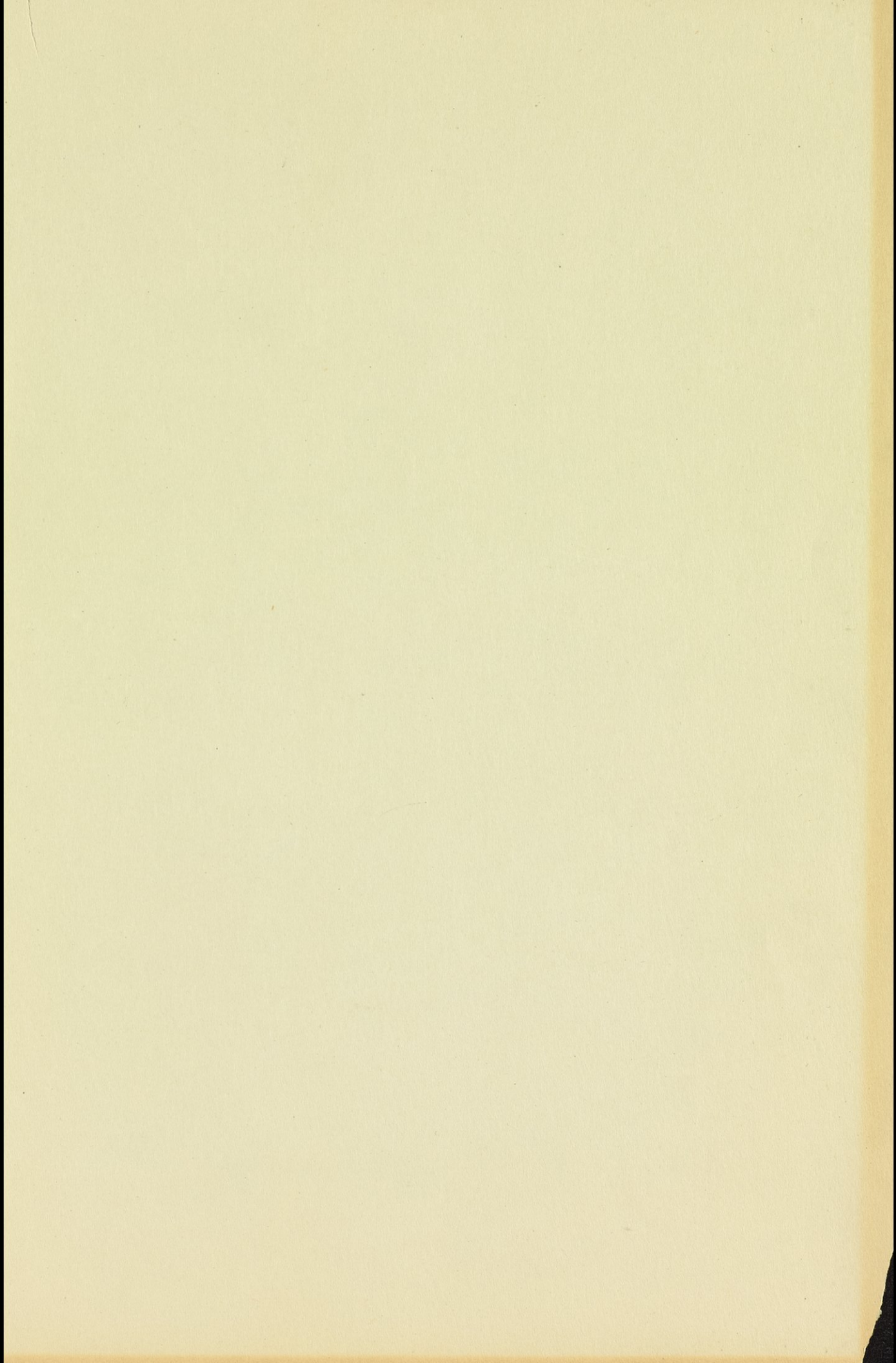


GAYLORD
PAMPHLET BINDER

Manufactured by
GAYLORD BROS. Inc.
Syracuse, N.Y.
Stockton, Calif.

950
Ar11

BOUND
MAR 5 1956



مؤتمر

الأداة الخشبية العربية

القاهرة ١٩٥٥

مطابع دار الكشاف - بيروت

مؤتمر

الادارة العامة للصحة العربي

القاهرة ١٩٥٥

قامت اللجنة الدائمة المنبثقة عن المؤتمر
العربي للادارة العامة لسنة ١٩٥٤ بالتحضير
لهذا المؤتمر والاشراف عليه . وقام باعمال
السكرتيرية للمؤتمر الدكتور ايلي سالم من
دائرة الادارة العامة التابعة للجامعة
الاميركية في بيروت . وكانت الشعبة
المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية
مضيفة المؤتمر .

950

Am 11

مقدمة

دعت اللجنة الدائمة المنبثقة عن مؤتمر الادارة العامة العربي الاول ، بالتعاون مع الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية ، الى مؤتمر اداري ثان عقدته في القاهرة من ١٢ نيسان الى ١٧ منه سنة ١٩٥٥ . وحضر المؤتمر نخبة من كبار رجال الادارة ومن الاساتذة العرب في علم الادارة يمثلون الاردن ، المملكة العربية السعودية ، السودان ، سورية ، العراق ، الكويت ، لبنان ، ليبيا ، ومصر . وقبل انعقاد هذا المؤتمر كانت اللجنة الدائمة قد اجتمعت في بيروت في اول تشرين اول سنة ١٩٥٥ وقررت عقد مؤتمرات سنوية في العواصم العربية لدراسة المشكلات الادارية في العالم العربي ، واختارت القاهرة مكاناً للمؤتمر الثاني المذكور . ثم اقرت برنامجاً للمؤتمر يتألف من الموضوعات التالية :

- (١) المركزية واللامركزية في البلاد العربية
- (٢) طرق اختيار الموظفين في البلاد العربية
- (٣) الاحصاء وطرق تنظيمه في البلاد العربية
- (٤) المؤسسات الاستثمارية شبه الرسمية في العالم العربي .

ورغبة في تسهيل مهمة المؤتمر بين الدول العربية سعت اللجنة الدائمة الى التقرب من الجامعة العربية للتعاون على تنفيذ الغاية المرجوة من عقد مثل هذه المؤتمرات الدراسية . وبناء على طلب اللجنة الدائمة اوفدت الجامعة العربية مندوبين لحضور اجتماعات المؤتمر والاجتماع مع اللجنة الدائمة لدرس تأسيس جمعيات للادارة العامة في البلاد العربية بمؤازرة الجامعة العربية . وقد أدت هذه المشاورات الى نتائج

وافية كما يظهر في توصيات اللجنة الدائمة في آخر هذا التقرير .
وفي ١٢ نيسان أقام المؤتمر حفلته الافتتاحية في مبنى جمعية التشريع والاقتصاد
السيامي بحضور مندوب عن رئيس الحكومة المصرية، وأعضاء المؤتمر الرسميين، وعدد
كبير من رجال الادارة في مصر، والاساتذة، والطلبة، والمحامين ممن يهمهم موضوع
الادارة العامة. وقد تكلم في هذه الحفلة الدكتور محمد علي رشدي نائب رئيس الشعبة
المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية فرحب بالاعضاء، ثم تكلم بمثل الوفود عن أهمية
دراسة الادارة وعن فائدة هذه المؤتمرات التي تتيح المجال لرجال الادارة للتعرف
على نظم ادارية مختلفة تساعد على تفهم المعضلات الادارية التي تواجههم في بلادهم.
وبعد الانتهاء من الحفلة الافتتاحية انقسم المؤتمر الى اربع لجان تدرس كل
منها موضوعاً واحداً من المواضيع الاربعة المذكورة آنفاً. وتابعت اللجان
اعمالها من ١٣ الى ١٧ نيسان، فعقدت كل لجنة خلال هذه المدة اجتماعين او ثلاثة
ووضعت توصياتها الاخيرة ووافق عليها المؤتمر كتوصيات نهائية للدول العربية
المشاركة فيه .

ثم وافق المؤتمر على توصيات اللجنة الدائمة المثبتة في آخر هذا التقرير ، وأوصى
وفد كل دولة عربية بالعمل لتحقيق مقررات اللجنة ، التي تأمل تنفيذها بمؤازرة
الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية ، والجامعة العربية . وقد أبدت هذه
الأخيرة بواسطة ممثليها استعداداً لتشجيع المشروعات الثقافية التي تعمل على
تحسين الادارة العربية .

وكان هذا المؤتمر مثل مؤتمر ١٩٥٤ المنعقد في بيروت ناجحاً للغاية ، من
ناحيتي : الدرس المشبع للموضوعات المطروحة للبحث وتبادل الآراء فيها ، واتخاذ
التوصيات السديدة التي وجهت الى الحكومات العربية . وبات من المنتظر الآن ،
تمشياً مع قرارات اللجنة الدائمة ، ان تتأسس جمعية للادارة العامة في كل دولة
عربية ، تتشاور فيما بينها وتدرس عقد المؤتمرات الادارية القادمة . والى ان يتم
تأليف هذه الجمعيات ، ستتابع اللجنة الدائمة التي تتألف الآن من ممثل عن كل دولة
عربية ، جهودها في تنظيم المؤتمرات القادمة .

ابي سالم
امين سر المؤتمر

تقرير اللجنة الاولى

للمؤتمر الاداري العربي ١٩٥٥

طرق انتقاء الموظفين في البلدان العربية



عقدت اللجنة الاولى ثلاث جلسات في مبنى جمعية التشريع والاقتصاد للسياسي في القاهرة ، الاولى صباح يوم الاربعاء الموافق ١٣ نيسان سنة ١٩٥٥ من الساعة العاشرة الى الواحدة ، والثانية بعد ظهر يوم الخميس الموافق ١٤ نيسان من الساعة الخامسة حتى السابعة ، والثالثة يوم الجمعة الموافق ١٥ نيسان من الرابعة حتى السابعة مساءً .

وقد حضر مناقشات هذه اللجنة كثير من موظفي الحكومة المصرية وبعض المحامين والطلاب في القاهرة ، الى جانب اعضاء اللجنة السادة : جمال رفعت (العراق) فؤاد شباط (سورية) جميل شهاب (لبنان) سليمان سكر (الاردن) نعيم عبد الهادي (الاردن) عبدالله سكتا (ليبيا) عبد الطيف شملان (الكويت) احمد منصور (مصر) وعلي مختار (المملكة العربية السعودية) . وقد ترأس اعمال اللجنة الاستاذ جمال رفعت . وبعد ان أخذ الرئيس رفعت رأي اعضاء اللجنة في طريقة اجراء البحث والمناقشة ، تم الاتفاق على ان تلقى الابحاث اولاً ثم تجري المناقشة . وعلى ذلك أقيمت الابحاث على الترتيب التالي .

الامير جميل شهاب - لبنان

ثم اعطيت الكلمة الى مندوب لبنان فاستعرض في بدء حديثه تطور طرق

انتقاء الموظفين الذي ادى الى الوضع الحاضر المرتكز على اختيار السليم الاصلح للخدمة العامة، ثم اشار الى ان انتقاء الموظفين هو موضوع تنظيمي يتم عادة بالصيغة التشريعية على مراحل متتالية تأسيسية فتحضيرية فانتقائية . واستعرض المندوب اولاً المرحلة التأسيسية موضحاً ان لأنظمة الموظفين وخاصة ما يتعلق منها بالرواتب علاقة غير مباشرة بعملية الانتقاء وتأثير فعال في نتائجه وكثيراً ما يكون مستوى الرواتب مبنياً على النظرية القائلة بأن سياسة الدولة المالية تقضي بانقاص راتب الموظف الى الحد الادنى الممكن تخفيفاً من اعباء الموازنة . فاتباع مثل هذه النظرية يؤدي الى ابعاد العناصر المقتدرة الطيبة عن خدمة الادارات العامة والاستعاضة عنها بموظفين ذوي انتاج ناقص مما يؤدي الى الاكثار غير المجدي من عدد الموظفين واثقال الموازنة من جراء هذا الاكثار بنفقات تفوق المبالغ التي اريد اقتصادها . فانصاف الموظفين من ناحية الراتب والترقية والتقاعد وما اليها يؤدي حتماً الى رفع مستوى الجهاز الحكومي والى افادة السلطة من الوجهتين المادية والمعنوية .

ثم انتقل المندوب اللبناني الى بحث المرحلة التحضيرية ، فقال ان الثورات الفكرية ادت الى اعتناق مبدأ مساواة افراد الامة في الواجبات والحقوق . وان من جملة هذه الحقوق حق الالتحاق بالوظائف العامة . غير انه من المتفق عليه ان حق التعيين يسقط عمّن لا يتمتع بحقوقه المدنية ومن كان قد حكم عليه بجريمة او جنحة شائنة . ومن المتفق عليه ايضاً ان السلامة من كل مرض او عاهة تحول دون قيام الموظف باعباء الوظيفة التي يسعى اليها ، وزيادة على الاعتبارات الآتية الذكر يستحسن ان تتحاشى الحكومات تعيين اصحاب العاهات المعنوية والخلقية ، كما يستحسن ان تقصي من يقدر ان انتسابه الى احزاب سياسية حريّ بان يؤثر على اخلاصه لوظيفته شرط ان تكون هذه التدابير قابلة للطعن امام القضاء الاداري كي لا تنقلب الى اداة محسوبة او وسيلة تمييزية .

ثم انتقل المندوب الى المرحلة الانتقائية فقال ان الطالب المجتهد لا يصبح بالضرورة موظفاً نابغاً حتى ولا عادياً رغم اقتداره العلمي ، ولذا فان بعض

الادارات تشفع المسابقة الكتابية لانتقاء الموظفين بفحص شفهي للتمثبات بالنظر وبالسمع من حيازة الطالب مؤهلات ادارية لا يمكن ان يظهرها الامتحان على رغم ما قد يعتري هذه الطريقة من مزالق كيفية من شأنها افساد نتيجة المسابقة . غير ان كثيراً من الحكومات رأت ، حسماً لكل تدبير كيفي ، ان تنيط اجراء المباراة للمرشحين للوظائف العامة واختيار الناجحين منهم بلجنة خاصة مركزية مستقلة تمام الاستقلال عن الادارات التي ستستخدم هؤلاء المرشحين .

الدكتور فؤاد شباط - سورية

عرض حضرة المندوب السوري ان الطرق المتبعة عادة في انتقاء الموظفين هي : طريقة الانتخاب وطريقة الترشيح وطريقة التعيين . وان الاسلوب السوري الحالي يعتبر طريقة التعيين الطريقة الاساسية ، والطريقتين الاخرتين استثنائيتين . فطريقة الانتخاب قد نتجت صفتها الاستثنائية في سورية عن كونها ذات صبغة دستورية . فرئيس الجمهورية بمقتضى الدستور ينتخب من قبل مجلس النواب . وينتخب اعضاء المحكمة العليا بمقتضى الدستور ايضاً من قبل مجلس النواب وكذلك اعضاء ديوان المحاسبات . وتطبق طريقة الانتخاب ايضاً على اعضاء مجالس « الاوقاف الاسلامية » اذ ينتخبون من قبل هيئات خاصة بموجب قانون مجالس هذه المؤسسة التي نص الدستور على انها تتمتع باستقلال مالي واداري . ويجري تعيين هؤلاء جميعاً ، ما عدا رئيس الجمهورية ، بمراسيم تتضمن نتائج تلك الانتخابات . اما طريقة الترشيح وهي الطريقة المتبعة عادة في الجامعات والمعاهد والجامع العلمية فالاسلوب السوري الحالي يلجأ اليها في الحالات التالية :

- في تعيين اعضاء الهيئات التدريسية لمؤسسات التعليم العالي . فالمراسيم او القرارات المتضمنة تعيين هؤلاء الاعضاء تبني على اقتراح مجلس الكلية او المعهد وموافقة مجلس الجامعة . ولا يشذ عن هذه الطريقة الا رئيس الجامعة فانه يعين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المعارف .
- في تعيين اعضاء الجمع العلمي العربي اذ يتبع الاسلوب نفسه . غير ان الجمع

المذكور ينتخب من بين اعضاء العاملين رئيساً ونائب رئيس وأمين سر عام .
- في تعيين قضاة الحكم اذ يعينون بقرار من مجلس القضاء الأعلى اي من قبل
زملائهم وعلى كل حال فانه - كما في طريقة الانتخاب - تصدر المراسيم عن رئيس
الجمهورية بتعيين جميع من يتبوأون مراكزهم عن طريقة الترشيح .
واما طريقة التعيين فهي الطريقة الأساسية ، لانها تعتمد لانتقاء العدد الأوفر
من موظفي الدولة .

يعتمد الاسلوب الحالي بهذا الخصوص مبدأين هامين :

- ١ - لا يعين بدون مسابقة عامة الا من استثناه القانون .
- ٢ - لا يمارس الرؤساء الاداريون اختصاصهم في التعيين على اساس مبدأ
توسيع الاختصاص .

ويشترط قانون الموظفين الاساسي في المرشح لاملاء وظيفة عامة ، ان يكون
سورياً منذ اكثر من خمس سنوات - متمتعاً بحقوقه المدنية ، متممماً لسن الثانية
عشرة ، متمتعاً بالاهلية الصحية ، بريء الذمة نحو الخزينة العامة ، حسن السيرة
والاخلاق ، غير محكوم عليه بجناية أو بجرم شائن أو بعقوبة حبس تتجاوز مدتها
السنة ، حائزاً على الشهادات والمؤهلات المطلوبة ، وان يجتاز المسابقة الموضوعية
لاملاء الوظيفة .

وبوجب المبدأ الأول الذي اعتمده الاسلوب السوري الحالي ، لا يعين بدون
مسابقة عامة الا من استثناه القانون . وهذه الاستثناءات هي :

- جواز تعيين حاملي شهادات التعليم العالي أو المهني الذين اشتغلوا بصورة
مستمرة في المهنة التي تخولهم شهادتهم بممارستها .
- جواز تعيين موظفين من المراتب الثلاثة فما فوق من قبل مجلس الوزراء .
وكذلك تعيين موظفين من قبله في المرتبتين الرابعة والخامسة دون التقيد بشرط
المسابقة ولكن ضمن حدود الوظائف الخمس المحددة في الملاك لكل مرتبة من
هاتين المرتبتين .
- جواز تعيين خريجي دور المعلمين والمعلمات والمعهد العالي للمعلمين .

وكذلك تعيين الموفدين على نفقة الحكومة للدراسة في المعاهد الاجنبية العليا بناء على تفوقهم بالدراسة أو نجاحهم في مسابقة الايفاد بعد احرازهم شهادة التخصّص المطلوبة. تعيين المحافظين دون التقيد بشرطي المسابقة والشهادة ، على أن لا يتجاوز عدد المعيّنين على هذا الشكل عن خمس عدد المحافظين .

وبعد ان يستكمل المرشح شروط تعيينه القانونية ، يجري تعيينه من قبل المرجع القانوني المختص الذي يختلف باختلاف مرتبة الوظائف المشغولة . ومهمة رئيس الجمهورية فيما يتعلق بتعيين الموظفين الذين ينص القانون على تعيينهم برسوم ليس التعيين بل التوقيع على مراسيم التعيين . حتى أنه اذا لم يوقع هذه المراسيم خلال عشرة ايام من تاريخ رفعها اليه أو لم يحملها ضمن المدة نفسها الى المحكمة العليا لمخالفتها الدستور أو القانون ، ينشرها رئيس الوزراء وتصبح نافذة .

والخلاصة ان طريقة انتقاء الموظفين في سورية هي طريقة سليمة من الشوائب وضعت حداً للمحسوبية وجعلت المواطنين يشعرون بمساواتهم أمام القانون .

السيد جمال رفعت : العراق

تكلم السيد رفعت اولاً عن اساليب انتقاء الموظفين بوجه عام فقال ان هناك اسلوبين ، اسلوب الانتخاب واسلوب التعيين . اما اسلوب الانتخاب فيستند على الشعب لكونه مصدر السلطة العامة في البلدان الديمقراطية . ولكن لهذا الاسلوب بعض العيوب . اذ ليس من الضروري من الوجهة النظرية ان ينتخب الشعب موظفين مباشرة ليكون مصدر السلطة العامة ، فطالما ان الشعب ينتخب السلطة التشريعية ، وهذه السلطة تنتخب السلطة التنفيذية ، وهذه الاخيرة بدورها تختار الموظفين يكون الشعب في الواقع قد اختار موظفي الدولة ، وان كان ذلك بصورة غير مباشرة . اما من الوجهة العملية فاهمّ سيئات هذا الاسلوب عدم امكان الناخبين من ان يحسنوا الحكم على الكفاءة الفنية والمهنية التي يتعلّى بها المرشح الى الوظيفة .

وقد دلت التجارب العديدة على ان التعيين عن طريق المباراة المفتوحة للجميع

خير وسيلة لضمان حسن انتقاء الموظفين . ويشترط لتلافي كل اعوجاج قد ينتج عن هذه الوسيلة ان يعهد باجراء المباراة الى هيئة مركزية ذات استقلال وحصانة مؤلفة من اشخاص محايدين . غير ان المباراة ليست دائماً ضرورية . ففي الوظائف الفنية والمهنية يستحسن التعويل على الدرجة الجامعية ، ويجوز اجراء امتحان تكميلي فقط للكشف عن ملكات الطالب ومواهبه الشخصية ، وكذلك يستحسن ملء الوظائف الادارية العليا اذا امكن عن طريق الترقية لان ذلك يكفل حث المهتم ورفع معنويات الموظف .

ثم انتقل المندوب العراقي الى بحث الموضوع فيما يخص بلده فقال ان في العراق قانوناً عاماً لشؤون الموظفين المدنيين ، وان هنالك قوانين اخرى يختص كل منها بسلك معين . وقد اشترط قانون الخدمة المدنية فيمن يعين لأول مرة ان يكون عراقي الجنسية ، او مضت على تجنسه مدة خمس سنوات على الاقل ، وان يكون قد اكمل الثامنة عشرة من العمر ، وان يكون حائزاً على شهادة دراسية معترف بها ، وان يكون سالماً من الامراض المعدية والعاهات المقعدة عن العمل ، وان يكون حسن السمعة وغير محكوم عليه بجناية تمس الشرف .

وتنأى الوظائف الشاغرة اما من داخل سلك موظفي الحكومة عن طريق النقل والتفويض ، واما من خارجه عن طريق الامتحان الذي تجريه لجان خاصة في كل وزارة وفي كل لواء ، او عن طريق انتقاء من يحملون شهادة عالية لم يستلزم القانون اجتيازهم امتحان الانتقاء ، او عن طريق اعادة التعيين شرط ان تتعادل درجة المرشح مع درجة الوظيفة الشاغرة وتماثل واجباتها واجبات الوظيفة السابقة .

اما بشأن القوانين الخاصة التي استدعى اصدارها اختلاف مسالك الخدمة الحكومية فقد بحثها المندوب العراقي باختصار ، فقال ان قانون الخدمة القضائية يشترط فيمن يعين حاكماً في المحاكم المدنية ان يكون متخرجاً من كلية الحقوق العراقية او متخرجاً من كلية حقوق اجنبية شريطة ان يجتاز امتحاناً في القوانين العراقية . كما تشترط الخبرة العملية بعد التخرج ، مدة لا تقل عن ست سنوات في مهنة المحاماة او في وظيفة عدلية او حقوقية في الدولة . واستلزم قانون الخدمة

الخارجية من المرشح لوظيفة في السلك السيامي ان يحمل شهادة عالية ذات علاقة مباشرة بواجبات الوظيفة ، وان ينجح في المسابقة التي تجريها اللجنة الخاصة في وزارة الخارجية .

اما نظام انتقاء الموظفين الاداريين فيشتروط فيمن يعين لوظيفة مدير ناحية ان يكون من خريجي الكليات العالية او من موظفي الصنف الثالث الأكفاء الذين يتراوح راتبهم بين ٢١ و ٣٠ ديناراً او بمن سبق لهم ان شغلوا وظيفة مدير ناحية؛ ويشتروط فيمن يعين لوظيفة قائمقام ان يكون من مدراء النواحي الأكفاء بمن يتقاضون راتباً لا يقل عن ٣٠ ديناراً او من موظفي الصنف الثاني الذين تتراوح رواتبهم بين ٣٥ و ٤٥ ديناراً ، ومن خريجي المدارس العالية الذين مضت على تخرجهم مدة لا تقل عن ست سنوات وذلك عند عدم وجود اكفاء من مدراء النواحي . اما المتصرفون فيشتروط في تعيينهم ان يكونوا من القائما من الذين يتناولون الراتب النهائي للصنف الثاني؛ وفي حال عدم وجود كفء منهم من خريجي المدارس العالية الذين مضى على تخرجهم ١٥ سنة على الاقل ، أو الذين شغلوا وظيفة في الدولة لا يقل راتبها عن ٥٠ ديناراً ، أو من موظفي الصنف الاول بمن لهم خبرة ادارية واخيراً بمن سبق لهم وشغلوا وظيفة متصرف .

ثم اضاف المندوب العراقي أن حكومته قد وضعت مشروع قانون موحد للخدمة المدنية يتضمن احداث ديوان للموظفين للنظر بشؤون الموظفين بصورة عامة واستبعاد حملة الشهادات الابتدائية من التعيين في الوظائف الحكومية ورفع مستوى درجات الوظائف . وختم المندوب حديثه بالاشارة الى ان الغرض الذي يهدف اليه المشروع العراقي في انشاء ديوان الموظفين هو احاطة الوظائف العامة باشخاص لهم من الكفاية والثقافة والمؤهلات الشخصية ما يمكنهم من النهوض باعباء مسؤولية الحكم .

الاستاذ نعيم عبد الهادي - الاردن

بيّن السيد عبد الهادي ان انتقاء الموظفين في الاردن يتم من قبل احد

المراجع التالية :

- رئاسة الاركان العامة تبعاً لتعليمات رئيس الاركان العامة لموظفي الشرطة والجيش .

- المجلس القضائي لموظفي العدلية والنيابة العامة .

- مجلس الوزراء او لجنة انتقاء خاصة مؤلفة من رئيس الدائرة ذات العلاقة رئيساً وعضوية موظفين من موظفيها ينتخبها الوزير المختص . ويتم اختيار الصنف الاول من الموظفين من قبل مجلس الوزراء وموظفي الصنف الثاني من قبل اللجنة .
- اما الموظفون غير المصنفين فيتم اختيارهم من قبل الوزير المختص بتوصية من مدير الدائرة .

- وفي كل هذه الحالات يقتضي ان يقترون امر تعيين موظفي الصنف الاول بالموافقة الملكية ، وموظفي الصنف الثاني بموافقة الوزير المختص .

ويشترط نظام الموظفين في طالب الوظيفة ان يكون اردنيا سليماً من الامراض المعدية حسن السلوك والسمعة غير محكوم عليه بجناية ، وان يكون حائزاً على شهادة مدرسية معترف بها .

ويشترط النظام نفسه ان يجتاز طالب التوظيف امتحاناً تضعه لجنة انتقاء الموظفين يستثنى منه حامل الشهادة العليا وحامل الشهادة المهنية عند تعيينه في احدى الوظائف المقررة لاعمال مهنته . كما ويشترط ان لا يعين في وظائف الصنف الاول في سلك العدلية الا من كان متخرجاً من مدارس الحقوق التي يعينها مجلس القضاء الاعلى من وقت لآخر .

ويكون التعيين خاضعاً للتجربة لمدة سنتين فيما يتعلق بموظفي الصنف الأول وللسنة واحدة فيما يتعلق بموظفي الصنف الثاني .

اما الترفيع فيشترط فيه : - ثبوت المقدرة بتوصية مدير الدائرة أو وكيل الوزارة و اكمال مدة لا تقل عن سنتين في الدرجة التي يشغلها الا في حالات خاصة . ولا يجوز الترفيع لاكثر من درجة واحدة الا اذا توفرت مؤهلات علمية معينة : ويفضل المتزوج على غير المتزوج عند تعادل الشروط المؤهلة للترفيع .

ثم أضاف مندوب الاردن أنه صدر في اوائل شهر نيسان سنة ١٩٥٥ قانون ينص على انشاء ديوان الموظفين ، له صلاحيات الاشراف على تنفيذ انظمة الموظفين والنظر في تحديد عددهم ودرجاتهم واقتراح الانظمة الخاصة بهم كما وان له صلاحية وضع انظمة للامتحانات التي تجري من اجل التعيينات ، وللأصول الواجب اتباعها في الترفيعات .

وقد نص قانون ديوان الموظفين على وجوب تأليف لجنة انتقاء الموظفين يرأسها رئيس الديوان فتكون مسؤولة عن انتقاء جميع موظفي الدولة وتعيينهم باستثناء موظفي الديوان الملكي ورئيس ديوان المحاسبة والقضاة النظاميين والشرعيين . فعندما تشغر وظيفة من الصنف الثاني يطلب الوزير المختص الى رئيس ديوان الموظفين العمل على ملئها . فيجمل هذا الاخير الامر الى لجنة انتقاء الموظفين التي لها ان تجري امتحاناً بين الطالبين وان تستعين في اجرائه بمن تشاء من الاخصائيين . اما اذا شغرت وظيفة من الصنف الاول فتقترح اللجنة على مجلس الوزراء شخصاً او اكثر ليختاره ويقترن التعيين بالارادة الملكية .

ثم تكلم المندوب عن مزايا طريقة انتقاء الموظفين المطبقة حالياً في الاردن ومزايا الطريقة الجديدة التي نص عليها قانون ديوان الموظفين الجديد ، فخلص الى ان الطريقة الجديدة التي سيصار الى تطبيقها قريباً هي الافضل . ثم بين انه لا يعتقد بجدوى اجراء امتحانات منافسة عند التعيين الا في الحالات الخاصة - عندما تتطلب الوظيفة مواهب خاصة - وفيما عدا ذلك فهو يفضل المقابلة الشخصية ومبادلة الحديث . وكذلك بين انه لا يعتقد بوجوب التقيّد بالشهادات العلمية لتقرير درجة الموظف اذ قد يكون لدى المرشح من المواهب او الخبرة او القابلية ما يؤهله لدرجة اعلى من الدرجة التي تؤهله لها شهادته العلمية .

ثم اوضح السيد مندوب الاردن انه يجب ان توضع اسس كافية لحصانة الموظف وحمايته من اي عمل انتقامي من قبل رؤسائه في العمل وان يمنح الموظف علاوات تختلف باختلاف مستوى المعيشة بين شتى مراكز العمل الحكومية لتساعد الموظف على مواجهة الزيادة في نفقات المعيشة . وانه يجب ان تراعى رغبة صغار الموظفين

عند تعيين مركز عملهم ما لم تكن هناك اسباب تحول دون ذلك ، وان لا يقل راتب اي موظف في الدولة عن المقدار الذي يؤمن عيش الكفاف له ولعائلته . ثم حمل المندوب على الاستثناءات في التعيين والترقية معللاً ذلك بقوله ان الاستثناء لا يعني سوى هضم حق الموظف ، وسرقة ما يستحق من درجة وراتب ومنحها لغيره من غير المستحقين . واقترح ان توضع حدود تتوقف عندها ترقيات ذوي المواهب والامكانيات المحدودة لكي تتاح الفرصة لملء المراكز العالية بموظفين أكفاء .

السيد عبد الله سكتا - ليبيا

ثم اعطيت الكلمة لمندوب ليبيا ، فقال ان اختيار الموظفين في البلدان العربية تكتنفه صعوبات كثيرة على رأسها قلة ذوي المؤهلات للدخول في الخدمة العامة ، وان هذا الاختيار يختلف في اساليبه بين بلد وآخر باختلاف الظروف الاجتماعية والانظمة الادارية والسياسية . فاذا كانت في بلد ما سلطة مركزية لشؤون الموظفين كان اختيار الموظفين فيها امراً لا تشوبه شوائب المحسوبية والمحابة . اما اذا كانت هذه السلطة موزعة على مصالح الدولة فلا بد من ان ينتج عن ذلك اختلاف في اساليب الاختيار وتنافس في تطبيق المحسوبيات .

والغاية التي يهدف اليها وضع نظام سليم لانتقاء الموظفين هي الحيلولة دون ارتكاب المحسوبية والمحابة في هذا الانتقاء ، وتحقيق مبدأ الاستحقاق على اساس النفوق في المقدرة والمؤهلات هو الامتحان أو الاختبار .

ثم انتقل مندوب ليبيا الى بحث امر انتقاء الموظفين في بلاده فقال ان قانون الخدمة المدنية في ليبيا وضع جميع شؤون الموظفين الدائمين في يد سلطة مركزية هي لجنة الخدمة المدنية التي تخضع لقراراتها جميع الوزارات متى ما اعتمدت من رئيس مجلس الوزراء . ويجري انتقاء الموظفين في داخل الخدمة العامة عن طريق الترقية على اساس الاقدمية والكفاية بالاستناد الى تقارير الخدمة ومتطلبات الوظيفة الشاغرة ، واما في خارج الخدمة العامة فعن طريق الامتحان أو الاختبار .

اما المؤهل العلمي وان كان عادة شرطاً اساسياً للالتحاق بالخدمة العامة ، فليس من الضروري توفره اذا قل عدد من يحمل الدرجات العلمية الملائمة للوظيفة الشاغرة .
وختم مندوب ليبيا كلمته بالاشارة الى اهمية ابعاد الجهاز الاداري عن كل تدخل سياسي بحيث يظل مستقراً لا يتغير بتغير السياسة أو تعاقب الحكام مؤكداً ان الخدمة المدنية في بلاده بعيدة كل البعد عن التأثير السياسي بفضل اخضاع شؤون الموظفين للجنة محايدة مستقلة مرتبطة رأساً برئيس مجلس الوزراء .

السيد احمد منصور - مصر

ان الموظفين ، وهم عدة واداة التنفيذ في الحكومات ، مضطربون بكافة المرافق والخدمات العامة الى جانب الواجبات الاساسية الاخرى نحو الدولة .
لذلك فمن اهم دعائم الحكم ايجاد اداة حكومية ذات كفاءة لكي تكون قادرة على القيام بتلك الالغاء الجسيمة الملقاة على عاتقها . والخطوة الأولى لضمان تأمين كفاءة الموظفين هي طريقة انتقاؤهم . فاذا حققنا هذه الخطوة ، نكون قد تخطينا العديد من العقبات .

يمكن تقسيم موضوعنا الى قسمين : القسم الاول ونتكلم فيه عن اختيار الموظفين عند بدء التعاقبهم بالعمل الحكومي . والقسم الثاني ، ونذكر فيه قواعد الاختيار اذا كان التعيين يتضمن الترقية . ثم نتلو ذلك ببحث مقارن بين نظام الموظفين المعمول به في الجمهورية المصرية (قانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١) وبين الانظمة المتبعة في بعض البلدان العربية الشقيقة .

التعيين الابتدائي : انه لبديهي ان توكل الوظائف الحكومية الى ذوي المؤهلات والعناصر الجديرة بها ، الامر الذي لم يراع تطبيقه في مصر قبل سنة ١٩٥٢ ، وهي تاريخ انشاء ديوان الموظفين والعمل بقانون التوظيف ؛ اذ اصبح اختيار الموظفين منذ هذا التاريخ مبنياً على اساس واضحة من القانون لا يمكن تجاوزها ، واصبح ميدان العمل في الوظائف الحكومية مفتوحاً امام كل من توفرت فيه الشروط المطلوبة دون تمييز من حيث الجنس (رجل أو امرأة) أو الدين .

فالأحكام العامة الواجب توفرها فيمن يعين للوظائف الحكومية هي : ان يكون غير محكوم عليه بجناية او بجرمة مخلة بالشرف . وأن تثبت مؤهلاته الصحية . والا يقل سنه عن ثمانى عشرة سنة (ويجوز ، في حالات معينة ،التعيين في السادسة عشرة) ولم يشترط القانون المصري للتعيين حداً اقصى لسن المرشح بل انه ترك تقدير ذلك لديوان الموظفين بصفته المختص باختيارهم .

وقسم القانون الوظائف الحكومية الى عالية ومتوسطة . وقسم العالية الى ادارية ، وفنية ، والمتوسطة الى فنية وكتابية ، وحدد الشهادات اللازمة لكل نوع من انواع الوظائف تلك تحديداً جامعاً ، كما نص على وجوب اجتياز الامتحان المقرر للوظيفة الشاغرة .

غير أن المشرع المصري رأى أن هناك بعض الوظائف التي تحتاج الى خبرة فنية عملية دون حاجة الى مؤهلات علمية ، فنص على جواز اعفاء المرشح اليها من شرط الحصول على المؤهل العلمي متى كان قد مارس بنجاح ، مدة سبع سنوات على الاقل ، اعمالاً فنية مماثلة لاعمال الوظيفة المرشح لها .

اما الامتحان الخاص بالتعيين فقد انيط الاعلان عنه والاشراف عليه بديوان الموظفين الذي يشرف على جميع شؤون الموظفين في الجمهورية كلها . وقبل وضع الامتحان وتقرير نوعه ، يصار الى دراسة اعمال الوظيفة المراد التعيين فيها والمقدرة اللازمة لتأديتها .

ويرتب للناجحون في كل امتحان في قوائم بحسب درجة الاسبقية فيه ، واذا تساوى اثنان او اكثر في الترتيب ، يقدم صاحب المؤهل الاعلى ، فالأقدم في التخرج ، فالأكبر سناً . وتبقى قوائم اسماء الناجحين الذين لم يعينوا صالحة لتعيين المقيدن فيها سنة من تاريخ اعلان نتيجة الامتحان .

وعلى الرغم من ان المشرع المصري ، فرض اجراء امتحان تحريري وشخصي للمرشحين ، فقد اورد الاستثناءات التالية :

١ - اذا كان عدد المتقدمين للتوظيف لا يزيد على عدد الوظائف فيكتفى بالامتحان الشخصي .

٢ - اذا كان التعيين في وظائف لا يرشح لها الا خريجو المعاهد التي تلتزم الحكومة بتوظيف جميع خريجها كطلبة كلية البوايس ، والكلية الحربية ومعهد التربية للمعلمين ، فهو لاء كلهم يعفون من الامتحان بصورته التحريرية والشخصية .
٣ - اذا كانت الوظائف من الوظائف الفنية التي لا يجوز التعيين فيها الا من بين الحاصلين على نوع واحد من الدرجات والاجازات العلمية كالاطباء والمهندسين ففي هذه الحالة يعفى المرشحون من الامتحان التحريري ويجوز ايضاً الاعفاء في الامتحان الشخصي اذا التزمت الادارة في التعيين الترتيب في التخرج .

٤ - يعفى من الامتحان الموظف الذي يترك الخدمة بسبب الغاء الوظيفة أو بسبب عدم اللياقة الصحية أو الاستقالة اذا توافرت بالنسبة له بعض الشروط .
بعد اجتياز المرشح الامتحان المفروض وتعيينه في وظيفته ، ينتقل الى دور التمرين ، الذي يستمر مدة سنة على الأقل وستين على الأكثر ، يوضع اثناءه الموظف تحت الاختبار . فاذا لم تثبت جدارته ، فصل من وظيفته .

تلك هي احكام قانون التوظيف المصري بصفقتها العامة التي تحكم طوائف الموظفين جميعاً . إلا ان هذه الاحكام لا تسري على طوائف الموظفين الذين تنظم قواعد توظيفهم قوانين خاصة كضباط الجيش والبوليس والقضاة وغيرهم .
فيشترط في تعيين القضاة مثلاً ان يكونوا مصريين لا تقل سنهم عن ٣٠ سنة او ٤٠ او ٤٣ سنة (حسب درجات المحاكم المعينين فيها) وألا يكونوا ، خلال الثلاث السنوات السابقة على تعيينهم ، قد انتسبوا الى هيئة صياحية . وأن يكونوا محمودي السيرة حسني السمعة ذوي كفاءة وصلاحيه للقضاء حسب تقدير مجلس القضاء .

الترقية : اقتصر المشرع المصري في الاختيار على من يملأون الوظائف الدنيا من الدرجتين . اما الوظائف التي تلبها فتملاً بطريق الترقية من وظيفة الى الوظيفة التي تليها مباشرة في سلم التدرج الهرمي . إلا انه يجوز التعيين في هذه الوظائف من الخارج بنسبة معينة (١٠ ٪) . ولقد اخذ المشرع المصري للترقية بطريقة الاقدمية والكفاءة معاً ففسح بذلك المجال امام المتفوقين في عملهم من

الموظفين ، وشجعهم على الجِد والاجتهاد دون ان يحرم أصحاب الاقدمية من حقهم في الترقية . إلا انه جعل نسبة الترقية بالاختيار على اساس الكفاءة تزداد كلما علت درجة الوظيفة الى ان تصبح الترقية كلها بالاختيار ، وذلك في الدرجات الاولى من الفئة العالية .

هذه هي الاصول المتبعة في الترقية من وظيفة الى اخرى أعلى منها بمقتضى احكام القانون العام الذي يحكم جميع طوائف الموظفين ما لم تكن لهم قوانين خاصة بهم تقتضيها طبيعة اعمالهم كضباط الجيش والبوليس والقضاة واعضاء هيئة التدريس في الجامعات المصرية ورجال السلك الدبلوماسي والقنصلي . إذ ان القاعدة في الترقية بين صفوف الضباط هي ان تكون بالاقدمية المطلقة . وفي ترقية القضاة تكون من الوظيفة التي تسبقها مباشرة سواء في القضاء او في النيابة . إلا انه يجوز التعيين فيها من الخارج بشرط ألا تزيد النسبة عن الربع . وفي ترقية اعضاء هيئة التدريس في الجامعات المصرية يشترط قضاء مدة معينة في التدريس بالاضافة الى الانتاج العلمي الذي يعد اساس الترقية . وفيما يتعلق باعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي تكون الترقية بالاقدمية المطلقة لغاية وظيفة سكرتير اول او قنصل عام من الدرجة الثانية . ولافساح مجال الترقية للاعضاء الممتازين نص المشرع على جواز الترقية بالاختيار في حدود ربع الوظائف الحالية في كل درجة بشرط ان يكون من وقع عليه الاختيار قد امضى على الاقل سنتين في درجته .

الاستاذ علي مختار - المملكة العربية السعودية

ألقى السيد مندوب المملكة العربية السعودية موجزاً تاريخياً للإدارة الحكومية في المملكة قبل صدور المرسوم الملكي بتاريخ ٩ تشرين الاول سنة ١٩٥٣ ، فقال ان الادارة الحكومية في المملكة العربية السعودية لم تكن ، قبل نهاية سنة ١٩٥٣ ، متناسقة موحدة رغم توحيد اجزاء المملكة بموجب مرسوم ملكي صدر في سنة ١٩٣٢ ، لأن احدي مواد هذا المرسوم قد نصت على ابقاء التشكيلات الحكومية النافذة المفعول عند صدور المرسوم على حالها الى ان يتم وضع تشكيلات

جديدة للمملكة على اساس توحيد اجزاء المملكة الجديدة .

ولكن الحالة بدأت تتغير بعد صدور مرسوم سنة ١٩٥٣ إذ ألغي مجلس الوكلاء والنيابة العامة لجلالة الملك وحل محلها مجلس الوزراء الذي اخذ على عاتقه ادارة دفة الحكم في جميع اجزاء المملكة .

وفي المملكة اليوم تسع وزارات وهي : - الداخلية ، والخارجية ، والمالية ، والاقتصاد الوطني ، والدفاع ، والصحة ، والمواصلات ، والمعارف ، والزراعة ، والتجارة . ويوجد عدد من الادارات والمصالح العامة المرتبطة برئاسة مجلس الوزراء . وكل هذه المصالح والادارات تسير من حيث نظام التوظيف حسب نظام الموظفين العام الصادر قبل عشر سنوات ، ولا يخرج عن هذه القاعـدة الا موظفو وزارة الخارجية والدفاع .

اما طرق انتقاء الموظفين والحقائق التي يجب اعتبارها عند انتقائهم ، فقد حددتها نظام الموظفين العام كما يلي :

(١) يشترط في طالب اية وظيفة من الوظائف العامة ان يكون من رعايا المملكة العربية السعودية . ولكن يجوز عند الحاجة تعيين غير الوطنيين في الوظائف الفنية فقط ، وبموجب عقود مع تفضيل رعايا دول الجامعة العربية . ومن الطبيعي انه كلما امكن استبدال غير سعودي بسعودي انهي عقد الأول واستبدل به ابن البلاد .

(٢) يشترط في طالب الوظيفة العامة ان يكون سليماً من الامراض المعدية ومن الامراض التي تمنعه من القيام بواجب الوظيفة . ويشترط فيه ايضاً ان يكون قد اتم سن الثامنة عشرة والا يزيد عمره عن ٣٥ سنة . ويمكن - لأسباب استثنائية - يقدرها مجلس الوزراء - تعيين موظفين في المراتب الممتازة والاولى والثانية دون التقيد بشروط السن . وكذلك يجوز - بصورة استثنائية ايضاً - عند عدم وجود طالبين ينقص عمرهم عن ٣٥ عاماً تعيين الأكفاء دون التقيد بهذا الشرط .

(٣) ويشترط كذلك في طالب الوظيفة ان يكون حسن السيرة والاخلاق ،

والا يكون محكوماً عليه بجرم شائن او بعقوبة حبس تجاوزت مدتها السنة الواحدة . وان يكون بريء الذمة من الديون الرسمية اذا اريد توظيفه في الدوائر المالية .

٤ (ويشترط ايضاً في طلاب اية وظيفة من الوظائف العامة الكفاءة العلمية التي تتفق واعمال وظائفهم ، وينص نظام الموظفين على لزوم اجراء مسابقات لمعرفة افضل المتقدمين علماً للوظيفة الا اذا كان المتقدمون من حملة الشهادات العالية وكان عددهم اقل من الوظائف الشاغرة ، او من الاختصاصيين الماليين او الفنيين الذين تضطر الحكومة لاستخدامهم .

تعلن الجهة المختصة عن المسابقة وموعد اجرائها ومحلها في الجريدة الرسمية وباعلان يلصق على باب دار الحكومة . وتشرف على المسابقة لجنة مؤلفة من رئيس الادارة ذات العلاقة وعضوين ينتخب احدهما وزير المالية او امير المقاطعة . وبعد اجراء المسابقة يتم تعيين المتفوق ، واذا تساوى اثنان او اكثر يقرع بينهم . ويبقى الموظف في فترة التمرين مدة سنة يثبت بعدها اذا كان اهلاً او يسرح . الا ان فترة التمرين لوظائف وزارة الخارجية شهران . ويمكن لاسباب استثنائية - يقدرها مجلس الوزراء - تعيين موظفين في المراتب الممتازة والاولى والثانية دون التقيد بلزوم اجراء مسابقة .

توصيات اللجنة

اولاً : نظراً لاهمية وجود ادارة مركزية تختص بالنظر في شؤون الموظفين في كل دولة ، ولما يحققه وجودها من ضمانات تكفل حسن تنفيذ قوانين الخدمة العامة ، وحيث ان بعض الدول العربية لم تأخذ حتى الآن بهذا النظام ، توصي اللجنة بان تؤلف الحكومات المشتركة في هذا المؤتمر دواوين لشؤون الموظفين في بلادها من اعضاء يتمتعون بحصانة واستقلال في اعمالهم على ان تكون قراراتهم خاضعة للمراقبة القضائية .

ثانياً : والى ان تؤلف دواوين الموظفين في الدول التي ليس لديها مثلها توصي اللجنة بتشكيل لجنة مركزية رسمية في تلك الدول من اعضاء مشهود لهم بالكفاءة

والنزاهة لتقوم باجراء المسابقات بين المرشحين للوظائف الحكومية على ان تكون قرارات هذه اللجان خاضعة للمراقبة القضائية وان يتمتع اعضاؤها بالحصانة اللازمة.

ثالثاً : لاحظت اللجنة ان بعض الدول العربية لا تتبع طريقة المسابقات في انتقاء موظفيها ، ولما كانت المسابقة هي الطريقة الفضلى لاختيار الموظفين ، فان اللجنة توصي باتباع هذه الطريقة في حدود اختصاص الوظيفة ، على ان يجوز الاعفاء من المسابقة التحريرية للمرشحين للوظائف المهنية والفنية التي يقتصر حق الترشيح لها على نوع واحد من المؤهلات العلمية كوظائف الاطباء والمهندسين مثلاً وحملات الدرجات الجامعية الذين تنفق مؤهلاتهم مع طبيعة الوظيفة المطلوب شغلها ، وفي هذه الحالات يكتفى بالاختبار الشخصي مع مراعاة ترتيب التخرج .

رابعاً : نظراً لما تبينته اللجنة من ان قوانين الخدمة العامة في بعض الدول العربية لا تنص على مدة معينة لترفيع الموظف الى درجة اعلى ، فهي توصي بان تنص قوانين الخدمة العامة دائماً على عدم جواز ترفيع الموظفين الى درجات اعلى قبل استكمالهم مدة محدودة في الدرجات التي يشغلونها .

خامساً : لاحظت اللجنة ان بعض الدول لم تأخذ بطريقة تنظيم التقارير السرية السنوية في حق موظفيها . ولما كانت هذه التقارير ذات اهمية كبيرة لكونها افضل طريقة للاستدلال على درجة صلاحية الموظف وقابليته للقيام بالعمل المعهود اليه به ، فان اللجنة توصي بتعميم الأخذ بمبدأ تنظيم هذه التقارير واتخاذها اساساً لترقية الموظفين ، على ان يكون للموظف الذي تقدم عنه تقارير من شأنها حرمانه الترقية حق الاعتراض عليها لدى الجهات القضائية المختصة ، ومن ثم توصي بموجب اعلام الموظف بمضمون مثل هذه التقارير .

سادساً : بالنظر لآلة رواتب الموظفين في معظم الدول العربية وبالنسبة الى تكاليف المعيشة فيها ، وبالنسبة الى الرواتب التي تعطى في الشركات والمصالح الخاصة ورغبة في عدم حرمان الدوائر الحكومية من الانتفاع بالكفاءات والعناصر الطبية من الموظفين ، ترجو اللجنة ، اللجنة الدائمة للمؤتمر ان تدخل ضمن الموضوعات التي سوف تبحث في المؤتمر القادم موضوع رواتب الموظفين وتناسبها مع اعباء وظائفهم ومسئولياتها .

تقرير اللجنة الثانية

للمؤتمر الإداري العربي سنة ١٩٥٥

الاحصاء وطرق تنظيمه في البلدان العربية



عقدت اللجنة الثانية اجتماعين في مبنى جمعية التشريع والاقتصاد السياسي في القاهرة . وعقد الاول صباح الاربعاء ١٣ نيسان سنة ١٩٥٥ من الساعة العاشرة الى الواحدة ، والثاني يوم الخميس ١٤ نيسان ، من الساعة الخامسة الى الساعة السابعة مساء . وقد ارتأت اللجنة ان تناقش موضوع الاحصاء في العالم العربي ، وان تتخذ القرارات النهائية دون الاستماع الى كلمات محضرة . فتوزع عندئذ نسخة عن الكلمة التي اعدّها الدكتور عبد المنعم الشافعي وكيل وزارة الشؤون الاجتماعية في مصر ونسخة عن الكلمة التي اعدّها الاستاذ حسني صواف امين عام وزارة الاقتصاد في سورية . اما اعضاء اللجنة الذين ساهموا في البحث ، الى جانب السيدين الشافعي وصواف فهم السادة رزق بطاينة (الاردن) وسليمان سكر (الاردن) واحمد الحصايري (ليبيا) .

وقد رئيس السيد علي احمد الشافعي مدير مصلحة الضرائب في مصر اعمال هذه اللجنة واشرف على ادارة النقاش فيها .

الدكتور عبد المنعم الشافعي -- مصر

عالمج الدكتور الشافعي في القسم الاول من كلمته ، اهمية الاحصاء للدولة

وضرورته لاجراء الدراسات والابحاث الفنية ورسم سياسات الاصلاح وخطط الانشاء فيها . فالاحصاءات تصور المجتمع تصويراً صادقاً ، وتسهل مهمة المسؤولين فتكشف لهم عن مواطن النقص والضعف وتمكنهم من اقتراح وسائل العلاج والتقوية والتنظيم وتساعد على التعرف على سبل الاصلاح ووضع الخطط الكفيلة بالنهوض بكافة الاجهزة اجتماعية كانت او اقتصادية او مالية .

ومن المؤسف ان الدول العربية ، رغم تنبهاها الحديث الى اهمية بعض الاجراءات الاحصائية ، لم يزل ينقصها الكثير من الوعي الصحيح لمقومات الاحصاء وفوائده ، ويعود ذلك الى الاسباب التالية :

- (١) عدم الايمان بفوائد الاحصاءات المختلفة سواء بالنسبة للفراد او الحكومات .
- (٢) عدم اهتمام الافراد باعطاء البيانات والمعلومات الصحيحة عن احوالهم عن جهل او عن خوف من استخدامها ضد مصلحتهم في اغراض اخرى غير احصائية مثل الجندية او الضرائب الخ ...
- (٣) انتشار الأمية بين السكان وتمسكهم بالتقاليد الموروثة التي تدفعهم الى عدم اعطاء بيانات صحيحة .

- (٤) انصراف الحكومة عن استخدام الاحصاءات في وضع خطط الاصلاح او رسم السياسة العامة وكثيراً ما تكتفي الحكومات بالاجراءات والتشريعات الارتجالية التي لا تستند الى أي اساس احصائي مدروس .
- (٥) افتقار العالم العربي الى الاحصائيين المتخصصين الذين يمكن بواسطتهم انشاء الاجهزة الاحصائية والاعتماد عليهم في ادارة هذه الاجهزة .

ونتيجة لهذا التخلف في الميدان الاحصائي بالدول العربية لا نجد احصاءات تذكر حتى عن أهم الظواهر الاجتماعية والاقتصادية فيها . فبالنسبة لاحصاءات السكان مثلاً نجد ان لدى مصر والعراق فقط التعدادات اللازمة ، اما في باقي البلاد العربية فلا يوجد أي بيانات منشورة عن سكانها .

اما في ميدان الاحصاءات الاقتصادية فيكاد الباحث لا يجد منها شيئاً يذكر في الدول العربية وما يزال ينقصنا الكثير من الاحصاءات فيما يتعلق بالانتاج

الزراعي والانتاج الصناعي والنشاط التجاري الداخلي .

احصاء السكان

لقد أصبح هذا الاحصاء ضرورياً لكل دولة إذ انه يعطي صورة رقمية صادقة لأحوال السكان من ناحية النوع والعدد والجنس والسن والحالة الصحية . وهذه البيانات لا غنى عنها في رسم سياسة الانعاش الاقتصادي والاجتماعي . وتقوم مصر بعمل تعداد لسكانها مرة كل عشر سنوات ، كان آخرها تعداد ١٩٤٧ . وقام العراق بعمل اول تعداد لسكانه سنة ١٩٤٧ ولكن جداوله لم تنشر قبل ١٩٥٤ . وشرعت ليبيا باحصاء سكانها سنة ١٩٥٤ فلم تنته بعد . اما السودان فسيباشر بتعداد سكانه في صيف ١٩٥٥ . أما بالنسبة لسورية ولبنان فقد قامت الاولى باحصاء سنة ١٩٤٧ ولكن بياناته لم تنشر بعد وقامت الجمهورية اللبنانية باحصاء سنة ١٩٤٢ ولكنها لم تنبئه بآخر . ولم تتمكن باقي الدول العربية حتى الآن من اجراء تعدادات احصائية لسكانها .

احصاءات التجارة الخارجية

تقوم اكثر الدول العربية بنشر احصاءات عن حركة صادراتها و وارداتها ولكن هذه الاحصاءات غير منسقة من حيث جمعها وتصديرها علاوة على التفاوت الموجود بينها فيما يتعلق بدرجة دقتها او كفاية تفصيلاتها مما يجعل المقارنة والدراسة عسيرتين .

احصاءات الانتاج

تعتبر احصاءات الدول العربية في هذا الميدان غير كاملة لأنها لا تشمل كل مظاهر الانتاج الصناعي او الزراعي . ففي مصر مثلاً تقوم وزارة الزراعة باحصاء ونشر بيانات دورية عن انتاج المحاصيل الرئيسية فقط ، اما عن باقي المحاصيل الحيوانية او النباتية فكل ما ينشر عنها لا يتعدى التقديرات . ومن ناحية الانتاج الصناعي يتم نشر بيانات كل ثلاثة أشهر عن الانتاج في عشر صناعات معينة .

ويوجد في الجمهورية السورية احصاءات عن الانتاج في بعض الصناعات المحدودة الخاضعة لالتزامات تموينية او رقابة من نوع معين . ولا توجد احصاءات منتظمة ومنشورة عن الانتاج الزراعي او الصناعي في الدول العربية الاخرى .

احصاء القوى العاملة

يتناول هذا الاحصاء عدد الأشخاص القادرين على العمل والانتاج وتوزيعهم جغرافياً بحسب انواع الحرف والصناعات المختلفة ، كما يتناول حالة البطالة ويحدد نسبة المتعطلين في كل حرفة . ومن المؤسف اننا لا نجد في اي دولة من الدول العربية اي بيانات احصائية كاملة عن القوة العاملة بها او عدد العاطلين عن العمل . فيترتب على الدول العربية اذن ان تنشئ جهازات احصائية تكفل احصاء القوى العاملة بها وقياس البطالة بين عمالها وسكانها حتى تتمكن بواسطته من ان توجه جهودها الى استغلال هذه القوى استغلالاً كاملاً منتجاً في شتى الميادين وتقضي على البطالة وأسبابها .

وقد اقترح الدكتور الشافعي في كلمته بعض الآراء لتحسين اجراءات الاحصاء في العالم العربي ، نعدل عن ذكرها هنا لانها دجت بشكل نهائي مع توصيات اللجنة المثبتة في آخر هذا التقرير .

السيد حسني الصواف - سورية

بعد زوال الانتداب وجدت الحكومة السورية نفسها امام مشكلة اساسية هي فقدان الاحصاءات اللازمة لوضع سياسة عامة تستند الى حقيقة الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية في البلاد . وذلك لان حكومات عهد الانتداب لم تعن بجمع الاحصاءات ، كما ان المعاهد العلمية والمؤسسات الخاصة اغفلت ما لهذه الناحية من أهمية فلم تقم هي بجمع العبيء . ويمكن القول ان الاحصاءات الوحيدة التي كانت تجمع وتنشر بشكل منظم كانت احصاءات السكان واحصاءات التجارة الخارجية . اما الاولى فكانت تتولاها الدوائر السورية واما الثانية فكانت تصدر

عن ادارة المصالح المشتركة التي كانت تشرف على ادارة الاتحاد الجمركي السوري - اللبناني آنذاك . ومن المعروف ان هذه الاحصاءات كانت تتبع اساليب بدائية مشكوك في درجة دقتها . هذا مع العلم بان بعض الاحصاءات الاخرى التي كانت تنشر عن سورية بين الفترة والفترة انما كان مصدرها الدوائر الافرنسية التي كانت تجمع هذه لنفسها وبواسطة اجهزتها الادارية الخاصة بها التي لم تنتقل الى السلطات السورية بانتهاء الانتداب .

فكان من البديهي ان تشعر الحكومة السورية وقد باتت مسؤولة عن سياستها بضرورة الاحصاء فاحدثت مديرية لهذه الغاية بموجب المرسوم التشريعي رقم ٨٢ تاريخ ١٩٤٧/٦/٣٠ وانيطت بها جميع الاحصاءات لمختلف انواع الثروة في البلاد ومنتجاتها وتدقيق وتسجيل جميع المعلومات التي تحصل عليها في جميع النواحي الزراعية والتجارية والصناعية والمالية والاجتماعية واحصاءات الاستهلاك . وتتألف المديرية من دائرة الاستعلامات الاحصائية المتفرعة الى شعب تناول كل منها نوعاً من الاحصاءات المشار اليها اعلاه ، ودائرة التسجيل والنشر وتتألف من شعب تختص كل منها بناحية معينة .

وفي ١١/٦/٤٩ صدر المرسوم التشريعي رقم ١٣٠ الذي تناول تنظيم الاحصاء في البلاد ، ومن مآثر هذا القانون انه احدث مكاتب وزارية للاحصاء يقوم كل منها بجمع المعلومات الاحصائية المتعلقة باعمال الوزارة العائد لها . واخضع تنظيم وتوجيه اعمال مكاتب الاحصاء الوزارية الى مديرية الاحصاء .

ثم اعطى القانون مديرية الاحصاء حق تكليف الافراد والمؤسسات بتقديم الاحصاءات المتعلقة بهم شرط ان تبقى المعلومات التي تستلمها مديرية الاحصاء سرية ولا تستخدم الا لأغراض احصائية . وحظر القانون نشر اية معلومات تتعلق باحد الافراد او المؤسسات ما لم تؤخذ موافقة ذلك الفرد او تلك المؤسسة .

لقد زالت بصور هذا القانون عقبة اساسية كانت تواجه مديرية الاحصاء واصبحت لديها الادارة التشريعية اللازمة للقيام بمهمتها . غير انها لم تزال تواجه بعض الصعوبات من مثل اعداد جهاز من الموظفين المختصين والمتدربين . ولم يكن

في سورية قبل الاستقلال اخصائيون بالاحصاء . فحاولت وزارة الاقتصاد التغلب على هذه الصعوبة بطرق مختلفة منها :

- (١) ايفاد موظفين من الحلقة الاولى للتخصص في البلدان الغربية ، وكذلك ايفاد موظفين للاشتراك في الدورات التدريبية التي تقيمها الهيآت الدولية .
- (٢) انشأت الوزارة مركزاً تدريبياً للاحصاء ليستفيد منه موظفو الحلقتين الوسطى والدنيا كما اوفدت الوزارة بعض موظفي هاتين الحلقتين الى المراكز التدريبية التي افتتحت في البلدان المجاورة .
- (٣) كذلك استعانت الوزارة بخبير اجني من ادارة المساعدة الفنية التابعة للامم المتحدة لمدة سنتين قابلة للتجديد ؛ هذا علاوة على استعانتها بخبراء استدعتهم لابداء المشورة حول نواح معينة ولمدة قصيرة .
- (٤) واخيراً اسست مديرية الاحصاء مكتبة تساعد الموظفين على متابعة الدراسة والبحث .

ثانياً :

اما الصعوبة الثانية التي واجهتها المديرية فهي كيفية اكتساب ثقة الاهلين بغية تعاونهم معها. ذلك ان الافراد حريصون على كتمان المعلومات المتعلقة بهم وباعمالهم فضلاً عن تخوفهم من ان تستخدم هذه المعلومات لاغراض ضد مصالحهم . ويمكن معالجة هذه المشكلة تدريجياً بحسن تصرف الموظفين المختصين وباقناعهم الاهلين بفوائد الاحصاء العامة . فالمهم ان تحظى الادارة بثقة الشعب ، تلك الثقة التي فقدت ايام كانت الحكومات من خارج الشعب ولا تعمل لمصلحته . وفي البحث الذي تلا درس اعضاء المؤتمر امكانية خلق دائرة خاصة للاحصاء في كل دولة عربية ، ظهرت وجهات نظر مختلفة حول سلطة هذه الدائرة وعلاقتها بالدوائر الحكومية الاخرى . لكن اتفقت الآراء على ألا تكون هذه الدائرة خاضعة لاي وزارة ، وأجمعت على وجوب تمتعها باستقلال كاف . فقال الدكتور عثمان خليل عثمان (مصر) ان وضع دائرة الاحصاء تحت اشراف مجلس الوزراء او رئيس الدولة هو للمحافظة على استقلالها من تدخل وزير واحد ونفوذه .

اما الدكتور فؤاد شباط (سورية) فاقترح ان تكون هذه الدائرة بشكل مؤسسة عامة مثل الجامعة السورية مرتبطة بمجلس الوزراء ارتباطاً رمزياً فقط .

توصيات اللجنة

١ - وجوب اعتماد الحكومات العربية في رسم سياستها على احصاءات سليمة مبنية على أسس علمية صحيحة يقوم باعدادها فنيون بعيدون عن التحيز وفي منأى عن جميع المؤثرات .

٢ - يتم اعداد الاحصاءات على اسس منسقة تتفق والمعايير الدولية .

٣ - تعمل الدول العربية على ان تكون احصاءاتها الاساسية منسقة وان تتم في مواعيد موحدة او متقاربة بقدر الامكان .

٤ - تصدر كل حكومة التشريع اللازم لضمان سلامة الاحصاءات ودقتها وتنسيقها وسرعة انجازها وحيادها وصيانتها من العبث وحماية سرية البيانات الفردية وعدم استخدامها في غير الاغراض الاحصائية .

٥ - يكون الجهاز الاحصائي الحكومي في ادارته غير تابع لاي وزارة من الوزارات .

٦ - الاحصاءات الاساسية التي يجب ان تعمل كل حكومة على اتمامها بامرع ما يمكن هي الاحصاءات الاتية :
أ - تعداد السكان .

ب - المواليد والوفيات .

ج - التجارة الخارجية .

د - الاسعار وارقامها القياسية .

والاسعار القياسية لنفقات المعيشة .

هـ - الانتاج الزراعي والصناعي .

و - تعداد المؤسسات التجارية والصناعية وغيرها .

٧ - باقي انواع الاحصاءات التي يجب ان تعنى الحكومات بانجازها هي

الاحصاءات الآتية :

أ - الزواج والطلاق والاحصاءات الاجتماعية الأخرى ..

ب - الأجور والدخل .

ج - العمالة والبطالة .

د - المعاملات النقدية .

هـ - التعليم .

و - النقل .

٨ - على الحكومات أن تعمل على أعداد الإحصائيين الفنيين اللازمين ونشر

الوعي الإحصائي بين السكان وذلك باتباع الوسائل الآتية :

أ - إدخال الإحصاء في برامج التعليم الوطنية .

ب - الاستعانة ببرامج المعونة الفنية التابعة لهيئة الأمم المتحدة أو الدول

الغربية .

ج - تشجيع البحث الإحصائي والتخصص في دراسة الإحصاء بين المواطنين .

د - تشجيع الأفراد والهيئات على التعاون في إنجاز الإحصاءات وبيان

فائدتها للجمهور وذلك كله عن طريق الإرشاد الشعبي .

تقرير اللجنة الثالثة

للمؤتمر الإداري العربي سنة ١٩٥٥

المركزية واللامركزية في الاقطار العربية



عقدت اللجنة الثالثة جلستين في مبنى جمعية التشريع والاقتصاد السياسي في القاهرة . الاولى يوم الاربعاء ١٣ نيسان سنة ١٩٥٥ من الساعة الرابعة الى السادسة ، والثانية صباح يوم الجمعة ١٥ نيسان من الساعة العاشرة الى الواحدة . وقد اشترك في اجاث هذه اللجنة اعضاؤها السادة - عبد المجيد كمونه (العراق) عزت طرابلسي (سورية) نعيم عبد الهادي (الاردن) بابكر الديب (السودان) عثمان خليل عثمان (مصر) . كما حضرها عدد من رجال الادارة في مصر وبعض المحامين والطلبة الذين يهمهم هذا الموضوع . وبطلب من رئيس اللجنة الدكتور فؤاد شباط (سورية) ، قررت اللجنة ان تخصص الجلسة الاولى لسماع كلمات الاعضاء والجلسة الثانية لمناقشة تلك الكلمات . وبناء على ذلك دعي السيد عبد المجيد كمونه ، مندوب العراق ، ليلقي كلمته .

السيد عبد المجيد كمونه - العراق

استهل السيد كمونه كلمته بلمحة تاريخية عن تطور الادارة في العراق مبنياً الاثر الذي تركه التنظيم التركي في البلاد بادخال نظام الأولوية والسناجق والأفضية الذي كان يهدف الى توحيد الادارة في العراق والى تسهيل تنفيذ السياسة المركزية

في سائر انحاء البلاد . ولكن جهود الدولة العثمانية في تنفيذ هذا النظام باءت بالفشل وبقي النظام شكلياً فقط .

وعندما دخل الانكليز العراق بعد الحرب العالمية الاولى لم يجدوا هيكلأ ادارياً مكتملاً للعمل بواسطته فاجدوا النواحي في سنة ١٩١٧ وعهدوا بادارتها الى رؤساء العشائر . اتبع الانكليز طريقتين في تنظيم الادارة المقبلة للعراق اولاهما تقوية سلطة رؤساء العشائر مع بعض التحفظات المناسبة ، والثانية ايجاد ادارة بيروقراطية تنفذ سياسة الحكومة المركزية ، واحلال وحدات عشائرية فرعية صغيرة محل الوحدات العشائرية الكبرى .

وفي سنة ١٩٢١ وضع الهيكل الاساسي للادارة العراقية متأثراً الى حد كبير بالاصلاحات التي ادخلتها انكلترا وبعض التنظيمات العثمانية التي تركت أثراً قوياً في العراق .

الادارة المركزية

ان ادارة الدولة العراقية تجتمع في يد جلالة الملك ومجلس الوزراء ومن خول من قبلهم من الوكلاء لادارة المرافق العامة بما فيها الاقسام الادارية . ويمارس الملك سلطاته بواسطة وزرائه المسؤولين . ويقوم مجلس الوزراء بادارة شؤون الدولة ضمن حدود القوانين ، وبمراقبة تنفيذها وباتخاذ ما يجب في القضايا المتعلقة باكثر من وزارة . اما الوزير فيختص بادارة مرافق وزارته ، فهو الذي ينظم موازنتها ، ويختار موظفيها ، وينقلهم ويعاقبهم ويكافئهم ويحيلهم الى التقاعد وفي حالة عدم ممارسته لهذه السلطات مباشرة ، يجب ان يوافق عليها قبل ان توضع في حيز التنفيذ .

ويكون في كل وزارة مدير عام مسؤول امام الوزير عن ادارة اعمال الوزارة ، يعاونه موظفون بقدر ما تدعو الحاجة ، وهم عادة معاونون ومديرو اقسام ومميزون وملاحظون وكتاب ، يضاف اليهم احياناً مفتشون وموظفون فنيون ولجان فنية او استشارية .

يقسم العراق الى اربعة عشر لواء ، مقسمة الى اربعة وخمسين قضاء ، ومائة وسبعة وعشرين ناحية . ثم توجد ادارة خاصة للبادية حيث يقوم بمثل الحكومة المركزية فيها بادارة ما له علاقة بالأمن العام ، رغم ان البادية تعتبر ضمن حدود الاولوية في تنظيم اعمالها الاخرى . ويدير اللواء المتصرف ، ويدير القضاء القائمقام ، ويدير الناحية مدير الناحية . والمتصرف بصفته المركزية يمثل كافة الوزارات وهو مسؤول عن ادارة لوائه من كافة الوجوه ، فيعهد اليه بتطبيق القانون والمحافظة على الأمن وتطبيق مبادئ الحرية وال مساواة والعمل لتقدم اللواء من الوجهتين الاقتصادية والزراعية ، والعناية بنشر العلم والمحافظة على الصحة العامة الخ . اما القائمقام ومدير الناحية فهما مسؤولان عن تنفيذ هذه الامور في القضاء والناحية . يساعد كلا من المتصرف والقائمقام مجلس يدعى مجلس الادارة ، ويتألف من رئيس الوحدة الادارية وموظف عال وموظف الطابو وموظف التحرير واربعة اعضاء منتخبين . وهذا المجلس يراقب كفالات المقاولين الداخلين في تعهد مع الحكومة ، ويعين اسعار الحاصلات الطبيعية الخاضعة للضرائب ، ويبت في جميع القضايا التي يحيلها المتصرف او القائمقام اليه .

الادارة اللامركزية

تتألف الادارة اللامركزية في العراق من البلديات وإدارات الأولوية المحلية . فالبلدية تتمتع بشخصية معنوية ولها مجلس منتخب يرئسه شخص تعينه الحكومة المركزية مباشرة . وتقوم كل بلدية بواسطة مجلسها بتنظيم موازنة تعرضها على مجلس اللواء العام للمصادقة عليها ، وبذلك يمكن اعتبارها وحدة لامركزية تابعة للوحدة اللامركزية الكبرى .

ولما كانت اعمال البلدية مقتصرة على حدود المدن فقط وجد من المستحسن خلق ادارة محلية فعالة تقوم بخدمات واسعة وتقلل من المركزية التي اصبحت عاجزة عن تأمين تفرعات الحاجات المحلية . لذلك صدر قانون ادارة الأولوية الجديد سنة ١٩٤٥ محتويًا على باب خاص بالادارة المحلية في اللواء ، وأصبح لهذه الادارة

بوجبه شخصية معنوية . فكان ذلك حدثاً جديداً أدى نجاحه الى رفع معنويات
المصالح المحلية خصوصاً وقد اظهرت تقدماً كبيراً في الخدمات التي قدمتها للتعليم
والصحة . وقد وافقت وزارة المعارف على نقل التعليم الابتدائي الى الادارات
المحلية . ولم تقتصر هذه السياسة على تحسين التعليم فحسب بل ادت الى زيادة
التخصيصات الى ضعفين او أكثر .

اما في حقل الصحة فتقوم الوحدات الطبية السيارة التابعة للادارات المحلية ،
بعلاج سكان الأرياف ، وبانشاء مستوصفات في النواحي .
ويضاف الى اعمال الادارات اللامر كزيرة ايضاً خدمات كثيرة ، مثل مصالح
النقل ، وفتح الطرق الفرعية ، وانشاء الجسور ، ودور لسكن المعلمين والموظفين
وغيرها من الأعمال .

وفي العراق ايضاً مؤسسات عامة تدير كل منها مرفقا عاما معيناً ، كمصافي
النفط ، والسكك الحديدية ، والميناء ، وغيرها . ولهذه المؤسسات مجالس ادارية
خاصة تقوم بواجباتها تحت رقابة الحكومة فهي بذلك تتمتع بلامر كزيرة من ناحية
ادارة ذلك المرفق فقط .

الدكتور عزت طرابلسي - سورية

يتناول الهرم الاداري في سورية رئيس الجمهورية ، فمجلس الوزراء والوزراء ،
فالامناء العاميين والمديرين العاميين ، والمحافظين ، وقوام المقام ، ومديري النواحي
والمختارين . ويقوم هؤلاء بوظائفهم الادارية بالنسبة الى القانون الاداري
ه . ل . ر .

ويعتبر الدكتور طرابلسي أن الدستور السوري الصادر سنة ١٩٥٠ قد عدل
في الوضع الاداري ، وذلك بتحديد سلطة رئيس الجمهورية وتقوية صلاحيات
مجلس الوزراء ، حتى ان سلطة نشر المراسيم اصبحت بيد رئيس الوزراء ، اذ
يحق له ان ينشرها في حالة تأخر رئيس الجمهورية عن نشرها في مدة معينة .
اما الوزير فيقوم بصفة عامة باعطاء التوجيهات العامة والاشراف على مختلف

دوائر الوزارة والمؤسسات العامة المرتبطة بها ، كما ان له حق التعيين لفئة من الموظفين وصرفهم . والامين العام مسؤول امام الوزير من الناحيتين الفنية والادارية ، وله سلطات خاصة يستمدّها من القانون مباشرة ، وليس عن طريق التفويض .

وفي المحافظات ، وعددها تسع ، يعين المحافظ ويصرف بمرسوم من مجلس الوزراء . وتتناول اختصاصات المحافظ بصورة عامة الضابطة الادارية ، والضابطة العدلية ، واختصاصاته في التعيين لفئة من موظفي المحافظة . اما القائمات فيعين بناء على اقتراح وزير الداخلية ويقوم في القضاء بذات المهمة التي يقوم بها المحافظ في المحافظة . وبأتي بعد القائمات بالتسلسل مدير الناحية الذي يعين بقرار من وزير الداخلية والذي يقوم بذات اختصاصات القائمات بصورة مصغرة .

وفي عام ١٩٥٢ صدر قانون المختارين مبنياً على اساس الامر كزية ، ومعبراً عن اختصاصاتهم المتشعبة ، مثل الضابطة البلدية واعطاء الشهادات والوثائق ، ومساعدة الدوائر الاخرى . تلك هي مظاهر الامر كزية في سورية ، وهي كما تبين مر كزية شديدة ليس في القانون فحسب ولكن في واقع عملها ايضا .

مظاهر الامر كزية في سورية

تظهر الامر كزية في سورية في مجالس المحافظات ومجالس الاقضية ومجالس القرى ، ولكن لا تتمتع هذه المجالس بصلاحيات واسعة ، وقراراتها خاضعة للطعن من قبل السلطة المركزية ، كما انه يحق لوزير الداخلية ان يجلها ايضاً اذا وجد ضرورة لذلك . ان مظاهر الامر كزية في سورية اذن مظاهر اسمية ، يمارس ممثلو السلطة التنفيذية السلطات الوصائية عليها بشكل يجعل الفائدة من الامر كزية ضئيلة جداً . يضاف الى ذلك ان الامور التي تبت فيها او تقترحها محدودة وبعيدة عن مسايرة التطور الحالي للخدمات العامة .

اما الامر كزية الحقيقية فنجدّها في الوقت الحاضر في المؤسسات العامة مثل الجامعة السورية ، والبرق والبريد ، والمجمع العلمي . ويبشر الاتجاه الحديث

بالاكتشاف من هذه المؤسسات ، سواء لاسباب ادارية أو لأسباب استثمارية .
لقد عني دستور ١٩٥٠ بالتنظيم الاداري على اساسين ، الاول توزيع الاعباء
والثاني الامر كزية ، فأوصى بوضع قوانين توسع اختصاصات رؤساء الوحدات
الادارية ، كما تناول تأليف مجالس المحافظات (ثلاثة ارباع الاعضاء منتخبون
وربعمهم معينون) وناط بها مسؤوليات اضافية .

ثم ختم الدكتور طرابلسي كلمته مبيناً رأيه الخاص في الموضوع ، فقال انه من
الواجب ان تأخذ سورية اولا بمبدأ توزيع الاعباء والاختصاصات ، سواء في
المركز نفسه او في مختلف الوحدات الادارية ، والهدف من هذا التنظيم هو ايجاد
جهاز من الموظفين يتحملون المسؤوليات ويديرون الاعمال الادارية بسرعة ،
فيخفف عندئذ العبء عن رجال السلطة التنفيذية ليتفرغوا الى الاعمال التوجيهية
الكبرى . اما الامر كزية بالنسبة لسورية فيجب في البدء الا تكون واسعة
بل معتدلة ، لان الامر كزية تتطلب استقراراً في الحياة السياسية ومستوى كافياً
من الوعي الاجتماعي والاقتصادي .

السيد بابكر الديب - السودان

يتكون الجهاز المركزي في السودان من البرلمان ومجلس الوزراء . وتفرع
هذه السلطة بوساطة الوزارات والمديريات الى سائر انحاء البلاد . وينقسم السودان
الى تسع مديريات ، على رأس كل منها مدير مسؤول عن مصالح الحكومة
المركزية ، كما ان لكل وزارة موظفا ملحقا بالمديرية لادارة شؤون الوزارة
الفنية بالمديرية . وتقسم كل مديرية الى عدة مراكز على رأس كل منها موظف اداري
يلقب بالمفتش ، وهو مسؤول امام مدير المديرية .

اما الامر كزية فنظام مستعجب لوضع السودان القبلي ولتمسك كل جماعة فيه
بعاداتها وتقاليدها ، ولكن فكرة الامر كزية لم تتم بطريقة منظمة الا منذ
١٩٢٧ حيث اخذت السلطات المحلية تتوسع على حساب الادارة المركزية . اما
الحكومة المحلية بمعناها الصحيح ، اي الحكومة القائمة على مجالس منتخبة ديمقراطياً

على اساس اقليمي (بخلاف الاساس القبلي) فلم تظهر الا بعد سنة ١٩٣٧ . وفي سنة ١٩٤١ ظهر في السودان ثلاثة انواع من مجالس الحكومة المحلية . منها مجالس المدينة في المدن ، والمجالس الريفية في الاقاليم . وتتجلى اهمية المجالس الريفية في انها خطوة نحو التخلص من النظام القبلي الذي يمكن زعماء القبائل من الانفرد بالسلطة دون غيرهم ، وثالثا النظام الاداري الجديد الذي يقوم على اساس اقليمي يشترك فيه زعماء القبائل مع غيرهم من المواطنين .

وتتألف المجالس الادارية من اعضاء منتخبين ، وهم الاكثرية ، واءضاء معينين بواسطة المدير . فالاءضاء المعينون يكونون عادة موظفين متقاعدين او اشخاصا ذوي علم وخبرة . وبما ان هذه المجالس تفتقر الى الارشادات في الامور الفنية والادارية والمالية اضطر الشارع ان يعين في كل مجلس موظفا يسمى ضابط المجلس يضطلع بمسؤولية تنفيذ قرارات المجلس ويوجه مداولاته بوجه عام .

تقوم المجالس الادارية في السودان باعمال اجتماعية واقتصادية واسعة النطاق ، كسلوك الناس ، وتنسيق شؤون الحياة العامة . وفي ميدان الصحة تراقب هذه المجالس موارد الغذاء والماء وتشرف على النظافة ، وعلى مراكز الصحة العامة والاسعاف . وتضطلع المجالس الادارية ايضا بمسؤوليات تربوية ، فتعنى بفتح المدارس وانشاء الاندية ، وبمسؤوليات زراعية تهدف الى مكافحة الافات وتقديم المساعدات لصغار المزارعين .

ولكي تتمكن هذه المجالس من القيام بواجباتها الادارية اعطيت صلاحية سن الاوامر المحلية التي تكون لها صفة القانون . ولكن لا يسري مفعول هذه الاوامر الا اذا اقرها المدير او غيره من ممثلي وزارة الداخلية . وهكذا نرى ان الادارة المركزية في السودان تشرف على اعمال المجالس المحلية ، حتى انها تقوم احيانا بتعيين لجان محلية للنظر في بعض اعمال هذه المجالس ، فاذا انضج لها انها مهمة او مخطئة في عملها طالبتها باتباع السياسة الصحيحة .

السيد نعيم عبد الهادي - الاردن

يمارس السلطة المركزية في الاردن مجلس الوزراء الذي يدير دفة البلاد بواسطة

الوزارات. ويعتبر الوزير في الاردن الحاكم المطلق لشؤون وزارته وصاحب السلطة فيها . اما وكيل الوزارة فهو ليس سوى مساعد للوزير يصرف من الامور ما يجيز له الوزير تصريفه فقط . وكذلك مدراء الدوائر المختلفة في الالوية والاقضية فانهم لا يارسون من الصلاحيات الا ما يجيزه لهم الوزير المختص .

وتقسم المملكة الاردنية الهاشمية اداريا الى الوية واقضية ونواح ، باستثناء عمان التي تسمى محافظة ويحكمها محافظ . وتبعاً للقانون يجب على مدير الناحية ان يتولى ادارة حكم الناحية شرط ان يرجع للقائمقام فيما يعترضه من صعوبات ، وكذلك يكون المتصرف مرجعاً للقائمقام كما يكون وزير الداخلية المرجع للمتصرف . ولكن من المؤسف ان اكثر من تولوا وزارة الداخلية في الاردن يحصرون الامر في ايديهم ويشرفون على كل صغيرة وكبيرة في الالوية والاقضية والنواحي ولا يتكون لرؤساء الاقسام الحرية الكافية للقيام بوظائفهم . ثم اشار مندوب الاردن الى ان البلديات في بلاده تتمتع بسلطات لامركزية واسعة . فمجالسها تشكل عن طريق انتخاب كافة اعضائها انتخاباً مباشراً ولكن الرئيس يعين من بين الاعضاء من قبل مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية .

ويترتب على البلدية في الاردن ان ترجع الى السلطة المركزية قبل ان تبت نهائياً في المواضيع التالية - تصديق الموازنة السنوية ، الارتباط في عقود تزيد قيمتها عن خمسة الاف دينار ، وتعيين بعض الموظفين الرئيسيين في البلدية ، ووضع الانظمة فيها .

والبلديات علاوة الى كونها هيئات بلدية فهي ايضا لجأت تنظيم محلية تمارس ضمن حدودها صلاحيات واسعة ، منها انشاء الشوارع ، ومراقبة المجاري ، وتنظيم الاسواق العامة ، ووضع انظمة للبناء ، وغيرها من الاعمال الانشائية المدنية . وفي الاردن مجالس قروية تؤلف في بعض القرى وتمارس صلاحيات لا تختلف كثيراً عن صلاحيات البلديات .

الدكتور عثمان خليل عثمان - مصر

قدم الدكتور عثمان بحثاً مطولاً يتألف من قسمين عن الادارة المركزية

واللامركزية في مصر . واشترك معه في تحضير القسم الثاني منه الاستاذ محمد ابراهيم فهمي السيد المستشار المساعد بمجلس الدولة . استهل الدكتور عثمان كلمته بتفسير لمفهوم المركزية واللامركزية مبيناً تطورات هاتين الطريقتين في مصر ، وقال ان الادارة المصرية ظلت مركزية خالصة حتى أواخر القرن الماضي حيث بدأت البلاد تأخذ بقدر من الاستقلال الاقليمي باسم (نظام مجالس المديريات) وقدر من الاستقلال البلدي باسم (المجالس البلدية والقروية) .

ونشأت الى جانب هذه الهيئات اللامركزية المحلية هيئات لامركزية مصلحة كالجامعات المصرية والمجلس الدائم للانتاج وغيرها .

ثم اشار الدكتور عثمان الى الاصلاحات الادارية العديدة التي لا يزال اكثرها قيد البحث ، والتي تبشر دلائلها بالاتجاه الاكيد نحو توزيع الاعمال . فقانون رقم ١٣٢ الصادر سنة ١٩٥٢ ينقل كثيراً من اختصاصات الوزير ، وهو رجل سياسي متغير ، الى رجال فنيين لهم صفة الدوام في وظائفهم ، وهم وكلاء الوزارات الدائمين . ويحق للوزير تمشياً مع التشريع الحديث ان يعهد ببعض اختصاصاته الى وكلاء الوزارات او الوكلاء المساعدين او رؤساء المصالح . وقد عدل قانون رقم ٢٢٢ الصادر سنة ١٩٥٣ اختصاصات مجلس الوزراء فوزع مسؤولياته على الوزراء في كثير من المسائل ، وبذلك تحققت مزايا عديدة اهمها سرعة انجاز الاعمال الادارية ، وتمكين مجلس الوزراء من التفرغ للمسائل العامة ذات الأهمية الخاصة .

الادارة اللامركزية

لم يكتمل نظام اللامركزية الاقليمية في مصر قبل سنة ١٩٠٩ حين اعتبرت المجالس الادارية ذات شخصية معنوية . وفي سنة ١٩٢٣ اعترف الدستور المصري بالشخصية المعنوية العامة للمديريات على ان تمثلها مجالس المديريات ، ويترك تنظيم هذه المجالس للتشريعات اللاحقة . وبعد ثورة ١٩٥٢ تألفت لجنة لوضع مشروع قانون للهيئات المحلية خصصت قسماً منه لمجالس المديريات والآخر لمجالس البلديات . اما بالنسبة الى النظام البلدي فقد عرفته مصر منذ عام ١٨٩٠ عندما انشئ

مجلس بلدي في مدينة الاسكندرية . وتلا ذلك انشاء انواع مختلفة من المجالس البلدية ، حتى ان البعض منها كان يضم ممثلين اجانب . وبقيت مجالس البلديات على انواع مختلفة حتى صدر القانون الحالي رقم ٦٦ الصادر في ٩ شباط سنة ١٩٥٥ ، فألغى الفروق بينها ، وأطلق على هذه المجالس جميعها اسم المجالس البلدية ، وحدد صلاحياتها ووجد اعمالها .

ثم انتقل الدكتور عثمان الى نقد الادارة المركزية المصرية ، فقال ان مجالس المديرية تعمل بوحى الحكومة ولا يجوز لها ان تعمل إلا في دائرة ضيقة من الوظائف الجدية التي نصت عليها القوانين . وعلاوة على ذلك لم تستفد هذه المجالس فعلاً بما تضمنته النصوص ، فجاءت تطبيقات النظام الاقليمي في مصر دون المستوى المتواضع الذي قرره هذه النصوص . وذكر ان القانون الجديد يقوي صلاحيات هذه المجالس وذلك باعطائها قدراً كافياً من الاستقلال . ومن مزايا هذا القانون انه عوضاً عن ان يرأس المدير مجلس المديرية ، كما كان العرف في الماضي ، اصبح الرئيس ينتخب من قبل مجلس المديرية ، ومن بين اعضائه المنتخبين .

وتتجه مشروعات الاصلاح الى جعل الاشراف على مجالس المديرية والمجالس البلدية معاً لوزارة واحدة تسمى « وزارة الهيئات المحلية » او « وزارة الحكم المحلي » وذلك توحيداً للعمل والتوجيه . أما أعمال المجالس المحلية فتتناول الشؤون الصحية والطبية ومسائل الزراعة والري والأملاك العامة والمواصلات . ثم انه يجوز لكل مدير او وزير ان يستشير مجلس المديرية ، كما ان للمجلس ان يبدى من نفسه للمدير ، او بواسطة المدير لكل وزير او لمجلس الوزراء رغبات فيما يتعلق بحاجات المديرية . وقد ألزم الشارع الحكومة ، اذا لم تأخذ برغبات المجلس ، ان تبين له الأسباب الداعية الى ذلك .

وبالنسبة الى المجالس البلدية ، جرت العادة ان يرأسها مندوب حكومي ، وهو المدير او من ينوب عنه ، ولكن اللجنة اللامركزية التي تألفت بعد الثورة جعلت رئاسة هذه المجالس بالانتخاب ، وانما بقي المجلس البلدي خاضعاً للحل من قبل الوزير المختص ، على ان يصدر بالفور قراراً بتأليف هيئة ادارية مؤقتة من

رئيس المجلس ومدير البلدية والأعضاء المعينين بحكم وظائفهم ، ومن ثلاثة على الأقل من الأعيان ، وذلك لتقوم هذه الهيئة مقام المجلس بالأعمال الضرورية العاجلة الى ان يتم انتخاب المجلس الجديد في خلال ثلاثة اشهر .

ثم اختتم الدكتور عثمان كلمته مختصرا الاتجاه الاداري في مصر في نقطتين اساسيتين :

اولا : ان مصر تسعى الى اقامة نظام مركزي على اسلم الاسس العلمية والفنية التي تكشف عنها العلم والفن الاداريين في مصر والدول الاخرى ، وذلك مع التوسع في التوزيع الاداري لعمل السلطات المركزية .

وثانياً : يتجه الاصلاح الاداري الى توطيد اركان الادارة اللامركزية ، المصلحية منها والمحلية ، ومن قبيل ذلك التوسع في انشاء المؤسسات العامة الجديدة ، واعادة تنظيم بعض المؤسسات العامة القائمة من قبل ، كالجامعات المصرية التي كفلت التشريعات الجديدة لها استقلالاً ادارياً ومالياً لم يكن لها من قبل .

توصيات اللجنة

١ - توصي اللجنة بتوحيد المصطلحات العلمية والمسميات الادارية في البلاد العربية ، وتحقيقاً لذلك ترى تبادل الاساتذة والمحاضرين والمؤلفات بين دول الجامعة العربية ، وعقد المؤتمرات الدورية لهذه الغاية .

٢ - تقدر اللجنة ان الادارة تابعة لظروف كل قطر ، ولكن التقارب في المناهج المتبعة امر ضروري لوحدة الامة العربية ، ولذلك فان اللجنة توصي بالاخذ باكبر قدر مستطاع من التقارب بين النظم الادارية في البلاد العربية ، دون تنامي مقتضيات الظروف المحلية .

٣ - رأت اللجنة بنتيجة ابحاثها ومناقشاتها ان البلاد العربية تطبق بدرجات متفاوتة قاعدة عدم التركيز ، او توسيع الاختصاص ، وترى اللجنة تشجيع هذا

الاتجاه بتوسيع اختصاصات كبار الموظفين في السلطة الادارية ، في العاصمة والملحقات .

٤ - تؤكد اللجنة ان الامر كزية تقوم على ركنين هامين : هما ايجاد هيئات منتخبة ، وتخويلها سلطات ادارية واسعة . لذلك فهي توصي - مع ملاحظة الاعتبارات الخاصة لكل قطر عربي - ان يفسح المجال للمجالس الادارية وبلدية على اساس الانتخاب الشعبي المباشر ، وان تخول هذه المجالس الاختصاصات المناسبة حتى تتمكن من تحقيق تقدم المناطق اجتماعيا وصحيا وثقافيا .

٥ - توصي اللجنة ، فيما يتعلق بالموظفين العامين الذين يمارسون الادارتين المركزية والامر كزية ، بمراجعة التخصص فيهم وكفالة الاستقرار لهم وتمتعهم بمجسات قضائية خاصة تكفل حماية تصرفاتهم القانونية بالقدر المنصوص عليه في القوانين .

٦ - تدعو اللجنة اصحاب الشأن في كل قطر عربي ان يؤمنوا تبادل القوانين والانظمة العامة والوثائق والمستندات المتعلقة بشؤون الادارة العامة ، وترجو ان تقوم الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية بالقاهرة بالعمل لتنفيذ هذه الرغبة .

٧ - تؤيد اللجنة فكرة تأليف جمعيات او شعب ادارية في الاقطار العربية ، على غرار الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية .

٨ - توصي اللجنة الجامعة العربية بالعمل على اصدار مجلة تعنى بنشر البحوث والوثائق المتعلقة بالادارة العامة في البلاد العربية .

تقرير اللجنة الرابعة

للمؤتمر الاداري العربي سنة ١٩٥٥

المؤسسات الاستثمارية شبه الرسمية في البلدان العربية



عقدت اللجنة الرابعة ثلاثة اجتماعات لبحث موضوع المؤسسات الاستثمارية شبه الرسمية في العالم العربي ، وذلك في مبنى جمعية التشريع والاقتصاد السياسي في القاهرة ، الاول يوم الاربعاء ١٣ نيسان سنة ١٩٥٥ ، من الساعة الرابعة الى السادسة بعد الظهر ، والثاني صباح يوم الجمعة ١٥ نيسان من الساعة العاشرة الى الواحدة ، والثالث من الساعة الرابعة الى السادسة والنصف من بعد ظهر السبت .
رأس اجتماعات اللجنة الامير جميل شهاب (لبنان) واشترك في اجائها السادة محمد زكي عبد الكريم (العراق) سليمان سكر (الاردن) حمد الفرحان (الاردن) وهيب مسيحه (مصر) فؤاد ابراهيم (مصر) .
بعد استشارات قصيرة مع اعضاء اللجنة طلب الرئيس من الاعضاء ان يلقوا الابحاث التي اعدوها على ان تبدأ اللجنة بمناقشتها وبأخذ التوصيات في الجلستين القادمتين ؛ ثم تليت الابحاث على الترتيب التالي :

الدكتور محمد فؤاد ابراهيم - مصر

مهد الدكتور ابراهيم لكلمته بمقدمة نظرية ذكر فيها وجهة نظر المدرستين - التي تؤيد تدخل الدولة في الاعمال الاقتصادية والاجتماعية وتؤدي الى الاكثار من

المؤسسات الرسمية او شبه الرسمية ، والمدرسة التي تقاوم هذا النوع من التدخل الحكومي - ثم ذكر الطرق المختلفة التي يمكن للدولة ان تسلكها بواسطة مؤسسات عامة ، لتساهم في اعمال صناعية واقتصادية وتجارية لا تمت في الاصل الى اعمال الدولة السياسية .

يعود تاريخ المؤسسات الاستثمارية شبه الرسمية في مصر الى القرن التاسع عشر ، عندما ساهمت الحكومة المصرية في رأس مال الشركة العالمية لقناة السويس . ولكن هذه المساهمة باءت بالفشل ، اذ اضطرت الحكومة المصرية بعد حين الى بيع اسهمها الى الحكومة الانكليزية . ولم تنهض مصر من كبوتها منذ ان وقعت تحت السيطرة الانكليزية ، ولم تتمكن من تنظيم ادارة اموالها واقتصادها على صعيد وطني صرف ، حتى اصبحت دولة مستقلة . ومنذ الاستقلال جعلت الحكومات المصرية تضطلع بادارة كثير من المشروعات الاقتصادية ، بواسطة الاستغلال المباشر ، او بمنح الامتياز للهيئات الخاصة ، او بواسطة شركات الاقتصاد المختلط . هذا وقد ادركت حكومة الثورة ما لشركات الاقتصاد المختلط من اهمية في الاقتصاد القومي ، فعمدت الى تأسيس عدد منها في ميدان الصناعة والعمليات المصرفية ، مع الملاحظة بأن العمليات المصرفية لم تزل مشروعا حكوميا لم يوضع في حيز التنفيذ بعد .

نجد المؤسسات الاستثمارية في مصر اليوم في الميادين الآتية :

١ - الائتمان الزراعي ٢ - الائتمان الصناعي ٣ - الصناعة .

الائتمان الزراعي

لقد اضطر البنك الاهلي المصري الذي تأسس عام ١٨٩٨ ، والذي قدم قروضا كثيرة الى المزارعين ، الى تصفية اعماله المباشرة وغير المباشرة في نهاية عام ١٩٣٦ . وذلك لانه حظر على البنك بقانون صادر سنة ١٩١٣ ان ينزع ملكية من لا يسدد الدين اذا كان ملك المديون لا يزيد على خمسة افدنة . ولما كانت المصارف الاخرى غير مستعدة للمساهمة في الائتمان الزراعي ، رأت الحكومة ان تتولى بنفسها تنظيم

الاثنان ، فقررت الاشتراك مع بعض الهيئات الخاصة لتأسيس مؤسسة استثمارية شبه رسمية مهمتها التسليف الزراعي . وفي ٢٥ تموز ١٩٣١ صدر مرسوم بتأسيس شركة مساهمة تدعى « بنك التسليف الزراعي المصري » ، تخول المادة الاولى منه الحكومة حق الاسهام في رأس ماله . وحدد رأس مال البنك بمليون جنيه اسهمت فيه الحكومة بما يبلغ ٥٠٪ . ولكن بجانب اسهامها في رأس المال تقدم الحكومة لهذه المؤسسة قروضا في حدود ستة ملايين من الجنيهات ، وهذا من شأنه ان يجعل اشراف السلطة العامة واقعا ملموسا . ثم طرأت تغيرات على البنك ، عندما قررت الحكومة ان تزيد رأس المال الى مليون ونصف جنيه ، اسهمت الجمعيات التعاونية بنصف هذه الزيادة والحكومة بالنصف الآخر ، واصبح اسم البنك « بنك التسليف الزراعي والتعاوني » .

الاثنان الصناعي

ابتدأت اول محاربة في الاثنان الصناعي سنة ١٩٢٢ عندما عهدت الحكومة الى بنك مصر امر اقراض الصناعات الصغيرة ، ووضعت تحت تصرفه ١٨٠٠٠٠٠ جنيهاً . ولكن ظهرت بعد الحرب العالمية الثانية مصانع كثيرة واتجاهات صناعية قوية أيقظت الحكومة الى ضرورة تأسيس بنك صناعي اسوة بما اتبع في الميدان الزراعي ، وما لبث ان صدر قانون رقم ١٣١ سنة ١٩٤٧ مخولاً الحكومة الحق في الاشتراك في بنك صناعي . فأصبح هذا البنك مؤسسة استثمارية شبه رسمية لاشتراك الدولة مع بعض الهيئات الخاصة في تأسيسه . وفضلاً عن اشتراك الحكومة في رأس المال بنسبة ٥١٪ فانها تضمن ايضاً لحصة الاسهم ربحاً ادنى قدره ٣،٥٪ من قيمتها الاسمية . ثم اشترطت الدولة مقابل جميع هذه المساعدات ان تعين رئيس مجلس الادارة وعضوه المنتدب بقرار من مجلس الوزراء ، وأن تشرف اشرافاً تاماً على قرارات البنك الصناعي ، وأن تستخدم بواسطة وزير التجارة حق « الفيتو » كلما رأت موجباً لذلك .

اما الصناعات التي استفادت مباشرة من البنك الصناعي فهي صناعة الغزل

والنسيج بالمرتبة الاولى ، واحتلت الصناعات المعدنية المرتبة الثانية اذ ان نسبتها قد ارتفعت من ٨ ٪ الى ٢٣ ٪ وبلغ عدد المنشآت التي انتفعت بمعونة البنك سنة ١٩٥٤ ، ٩٩ منشأة .

وقد انتهج البنك سياسة جديدة فقرر الاشتراك في انشاء الصناعات التي تحتاج اليها البلاد ، فأسهم في انشاء شركة الحديد والصلب بمبلغ ٢٥٠ الف جنيهه ، وفي الشركة العامة للملح المصري بمبلغ ٥١ الف جنيهه ، كما قرر الاشتراك بمبلغ ١٠٠ الف جنيهه في الزيادة التي قررتها شركة مصر للهندسة والسيارات بالنسبة الى رأس مالها .

في ميدان الصناعة

انتهجت الحكومة المصرية منذ قيام الثورة سياسة جديدة لتصنيع البلاد ، فأنشأت المجلس الدائم للانتاج القومي ، وعهدت اليه بمهمة دراسة مستقبل الانتاج في مصر .

وقد رأى مجلس الانتاج العمل على تنفيذ المشروعات الحيوية التي لا غنى عنها للاقتصاد القومي عن طريق المؤسسات الاستثمارية شبه الرسمية ، فأسس شركة الحديد والصلب المصرية ، وهو يدرس الآن انشاء مؤسسات اخرى لصناعة الحديد وعربات سكك الحديد .

تأسست شركة الصلب والحديد بقانون رقم ١٣١ سنة ١٩٥٤ الذي رخص للحكومة ان تشترك في تأسيس هذه الشركة المساهمة . والمعروف ان الحكومة المصرية تساهم في رأس مال هذه الشركة بمبلغ مليون جنيه .

وتضطلع الشركة المذكورة باستغلال مناجم الحديد وانشاء مصانع الحديد والصلب ، وبالاتجار في هذه الصناعة والقيام بكل ما يتصل بها .

في ميدان العمليات المصرفية

رغم ان الحكومة المصرية لم يسبق لها ان اشتركت في انشاء مصارف ، اللهم الا بنكي التسليف الزراعي والصناعي اللذين دعت الى تأسيسهما احوال خاصة ،

يتضح اليوم ان الحكومة عازمة على انشاء مصرفين جديدين وهما « بنك الجمهورية » و « بنك السينا » . ومن المزمع ان تشترك الحكومة بنسبة ٢٥ ٪ من رأس مال « بنك الجمهورية » وبنسبة ٥١ ٪ من رأس مال « بنك السينا » .

السيدان سليمان سكر وحمد الفرحان - الاردن

قدم السيدان سكر وفرحان بحثاً عن المؤسسات الاستثمارية شبه الرسمية في بلادهما ووضحا في هذا البحث الخلاصة التالية :

١ - تشمل بمفهومها المؤسسات شبه الرسمية المؤسسات المالية المتمتعة بالاستقلال الذاتي كالمصرف الزراعي والبنوك الانشائية وهذه مؤسسات تساهم بها الحكومة كلياً او بالغالبية ولكنها لا تدخل ضمن النطاق المحدود الذي قبلته اللجنة .

٢ - المؤسسات ذات الامتياز لاداء خدمات معينة كشركات الكهرباء او شركات امتياز البترول وهذه ايضا لا تقع ضمن النطاق المحدود الذي قبلته اللجنة .

٣ - المؤسسات الانتاجية شبه الرسمية

وهي مؤسسات مختلطة تساهم بها الحكومة بالاشتراك مع الرأسمال الاهلي الخاص لزيادة الانتاج القومي ، وقد سلكت الحكومة الاردنية اتجاه تنفيذ هذا الترتيب منذ سنة ١٩٥٠ واتسعت فيه في السنوات التي تلت . واهم الاسس التي تسيرو عليها الحكومة في انشاء هذه المؤسسات ما يلي :

أ - ان يكون حقل عملها اساسيا ، ويتطلب رأسمالا كبيرا نسبيا ، او يتضمن عناصر مخاطرة قد يحجم الرأس المال الاهلي الصرف عن قبوله منفردا .

ب - ان ترصد الحكومة من اموالها نواة لرأس المال بعد اتمام دراسة المشاريع دراسة فنية تامة واقرار تنفيذها ثم تطرح الحكومة الاسهم للمواطنين على السواء لتتجمع مساهمتهم حول النواة ثم تقوم الحكومة بتغطية او تدبير تغطية ما لا يغطيه المساهمون من رأس مال المشروع .

ج - بعد المساهمة تدعو الحكومة المساهمين وتشترك معهم في وضع انظمة الشركة الداخلية وتسجيلها قانونيا ويراعى ان تمثل الحكومة في مجالس الادارة

بثلاثة اعضاء من اصل عشرة على الغالب وبذلك يتأكد المساهمون من ان تمثيلهم في مجالس ادارة الشركات دائماً بالاكثرية بصرف النظر عن حصة الحكومة في المشروع .

د - لا تساهم الحكومة في الجمعية العامة بانتخاب اعضاء مجلس الادارة الممثلين لرأس المال الاهلي .

هـ - تدار الشركة ادارة كلية من قبل مجلس ادارتها باستقلال تام كما لو كانت الحكومة غير ممثلة فيها .

و - تكون الحكومة دائماً مستعدة لبيع حصصها في المشاريع للمواطنين في الظروف التي يقدر فيها ان رغبة المواطنين في ذلك متوفرة .
وقد اوضح ممثلا الاردن انه ضمن هذه الاسس قامت الحكومة الاردنية حتى الآن بالمساهمة في المؤسسات الاستثمارية شبه الرسمية .

السيد زكي عبد الكريم - العراق

تضطلع الحكومات الوطنية العربية في القرن العشرين بمسؤوليات كبيرة تهدف الى رفع مستوى البلاد اقتصاديا واجتماعيا حتى تساوو الركب العالمي في حضارته ورفقه . ولما كانت الناحية الاقتصادية من اهم ما يجب ان تعنى به الدولة الحديثة فقد اولت الحكومة العراقية هذه الناحية اهمية فائقة . فاسست المؤسسات الاستثمارية الرسمية وشبه الرسمية ، موجهة بذلك سياسة البلاد الاقتصادية الوجهة الصحيحة .

وكان هدف الحكومة من هذا العمل شيئين : اولا التوجيه الصحيح ، وثانيا الاشراف على هذه المؤسسات لكي تعمل ضمن السياسة المرسومة ، لان ترك هذه المؤسسات حرة دون توجيه حكومي موحد قد يؤدي الى الاضطراب والفوضى .
ان المؤسسات الاستثمارية في العراق على انواع ثلاثة :

١ - مؤسسات رسمية ، وهي التي تدار من قبل الحكومة بصورة مباشرة كالسكك الحديدية ومديرية الميناء العامة ومديرية الخطوط الجوية .

(٢) - المؤسسات شبه الرسمية ، وهي التي تدار من قبل مجالس ادارة وفيها عنصر حكومي ، مثل المصرف الوطني ، وجمعية التمرور العامة ، ومصلحة مصافي النفط ، وغيرها .

(٣) - مؤسسة مجلس الاعمار العراقي ، وهي مؤسسة رسمية غير انها تدار بشكل يختلف عن بقية المؤسسات الرسمية اذ لها مجلس دائم لا يتغير بتغير الوزارات . يجد الاستاذ عبد الكريم بعض الصعوبة في تسمية مجلس الاعمار مؤسسة شبه رسمية ، غير ان طبيعة الشكل وطريقة العمل في هذه المؤسسة تختلف عن المؤسسات الرسمية الصرفة . لقد تأسس هذا المجلس سنة ١٩٥٠ وخصص له ٧٠٪ من واردات النفط . وفي سنة ١٩٥٣ استحدثت وزارة الاعمال لتنفيذ مقررات المجلس . يتألف المجلس على الشكل التالي : من رئيس مجلس الوزراء رئيسا ، وكل من وزير المالية ووزير الاعمال ، وسبعة اعضاء آخرين من غير الموظفين ، يعينون بقرار من مجلس الوزراء لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد ، ولهم جميعا حق التصويت .

وقد نفذ مجلس الاعمار مشروع الست سنوات الذي بدأ عام ١٩٥١ وكان مجموع ما صرفه المجلس على احياء مشاريع الري والاراضي ، وانشاء المباني ، والطرق ، والجسور والصناعات ، ما يقارب ١٥٥،٣٧٤،٠٠٠ ديناراً .

ثم ذكر السيد عبد الكريم المشروعات الاخرى التي يقوم بها مجلس الاعمار وأشار الى مشروع السنوات الخمس الجديد الذي يتضمن صرف ٣٠٣،٣٠٦،٠٠٠ ديناراً .

ومن المؤسسات الاستثمارية شبه الرسمية في العراق ، يحسن الاشارة الى المصرف الصناعي الذي تأسس عام ١٩٤٦ بعد ان كان هو والمصرف الزراعي مصرفاً واحداً . وقد ساهم المصرف الصناعي في تأسيس شركات عديدة حتى بلغ عددها في عام ١٩٥٢ - ١٩٥٣ احدى عشرة شركة ، وبلغت قروضه للمؤسسات الصناعية الكبيرة والصغيرة في ذلك العام ٦٥٦،٩٥٠ ديناراً . ان حصة المصرف من الشركات التي ساهم فيها تتراوح بين ٢٠٪ من الأسهم الى ٣٥٪ منها تقريبا

وبذلك يضمن الاشراف على هذه الشركات وتوجيهها الوجهة الصحيحة .

مصلحة مصافي النفط الحكومية

تأسست هذه المصلحة عام ١٩٥٢ وحصر بها موضوع تصفية وبيع النفط ومشتقاته للاستهلاك المحلي . ويدير هذه المصلحة مجلس ادارة مؤلف من خمسة اعضاء ، ثلاثة منهم على الأقل من غير الموظفين ، ولها ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة ، وللمجلس ادارتها استقلال في الشؤون الادارية والمالية . ومن أهم المشاريع التي تقوم بها هذه المصلحة مباشرة ، او التي يقوم بها غيرها لحسابها - ولتسليمها لهذه المصلحة بعد اكمالها - مصفى النفط الحكومي في الدورة ، مصفى المفتية في البصرة مصفى الوعد في خانقين ؛ مصفى الدهون ؛ ومصفى القير .

وهناك ايضاً شركة السمنت العراقية المحدودة ، فهي ليست مؤسسة شبه رسمية وانما هي احدى الشركات التي ساهم بتأسيسها المصرف الصناعي . وهي نموذج للشركات الاخرى التي ساهم فيها المصرف المذكور . ويبلغ معدل الانتاج في هذه الشركة الف طن من السمنت يومياً .

فهذه طائفة من المؤسسات الاستثمارية في العراق منها رسمية ومنها شبه رسمية نبين فيما يلي الفوائد التي تنفرع عنها :

اولاً - تشجيع الاهلين على الاستثمار اذ ان وجود عنصر رسمي في هذه المؤسسات يبعث الثقة في نفوس المتوردين الخائفين على اموالهم من الضياع ، ويدعوهم الى المساهمة باستثمار اموالهم .

ثانياً - التوجيه الصحيح للمشاريع ذات الاهمية . اذ ان وجود عنصر رسمي في هذه المؤسسات يؤمن عدم انحرافها عن الطريق السوي .

ثالثاً - تحقيق المشاريع الهامة التي تحتاج الى رؤوس اموال كبيرة تتطلب مساهمة حكومية .

رابعاً - تحقيق مشاريع ذات نفع عام ولو انها لا تدر ارباحاً طائلة اذ ان الحكومة تهدف دائماً الى تحقيق المنفعة العامة لا الارباح الخاصة .

خامساً - تحقيق الاستقرار في هذه المشاريع وعدم فسح المجال للتلاعب والمضاربات التي قد تؤدي بالحياة الاقتصادية الى الدمار .
سادساً - تعليم الناس روح التعاون والعمل المشترك في مشاريع تعود عليهم بفوائد مالية وذلك بواسطة المساهمة في الشركات .

الدكتور وهيب مسيحة - مصر :

عالج الدكتور مسيحة بعض النظريات الاقتصادية واثرها في الواقع السياسي اليوم؛ وذكر ان عوامل المنافسة والحرية الاقتصادية في اوسع حدودها قد ادت الى ظهور نتائج عكسية مثل الاحتكار ، وتدخل الدولة في المساهمات الاقتصادية لتحمي المواطنين تعسف من الممولين .
ثم اشار الى النظامين اللذين يمكن للدولة ان تتبعهما في مساهمتها الاقتصادية .
اولاً : نظام الادارة الحكومية المباشرة ، وهو نظام يوجه اليه كثير من الاعتراضات ، ومنها ان النظام الحكومي لا يصلح بطبيعته لادارة مشروعات تجارية بحجة .

وثانياً : نظام المؤسسة العامة الذي يقضي بان تكل الحكومة بمشروع معين الى مؤسسة مستقلة ، يعين مجلس ادارتها الوزير المختص ويعهد اليه بادارة المشروع او بتحمل المسؤوليات المتعلقة به . وقد اتبعت مصر هذا النظام بتكوينها المجلس الدائم لتنمية الانتاج . والمرسوم الذي حدد تكوينه ، نص صراحة على انه هيئة مستقلة لها شخصية اعتبارية . وان من بين اختصاصاته تقديم مشروعات يقوم بتنفيذها بنفسه او بالواسطة او عن طريق الجهاز الحكومي . كما نص هذا المرسوم على ان يضع المجلس لنفسه ميزانية مستقلة ، وان يدير امواله وحساباته باستقلال ، دون الخضوع الى القواعد والتعليمات التي تجري عليها الحكومة .

يعود تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية الى تطور الصناعة والى الحالات الاقتصادية والاجتماعية التي اوجدتها الثورة الصناعية في اوروبا . اما البلاد العربية فظلت طويلاً متخلفة عن ميدان الصناعة ، واذا لم تسع الى استغلال الثروة التي

تجنّبها من النفط في مشاريع صناعية تهدف الى رفع مستوى الشعب ، فستجد نفسها قريباً امام نظام اقتصادي هزيل .

وفي مصر ، على الرغم من رؤوس الاموال الاجنبية التي وظفت فيها ، نجد ان هذه الاموال لم تستخدم في الانتاج الصناعي ، لانها كانت تجدد نفسها معرضة لخطر عنيفة ، على رأسها منافسة المنتجات الاجنبية ، وعدم وجود عدد كاف من المدربين الفنيين المصريين من العمال للقيام بالواجبات التي يتوجب عليهم اداؤها . وبالفعل لم تتجه رؤوس الاموال الاهلية الى الاستثمار الصناعي الا بعد أن انشئ بنك مصر وأنيحت الفرصة للحكومة لحماية الانتاج القومي ، ومع ذلك فقد ظلت هذه النهضة الصناعية ضيقة النطاق لا تتناسب مع اعداد السكان المطردة في التزايد ، ولا تتفق مع الحاجة الفعلية الى رفع مستوى الشعب عن طريق زيادة الكفاية الانتاجية .

يطلب من الحكومة اليوم ان تحمي الصناعات المحلية عن طريق الحماية الجمركية ولكن هذا وحده لا يكفي ، لانه من غاية الحكومة ايضاً ان ترعى مصالح المستهلكين ومصالح الاقتصاد الوطني في المستقبل البعيد ، ويجب ان نتأكد من ان عمليات الانتاج تدار بالكفاية الواجبة .

ثم عرض الدكتور مسيحه رأيه الخاص بالنسبة الى تدخل الدول العربية في المشروعات الاقتصادية والصناعية الضخمة ، فقال ان الجهاز الحكومي في البلاد المتأخرة اقتصادياً يكون عادة عاجزاً عن النهوض بالمشاريع الواسعة اذا تولت الحكومة بنفسها ادارة هذه المشاريع لحسابها الخاص ، فقد أثبتت التجربة ان الادارة الحكومية خاضعة لكثير من القيود بحيث لا يكون في وسعها مواجهة مطالب السوق الطارئة والمتغيرة بالسرعة الواجبة . ولهذا لا يحسن بالدولة ان تضيف اعباء جديدة ينوء بها جهازها الاداري ، خصوصاً وانها لا تصلح لهذه الاعباء بطبيعتها . فالمرجو من الحكومات العربية في اقبالها على التدخل في النشاط الاقتصادي ان تصمم سياساتها على اساس استنهاض النشاط الفردي وإثارة ما يدعو الى نموه ، لا العمل على الحلول مكانه ، لان النشاط الفردي رغم سيئاته لا يزال

يعتبر المعين الاول في اية اممة لكل الحوافز التي تدعو الى التجديد والابتكار والتوثب لشغل مراتب أعلى من التقدم .

ولهذا اذا كان الجو الاقتصادي في البلاد العربية مثلاً لا يشجع رجال الاعمال على الاقبال على مجالات من العمل والاستثمار ، لأنهم يخشون نتائجها ، ولأن ثمارها تمتد الى مستقبل بعيد ، نجد ان تدخل الدولة في مثل هذه الحالات أمر ضروري لا مناص منه ، لأن مثل هذا التدخل يوحى بالثقة المفقودة ويوزع الاخطار توزيعاً يخفف من وطأتها على المشروعات الفردية . والصورة التي يجب ان يتم بها هذا التدخل هي مساهمة الدولة في هذه المشروعات بنصيب من رأس المال قد يصل الى النصف او اكثر ، على ان يطرح باقي رأس المال في السوق ليساهم فيه اصحاب رؤوس الاموال . ولن يتم هذا إلا عن طريق المشروعات المختلطة على غرار ما حدث في مصر عند تكوين بنك التسليف الزراعي والتعاوني وبنك التسليف الصناعي . إلا انه من الواجب اذا ثبت نجاح المشروعات ودلت التجربة على انها قد تجاوزت اخطار الطفولة ان تخفف الدولة بما تحمله من اسهم عن طريق بيعها لتجد بذلك الاموال الكافية التي تستطيع بها بدء مشروع جديد او سلسلة جديدة من المشروعات . وفي كل ذلك تستولي الدولة على دفعة القيادة في سوق الاستثمار ، وتعمل على توجيهها وفقاً للخطط الطويلة المدى التي تضعها لهذا الغرض . ان السياسة التي اتبعتها حكومة مصر الجديدة في انشائها بمجلس انماء الانتاج ، وفي تصميم البرامج ووضع الاهداف التي يرجى تحقيقها عن طريقه ، خطوة سديدة نحو تحقيق اغراض الاقتصادية والاجتماعية المرجوة . ويحق لهذا المجلس الى جانب عنايته بإيجاد مجالات استثمار جديدة ، ان يراقب مجالات الاستثمار القديمة المألوفة التي رسخت اقدامها في السوق ، لتنقية الاقتصاد القومي من كل عوامل الضعف التي تفتابه ، سواء ما كان منها قائماً او ما يخشى قيامه .

توصيات اللجنة

١ - نظراً لتخلف النشاط الاقتصادي في البلاد العربية ، وهبوط المستوى

العام للمعيشة ، ورغبة في دفع عجلة الانتاج الصناعي الى الأمام - يوصي المؤتمر الحكومات العربية بتنشيط الحياة الاقتصادية ، باتباع ما يترأى لها من الأساليب التي من أهمها قيام السلطات العامة ببعض المشروعات التي لا ينبغي تركها للنشاط الفردي ، او تلك التي لا يقدم عليها رأس المال الأهلي أو يخشى الاقدام عليها .

٢ - يوصي المؤتمر بان يكون الشكل الذي تتخذه الحكومة للقيام بتلك المشروعات هو تكوين شركات اقتصاد مختلط ، تسهم في رأس مالها الحكومة كما تسهم فيها رؤوس الأموال الفردية ، بحيث يتم التعاون بين رأس مال الدولة ورأس المال الفردي تعاوناً رشيداً .

وبهذه المناسبة يؤيد المؤتمر السياسة التي انتهجتها حتى الآن حكومات البلاد العربية الممثلة في اللجنة من حيث قيامها وإسهامها في مشروعات اقتصادية حيوية تطبيقاً لهذا المبدأ .

بيد ان المؤتمر يوصي ألا يكون تدخل الحكومة مؤدياً الى سيطرتها على ادارة هذه المشروعات مما يودي بالمزايا المنشودة من انشاء شركات الاقتصاد المختلط .

٣ - يوصي المؤتمر ان يقتصر نشاط الحكومة في القيام بمشروعات او الاسهام فيها ، على الحالات التي تتوافر فيها الظروف الآتية :

أ - ان تكون الصناعة صناعة أساسية .

ب - ان تتطلب رؤوس اموال طائلة يعجز النشاط الفردي عن تغطيتها .

ج - ان تكون المشروعات طويلة الأجل وتنطوي على قدر من المخاطر يجعل رأس المال الاهلي يخشى ان يقدم عليها .

٤ - يقترح المؤتمر انه اذا بلغت المشروعات أشدها ، فانه يصبح من واجب الحكومة ان تفسح المجال لرؤوس الاموال الفردية للاستثمار ، فيما تملكه من اسهم ، بحيث لا تحتفظ لنفسها من هذه الاسهم إلا بقدر يكفي لضمان اشرافها وتوجيهها ، وذلك فيما عدا الحالات التي يتعين على الحكومة فيها عدم الانسحاب مراعاة للصالح العام .

توصيات اللجنة الدائمة

عقدت اللجنة الدائمة لمؤتمر الادارة العامة اجتماعين: الأول في ١٤/٤/٥٥ والثاني في ١٥/٤/٥٥ بحضور اعضائها السادة: جمال رفعت (العراق)، عبد الله سكتا (ليبيا)، سليمان سكر (الأردن)، علي الشافعي (مصر)، فؤاد شباط (سورية)، جميل شهاب (لبنان)، علي مختار (المملكة العربية السعودية) وإيلي سالم أمين سر اللجنة. وحضر الاجتماع الأول ممثلان عن الجامعة العربية واشتركا في البحث حول مستقبل المؤتمر، وموضوع تأسيس جمعيات عربية للادارة العامة، كما انهما أبديا رغبة الجامعة في موازنة مثل هذه الجمعيات.

— وفي صباح ١٥/٤/٥٥ عرضت قرارات اللجنة الدائمة التي اتخذتها في اجتماعها الأول على المؤتمر، ودار النقاش حولها وجرى عليها بعض التعديل مما استدعى اللجنة الدائمة الى اجتماع ثان، وضعت فيه التقارير النهائية كما أقرها المؤتمر.

١ — يعد قيام النظم الادارية في البلاد العربية على أسس سليمة أمراً ضرورياً، ويتقضي ذلك إيجاد صلة دائمة بين رجال الادارة والاختصاصيين في تلك البلاد.

٢ — يوصي المؤتمر الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية بالتعاون مع الجامعة العربية للعمل على إنشاء شعب ادارية في مختلف الدول العربية وتنظيم ادارة دائمة لعقد مؤتمرات ادارية دورية للدول العربية.

٣ — يسعى اعضاء المؤتمر وخصوصاً ممثلي اللجنة الدائمة، عند عودتهم الى بلادهم بتهيئة الجو وبأخذ الاجراءات اللازمة حتى يكونوا على أتم استعداد لتأسيس جمعيات للادارة العامة عندما تدعو الشعبة المصرية بواسطة الجامعة العربية الحكومات العربية للقيام بذلك.

٤ — على كل جمعية من الجمعيات التي تؤسس لهذا الغرض ان تخطر بتشكيلها

أمانة سر الجامعة العربية ، والشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية ، والسيد علي الشافعي (مدير مصلحة الضرائب في مصر) وإيلي سالم (الجامعة الاميركية - بيروت) وان تبعث لكل منهم بصورة عن نظامها الاساسي وبيان عن اعضائها .

٥ - تستمر اللجنة الدائمة قائمة بعملها الى ان يتم تكوين الجمعيات المقترحة وتؤلف هيئة تحل محلها وتضطلع بالعمل الذي تقوم به الآن .

٦ - يعقد المؤتمر الثالث للادارة العامة في آذار ١٩٥٦ في البلد الذي يقع عليه الاختيار .

٧ - تضع لجنة مؤلفة من السادة : جمال رفعت ، علي الشافعي ، فؤاد شباط ، وجميل شهاب المواضيع الادارية العربية التي سيعالجها المؤتمر القادم .

٨ - ابلاغ هذه القرارات كلا من اعضاء اللجنة الدائمة ليمتصل كل عضو بحكومته ويبدل المسعى لديها تجريباً مع هذه التوصيات .

4. Each society on establishment shall send a copy of its organic law and a statement of its members to the Secretariat of the Arab League, the Egyptian national section of the IIAS, Mr. Ali Shafi'i (Director General of Taxation, Egypt), and Mr. Salem.

5. The Permanent Committee shall continue to function until the proposed societies have been established and an organization has been formed to carry on its work.

6. The 3rd Arab Public Administration Conference shall be held in March, 1956, in a place to be agreed upon later.

7. A committee composed of Messrs. Ali Shafi'i, Jamal Rif'at, Fuad Chebat and Jamil Chehab shall choose topics for the coming conference.

8. The members of the Permanent Committee shall contact their respective governments in view of realizing the objective of the above mentioned decisions.

PERMANENT COMMITTEE

FINAL DECISIONS

The Permanent Committee of the Arab Public Administration Conference held two meetings, one on 14, April 1955 and the other on 15 April 1955. These meetings were attended by the following members of the committee :

Fuad Chebat (Syria)
Jamil Chehab (Lebanon)
Ali Mukhtar (Saudi Arabia)
Jamal Rif'at (Iraq)
Ali Shafi'i (Egypt)
Abdullah Sikta (Lybia)
Sulayman Sukkar (Jordan)
Elie Salem (A.U.B. Secretary)

The first meeting was also attended by two representatives from the Arab League, who discussed with the committee the problems of holding conferences and the question of organizing Arab public administration societies. They expressed the readiness of the League to support such societies and to help in their organization.

The decisions taken by the Permanent Committee at its first meeting were submitted to the Conference on 15, April 1955. After debate certain modifications were made that necessitated a second meeting of the Permanent Committee in order to put the decisions in their final form. The final decisions reached are as follows :

1. The establishment of administrative systems on sound scientific basis is necessary. This requires a permanent link among the administrators and the specialists in public administration in the Arab world.

2. The Conference authorizes the Egyptian national section of the IIAS to work with the Arab League for the purpose of establishing Arab societies for public administration in each of the Arab states, and to work for the organization of a permanent body to hold annual conferences in the Arab world.

3. The members of the Conference in general, and the members of the Permanent Committee in particular, shall upon their return to their respective states, prepare the ground for the establishment of these societies and be ready to act when their governments shall receive word from the Arab League.

COMMITTEE RECOMMENDATIONS

1. In view of the underdeveloped economies in the Arab world, the Arab governments should seek to encourage economic activity, and to invest directly in certain economic projects that cannot be adequately financed by private capital.
2. In areas where government participation is advisable the association should be in the form of « mixed enterprise, » whereby the government and private individuals each provide capital and cooperate in the realization of the goal. The members of the committee approve of the investment policies of their respective governments that favor the establishment of mixed enterprises. It is hoped that government intervention will not impose itself on the management of these projects to an extent that violates the aim and nature of the mixed enterprise.
3. Governments should confine their economic activity (either through government owned corporations or mixed enterprises) to the following :
 - a — industries essential to the life of the country
 - b — projects requiring capital beyond the capacity of private investors
 - c — speculative long term projects not sufficiently attractive to private capital.
4. When the corporation attains economic stability, the government should give private capital greater freedom in its development, with the government retaining just enough financial interest to guarantee governmental supervision and direction. There are certain cases, however, when for the sake of the public good, the government should maintain a continued interest in the project.

This report concluded with references to some of the public corporations in Jordan, and the fields in which they are operating such as: cement, phosphate, fish, and electrical industries.

Mr. Abd-al-Karim divided public corporations in Iraq into three categories. The first is entirely government owned, like the railway agency, and is directly operated by the government; the second, like the National Bank, is a mixed enterprise; the third is the development board which, though purely governmental, differs from all the other government agencies, for it has a permanent council that does not change with the change of cabinets.

Mr. Abd-al-Karim believes that the advantages of the public corporation in Iraq are:

1. It encourages people to invest in a project in which the government is a partner. Governmental participation inspires confidence.
2. Great projects cannot be realized without large capital and government support.
3. A public corporation undertakes development projects without being primarily motivated by profit.

Dr. Masihah presented a theoretical study of the nature of public corporations emphasizing their usefulness in the economic development of Egypt. He believes that Arab governments are not competent to be entrusted with the management of economic projects. They should therefore seek to encourage private initiative in industry and agriculture. If because of uncertainty of profit private capital is not attracted, the state should intervene through the public corporation and collaborate with private agencies in the development of certain sectors of the national economy. When the public corporation is operating efficiently the government should withdraw gradually and offer its shares for sale. By withdrawing from a project successfully underway the government can concentrate on another needed plan of economic development. The Egyptian Government seeks to accelerate economic, agricultural and industrial production through the Development and Production Board, which has the power to create new economic projects as well as supervise the old.

Fourth Panel
PUBLIC CORPORATIONS
IN THE ARAB WORLD

Panel Members :

- | | |
|---------------------------------------|---|
| <i>Mr. Muhammad Zaki Abd-al-Karim</i> | — Director of Publications, Ministry of Planning, Iraq. |
| <i>Mr. Hamad al-Farhan</i> | — Undersecretary, Ministry of Economy, Jordan. |
| <i>Dr. Fouad Ibrahim</i> | — University of Cairo, Egypt. |
| <i>Dr. Wahib Masihah</i> | — University of Cairo, Egypt. |
| <i>H.E. Sulayman Sukkar</i> | — Former Minister of Finance, Jordan. |

Dr. Ibrahim explained that the history of public corporations in Egypt dates to the 19th century when the government invested in the Suez company. At present the system of corporations is widely spread in the country, especially in areas where government investment is needed, like agriculture, industry and banking. The agricultural bank of 1931 is financially supported by the government, and it is therefore subject to government policy direction. The industrial bank of 1947 is supported by the government to the extent of more than half of its capital. In view of this support the Council of Ministers has the right to appoint the president of the board of directors. A steel and iron corporation was founded in 1954 and one million sterling of its capital was supplied by the government for the purpose of encouraging investment and exploration in this field. The government is also contemplating the creation of two banks: the Gumhuriya Bank and the Cinema Bank, with the understanding that it will share in the ratio of 25% and 51% of the capital of these banks respectively. Mm. Sukkar and Farhan submitted a joint report on the public corporations in Jordan. They stated that since 1950 the Government has been taking increasing interest in public corporations. The Government policy is to set up government corporations to carry out development projects and then offer their shares for sale in the market with the commitment to buy all unsold ones. These corporations are usually administered by private shareholders since the Government is represented in the ratio of three out of ten in the board of directors. The policy of the corporation in Jordan is entirely determined by its board of directors, as if the Government were not represented. Besides the Government is ready to sell its shares in the corporation whenever the private investment market is able to absorb them.

COMMITTEE RECOMMENDATIONS

1. The committee recommends the unification of administrative terms and expressions in the Arab world. For the realization of this goal the exchange of professors, lecturers and books as well as the holding of regular conferences is to be encouraged among the member states of the Arab League.

2. Though the administration varies with each state the committee recommends that Arab administrations be studied and made as similar to each other as local needs and conditions will allow. It is believed that such a coordination of administrative practices will help in the unification of the Arab nations.

3. The committee notes with favor that all Arab states apply varying degrees of decentralization and deconcentration and asks for a broadening of the powers of top officials in local government positions.

4. The committee believes that decentralization is based on two foundations. First, the creation of elected bodies and second the investment of these bodies with broad administrative authority. Accordingly, the committee recommends - after due consideration has been given to the special conditions of each Arab state - that popularly elected administrative and municipal councils should be entrusted with wider powers to improve the health education and welfare of the local districts.

5. Public servants in centralized or decentralized agencies must have specialized training. They must enjoy tenure and special judicial immunity in the legal performance of their official duties.

6. The committee calls upon all those concerned in each Arab state to ensure the exchange of laws, regulations and documents pertaining to Public Administration. The Egyptian national section of the International Institute of Administrative Sciences is hereby entrusted with the responsibility of carrying out this proposal.

7. The committee favors the creation of a society or of an administrative branch similar to that of the Egyptian national section of the IIAS in the various Arab countries.

8. The committee calls upon the Arab League to publish a journal that will print studies and documents of interest to public administration in the Arab world.

Mr. Al-Dib explained that the central administration of the Sudan is concentrated in the Parliament and the Council of Ministers and that authority is exercised through the latter in the nine *Mudiriyyats* (districts) into which the Sudan is divided. The *Mudiriyyat* is in turn divided into various centers each of which is administered by an inspector directly responsible to the director of the *Mudiriyyat*. Decentralization was not introduced before 1937. First came the city council; second, the rural council; and last, the new administrative system under which tribal chieftains in cooperation with eminent citizens manage local affairs. The decisions of these local councils, however, are subject to central supervision and control.

Mr. Al-Hadi stated that the minister in Jordan is practically sovereign in managing the affairs of his ministry, while the permanent undersecretary, and the directors of the various departments in the *Liwas* and the *Qadas* have no more power than is delegated to them by the minister concerned. The Jordanian delegate found fault with the manner in which many a minister of the interior concentrated powers in his own hands and deprived the local offices of their legitimate functions. He proceeded to describe in detail the power of the municipality in Jordan and its relationship to the central government, showing clearly the dependence of the municipality on the ministry of the interior in all matters of importance.

Dr. Uthman described at length the development of centralization and decentralization in Egypt. He referred to the new administrative reforms of 1952-53, which gave broader powers to local governmental agencies. The new reforms put the Council of the *Mudiriyyats* and the Councils of the Municipalities under the jurisdiction of one ministry, called the Ministry of Local Government, for the purpose of coordinating their work. The Council of the Municipality, though still subject to the Ministry of the Interior, has nevertheless gained greater autonomy. The head of the council used to be a representative of the central government; now he is elected and his allegiance is local. Egypt, Dr. Uthman added, is encouraging administrative decentralization, functional and regional, and seeks therefore to establish new public institutions and to reorganize old ones like the Egyptian universities, which under the new regulations are given greater financial and administrative independence.

Third Panel

CENTRALIZATION & DECENTRALIZATION IN THE ARAB WORLD

Panel Members :

- | | |
|----------------------------------|---|
| <i>Mr. Na'im Abd-al-Hadi</i> | — President of the Municipality of Nablus, Jordan. |
| <i>Mr. Bâbakr al-Dib</i> | — Chargé d'Affaire of the Sudan in Cairo. |
| <i>Mr. Abd-al-Majid Kammunah</i> | — Director of Local Administration, Ministry of the Interior, Iraq. |
| <i>Dr. Izzat Tarabulsi</i> | — Director General, Ministry of Finance, Syria. |
| <i>Dr. Uthman Khalil Uthman</i> | — Dean of the Faculty of Law, Ibrahim Pasha University, Egypt. |

Mr. Kammunah stated that the central administration in Iraq is entrusted to the King and to the Council of Ministers, who through the various officials exercise power over the fifteen *Liwas* and the fifty-four *Qadas* and the 127 *Nahiyas* into which Iraq is divided geographically. The *Liwa* is presided over by the *Mutasarrif* who, though directly responsible to the Ministry of the Interior, is virtually a representative of all the ministries in his own district. Decentralized features of administration are found in the municipalities and in the *Liwa* Councils. Both the *Liwa* and the Municipality have legal personality, yet their independence is restricted by law. The head of the municipality is appointed by the central government, and the Council of the *Liwa* is subject to strict controls from the Ministry of the Interior. The best example of decentralization in Iraq, however, is the public corporation, which is responsible for operating a particular industry. The railway corporation, for example, is a public corporation. It has an administrative council that functions independently although it is legally subject to government supervision.

Dr. Tarabulsi dealt with the administrative structure of Syria, describing in detail the functions of the president, the Council of Ministers, the single minister, the Directors General and the *Muhafiz*. He believes that real power lies in the Council of Ministers, which in certain cases even performs the duties of the President if the latter has failed to act. The decentralized organs of government, the Councils of the *Muhafazat*, of the *Qada* and of the villages, have little independence. It is Dr. Tarabulsi's opinion that an increase in decentralization should be gradually instituted in Syria.

COMMITTEE RECOMMENDATIONS

1. Arab governments must base their economic policy on accurate statistical data, scientifically prepared by qualified and unbiased experts.
2. The collection of statistical information must be based on internationally known and approved standards.
3. The Arab states must improve and coordinate their statistical methods and make them as similar to each other as possible. Important statistics should if possible be collected simultaneously in all the Arab states.
4. Each government should make its own legislation with regard to statistical organization. Individual reports must be kept secret and never be used for other than statistical purposes.
5. The administration of statistics must not be subject to any of the ministries.
6. Statistics are urgently needed in the following fields :
 - a) population
 - b) vital statistics
 - c) foreign trade
 - d) prices and cost of living
 - e) agricultural and industrial production
 - f) commercial and industrial enterprises.
7. Statistical information is also needed in the following :
 - a) social statistics i.e. marriage, divorce etc.
 - b) income and expense
 - c) employment and unemployment
 - d) financial transactions
 - e) education
 - f) transport.
8. Arab governments must endeavor to create statistical consciousness among the people and to train competent statisticians. This goal can be attained through the following measures :
 - a) Including statistics in the educational curriculum
 - b) Accepting technical aid programs such as that of the United Nations or of the Western States
 - c) Encouraging nationals to specialize in statistics, and conduct statistical research
 - d) Encouraging cooperation between individuals and public organizations to gather the statistics desired. The public must be educated to appreciate the significance of statistics and to lend it its support.

of statistics to collect information about the agricultural, industrial, and commercial activities of the country. In 1949, a new law was passed regulating the Syrian statistical organization. It provided for an office of statistics in each ministry, subject, however, to the directions of the central department. The secrecy of information received and its use for exclusively statistical purposes were equally stressed by this law. Two problems face Syria in this field. First, the absence of a class of trained statisticians. This problem is being remedied by (a) sending Syrians for specialization abroad and (b) training government officials in statistical centers located in Syria or in the other Arab states, (c) bringing experts from outside to deal with urgent and important matters. The second problem is the lack of public consciousness regarding statistics. People still do not trust their government and are therefore reluctant to give information about themselves, fearing that it might be used against them. In spite of these difficulties Mr. Sawwaf believes that the Syrian department of statistics is making notable progress.

Second Panel

STATISTICS AND THE MEANS OF ITS ORGANIZATION IN THE ARAB WORLD

Panel Members :

- | | |
|--------------------------------------|--|
| <i>Mr. Rizq Balàgina</i> | — Assistant Director General, Ministry of Interior, Jordan. |
| <i>Mr. Ahmed-al-Hasàiri</i> | — Director of the Office of Government Publications, Tripoli, Libya. |
| <i>Mr. Husni Sawwaf</i> | — Director General, Ministry of economy, Syria. |
| <i>Dr. 'Abd-al-Mun'im Al-Shafi'i</i> | — Director General Ministry of Social Affairs, Egypt. |
| <i>H.E. Sulayman Sukkar</i> | — Former Minister of Finance, Jordan. |

This report covers only the written papers submitted to the Committee and the committee's recommendations. The papers were prepared by Messrs. Sawwaf and Shafi'i.

Dr. Shafi'i emphasized the need of the modern state for statistics both to determine the wealth and the needs of the country and to plan development projects. The Arab States, he said, have only recently realized the importance of statistics in their administration. This field is therefore still undeveloped and faces several handicaps. First, there is lack of interest in statistical data; second, there is reluctance on the part of individuals to give accurate information; third, the governments themselves do not often resort to statistical information and tend to rely greatly on legislation not based on economic facts; fourth, there is a dire need in the Arab States for statisticians and skilled experts without whom an efficient statistical organization cannot be attained. Of all the Arab States, only Egypt and Iraq have an up-to-date census of the population. As for economic statistics, Dr. Shafi'i said there is hardly anything worth mentioning in the whole Arab world. He proposed the introduction of certain reforms, most of which were incorporated in the Committee's recommendations.

Mr. Sawwaf explained that after its independence Syria found itself without any statistical organization. Statistical operations under the French Mandate were limited, elementary, and inaccurate. In 1947 however, through Law No. 82, Syria introduced a central department

COMMITTEE RECOMMENDATIONS

1. Modern states have central bureaus of personnel to administer the personnel laws. For those Arab States participating in the Conference that do not yet have a central personnel administration, the committee recommends that such a bureau be established. It also recommends that the employees of this office be given independence and tenure, provided that their decisions remain subject to judicial revision.

2. Until these bureaus are in operation the committee proposes the establishment of a central committee composed of competent and unbiased members. The function of the committee should consist of administering examinations for candidates to public office. Its members must have tenure. Their decisions must be final in matters of personnel, but should nevertheless remain subject to judicial review.

3. The committee, conscious of the advantages of written examinations, recommends that they be required in government employment. Exception to this rule may be allowed for positions of technical or professional nature such as medical or engineering posts, in which case the degree or the experience may be all that is required.

4. Since the personnel laws of some Arab States do not set a minimum or a limited time for promotion, the committee recommends the amendment of such laws to provide for a limited period of time that the official must serve in his present job before he is promoted to a higher one.

5. To ascertain the competence of the public servant and his right to promotion, written reports must be prepared and filed on every official in the civil service. If on the basis of these reports, a public servant is denied promotion, he is entitled to examine his files, and to appeal his case to the competent judicial authority.

6. Government salaries are low in most of the Arab States, while the cost of living is generally high. Private companies offer higher salaries and threaten therefore to attract the qualified people and consequently deprive the government of their services. The urgency of this problem leads the committee to propose as one of the topics to be studied in the coming conference, «The salaries of government officials and the degree to which they are commensurate with their social positions».

candidate to the examination regardless of academic standing. Candidates for positions requiring technical degrees such as medicine and engineering are exempted from examination. This law of Egypt governs all those who hold public positions with the exception of army officers, police, judges, members of the faculties of the Egyptian Universities and members of the diplomatic and consular corps. Recruitment from outside the service is limited to the lowest ranks; and to not more than ten percent of the higher positions. Otherwise the higher positions are filled by promotion within the service.

Mr. Mukhtar explained that all the Ministries of Saudi government with the exception of that of Defence and Foreign Affairs are subject to the personnel law that was passed ten years ago. According to this law, candidates for public employment must have academic standing commensurate with the position sought and must pass a written examination. The latter requirement can be waived, however, if the applicants hold a high degree and their number falls short of that of the positions to be filled.

Mr. Rif'at stated that Iraq has a personnel law dealing with the civil service in general, as well as other laws covering certain branches of public service. According to the general civil service law, a candidate must hold a recognized degree, and pass an examination prepared by a special committee in the ministry or Liwa (district) concerned. Of the special personnel laws, the one dealing with the judiciary, for example, requires a degree from the Iraqi law school or from any foreign institution of equivalent standard. Mr. Rif'at also discussed a bill for a unified personnel law, prepared by the Iraqi government now before parliament, that will create a central bureau of personnel and improve the standard of government officials in general.

Mr. 'Abd-al-Hadi the delegate from Jordan mentioned that recruiting in his country is done primarily by the Council of Ministers or by special committees. The former appoints officials of the highest category; the latter appoint officials to all other classified positions. Unclassified officials are appointed by the minister on the recommendation of the head of the department. The law provides for competitive examination, but the holders of high academic degrees and of technical certificates are exempted. A recent Jordanian law also provides for a central bureau of personnel and for new stipulations governing recruitment, promotions and other matters of personnel. Mr. 'Abd-al-Hadi did not believe that the academic degree should determine the rank of the candidate, for he may have other qualifications that entitle him to a higher position than does his degree. He also suggested that government officials should have tenure and should receive higher salaries commensurate with their social position.

Mr. Sikta stated that recruitment of public servants in the Arab world faces several difficulties, the most important of which is the dearth of qualified candidates. He then showed that a central bureau of personnel contributes to a better civil service and to granting equal opportunities to those seeking government employment. In Libya, he said, recruitment is conducted by a central bureau of personnel on the basis of competitive examinations. Academic qualifications are required, unless the number of applicants with these qualifications is less than the number of the vacant positions. Mr. Sikta emphasized the importance of ridding the public service of political influence for the sake of preserving its integrity and efficiency.

Mr. Mansour stated that Egypt established its bureau of personnel in 1952. Since then recruitment has been adequately conducted by this office on the basis of qualifications with complete disregard to race, sex or creed. The personnel law of Egypt emphasizes degrees and competitive examinations. There are certain notable exceptions however. In technical jobs, for example a minimum of seven years of experience admits the

First Panel

RECRUITMENT OF PERSONNEL IN THE ARAB WORLD

Panel Members :

<i>Mr. Na'im 'Abd al-Hadi</i>	— President of the Municipality of Nablus, Jordan.
<i>Dr. Fouad Chebat</i>	— Professor of Administrative Law, Syrian University, Syria.
<i>Emir Jamil Chehab</i>	— Director General, <i>Cour des Comptes</i> , Lebanon.
<i>Mr. Ahmed Mansour</i>	— Secretary General of the Bureau of Personnel, Egypt.
<i>Mr. 'Ali Mukhtar</i>	— Ministry of Finance, Saudi Arabia.
<i>Mr. Jamal Rif'at</i>	— Assistant Director General, Ministry of Interior, Iraq.
<i>Mr. 'Abdullah Sikla</i>	— Director General of Personnel, Federal Government, Libya.

Emir Chehab said that recruitment in all countries is indirectly affected by the laws governing personnel, particularly with respect to the salary scale. Governments usually follow a policy of low salary scales in order to reduce public expenditure. But by alienating the qualified people from the public service this policy defeats its purpose of economy through greater expenditure and lower standard of service. Emir Chehab also referred to the importance of the principle of equal rights of the citizens to public employment. He advised, however, against the employment of those who suffer from physical, mental, and moral defects as well as of those whose allegiance to a political party might impair their loyalty to the government.

Dr. Chebat explained that Syria relies mainly on its method of appointment in the recruitment of government personnel. Appointment to public office must be preceded by examination. Exceptions to this rule are defined by law and include recruitment of skilled technicians, holders of high degrees and those high officials who are appointed by the Council of Ministers. One fifth of the Muhafizin (district governors), may also be appointed without regard to examination or degree qualifications. The heads of departments are granted certain discretionary rights in recruiting for their departments. To be eligible for public service in Syria, the candidate must have been a Syrian for the past five years, must be over 18 years of age, and must enjoy full civil rights.

One of the important decisions taken by the Conference is that a society of public administration should be established in each Arab state. Until such time as these societies are established however, the Conference decided that the Permanent Committee consisting of one representative from each Arab state, should continue to be entrusted with the preparation for the prospective annual conferences.

The Cairo Conference has also contributed to closer understanding among the Arab League, the Permanent Committee, and the Egyptian national section of the International Institute of Administrative Sciences. It is hoped that this collaboration will lead to a greater emphasis on the study of the problems of public administration in the Arab world and to the adoption of effective measures to improve the service.

The Permanent Committee of the Arab Public Administration Conference, in collaboration with the Egyptian national section of the International Institute of Administrative Sciences, convened a second conference of public administration, which met in Cairo, from 12 to 17 April, 1955. The Conference was attended by eminent public administrators and by Arab professors of public administration. The following states were represented: Egypt, Iraq, Jordan, Kuwait, Lebanon, Lybia, Saudi Arabia, Sudan and Syria.

On 12 April, 1955, the Conference held its opening session in the building of the Society of Legislation and Political Economy in Cairo. It was attended by the members of the Conference and by a number of Egyptian administrators, professors, lawyers, and students interested in public administration. The Egyptian government was officially represented by the Minister of Communications. Dr. Muhammed Ali Rushdi, Vice-President of the Egyptian national section of the International Institute of Administrative Sciences, gave the welcoming address. He was followed by representatives of the various delegations, who delivered short addresses pointing out the advantages of these conferences and the need of the Arab States for modern administrative procedures.

After the opening session the Conference divided into four panels, dealing respectively with : —

- 1) Recruitment of personnel in the Arab world
- 2) Statistics and the means of its organization in the Arab world
- 3) Centralization and decentralization in the Arab world
- 4) Public corporations in the Arab world.

From 13 to 17 April, each panel held two or three meetings under the chairmanship of one of its members. Then the panels adopted recommendations and submitted them to the Conference, which approved them. The Conference also approved the recommendations of the Permanent Committee that appear at the end of this report, and called upon the delegation of each Arab state to work for the realization of the goal set by the committee.

At the request of the Permanent Committee the Arab League sent two representatives to attend the Conference and to study with its members the establishment of Arab societies of public administration. The results of these talks are embodied in the recommendations of the committee.

Exchange.
American University of Beirut
JAN 20 1956

ARAB
PUBLIC ADMINISTRATION CONFERENCE
CAIRO, 1955

SPONSOR : *The Permanent Committee created by the Arab Public Administration Conference of 1954. Dr. Elie Salem, Department of Public Administration, American University of Beirut, Secretary.*

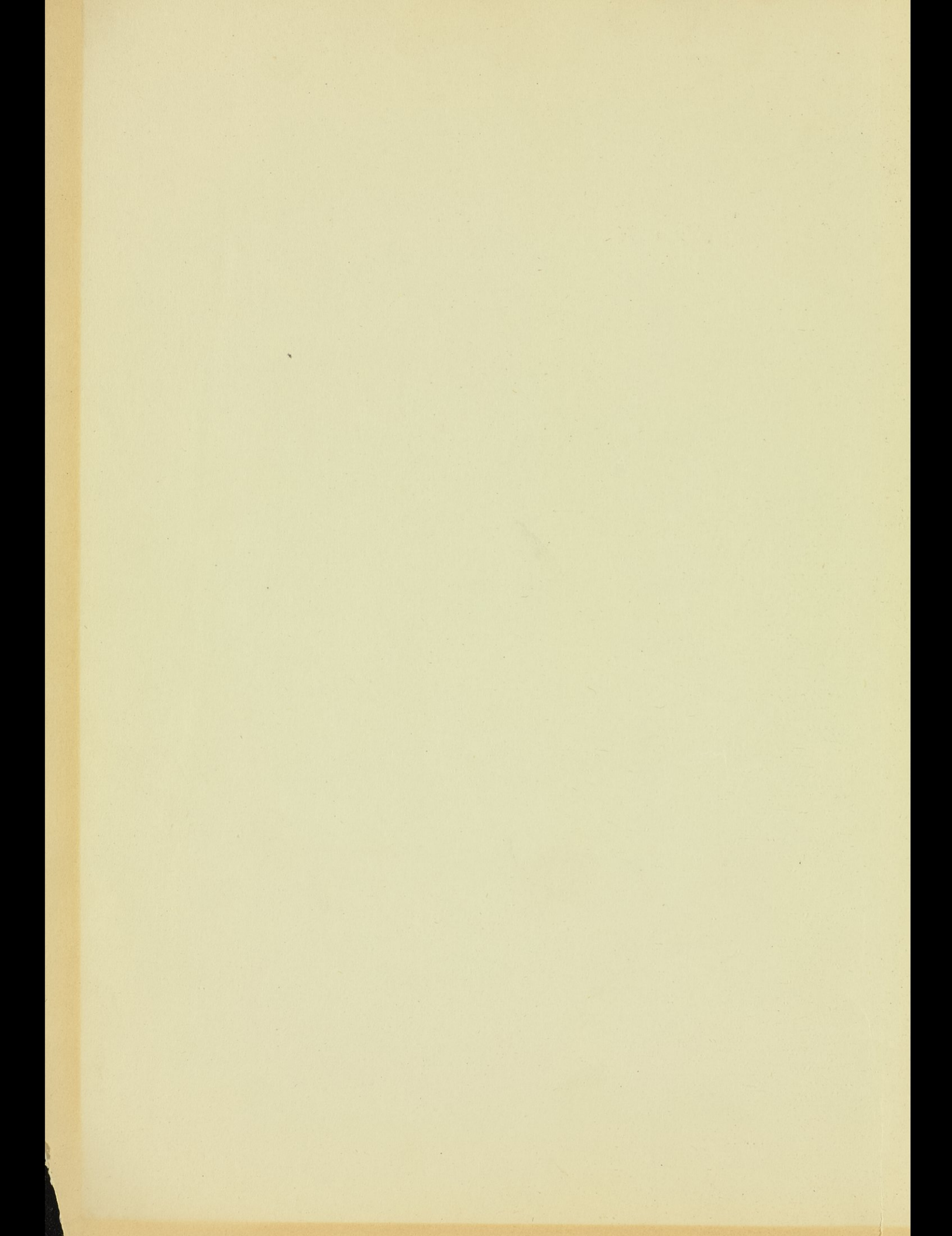
HOST ORGANIZATION : *The Egyptian national section of the International Institute of Administrative Sciences, Cairo.*





ARAB
PUBLIC ADMINISTRATION
CONFERENCE

CAIRO, 1955



COLUMBIA UNIVERSITY



0026813734

Columbia University
in the City of New York

THE LIBRARIES



950-Ar11