العنوان:	مع حديث المعرفة في الادارة العامة : الإدارة العامة ومشكلتها مع سلطات الدولة
المصدر:	الإدارة
الناشر:	اتحاد جمعيات التنمية الإدارية
المؤلف الرئيسي:	الجلالي، عبدالفتاح رؤوف
المجلد/العدد:	ع 4
محكمة:	لا
التاريخ الميلادي:	1980
الشهر:	أبريل
الصفحات:	62 - 71
رقم MD:	156416
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	EcoLink
مواضيع:	السلطة التشريعية، القطاع العام، النظم الادارية، التنظيم الاداري، المشاكل الادارية، الادارة العامة، القوانين والتشريعات، السلطة القضائية، السلطة التنفيذية، الفصل بين السلطات، اتخاذ القرارات
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/156416

© 2021 دار المنظومة. جميع الحقوق محفوظة.
هذه المادة متاحة بناء على الإتفاق الموقع مع أصحاب حقوق النشر، علما أن جميع حقوق النشر محفوظة. يمكنك تحميل أو طباعة هذه المادة للاستخدام الشخصي فقط، ويمنع النسخ أو التحويل أو النشر عبر أي وسيلة (مثل مواقع الانترنت أو البريد الالكتروني) دون تصريح خطي من أصحاب حقوق النشر أو دار المنظومة.

مع حديث المعرفة فى الإدارة العامة

الإدارة العامة ومشكلتها مع سلطات الدولة

عبد الفتاح رؤوف الجلالى

درج الكاتب تحت عنوان « مع حديث المعرفة فى الادارة العامة » على تناول بعض مشكلات دراستها المستحدثة بالتحليل . فطاف ببحوثه المتتالية بمشكلة غموض اصطلاحها، ثم بالمشكلة الترمونولوجية التى خلقتها تسميتها ، ثم بمعضلة تعريفها ، ثم بمتاهات تكنولوجيتها ، ثم بأزمتها مع القانون الادارى حينما ولد فى ساحة معرفتها ، ثم بأزمة القانون الادارى معها حينما نمى الطفل الصغير وأصبح يسبب بدوره مشكلة فى دراستها . وفى هذا المقال تناول الكاتب بالتحليل مشكلة الادارة العامة مع سلطات الدولة ، مبرزا أنها مشكلة قديمة وجدت منذ أن تواجد بشر يأمرون وآخرون يؤتمرون .

وهو فى بحثه الحالى يركز على سلطات الدولة الثلاث التقليدية ، وهى التنفيذية والتشريعية والقضائية ، مع تحليل بعض الآراء التى تنادى بأن تكون الادارة العاملة سلطة رابعة قائمة بذاتها ، أو مع ما تستحدثه الدول من سلطات أخرى وفق أيديولوجيتها فى الحكم، كاتجاه مصر الآن فى اضافة سلطة رابعة الى السلطات الثلاث وهى « سلطة الصحافة »، أو اتجاهها فيما سبق من جعل الاتحاد الاشتراكى يمثل اعلى سلطة فى البلاد .

والبحث فى مجمله محاولة جادة لتقصى الحقيقة فيما اذا كان اطار الادارة العامة هو ذلك الاطار الذى حدد للسلطة التنفيذية ، أم أنها قد تعدت هذا الاطار الى باقى السلطات، وأصبحتلها دورها الهام معها . ولعل تقليب الكاتب لجوانب هذه المشكلة يزيد من وضوحها ويساعد على فك عقدها وتبسيط ظاهرتها .

منذ تكوين الدولة وظهورها فى التاريخ والعلماء لا يتعبون من تقليب وجوه الأمر بالنسبة للادارة العامة ، هل هى أمره أو مأموره ؟ ؟ واذا كانت أمره فأين ساحة امرتها ؟؟ واذا كانت مأمورة فمن هو أمرها ؟؟ واذا فرض أنها أمره ومأمورة معا ، فلمن تكون الولاية عليها ومن تزاول ولايتها عليه ؟؟ ثم يمتد البحث لمحاولة تقييم فاعليتها فى اطار جميع السلطات ، وعن دورها فى صنع السياسة العامة للدولة ، وقدرتها على تنفيذها ، ومدى امكانياتها فى تحقيق الأهداف ، واحداث الرفاهية للشعب الذى تخدمه ، وخلق البهجة فى أجوائه .. الخ مظاهرها التى يحاولون بشتى الطرائق العلمية سبر غورها والوصول الى حقيقة أمرها . وهم فى تقليبهم لهذه الأمور يطرقون باب السلطات العامة فى وظائفها وأنشطتها وتقسيماتها محاولين أن يتصدوا لمشكلة هذه السلطات معها ، ولا يكلون فى بحثهم حينما يجدوا أنفسهم مضطرين الى الرجوع الى

عبد الفتاح رؤوف الجلالى

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها بعنوان: « أزمة القانون الادارى مع الادارة العامة المعاصرة» نشر فى العدد الاول يوليو ٧٩ — المجلد الثانى عشر .

الماضى لبحث هذه المشكلة المزمنة حينما كانت الادارة العامة لا أكثر من معرفة لم تستو بعد على كرسى لها فى ساحة العلم ، ويتدرجون مع المشكلة ليجدوا لها حلا،مادام قد أستعصى أمرها على الحل ، حتى وقتنا المعاصر، برغم ماأصبحت عليه الادارة العامة الآن ، حيث صارت تنفرد بجوهره ثمينة القيمة فى عقد الدراسات الأكاديمية .

وفى مقالنا الذى نشر فى العدد السابق عن «أزمة القانون الادارى مع الادارة العامة المعاصرة » ، تعرضنا فى لمحة خاطفة لهذه المشكلة أثناء تحليلنا للرأى القائل بأن القانون الادارى هو بكيانه المفرد قانون الادارة العامة ، وهو الرأى الذى لازال شراح القانون ومنهم علماء فى الادارة العامة يبقون عليه ولا يحاولون نقضه رغم ما استبان لهم من نسف قوائمه فقلنا : « ولا نكون متجنين على فقه القانون الادارى وأنا قابع فى ثقافته ،ولا على ثقافة الادارة العامة وأنا دائم السعى وراءها ، اذا قلت ان لى رأيا خاصا فى ذلك قد لا يكون محببا لدى البعض ، وهو أن القانون الادارى على أى نطاق كان لم يعد هو قانون الادارة العامة ، اذ ضاق حتى فى نطاقه الواسع عن أن يكون هو قانونها المميز ، لأن كلا المعنيين الضيق والواسع يحصران مضمون القانون الادارى داخل السلطة التنفيذية ، ولم يعد هذا يعبر فى الواقع عن حقيقة الادارة العامة التى قانونها أصبح قانون كل سلطات الدولة مجتمعة ، وأضفنا أن هذا «أمر محال التسليم به عند أهل القانون برغم أنه يستقيم مع ما أستقر عليه الواقع ، لأن الواقع فى العادة يفرض نفسه وحقيقة وجوده على العلم ، وأن أى علم يجب أن تتطابق صورة ما أستقر فى واقعه مع الفلسفة النظرية التى تخدمه ، ليلاحق كل منهما الآخر بنتاجه حتى لا يحتار الفكر ويشت بين التعلق بالحقيقة والمعيشة فى نشوة الأمل ، خصوصا اذا كانت الجهود المبذولة تتجه فى غير استهداف لتحقيق هذا الأمل »(١) .

ولم يكن لنا أن نلقى مثل هذا القول جزافا فى مثل هذا الموضوع ، مبدين رأيا مخالفا للرأى الأخر الذى تلاحقت عليه الدراسات القانونية وايدته فى مجال فقه القانون الادارى ، وكان لابد لنا اذن أن ندعمه بافراد بحث مستقل لمثل هذه المشكلة الشائكة ، لأن هذه المشكلة اذا كانت قد زالت حدتها فى بلاد درست أصلا الادارة العامة فى نطاق علم السياسة ، فهى لا زالت تدق أجراسها بعنف فى ساحة العلوم الادارية ، وخاصة فى بلاد كمصر بدأت دراستها للادارة العامة — على طول مسافة زمنية امتدت لسنوات طويلة — داخل اطار فقه القانون الادارى ، وكانت بذلك تحصر فلسفته فى محيط السلطة التنفيذية لوحدها .

والمتتبع لأسلوب دراسة الادارة العامة فى مصر ، قد يجد عذرا لدارسيها فيما يعانوه من بلبلة ، فى الفكر ، حينما يجدون فى مؤلفات الادارة العامة ، ما يشير الى أن الادارة العامة انما « تغطى الفروع الثلاثة للحكومة ، التنفيذية والتشريعية والقضائية ، والعلاقات المتداخلة بينها »(٢) ، وبذلك يحملوا الادارة العامة

---

(١) يرجع الى بحثنا المشار اليه فى مجلة « الادارة » عدد يوليو سنة ١٩٧٩ ص ١١٦ .

(٢) يرجع الى كتاب الأستاذ الدكتور ابراهيم درويش عن« الادارة العامة فى النظرية والممارسة » الطبعة الرابعة ١٩٧٨ ص ٢٤ . وهذا الرأى جاء من الدكتور درويش نقلا عن الاستاذ« فلكس نجرو — "Felix Nigro" أستاذ الادارة العامة فى جامعة جورجيا بأمريكا ، أثناء استعراض تعريف نجرو للادارة العامة حيث جاء فى صلب التعريف الذى قدمه فى كتابه «الادارة العامة الحديثة — "Modern Public Administration, p. 25. الذى أصدره عام ١٩٦٦

ولقد وجدنا أن هذا الرأى زاد تدعيمه عند فلكس نجرو باصراره عليه كظاهرة استقلت بحقيقتها ، وذلك حينما أصدر الطبعة الرابعة من كتابه بالاشتراك مع الأستاذ «لويد نجرو "LLoyd E. Nigro" أستاذ الادارة العامة فى جامعة سيراكيوز بأمريكا والتى صدرت فى عام ١٩٧٧ ، ونص التعبير باللغة الانجلو أمريكية كالآتى :

Public Administration, covers all three branches —Executive, Legislative, and Judicial, and their interrelations" (F.A. Nigro and L.G. Nigro, Modern Public Administration, p. 18.

وهذا الرأى ليس ابداعا للاستاذ فلكن نجرو وزميله نقدم سبقه كثيرون وسوف يأتى ذلك تفصيلا عند تحليل المشكلة فيما بعد .

مسئولية تخطيط الأهداف لهذه السلطات ، التى لا زالت هى السلطات التقليدية للدولة فى معظم البلاد ، كما يحملوها مسئولية تحقيقها ومتابعتها، ثم يقلبون الرأى الاخر فيجـدون من يعطى لهم الرأى القاطع ، بأن الادارة العامة والحكومة يكونان معا ما يسمى السـلطة التنفيذية وأن الادارة العامة تقع فى المكان الأدنى من درج هذه السلطة ، بينما تقع الحـكومة فى المكان الأعلى لهذا الدرج ، وأن الادارة العامة وظيفتها التنفيذ فحسب ، وأنها مطالبة بالاجابة فقط عن ماذا تعمل الحكومة وليس عن كيف تعمل الحكومة ؟(١) وهذا فى مجمله يعتبر مسخا لحق الادارة العامة ولو بالمشاركة فى تخطيط السياسة العامة للدولة حتى ولو داخل السلطة التنفيذية ، حيث تقصر مثل هذه الاراء دورها على أداء الخدمة فى حدود اطارها .

والسؤال الذى نطرحه الآن هو متى بدأ الفكر السياسى فى محاولة اقامة الحدود والفواصـل بين السلطات التخصصية للدولة ؟؟ وهل بحث دور الادارة العامة مع هذه السلطات منذ نشأة محاولات التقسيم ؟؟ واذا كان التطور هو سنة النظم السياسية ، فما هو الذى يجعلنا ننشـد الى وجود فى الفكر الادارى تلاشى من قواميس الدراسة الحديثة أو هو فى طريقه للتلاشى !!

وحينما يتكلم أهل السياسة والقانون والادارة عن سلطات الدولة يرجع أغلبهم فكرة تقسـيم سلطات الدولة بين السلطة التنفيذية والقضائية والتشريعية الى ابداع مونتسكيو فى كتابه « روح الشرائع » ، باعتباره هو الضالع فى المعرفة عند تحديد الفواصل بين هذه السلطات ، والذى أكمل لها منطقها السياسى والقانونى ، ابعادا لانحراف الدولة نحو الاسـتبدادية ، ومنهم من يرى أن « جون لوك » كان سباقا على مونتسكيو باعتباره المقسم لسلطات الدولة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة الفيدرالية ، ومنهم من يرجعنا الى فقـه الرومان أو علم أرسـطو السياسى أو انتاج أفلاطون الفلسفى(٢) ، ولكن القليل منهم من يحاول أن ينبش عن هذه الأصول فى فكر فراعنة المصريين ، برغم أنهم عرفوها ، وأقاموا الفواصل بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية ، وذلك قبـل أن يقيمها مونتسكيو بآلاف السنين ، وربما يرجع ذلك الى أن هذا التصوير قد جاء فى كتب التاريخ، فظن علمـاؤنا أن ما اسـتبان للأركيولوجيين والأنثروبولوجيين عن الفصل بين السلطات عند الفراعنة هو أمر يخص التاريخ فقط ما دام علماء الادارة والسياسة والقانون من أهل الغرب لم يدرجوها فى مؤلفاتهم . وأغلب ظنى أن علمـاء الغرب لم يريدوا أن ينزعوا عن رجلهم مونتسكيو سبق التفكير فى هذا المضمار ،ولكنهم ان أعوزهم التفكير فى مشكلة من المشاكل لها جذورها فى قديم المعـرفة فلا يريدون أن يبتعدوا عن عالمهم الأول أرسطو، فيقولون عودا اليه لنرى رأيه فيها ، متناسين أن أرسطو كان جاحدا لعلم المصريين ، محبا لنفسـه ، مسندا أغلب أصـول معرفته لابداعاته ، بعكس أسـتاذه أفلاطون الذى كان تواقا لتزويد تلاميذه بأصـول المعرفة فى الحكم والادارة عند المصريين ، فأعطاهم قصب السبق فى كثير منها ، وكان حافظا لفضل الغير عليه ، فاعتنى بتدوين أفكار سقراط فى المعرفة أكثر مما

---

(١) يرجع الى « التنظيم الادارى فى الدول العربية » لأستاذنا الدكتور عثمان خليل ، ١٩٥٤ « المقدمة » ، والى « القـانون الادارى المصرى والمقارن للاستاذ الدكتور محمد فؤاد مهنا هامش٢ ص ١٥ ، ومذكرات الأستاذ الدكتور محمد توفيق رمزى فى «الادارة العامة » لطلبة الدراسات العليا لكلية حقوق القاهرة ولمعهد الادارة العامة ١٩٥٧ ص ٦ وما بعدها ، والى « الادارة العامة ـ نشاطها وتنظيمها للاستاذ الدكتور محمد طه بدوى والأستاذ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، ١٩٥٧ ص ٥ ومابعدها ، والى «الادارة العامة» للأستاذ الدكتور دلاور على وآخرون ١٩٥٧ ص٦، والى دراسات فى «الادارة العامة» للأستاذ الدكتور أحمد عبدالقادر الجمال حـ ١٩ ، ص ٥ ، ٢

(٢) يرجع الى الأستاذ الدكتور محمد فتـح الله الخطيب« دراسات فى الحكومات المقارنة » الجزء الأول ١٩٦٦ ص ٢١ ، والى الأستاذ الدكتور ابراهيم درويش « النظام السياسى ـ دراسة فلسفية تحليلية» ١٩٦٩ ص ١٢٤ وما بعدها كما يرجع الى كتابه « الادارة العامة ـ نحو اتجاه مقـارن » ١٩٧٩ ص ١٢ وما بعدها ، ويرجع الى الباب الثالث لكتاب الأسـتاذ الدكتور السيد صبرى « مبادىء القانون الدستورى » الطبعة الرابعـة ١٩٤٩ وهو عن « فصل السلطات ـ "Séparation du Pouvoirs"

أعتنى بتدوين ابداعاته ، فعرف عنه الناس فلسفة أستاذه سقراط ، الذى عاش يروى الحكمة شفويا ، ليكون الهواء أكثر نشرا لها من الكتب، ولولا أفلاطون ما عرف الناس أن هناك فيلسوفا ظهر فى أفق المدنية الأغريقية يدعى سقراط هو سيد فلاسفة اليونان(١) . ولو كانت حكمة الفراعنةشفوية كحكمةسقراط لقلنا أنمبدأ الفصل بين السلطات قد نسى القوم تدوينها ، ولكن الفراعنة لم يتركوا صغيرة ولا كبيرة فى حياتهم السياسية والادارية والاقتصادية والاجتماعية لم يدونوها فى ورق البردى أو يتركوا أثرا من آثارهم يرويها ولهذا فحجية الرأى عندهم يؤيدها الأثر وتنطق بها الكتابة التى كانوا أول من ابتدعوها من البشر .

والمهم هنا أننا نريد باللفتة التاريخية الفرعونية أن نصحح أمرين فى المشكلة التى نبحثها الآن : أولهما ما أخذ يردده علماء الادارة العامة عن فصل السلطاتمن أنه أبداعا من عند مونتسكيو، وثانى الأمرين هو ما انتهى اليه الأمريكيون ومن يتابعهم من علماء الادارة الحداث الى أن مجال الادارة العامة هو السلطات الثلاث التنفيذية والشريعية والقضائية ، لم يكن ابداعا من الفكر الادارى الحديث ، ولكن هذا هو ما انتهى اليه الفراعنة فى حكمهم المؤله منذ آلاف السنين .

ولأجل هذا يجب أن نوضح هنا أن الحكم التيوقراطى "Theocratic" أى « الدينى »(٢) فى أيام الفراعنة كان حكما « مؤلها » ، يتمثل فى الآلهة التى كانت السلطات مقسمة بينهم باختصاصات مسبقة ، فاذا صار أحد البشر فرعونا واعتلى عرشه ، أصبح الها مثلهم يتمركز فى يده كل السلطات ، ويتصرف بالتعاون مع آلهة هذه السلطات ، وفقا لما أصبح لهم من تخصص . فكانت بذلك السياسة والادارة مغلفتان بالعقيدة الدينية تسيران جنبا الى جنب لا انفصام بينهما .

والفاحص فى توزيع الأعمال على الآلهة المصريين نجد أن سلطات الدولة الثلاث التنفيذية والقضائية والتشريعية كان لكل منها الها متخصصا حسب الرأى(٣) :

السلطة التنفيذية كانت تتمثل فى الهة الادارة (شتات) .

والسلطة القضائية كانت تتمثل فى الهة العدل (معات) .

والسلطة التشريعية كانت تتمثل فى اله القانون (تحوت) .

فتقسيم السلطات الى تنفيذية وقضائية وتشريعية لم يكن اذن ابداعا من مونتسكيو أو لوك أو غيرهما انما كان ابداعا من نظام الحكم فى مصر القديمة ، التى لم يعترف لها فقهاء القانون والسياسة والادارة حتى الآن بهذا الابداع وتركوها فى أحضان التاريخ حتى يأتى من هؤلاء الفقهاء من يخرج الفكرة ويصحح للغربيين والمصريين على السواء هذا النسيان .

فمن ناحية النظرية كان فصل السلطات قائما لا شك فيه فقد كان لكل اله من الهة السلطات الثلاث طقوسه وشعائره واختصاصاته وتوصيف وظيفته . ولكن النظرية كما قلنا شىء والتطبيق شيئا آخر . لقد كان الفرعون المؤله يملك كل هذه السلطات ، فهو الذى أعتلى درج البشر حتى وصل الى نهايته ، ثم صعد من هذه النهاية الى مصاف الآلهة فأصبح معبودا يعبد ا وبصولجانه أصبح يقبض على كل السلطات ، يستوى فى ذلك

---

(١) يرجع الى بحثنا «الالتزام بالواجب عند المصريين القدامى» مجلة الادارة عدد يوليو ١٩٧٣ ص ١٠٢ — ١٠٩ ، ويرجع أيضا الى بحثنا «ابداعات المنطق الادارى عند فلاسفة اليونان القدامى» فى مجلة الادارة عدد ابريل ١٩٧٥ ص ٨٩ —١٠١ والى المراجع المدونة فى هوامش هذين البحثين .

(٢) الحكم التيوقراطى : هو الحكم الذى يصفه الفقيه بلانتشيلى بأنه فى ظله تتركز السيادة الرياسية العليا فى أيدى رجال الدين ويكونوا هم القائمون فعلا بتصريف شئون الدولة — يرجع الى "Bluntschili, The Theory of the State, p. 252.
وانظر ما كتبه الأستاذ الدكتور محمد جمال الدين مختار فى مجلة تاريخ الحضارة المصرية عن العصر الفرعونى .

(٣) يرجع الى « مصر القديمة » للاستاذ سليم حسن — الجزء الثانى من ص ١٤ — ١٥

كل فراعنة المصريين حتى من وحد الأديان كلها ونادى فقط بعبادة قرص الشمس « آتون » كان أيضا الها يعبد ، فقد عبد المصريون هذا الاله وهو « أخناتون » كما عبدوا امرأته (نفرتيتى) على أنهما الهين ، رغم ادعاؤه بأنه لا يريد للناس أن يعبدوا غير قرص الشمس « آتون » ولكن السؤال الذى يجب أن نطرحه هنا : من كان واسطة هذا الفرعون المؤله فى الحكم والادارة ؟(١) .

كان أعلى البشر درجة ، وصلة الوصل بين الفرعون الحاكم المؤله والمحكومين ، هو وزير الفرعون . كان الوزير هو الذى يملك التطبيق وهو رأس الادارة ويرأس التنفيذ ، ووجود وظيفة الوزير كان ابداعا لا يرقى اليك الشك فى نظام الحكم الفرعونى ، ولقد كان انشاء هذه الوظيفة فى نظام الحكم الفرعونى تجديدا أثبتت ضرورته الأيام فى كل أنظمة الحكم بعد ذلك . ولكن وزير فرعون — رغم مظاهر الحكم اللامركزى اذ كان قوام الحكم الفرعونى المقاطعات التى كان لكل منها اله مستقل — كان هذا الوزير يملك كل السلطات بيده ، لأنه وسيلة الفرعون البشرية فى الحكم ، وكان بالنسبة للسلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية هو الرئيس الأعلى بحكم الاختصاصات المخولة اليه .

لقد كان وزير الفرعون هو الكاهن الأكبر للاله « تحوت » اله القانون أو بمعنى آخر اله التشريع أو السلطة التشريعية . وفقهاء تاريخ القانون يؤكدون أن التشريع الذى كان يعمل به لدى قدماء المصريين فى عهد الاسرات الأولى وما قبلها هو تقنين (تحوت) . ويقال أن « مينا » حينما وحد القطرين جعل التقنين الذى أصدره (تحوت) سائدا لا فى الشمال فحسب الذى كان سائدا فيه بل فى الجنوب أيضا(٢) . وهذا يعنى ان الوزير كان قابضا على زمام السلطة التشريعية ، وكان يلقب (أعظم الخمسة القائمين على بيت (تحوت) . هذا بالنسبة للسلطة التشريعية أما السلطة القضائية التى كانت الهتها (سيدة) وهى (معات) فرغم أن المصريين القدامى كانوا قد زوجوا اله التشريع (تحوت) بالهة القضاء (معات) ، وفى هذا معنى كبير ، ربما ارادوا به أن يفصحوا أن التشريع المعتنى بصياغته لابد أن يعيش فى كيان حراسه ومطبقيه ، ولذلك فهو بلا قضاء قريب منه له مصلحة فى بقائه حيا ويعرف دقائق خباياه — نصا وروحا — فانه لا قيمة له . انها مثيولوجية قدامى المصريين التى لا يعرف كثيرا منا خصائصها والتى لم تكشف بعد عن كل دقائقها .

وهذا الزواج بين اله السلطة التشريعية والهة السلطة القضائية فى ميثولوجية المصريين الفراعنة أو قل بمعنى دارج أساطيرهم ربما يوحى الينا ان الوزير الكاهن الأكبر لاله التشريع تحوت أصبح له تداخله مع السلطة القضائية أيضا بحكم ان اله التشريع تزوج من الهة القضاء ، وهذا الكيان ان كان يظهر ضمنيا ، الا أن الفراعنة أوضحوه علانية ، فسر نجاحهم فى مدنيتهم أنهم كانوا حرصاء للغاية ، أن يكون كل شىء عندهم مكتوب ومقرر ، فهذا الوزير كان فوق وظيفته مع اله التشريع ككاهنه الأكبر كان أيضا الكاهن الخاص لالهة القضاء (معات) ، وهذا ثابت منذ عهد

---

(١) يرجع الى — « مصر والشرق الادنى القديم » للأستاذ الدكتور نجيب ميخائيل ابراهيم ص ٧٤ وما بعدها ، والى « تمهيد فى علم الاجتماع » للأستاذ الدكتور عبد الكريم اليافى ص ١٢ ومابعدها ، والى « تاريخ العلم » للأستاذ الدكتور جورج سارتون — النسخة المترجمة بواسطة الأساتذة الدكاترة بيومى مدكور ومحمد كامل حسين وتسطنطين زريق ومحمد مصطفى زياده ص ١٣٠ ، ١٣١ ، والى « كفاحنا ضد الغزاة » للأساتذة الدكاترة عبد المنعم أبو بكر ومحمد عواد حسين وعبد اللطيف أحمد على ومحمد مصطفى زياده — العصر الفرعونى من ص ١ — ٦٨

(٢) ويقال أن تقنين « تحوت » كان تقنينا مكتوبا ، وان أول ما استعملت فيه الكتابة هو هذا التقنين بالذات وان لم يصل الى الفقهاء شىء منه لأن أوراق البردى فى الدلتا قد تلفت بسبب الفيضان ، وعلماء البردى يقررون أنهم لم يعثروا فى الدلتا على أوراق البردى الا نادرا ولذلك يستبعدون الدلتا عن نطاق بحثهم . على أن هذا أن صح يكون تقنين « تحوت » هذا هو أول تقنين عرف فى العالم .. أنظر — « تاريخ القانون » — للأستاذ الدكتور شفيق شحاته ص ١١ وما بعدها ، وانظر « مصر القديمة » للأستاذ سليم حسن الجزء الثالث ص ١٥ وما بعدها والجزء الثانى ص ٣٨ — ٤٠ ، وانظر « على هامش التاريخ المصرى القديم » للأستاذ عبد القادر حمزه ص ٥٣ وما بعدها .

ونلخص مانريد أن نقوله من تناولنا أمر تقسيم السلطات العامة فى نظام الحكم الفرعونى وهو ثابت بالدليل القاطع أن تقسيم السلطات الى تشريعية وقضائية وتنفيذية كان معروفا منذ القدم من أيام الفراعنة وان اقامة الفواصل بينها كان محددا ولكن التنفيذ أثبت أن امكانية الفصل العام أمر غير ممكن ثم ان الادارة العامة كانت تظهر متحركة فى كل هذه السلطات مجتمعة وهذا الأمر الذى انتهى اليه الفراعنة سواء فى المستوى الأعلى عند الوزير فى الادارة المركزية أو المستويات الأدنى منه فى الاقاليم والمدن والقرى هو الذى انتهى اليه علماء الادارة العامة المحدثون . ولو تتبعنا على مراحل مراحل التاريخ ستجد مظاهر من هذا النوع فى الحكم الرومانى والحكم الاسلامى بل وفى الحكم الاقطاعى فى أوروبا بل وكذلك ما بعد النهضة الأوربية غاية الأمر أننا لا نريد أن نسترسل مع القديم ، وما أردنا بضرب المثل بنظام الحكم الفرعونى الا لتبيان أن مشكلة الادارة العامة مع السلطات العامة هى مشكلة مزمنة منذ القدم ، وأن تداخلها مع كل سلطات الدولة أمر معروف من زمن وجود الدولة ونشأتها ، ولا يصح أن نتجاهلها أو نتبرم بها ، ارتباطا بفكرة معينة فى دراسة من الدراسات أو تعلقا بمبدأ تزلزلت أركانه .

ولو قلنا أن الادارة العامة هى حسبما انتهى اليه أغلب علماؤها ان هى فى أبسط تعبيراتها تعنى « الدولة وهى تتصرف » أو « الحكومة وهى تعمل — Government at work » فالأمر عندى لا يثير صعوبة ما . ليس هناك داعى للخوض فى مناقشات عقمت مع الزمن فيما تعنيه الحكومة ، لأن الحكومة تعنى سلطات الدولة(١) هى الواجهة الديناميكية للدولة ، هى سلطات الدولة الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية ومايستجد من السلطات. أين أضع تصرف رئيس السلطة التشريعية ؟ هل أضعه ضمن تصرف الادارة الخاصة اذا عقد عقدا بصفته الحكومية أو استفادت خزينة الدولة من عمل له واتخمت بالمال ، هل له حق فى عائد له منها . أين أضع تصرف رئيس الهيئة القضائية حينما يتصرف مع رجاله فيرتب قوائمهم وفق قواعد محددة ، هل يمكنه أن يمنحهم مهاياهم كما فى القطاع الخاص ، ولا أقول القطاع العام لأن رئيس شركة القطاع العام ، كل تصرفاته ادارية ويخضع لنفس البنود ، هل اذا أبرم رئيس الجمهوريه اتفاقا جلب الخير لأهله بآلاف الملايين من الجنيهات ، هل يستحق أكثر من ماهيته ، هل يشتهى أكثر مما قرر له من حقوق . كل هؤلاء فى تصرفاتهم ومزاولة أعمالهم عاملين أى مدبرين داخل الادارة العامة يتصرفون داخل بيت من الزجاج، الناس يروهم وهم يتصرفون فى مصالحهم . انها مصالح عامة ليست مصالح خاصة ، بعيدة عن الاستغلال ، كل فائدة لهم مهما صغرت أصبحت رشوة ، لأنهم يتعاملون فى المال العام ، بعكس هذا الذى فتح كشكا أو أقام لنفسه تجارة خاصة درت عليه الملايين ، هذا يتصرف داخل جدران محكمة ، ان كان له ضمير يقظ دفعه الا يخفى عن الحكومة نشاطه ومكسبه، أعلنها بما لها عليه من حق ، وبما تستحقه من ضرائب ، واذا غاب عنه ضميره أو ساعده أحد على تنييم هذا الضمير ، فقد لا يشعر بمكسبه مخلوق. أماكل هؤلاء العاملين فى السلطة التشريعية أو السلطة القضائية أو السلطة التنفيذية فهم أعضاء فى تنظيم حكومى ، والفارق بين الادارة العامة والادارة الخاصة هو فى نوع التنظيم(١)، وحينما تنقلب الصحافة لتصبح سلطة رابعة فى الدولة ، ليست وجودها فى مقر السلطات يعنى أن نفوذها قد أطلق ، ان نفوذها فى هذه الحالة

---

(١) اننا نميل الى الاخذ بهذا الرأى فى دراسة الادارة العامة بمعنى أن الحكومة تعنى الهيئات المسيرة للدولة وأنها تطلق احيانا على مجموعة هذه الهيئات L'ensemble des organes وبذلك لا تقتصر مهمتها على السلطة التى تدير الدولة Directeurs de l'Etat والتنفيذية فقط بل على السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية ، أنظر الباب الثانى من مؤلف الأستاذ الدكتور سيد جندى — مبادىء القانون الدستورى — عن الحكومة Le Gouvernement وانظر معنى الادارة العامة عند فلكس نجرو الذى يطلقه على السلطات الثلاث وهو ما سبق الاشارة اليه .

قد تحدد ، ان مهايا أعضاؤها قد خضع للقواعد العامة،أن العمل الخاص المدر للنفع قد حرم عليهم، ان استخدام النفوذ فى غير محله يعتبر اعمـــالا للسلطة فى غير وضعها ، يقتضى المحاسبةوتنقضه أحكام القضاء ، وحينما كان الاتحاد الاشتراكى فى مصر يمثل أعلى سلطة فى البلاد ، جاء انحرافه بسبب أن بعض أهله لم يعرفوا معنى السلطة العامة ، ظنوها قوة بلا حدود فتصرفوا فى حرية مطلقة ، أو تصرف الضال منهم بغض النظر الى العواقب ، فحقت عليهم البينة وباء من استغل سلطانه بفشل ذريع ، وهذا هو مصير كل من أدار سلطة عامة فلم يحسن أداء مهمتها وتناسى ثقل الأمانة التى حملت له . ولو كان كل هؤلاء لا يزاولون أعمالا عامة ، لما خضعوا لمنطق الكسب غير المشروع حينما لا يقدرون اثبات مصدر ثرائهم، ولا أعفوا من تحرير قوائمه .

لقد حاول بعض علماء الادارة العامة حينما وقع فى يدهم صـــعوبة التفـــرقة بين السلطة القضائية والسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فيما يخص فاعلية الادارة العامة معها أن ينقذوا الموقف بمجاملة الادارة العامة على حساب هذه السلطات الثلاث فقالوا ان الادارة العامة تكون مع السلطات الثلاث ما يسمى بالسلطة الرابعة آنها تخدمهم جميعا ، وربما كان هذا تخلصا يندفع اليه العلماء حينما تدق قوة لا يستهان بأمرهـــا بعنف مركز السلطات الثلاث فيرون أن يفردوا لها سلطة رابعة بينهم . وفى الاقناع بهذا الرأى يرددون ما رددوه القائلون بأن التجربة أثبتت عدم قيام الفصـــل بين الســـلطات الثـــلاث وان الادارة العامة متداخلة بينهم وانه أولى لهـــا أن تكون سلطة رابعة ، والغريب أن بعض فقهاء القانون الادارى عندنا يحبذون هذا الرأى عندما يكتبون مؤلفاتهم فى الادارة العامة التى يباعدون بينهـــا فى التبويب والتقســـيم وبين مؤلفاتهم فى فى القانون الادارى القائمة أساسا على دراسة المرفق العام ، فاذا جاءوا الى مؤلفاتهم فى القانون الادارى لايمكنهم أن يتخلصوا من الرأى الذى استقر عند غالبية علمائه بأن الادارة العامة يجب أن تظل قابعة فى اطار السلطة التنفيذية(١) .

ورأينا فى ذلك أننا لا يصح أن نأخذ بالرأى القائل بأن الادارة العـــامة سلطة رابعة تخـــدم السلطات الثلاث لأن فى هذا الرأى ما يجعل دور الادارة العامة مع السلطات الثلاث دورا متساويا وهذا يثير صـــعوبات جمة من ناحيـــة فصـــل السلطات أكثر مما كان الفصل بين سلطات ثلاث فالمشكلة تصـــبح فصلا لسلطات أربع بينما فى رأينا انهـــا متداخلة مع السلطـــات جميعهـــا وأنها لا يمكن أن تكون سلطة على مســـتوى السلطات المعروفة للدولة لأنها جد متداخلة فى ثنايا جميع هذه السلطات .

ربما كان من الممكن أن نقول أن الادارة العامة مجالها الرئيسى هى السلطة التنفيذية وعلاوة على ذلك لها مهام معينة فى السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية .

واذا قلنا أن بعض قرارات السلطة التنفيذية هى من قرارات السيادة التى لا دخل للادارة العـــامة فيها فان هذا الرأى أصـــبح ممجوجا الأخذ به آننا يجب الا نفرق بين قرارات السيادة وبين قرارات الادارة انها جميعا قرارات للسلطة

---

(١) أننا نرى فى التفرقة بين الادارة العامة والادارة الخاصة فى أن الأولى لا تسعى للربح والثانية تسعى للربح اصبحت فكرة كلاسيكية قد عفى عليها الزمن ، انظر فى ذلك رأى الأستاذ الدكتور محمد يحيى عويس فى « دراسات فى التحليل الاقتصادى » ١٩٥٠ ص ١٧ وانظر مذكرات الأستاذ الدكتور محمد توفيق رمزى فى « علم الادارة العامة » ١٩٥٧ ص ٦ ، « وموجز القانون للادارى » للاستاذ الدكتور عثمان خليل عثمان ١٩٥٤ ص ٥ ، « ودراسات فى الادارة العامة » للدكتور أحمد عبد القادر الجمال ١٩٥٧ ص ٣١ أن رأينا أن التنظيم هو معيار التفرقة اذا كان تنظيما حكوميا فهو ادارة عامة واذا تنظيما يخص مصلحة الأفراد فهو تنظيم خاص، ارجع الى الوسيط للاستاذ الدكتور السنهورى ١٩٥٤ ص ٤٠٦ .

(١) يرجع الى G.M.T., Theory of Public Administration, Nertherland, 1957, p. 16.
وهذا هو نفس كلماته :
Of late there is a tendency to distinguish a fourth function that of administration, which is at the service of the other three".
وانظر مؤلفات الأستاذ الدكتور فؤاد العطـــار فى « القـــانون الادارى » وفى « مبادىء الادارة العامة » .