم تركز على الدور الهام الذي يضطلع به القانون

الدولي في العلاقات الدولية كما ينبغي ، ولا على الآمال المعقودة عليه لاسيما في النظام القضائي الذي يعززه وأعني به محكمة العدل الدولية⁽²²⁾ .

ويبدولنا أن محكمة العدل الدولية اتجه نشاطها - في الآونة الأخيرة - الى التقلص تدريجيا وتحول عملها الى دور استشاري ، والسبب في ذلك نفور الدول من احالة النزاعات الدولية الى المحكمة ، لكونها لم تكن ترغب في قبول فكرة اللجوء الى المحكمة بطريقة أصولية ، وهي تتوقع أن تكسب بعض القضايا أو تخسر البعض الآخر ، ذلك أن المستشار القانوني للدولة ، كان يوصي بعدم الاحتكام اليها عند عدم تأكده من كسب الدعوى ، أو النصر .

أن الاحجام عن عرض قضية على المحكمة الا اذا كانت في حكم المكسوبة ، ذو فائدة في الأمد القريب من وجهة النظر الوطنية ، ولكن ما فات الدول حتى الآن ادراكه هو الفائدة في الأمد البعيد ، من وجهة النظر الدولية ، باقامة نظام لفض المنازعات الدولية بوسائل قانونية .

دور محكمة العدل الدولية الاستشاري :

قلنا إن محكمة العدل الدولية اتجه نشاطها في الآونة الأخيرة الى حل المنازعات الدولية عن طريق الاستشارة واصدار الفتاوى ، فيا ترى ما هو الدور الذي لعبته هذه المحكمة وتلعبه في حل هذه المنازعات .

ولنذكر بهذه المناسبة - على سبيل المثال لا الحصر - أن بعض الدول وجدت فائدة من اللجوء الى المحكمة واستشارتها في فض منازعات يسيرة .

فمثلا أن فرنسا والمملكة المتحدة عرضتا عليها قضية خاصة بجزيرتين صغيرتين ، وأن بلجيكا وهولندا ، احتكتا اليها في موضوع السيادة على عدد قليل من الرقع المتداخلة في أراضيها ، وقضية الصحراء الغربية .

ففي هذه القضايا وغيرها التي تناولت مسائل قانونية نسبيا ، استطاعت المحكمة أن تقرر مبادئ استشارية هامة في حل هذه المنازعات ، وذلك أن الفتاوى أو

(22) من خطاب ألقاه (وليام روجرز) وزير خارجية أمريكا السابق الذي ألقاه في ندوة عقدتها الجمعية الأمريكية للقانون الدولي والذي نشر في المجلة الأمريكية للقانون الدولي في عدد سبتمبر عام 1970 .

الاستشارة لها أهمية كبيرة في الإيحاء بالثقة والتوصل لحل معقول يرضي الأطراف المتنازعة (23) .

هذا وقد شجع كثير من الدول الأخرى ووجدت نفسها من الأفضل عرض منازعاتها على المحكمة والطلب منها الإبداء برأيها الاستشاري ، في قضاياها المتنازع عليها .

وان الحيوية التي تسود المنظمة تجعل الدعاوى المتعلقة بطلب الغاء قراراتها أمرا مقبولا وهذا الاجراء نجده موجودا في محكمة العدل التابعة للاتحادات الدولية الأوروبية ، ومع ذلك فان النشاطات الدولية مقبولة دائما أمام هذه المحكمة .

ففي الاتحاد الاقتصادي الأوروبي مثلا لا يجوز للسلطة التنفيذية الا اصدار آراء استشارية معللة وفقا لما نصت عليه المادة 170 من قانون المحكمة الأوروبية الدولية .

أما في الأمم المتحدة فنظرا لتعذر طلب الالغاء الذي يسمح به النظام فان القضايا التي يثيرها تسيير الأجهزة خاضعة لاجراءات طلب الاستشارة والآراء التي تتولى بها محكمة العدل الدولية بموجبها تفسير أحكام الميثاق .

ورغم أن الآراء الاستشارية لا تتمتع بالصفة الالزامية فانها تمنح للمحكمة سلطة حقيقية ولا يحق لأي دولة أن تمنع تلبية الطلب (24) .

هذا وان تسيير أعمال بعض المنظمات الدولية يتمتعون بمحاکم إدارية كمحكمة الأمم المتحدة ، ومحكمة منظمة العمل الدولية ومحاکم بعض الوكالات المتخصصة التي تضمن حقوقهم ومكاسبهم .

كما أن محكمة الاتحادات الأوروبية تقوم بنفسها بهذه المهمة بالنسبة الى موظفي هذه المؤسسات وأبوابها مفتوحة الى الأفراد الذين قد يسهم نشاط هذه الاتحادات .

وأخيرا فان للفرد حق رفع شكواه الى لجنة ستراسبورغ في اطار الاتفاقية

(23) أنظر مجلة « الحق » ، يصدرها اتحاد المحامين العرب ، السنة الثانية ، العدد الثاني من عام 1971 ، القاهرة ، ص 82 .

(24) أنظر الرأي الاستشاري الصادر عام 1950 حول تفسير هذه الفقرة القانون الدولي ، تأليف رينه جان دوبيوي ، المصدر السابق ، ص 159 .

الأوروبية لحقوق الانسان وألا يقوم بذلك كأحد رعايا دولة عضو في مجلس أوروبا وانما بوصفه أحد رعايا دولة وقعت على الاتفاقية وأبرمتها .

ونلاحظ هنا امتداد عمل المنظمة في طلب مجتمع العلاقات الدولية الذي تزوده باتفاقيات ومؤسسات محدثة تحت رعاياها .

والواقع أن تداخل مجتمعين أصبح متعددا ووفيرا وهكذا نجد أهمية ابداء الآراء والاستشارة في الهيئات الدولية من أجل تحقيق الأمن والسلام ورفع المنازعات بين الأطراف المتنازعة بطرق سليمة عن طريق المشورة وابداء الرأي ، وهذا ما قرره مجلس الأمن في قرار اتخذ في 1963 وذلك بأن يقوم الأمين العام بتشكيل مجموعة من الخبراء المشهود لهم (للبحث عن الطرق الكفيلة لمعالجة الوضع القائم في جنوب افريقيا من خلال تطبيق كامل وسلمي ومنظم لحقوق الانسان والحريات الأساسية على كافة سكان الاقليم ككل بغض النظر عن اللون ، وللنظر في الدور الذي يمكن للأمم المتحدة أن تلعبه من أجل تحقيق تلك الغاية) . وقد اقترحت مجموعة الخبراء الذي شكلها الأمين العام أن يقوم مجلس الأمن بدعوة حكومة جنوب افريقيا الى المشاركة في مناقشات تجري تحت رعاية الأمم المتحدة بشأن تأسيس مؤتمر قومي يكون ممثلا تمثيلا كاملا لكافة سكان جنوب افريقيا . وقد بينت اللجنة أن عدم تقديم جنوب افريقيا جوابا مرضيا سوف يترك مجلس الأمن بدون وسائل سليمة على معالجة الوضع ولم يبق أمامه سوى تطبيق العقوبات الاقتصادية .

ونتيجة إحدى التوصيات التي وردت في تقرير مجموعة الخبراء قرر المجلس تشكيل لجنة خبراء مكونة من ممثلين عن كل دولة من الأعضاء الحاليين في المجلس وذلك من أجل القيام بدراسة فنية وعملية ورفع تقرير الى المجلس بشأن تطبيق الاجراءات وفعاليتها وملاءمتها التي يمكن لمجلس الأمن اذا كان مناسباً اتخاذها بموجب ميثاق الأمم المتحدة⁽²⁵⁾ .

جامعة الدول العربية :

هذا وان جامعة الدول العربية قد سلكت هي الأخرى في تعاونها مع المنظمة

(25) مجلة الحق ، يصدرها اتحاد المحامين العرب ، السنة الثانية ، العدد الثاني ، مايو 1971 ، القاهرة ، وثائق
نوعية ، الأمم المتحدة وحقوق الانسان ، ص 137 - 138 .

الدولية العالمية لاسيا اليونسكو واتخذت من التشاور وسيلة ايجابية عن طريق التعاون بين أمم العالم في ميادين التربية والعلم ، أهداف السلام الدولي ورخاء الانسانية جمعاء ، وهي الأهداف التي أنشئت من أجلها منظمة الأمم المتحدة والتي نص عليها ميثاقها وقد جاء في المادة الثانية من اتفاقية جامعة الدول العربية والمنظمة الدولية « اليونسكو » في ميدان التربية والعلم والثقافة ما يأتي :

1 - تتشاور منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة وجامعة الدول العربية بصفة منتظمة في المسائل ذات الأهمية المشتركة لتنسيق جهودهما لكي تتحقق الأغراض وأوجه النشاط المماثلة بينهما .

2 - تتولى منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة احاطة جامعة الدول العربية بكل مشروع تتوسم في طبيعته وفي المنطقة الثقافية التي يقصد تحقيقه فيها أهمية مباشرة للجامعة العربية وتدرس جميع الملاحظات الخاصة بمثل هذه المشروعات مما تفيدها به جامعة الدول العربية لتكفل تناسقا منتجا بين المنظمين .

3 - تتخذ منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة وجامعة الدول العربية بعد التشاور فيما بينهما جميع الاجراءات المناسبة التي تكفل لهيئتهما المختصة احاطة كاملة بنشاط المنظمة الأخرى كلما تدارست مسائل تتعلق بهذا النشاط .

4 - تجري عند الاقتضاء مشاورات بين ممثلي المنظمين للاتفاق على تقرير احدي الوسائل الكفيلة بعلاج مشاكل خاصة تهم المنظمين معا . ويجوز على الأخص أن تتضمن هذه الوسائل تشكيل لجان مشتركة .

ومن هذا نستنتج أنه يجب على المجتمع الدولي أن تحل سلطة المنظمة محل سلطة الدولة لأنها أصبحت تحتكر حق استعمال الاكراه المشروع . والمهم في الموضوع هو صيانة النظام العام ، وإذا أصيب بأي خلل فالضرورة تقضي بعدم وزن قيمة الدول المتجاهة وانما المبادرة أولا الى اقامة السلم عن طريق المشورة على أن يتم فيما بعد تقرير الحقوق المدعية وتشجيع التسويات وحل الخلاف القانوني .

وفي هذا الصدد يبدو لنا أن تتوافر لحل المنازعات بين الأطراف المعنية هو اتخاذ المشورة أساسا لحلها وعن طريقها بالامكان أن تتوصل أطراف النزاع في حل قضاياها الى سبل تنظيمية . وقد قطعت المنظمات الدولية أشواطا بعيدة في هذا المجال ولازالت المنظمات الدولية تسعى لتطوير الاستشارة والأخذ بها كأساس قانوني في حل المنازعات الدولية .

تخطيط الدراسة

قد تختلف طبيعة المهمة المسندة للاستشاري ، فقد تتضمن الفحص الشامل للمنظمة بأكملها ، وهنا يتعين عليه دراسة أهدافها وتنظيماتها وطرق العمل والانتاج والوسائل التكنولوجية المستخدمة فيها والمركز المالي وفروعها والتشتت الجغرافي أو المكان والسلع التي تنتجها أو الخدمات التي تؤديها ووسائلها في ذلك الأداء والوضع التنافسي أو الاحتكاري الذي تعمل في ظلّه والنظم المالية والادارية التي تحكم العمل بها داخليا والنظم القانونية والمالية والادارية التي تنظم علاقتها بالدولة وتؤثر في نظمها المالية والادارية الداخلية .

وأيا كانت المهمة المسندة الى الاستشاري فانه يجب تحديد موضوعها ومداها ونطاقها بالاتفاق بين الاستشاري والجهة طالبة الخدمة الاستشارية ، هذا التحديد يفرض على الاستشاري القيام بما يسمى بعملية مسح استطلاعي استكشافي للتعرف على أبعاد الموقف لجوانبه المختلفة على نحو يسمح للاستشاري بوضع خطة الدراسة التي سيقوم بها على أساس موضوعي من حيث البرنامج الزمني للدراسة والوحدات التي تتم فيها والأفراد الذين سيتعامل معهم والبيانات والمعلومات اللازمة لاجراء الدراسة .

وتعتبر عملية المسح الأولى ضرورية في وضع خطة الدراسة وكذا الجداول الزمنية لمراحل تنفيذ هذه الخطة ، ويؤدي المدخل العلمي للدراسة على هذا النحو الى ضمان سلامة النتائج وبالتالي لفعالية الخدمة الاستشارية ويفرض المدخل العلمي اتباع الخطوات الآتية :

أولا : تحديد الهدف ووضع خطة الدراسة لتحقيقه .

ثانيا : معايير تقييم الدراسة .

ونتناول كل من هاتين الجزئيتين من خلال العناصر التفصيلية لكل منهما على النحو الآتي :

أولاً : تحديد الهدف ووضع خطة الدراسة لتحقيقه وتتطلب الدراسة مناقشة العناصر التفصيلية الآتية :

1 - تصميم المرشد الاحتمالي :

وتعتبر هذه الخطوة أهم مراحل العملية التخطيطية للدراسة الاستشارية لأنها تعني وضوح الهدف منها ووضوح أبعاد المهمة وجوانبها المختلفة ، هذا فضلا عن دلالتها على قدرة الاستشاري وخبرته ، وبالتالي هيئته وتمكنه من الغوص الى لب المشكلة وزيادة احتمالات الوصول الى حل أمثل للمشكلة .

لو يركز تصميم المرشد الاحتمالي على الأسس الآتية :

أ - اختيار أساس الحكم على النتائج : ويتحقق بصور مختلفة كالآتي :

1 - أقصى وفر مالي يمكن تحقيقه : أي الوصول الى :

- وقت أقل للعمل المباشر .

- جهد أقل .

- قدر أقل من العمل غير المباشر .

- تحقيق توازن بين العمل المباشر والعمل غير المباشر .

- خفض أو زيادة خطوات العمل .

- التحول الى مهارة أقل لأداء العمل .

- استخدام أقل المعدات .

- التحول الى آلات أو معدات أرخص .

- استخدام مساحة أقل .

- تحقيق عائد أكبر من العمل المنتج .

2 - تحقيق أقصى توافق ممكن مع محددات خارجية مفروضة على العمل مثالا :

- عدد أقل من العمال .

- وقت أقل من مهارات نادرة .

- وقت أقل من آلات نادرة .

- خفض وقت الانتاج .
 - استخدام مساحة أقل .
 - استخدام كمية أقل من مواد حرجة .
 - 3 - تحقيق منتج أفضل من حيث وظيفته أو قابليته :
 - 4 - رقابة أحسن على المواد أو الخدمات .
 - ب - التقدير الأولي لدرجة التغيير المطلوب تحقيقها :
- وذلك بالنسبة للعناصر التي سبق عرضها لاختيار أساس الحكم ، فيكون التقرير الأولي التقريبي بالنسبة لأهم هذه العناصر مثلا (الوقت - الجهد - الوفورات الاقتصادية المختلفة ... الخ) .
- ج - اختيار أفضل المجالات للتغيير :
- وتتكون هذه العملية من شقين :
- 1 - اعداد قائمة بالتغييرات الممكن احداثها .
 - 2 - تحديد النتائج المترتبة على كل تغيير مقترح .
- وفما يلي نتناول العناصر التفصيلية لشقي هذه العملية :
- 1 - اعداد قائمة بالتغييرات الممكن احداثها في المجالات المختلفة هناك غالبا خمس مجالات أساسية وهي :
- العمل :** أي أنه من الممكن تغيير طريقة الأداء مما يجعل أي خطوة في التابع الموجود للعملية أسهل في أدائها ، وفي هذه الحالة تعد قائمة ملحقة بالوظائف التي يمكن التفكير في طريقة أدائها .
- المادة :** أي هل يؤدي تغيير أي من الأدوات المستعملة أو الآلات أو تغيير في مكان العمل الى تسهيل أي من الوظائف التي تسهم في العمليات الواردة بالقائمة .
- العملية التمويلية :** هل يمكن تنفيذ أي من العمليات التي تجري على المواد في طريقها من وقت الاستلام الى وقت التسليم وهل أي عملية في النظام القائم غير ضرورية .
- تصميم المنتج :** هل يمكن صنع السلع أو ارسالها في شكل أفضل ؟ وهل نستطيع أن نغير التصميم أو التغليف أو التشطيب أو الوزن أو المسموحات ؟ فإذا كانت مؤسسة خدمية فتجري هذه التساؤلات على أداء الخدمة وطريقة ووقت وأسلوب تقديمها .

المواد الخام : هل يمكن استخدام مادة خام مختلفة اختلافا قليلا أو طلب نفس المواد بشكل مختلف يكون أسهل وأفضل في استخدامها ، هل يمكن تغيير الشكل أو الحجم أو التغليف أو وزن العبوة أو المادة الخام نفسها بحيث تقلل من الفاقد في أثناء التصنيع .

2 - تحديد النتائج المترتبة على كل تغيير مقترح :

أي اختيار عدة عوامل تؤثر على التغيير المقترح وهي :

- كمية العمل ومدى التكرار الذي يحدث في العمل .
- الوقت الذي تستغرقه العملية .
- الوقت المستغرق في الوحدة الواحدة .
- الوقت المتاح لاجداث التغيير .
- قيمة المواد المستخدمة مثلا .
- الوقت اللازم لاجراء الدراسة الاستشارية .
- الفاقد من الانتاج في أثناء فترة التغيير .
- مجهودات اعادة التدريب اللازمة لتحقيق التغيير .
- الوفرة المحتمل نتيجة التحسينات .
- الأشخاص الذين سيتأثرون بالتغيير .
- سياسات المنظمة التي ستتأثر بهذا التغيير .
- رأي الأفراد في المنظمة الذين سيتأثرون بطريق غير مباشر بهذا التغيير .

جمع وتسجيل الحقائق والبيانات :

يساعد وضع المرشد الاجتماعي على تحديد البيانات والمعلومات والاحصاءات والحقائق ، وحتى الملاحظات التي يجب أن توضع في الاعتبار ليتم تجميعها على نحو يساعد على نجاح المهمة الاستشارية ، لأن عملية جمع الحقائق تشكل أهمية عالية في هذه المهمة لأنها تعين الاستشاري في وضع استنتاجاته عن الموقف واقتراح التحسينات اللازمة ، ولن تكون لاقتراحاته وتوصياته قيمة تذكر إذا لم تكن مرتكزة على حقائق ومعلومات دقيقة وكافية ، وبدهي كلما كانت المعلومات صحيحة أدت الى تسيير مهمة الاستشاري ونجاحها في جميع مراحلها ، فثلا عندما يعرض الاستشاري اقتراحاته

للمناقشة مع المسؤولين بالمنظمة فان موقفه سيكون ضعيفا اذا لم يكن على علم بمختلف النقاط التي تثار في المناقشة ، وعلى العكس من ذلك ستلاقى توصياته الاهتمام والاحترام المناسبين اذا ما أظهرت المناقشة هيئته على المعلومات والبيانات أو أنه على علم بمختلف أوجه العمل الذي يؤدي الى المنظمة طالبة الاستشارة .

ومن الأهمية بمكان أن يتم التركيز على البيانات والمعلومات والاحصاءات والحقائق الضرورية للمهمة الاستشارية ، فالمعلومات الزائدة تمثل جهدا ضائعا في حد ذاته ، كما وأنها تعيق الى حد كبير عملية التحليل .

وإذا كانت عملية جمع وتسجيل الحقائق والبيانات تمثل مرحلة بالغة الأهمية في الدراسة الاستشارية فانها تستنفذ جزءا من وقت العاملين بالمنظمة وكذلك في وقت الاستشاري الأمر الذي يتعين معه أخذ ذلك في الاعتبار في تحديد تكلفة المهمة الاستشارية وبين الفوائد المحتملة التحقيق .

3 - تحليل الحقائق والبيانات واستخلاص النتائج والحلول والدلائل :

وتعتبر هذه العملية المرحلة التالية بعد جمع الحقائق والبيانات اللازمة للدراسة ، حيث يتم فيها تحليل هذه الحقائق والبيانات ومعرفة ما اذا كانت هناك بيانات أو معلومات نافعة فيعمل على استيفائها ، وهكذا حتى تتكامل المعلومات فيخضعها للتساؤلات السابقة ، وفي هذه المرحلة يركز الاستشاري على اكتشاف ما قد يكون هناك من مؤشرات دالة على وجود مشكلات أو أوجه قصور أو تأخير أو فاقد أو غيرها ... الخ .

ويقوم الاستشاري على ضوء هذا التحليل لوضع الاجابات المناسبة على تساؤلاته بالاضافة الى ما يكون قد تم تسجيله من ملاحظات وانتقادات تشكل دلائل ملموسة ومباشرة عن أوجه قصور وضياع .

وجدير بالذكر أن تشخيص وتحديد المشكلات هو أدق وأهم جانب في مهمة الاستشاري وهذا يعتمد بالدرجة الأولى على خبرته ومهارته .

ان الاستشاري الحصيف لا يتوقع أن تظهر له المشكلات واضحة جلية من بين الحقائق المجمعة فقط .

وإذا كان تحديد المشكلة هو نصف الحل ، كما يقولون ، فإن مهارة الاستشاري وخبراته تظهر في استخلاص النتائج واقتراح الحلول والبدائل ومزايا كل حل وكل بديل يقدمه للمنظمة في ظل الظروف التي تعمل فيها وعلى نحو يتفق وامكانياتها والعائد الاقتصادي للمنظمة نتيجة الأخذ بالاستشارة .

4 - مناقشة الحلول والبدائل :

ان الحلول التي يتوصل اليها الاستشاريون دون التشاور مع الأفراد التنفيذيين الذين سيتأثرون بها من المتوقع لها أن تكون غير عملية الى حد كبير⁽¹⁾ .

وذلك لأن التعاون بين الاستشاري والأفراد التنفيذيين أمر بالغ الأهمية لضمان فعالية الاستشارة ، فقد تكون للتنفيذيين ملاحظات عملية مستمدة من خبرتهم في التطبيق تساعد على ضبط ودقة الحلول المقترحة وذلك بتعديلها في حالة أخذ هذه الملاحظات في الاعتبار والحسبان واعداد التقرير النهائي على هذا الأساس العلمي السليم الذي لم يغفل مشكلات الواقع .

ويعمل الاستشاري المتمرس على استغلال فكرة اشتراك التنفيذيين بالمنظمة في دراسته بابرار المقترحات والتعديلات التي جاءت نتيجة ملاحظاتهم لضمان رضاهم وقبولهم لتوصياته ، وجدير بالذكر بأن نزول الاستشاري عن رأيه في بعض المسائل البسيطة وغير الهامة أمر يتسم بالحكمة والخضوع لاعتبارات واقعة وعملية ، الا أنه لا يجب تحت أي ظرف من الظروف التضحية بالتوصيات الجوهرية التي تتفق مع حقائق الأشياء بغرض الوصول الى حل موفق أو حل اتفاقي لأن المهمة الاستشارية في مثل هذه الحالة تفقد فاعليتها تماما أمام الاعتبارات الشخصية التي يجب ألا تطغى على الاعتبارات الأساسية .

ولذا يمكن القول بأن مناقشة الحلول والبدائل يحقق نتيجتين هامتين : أولها اثبات صلاحية المقترحات للتنفيذ ، وثانيها الوقف على ماعساه قد يكشف من صعوبات عند التنفيذ ، ومن هنا تأتي أهمية مناقشة الحلول والبدائل لتأكيد فعالية المهمة .

(1) د . حنفي محمود سليمان ، الادارة : منهج تحليلي ذاتي ، دار الجامعات المصرية ، الاسكندرية 1976 ، ص

- اعداد التقرير النهائي :

بعد مناقشة الحلول والبدائل مع التنفيذيين وتسجيل ملاحظاتهم أو اعتراضاتهم ووجهات نظرهم يقوم الاستشاري في حالة اقتناعه بالملاحظات الموضوعية باجراء التعديلات اللازمة على توصياته مستبعدا الاعتراضات المبنية على أهواء شخصية ، وينتهي الى اعداد تقريره في شكله النهائي .

وغالبا ما تكون المقترحات في شكل مذكرة أو تقرير رسمي يوضح التوصيات والمقترحات في شيء من التفصيل مع تزويد المقترحات بالخرائط الموضحة لها والتي تساعد على تفهم الموقف قبل وبعد التوصيات ، وكذلك الرسوم البيانية والجداول الاحصائية التي تبين ما يترتب على الأخذ بالمقترحات الجديدة من اقتصاد في الوقت وفي الجهد وفي النفقة باعتبار أن العامل الاقتصادي غالبا هو أهل العوامل في ابراز النتائج وأسهل المقاييس في قياس العائد من الاستشارة .

ويعرض التقرير النهائي عادة على السلطة التي كلفت الاستشاري بالدراسة ، وغالبا ما تكون الادارة العليا في المنظمة ، ومن الأنسب أن يعرض الاستشاري تقريره شخصا على رئاسة المنظمة حيث تتم مناقشة وعرض التوصيات اجمالا وعرض الصعوبات التي قد تصادف التنفيذ ، فاذا كان هناك اقتراح مثلا باستخدام معدات أو أجهزة جديدة أو بتغيير في نظم واجراءات العمل فانه من الأنسب لفعالية الخدمة الاستشارية أن يتضمن التقرير النهائي ملحقا عن توفير دورة تدريبية للعاملين للامام بكيفية التشغيل أ والاستخدام أو التنفيذ ومدة الدورة وكيفية اتمامها وحبذا لو قام الاستشاري بتصميم البرنامج المقترح والاشتراك أو الاشراف على تنفيذه .

6 - متابعة التنفيذ (لقاءات وايضاحات لتيسير التنفيذ) :

تختلف التطبيقات العملية في درجة مشاركة الاستشاري في تنفيذ مقترحاته خاصة اذا كان من خارج المنظمة (لأن الاستشاري من داخل المنظمة غالبا ما يكون لديه الوقت لهذه المتابعة أو الاشتراك بل هما واجبه الأساسي داخل المنظمة) .

فقد تنتهي مهمة الاستشاري بمجرد تقديم تقريره ، وقد يشترك الاستشاري اشتراكا فعليا في التنفيذ خاصة اذا نص عقد استخدامه على ذلك .

وأيا كان الأمر فإن الاستشاري يجب أن يكون على صلة بشكل ما لمتابعة التنفيذ وذلك لضمان نجاح وفعالية الخدمة الاستشارية التي تتمثل في هذه المرحلة في معالجة ما قد يسفر عنه تطبيق التوصيات من مشكلات لم تكن في الحسبان عند وضعها .
وبالتالي فعليه أن يكون مستعدا لبدء النصح والارشاد والقيام بما يلزم من ايضاح أو تفسير شفويا كان أم مكتوبا .

ثانيا - معايير تقييم الدراسة :

لعل أهم معايير تقييم الدراسة تكمن في المدخل العلمي الذي اتبعه الاستشاري من حيث تحديد الهدف من المهمة ومجالها والخطة العامة والمرشد الاحتمالي والنتائج المتوقعة والبيانات والمعلومات المطلوبة وكيفية الحصول عليها وهل روجعت الخطة مع العميل .

وفي أثناء تنفيذ خطة الدراسة المتفق عليها هل عمل الاستشاري بطريقة بناءة مع أفراد المنظمة العملية وهل استطاع أن ينقل اليهم مهارات وأساليب تكنولوجية يكون قد استخدمها أو طبقها .

ولعل أهم سؤال يطرأ على الذهن بعد انجاز المهمة الاستشارية هو هل حققت الدراسة أهداف المهمة في ضوء خطة العمل المتفق عليها مع المنظمة ارتكازا على المرشد الاحتمالي والبرنامج الزمني التفصيلي لهذه الخطة .

هناك اجابات شاملة تتسع للرد على هذه الأسئلة وغيرها وهي :

(ان اقتناع المنظمة العميلة وموظفيها بما ورد بتقرير الاستشاري من توصيات وقبولها لتنفيذها يعتبر أفضل معيار لتقييم الدراسة) ، ومع ذلك فإن هناك بالاضافة الى ذلك معايير أساسية لابد من التعرض لها لتقييم المهمة الاستشارية وهي :

1 - الاقتصاد في الوقت والجهد والتكلفة :

من الطبيعي أن كل من يتصدى لمشكلة انما يسعى لايجاد حل لها ، ولكن ينبغي أن نأخذ في الاعتبار عند مناقشة أي مشكلة أن الهدف الأساسي ليس ايجاد حل لهذه المشكلة بقدر ما نهدف الى التوصيل الى قاعدة عامة تمنع نشوء مشكلات

مماثلة مستقبلا بمعنى ألا يكون الحل حلا مؤقتا ، وإنما حلا دائما يقضي على أسباب المشكلة سواء كان بتعديل لوائح أو سياسات قائمة أو نظم عمل أو استخدام وسائل غير مناسبة أو غير اقتصادية أو الغائها أو استبدالها بغيرها الى غير ذلك من الحلول ، حتى لا تختفي المشكلة مؤقتا وتظهر بعد فترة قصيرة فيشكل هذا عبئا اقتصاديا على المنظمة .

ان من أهم واجبات الاستشاري أن يضمن تقريره جزءا مستقلا عن دراسة الجدوى للمشروع الذي يقترحه ويجب أن يؤخذ في الاعتبار مستوى مهارة القوى العاملة المتاحة والظروف الاجتماعية والاقتصادية التي تعمل في ظلها المنظمة .

وذلك يساعد المنظمة العميلة على تقييم العائد الاقتصادي من المهمة الاستشارية وبالتالي قبولها والعمل على تنفيذها كما تساعد الاستشاري في الاستيثاق من أن دراسته لم تتجه الى المبالغة في المثالية « أو الكمالية أو الدقة الزائدة ، ونعني بها هنا محاولة استبعاد أو تلافي أخطاء بسيطة مقابل تحميل المشروع بتكاليف باهظة (2) .

ويعتبر تحقيق الاقتصاد في الوقت والجهد والتكلفة المعيار الذي تقيس به المنظمة دائما فعالية الاستشارة .

2 - الربح في مجال الأعمال وتيسير أداء الخدمة في المنظمات الحكومية :

يعتبر الربح أو الفائض في مجال الأعمال أحد المقاييس الهامة التي يمكن الاهتمام بها للحكم على مدى كفاية المشروعات اذ هو الهدف الأخير لتلك المشروعات حيث يعكس تحقيق المشروع للأهداف التي من أجلها وضع المستثمرون أموالهم فيه . لذلك فان جهود الادارة في تحسين الكفاية الانتاجية تهدف في النهاية الى زيادة الأرباح وتدعيم مقومات المشروع ، وهكذا نرى أن الرغبة في البناء والاستمرار في دنيا الأعمال هي التي تحمل المشروع على مداومة التطور وتحسين طرق التشغيل وتنية الكفاية ، وبالتالي فان استخدام الادارة لخدمات الاستشاريين يبتغى من ورائها تحقيق منتج أفضل ومبيعات أكثر وأرباح أكبر .

(2) د . زكي محمود هاشم ، أساليب النظم وطرق العمل ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، وثيقة رقم 147 ، القاهرة 1973 ، ص 37 .

فاذا كانت نتيجة المهمة الاستشارية لاتساعد على تحقيق الربح أو حتى على الاحتفاظ بمستوى الأرباح الحالية في ظل ظروف تنافسية طارئة ، فان الخدمة الاستشارية تكون أخفقت في تحقيق المستهدف بالنسبة للمشروع .

أما في مجال المنظمات الحكومية فمن الواضح أن الربح ليس معيارا لنجاح أو فشل المنظمة ، فقد تقوم هيئة السكك الحديدية بمد خط حديدي للوحدات لا يؤدي تشغيله الى تحقيق ربح بل يمثل قدرا من الخسائر ولكن الهيئة تتحمله عن طيب خاطر لأنها تسعى أولا الى تحقيق خدمة وليس الى تحقيق ربح وليس معنى ذلك أن الادارة العامة لا تهتم بالربح وبالتالي تغفل الخدمة الاستشارية هذا الشق تماما ، ان أهم واجبات الخدمة الاستشارية للمنظمات الحكومة هو تحقيق التوازن بين الحفاظ على المال العام (بمراعاة اقتصاديات الادارة السليمة وتبسيط الاجراءات وتقريب الخدمة للمواطنين في يسر وسهولة) من ناحية وضرورة أداء الخدمة من ناحية أخرى بمستوى جودة مناسب « فان الربح ليس هدفا ، بل الخدمة ذاتها حتى لو كانت خسارة»⁽³⁾ .

نخلص مما تقدم أن معيار فعالية الخدمة الاستشارية في المنظمات هو تيسير أداء الخدمة وتقديمها بينا في مجال الأعمال هو الربح .

3 - الحلول المقترحة وامكانيات العمل :

لقد بينا فيما تقدم ضرورة وأهمية مناقشة المقترحات والتوصيات التي يراها الاستشاري علجا للمشكلة وذلك ليتعرف على آراء التنفيذيين والمسؤولين بالمنظمة طالبة الخدمة الاستشارية والتعرف أيضا على ملاحظاتهم ومايبدونه من آراء قد تكون صائبة ومعقولة بالنسبة لما قد يترتب على تنفيذ المقترحات من مشكلات عملية أو انسانية .. الخ . كما أوضحنا أن الاستشاري الخبير يستطيع تحليل هذه الملاحظات وأن يأخذ بالمقترحات الحيوية منها ويقوم بتعديل توصياته .

ولعل المشكلة هنا تكمن فيما ينتهي اليه الاستشاري من توصيات مثلا باستخدام آلات أو معدات حديثة لعملية معينة في المنظمة بدون دراسة مدى الحاجة لهذه العملية ذاتها ، هذا من ناحية ، وقد يكون في استخدام هذه الأجهزة ما يفوق امكانيات المنظمة سواء المالية أو الاقتصادية أو الادارية .

(3) د . محمود عساف ، ود . محمد عبد المنعم سلامة : أصول الادارة والتنظيم ، مكتبة عين شمس ، القاهرة

1977/1976 ، ص 46 .

كما أن وجود معدات أو أجهزة معينة بالمنظمة يجب ألا يقبل كدليل قاطع على أهمية العملية التي تؤدي بهذه الأجهزة ، أو أن هذه العملية تؤدي بأكبر كفاءة باستخدام هذه الأجهزة ، فقد يكون الأداء اليدوي أرخص وأدق في ظل ظروف مستوى أجور منخفض ، وبالتالي فالتوصية باستخدام أجهزة الكترونية في مثل هذه الظروف تعتبر توصية غير عملية ، خاصة وإذا كانت امكانيات المنظمة لا تتحمل تكاليف ونفقات هذه الأجهزة .

وبصفة عامة فإنه يمكن النظر الى نوع العمليات التي تؤدي بسرعة وبكفاءة وباقتصاد باستخدام أدوات معينة ، ومن أمثلتها العمليات الكبيرة والتكرارية كالأعمال الحسابة والاحصائية .

ومؤدى ذلك أن الحلول المقترحة بمعرفة الاستشاري يجب أن تكون في نطاق وقدرات وامكانيات العميل والا اعتبرت المهمة الاستشارية خسارة تحملتها المنظمة .

4 - امكانية تدريب المنفذين على تطبيق النظام الجديد :

ان بعض الاستشاريين يوجهون اهتمامهم الكلي الى حل المشكلة القائمة المكلفين بها ، ولكن هذا الاتجاه سيؤدى بالضرورة الى أن الاستشاري قد يترك المنظمة في نهاية مهمته « تماما » كما وجدها في بدايتها ، لقد عالج احدى أزماتها ، ولكن لم يحصل المسؤولون بالمنظمة على أية مهارات لمعالجة مشكلات المستقبل بطريقة أكثر فعالية ، ومن ثم تسير المنظمة بنفس أسلوبها القديم ، وبنفس المستوى الذي كانت عليه ، وربما مع تناقص في ثقلها بنفسها في حل مشكلاتها .

أما من ناحية التنفيذيين فان الاستشارة الفعالة هي التي تعمل على تصميم برنامج تدريبي للشرح والايضاح والمساعدة على تنفيذ النظام الجديد ، ولعل أنجح الوسائل في مثل هذه الحالة هي « تمثيل الأدوار » لأنها في النهاية تشكل نوعا من التعليم بالممارسة أيضا .

وكلما كان النظام المقترح كبيرا ، فيه بعض التعقيدات أو استخدام أجهزة أو معدات غير مألوفة ، كان تصميم وتنفيذ البرنامج التدريبي ضروريا لنجاح الاستشارة من ناحية ونجاح المنظمة من ناحية أخرى .

ويلاحظ أن هذا التفكير الرشيد عن العلاقة الاستشارية يحتاج الى كفاءة إدارية لا يكتسبها العميل بموجب اخباره بها ، وإنما عن طريق ممارسة لها .

5 - وضع قواعد وأسس تنفيذ الدراسة :

يكتل بنجاح المهمة الاستشارية بأن يتضمن التقرير فصلا أخيرا تترجم فيه التوصيات والمقترحات الى تعليقات ارشادية عن كيفية التطبيق أو التشغيل ، على أن يخصص جزء من هذا الكتيب أو الدليل الارشادي لكل عملية على حدة والتقسيمات التنظيمية التي تمر بها ومدى مساهمة كل موظف أو عامل فيها مع تحديد دوره بدقة .

ويعتبر هذا الدليل الارشادي بمثابة وسيلة تدريبية باللغة الأهمية في العمليات الطويلة أو التي يساهم فيها أكثر من وحدة إدارية وأكثر من موظف أو عامل داخل هذه الوحدة الادارية . وقد لا يتسع وقت الاستشاري الخارجي لاعداد هذا أو أنه يتطلب منه جهودا اضافية لم تؤخذ في الاعتبار عند تقدير الأتعاب . الا أن الاستشاري الداخلي يلتزم باعداد هذا الكتيب بالاستعانة بالمسؤولين عن التنفيذ .

وفي جميع الأحوال يجب أن يمهّد الاستشاري بالتعريف لاعداد هذا الدليل الارشادي الذي يتضمن تعليمات التنفيذ ويمكن للمنظمة ذاتها اما تكليف الاستشاري الخارجي باعداده مع تعديل بنود الاتفاق أو الاسترشاد برأيه في كيفية اعداده داخليا بمعرفة أجهزتها الاستشارية والتنفيذية .

الخدمة الاستشارية كمجال اهتمام المنظمات الدولية والاقليمية والقومية :

يلاحظ في العصر الحديث أن الخدمة الاستشارية ليست بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في احداث الاصلاحات الادارية الكبرى في تحقيق نتائجها وفي تحسين ظروف الادارة وتطبيقها ، وتزايدت أهميتها في كثير من دول العالم كما تزايد عدد المشتغلين بها وازداد الطلب على الخدمة الاستشارية ايمانا بأهميتها وفعاليتها ، في تحقيق التنمية الادارية والاقتصادية والاجتماعية خاصة في الدول النامية ، فان البناء التنظيمي للجهاز الاداري لأية دولة لابد وأن يتضمن وحدات الجهاز الاداري للدولة سواء في مجالات الادارة العامة كشؤون الوظيفة العامة أو شؤون التنظيم وتطوير أساليب

العمل أو التنمية الإدارية بصفة عامة ، وسواء في مجال التخطيط أو في المجالات الأخرى المتعددة .

وقد بلغت أهمية الخدمة الاستشارية حدا جعل من الضروري توفير هذه الخدمة على مستوى وحدات الجهاز الإداري فان مراجعة الهياكل التنظيمية لأية وزارة أو هيئة عامة أو شركة عامة تكشف عن وجود وحدات استشارية داخلية كوحدات الشؤون القانونية التي تقدم خدماتها في مجال الشؤون الإدارية والقانونية و كوحدات التخطيط التي تقدم خدماتها في هذا المجال ، هذا بالإضافة الى وجود بعض المستشارين سواء في هذه المجالات أو في غيرها بجانب الرئيس الإداري لأية منظمة وفي غالب الأحوال يكون هؤلاء المستشارون من خارج هذه المنظمات كبعض أساتذة الجامعات أو معاهد الإدارة .. الخ .

ونظرا للدور الهام الذي تلعبه الخدمة الاستشارية في مجال التنمية خاصة في الدول النامية فقد أولت هيئة الأمم المتحدة وأجهزتها اهتماما متزايدا لتوفير هذه الخدمات لهذه الدول تأكيدا لميثاق الأمم المتحدة ومبادئ التعاون الدولي (بمثابة لوجهة نظر أعضائها) ، حين أقرت عام 1948 توصية المجلس الاقتصادي والاجتماعي بإنشاء مركز دولي للتنمية ونشر المعرفة الخاصة بفن وعلم الإدارة العامة ، وفي عام 1949 بدأ عمل البرنامج الموسع للمعونة الفنية بتبذل طلبات حكومات الدول المختلفة من المعونة في مجال التدريب في الإدارة العامة ومع التطور المستمر للجهود الدولية في هذا المجال أنشئ قسم للإدارة العامة كجزء من إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية حين اتسع الاقتناع بأن الإدارة العامة المتطورة هي مطلب أساسي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (4) .

وتتخذ المعونة الفنية التي تقدمها الأمم المتحدة صورة خبير فردي أو قد تكون في صورة فرقة من الخبراء ، والمهم عمل مسح أو القيام بخدمة استشارية يدخل في نطاقها عدة إدارات حكومية ، ويمكن تطبيقها على الجهاز الحكومي كله (5) .

(4) د . ناصف عبد الخالق جاد ، الإصلاح الإداري في جمهورية مصر العربية (1952 - 1972) ، رسالة دكتوراه ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة ، 1975 ، ص 147 .

(5) الأمم المتحدة (برنامج المعونة الفنية) ، الإدارة العامة : مفاهيمها وصور التطبيق القائمة وخاصة في الدول النامية ، ترجمة إبراهيم شكر الله ، دار المعارف ، القاهرة 1962 ، ص 227 .

ومن ناحية أخرى فقد أدركت الدول النامية قصور امكانياتها المحلية في مجال الخدمات الاستشارية مع الايمان المتزايد بأهميتها لاجداث التنمية بكل منها ، لذلك اتجهت الى تجميع جهودها وامكانياتها في هذا المجال ، وعملت على انشاء مراكز اقليمية للتنمية الادارية باعتبارها ركيزة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تنشدها وتعتبر المنظمة العربية للعلوم الادارية أبرز نموذج يجسد هذا الاتجاه لخدمة الدول العربية .

زيادة فاعلية وحدات المشورة والمعاونة :

ان وحدات المشورة والمعاونة تكون أكثر معاونة للادارة العليا وبالتالي أكثر فاعلية اذا توافر ما يأتي :

- 1 - أن تكون تبعية وحدة المشورة والمعاونة متناسبة مع درجة الاهتمام بتخصيص تلك الوحدة . فاذا أريد زيادة الاهتمام بالبحوث والتطوير مثلا أو بالتخطيط والمتابعة فانه يجب أن تكون التبعية للرئيس الاداري الأعلى مباشرة .
- 2 - التحديد الدقيق لاختصاص وحدة المشورة والمعاونة تحديدا واضحا حيث لايتعارض اختصاص وحدات أو أجزاء أخرى في التنظيم ولاسيما على مستوى العملية الواحدة التي يرتبط اتمامها بأكثر من ادارة (مثل تعيين الأفراد وتقلهم من ادارة التنظيم وبين ادارة شؤون العاملين) .
- 3 - وضوح الاختصاصات لكل العاملين بالوحدة ويباقي أجزاء التنظيم الأخرى ووعي العاملين بالمنظمة ككل ، بأهمية كل عمل وارتباطه بالأعمال الأخرى .
- 4 - توفير الأعداد اللازمة من الأشخاص الأكفاء الفاهمين للعمل في وحدات المشورة والمعاونة وتشجيع الأكفاء منهم على البقاء بنظم الحوافز والتطوير الوظيفي .
- 5 - عدم تجاهل الادارة العليا لمسؤوليات واختصاصات تلك الوحدات من حيث أن رأيها يجب أن يسمع على الأقل وليس ليؤخذ به بالضرورة فالقرار هو من حق الادارة العليا .
- 6 - ضرورة الالتزام بمبدأ العمل المنتهي .

حتمية القرارات الادارية

وقد أحسن القضاء تحديد مدى الاستشارة بتجنبه اعتبارها عدما قانونيا بل على العكس من ذلك فقد أعطاها أبعادا حقيقية أدت الى استحالة أيلولة حق التنفيذ والبت النهائي الى غير الهيئات الاستشارية أما على مستوى نظرية القانون الاداري فان أثر الاستشارة كان أقل حدة .

ولا يمكن الاحاطة بالطبيعة العميقة للاستشارة الا بالاعتقاد بأنها تساهم فعليا في النشاط القانوني .

ونعني بتقديم الرأي والمشورة لصاحب القرار الاداري ولا يعني ذلك أن السلطة صاحبة القرار حرة في أن تعرض الأمر على مستشاريها أو لاتعرضه ، بل هي ملزمة بأن تستشيريه حين يوجب عليها القانون ضرورة الاستشارة والا كان القرار الصادر بدون استشارة حين يوجب القانون ذلك محلا للطعن (المادتان 3/118 و 122 من دستور 1976 ، والمواد 125 و 2/148 و 149 و 180 و 182 و 191) .

وهناك العديد من أحكام المجلس الأعلى (الغرفة الادارية) تحتم ذلك .

ففي احدي القضايا تقول الغرفة الادارية : حيث أنه بموجب الأحكام المشتركة للمادتين 4 و 5 من المرسوم رقم 74 - 209 الصادر في 30 أكتوبر عام 1974 المحدد كيفيات تطبيق المادة 28 من الأمر المتعلق بالمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي لايجوز لها بأي حال اجراء تعديل هياكلها التنظيمية دون أخذ رأي موافقة اللجنة الوطنية المكلفة بدراسة وتنسيق القوانين الأساسية والأجور المطبقة على موظفي القطاع العام وكذا المنح والتعويضات من كل نوع (6) .

وفي حكم آخر تقول أنه في المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي لايجوز بأي حال اجراء التعديل في الهيكل التنظيمي دون الأخذ بالرأي الذي تبديه اللجنة الوطنية المكلفة بالدراسة والتوفيق بين القوانين الأساسية والمرتبات المطبقة على موظفي القطاع العام وشبه العام (7) .

(6) قرار رقم 29 بتاريخ 1973/4/15 ، ملف رقم 14434 ، المجلس الأعلى ، الغرفة الادارية .

(7) قرار رقم 19 بتاريخ 1978/3/18 ، ملف رقم 14207 ، المجلس الأعلى ، الغرفة الادارية .

وبقرار آخر تقرر الغرفة الادارية أنه ينطبق على الشركة المدعية أن تطلب الرأي من اللجنة الاستشارية المنشأة بالأمر الصادر في 1967/6/17 المتضمن قانون الصفقات العمومية . للبحث عن إيجاد حل وتسوية ودية لهذا النزاع وبحث الطلب الموجه في هذا الشأن (8) .

وبقرار آخر تقرر المحكمة أن العناصر التي يحتوي عليها تقرير الخبرة ما هي الا ذات طابع استشاري (9) ، وبقرار آخر تقرر أنه يجب الأخذ برأي الخبير (10) .

يستفاد من ذلك حتمية الاستشارة ويستفاد من هذه القرارات أيضا أنه اذا كان مصدر القرار منطبق عليه استشارة ذوي الخبرة الا أنه ليس ملزما بالأخذ بتقرير أهل الخبرة بل هو حر من أن يأخذ به أو لا يأخذ به حسبما تمليه الظروف .

وقد حاولنا ابراز ذلك لنتهي الى ادماجها داخل القانون الاداري وفي اطار الوظيفة الادارية فان تعقيدها وطرق التعبير عنها التي تخضع لنوع من المنطق الداخلي أدت الى الشك في أهميتها .

فالاستشارة هي التي تقلل من مظاهر البيروقراطية في السلطنة ، فهي تجعلها مفتوحة وواعية بمصالح الدولة وتطلعات الشعب مما يساعد على ازدهار البلاد .

والوظيفة الاستشارية عبارة عن الأمل الديمقراطي الذي يفرض التبادل والحوار المستمر بين الحكام والمحكومين .

ويبقى بعد ذلك انعدام الاشهار والنشر ، مما يؤدي الى تحويل اتجاه الاستشارة تحويلا خطيرا والعمل بالاشهار ولو كان ضئيلا بالاضافة الى تقنين النشاط الاستشاري عن طريق مساهمة قضائية ، كل ذلك يعتبر ضروريا لتحقيق أحد الوسائل الفعالة لمشاركة الأفراد في الادارة .

فالاستشارة اذا حركت في اطار اقتصاد المشورة تساهم بدون شك وبأثر فعال ولكنها أصبحت تندرج في أهداف ومقاصد محددة تماما واذا كانت الاستشارة تهرب

(8) قرار رقم 34 بتاريخ 1978/5/13 ، ملف رقم 15669 .

(9) قرار رقم 50 بتاريخ 1978/7/8 ، ملف رقم 15852 .

(10) قرار رقم 51 بتاريخ 1978/7/8 ، ملف رقم 13172 .

عن منبعها في بعض الأحيان فان كثيرا من التطبيقات تؤكد على ذلك المنبع .
ويظهر ذلك على الخصوص في صياغة الخطة والمناقشات المذهبية ، ومن ثم أصبح
بالإمكان القول بأن الوظيفة الاستشارية تبلغ السلطة المخولة للسلطة المستشارة .

أما الاستشارة سواء على مستوى العلاقات السياسية التي يعمل بوجوبها النظام
السياسي أو على مستوى المبادئ التي تؤثر عليها وتتحكم فيها .

وهذه الآثار تكشف لنا أزمة حادة وتمثل هذه الأخيرة في الصراع بين مبدأ
الديمقراطية النيابية والموافقة التي يسعى الى الإفصاح عنها المواطن .

فالتكييف الجديد انما هو انتاج موافقة لا يحد منها حد وباعتبار الاستشارة عامل
توفيق في معطياتها الكلاسيكية فانها تظهر اليوم وكأنها عاملا للتناقض فهي تجعل
الواحد يهاجم الآخر (أي السلطة السياسية) والسلطة الاقتصادية حسب مبادئ
الموافقة المتعارضة .

لم تعد هي التي تحمل مشكل التعارض اذ أنها عبارة عن شكوى هي الأخرى
ولكن ضرورة الديمقراطية السياسية باقية وهي وحدها التي تمكن من القضاء على تحكم
الفرد للجماعة والخطر الناجم عن الجمعية ، فهي كذلك تقوم بمهمة التحكم على مستوى
النفع العام .

وعلى المستوى القانوني فان الاستشارة في شكلها الجديد تناهض مجموعة من المفاهيم
الرئيسية ، وهذا التحول يدور حول تجريد فكرة القرار القانوني الذي أصبح عبارة
شكلية يستعان بها لحقيقة خارجة منها ، فالقرار القانوني أصبح يؤكد على أزمة فكرة
السلطة العامة ، والقانون الإداري كقانون أشخاص متفاوتة ينظر للأفراد كمجرد
أشخاص فقط سيزول ويحل محله قانون يمتاز بالعدالة والمساواة .

خاتمة

ان بعض مشاريع القرارات قبل اصدارها تعرض على الهيئات الاستشارية بموجب نص دستوري⁽¹⁾ أو تشريعي وهذا لتفادي عدم كفاية القدرة الكمية والنوعية للوحدات الادارية . ويقترن ازدياد عدد الهيئات الاستشارية على مدى تقنية وديمقراطية الوظيفة التنفيذية كما تشارك مختلف الادارات في ابداء آرائها واعتراضاتها واقتراحاتها ولا تستطلع الادارة رأي الهيئة الاستشارية غالبا الا اذا رأته مناسبة أو اذا أراد مشاركتها في اتخاذ القرار ولم يقتصر دور الاستشارة على الميدان الوطني بل تجاوزه الى المجال العالمي .

ولذا نقترح أن تكون الهيئات الاستشارية متخصصة وذات خبرة فنية ومهنية بعيدة عن التأثير بعوامل الصداقة الشخصية أو القرابة أو النفوذ مما يجعلها موضوعية ، وأن تعتمد بالدرجة الأولى على تجارب المستشار ومدى تعاونه والثقة المتبادلة بينه وبين الجهة طالبة الاستشارة ، كما يجب أن يتحلى بالتميز الدقيق والتقسيم والفحص السليم كما يجب أن يتوافر في المستشار ما يلي :

- 1 - أن يكون قادرا على التعامل والتفاهم وكسب ثقة الناس لكي يتسنى له توضيح المسائل الغامضة ومتزنا ومحترما وذو خبرة واسعة .
- 2 - أن يكون قادرا على التنبؤ والتخطيط والتنظيم .
- 3 - أن تحدد بدقة ووضوح الاختصاصات منعا للتعارض .

(1) أنظر الدستور الجزائري سنة 1976 الذي نص على انشاء المجلس الأعلى لتقديم الآراء حول كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني الى رئيس الجمهورية .

(2) وانظر دستور 1963 الذي نص على انشاء المجلس الأعلى للدفاع المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأعلى .
ففي احدى القضايا تقول الغرفة الادارية : بشأنه بموجب الأحكام المشتركة للمادتين 4 - 5 من الرسوم رقم 74 - 209 الصادر في 1974/10/8 المحدد كيميائيات تطبيقه . بالمادة 20 .

- 4 - توفير الأعداد اللازمة من الاستشاريين لمساعدة الإدارة في أداء مهامها .
- 5 - احترام الإدارة العليا للرأي الاستشاري المقترح مع حقها في الأخذ به أو رفضه .
- وهذا لا يمنع من تقديم توصيات واقتراحات تؤدي الى تحقيق التنظيم السائد لتفادي المشاكل المستقبلية . وكلما كانت الاستشارة مبنية على الملاحظات اليومية والوقائع المستقاة من التنفيذيين كلما كانت ناجحة لأنها تضمن رضا وقبول الآخرين .

وقد أحسن القضاء في الجزائر عدم اعتبار الاستشارة عدما قانونيا فقد أعطاها أبعاد حقيقية وهذا ما نجده في القرارات الصادرة من المجلس الأعلى الذي لم يترك الحرية المطلقة للجهة صاحبة القرار في أن تعرض الأمر على مستشاريها أو لاتعرضه بل هي ملزمة بأن تستشيرهم حين يوجب عليها القانون ضرورة الاستشارة ، والا كان القرار الصادر بدون استشارة محلا للطعن وهناك العديد من أحكام المجلس الأعلى (الغرفة الادارية) توجب ذلك .

من الأمر المتعلق بالمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي لا يجوز بأي حال اجراء تعديل لهياكلها التنظيمية دون أخذ رأي موافقة اللجنة الوطنية المكلفة بدراسة وتنسيق القوانين الأساسية والاجور المطبقة على موظفي القطاع العام وكذا المنح والتعويضات من كل نوع⁽³⁾ وفي حكم آخر تقول أنه في المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي لا يجوز بأي حال اجراء التعديل في الهيكل التنظيمي دون الأخذ بالرأي الذي تبديه اللجنة الوطنية المكلفة بالدراسة والتوفيق بين القوانين الأساسية والمرتبات المطبقة على موظفي القطاع العام وشبه العام .

وفي قرار آخر تقرر الغرفة الادارية أنه يتعين على الشركة المدعية أن تطلب الرأي من اللجنة الاستشارية المنشأة بالأمر الصادر في 1967/6/17 المتضمن قانون الصفقات العمومية للبحث عن إيجاد حل وتسوية ودية لهذا النزاع وبحث الطلب الموجه في الشأن⁽⁴⁾ .

وبقرار آخر تقرر المحكمة أن العناصر التي يحتوي عليها تقرير الخبرة ما هي الا

(3) قرار رقم 29 بتاريخ 1978/4/15 ملف رقم 14434 المجلس الأعلى الغرفة الادارية .

(4) قرار رقم 19 بتاريخ 1978 /8/10 ملف رقم 14207 المجلس الأعلى الغرفة الادارية .

ذات طابع استشاري⁽⁵⁾ وبقرار آخر تقرر بأنه يجب الأخذ برأي الخبير .

يستفاد من ذلك حتمية الاستشارة ويستفاد من هذه القرارات أيضا أنه اذا كان مصدر القرار متعين عليه استشارة ذوي الخبرة الا أنه ليس ملزما بالاخذ بتقرير أهل الخبرة بل هو حر في أن يأخذ به أو لا يأخذ به حسبما تمليه الظروف .

وهذا ما يؤكد مبدأ الشورى ووجوب اتخاذ سبيلها أضلا عاما في السياسة والادارة تجد سندها في القرارات الصادرة بالاجماع أو الأغلبية ولذا تقترح :

1 - اذا كان مدير الادارة أو رئيس لجنة من غير أهل الاختصاص ففي مثل هذه الحال يجب عليه الأخذ بمبدأ الشورى تطبيقا لقوله تعالى ﴿ فاسألوا أهل الذكر ان كنتم لاتعلمون ﴾ وقوله تعالى : (وشاورهم في الأمر) « ذلك أن اصدار قرار أو أي اجراء قانوني أو اجتهادي بغير علم ظلال في الدين وضياح للدنيا ويؤدي الى تضييع مصالح الأمة وهذا محرم شرعا واصدار الرأي المرجل من غير أهل العلم والاختصاص تعدّ على حق الله في التشريع وذلك ممنوع وحق بالنسبة الى رسول الله (ﷺ) لقوله تعالى ﴿ ليس لك من الأمر شيء ﴾ ولقوله تعالى ﴿ ان الحكم الا لله ﴾ ولذا يجب الأخذ بثرة الرأي ما دام جماعيا أو بالأغلبية لكونه حجة يجب العمل به ويحافظ على مصالح الأمة كما تقترح :

2 - ان يكون المسؤول أو مدير المرفق العام من أهل الاختصاص في الواقعة المعروفة وهذا يجب عليه أن يعرض المسألة المطروحة على مجلس الشورى تحصينا للرأي الجماعي بدلا عن الرأي الفردي لكون الأول أقرب الى الصواب والعدل من الثاني⁽⁶⁾.

وقد قررنا أن لمؤسسة الشورى وظيفة تشريعية قائمة على النظر في الموضوعات العلمية التي تتعلق بها الأحكام الشورية وهي متعددة الفروع حسب تخصصات المؤسسات والمرافق العامة من الوزارات وغيرها نظرا لاختلاف طبيعة كل منها موضوعا ومقصدا⁽⁷⁾.

(5) قرار رقم 34 بتاريخ 1970/5/12 ملف رقم 15669 .

(6) قرار رقم 58 بتاريخ 1978/1/8 ملف رقم 15082 المجلس الأعلى الغرفة الادارية .

(7) قرار رقم 51 بتاريخ 1978/1/3 ملف رقم 13172 المجلس الأعلى الغرفة الادارية .

كما أنه يفترض أن المجالس الوطنية باختلاف تسلسلها في هرم السلم الإداري تعتبر ممثلة للأمة كلها بانتخابها الحر⁽⁸⁾ لترعى شتى مصالحها المتنوعة طبيعة وغرضا فكان الزام الأخذ برأيها وتوجيهاتها لأنها مشاركة سياسية وإدارية من قبل الأمة صاحبة السيادة ومرجع المصلحة الحقيقية وليس هذا الالتزام أو التقييد من باب التحكم وإنما هو من باب الترشييد والتوجيه والتبصر والتوعية إلى ما هو حق وعدل وهو نوع من التعاون وواجب في إطار التكافل الاجتماعي الملزم لتحقيق المصلحة العليا للأمة والدولة في المسائل المعروضة تجنباً للرأي المرتجل الذي لا يحيط بالموضوع من جميع جوانبه ولذا تقترح تكوين هيئة عليا استشارية تبدي آراءها في كل المسائل الوطنية ومدى شرعية ودستورية الآراء الصادرة عن المجالس الاستشارية الأخرى في شتى المؤسسات إذا وقع اختلاف فيه بين المجلس وبين الدولة ، أو المؤسسة على سبيل المثال ، أو وقع الاختلاف فيه بين أعضاء المجلس⁽⁹⁾ وغير مرجح من الأغلبية ، فيجب رفعه إلى الحقيقة العلمية المختصة التي هي أعلى مستوى ، وأنشئت خصيصا لرقابة شرعية القرارات ولا سيما إذا وقع فيها اختلاف .

عن مجلس الأمة نفسه ، وباختياره أو بالتعيين ، شريطة أن تكتمل أهليتها وأن تكون ذات حصانة .

كما نقترح تأسيس هيئات أو لجان أو مجالس متخصصة في شتى المجالات ، بعض أعضائها بالانتخاب وبعضها الآخر بالتعيين ، إذا أغفل المنتخبون أهل الاختصاص لعدم تعرفهم عليهم تكميلاً لأهلية الهيئة أو المجلس من العناصر الضرورية والاساسية لكل هيئة أو مجلس لأن هذا من مقتضى المبدأ العام الخالد ، الذي يقضي بوجوب « توسيد الأمر إلى أهله لقوله (ﷺ) : « إذا وسد الأمر إلى غير أهله فانتظروا الساعة » وهذا مبدأ عظيم لأنه يقرر مبدأ « الكفاءة العلمية » أساسا للوظائف الإدارية ، أو الهيئات الشورية ، وواضح أن إهمال هذا المبدأ والتهاون فيه ، يقضي

(8) أنظر الدستور الجزائري الصادر في 1976 المادتين 7 و 31 .

(9) أنظر المادتين 1/26 و 99 من دستور 1976 .

(10) أنظر الدستور الجزائري الصادر 1976 المادة 99 .

(11) أنظر المادتين 180 و 112 .

حتما الى الفوضى والفساد والانتظام وهو مما لا يستقيم معه الأمر في أي مجتمع انساني ، أو سياسي منظم ومن هنا اسندت صفة الالتزام لقراراتها السياسية والادارية .

أما اذا استند رئيس الدولة ، أو مدير المؤسسة الى برهان قوي يجيز له مخالفة مجلس شوري ، أو هيئة الاستشارة .

على أن قرار اللجان المختصة ، أو مجلس الشورى ، أو الحقيقة الاستشارية قد يعارضه دليل قوي يغفل عنه الأعضاء ، فاذا التفت اليه رئيس المجلس أو رئيس الهيئة أو المؤسسة ثم أدلى به حجة لتدعيم رأيه ومعارضة رأي مخالفه صح الاستناد اليه في هذه المخالفة ، لا لذات المخالفة ، ولا لمجرد كونه رئيسا أو مديرا ، بل بالنظر الى ما استند اليه من دليل شرعي قوي ، على النحو الذي رأينا من موقف أبي بكر ، في قتاله للمرتدين ومانعي الزكاة . ومن هنا ، كان لابد لمن استند الى مثل هذا الدليل ، أن يتمسك برأيه ، ولو خالف مستشاريه وأن يحاورهم ويناقشهم الرأي⁽¹²⁾ الى أن ينتهوا الى رأي موحد فان لم ينتهوا الى مثل ذلك ، رفع الأمر الى الهيئة العليا المختصة ، لتحكم فيه ولم يضع القرآن ، ولا الرسول للشورى نظاما ما خاصا ، وانما هو النظام الفطري يجمع النبي أو الخليفة من بعده أصحابه ، ويطرح عليهم المسألة ، ويبدون آراءهم فيها ، وحتى اجمعوا على رأي ، أو ترجح عندهم رأي عن طريق الأغلبية أو عن طريق قوة البرهان أخذ به وتقييد⁽¹³⁾ .

فنحن نرى أن التقيد والالتزام بثرة الشورى تعتمد أمرين :

أولا : الاجماع

ثانيا : الأغلبية

وأما قوة البرهان ، فهو مرجع على الشورى ، لأن الشورى اجتهادية وأما قوة البرهان فهو تعبير قاطع عن ارادة المشرع ، هو الله سبحانه ، ولا شورى مع الدليل القاطع الذي يبلغ مرتبة اليقين أو يدنو منها ، وبذلك يتقيد به رئيس الدولة وولائه واداريوه ومجلس شوراه على السواء .

(12) أنظر الدستور الجزائري الصادر 1976 المادة 122 .

(13) الاسلام - عقيدة وشريعة - للشيخ شلتوت - مطبعة الحسين صفحة 438 وما بعدها .

وهذا ما انتهجه الخليفة عمر من بعده في مسألة تقسيم أراضي العراق بين الفاتحين ، كما رأيت ، حيث رفض تقسيمها بينهم وخالفهم استنادا الى قوة الدليل الذي عرضه عليهم ، فما لبثوا أن اقتنعوا به ورجعوا عن رأيهم الى رأيه ، ولم يكن ذلك لمجرد كونه رئيس الدولة حتى يكون له المخالفة استبدادا بالحكم وتقررا بالرأي عن هوى وتسلط لأن الحكم بالهوى أو الاستبداد بالرأي محرم شرعا لفقدان الدليل . والرسول (ﷺ) يحذر من ذلك لمخالفاته لأصل الايمان بالاسلام وشرائعه العادلة بقوله « لا يؤمن أحدكم حتى يكون هواه تبعا لما جئت به » .

وأخيرا نرجو الرفق في الحكم والنقد . وقد اكتفيت بالقدر الذي يقتضيه هذا الموضوع فان تكشفنا للسادة القراء بعض الثغرات أو الهفوات فان ذلك ليس بأمر غريب في مجال البحث العلمي فالحقيقة دائما وليدة الخلاف والبحث .

والله ولي التوفيق

المراجع

أ - المؤلفات العلمية :

- 1 - ابراهيم عبد العزيز شيخه - الادارة العامة - مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر بالاسكندرية .
- 2 - ابن تيمية - السياسة الشرعية - طبعة مكتبة أنصار السنة
- 3 - ابن كثير - تفسير القرآن الكريم - عيسى الحلبي ج 1 .
- 4 - ابن كثير - تفسير القرآن الكريم ط 4 سنة 1956 ج 2
- 5 - أبو الحسن علي محمد البصري - الأحكام السلطانية - مطبعة الحسين التجارية 1941
- 6 - أبو السعود العمادي - تفسير القرآن المدون بهامش الفخر الرازي ج 7 . ج 8 1300 هـ .
- 7 - أبو الفتح محمد بن عبد الكريم - تصحيح وتعليق الأستاذ أحمد فهمي محمد الملل والنحل مكتبة الحسين التجارية 1948 ج 2 .
- 8 - أحمد الشبلي التاريخ الاسلامي والحضارة الاسلامية طبعة 5 مكتبة النهضة المصرية 1970 .
- 9 - أحمد الشبلي السياسة والاقتصاد في التفكير الاسلامي - مطبعة النهضة 1964
- 10 - أحمد رشيد الادارة العامة العلمية في الجهاز الاداري دار النهضة ط . 1972
- 11 - أحمد رشيد ادارة المؤسسات العامة 1967
- 12 - أحمد رشيد ومحمد يسرى قنصوة : التنظيم الاداري وتحليل النظم - دار النهضة العربية القاهرة 1972
- 13 - أوليفر شليدون : فلسفة الادارة - لندن - 1923
- 14 - باسم الحجري الاستشاري ومقومات العمل الاستشاري 1975 .
- 15 - بدران أبو العينين بدران - دلالة الأمر من كتاب أصول الفقه طبعة 1962

- 17 - جعفر أنس قاسم : أسس الادارة والادارة المحلية بالجزائر ديوان المطبوعات الجامعية
- 18 - تريفت : نظرية الادارة ترجمة محمد منير موسى ومحمد عزت عبد الموجود وسعاد
- 19 - جواد علي : تاريخ العرب قبل الاسلام - طبعة بغداد المجمع العلمي 1951
- 20 - جورجى زيدان : تاريخ العرب قبل الاسلام
- 21 - جون هولندن : تنظيم ورقابة الادارة العليا - كاليفورنيا - 1941
- 22 - جون جاوس : الوظائف الادارية العامة بمصر ج 3 . 1937
- 23 - جون م . فيفنز ، فرانت ب . شيروود ، ترجمة محمد توفيق رمزي ، ومراجعة خير الدين عبد القوي : التنظيم الاداري مؤسسة فرانك لين للطباعة والنشر القاهرة . بنيويورك 1965 .
- 24 - حسن ابراهيم حسن : العرب قبل الاسلام - الطبعة 4 مكتبة النهضة 1959
- 25 - حسن ابراهيم حسن تاريخ الاسلام الطبعة 4 مكتبة النهضة 1957
- 26 - حسن ابراهيم حسن تاريخ الاسلام السياسى مطبعة النهضة 1957 ط 4 ج 1 .
- 27 - حمدي أمين عبد الهادي نظرية الكفاية في الوظيفة العامة (رسالة دكتوراه) .
- 28 - حنفى محمود سليمان : الادارة منهج تحليلي ذاتي ، دار الجامعات المصرية 1976
- 29 - دي لوبادار المطول في القانون الاداري الطبعة الرابعة 1967 باريس
- 30 - راغب الحلو : علم الادارة العامة - مؤسسة شباب الجامعة بالأسكندرية 1972
- 31 - رمزي سيف : الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية 1959
- 32 - زين العابدين : مبادئ في القانون الاداري (السوري) المقارن 1972
- 33 - سامية شاتيللا
- 34 - سعد عشاوي : أسس الادارة ، القاهرة ، اصدار مكتبة عين شمس 1973
- 35 - سعد ماهر حمزة التخطيط الاقتصادي والمجالس المحلية 1958 دار المعارف
- 36 - سليمان محمد الطماوي : القضاء الاداري الكتاب الثاني - دار الفكر العربي 1977
- 37 - سليمان محمد الطماوي : عمر بن الخطاب وأصول السياسة والادارة الحديثة دراسة مقارنة - الطبعة الثانية 1976 - دار الفكر العربي

- 38 - سليمان محمد الطهاوي مبادئ القانون الاداري ، الكتاب الأول ، دار الفكر العربي طبعة 1973
- 40 - سليمان محمد الطهاوي : الوجيز في القانون الاداري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي طبعة 1975
- 41 - سليمان محمد الطهاوي : مبادئ علم الادارة العامة ، الطبعة 5 ، 1972 .
- 42 - سيد الهواري : التنظيم ، دار المعارف بمصر ط 1 . 1972
- 43 - سيد الهواري : الادارة بالأهداف والنتائج ، دار الجيل 1976
- 44 - السيد قطب : في ظلال القرآن ج 7 .
- 45 - الشاطبي الامام : الموافقات - مكتبة الحسين التجارية ج 2 .
- 46 - شحاتة أساطين الفكر السياسي - دار النهضة
- 47 - صبحي محمضي : فلسفة التشريع في الاسلام - طبعة الكشف - بيروت 1946
- 48 - ضياء الدين أريس : النظريات السياسية الاسلامية - طبعة 1964
- 49 - الطبري (ابن جرير) تفسير جامع البيان عن تأويل آي القرآن - دار المعارف ج 7 . تحقيق محمد شاکر وأحمد شاکر .
- 50 - طعيمة الجرف : نظرية الدولة ، مكتبة القاهرة الحديثة طبعة 1964
- 51 - طعيمة الجرف : مدى التعاون بين طبيعة المنازعات الادارية وقواعد المرافعات المدنية
- 52 - صور من التاريخ الاسلامي طبعة 1948
- 53 - عبد الحميد متولي ؛ مبادئ نظام الحكم في الاسلام دار المعارف 1971 - 1966
- 54 - عبد العزيز الدوري النظم الاسلامية ، طبعة بغداد الأولى 1950
- 55 - عبد الغفور يونس : نظريات التنظيم والادارة ، المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر 1968
- 56 - عبد الكريم درويش وليلى تكللا ، أصول الادارة العامة مكتبة الانجلو مصرية طبعة 1974 - 1972
- 57 - عبد الكريم درويش : البيروقراطية والاشتراكية
- 58 - عبد الفتاح حسن : مجلس الدولة - دراسة تحليلية ط 1 - 1961

- 59 - عبد القادر عودة : الاسلام وأوضاعنا السياسية
- 60 - عبد المجيد عبده (علي) الأصول العلمية للإدارة والتنظيم - الجزء الأول - ط 4 دار النهضة العربية 1966 .
- 61 - عبد الوهاب خلاف : كتاب السياسة الشرعية
- 62 - عثمان خليل عثمان : التنظيم الإداري في الدول العربية طبعة 1956
- 63 - الغزالي الامام : كتاب المستصفى - الموافقات
- 64 - الغزالي الامام : كتاب احياء علوم الدين ج 2 .
- 65 - فالين : المطول - الرقابة طبعة 1963
- 66 - فالين : المطول في القانون الإداري
- 67 - فتحي عثمان : الفرد في المجتمع الاسلامي بين الحقوق والواجبات - القاهرة - الطبعة 1
- 68 - فؤاد العطار : القانون الإداري - دار النهضة العربية ط 1976
- 69 - القاسمي : تفسير القرآن الكريم - محاسن التأويل ط 1 سنة 1949 ج 17
- 70 - القرطبي : تفسير القرآن الكريم المعروف باسم الجامع لأحكام القرآن ج 11 1941
- 71 - القرطبي : تفسير القرآن الكريم المعروف باسم الجامع لأحكام القرآن ج 16 1947
- 72 - تفسير القرطبي طبعة دار الشعب ج 2 .
- 73 - القسطلاني الامام شرح صحيح البخاري ط 1327 هـ ج 10
- 74 - كارل بركات : ترجمة دينية أمين فارس ومنير البعلبكي ، تاريخ الشعوب الاسلامية ، دار العلم للملايين - الطبعة 5 1968
- 75 - كمال أبو الخير أصول الإدارة العلمية - القاهرة - مكتبة عين شمس 1974
- 76 - كمال نور الله : أجهزة المركزية للخدمة المدنية في الدول النامية مقدمة المبادئ الأساسية والتجارب الرئيسية - المنظمة العربية للعلوم الإدارية القاهرة - 1970
- 77 - ليونارد هوايت : بعض النواحي العامة في التنظيم مقدمة في دراسة الإدارة العامة - نيويورك 1939

- 78 - مارشال ادوارد : ديموك وجلا ديز أو جدون ديموك ولويس كويلج ، ترجمة ابراهيم علي البرلسي مراجعة د . محمد توفيق رمزي - الادارة العامة - مؤسسة فراكلين للطباعة والنشر - القاهرة نيويورك 1967
- 79 - ديموك وجلا ديز أو جدون ديموك لويس وكويلج ، ترجمة ابراهيم علي البورلوسي مراجعة وتقديم محمد توفيق رمزي ، الناشر مؤسسة الحلبي
- 80 - الماوردي : الأحكام السلطانية - مطبعة عيسى الحلبي
- 81 - محمد الحضري : تاريخ التشريع الاسلامي ط 4 سنة 1934
- 82 - محمد فؤاد مهنا : مبادئ وأحكام القانون الاداري ، منشأة المعارف بالأسكندرية 1975
- 83 - محمد فؤاد مهنا : القانون الاداري في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني ط 1967 دار النهضة
- 84 - محمد فؤاد مهنا مبادئ وأحكام القانون الاداري في جمهورية مصر العربية مطبعة الشاعر بالأسكندرية 1973
- 85 - محمد عصفور : الجريمة التأديبية للموظف العام
- 86 - محمد محمود جمعة : النظم السياسية عند قدماء العرب والأمم السامية مطبعة الرماد 1949
- 87 - محمد محمود جمعة : النظم الاجتماعية والسياسية عند قدماء العرب والأمم السامية مطبعة السعادة سنة 1949
- 8 - محمد رضا : تفسير المنار ج 4
- ٨١ - محمد سعيد السيد شلبي : الأسلوب العلمي لاتخاذ القرارات الادارية اصدار المنظمة العربية للعلوم الادارية
- 90 - محمد طه بدوي : حق مقاومة الحكومات الجائرة
- 91 - محمد ماهر عlish : ادارة الموارد البشرية ، القاهرة ، مكتبة عين شمس 1971
- 92 - محمد يوسف موسى : نظم الحكم في الاسلام - طبعة معهد الدراسات الاسلامية - 1950
- 93 - محمد نجيب المطيعي : الاسلام وأصول الحكم
- 94 - محمد حلمي : القضاء الاداري - الطبعة الثانية ، دار الفكر العربي 1977

95 - محمود شلتوت : الاسلام عقيدة وشريعة - مطبعة مكتبة الحسين التجارية

1964

96 - محمود عساف : أصول الادارة - القاهرة دار النشر العربي 1976

97 - مصطفى البارودي : الوجيز في الحقوق الادارية

98 - مصطفى السباعي : الدين والدولة في الاسلام

99 - منير البعلبكي : قاموس الورد - دار العلم للملايين - بيروت

100 - نعمة السعيد : النظم السياسية العربية في الشرق الأوسط طبعة 2 1970

101 - نعمة السعيد : المغرب العربي ، استعراض للمعالم الحضارية لأقطار المغرب

العربي وتطور أنظمتها السياسية ما بعد الاستقلال - دار الحرية للطباعة

بغداد 1979

102 - النسفي الامام : تفسير القرآن الكريم المجلد الأول

103 - يعقوب محمد المليجي : مبدأ الشورى في الاسلام مع المقارنة بمبادئ

الديمقراطية الغربية والنظام الماركسي ، مؤسسة الثقافة الجامعية الاسكندرية

1972

ب - الرسائل العلمية :

1 - حمدي أمين عبد الهادي - نظرية الكفاية في الوظيفة العامة (دراسة الأصول

العامة للتنية الادارية وتطبيقاتها المقارنة) رسالة دكتوراه

2 - محمد محمد ابراهيم ، الوصاية على الهيئات المحلية ، رسالة دكتوراه جامعة عين

شمس

3 - عادل محمود حمدي ، الاتجاهات المعاصرة في نظم الادارة المحلية جامعة عين شمس

1973

4 - عوايدي عمار ، فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الادارة العامة الحديثة

رسالة دكتوراه ، الجزائر 1981

ج - المقالات والبحوث والمحاضرات :

1 - عبد الحميد متولي - أصل نشأة الدولة - مجلة الحقوق - 1964 العددان

الأول والثاني

- 2 - زكريا البري ، الحرية السياسية في الاسلام ، مجلة عالم الفكر - المجلد الأول العدد 4 .
- 3 - محمد زكريا البردي : الاسلام والشورى - مجلة منبر الاسلام عدد 5 س 21 سنة 1968
- 4 - عبد الوهاب خلاف - دستور الدولة الاسلامية - مجلة لواء الاسلام - 1952
- 5 - روسل روب : عن ادارة الأعمال - كتاب ل - ب مارشال - شيكاغو 1921
- 6 - مارشال ادوارد ديموك ، أهداف اعادة التنظيم الحكومي - مجلة الادارة العامة خريف 1951
- 7 - مارشال ادوارد ديموك ، المسؤوليات التنفيذية ، نطاق الاشراف في الحكومة الاتحادية ، مجلة جامعية تقدم الادارة يناير 1980
- 8 - زيدان عبد الباقي (الوثيقة رقم 54) في المؤتمر العربي الأول لخبراء الادارة العربية - أبريل 1971 - القاهرة .
- 9 - أحمد رشيد ، الحلول السياسية للمشكلات الادارية في الوطن العربي ، مجلة الادارة العدد 3 - 1977
- 10 - سامية شتيلة : أساسيات الادارة ، مكتب العمل العربي - بغداد
- 11 - سليمان محمد الطماوي : أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي ، مجلة العلوم الادارية 12 عدد 1
- 12 - عز الدين فوده ، الوظيفة الدولية ، مجلة العلوم الادارية - السنة 6 العدد 2 1964
- 13 - كاظم حبيب طبيعة أجهزة الدولة وضرورة التغيير ، مجلة الطليعة القاهرة العدد 5 ، السنة 4 ، 1968
- 14 - باسم الحجري : الاستشاري ومقومات العمل الاستشاري - مجلة التنمية الادارية - المركز القومي للاستشارات وتطوير الادارة - 1976
- 15 - عبد الفتاح حسن : مجلس الدولة 1961 .
- 16 - محمد عصفور : ضوابط الجريمة التأديبية في نظام الوظيفة ، مجلة التنمية الادارية ، المركز القومي للاستشارات وتطوير الادارة - 1976

17 - محمد عبد الله العربي ، دور الادارة المحلية للبلديات في تنمية الاحتياجات
اقتصادية واجتماعيا - مجلة العلوم الادارية - عدد 1 - 1967

د - المجلات والدوريات :

- 1 - مجلة مجلس الدولة المصرية السنة الخامسة
- مجلة مجلس الدولة المصرية السنة 18
- مجلة مجلس الدولة المصرية السنة 07
- دورية دالوز 1955
- مجلة القانون العام والعلوم السياسية 1958
- مجموعة دالوز 1952
- محمد عبد الرحمان : دور الاستشاريين في التنظيم - القاهرة - المنظمة العربية
للعلوم الادارية
- محيو أحمد : دروس في القانون الاداري (مطبوعات كلية الحقوق بالجزائر) .

النصوص

1 - القرآن :

- سور آل عمران
- سورة الشورى
- سورة النساء
- سورة المائدة

2 - المواثيق :

- ميثاق الجزائر ، الصادر في 16 - 21 أفريل 1964

- الميثاق الوطني الصادر في 1976
- ميثاق الولاية ج ر ج ج عدد 44 - 1968
- ميثاق الثورة الزراعية

3 - الدساتير :

- الدستور الجزائري الصادر في سنة 1976
- دستور جمهورية مصر العربية لعام 1971

4 - القوانين :

- 1 - القانون الأساسي للوظيفة العمومية الجزائرية - أمر رقم 133/66 - مؤرخ في 1966/6/2
- 2 - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري المصري - السنة 3 حكم رقم 227
- 3 - قرار المجلس الأعلى رقم 34 الصادر بتاريخ 1978/5/13 ملف رقم 15669 قانون 24 ماي 1972
- 4 - حكم مجلس الدولة 1889/12/13
- 5 - الأمر الصادر في 1945/5/31
- 6 - مرسوم 1953/5/30
- 7 - حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1956/12/19
- 8 - حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1927/11/20
- 9 - مرسوم 142/66 الصادر في 1966/6/2 المتعلق بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية
- 10 - مرسوم 143/66 الصادر في 1966/6/2 المتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء واللجان الفنية المتساوية الأعضاء .
- 11 - القانون المدني الجزائري
- 12 - القانون الأساسي للقضاء الصادر في 1969/10/15
- 13 - مجموعة أحكام مجلس الدولة المصري السنة الثامنة
- 14 - حكم مجلس الدولة المصري السنة السابعة

- 15 - حكم المحكمة الادارية العليا المصرية الصادر في 1963/1/5 س 8
- 16 - الجريدة الرسمية المؤرخة في 1968/11/8
- 17 - مجموعة خطب الرئيس بومدين 1965 الجزء 2
- 18 - مستندات المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي العدد 1 . 1969
- 19 - الأمر المؤرخ في 1958/12/29 - المعدل بالأمر رقم 918/62 المؤرخ في 1962/8/8 - الجريدة الرسمية المؤرخة في 1958/12/30 و 1962/8/8
- 20 - الأمر رقم 610/68 المؤرخ في 1968/11/6
- 21 - جريدة المجاهد اليومية المؤرخة في 1972/1/10
- 22 - بيان مجلس الثورة الصادر في 1965/6/19
- 23 - قانون الولاية
- 24 - قانون المجلس الشعبي الولائي
- 25 - القانون رقم 02/81 المؤرخ في 1981/02/14
- 26 - الأمر رقم 76/75 المؤرخ في 1975/11/21
- 27 - قانون الثورة الزراعية
- 28 - المرسوم 107/72 المؤرخ في 1972/6/17

و - المؤلفات العلمية بالفرنسية :

- 1 – V.M. HAURIOU : Précis de Droit Administratif et de Droit Public - Ed SIREY 9^e Edit. 1927
- 2 – V.G. VEDEL 3 les Bases Constitutionnelles du Droit Administratif EDCE 1953-1954
- 5 – GEORGES : Théory of Management (III Richard I 1953)
- 4 – VA MATHIOT : Bureaucratie et Démocratie EDCA 1961
- 5 – YVES WEBER : L'administration Consultative Imprimé 1968.
- 6 – V. FRITZ MORSTEIN MARW : The Administrative State Chicago 1957.
- 7 – V.A. DELAUBADER : L'évolution de la notion Juridique d'urbanisme – S. Pierre 1963.
- 8 – V.B. CHENOT : Les Institution Administratives français.
- 9 – V.B. GOURNAY : L'Administration PVF Collection que sais-je 1962
- 10 – V. ANDRE ANDIEUX : Le Rôle Consultatif du Conseil d'Etat SIREY – PARIS 1956

الجريدة الرسمية ، السنة الأولى ، العدد الخامس ، رئاسة الجمهورية .

قانون تنظيمي رقم 64 - 150 المؤرخ في 27 محرم 1384 هـ الموافق 8 يوليو 1964 يتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء ، 58 - أ .

الجريدة الرسمية ، العدد 22 ، وزارة الشؤون الاجتماعية ، قرار مؤرخ في 24 ربيع الأول 1384 هـ الموافق 3 أوت 1964 يتضمن تأسيس مجلس استشاري للصحة ودراسة الأوبئة .

الجريدة الرسمية ، السنة الأولى ، عدد 26 ، المؤرخ في 5 ربيع الأول عام 1384 هـ الموافق 15 يوليو سنة 1964 يتضمن احداث لجنة مركزية ولجنتين فرعيتين للمدارس ، ص 401 .

الجريدة الرسمية ، السنة الأولى ، عدد 29 ، أمر رقم 64 - 258 مؤرخ في 18 ربيع الثاني عام 1384 هـ الموافق 27 أوت سنة 1964 يتضمن انشاء لجنة لمصادرة أملاك الأشخاص الذين يمسون بمصالح الثورة الاشتراكية .

الجريدة الرسمية ، السنة الأولى ، عدد 31 الموافق 11 سبتمبر 1964 ، قرار مؤرخ في 21 ربيع الأول عام 1384 هـ الموافق 31 يوليو 1964 يتعلق باحداث لجان المشروع للشركة الوطنية للسكك الحديدية الجزائرية ، ص 478

الجريدة الرسمية ، السنة الأولى ، عدد 32 ، الموافق 15 سبتمبر 1964 ، وزارة الاقتصاد الوطني ، مرسوم رقم 64 - 172 مؤرخ في 25 ربيع الثاني عام 1384 هـ الموافق 3 سبتمبر سنة 1964 يتضمن احداث وتنظيم الشركة الوطنية لتفصيل الملابس والمصادقة على قوانينها الأساسية ، ص 485 .

الجريدة الرسمية ، عدد 32 الموافق 15 سبتمبر 1964 ، وزارة الاقتصاد الوطني ، مرسوم رقم 64 - 276 مؤرخ في 25 ربيع الثاني عام 1384 الموافق 3 سبتمبر سنة 1964 يتضمن احداث الشركة الوطنية لصناعة الحديد والمصادقة على قوانينها الأساسية ، ص 490 ، المواد 11 و 12 و 13 .

الجريدة الرسمية ، السنة الأولى ، عدد 41 ، رئاسة الجمهورية ، قرار مؤرخ في 21 جمادى الأولى عام 1384 الموافق 28 سبتمبر 1964 يتعلق بتشكيل واختصاصات مجلس إدارة المدرسة الولاطنية للإدارة ، ص 631 .

جريدة الرسمية ، السنة الأولى ، عدد 47 الموافق 6 نوفمبر 1964 مرسوم رقم 64 - 313 مؤرخ في 16 جمادى الثانية عام 1384 هـ الموافق 23 أكتوبر سنة 1964 يتضمن إنشاء لجنة الصفقات المتعلقة بالمنتجات الفلاحية .

الجريدة الرسمية ، السنة الأولى ، عدد 58 ، الموافق 11 ديسمبر 1964 مرسوم مؤرخ في 30 رجب عام 1384 هـ الموافق 5 ديسمبر سنة 1964 يتضمن تعيين ممثل الجزائر لدى اللجنة الدائمة الاستشارية المنصوص عليها في بروتوكولي الاتفاق المؤرخين في أول أكتوبر و 28 نوفمبر 1964 ، ص 850 .

الجريدة الرسمية ، السنة الأولى ، عدد 59 ، الموافق 15 ديسمبر 1964 ، وزارة التربية الوطنية ، قرار مؤرخ في 10 رجب عام 1384 هـ الموافق 15 نوفمبر سنة 1964 يتضمن احداث لجنة أدبية وفنية لدى المركز الوطني للسينما الجزائرية .

الجريدة الرسمية ، السنة الأولى ، عدد 60 ، الموافق 18 ديسمبر 1964 ، مرسوم رقم 64 - 351 مؤرخ في 9 شعبان عام 1384 الموافق 14 ديسمبر سنة 1964 يتضمن احداث مديرية عامة للتشريع .

الجريدة الرسمية ، السنة الأولى ، عدد 62 ، الموافق 25 ديسمبر 1964 ، وزارة الاصلاح والوظيفة العمومية ، مرسوم رقم 64 - 852 مؤرخ في 19 شعبان عام 1984 هـ ، الموافق 21 ديسمبر 1964 يتعلق بالتنظيم الداخلي لوزارة الاصلاح الاداري والوظيفة العمومية .

الجريدة الرسمية ، السنة الأولى ، عدد 63 ، الموافق 29 ديسمبر 1964 ، رئاسة الجمهورية ، مرسوم رقم 64 - 355 مؤرخ في 16 شعبان عام 1384 هـ الموافق 21 ديسمبر 1964 تؤسس بموجب لجنة اقتصادية وزارية مشتركة .

الجريدة الرسمية ، السنة الثانية ، العدد 10 ، الصادر بتاريخ 1965/2/2 يتضمن احداث لجنة استشارية بوزارة العدل ، ص 129 .

الجريدة الرسمية ، السنة الثانية ، العدد 17 ، الصادر بتاريخ 1965/2/26 مقرر من وزارة الصحة العمومية وقدماء المجاهدين والشؤون الاجتماعية ، يتضمن تعيين أعضاء اللجنة الادارية المكلفة باعداد قوائم المرشحين الأكفاء من اطاري أو بالقيام لخدمات المصالح الخارجية التابعة لادارات العمل واليد العاملة ، ص 201 .

الجريدة الرسمية ، السنة الثانية ، العدد 18 ، الصادر بتاريخ 1973/3/2

1) قرار من المديرية العامة للمالية ، يتضمن تحديد تشكيل اللجنة المكلفة بالنظر في مسائل الضريبة على دخل القيم المنقولة المفروضة على الشركات التي يوجد مقرها خارج الجزائر ، ص 209 .

2) قرار من وزارة الدفاع الوطني يتضمن احداث لجنة للصققات بوزارة الدفاع الوطني ، العدد 20 ، الصادر بتاريخ 1973/3/9 ، قرار من وزارة الصناعة والطاقة يتضمن تعيين أعضاء لجنة المراقبة والارشاد لمكتب الدراسات والمنجزات الصناعية (م . د . م . ق) ، ص 233 .

الجريدة الرسمية ، السنة الثانية ، العدد 22 ، الصادر بتاريخ 1973/3/14 قرار من وزارة الصحة العمومية يتضمن تعيين أعضاء اللجنة الدائمة لمراقبة مهن الطب والصيدلة وجراحة الأسنان والمهن شبه الطبية ، ص 253 .

الجريدة الرسمية ، السنة الثانية ، العدد 27 ، الصادر بتاريخ 1965/3/30 مرسوم من وزارة البريد والمواصلات يتضمن احداث لجنة التسيير الوطنية وتحديد اختصاصاتها ، ص 305 .

الجريدة الرسمية ، السنة الثانية ، العدد 28 ، الصادر بتاريخ 1965/4/2 قرار من وزارة الشبيبة ، يتضمن احداث هيئة استشارية للتوجيه التربوي ، ص 325 .

الجريدة الرسمية ، السنة الثانية ، العدد 30 ، الصادر بتاريخ 1965/4/9 قرار من وزارة الفلاحة ، يتضمن احداث تنظيم لجنة مركزية تكلف بالمواسم ذات المنفعة الوطنية ، ص 349 .

الجريدة الرسمية ، السنة الثانية ، العدد 35 ، الصادر بتاريخ 1965/4/23 قرار من رئاسة الجمهورية يتعلق باختصاصات لجنة المؤسسات ومصلحة التكوين المهني والتأهيل العمالي .

الجريدة الرسمية ، السنة الثانية ، العدد 31 ، الصادر بتاريخ 1965/4/13 قرار من وزارة الصحة العمومية ، يتضمن تعيين أعضاء اللجنة المؤقتة لتسيير الصندوق لاجتماعي لناحية قسنطينة ، ص 361 .

جريدة الرسمية ، السنة الثانية ، العدد 91 ، الصادر بتاريخ 1965/11/5 قرار من وزارة الفلاحة يتضمن احداث لجنة للتوجيه الفلاحي بوزارة الفلاحة والاصلاح لمراعي ، ص 1217 .

الجريدة الرسمية ، السنة الثانية ، العدد 95 ، قرار من وزارة الفلاحة ، يتضمن
احداث لجان التنمية القروية ، ص 1218 .

الجريدة الرسمية ، السنة الرابعة ، العدد 8 ، الصادر بتاريخ 1967/1/24 قرار من
وزارة الفلاحة يتضمن تعيين اللجنة الجزائية الاستئنافية التي تفصل في الخلافات
المتعلقة بحالة العجز الجسماني لمحترفي المهن الفلاحية ، ص 123 .

الجريدة الرسمية ، السنة الرابعة ، العدد 34 ، الصادر بتاريخ 1967/4/25 مرسوم من
الرقابة يتضمن حل اللجنة الوطنية المكلفة بالتحضير المادي التقني لمؤتمر رؤساء الدول
الافريقية الآسيوية ، ص 453 .

الجريدة الرسمية ، السنة الرابعة ، العدد 53 ، الصادر بتاريخ 1967/6/30 مرسوم من
وزارة الصناعة يتضمن تعيين رئيس لجنة التوجيه والرقابة لشركة « سوناريم » ، ص
733 .

الجريدة الرسمية ، قرار من وزارة التربية الوطنية يتضمن احداث لجنة لاصلاح التعليم
الابتدائي والثانوي . السنة الرابعة ، العدد 81 .

الجريدة الرسمية ، السنة الثالثة ، الأمر رقم 66 - 90 بتاريخ 1966/5/6 يتضمن
انشاء مجلس أعلى للوقود والمناجم والطاقة .

الجريدة الرسمية ، السنة الرابعة ، العدد 99 ، بتاريخ 1967/12/5 ، مرسوم وزارة
الداخلية يتعلق بتنظيم اللجنة العليا للدفاع الوطني ، ص 1581 .

الجريدة الرسمية ، السنة الرابعة ، العدد 100 ، بتاريخ 1967/12/8 ، قرار من وزارة
المالية يتضمن احداث لجنة تقنية للمؤسسات المصرفية الوطنية وتحديد اختصاصاتها
وسيرها ، ص 1605 .

الجريدة الرسمية ، السنة الرابعة ، العدد الأول ، الصادر في 1970/1/2 أمر رقم
69 - 106 ، مؤرخ في 17 شوال عام 1389 هـ الموافق 26 ديسمبر 1969 يتضمن انشاء
معاهد تقنولوجية ، ص 2 .

الجريدة الرسمية العدد الثاني ، الصادر بتاريخ 6 يناير 1970 ، وزارة الدولة المكلفة
بالمالية والتخطيط ;

أ - قرار مؤرخ في 25 رجب عام 1389 هـ الموافق 6 أكتوبر سنة 1969 .
يتضمن تأليف لجنة الطعن بالولاية وتنظيمها وصلاحياتها وكيفيات سيرها ،
ص 14 .

ب - قرار مؤرخ في 25 رجب 1389 هـ الموافق 6 أكتوبر 1969 يتضمن تأليف
لجنة الطعن بالولاية وتنظيمها وصلاحياتها وكيفيات سيرها ، ص 15 .

ج - قرار مؤرخ في 25 رجب عام 1389 هـ الموافق 6 أكتوبر 1969 يتضمن
تأليف اللجنة البلدية للطعن وتنظيمها وصلاحياتها وكيفيات سيرها ، ص
17 .

الجريدة الرسمية العدد 5 ، الصادر بتاريخ 15 يناير 1970 ، أمر رقم 70 - 1 مؤرخ
في 8 ذي القعدة عام 1389 هـ الموافق 15 يناير 1970 ، يتضمن المصادقة على معاهدة
الأخوة وحسن الجوار والتعاون بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
والجمهورية التونسية ، الموقعة بتونس في 28 شوال عام 1389 هـ الموافق 6 يناير
1970 ، وخاصة المادة الخامسة ، ص 42 .

الجريدة الرسمية ، العدد 8 ، الموافق 23 يناير 1970 :

أ - أمر رقم 69 - 101 ، مؤرخ في 17 شوال عام 1389 هـ الموافق 26 ديسمبر
1969 يتضمن احداث محافظة وطنية للاعلام الآلي ، ص 106 .

ب - أمر رقم 70 - 6 مؤرخ في 9 ذي القعدة عام 1389 هـ الموافق 16 يناير
سنة 1970 يتضمن احداث الوكالة الوطنية لتوزيع وتحويل الذهب
والمعادن الثمينة الأخرى والموافقة على قانونها .

ج - أمر رقم 70 ، يتضمن المصادقة على القانون الأساسي للمكتب الوطني
للسياحة ، ص 111 ، وخاصة الباب الرابع : الادارة .

د - أمر رقم 70 ، يتضمن احداث الشركة الوطنية الجزائرية للمياه المعدنية
(سوناترم) ، ص 113 ، الباب الرابع : الادارة ، وكذلك المادة 13 .

الجريدة الرسمية ؛ العدد 9 ، أمر رقم 70 - 12 مؤرخ في 15 ذي القعدة عام
1389 هـ الموافق 22 يناير 1970 يتضمن احداث الشركة الوطنية للعبور والمخازن
العامة (صوناتماق) ، الفصل الرابع ، ص 124 .

الجريدة الرسمية ، العدد 11 ، وزارة الفلاحة والاصلاح الزراعي ، قرار مؤرخ في 6

ذي القعدة عام 1389 هـ الموافق 13 يناير 1970 يتضمن أعضاء اللجنة الوطنية للطعن التي تفصل في النزاعات المتعلقة بعجز الأشخاص التابعين للمهن الفلاحية ، ص 153 .

الجريدة الرسمية ، العدد 16 ، أمر رقم 70 - 3 مؤرخ في 8 ذي القعدة عام 1389 هـ الموافق 15 يناير 1970 يتضمن المصادقة على الاتفاقيات المبرمة بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والجمهورية العربية الليبية بطرابلس في 29 رمضان عام 1389 هـ الموافق 9 ديسمبر 1969 ، ص 218 .

الجريدة الرسمية ، العدد 19 ، أمر رقم 70 - 2 مؤرخ في 8 ذي القعدة عام 1389 هـ الموافق 15 يناير 1970 ، يتضمن المصادقة على الاتفاقيات الجزائرية التونسية الموقعة بتونس في 28 شوال عام 1389 هـ الموافق 6 يناير 1970 .

الجريدة الرسمية ، العدد 23 ، قوانين وأوامر ، أمر رقم 70 - 21 مؤرخ في 13 ذي الحجة عام 1389 هـ الموافق 19 فبراير سنة 1970 ، يتضمن احداث الشركة الوطنية لتسويق الأخشاب ومشتقاتها (الباب الرابع : الادارة) .

الجريدة الرسمية ، أمر رقم 70 - 22 مؤرخ في 13 ذي الحجة عام 1389 هـ الموافق 19 فبراير 1970 يتضمن احداث الشركة الوطنية لتسويق النسيج والجلود (الباب الرابع : الادارة) .

الجريدة الرسمية ، وزارة المالية والتخطيط ، قرار مؤرخ في 24 ذي الحجة عام 1389 هـ الموافق 2 مارس سنة 1970 يتضمن تعديل وتتم أحكام القرار المؤرخ في 25 رجب عام 1389 هـ الموافق 6 أكتوبر سنة 1969 والتمتصن تأليف اللجنة المركزية للطعن وتنظيمها وصلاحياتها وكيفية سيرها ، وخاصة المادة 3 ، ص 7 . (العدد 31) .

نفس العدد 31 ، قرار يتضمن تأليف لجنة الطعن بالولاية وتنظيمها وصلاحياتها وكيفية سيرها ، وخاصة المادة 3 .

نفس العدد 31 ، قرار يتضمن تأليف اللجنة البلدية للطعن وتنظيمها وصلاحياتها وكيفية سيرها ، وخاصة المادة 4 .

الجريدة الرسمية ، السنة الثامنة ، الصادرة بتاريخ 6 يوليو 1971 ، أمر رقم 71 - 47

- المؤرخ في 7 جمادى الأولى عام 1391 هـ الموافق 30 يوليو 1971 والمتضمن تنظيم مؤسسات القرض أنشئت اللجنة التقنية للمؤسسات المصرفية ، ص 915 .
- الجريدة الرسمية ، السنة الثامنة ، الصادرة بتاريخ 27 يوليو 1971 ، قرار مؤرخ في 8 ربيع الثاني عام 1391 هـ الموافق أول يوليو 1971 يتضمن تحديد تعيين اللجنة المركزية للتحكيم والتأديب المكونة بموجب المادة 30 من المرسوم رقم 68 - 525 المؤرخ في 10 جمادى الثانية عام 1388 هـ الموافق 9 سبتمبر سنة 1968 والمتضمن القانون الأساسي للخدمتين المهنتين ، ص 1033 .
- الجريدة الرسمية ، السنة الثامنة ، الصادرة بتاريخ 30 يوليو 1971 ، وزارة الداخلية : قرار مؤرخ في 14 ربيع الثاني عام 1391 هـ الموافق 17 يوليو 1971 يتضمن المصادقة على القانون الداخلي للجنة المتساوية الأعضاء لسلك المختزلين والضاربين على الآلة الكاتبة ، ص 1051 .
- الجريدة الرسمية ، السنة الثامنة ، الصادرة بتاريخ 30 يوليو 1971 ، وزارة المالية ، قرار وزاري مشترك مؤرخ في 18 صفر 1391 هـ ، الموافق 14 أبريل سنة 1971 ، يتضمن تعديل القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 11 رمضان عام 1390 هـ الموافق 10 نوفمبر 1970 والمتضمن انشاء لجان متساوية الأعضاء لأسلاك الملحقين الإداريين والأعوان الضاربين على الآلة الكاتبة وأعوان المكاتب وأعوان المصالح ، ص 1059 .
- الجريدة الرسمية ، السنة الثامنة ، الصادرة بتاريخ 3 غشت 1971 ، وزارة المالية : قرار وزاري مشترك مؤرخ في 11 صفر 1391 هـ الموافق 7 أبريل 1971 يتعلق بلجنة دراسة كيفية التعويضات بشأن المناجم ، ص 1065 .
- الجريدة الرسمية ، السنة الثامنة ، الصادرة بتاريخ 6 غشت 1971 ، رئاسة مجلس الوزراء : ص 1075 .
- أ - قرار مؤرخ في 5 ربيع الثاني عام 1391 هـ الموافق 29 مايو 1971 ، يتضمن تحديد تأليف لجنة ترسيم العمال المهنيين من الصنف الأول .
- ب - قرار مؤرخ في 5 ربيع الثاني عام 1391 هـ الموافق 29 مايو 1971 ، يتضمن تحديد تأليف لجنة ترسيم الأعوان الضاربين على الآلة الكاتبة المتخرجين .
- ج - قرار مؤرخ في 5 ربيع الثاني عام 1391 هـ الموافق 29 مايو 1971 ،

- يتضمن تحديد تأليف لجنة ترسيم العمال المهنيين من الصنف الثاني .
- د - قرار مؤرخ في 5 ربيع الثاني عام 1391 هـ الموافق 29 مايو 1971 ، يتضمن تحديد تأليف لجنة ترسيم العمال المهنيين من الصنف الثالث .
- هـ - رئاسة مجلس الوزراء : قرار مؤرخ في 5 ربيع الثاني عام 1391 هـ الموافق 29 مايو 1971 يتضمن تحديد تأليف لجنة ترسيم سائق السيارات من الصنف الثاني ، ص 1076 .
- و - قرار مؤرخ في 5 ربيع الثاني عام 1391 هـ الموافق 29 مايو 1971 ، يتضمن تحديد تأليف لجنة ترسيم أعوان المصالح ، ص 1076 .
- الجريدة الرسمية ، السنة الثامنة ، العدد 68 ، الصادر بتاريخ 20 غشت 1971 وزارة التجارة : مرسوم رقم 71 - 206 مؤرخ في 14 جمادى الثانية 1391 هـ الموافق 5 غشت 1971 يتضمن احداث لجنة وطنية للأسعار ، ص 1141 .
- الجريدة الرسمية ، العدد 68 ، الصادر بتاريخ 20 غشت سنة 1971 ، وزارة المالية ، مرسوم رقم 71 - 210 مؤرخ في 14 جمادى الثانية 1391 هـ الموافق 5 غشت سنة 1971 يتضمن احداث مجلس التأمينات (واللجنة التقنية للتأمينات) ، ص 1143 .
- الجريدة الرسمية ، العدد 69 ، الصادر بتاريخ 24 غشت سنة 1971 ، وزارة المالية ، مرسوم رقم 71 - 212 مؤرخ في 14 جمادى الثانية عام 1391 هـ ، الموافق 5 غشت 1971 يتلق بتدخل اللجنة التقنية للتأمينات وسيورها ، ص 1153 .
- الجريدة الرسمية ، العدد 74 ، الصادر بتاريخ 10 سبتمبر 1971 ، وزارة الداخلية : قرارات مؤرخة في 9 - 17 - 23 ربيع الثاني عام 1391 هـ الموافق 2 و 10 و 16 يونيو 1971 :
- أ - يتضمن المصادقة على القوانين الداخلية للجان المتساوية الأعضاء لأسلاك الأعوان التقنيين المتخصصين للمواصلات والأعوان التقنيين للمواصلات ومراقبي المواصلات وسائقي السيارات .
- ب - قرار مؤرخ في 18 ربيع الثاني 1391 هـ الموافق 11 يونيو 1971 يتضمن تحديد تأليف لجنة ترسيم ضباط الحماية المدنية .
- ج - قرار مؤرخ في 18 ربيع الثاني عام 1391 هـ الموافق 11 يونيو سنة 1971 يتضمن تحديد تأليف لجنة ترسيم ضباط الصف التابعين للحماية المدنية .

الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 14 سبتمبر 1971 ، وزارة الداخلية : قرار مؤرخ في 18 ربيع الثاني عام 1391 هـ الموافق 11 يونيو سنة 1971 يتضمن تحديد تأليف لجنة ترسيم الاطفائيين التابعين للحماية المدنية ، ص 1242 .

الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 21 سبتمبر 1971 ، وزارة الدفاع الوطني ، قرار مؤرخ في 28 ربيع الثاني عام 1391 هـ الموافق 21 يونيو 1971 يتضمن تعديل تأليف اللجنة الخاصة التابعة للجيش الوطني الشعبي المكلفة باعداد البطاقات الشخصية للمشاركة في كفاح التحرير الوطني ، ص 1267 .

الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 24 سبتمبر 1971 ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي : بموجب القرار المؤرخ في 4 رجب 1391 هـ الموافق 25 غشت سنة 1971 يتضمن تدابير التعريب في مؤسسات التعليم العالي ، أنشئت لجنة التعريب الدائمة بمقتضى المادة 9 وذلك في الباب الخامس ، ص 1286 .

الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 28 سبتمبر 1971 ، وزارة الشؤون الخارجية ، ص 1319 :

أ - قرار مؤرخ في 24 رجب 1391 هـ الموافق 14 ديسمبر 1971 يتضمن تكوين لجنة الامتحان للترسيم في سلك الوزراء المفوضين والمستشارين وكتاب الشؤون الخارجية .

ب - قرار مؤرخ في 24 رجب 1391 هـ الموافق 14 سبتمبر 1971 يتضمن تكوين لجنة الامتحان للترسيم في سلك الملحقين للشؤون الخارجية .

ج - قرار مؤرخ في نفس التاريخ بالنسبة لـ (أ ، ب) يتضمن تكوين لجنة الامتحان للترسيم في سلك الكتاب القنصليين للشؤون الخارجية .

د - قرار مؤرخ في نفس التاريخ بالنسبة لـ (أ ، ب ، ج) يتضمن تكوين لجنة المسابقة للتعين في وظيفة ملحق للشؤون الخارجية .

هـ - قرار مؤرخ في نفس التاريخ بالنسبة لـ (أ ، ب ، ج ، د) يتضمن تكوين لجنة المسابقة للتعين في وظيفة كتاب قنصلي للشؤون الخارجية ، ص 1320 .

الجريدة الرسمية ، العدد 80 الصادر أول أكتوبر 1971 ، وزارة الدولة المكلفة

- بالنقل ، مرسوم مؤرخ في 7 شعبان 1391 هـ الموافق 27 سبتمبر 1971 يتضمن تعيين رئيس لجنة التوجيه والمراقبة لشركة العمل الجوي ، ص 1331 .
- الجريدة الرسمية ، العدد 83 ، الصادر بتاريخ 12 أكتوبر 1971 ، اتفاقات دولية : أمر رقم 71 - 63 مؤرخ في 2 شعبان عام 1391 هـ الموافق 22 سبتمبر سنة 1971 يتضمن المصادقة على الاتفاق المتعلق باحداث لجنة جزائرية نيجرية للتعاون الاقتصادي والثقافي والعلمي والتقني ، والموقع بالجزائر في 27 يوليو 1971 ، ص 1366 .
- الجريدة الرسمية ، قرار مؤرخ في 24 رجب عام 1391 هـ الموافق 14 سبتمبر 1971 يتضمن تشكيل لجنة الترسيم للكتاب الاداريين المترنين التابعين لوزارة الفلاحة والاصلاح الزراعي ، ص 1368 - ص 1369 .
- قرار مؤرخ في 24 رجب عام 1391 هـ الموافق 14 سبتمبر 1971 يتضمن تشكيل لجنة الترسيم للأعوان الاداريين المترنين لوزارة الفلاحة والاصلاح الزراعي .
- قرار مؤرخ في 24 رجب عام 1391 هـ الموافق 14 سبتمبر 1971 يتضمن تشكيل لجنة الترسيم للأعوان الضاريين على الآلة الكاتبة المترنين التابعين لوزارة الفلاحة والاصلاح الزراعي .
- قرار مؤرخ في 24 رجب 1391 هـ الموافق 14 سبتمبر 1971 يتضمن تشكيل لجنة الترسيم لأعوان المكتب المترنين التابعين لوزارة الفلاحة والاصلاح الزراعي .
- الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 15 أكتوبر 1971 ، وزارة الشؤون الخارجية ، ص 1379 .
- قرار مؤرخ في 30 رجب 1391 هـ الموافق 20 سبتمبر 1971 يتضمن تعديل القرار المؤرخ في 24 رجب 1391 هـ الموافق 14 سبتمبر 1971 والمتضمن تكوين لجنة امتحان للترسيم في سلك الوزراء المفوضين والمستشارين وكتاب الشؤون الخارجية .
- قرار مؤرخ في 30 رجب 1391 هـ الموافق 20 سبتمبر 1971 يتضمن تعديل القرار المؤرخ في 24 رجب 1391 هـ الموافق 14 سبتمبر 1971 والمتضمن تكوين لجنة المسابقة للتعيين في وظيفة كاتب للشؤون الخارجية .
- الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 19 نوفمبر 1971 وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، ص 1585 .

- قرار مؤرخ في 22 شعبان 1391 هـ الموافق 12 أكتوبر 1971 يتضمن احداث لجنة دائمة للتعريب بالجامعات .
- قرار مؤرخ في 6 رمضان 1391 هـ الموافق 25 أكتوبر 1971 يتضمن كيفيات تسيير اللجنة الوطنية للمعادلة ولجانها التقنية الفرعية .
- الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 30 أكتوبر 1971 ، بموجب الأمر رقم 71 - 73 المؤرخ في 20 رمضان عام 1391 هـ الموافق 8 نوفمبر 1971 والمتضمن الثورة الزراعية ، أنشئت اللجنة الوطنية للثورة الزراعية وذلك بمقتضى المادة 244 ، ص 1666 ، أنشئت لجان الطعن للولايات وذلك في الفصل الثاني ، ص 1667 .
- الجريدة الرسمية ، الصادرة في 7 ديسمبر 1971 ، وزارة الفلاحة والاصلاح الزراعي ، ص 1679 :
- قرار مؤرخ في 17 ذي الحجة عام 1389 هـ الموافق 23 فبراير 1970 ، يتضمن تحديد تأليف لجنة الترسيم للأعوان التقنيين الاختصاصيين في الفلاحة .
- قرار مؤرخ في 30 ربيع الأول عام 1390 هـ الموافق 4 يونيو سنة 1970 ، يتضمن تحديد تأليف لجنة ترسيم حراس الغابات .
- الجريدة الرسمية ، العدد 100 ، الصادر بتاريخ 10 ديسمبر 1971 ، وزارة الفلاحة والاصلاح الزراعي : مرسوم رقم 71 - 285 المؤرخ في 15 شوال 1391 هـ الموافق 3 ديسمبر 1971 يتضمن تشكيل اللجنة الوطنية للثورة الزراعية ، ص 1714 .
- الجريدة الرسمية ، العدد 102 ، الصادر بتاريخ 14 ديسمبر 1971 وزارة المالية ، ص 1769 .
- قرار مؤرخ في 25 رمضان 1391 هـ الموافق 13 نوفمبر 1971 يتضمن تحديد تأليف لجنة ترسيم المفتشين الرئيسيين للخزينة المترنين .
- قرار مؤرخ في 25 رمضان 1391 هـ الموافق 13 نوفمبر 1971 يتضمن تحديد تأليف لجنة ترسيم المفتشين الرئيسيين للضرائب المترنين .
- قرار مؤرخ في 25 رمضان 1391 هـ الموافق 13 نوفمبر 1971 يتضمن تحديد تأليف لجنة ترسيم المفتشين الرئيسيين لأملاك الدولة المترنين .
- قرار مؤرخ في 25 رمضان 1391 هـ الموافق 13 نوفمبر 1971 يتضمن تحديد تأليف

لجنة ترسيم المفتشين الرئيسيين للجمارك المترنين ، ص 1770 .
الجريدة الرسمية ، العدد 103 ، الصادر بتاريخ 17 ديسمبر 1971 ، وزارة الداخلية ،
ص 1779 .

- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 9 رمضان عام 1391 هـ الموافق 28 أكتوبر 1971 ،
يتضمن احداث لجنة طبية خاصة للأمن الوطني .

- وزارة الفلاحة والاصلاح الزراعي ، ص 1780 .

- قرار مؤرخ في 17 ذي الحجة عام 1389 هـ الموافق 23/2/1970 يتضمن تحديد
تأليف لجنة الترسيم للأعوان التقنيين في الفلاحة .

- قرار مؤرخ في 30 ربيع الأول 1390 هـ الموافق 4 يوليو 1970 يتضمن تحديد
تأليف لجنة ترسيم رؤساء المناطق ، ص 1781 .

الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 19 يناير 1971 وزارة الفلاحة والاصلاح
الزراعي ، قرار وزاري مشترك مؤرخ في 2 ذي القعدة 1390 هـ الموافق 29 ديسمبر
1970 يتضمن احداث لجان متساوية الأعضاء لموظفي وزارة الفلاحة والاصلاح
الزراعي ، ص 117 .

الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 22 يناير 1971 ، قرار مؤرخ في 23 ذي القعدة
1390 هـ الموافق 19 يناير 1971 يتضمن انشاء لجان انتخابية ، ص 126 .

الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 12 فبراير 1971 ، وزارة الفلاحة والاصلاح
الزراعي ، قرار مؤرخ في 24 ذي القعدة عام 1390 هـ الموافق 20 يناير 1971
يتضمن اللجان المتساوية الأعضاء التابعة لوزارة الفلاحة والاصلاح الزراعي ، ص
209 .

الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 5 مارس 1971 ، وزارة الصحة العمومية ، قرار
مؤرخ في 12 ذي الحجة عام 1390 هـ الموافق 8 فبراير سنة 1971 ، يتضمن احداث
لجنة مركزية استشارية ولجان استشارية للمراكز الاستشفائية والجامعية ، ص 283 .

الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 19 مارس 1971 ، وزارة المالية : قرار وزاري
مشترك مؤرخ في 11 رمضان عام 1390 هـ الموافق 10 نوفمبر 1970 ، يتضمن احداث
أو انشاء لجان متساوية الأعضاء لأسلاك الملحقين الإداريين والأعوان الإداريين

والأعوان الضارين على الآلة الكاتبة وأعوان المكاتب وأعوان المصالح ، ص 320 .
الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 2 أبريل 1971 ، وزارة البريد والمواصلات : قرار
مؤرخ في 6 محرم عام 1391 هـ الموافق 3 مارس 1971 ، يتضمن تكوين اللجان
المتساوية الأعضاء لأسلاك موظفي وزارة البريد والمواصلات ، ص 363 .
الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 2 أبريل 1971 ، وزارة الشبيبة والرياضة ، قرار
مؤرخ في 24 ذي الحجة 1390 هـ الموافق 20 فبراير 1971 يتضمن تأليف
اللجنة المتساوية الأعضاء لسلك الكتاب الإداريين لوزارة الشبيبة والرياضة ، ص
370 .

الجريدة الرسمية ، العدد 28 ، الصادر بتاريخ 6 أبريل سنة 1971 ، وزارة التعليم
العالي والبحث العلمي : قرار مؤرخ في 27 ذي الحجة عام 1390 هـ الموافق 23 فبراير
1971 يتضمن تأسيس لجنة استشارية لتسوية المنازعات المتعلقة بالصفقات العمومية
المبرمة من قبل وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بالطرق الودية ، ص 374 .
الجريدة الرسمية ، العدد 34 ، الصادر بتاريخ 27 أبريل 1971 ، وزارة الصناعة
والطاقة : قرار مؤرخ في 11 محرم 1391 هـ الموافق 8 مارس 1971 ، يتضمن تأليف
بعض اللجان المتساوية الأعضاء ، ص 527 .
الجريدة الرسمية ، العدد 36 ، الصادرة بتاريخ 4 مايو 1971 . وزارة الصحة
العمومية : قرار وزاري مشترك مؤرخ في 22 محرم عام 1391 هـ الموافق 19 مارس
1971 يتضمن احداث لجان متساوية الأعضاء لوزارة الصحة العمومية ، ص 547 .
الجريدة الرسمية ، العدد 41 ، الصادر بتاريخ 21 مايو 1971 ، بموجب الأمر رقم
71 - 29 المؤرخ في 18 ربيع الأول عام 1391 هـ الموافق 13 مايو سنة 1971 ،
يتضمن احداث المكتب الوطني للموانيء ، أنشئت اللجنة الاستشارية وذلك بمقتضى
المادة 15 ، ص 636 .

الجريدة الرسمية ، العدد 43 ، الصادر بتاريخ 28 مايو سنة 1971 ، وزارة الشؤون
الخارجية : قرار مؤرخ في 16 ربيع الأول عام 1391 هـ الموافق 11 مايو سنة
1971 ، تحديد تأليف اللجان المتساوية الأعضاء لأسلاك وزارة الشؤون الخارجية ،
ص 670 .

الجريدة الرسمية ، العدد 47 ، الصادر بتاريخ 11 يونيو 1971 ، وزارة العدل مرسوم رقم 71 - 156 مؤرخ في 10 ربيع الثاني عام 1391 هـ الموافق 3 يونيو 1971 يتعلق باللجان والاجراءات الخاصة باعادة انشاء عقود الحالة المدنية ، ص 756 .
الجريدة الرسمية ، العدد 51 ، الصادر بتاريخ 22 يونيو 1971 ، وزارة الداخلية ، ص 861 .

- قرار مؤرخ في 13 صفر 1391 هـ الموافق 9 أبريل 1971 ، يتضمن تأليف اللجان لمساوية الأعضاء المحدثه لدى المديرية العامة للإصلاح الإداري والشؤون العامة (المصلحة الوطنية للحماية المدنية) وزارة الداخلية .

- ص 863 ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي :
- قرار مؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1390 هـ الموافق 26 يناير 1971 ، يتضمن احداث مكتب للمناقصات ولجنة لفتح المظاريف بوزارة التعليم العالي والبحث العلم .

- ص 865 ، وزارة الأشغال العمومية والبناء :
- قرار مؤرخ في 25 محرم 1391 هـ الموافق 22 مارس 1971 يتضمن تعديل القرار المؤرخ في 18 رمضان 1387 هـ الموافق 19 ديسمبر سنة 1967 والمتضمن تأسيس اللجنة الاستشارية المكلفة بتسوية المنازعات المتعلقة بالصفقات العمومية المبرمة من طرف وزارة الأشغال العمومية والبناء بطريق التراضي .

الجريدة الرسمية ، العدد 52 ، الصادر بتاريخ 25 يونيو 1971 ، وزارة الدفاع الوطني ، ص 874 .

- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 18 محرم عام 1391 هـ الموافق 15 مارس 1971 يتضمن تنظيم لجنة الدراسة لاستغلال الأرصاد الجوية والطيران .

- ص 875 ، قرار وزاري مشترك مؤرخ في 18 محرم عام 1391 هـ الموافق 15 مارس 1971 ، يتضمن تنظيم لجنة المستخدمين التقنيين للطيران .

الجريدة الرسمية ، العدد 53 ، الصادر بتاريخ 29 يونيو 1971 ، ص 886 : وزارة الداخلية : قرار مؤرخ في 19 صفر 1391 هـ الموافق 15 أبريل 1971 ، يتضمن احداث لجان وزارية مشتركة متساوية الأعضاء لأسلاك الإدارة العامة التي لايتجاوز عدد موظفيها 20 عونا .

الجريدة الرسمية ، السنة التاسعة ، العدد الثالث ، الصادر بتاريخ 11 يناير سنة 1972 ، كتابة الدولة للتخطيط ، قرار مؤرخ في 10 ذي القعدة 1391 هـ الموافق 28 ديسمبر 1971 يتضمن تأليف اللجان المتساوية الأعضاء المختصة ببعض أسلاك الموظفين في كتابة الدولة للتخطيط ، ص 35 .

الجريدة الرسمية ، العدد الرابع ، بتاريخ 14 يناير 1971 ، وزارة الشؤون الخارجية : بموجباً بموجباً قرار مؤرخ في 4 ذي القعدة 1391 هـ الموافق 22 ديسمبر 1971 يتضمن تكوين لجنة الامتحان المهني للتعين في رتبة ملحق للشؤون الخارجية ، ص 40 .

الجريدة الرسمية ، العدد العاشر ، الصادر بتاريخ 4 فبراير 1972 ، وزارة العدل : قرار وزاري مشترك مؤرخ في 27 شوال 1391 هـ الموافق 15 ديسمبر 1971 ، يتضمن تكوين اللجان المتساوية الأعضاء لبعض أسلاك موظفي وزارة العدل ، ص 148 .

الجريدة الرسمية ، العدد العاشر ، الموافق 4 فبراير 1972 ، وزارة الأشغال العمومية والبناء ، قرار مؤرخ في 20 شوال 1391 هـ الموافق 8 ديسمبر 1971 يتضمن تأليف لجنة الترسيم الخاصة بالأعوان الإداريين ، ص 149 .

الجريدة الرسمية ، العدد 12 ، الصادر بتاريخ 11 فبراير 1972 ، وزارة المالية ، ص 167 :

أ - قرار مؤرخ في 13 ذي القعدة 1391 هـ الموافق 31 ديسمبر 1971 ، يتضمن تعيين أعضاء الترسيم الخاصة بالكتاب الإداريين المترنين .

ب - قرار مؤرخ في 13 ذي القعدة 1391 هـ الموافق 31 ديسمبر 1971 ، يتضمن تعيين أعضاء لجنة الترسيم الخاصة بالملحقين الإداريين المترنين .

الجريدة الرسمية ، العدد 16 ، الصادر بتاريخ 22 فبراير 1972 ، وزارة العدل ، ص 193 ، 194 : وزارة العدل : بمناسبة صدور قانون تنظيم السجون وذلك بموجب الأمر 72 - 2 المؤرخ في 25 ذي الحجة 1391 هـ الموافق 10 فبراير 1972 والأمر رقم 72 - 3 المؤرخ في 25 ذي الحجة 1391 هـ الموافق 10 فبراير 1972 ، والمتعلق بحماية الطفولة والمراهقة . نص المادة 6 المدرجة في الفصل الخاص بـ (مؤسسات الدفاع الاجتماعي) على إنشاء لجنة التنسيق .

الجريدة الرسمية ، العدد 16 ، الصادر بتاريخ 25 فبراير 1972 ، وزارة الأخبار

والثقافة : ص 218 :

أ - قرار مؤرخ في 38 ذي القعدة 1391 هـ الموافق 15 جانفي 1972 ، يتضمن تأليف لجنة ترسيم الملحقين الإداريين .

ب - قرار مؤرخ في 28 ذي القعدة 1391 هـ الموافق 15 جانفي 1972 ، يتضمن تأليف لجنة ترسيم مساعدي الأبحاث في الآثار والمحفوظات والمكتبات والمتاحف .

الجريدة الرسمية ، العدد 18 ، الصادر بتاريخ 3 مارس 1972 ، ص 237 ، وزارة العدل : بمقتضى الأمر رقم 72 - 2 المؤرخ في 25 ذي الحجة 1391 هـ الموافق 10 فبراير 1972 ، والمتضمن قانون تنظيم السجون وإعادة تربية المساجين صدر قرار مؤرخ في 8 محرم 1392 هـ الموافق 23 فيفري 1972 يحدد بموجبه تشكيل واختصاصات لجان الترتيب والتأديب لمؤسسات السجون .

الجريدة الرسمية ، العدد 20 ، الصادر بتاريخ 10 مارس 1972 ، ص 277 : وزارة الأخبار والثقافية :

أ - قرار لمؤرخ في 28 ذي القعدة 1391 هـ الموافق 15 يناير 1972 ، يتضمن تأليف لجنة ترسيم الملحقين بالأبحاث في الآثار والمحفوظات والمكتبات والمتاحف .

ب - قرار مؤرخ في 28 ذي القعدة 1391 هـ الموافق 15 يناير 1972 يتضمن تأليف لجنة ترسيم عارضي الأفلام .

ج - قرار مؤرخ في 28 ذي القعدة 1391 هـ الموافق 15 يناير 1972 يتضمن تأليف لجنة ترسيم الأعوان التقنيين للهندسة الصوتية .

د - قرار مؤرخ في 28 ذي القعدة 1391 هـ الموافق 15 يناير 1972 يتضمن تأليف لجنة ترسيم الأعوان المختزلين الضارين على الآلة الكاتبة .

الجريدة الرسمية ، العدد 20 ، الصادر بتاريخ 10 مارس 1972 ، ص 281 كتابة الدولة للتخطيط :

أ - قرار مؤرخ في 4 ذي الحجة 1391 هـ الموافق 20 يناير 1972 يتضمن تأليف لجنة ترسيم مهندسي الدولة الإحصائيين والاقتصاديين ومهندسي تطبيق الإحصاءات .

ب - قرار لمؤرخ في 4 ذي الحجة 1391 هـ الموافق 20 يناير 1972 يتضمن تأليف لجنة ترسيم مساعدتي الأعمال الإحصائية .

الجريدة الرسمية ، العدد 20 ، الصادر بتاريخ 21 أبريل 1972 ، ص 415 وزارة الدفاع الوطني ، قرار وزاري مشترك مؤرخ في أول صفر 1392 هـ الموافق 16 أبريل 1972 يتضمن أحداث لجنة متساوية الأعضاء خاصة بالموظفين المدنيين لدى وزارة الدفاع الوطني .

الجريدة الرسمية ، العدد 31 ، الصادر بتاريخ 7 أبريل 1972 ، ص 461 كتابة الدولة للتخطيط : قرار وزاري مشترك مؤرخ في 18 ذي الحجة 1391 هـ الموافق 3 فبراير 1972 يتضمن أحداث لجنة متساوية الأعضاء لسلك أعوان المكتب .

الجريدة الرسمية ، العدد 32 ، الصادر في 21 أبريل 1972 ، ص 469 ، وزارة الشؤون الخارجية : مرسوم رقم 72 - 100 مؤرخ في 4 ربيع الأول عام 1392 هـ الموافق 18 أبريل 1972 يتضمن أحداث لجنة وطنية مكلفة بتحضير الجمعية العامة لمجلس محافظي البنك الإفريقي للتنمية .

الجريدة الرسمية ، العدد 45 ، الصادر في 6 يونيو 1972 ، ص 666 ، وزارة الداخلية : قرار مؤرخ في 4 ذي القعدة 1391 هـ الموافق 22 ديسمبر 1971 يتضمن تأليف اللجنة المتساوية الأعضاء لسلك مفتشي المواصلات الوطنية .

الجريدة الرسمية ، العدد 53 ، الصادر بتاريخ 24 يوليو 1972 ، وزارة الأخبار والثقافة :

أ - قرار مؤرخ في 5 ذي الحجة 1391 هـ الموافق 21 يناير 1972 يتضمن أحداث لجنة لترسيم المستشارين بالأخبار .

ب - قرار مؤرخ في 5 ذي الحجة 1391 هـ الموافق 21 يناير 1972 يتضمن أحداث لجنة لترسيم المستشارين الثقافيين .

ج - قرار مؤرخ في 5 ذي الحجة 1391 هـ الموافق 21 يناير 1972 يتضمن أحداث لجنة لترسيم المساعدين المسؤولين عن الوثائق .

د - قرار مؤرخ في 5 ذي الحجة 1391 هـ الموافق 21 يناير 1972 يتضمن أحداث لجنة لترسيم الملحقين الصحافيين .

هـ - قرار مؤرخ في 5 ذي الحجة 1391 هـ الموافق 21 يناير 1972 يتضمن

احداث لجنة لترسيم الملحقين الثقافيين .

الجريدة الرسمية ، العدد 59 ، الصادر بتاريخ 25 يوليو 1972 ، ص 819 وزارة الشؤون الخارجية : قرار وزاري مشترك مؤرخ في أول جمادى الأولى عام 1392 هـ الموافق 12 يوليو 1972 يتضمن انشاء لجنة متساوية الأعضاء مختصة بسلك سائقي السيارات .

الجريدة الرسمية ، العدد 62 الصادر في 4 غشت 1972 ، ص 950 ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي : قرار وزاري مشترك مؤرخ في 27 ربيع الثاني عام 1392 هـ الموافق 9 يونيو 1972 يتضمن احداث لجنة متساوية الأعضاء مختصة ببعض أسلاك موظفي وزارة التعليم العالي والبحث العلمي .

الجريدة الرسمية ، العدد 63 ، الصادر في 8 غشت سنة 1972 ، ص 977 ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي : مرسوم رقم 72 - 160 مؤرخ في 16 جمادى الثانية 1392 هـ الموافق 27 يوليو 1972 يتضمن تحديد تأليف اللجنة الوطنية للمنح الجامعية المستفاد منها في الخارج .

أ - الجريدة الرسمية ، العدد 66 ، الصادر بتاريخ 18 غشت عام 1972 ، ص 1054 :
اتفاق بين حكومة الجمهورية الجزائرية وحكومة الجمهورية الهنغارية الشعبية يتعلق بانشاء لجنة مختلطة للتعاون الاقتصادي والعلمي والتقني .
ب - اتفاق يتعلق بانشاء لجنة مختلطة في الجمهورية الجزائرية وجمهورية الكرون الفيدرالية .

الجريدة الرسمية ، العدد 76 ، الصادر في 22 سبتمبر 1972 ، ص 1190 وزارة الأخبار والثقافة : قرار مؤرخ في 2 جمادى الثانية 1392 هـ الموافق 18 يوليو 1972 ، يتضمن احداث لجنة لترسيم المحافظين المكلفين بالأبحاث في الآثار والمحفوظات المكتبات والمتاحف .

الجريدة الرسمية ، العدد 80 ، الصادر في 6 أكتوبر 1972 ، ص 1237 ، وزارة الشؤون الخارجية :

أ - قرار مؤرخ في 7 شعبان 1392 هـ الموافق 15 سبتمبر 1972 يتضمن تأليف لجنة الامتحان للترسيم في سلك الوزراء المفوضين والمستشارين وكتاب الشؤون الخارجية .

ب - قرار مؤرخ في 7 شعبان 1392 هـ الموافق 15 سبتمبر سنة 1972 يتضمن تأليف لجنة المسابقة .

الجريدة الرسمية ، العدد الثاني ، الصادر بتاريخ 5 يناير 1973 ، وزارة الدولة المكلفة بالنقل : قرار يتعلق بتنظيم وتسيير لجان العقوبات الخاصة بمسائل النقل البري .

الجريدة الرسمية ، العدد 19 ، الصادر بتاريخ 6 مارس 1973 ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي : مرسوم رقم 73 - 43 مؤرخ في 25 محرم عام 1393 هـ الموافق 28 فبراير 1973 يتضمن احداث لجنة مكلفة بتوحيد جهاز التكوين العالي والمتخصص تحت اشراف وزارة التعليم العالي والبحث العلمي .

الجريدة الرسمية ، العدد 20 ، الصادر بتاريخ 9 مارس 1973 ، وزارة الأشغال العمومية والبناء : مرسوم رقم 73 - 43 مؤرخ في 25 محرم عام 1393 هـ الموافق 28 فبراير 1973 يتضمن احداث لجنة استشارية لتهيئة المناطق الصناعية .

الجريدة الرسمية ، السنة العاشرة ، الصادرة بتاريخ 7 غشت 1973 ، أمر رقم 73 - 44 مؤرخ في 25 جمادى الثانية عام 1393 هـ الموافق 25 يوليو 1973 يتضمن احداث هيئة وطنية للبحث العلمي .

الجريدة الرسمية ، العدد 71 ، الصادر بتاريخ 4 سبتمبر 1973 ، رئاسة مجلس الوزراء : مرسوم رقم 73 - 147 ، الموافق 10 غشت 1973 يتضمن احداث اللجنة الوطنية للتشريع .

الجريدة الرسمية ، العدد 95 الصادر بتاريخ 27 نوفمبر 1973 ، أمر رقم 73 - 63 بتاريخ 21 نوفمبر 1973 ، يتضمن احداث المجلس الوطني للتجارة الداخلية .

الجريدة الرسمية ، العدد 96 ، الصادر لفي 30 نوفمبر 1973 ، مرسوم رقم 73 - 180 ، الموافق 21 نوفمبر 1973 ، يتضمن انشاء مجلس أعلى للخدمة الوطنية .

الجريدة الرسمية ، أمر رقم 74 - 63 مؤرخ في 10 يونيو 1974 يتضمن القانون الأساسي لمكاتب الترقية والتسيير العقاري . (العدد رقم 49 الصادر بتاريخ 18 يونيو 1974 .

الجريدة الرسمية ، العدد 41 ، الصادر بتاريخ 18 يونيو 1974 ، أمر رقم 74 - 65 المؤرخ في 10 يونيو 1974 يتضمن احداث هيئة وطنية خاصة بطب العمل .

الجريدة الرسمية ، مرسوم رقم 74 - 75 ، مؤرخ في 3 ربيع الثاني عام 1394 هـ

الموافق 25 أبريل 1974 يتضمن تأسيس مجلس استشاري للمحفوظات الوطنية .
الجريدة الرسمية ، مرسوم رقم 74 - 76 ، المؤرخ في 3 ربيع الثاني عام 1394 هـ
الموافق 25 أبريل 1974 يتضمن تأسيس مجلس استشاري للمركز الوطني للدراسات
التاريخية .

الفهرس

- تمهيد 5

الباب الأول

- التنظيم الاستشاري القانوني بصفة عامة 17

- منهجية البحث 19

الفصل الأول

- الاستشارة والمشورة في النظام الاسلامي

وقبل الاسلام 27

المبحث الأول

- الاستشارة والمشورة في النظم السياسية العربية قبل الاسلام 29

- الممالك العربية القديمة 29

- النظام السياسي للعشيرة العربية القديمة 32

- نظام حكم المدينة (مكة) 35

- آيات عن الشورى في الرسائل السابقة 37

المبحث الثاني

- مبدأ الشورى في الاسلام 39

- مكانة العقل الجماعي في التشريع الاسلامي 40

- قياس القواعد 40

المبحث الثالث

- موضوعات الشورى 48

المبحث الرابع

- 50 - كيفية إجراء الشورى
- 51 - الشورى في الاسلام أهم أسس الحكومة
- 54 - الشورى وشخصية الأمة ومصلحتها العامة
- 57 - وحدة الغاية من الحاكم والمحكوم
- 60 - قاعدة وضع الرجل المناسب في المكان المناسب

المبحث الخامس

- 63 - مدى وجوب الشورى (حجة الشورى)
- 64 - العقول بأن الشورى واجبة
- 66 - قوة حجة الشورى في القرآن
- 73 - ترك المشاورة موجب العزل رئيس الدولة
- 73 - تعليل أهمية المشورة

المبحث السادس

- 74 - في أي شيء تجرى الشورى ؟ ومن هم أهل الشورى
- 74 - أهل الشورى

الفصل الثاني

- 81 - الهيئات الاستشارية في القانون الجزائري

المبحث الأول

- 83 - الهيئات الاستشارية
- 83 - غموض كلمة مشورة
- 84 - تعريف الهيئات الاستشارية
- 89 - مفهوم الادارة الاستشارية عند هوريو
- 91 - أهمية الاستشارة وضرورتها
- 95 - الاستشارة والأنظمة الحديثة
- 98 - طبيعة الاستشارة القانونية
- 102 - عناصر العمل الاستشاري

- سلطة المشورة 103
- العلاقات الاستشارية والوظيفية 106

المبحث الثاني

- أهمية التنظيم الاستشاري 108
- ماهية التنظيم 116
- المدرسة الكلاسيكية التقليدية 116
- نقد المدرسة التقليدية 118
- المدرسة السلوكية في التنظيم 119
- بعض المبادئ السلوكية في التنظيم 121
- أنواع التنظيم 123
- إعادة التنظيم 126
- علاقة التنظيم بالاستشارة 128
- الصلة بين التنظيم والاستشارة 130
- التنظيم الرسمي وغير الرسمي 131
- أسس التنظيم 134
- أشكال التنظيم 135
- علاقة السلطة والمشورة 136
- الحدود السليمة بين التنفيذ والاستشارة 137
- العمل الاستشاري في مستوى المصلحة 139
- الشروط الواجب توافرها في المستشار 139
- مبدأ وحدة الأمر 140
- تحقيق التعاون بين السلطة والمشورة 140
- الاستشاريون في المستوى الأعلى وموضوع المركزية 141

الفصل الثالث

- الاستشارة الفنية 143

المبحث الأول

- 145 - الهيئات الاستشارية ذات الطابع الفني
- 146 - التنسيق الداخلي
- 148 - التنسيق على المستوى الاقليمي
- 149 - التنسيق الخارجي
- 150 - تمثيل المصالح
- 150 - تمثيل المصالح كمطلب من مطالب الأفراد
- 151 - ظهور الشروط الملائمة لتمثيل المصالح
- 151 - ظهور التجمعات الخاصة

المبحث الثاني

- 153 - تطور دور الدولة

المبحث الثالث

- 159 - تحقيق تمثيل المصالح عن طريق النشاط الاستشاري
- 161 - التمثيل السياسي للمصالح

المبحث الرابع

- 164 - النشاط الاستشاري وعمومية التمثيل
- الشروط اللازمة لضمان فعالية نشاط الدولة في الميدان
- 165 - الاقتصادي والاجتماعي
- 167 - الأساس الجديد لتمثيل المصالح
- 169 - ضمان حقوق الأفراد

المبحث الخامس

- 171 - الوظيفة الاستشارية وضمان حقوق الموظفين
- 172 - تحقيق فكرة الضمان داخل الوظيفة العمومية
- 175 - تحقيق فكرة الضمان خارج الوظيفة العامة
- 175 - المدى القانوني للاستشارة
- 176 - الاثار القانونية للاستشارة

- النتائج أو الآثار القانونية للعمل الاستشاري اتجاه السلطة المستشارة . . 176
- اقتناع السلطة المستشارة 176
- نتائج المبدأ 177
- الجزاءات وحدودها 178
- الجزاء الذي يقرره القاضي 178
- الالتزامات الإيجابية 179
- العمل الاستشاري تصرف قانوني منفرد 181

المبحث السادس

- الطبيعة الاختيارية أو الإلزامية للتوظيف الاستشارية . . 182
- وحدة آثار العمل الاستشاري الاختياري أو الإلزامي 183
- العمل الاستشاري عمل منفرد 185
- الطابع التنفيذي للعمل الاستشاري 185
- العمل الاستشاري والقرار التنفيذي 186
- النظريات الفقهية 186
- العمل التنفيذي 186
- العمل أو القرار الاستشاري قرار تخيري ملزم 188
- مفهوم القرار والطابع الإلزامي أو التنفيذي 189
- القرار التخييري قرار إلزامي 190

المبحث السابع

- آثار الاستشارة داخل اقتصاد المشورة 192
- إنكار النظام السياسي 192
- المشورة والعلاقات بين الأجهزة السياسية 193
- المظاهر الكلاسيكية لتفوق الحكومة على البرلمان 193
- معطيات النشاط الاستشاري 194

المبحث الثامن

- العلاقات بين الحاكم والمحكوم 198

- الاستشارة وأسس النظام السياسي 199
- حلول الموافقة الاستشارية محل الموافقة السياسية 200
- حقيقة التحول 202

المبحث التاسع

- نكران القانون الاداري 208
- العوارض التي تطرأ على مفهوم القرار الاداري 208
- تحليل القرار القانوني من وجهة نظر الوظيفة الاستشارية 208
- تعارض القرارات الاستشاري والقانوني 209
- شكلية القرار 210
- انعدام الشخص القانوني مصدر القرار الاستشاري 210
- إخضاع القرار إلى نموذج من القواعد 210
- عوارض الاستشارة على التنظيم الاداري 211
- تحديد العلاقات الادارية 213

الفصل الرابع

- الاستشارة في الفقه وبعض النظم المعاصرة 217

المبحث الأول

- الاستشارة في النظام الفرنسي 220
- في المجال التشريعي 222
- الجمعية العمومية للقسم الاستشاري 222
- وظيفة الصياغة والاعداد 223
- دور رئيس هيئة الفتوى والتشريع 224

المبحث الثاني

- الشورى في النظام المصري 227
- تكوين المجلس وهيئاته 228
- وظيفة الافتاء 231
- لجنة رؤساء الادارات 232

233 - الجمعية العمومية للقسم الاستشاري

الفصل الخامس

235 - المبدأ العام للاستشارة القانونية

المبحث الأول

237 - الاجراءات الاستشارية

237 1 - الاستشارة غير الملزمة

237 2 - الاستشارة الاجبارية

238 3 - الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب اتباعه

المبحث الثاني

240 - العلاقات بين التنفيذيين والاستشاريين

240 2 - وظائف التنفيذي والاستشاري

241 2 - السلطة الاستشارية

242 3 - سلطة الخدمة

242 4 - سلطة الرقابة

243 5 - السلطة الوظيفية

244 - الصراع او الخلافات بين الاستشاريين والتنفيذيين

245 - الاستشاري الشخصي

245 - صراع الجزاء والاداريين

246 - أسباب سوء الفهم بين الاداريين والجزاء

247 - الاتجاه نحو التكنوقراطية

248 - القائد الاداري الأمثل

الباب الثاني

249 - الهيئات الاستشارية في الادارة الجزائرية

الفصل الأول

- الهيئات أو الوحدات الاستشارية الجزائرية

251 في نطاق الوظيفة العامة

المبحث الأول

- 253 - أثر الفتوحات الاسلامية على الجزائر

المبحث الثاني

- 257 - طيبة الشورى في المجتمع الجزائري
- 258 - انواع وأصناف الاستشارات في الجزائر

المبحث الثالث

- 261 - دراسة مقارنة للمجلسين الفرنسي والجزائري
- 262 - المجلس الأعلى للوظيفة العمومية الجزائرية
- 262 - تشكيل المجلس الأعلى للوظيفة العمومية
- 263 - نظام تسير وإدارة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية
- 264 - اختصاصات المجلس الأعلى للوظيفة العمومية
- 264 - تكييف طبيعة اختصاصات المجلس

المبحث الرابع

- اللجان الادارية المتساوية الأعضاء
- 266 واللجان الفنية المتساوية الأعضاء
- تشكيل اللجان الادارية المتساوية الأعضاء واللجان الفنية
- 267 المتساوية الأعضاء
- 272 - اختصاصات اللجان المتساوية الأعضاء
- 272 - السلطة المختصة بتأديب الموظفين في التشريع المقارن والتشريع الجزائري
- 276 - طبيعة اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء
- 278 - للادارة سلطة التعين
- 279 - مجلس التأديب
- 282 - مدى مراقبة القضاء لملاءمة القرارات التأديبية

الفصل الثاني

- 285 - المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي
- 287 - اختصاصات المجلس

- الأهمية النسبية لاختصاصات المجلس 287
- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي مستشار الحكومة 290
- الملفات التي تطرح على المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي 293
- دراسة حسابات المؤسسات الوطنية 294
- تسير وتكوين المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي 299
- تعريف التسير 299
- تكوين المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي 302
- تعيين أعضاء المجلس 303
- التمثيل لدى المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي 305

الفصل الثالث

- الولاية والبلدية وهيئتها الاستشارية 309

المبحث الأول

- الولاية 311
- المجلس الشعبي الولائي 316
- لجان المجلس الشعبي للولاية 317
- دورات المجلس الشعبي للولاية 318
- القوة التنفيذية للأعمال الصادرة من المجلس الشعبي للولاية 319
- اختصاصات ووظائف المجلس الشعبي للولاية 321
- دور المجلس الشعبي للولاية في عملية الثورة الزراعية 324
- نظام انتخاب المجلس الشعبي للولاية 328
- عدد أعضاء المجلس الشعبي للولاية 329

المبحث الثاني

- البلدية 331
- نشأة البلدية 336
- دور البلدية 337
- هيئات البلدية وطبيعتها 338

343 - المؤتمر الوطني لرؤساء المجالس الشعبية البلدية

الفصل الرابع

351 - البيروقراطية والاصلاح الاداري

المبحث الاول

354 - البيروقراطية ومفهومها النظري

356 - مفهوم البيروقراطية

362 - البيروقراطية وتطور الفكر التنظيمي

المبحث الثاني

- الاصلاح الاداري

365 - مفهوم الاصلاح الاداري

369 - المبادئ الأساسية للاصلاح الاداري

378 - محكمة العدل الدولية

383 - تخطيط الدراسة

397 - حتمية القرارات الادارية

400 - خاتمة

406 - المراجع

416 - المؤلفات العلمية بالفرنسية

473 - الفهرس

