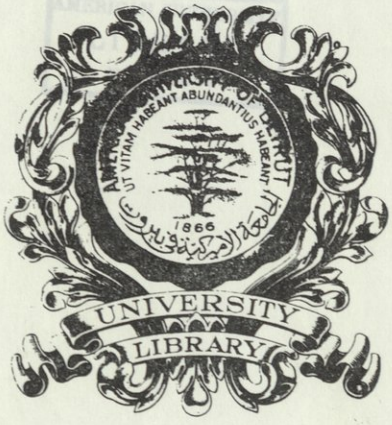

مؤتمر
الادارة العامة العربي

١٩٥٤

برعاية دائرة الادارة العامة في الجامعة الاميركية

في بيروت

مقدمـــة

•

لا تزال الجامعة الاميركية في بيروت ، تبذل منذ ثمان وثمانين سنة مساعي حميدة في خدمة العلم والتربية في البلاد العربية ـ وقد حرصت منذ تأسيسها على تخريج طبقة مختارة ذات ثقافة عالية ، منها المعلمون والاطباء والصيادلة والممرضات والمهندسون ، ناظرة في توسعها المطرد ، الى ما تحتاج اليه البلاد في تقدمها العمراني من المثقفين والاكفياء والعلماء والمتخصصين .

وكل من ألمّ بنظم الحكومات وتعقد اعمالهـــا وضرورة التخصص الفني في مناحي ادارتها يتبين الحاجة الماسة الى انشاء دائرة خاصة للادارة العامة تعنى بالمبادىء الاساسية التي تقوم عليها الادارة ، وبالاساليب العصرية التي هدى اليها الفكر ومحصتها التجربة ، فصارت ركناً لا غنى عنه في سلامة الادارة العامة .

وتلبية لهذه الحاجة ، انشأت الجامعة الاميركيـــة في بيروت ، منذ ثلاث سنوات ، دائرة الادارة العامة ، في كلية العلوم والآداب ، واعدت لها موازنة خاصة ، وزودتها باساتذة اميركيين مختصين اكفياء يتقنون مبادىء هذا العلم ، ويلمون بمشكلاته وبتطور الآراء في حلها في العالم الغربي المام الباحث والممارس . ويساهم في اعمال الدائرة اربعة من الاساتذة العرب . وهي تعنى عنـــاية خاصة بالابحاث العربية التي لهـــا صلة بالدراسة الجامعية ، ويمهد الاساتذة فيها بابحاثهم ودراساتهم لتطبيق النظريات والمبادىء على واقع العالم العربي ، حتى يتخرج الطلاب من هذه الدائرة وهم يتحلون علماً وعملاً بجميـــع المؤهلات التي تخولهم حمل التبعات في المناصب الادارية العالية في الحكومات العربية .

وقد وضعت الدائرة في هذا الصيف برنامجاً واسع النطاق ، دعت اليه ستة موظفين اداريين من كل حكومة عربية ، للاشتراك في منهاج خاص لتدريب الموظفين في دروس علم الادارة الحديثة . وقد لبى الدعوة ثلاثون موظفاً من مختلف الاقطار العربية ، فجاء عشرة من العراق ، وستة من ليبيا ، وستة من المملكة العربية السعودية ، وخمسة من مصر ، وثلاثة من لبنان ، واستغرقت هذه الدورة التدريبية شهراً كاملاً استمع المشتركون في المنهاج خلالها الى محاضرات عديدة في مبادىء الادارة العامة وادارة المالية ، وادارة شؤون موظفي الدولة. كما انهم اشتركوا في لجان للمباحثة والمناقشة في تلك الموضوعات ومقارنتها بالانظمة المتبعة في البلدان العربية . وكان هذا المنهاج بمثابة سابقة طيبة ذات نتائج مفيدة للجانبين ، اذ انه وسع حلقة قسم الادارة في الجامعة واوقفته على كثير من واقع الاعمال والاجراءات الحكومية في هذه البلاد ، واتاح لبعض الاداريين العرب ان يتعرفوا على نظم ادارية اخرى ، ويستفيدوا من تجارب رجالها وخبرتهم .

وقد رأت دائرة الادارة العامة في الجامعة ان تختم منهاج التدريب بعقد مؤتمر عربي للادارة العامة في بيروت ، فوافقت رئاسة الجامعة على ذلك ، ودعت الى حضوره ثلاثة من اقطاب الادارة العامة في كل من الدول العربية ، بينهم الوزير والمدير واستاذ الجامعة ، حتى تكون ابحاث المؤتمر على مستوى عال من العلم والخبرة . وقد لبى الدعوة نخبة من رجال الادارة في الاردن والسودان وسوريا والعراق ولبنان وليبيا ومصر ، اما ممثلو المملكة العربية السعودية فقد اعتذروا عن الحضور في اللحظة الاخيرة ، متمنين للمؤتمر توفيقاً ونجاحاً فيما اخذه على عاتقه من دراسات .

وتسهيلاً لاعمال المؤتمر تألفت هيأة لادارة اعماله وتنظيم لجانه واختيار موضوعاته ، عمادها الاستاذ سعيد حماده رئيس المؤتمر ، والاستاذ فؤاد صروف نائب رئيس الجامعة ، والدكتور جون كلارك آدمز مدير المنهاج الصيفي التدريبي والدكتور ايلي سالم سكرتير المؤتمر . واستقر الرأي ان ينعقد المؤتمر في ايام

٣٠ ، ٣١ تموز واول آب ١٩٥٤ . وفي مساء ٢٩ تموز حضرت وفود الاقطـــار العربية ، وكان كل عضو منهم قد هيـــأ كلمة يعالج فيها موضوعاً معيناً في لجنة خاصة . وفي الساعة التاسعة من صباح ٣٠ تموز افتتح المؤتمر برئاسة الاستاذ سعيد حماده ، وقد اشترك في حفلة الافتتاح ما يزيد على مئة وثلاثين شخصاً من رجال الادارة ، واقطاب الحكومة اللبنانية ، والاساتذة والطلاب وممثلي الشركات والمؤسسات الكبيرة .

وبعد حفلة الافتتاح انصرف المؤتمر الى اعماله ، فانقسم الى ست لجان ، تعالج المشكلات الست التالية في الادارة العربية :

العلاقة بين السلطة المركزية والادارة المحلية ،جباية الضرائب ،قضايا الموظفين ، تدقيق محاسبات الموازنة ، الفائدة التي يمكن ان تؤديها المساعدة الخارجيـــة الى الادارة العربية ، ومسؤولية الموظفين القضائية .

وقد درس اعضاء المؤتمر هذه القضايا الادارية خلال ثلاثة ايام ، واعدت كل لجنة ، بواسطة مقررها ، تقريراً مختصراً عن المسائل الاساسية التي يجب ان يلفت النظر اليها . وفي المأدبة الاخيرة للمؤتمر ، يوم أول آب ، اقترح بعض الاعضاء تأليف لجنة دائمة من ممثل واحد عن كل بلد عربي ، لتتابـع اعمال المؤتمر وتدرس موضوع عقده في المستقبل . فلاقى هذا الاقتراح موافقة اجماعية .

وقد انتخبت هذه اللجنة كما يـلي : السيد جمال رفعت من العراق ، والسيد عبد الله سكتا من ليبيا ، والدكتور فؤاد شباط من سوريا ، والامير جميـــل شهاب من لبنان ، والسيد علي الشافعي من مصر ، والسيد علي مختار من المملكة السعودية ، والسيد موسى ناصر من الاردن ، والسيد عبد القادر يوسف من السودان .

وبعد اختتام المؤتمر رسمياً اجتمعت الهيأة الدائمة وقررت عقد اجتماع تحضيري في خريف هذه السنة لوضع برنامج مؤتمر آخر مستقل عن الجامعة الاميركية .

كانت اللهجة العامة اثناء المؤتمر تشفّ عن رغبة الوفود كلها في بعث روح التجديد في الادارة العامة العربية ، معتمدة على أسس علمية حديثة ، ومبنية على

حقوق الشعوب وواجبات الحكام .

وقد بلغ المؤتمر الغاية المنشودة منه . اذ اتاح لرجال الفكر والادارة في العالم العربي فرصة الاجتماع والتعارف ، ودراسة الادارة العربية بحالتـــها الحاضرة ، واتاح لكل قطر الوقوف على خبرة اشقائه ، وعلى خبرة البلدان الاخرى ، وساعد على ابراز علم الادارة امام الفكر العربي الذي لم يعن به حتى الآن عناية كافية ، وعلى اظهار ما للادارة الحسنة من شأن في تقدم البلدان العربية . كما انه دون شك فتح المجال لايضاح بعض المشكلات الاداريه الاساسية ، ومعالجتها بتقديم بعض الاقتراحات المجدية ، لتحسين الادارة العربية .

حفلة افتتاح المؤتمر

•

اقيمت حفلة افتتاح المؤتمر في الساعة التاسعة من صباح يوم الجمعة ٣٠ تموز سنة ١٩٥٤ ، في نادي المتخرجين في الجامعة الاميركيه ببيروت . وقد ترأس الجلسة الاستاذ سعيد حمادة ، وهو من الشخصيات العلمية البارزة في العالم العربي في ميدان العلوم الاقتصادية . وبصفته رئيساً للمؤتمر رحب بالاعضاء ، ووضع امامهم موضوع اصلاح الادارة العربية ، وبين ان اهمية الادارة في الوقت الحاضر قد وضحت اكثر من اي وقت آخر ، اذ ان الدولة الحديثة اصبحت تتدخل في كثير من الحقول الاجتماعية والاقتصادية . فالمواطن ذو الثقافة العامة البسيطه لا يعتبر ، الآن ، ادارياً حسناً ، لان الوضع يحتاج الى الاختصاصي الذي يمكنه ان يقوم باحدى وظائف الدولة الكثيرة . ويعتقد حضرة رئيس المؤتمر ان واجب الاداريين ان يحملوا عبء النهضة الحديثة في الدولة العربية ، اذ لا يستطيع ذلك سواهم . فالمجالس النيابية غير قادرة من نفسها ان تحل المشاكل الفنية ، كما انه ليس لدى اعضائها ، عادة ، الوقت الكافي لتفهم اسباب تلك المشاكل وعللها ، وكيفية معالجتها ، وذلك بالنظر لانشغالهم بالسياسة وارضاء ناخبيهم . فاذا ما اريد ان تكون سياسات الدول ثابتة مستقرة ، وتنفذ بكفاية ، وللمصلحة العامة ، فانها يجب ان تسير من قبل اداريين ممتازين ذوى دراية وكفاية . ومن الواضح ان هؤلاء يحتاجون الى جهاز اداري منظم تنظيما فنياً .

ثم قدم الدكتور ستيفان بنروز ، رئيس الجامعة الاميركية ، فرحب بالاعضاء اجمل ترحيب ، وتمنى لهم النجاح ، وذكر ان اختباراته دلته على ان مشاكل الادارة

واحدة اذا كانت الادارة عامة او خاصة ، وان الفرق في الجسامة فقط .

ثم تلاه عطوفة عادل عسيران ، رئيس المجلس النيابي اللبناني وخريج الجامعة ، فرحب بالوفود باسم لبنان ، وتمنى لهم وقتاً طيباً في لبنان الجميل ، ومؤتمراً ناجحاً مثمراً . ثم شكر للجامعة الاميركية عقدها هذا المؤتمر وتشجيعها دراسة الادارة العربية . ونادى بضرورة اصلاح الاجهزة العربية البالية التي ورثتها الدول العربية عن العهد العثماني .

ثم تكلم ممثلو الوفود العربية . فالقى كلمة الاردن السيد موسى ناصر الذي اكد على حاجة العرب الى موظفين اداريين ذوي اختصاص علمي حديث حتى يقوموا باعمال الدولة على احسن وجه . كما انه اشار الى دائرة علم الادارة العامة في الجامعة الاميركية ، وانها اول مؤسسة في هذه البلاد تعنى بالقضايا الادارية الهامة ولذلك فالامل كبير ان تستفيد البلاد العربية من هذا الفرع فائدة كبرى . واختتم السيد ناصر كلمته مقدماً تحية الاردن ، تلك الدولة العربية الصغيرة التي تشعر انها بحاجة شديدة الى الطرق والاساليب العلمية في كافة نواحي نهضتها وكفاحها .

ثم تكلم السيد جمال رفعت باسم العراق ، ورحب بالوفود ، وشكر الجامعة ودائرة الادارة العامة فيها لتدريب عشرة موظفين من الحكومة العراقية خلال المنهاج الصيفي التدريبي . وقد شدد السيد رفعت على ضرورة عقد مثل هذا المؤتمر في المستقبل حتى يبقى موضوع الادارة العامة بارزاً للعيان ، ولكل من يهمه تقدم الادارة العربية .

ومثل لبنان الامير جميل شهاب ، فاستعرض الخدمات الجمة التي ادتها الجامعة الاميركية للبلاد العربية ، واضاف قائلاً ان هذه الجامعة كانت منذ القدم المنهل العذب الذي يروي ظمأ المتعطشين الى طلب العلم والحقيقة . وهي اليوم تدعو البلاد العربية الى مؤتمر يرجى منه الخير للبنان والبلاد العربية . ويفرض الواجب على كل عربي منصف التنويه بما لهذه الدار من الايادي البيضاء على الجيل العربي الناشىء بصورة عامة ، وعلى لبنان بصورة خاصة .

وتكلم باسم ليبيا السيد منير البرشان ، وشكر للنقطة الرابعة والجامعة الاميركية عقد هذا المؤتمر ، ودرس القضايا الادارية العربية الهامة على ضوء التطورات العلمية الحديثة في هذا الحقل . هذا وقد ناشد السيد البرشان زملاءه في المؤتمر ان يأتوا بنتائج عملية نافعة ، وان لا يكتفوا بالقاء الخطب وتدوين المحاضر .

ثم خطب السيد علي مختار باسم الوفد السعودي ، فشكر للجامعة الفرصة السعيدة التي اتاحتها لهم بالاشتراك في المنهاج الصيفي التدريبي . وقدم شكره ايضاً الى عطوفة السيد عادل عسيران والدكتور شماس والدكتور صبحي المحمصاني والدكتور نجيب صدقة والاستاذ فؤاد صروف نائب رئيس الجامعة على المحاضرات القيمة التي القوها خلال الدورة الصيفية . واختتم كلمته راجياً ان يكلل هذا المؤتمر الاعمال الطيبة التي قامت بها الجامعة ودائرة الادارة العامة فيها .

والقى كلمة مصر السيد علي الشافعي ، فشكر للجامعة الجهود التي بذلتها في تهيئة هذا المؤتمر ، قائلاً ان مثل هذه المؤتمرات تعمل على تبادل المعلومات المفيدة ، وعلى الوقوف على احدث التطورات العلمية في هذا الحقل ، تلك التطورات التي تتعطش اليها البلاد العربية باسرها .

وبعد انتهاء السيد الشافعي عقبه السيد محمد يس مندوب حكومة السودان الذي اعرب للاعضاء عن حاجة السودان الى اخصائيين اداريين وفنيين وغيرهم ، واكد لهم ان السودان مستعد ان يستفيد من الاقتراحات التي ستنتج عن هذا المؤتمر .

ثم تكلم الدكتور عزت الطرابلسي وعرض الوجهة السورية بالنسبة للقضايا الادارية العربية ، وقال ان الجامعة الاميركية تقدم خدمات جمة في رفع الشؤون الادارية في هذه البلاد . وبين ان العرب بحاجة الى درس علمي واقعي لجميع مشاكلهم الادارية ، حتى يتحققوا من مواضع النقص فيها ، ويعالجوها على ضوء المبادىء الادارية الحديثة .

وبعد انتهاء الدكتور الطرابلسي اعلن الرئيس رفع الجلسة ، طالباً من الاعضاء ان ينضموا الى لجانهم المختلفة ، حتى يدرسوا الموضوعات الخاصة ، وناشدهم ان يعملوا جهدهم حتى يأتوا بالنتائج الطيبة التي ينتظرها العالم العربي بفارغ الصبر .

تقرير اللجنة الاولى

للمؤتمر الاداري العربي سنة ١٩٥٤

العلاقة بين السلطة المركزية والادارة المحلية

•

عقدت اللجنة الاولى جلستين في جناح الكويت بنادي المتخرجين في الجامعة الاميركية في بيروت . الاولى صباح يوم الجمعة ٣٠ تموز سنة ١٩٥٤ من الساعة الحادية عشرة الى الواحدة ، والثانية صباح يوم السبت ٣١ تموز ، من الساعة الثامنة والنصف الى الساعة العاشرة والنصف .

وقد اشترك في ابحاث هذه اللجنة اعضاؤها والمهتمون بهذا الموضوع من بقية اعضاء المؤتمر ، ومن اعضاء منهاج التدريب الاداري ، وغيرهم من المستمعين .

واعضاء اللجنة هم السادة :

جمال رفعت (العراق) ، عبدالله سكتا (ليبيا) ، الدكتور فؤاد شباط (سوريا) ، الدكتور نجيب صدقة (لبنان) ، عبد القادر يوسف (السودان) ، موسى ناصر (الاردن) .

وبطلب من مقرر اللجنة الدكتور نجيب صدقة ، قررت اللجنة ان تخصص الجلسة الاولى لسماع كلمات الوفود العربية الممثلة فيها ، والجلسة الثانية لمناقشة تلك الكلمات .

وبناء على ذلك دعي السيد جمال رفعت ، مندوب العراق ، ليلقي كلمته .

السيد جمال رفعت : العراق

تكلم السيد جمال رفعت عن العلاقة بين السلطة المركزية والادارات المحلية .

وقدم الموضوع بلمحة تاريخية عن التنظيم الاداري والمحلي في العراق . وذكر انه رغم وجود قانون ادارة الالوية لسنة ١٩٢٧، فقد كانت العلاقة مركزية قوية اذ ان القانون المذكور لم ينص على تشكيلات الادارات المحلية كما هي اليوم ، بل جعلها استشارية محضة .

وبالنظر لتطور البلاد ، وضرورة اعطاء المجال الى السكان للاشتراك في ادارة شؤونهم المحلية وابداء المشورات التي تؤدي الى السير بالادارة في طريق قويم لتأمين المصالح العامة، سنّت الحكومة قانون ادارة الالوية رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥ .

وقد نص هذا القانون على تأليف مجلس ادارة عام في كل لواء برئاسة المتصرف، مكون من اعضاء دائمين واعضاء منتخبين . وهو شخصية حكمية ، ومسؤول عن الواجبات المعينة في القانون وهي كثيرة ، منها فتح وانشاء الطرق، واصلاح وتجفيف المستنقعات ، وتقرير استيفاء الرسوم البلدية ، وتقرير نسبتها وزيادتها وانقاصها والغائها ، وتشجيع الصناعة والزراعة ، وتأسيس الغرف الصناعية والتجارية ، والاشراف على التعليم الابتدائي ، وتأسيس المدارس الابتدائية والصناعية ، والخدمات الصحية والخيرية .

وبعد هذه المقدمة الوجيزة اشار ممثل العراق الى العلاقة بين السلطة المركزية واعلى سلطة محلية ، وهي مجلس اللواء العام ، وقال ان هذه العلاقة متعددة الجوانب وانه سيبحث بقدر ما تسمح الفرصة في الجانبين الاداري والمالي .

العلاقات الادارية

تبتدىء هذه العلاقات من اجراءات تأليف مجلس اللواء الى حلّه ، ومن اصدار القرارات الى تنفيذها. اما من جهة التكوين فرئيس المجلس هو المتصرف، ممثل الادارة المركزية ، واعضاؤه الدائمون هم موظفو الحكومة المركزيه . ومجلس الوزراء يقرر عدد الاعضاء المنتخبين ، على الا يقل عددهم عن ستة ولا يزيد عن خمسة عشر . واما من جهة الاعمال فالمتصرف هو الذي يدعو المجلس الى الاجتماع ، ويدير الاجتماعات ، ويمددها عند الحاجة . ولوزير الداخلية ان

يوافق على الاجتماعات غير العادية . ولمجلس الوزراء صلاحية حل المجلس ، ولكن عند الحل يجب اجراء انتخاب ، على ان يجتمع المجلس الجديد خلال ثلاثة اشهر .

وقرارات المجلس ثلاثة انواع : فما يتعلق منها بالميزانية لا يعتبر قطعياً الا اذا صادق عليه وزير الداخلية ، ويمكن ان تكون المصادقة ضمنية ، وتتم في حالة عدم اعتراض الوزير عليها خلال ثلاثين يوماً .

والقرارات العادية التي تدخل ضمن وظائف الادارة تكون قطعية بمصادقة المتصرف عليها . وللمتصرف ان يعترض عليها لدى وزير الداخلية خلال خمسة عشر يوماً ، كما انه لذوي العلاقة الحق في الاعتراض خلال تلك المدة ، وعلى وزير الداخلية ان يصدر قراره في هذا الشأن خلال ثلاثين يوماً ، ويكون قراره قطعياً .

والنوع الثالث القرارات الاستشارية . فللمجلس ان يقدم مقترحات عن الامور الداخلية في الخدمات المحلية ، كما ان له مراجعة الجهات المختصة لغرض تصحيح القرارات التي يراها مخالفة لاحكام القوانين والانظمة الموضوعة ، فيما يتعلق بكيفية توزيع الضرائب الحكومية وجبايتها ، وغير ذلك من المعاملات .

ومن جهة التنفيذ فللمتصرف وحده سلطة تنفيذ القرارات . ولكن يمكنه ان يستعين باللجنة الثلاثية التي ينتخبها المجلس من بين اعضائه او سواهم ، او برؤساء الدوائر .

العلاقات المالية

لما كان تأمين القيام بالاصلاحات الضرورية في مختلف النواحي الثقافية والاجتماعية والعمرانية يتطلب توفير الاعتمادات المالية اللازمة ، فليس من الممكن ان تقتصر ميزانية الادارة المحلية على مواردها الخاصة ، دون الحصول على منح حصص معينة من ميزانية الدولة العامة . ولهذا تترتب علاقات مالية وثيقة تقتضيها طبيعة هذه المساهمة بين الحكومة والادارات المحلية . وقد عين القانون جملة موارد الادارات المحلية ، والمساعدات التي تمد بها الحكومة هذه الادارات .

وهي منح خاصة للقيام بمشاريع معينة ، كالتعليم الابتدائي ومكافحة الامية . كما انه بامكان الادارات المحلية الحصول على مبالغ اخرى عند الضرورة لتمكينها من القيام بواجباتها .

السيد عبد القادر يوسف : السودان

مهد السيد عبد القادر يوسف لكلمته بمقدمة جغرافية دستورية ذكر فيها ان السودان قطر واسع مساحته ٩٦٧,٥٠٠ ميل مربع ، اي بقدر مجموع مساحة المملكة المتحدة وفرنسا وبلجيكا والنروج والسويد والدانيمارك واسبانيا والبرتغال معاً. وهذه الحقيقة يجب ان تؤخذ بعين الاعتبار عند التحدث عن العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية . وذكر ايضاً انه بموجب الاتفاقية البريطانية المصرية يباشر الحاكم العام جميع السلطات المدنية والعسكرية بمساعدة لجنة دولية مؤلفة من خمسة اعضاء ومجلس الوزراء الذي يكون الحكومة المركزية .

وقد قسم القطر ادارياً الى ٩ مديريات ، وهذه قسمت الى مراكز . وعلى رأس المديرية مدير ، وعلى رأس المركز مفتش . وهنالك مندوبون بالمديريات والمراكز عن الوزارات الاخرى . وهم يتبعون من الوجهة الفنية وزاراتهم ، اما ادارياً فهم يخضعون الى توجيهات المدير .

وتوجد بجانب هذه التشكيلات المركزية حكومات محلية . والى عام ١٩٢١ لم يكن لها اي شأن ، لان الحكم كان مركزياً مباشراً قوياً في مركزيته . ثم رؤي ان يغير الحكم نحو اللامركزية . وفي عام ١٩٢٢ صدر تشريع بذلك . وقد ابتدأت الادارة الاهلية في ذلك التاريخ ، وتدرجت مع الزمن الى ان وصلت الى ما يسمونه اليوم بالحكومة المحلية . وقد استمر التقدم المضطرد الى عام ١٩٣٧ حيث صدر تشريع الحكومات المحلية الذي اتاح للحكومة المحلية تقدماً ملحوظاً ، ثم الى عام ١٩٥١ حيث انتدبت الحكومة مستشاراً بريطانياً ، واعيد تنظيم ادارة الحكومة المحلية على الاسس الانجليزية ، وصدر قانون ١٩٥١ للحكومات المحلية الذي وضع نظام الحكومات المحلية الوضع الصحيح ووسع في سلطاتها ، حتى

اصبحت بعد توسيعها حسب الظروف المحلية اداة تتمشى مع نظام الحكومة المحلية الذي يطبق في بريطانيا اليوم .

وتتألف الحكومة المحلية من ٦٩ وحدة ، ١٨ منها بلديات ، والباقي مجالس ارياف ، ولكل وحدة ميزانيتها الخاصة . و٤٧ من هذه الوحدات كونت بموجب قانون الحكومات المحلية ؛ وتستمد صلاحياتها من القانون مباشرة؛ اما الوحدات الباقية فتستمد صلاحياتها بالتفويض من المفتش .

وسلطات هذه المجالس وواجباتها منصوص عليها في قانون الحكومات المحلية ١٩٥١ واللوائح الصادرة بموجبه . ومدير وزارة الحكومات المحلية مسؤول امام وزير الحكومات المحلية عن تنفيذ سياسة الحكومة المركزية فيما يختص بالحكومات المحلية ، بينما يقوم مديرو المديريات بمسؤولية المراقبة الادارية لاعمال هذه الوحدات .

ويمكننا ان نحصر العلاقة في النقاط الآتية :

١ – حق الحكومة المركزية في المراقبة والتنظيم

تقع على عاتق الحكومة المركزية المسؤولية الاخيرة عن ادارة دفة الحكم في البلاد ، وعن مستوى الخدمات التي تؤديها السلطة المحلية . ولذا فمن حقها ان تكون لها الرقابة الكاملة على اعمال وحدات الحكومات المحلية . وبما ان للوحدات علاقات بالوزارات فقد انشئت وزارة الحكومات المحلية . وشأنها اولاً مراجعة اعمال الحكومات المحلية ، وثانياً ان تكون حلقة الاتصال بين الوزارات والحكومات المحلية . ولهذه الوزارة مندوب في كل مديرية تحت اشراف مدير المديرية ، وهو الذي يقوم بمهمة المراقبة والارشاد والتوجيه للحكومات المحلية بالمديرية ، كما انه حلقة الاتصال بين سلطة المديرية المركزية ووزارة الحكومات المحلية .

٢ – تحديد اختصاص الحكومات المحلية

يحدد هذه الاختصاصات امر التكوين ، وتختلف الاختصاصات باختلاف المناطق وتقدمها العمراني .

٣ - صلاحية التشريع

لوزير الحكومات المحلية حق اصدار لوائح (انظمة) للحكومات المحلية . ويحق للوزير بموجب هذه اللوائح ان يعطي الحكومات المحلية حق اصدار الاوامر التي تصبح نافذة المفعول بعد ان يصادق عليها المدير .

٤ - الاعانات المالية

تتطلب الدولة حدا ادنى من المستوى للخدمات التي تقدم لكل مواطن ، ولهذا فهي تعين الحكومات المحلية بالمال لتمكنها من ذلك . واهم الخدمات التي تدفع عنها الحكومة المركزية اعانات للحكومات المحلية هي الصحة والتعليم والامن العام ، ولكن هذه الاعانات تكون في حدود (٤٠٪) من المبالغ التي تصرفها الحكومات في تلك الابواب . واعتادت الحكومة المركزية ان تعين بعض المجالس الريفية بمصاريف بناية المجلس عند التأسيس .

٥ - الارشاد والتوجيه

ويتلخص ذلك في ارسال النشرات العلمية في شتى المرافق للمجالس ، وفي تدريب موظفيها وتعليمهم .

خاتمة

ولقد اختار السودان نظام الحكم الحالي الحاضر لانه يناسب تاريخه كبلد كانت فيه دويلات ، ومتنوع الطبيعة ، ويحتاج لأنواع من الخدمات تختلف من بلد الى بلد ، ولان الحكم المركزي بطيء لا يصلح في بلاد تبلغ مساحتها نحو مليون من الاميال المربعة ، ومواصلاتها صعبة ووعرة ، ولاننا آمنا بالنظام الديمقراطي ، وهو نظام لا ينجح في اي بلد الا اذا بدأ من القاعدة ، ونظام الحكومات المحلية ينشر النظام الديمقراطي ، وبهذا يتعلم كل افراد الشعب قيمة الديمقراطية ويدركون فوائدها ولن يفرطوا فيها . ولذا فنحن سعداء بنظام الحكومة المحلية بالسودان .

الدكتور نجيب صدقة : لبنان

قدم الدكتور نجيب صدقة ، ممثل لبنان ، موضوعه بوصف عن التقسيمات الادارية والمحلية . فذكر ان لبنان، لصغره ، نظم ادارياً على مستويين ، لا ثلاثة كما هي الحالة في باقي الاقطار العربية . فهنالك المحافظة والقضاء فقط ، وعلى رأس المحافظة يوجد المحافظ ، وعلى رأس القضاء يوجد القائمقام . وكلاهما يمثل السلطة المركزية مباشرة ويعين من قبلها . وبجانب هذا التنظيم الاداري توجد بلديات ذات شخصية معنوية ، وهي على نوعين : صغرى وعدد سكانها المقيمين عشرة آلاف فما دون ؛ وكبرى وعدد سكانها اكثر من عشرة آلاف .

ويلاحظ ان التنظيمين الاداري والمحلي مبنيان على اساس المركزية القوية . فالمحافظ هو تقريباً كل شيء في المحافظة ، وكذلك القائمقام في القضاء ، لانه يقوم بالمهام الموكولة الى المحافظ في قضائه . وما مجالس المحافظات الا استشارية ، وما المجالس البلدية الا مجالس ضعيفة ، ذات صلاحيات ومسؤوليات قليلة ومحدودة ، لا تتعدى المصالح البلدية الاولية من تنظيم وصحة وطرق وتخطيط .

فالحكومة المركزية هي التي تنشىء المجالس البلدية ، وتمنح البلديات شخصياتها المعنوية ، وتحدد هذه الشخصيات المعنوية بشروط كثيرة . ولكن يظهر انه اذا انشىء مجلس بلدي ، فلا يحق للحكومة ان تحله ، بعكس الحالة في باقي البلاد العربية ، الا اذا تجاوز حدود صلاحياته . وللوزير او المحافظ بموجب المواد ٦٥ ، ٦٦ ، و ١١٠ ، و١١٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ٥ لسنة ١٩٥٢ الحق في ان يوافق على تنفيذ قرارات المجالس او ان يلغيها او يوقف تنفيذها . كما ان لوزير الداخلية بالنسبة الى الميزانية ان يعدل او يحذف اي بند من بنودها او ان يضيف اليها ، وللمحافظ الحق في ان يدرج النفقات الالزامية من تلقاء نفسه . ثم ان وزارة الداخلية لا تكتفي بالسيطرة على وضع الميزانية ، وانما تشرف على الصرف والحسابات . وبالنسبة الى اكبر واهم بلدية ، بلدية بيروت الممتازة ، فانها تعين بواسطة مجلس الوزراء ، مراقباً للحسابات . ونراها قد ذهبت الى ابعد من ذلك في علاقتها مع بعض البلديات الكبرى - بيروت ، طرابلس ، المينا - فقد جعلت

نصف الاعضاء معينين ، وسلخت السلطة التنفيذية من هذه المجالس واولتها الى ممثليها ، المحافظ او المدير .

السيد موسى ناصر : الاردن

ذكر السيد موسى ناصر ان التنظيم الاداري في الاردن يشبه التنظيم في باقي الاقطار العربية ، فالبلاد مقسمة الى متصرفيات ، واقضيـــة ، وعلى رأس المتصرفية متصرف ، وعلى رأس القضاء قائمقام . وبجانب هذه التقسيمات الادارية هنالك بلديات . وتتبع الاردن نظـام المركزية الشديدة ، فصلاحيات البلديات ضيقة جداً ، وتكاد لا تتعدى المحافظة على النظافة .

وهنا انتهى الوقت ورفعت الجلسة الى اليوم التالي لاجراء المناقشات .

المناقشات

وفي الوقت المعين افتتحت الجلسة الثانية ، واتخـذ التنظيم في العراق اساساً للمناقشة ، وسأل السيد ناصر عن تكوّن المجالس الادارية في العراق ، فأجـاب ممثل العراق بان قسماً من الاعضاء طبيعيون ، والقسم الاكبر منتخبون ، بنسبة عضو لعشرين الف نسمة ، لمدة سنتين ، وشروط العضوية هي شروط عضـــوية مجلس النواب ، يضاف اليها شرط الاقامة سنة واحدة على الاقل قبل الانتخاب .

وسأل الدكتور صدقة عن المعارف والخدمات الاجتماعية والصحية ، فأجاب ممثل العراق ان الوزارات المختصة تقـــدم الخبراء والفنيين ، وهي مسؤولة عن اعمالهم من الوجهة الفنية ، ولكن الادارة المحلية مسؤولة عنهم ادارياً .

ثم انتقلت المناقشة الى السودان ، وقد اجاب ممثل السودان على سؤال للسيد ناصر بان مالية الحكومات المحلية مستقلة ، وانهـا تأخذ مساعدات من الحكومة المركزية . واجاب على سؤال آخر بان هنالك مجالس ادارية ، كالعراق ، قسم من اعضائها معينون والقسم الآخر منتخبون ، ولكن هـــذه المجالس استشارية فقط . واجاب على سؤال يتعلق بميزانية الحكومات المحلية بان كل الميزانيات يجب ان يصادق عليها البرلمان .

واجاب مندوب ليبيا عن الاسئلة الموجهة اليه قائلاً ان مجالس البلديات منتخبة ، وان قراراتها تابعة لتصديق حكومات الولايات ، وليس للحكومة المركزية ، وانما الميزانية يجب ان يصادق عليها وزير الداخلية .

وبالنسبة الى التنظيم الاداري ، قال ان حكومات الولايات الثلاث مقسمة كباقي البلدان العربية الى ألوية على رأسها متصرفون ، ثم الى اقضية على رأسها قائمقامون ، ثم الى نواح على رأسها مديرون . ولكن ليبيا تختلف عن باقي الدول العربية في نظامها الاتحادي . ويربط حكومات الولايات الثلاث بالحكومة المركزية الوالي ، وهو ممثل الملك ، ويرأس الهيئة التنفيذية لحكومة الولاية ، ولكن ليس له حق التصويت او حل المجلس الاداري او المجلس التشريعي ، لأن هذا من حق الملك ، فهو يرأس ولكن لا يحكم ، والذي يحكم بالفعل هو المتصرف ، ممثل وزارة الداخلية . والتعليم والخدمات الاجتماعية والصحية مفروض ان تكون تابعة للحكومة المركزية ، ولكنها عملياً بيد حكومات الولايات .

واثناء المناقشة اوضح الدكتور صدقة بعض النقاط عن لبنان ، فذكر ان هنالك مجالس ادارية تساعد المحافظ على اداء واجباته بواسطة ابداء الرأي والمشورة ، وفي جميع المشاريع التي يجري تنفيذها في المحافظة ، وفي انشاء تكاليف ورسوم غير عادية ، وتنشيط الزراعة ، والوقاية الصحية ، وشؤون السياحة والاصطياف . ثم دخل في مقارنة ممتعة بين وظيفة المحافظ في لبنان ووظيفة المتصرف في العراق .

الدكتور فؤاد شباط : سوريا

ثم اغتنم الاعضاء وجود الدكتور فؤاد شباط فطلبوا منه القاء كلمة عن سوريا ، فذكر ان هنالك تشابهاً بين العراق وسوريا . فسوريا تقسم ادارياً الى محافظات على رأسها المحافظ ثم الى اقضية وعلى رأسها القائمقام ، ثم الى نواح وعلى رأسها مدير الناحية . والمحافظة ليست قسماً جغرافياً فحسب ، وانما اعطاها

القانون الشخصية المعنوية ، ولذلك فالمحافظ يقوم بتمثيل الدولة والمحافظة في آن واحد ، ويساعد المحافظ والقائمقام مجلس المحافظة ومجلس القضاء . واعضـــاء هذه المجالس على نوعين : طبيعيون ومنتخبون . ولكن منـــذ عدة سنوات ألغيت مجالس المحافظات ، وفي باقي المجالس ابطلت الحكومـة الانتخاب وسارت على مبدأ التعيين . وللمحافظ صلاحيات واسعة ، وهو يعين الموظفين الى الدرجـــة السادسة . لذلك فان اساس النظام الاداري السوري هو اللامركزية (عـــدم تجمع السلطات في المركز) او اللاوزارية .

ولتكملة الصورة يجب ان نذكر ان هنالك بلديات تتمتع بشخصية معنوية ، ذات استقلال مالي ، تقوم بجميع الاعمال المتعلقة بتنظيم المدينة واصلاحهـــا وتجميلها .

وهي تشرف على صيانة الصحة العامة ، وتأمين الراحة والسلامة الاجتماعية ، وتتخذ جميع التدابير لتقدم المنطقة عمرانياً وصحياً واجتماعياً . وهي على نوعين صغرى وكبرى . وتكون البلديات صغرى اذا كان عدد السكان دون العشرة آلاف نفس . وكبرى اذا كان العدد عشرة آلاف فمـــا فوق . وقرارات البلديات الكبرى يجب ان يصادق عليها وزير البلديات اما صراحـــة او ضمناً ، وقرارات البلديات الصغرى يجب ان يصادق عليها المحافظ .

تقرير اللجنة الثانية

للمؤتمر الاداري العربي سنة ١٩٥٤

- جباية الضرائب في البلدان العربية -

●

عقدت اللجنة الثانية اجتماعين لبحث موضوع جباية الضرائب في البلدان العربية، وذلك في نادي المتخرجين في الجامعة الاميركية في بيروت، الاول صباح الجمعة ٣٠ تموز سنة ١٩٥٤، والثاني صباح اليوم التالي، بحضور اعضائها السادة: سليمان سكر (الاردن)، علي الشافعي (مصر)، الامير جميل شهاب (لبنان) الدكتور عزت الطرابلسي (سوريا)، منصور محجوب (السودان)، ومقرر اللجنة السيد برهان الدجاني، وغيرهم من اعضاء المؤتمر الراغبين في هذا الموضوع. وقد انتخب السيد سليمان سكر رئيساً.

وبعد مناقشة الطريقة التي ترغب اللجنة في اتباعها، قررت اللجنة ان يلقي الاعضاء الابحاث التي اعدوها ثم تجري المناقشة. وعلى ذلك القيت الابحاث على الترتيب التالي:

السيد منصور محجوب: السودان

في اوائل هذا القرن كانت حالة السودان المالية ضعيفة جداً نظراً لفاقة السكان وقلة موارد البلاد، فكان مجموع الضرائب لسنة ١٩٠٥ (٢٣٠،٠٠٠) جنيه مصري. ومع نمو البلاد وتقدمها الاقتصادي ارتفع سنة ١٩٥٢ الى (١٩،٨٠٠،٠٠٠) جنيه، ويكون هذا المبلغ اهم مورد للدولة. وهو عبارة عن مجموع الضرائب

المباشرة وغير المباشرة .

اما الضرائب المباشرة فتختلف باختلاف المناطق والسكان . فمثلاً نجد في شمال السودان ضريبة النخيل وضريبة الاطيان وضريبة القطعان ، بينما نجد في الجنوب والغرب نوعاً آخر من الضرائب ، كالضريبة الشخصية ، وضريبة الجزية التي تفرض على بعض القبائل كمجموعة لا على الافراد ، ونجد في اواسط السودان وشرقه ضريبة العشور على الانتاج السنوي من الزراعة المطرية ، وهي عشر الثمن الجاري لكل محصول .

ويجري تقدير هذه الضرائب المباشرة ، باستثناء ضريبة الارباح التجارية ، بواسطة لجان محلية مختصة يعينها مديرو المديريات ، وتستمد قوتها من التشريعات المختلفة التي تعطي الحكومة الحق في جمع تلك الضرائب .

وفي مواعيد جمع الضرائب يطوف المشايخ والعمد كل في دائرته ، ويجمعون الضرائب من دافعيها دون كبير عناء . وتقدر تكاليف الجمع والتحصيل في معظم الحالات بنسبة ١٠ ٪ من مجموع ما يورده كل عمدة او شيخ ، اما التقدير فلا يكلف الحكومة شيئاً لان اللجان فخرية .

واما الضرائب غير المباشرة فان هذا النوع لا يكثر في السودان ، وينحصر عادة في الرسوم الجمركية على الواردات والصادرات والاستهلاك المحلي . وتكون هذه الرسوم القسم الاكبر من واردات الحكومة من الضرائب . اما طريقة فرضها وجمعها فلا تختلف كثيراً عما يجري في سائر الدول ، غير اننا لم نعمد حتى الآن الى زيادة الرسوم على الواردات لغرض حماية الصناعات المحلية .

وتخضع كل هذه الضرائب لقوانين خاصة تخول الحكومة حق جمع الضرائب في مواقيت معينة وبمقادير معلومة . ويراعى في وضع تلك القوانين قدرة الافراد والهيئات على تحمل اعباء الضريبة . والمبدأ المتبع في ذلك هو ان كل شخص يدفع شيئاً من كسبه او مما يملك من غير ان يتعرض لضرر يصيبه في قوة انتاجه . الا انه لا توجد في السودان ضريبة الدخل ولا التمغة ، وعليه فان الموظف او العامل الذي لا يملك الا راتبه لا يدفع ضريبة البتة . وربما اتجهت النية الى ادخال مثل

تلك الضرائب . واني على يقين اننا سوف نتقبلها بروح طيبة ، فليس ابهج على نفوسنا من ان نساند الحكومة الوطنية التي تسلمت مقاليد الامور منذ فجر هذا العام .

السيد علي الشافعي ، مصر

قدم ممثل مصر لكلمته استعراضاً تاريخياً لانظمة الضرائب في مصر منذ عهد الفراعنة حتى اليوم ، على اساس ان اصداء الماضي تتردد بين جنبات الحاضر .

ثم انتقل الى النظام الضرائبي الحالي . فذكر انه لعهد قريب كانت الضرائب العقارية الضرائب الوحيدة بالمعنى الفني . الا انه في عام ١٩٣٩ فرضت الضريبة على ايرادات رؤوس الاموال المنقولة ، وعلى الارباح التجارية والصناعية ، وعلى كسب العمل . وانشئت من اجل ذلك مصلحة الضرائب . واعطيت صلاحية الاشراف على الضرائب والرسوم وجمعها .

واهم هذه الضرائب والرسوم هي الضريبة على ايرادات رؤوس الاموال المنقولة ، وعلى الارباح التجارية والصناعية ، وعلى كسب العمل بموجب قانون رقم ٣٩/١٦ ، ورسم الأيلولة على التركات بموجب قانون رقم ٤٤/١٤٢ ، والضريبة العامة على الايراد بموجب قانون رقم ٤٩/٩٩ ورسم التمغة بموجب قانون رقم ٥١/٢٢٤ .

وتتبع الحكومة المصرية في وضع وتحصيل هذه الضرائب المبادىء العامة المألوفة عند معظم الدول العصرية . فلا تفرض ضريبة الا بعد تأليف لجان تقدير . واذا ربطت ضريبة ما فثمة مجال للاستئناف . كما ان المدة والكمية قابلتان للتغيير وربما الالغاء او الاعفاء في الحالات الخاصة . ولتخفيف العبء ، وتسهيل التحصيل يمكن للضريبة المترتبة ان تقسط . وخوفاً من الخسران احتفظت الحكومة بحق الامتياز .

اما بالنسبة الى الجهاز الضرائبي ، فقد ذكر ممثل مصر انه عندما انشئت مصلحة الضرائب عام ١٩٣٩ كانت تقسم ادارياً الى ادارة عامة ، وادارات تختص كل

منها بتنفيذ الضريبة الخاصة بها فنيـــاً واداريا ، مع مطلق السلطة في التوجيـــه والاشراف على موظفيها الفنيين والاداريين ، والى مأموريات منتشرة في كافـة انحاء الجمهورية تقوم بربط بعض الضرائب وتحصيلها مع ابقاء بقية الضرائب الاخرى مركزة في اماكن اخرى توجيهاً وتحصيلاً .

وقد كان المبدأ الجوهري الذي قامت عليه هذه المصلحة منذ ولادتهـــا هو المركزية المطلقة في التوجيه والتنفيذ ، فكانت كل امورهـــا الفنية والادارية تتركز في ايدي ادارتها بالقاهرة ، وهي التي توجه كافة الايدي العاملة بهـــا ، بمنشوراتها وفتاواها الى كافة اقسامها وادارتها ومأمورياتها ، وكانت تجمع في يدها الكثير من سلطات التنفيذ والتحصيل الى جوار التوجيه .

ولكن المصلحة اتجهت هذا العام الى قلب اسس الادارة فيها ، فاقامتها عـلى مبدأ جديد ، وهو المركزية في التوجيه والاشراف ، واللامركزية في التنفيـذ . وبناء على ذلك قامت باعـــادة تنظيم المصلحة ، فقسمت الادارة قسمين : قسم التوجيه والاشراف ، وكونته من المراقبات التـــالية : التشريع ، والبحوث ، والتفتيش ، والربط ، والتحصيل ، والايرادات ، والتركات ، والدمغة ، والضريبة العامة على الايراد ، ومكافحة التهريب ، والنشاط ، والاحصاء ، والتحقيقـات ، والسكرتارية ، والمخازن ؛ وقسم التنفيذ وجعلته من مراقبات في كافة انحـــاء الجمهورية ، وحدد اختصاصها بتنفيذ كافة قوانين الضرائب التي تدخل في حـدود اختصاصها الاداري ، مع اعطائها كل السلطة من اجل اتساع سلطـــانها وتقوية سلطاتها حتى تسير اللامركزية في التنفيذ على الوجه المرجو . وقد قامت المصلحة في نفس الوقت باصدار التعليمات والقرارات اللازمة لتوضح لكل مراقبة حدود عملها واختصاصها ، بل لكل موظف فني او اداري حدود عمله .

ولاحظت المصلحة عدم تعاون الممولين معها وفقدان ثقتهم بها ، فعالجت هذا الوضع باتخاذ كافة السبل لتوطيد العلاقات بينها وبين مموليها ، فحظرت على موظفيها تحرير المحاضر ضد الممولين قبل الرجوع اليها ، وعقدت الندوات بينها وبين جمهور الممولين في الغرف التجارية وغيرها ، واستمعت الى كل مطـــالبهم وشكاواهم .

وفوق كل ذلك مدّت يدها للتصالح في جميع حالات الخلاف بينهـــا وبينهم ، المعروضة امام اللجان او امام المحاكم ، ووسط هذا الجو الجديد بـــدأت بوادر التعاون تلوح عن بعد بين هذين الشريكين .

الامير جميل شهاب ، لبنان

ان نظام الضرائب في لبنان مثل غيره في البلدان العربية ، مستمد من القوانين العثمانية ، ولكن الدول المنتدبة احدثت تعديلات كبيرة عليه . وقد ادخـــل لبنان ضرائب حديثة ، نشير منها الى ضريبة الدخل ، بدلاً من التمتع ، كما انـه اوجد اسساً حديثة للضرائب . واكد على ضرورة درس هذه الاسس والتحقق من صلاحها . وعـــلى الحكومة ان تجمع قوانين الضرائب ، وان تعود الشعب على دفعها .

ثم ذكر الامير شهاب الصعوبات المتعلقة بالادارة . يتبين ان هذه الصعوبات متشابهة في جميع البلدان العربية ، فالجهاز الاداري لم يكتمل بعد ولا يزال دون امثاله بالبلاد الغربية . تتحقق الضريبة في لبنان مثلاً بواسطـة دوائر تابعة لوزارة المالية ، فمثل هذه الدوائر لم تصل بعد الى درجة من الكمال في العمل تمكنهـا ان تنفذ مهمتها دون ان تتعدى مواعيد التحقيق والتحصيل بين سنة وسنة . فضريبة الاملاك مثلاً تحقق احياناً في شهر نيسان ، فاذا تأخر التحقق تتراكم الضريبة عـلى المكلف ، وخاصة اذا كان عليه تراكم سابق .

يتذمر لبنان من ضعف التجانس بين ضريبة واخرى ، ولذلك على الحكومة تسهيلاً للمكلف ، ان تعلن على الشعب اسس التكليف ، وان تعادلها بـين جميع الفئات . وانه من المؤسف تعذر وجود ضريبة على الايراد العـام كما في مصر ، واحدى منافع الضريبة العامة على الدخل هي اظهار فروقات التكاليف .

ثم مسألة تراكم البقايا مسألة صعبة جداً لانها تجعل من الجابي سلطانـــاً . في اكثر النواحي يقوم الجابي بجباية الضرائب ، ولهذا الجابي راتب ضئيل تضاف اليه نسبة مئوية من تحصيلاته ، فيستحسن الجابي مسايرة المكلف اثناء الاستحقاق حتى

تتراكم الضريبة فتزيد مكافأته عند التحصيل . فالجباة عالة على الشعب وعلى صندوق الخزينة .

وهنالك حق الاعتراض الذي يخول المكلف ان يعترض الى لجنة مؤلفة من موظف مالي وممثل عن فئة المكلف وقاض او رئيس في المالية . فتنظر هذه اللجنة في الامر ، ثم يحال الى لجنة عليا يرأسها قاض في الاستئناف ، فمثل هذه اللجان تطيل العمل وتؤدي الى تراكم الضرائب من سنة الى اخرى .

واشار المندوب اللبناني الى الصعوبات المعنوية ، مثل المداخلات والوسائط التي تعترض جباية الضرائب . واكثر المكلفين يتذمرون من الدفع ويشعرون بالنصر اذا تخلفوا عن اداء التزاماتهم نحو الدولة ، وهذا بالفعل جهل غاشم لواجبات الفرد ، وعدم تقدير للدولة وللخدمات التي تقوم بها . ولكن عندما تتكاثر الضرائب على المكلف يجب ان تراعى بعض شروط التساهل في التحصيل ، حتى انه كان في الماضي قانون يقضي بعدم الرجوع الى المكلف لتحصيل ضرائب ترجع الى اكثر من السنتين الاخيرتين .

وفي الختام ذكر الامير شهاب مستمعيه بان قوانين الضرائب في لبنان بحاجة الى التعديل حرصاً على سلامة الدولة والاموال العامة فيها .

الدكتور عزت طرابلسي : سوريا

عالج الدكتور طرابلسي المشكلات الاساسية التي تجابهها سوريا في جباية الضرائب ، وبين ان التهريب المالي هو من اهم هذه المشكلات ، لانه يؤثر مباشرة على موارد الدولة ، ويحول دون تحقيق عدالة الضرائب ، ونسب اسباب هذا التهريب الى بداية الخبرة بالحياة الاستقلالية ، والى ضعف الشعور بالواجب المالي ، وثقل المعدلات في بعض الضرائب ، وضعف الجهاز الاداري والفني . ثم اكد اخيراً على سبب مهم ، وهو ان سوريا قد تبنت نظاماً ضرائبياً حديثاً دون ان تؤمن تطوراً مقابلاً في النظام الاجتماعي والتنظيم التجاري .

فبعد عام ١٩٤٠ اجرت سوريا استبدالات عديدة بالضرائب القديمة ووضعت

مكانها ضرائب حديثة ، فادخلت ضريبة الدخل بدلا من التمتع ، وضريبة الانتاج الزراعي بدلاً من العشر ، فبينما كان التاجر مثلا يدفع معدلاً منخفضاً من الدخل بشكل ضريبة تمتع اصبحت ضريبة الدخل تطالبه بمعدل يصل الى ٤٠ بالمئة من دخله ، ولم يرافق هذا التغير تطور مماثل في الجهاز الفني لتحقيق الضرائب وجبايتها . ويستحسن الدكتور طرابلسي لو فرضت الضرائب على اساس تدريجي يبدأ بمعدلات منخفضة تتناسب مع ذهنية المكلف ثم ترفع هذه المعدلات بالتدريج ، والا تصعب جبايتها . فضريبة الدخل رغم ارتفاعها لا تجبي سوى ٧ ملايين ليرة سورية ، وهذا مبلغ زهيد .

ان العلاج لهذه المشكلة صعب ويتناول نواحي عديدة ، منها بث الاخلاق المالية في نفوس المواطنين ، واعادة النظر في النظام الضرائبي ، حتى يقام من جديد على اسس اقرب لتحقيق العدالة المالية بين المكلفين وبين مختلف الفعاليات الاقتصادية . وبالنسبة للمكلف يجب ان يساعد على معرفة واجباته وحقوقه ضمن نظام سهل واضح ، وفي حالة تهربه يجب ان تطبق عليه الاحكام الزجرية والعقوبات دون محاباة وبشكل حازم .

ثم استعرض المندوب السوري بعضاً من النصوص التشريعية الكثيرة المبعثرة المتعلقة بجباية الضرائب ، وذكر ان البعض منها يعطل البعض الآخر او يلغيه ضمناً ، وان ذلك يؤدي الى اضطراب وارتباك في التطبيق .

وهنالك ايضاً مشكلة الجهاز الاداري في الجباية ، الذي هو جزء في الجهاز الاداري والفني في وزارة المال . ان تطور الوزارة ادى الى زيادة كبيرة في موظفيها ، وضعف الرواتب ابعد عن الادارة العناصر الفنية ذات المؤهلات ، كما ان التطورات الحديثة والضرائب الجديدة التي ادخلت اصبحت تتطلب وظائف فنية لا يستطيع ان يقوم بها الاقدمون ، وجميع هذه العوامل تؤدي الى ازمة وظائفية كبرى تسترعي الانتباه .

وجهاز الجباية الاداري بحاجة الى تنظيم جديد شامل ، وخصوصا في كيفية الدفع ، اي التخلص من نظام الجباة ، ففي البلاد الراقية لا مجال للجباة بل المكلف

هو الذي يدفع الى الخزينة بنفسه. هذا وقد وضعت سوريا مؤخراً نظاماً لتأدية الضريبة دون ملاحقة الجباة.

ثم ذكر الدكتور طرابلسي حقوق الخزينة، وقال ان لها السلطة ولكنها تراعي اليسر للمكلف ما امكن، وهكذا كل تأخر او تقاعس عن تحقق الضريبة يمكن تداركه خلال خمس سنوات. وهنالك غرامات التأخير المنصوص عنها في جمع الضرائب، ولكن يشترط في الغرامة ان تكون متناسبة مع التأخير دون قيد.

واخيراً اكد ممثل سوريا على ضرورة معالجة موضوع التكليف المضاعف فيما يتعلق بجباية الضرائب في البلاد العربية. ان بين لبنان وسوريا اتفاقية قضائية، ولكن ليس هنالك اتفاق على هذه الامور المالية، بل ان هنالك تعامل على تسهيل مهام موظفي المالية في البلدين. على البلاد العربية ان تعالج موضوع التكليف المضاعف. مثلاً، مكلف في لبنان يخضع لتكليفين احدهما في سوريا والآخر في لبنان، فيجب وضع اتفاق ينص على تجنب التكليف المضاعف. ويكون هذا بواسطة اتفاقيات ثنائية او شاملة بين البلدان العربية.

تقرير اللجنة الثالثة

للمؤتمر الاداري العربي ١٩٥٤

– سلك الخدمة المدنية –

●

عقدت اللجنة الثالثة جلستين في جناح الكويت بنادي المتخرجين في الجامعة الاميركية في بيروت ، الاولى كانت صباح يوم السبت ٣١ تموز سنة ١٩٥٤ من الساعة الحادية عشرة الى الواحدة ، والثانية صباح يوم الاحد ١ آب من الساعة الثامنة والنصف الى العاشرة والنصف .

وقد حضر هاتين الجلستين واشترك في الابحاث والمناقشات كثير من موظفي الحكومات العربية المشتركين في المنهاج التدريبي وبعض اعضاء المؤتمر الاداري العربي سنة ١٩٥٤ ، بالاضافة الى اعضاء اللجنه السادة :

فتحي الاتربي (مصر) ، محمود البشتي (ليبيا) ، جواد الدجاني (الاردن) ، محمد نايف الشبلي (العراق) ، حسني الصواف (سوريا) ، بشري المهدي (السودان) ، محمد عثمان يسن (السودان) .

وكان مقرر اللجنة السيد جواد الدجاني ، فقدم الموضوع عند افتتاح الجلسة الاولى بكلمة مختصرة عن مدى موضوع سلك الخدمة المدنية واهميته . وقد شبه « سلك الخدمة المدنية » بآلات ومكائن المعمل التي تنتج شتى البضائع . وعقب قائلاً انه اذا لم تشتغل هذه الآلات والمكائن بنعومة وكفاية واتقان فلن يكون انتاج ، وعلى هذا لن تتمكن الدول العربية من التقدم والرقي والقيام باعباء الحكم المتزايدة في الكثرة والتعقيد ، خير قيام ، الا اذا حسنت اجهزتها الادارية .

ثم انتقل الى التعليق على قرار المؤتمر الذي اتخذه في جلسته الاولى ، وهو ان تعالج مشاكل التنظيم امّا في موضوع العلاقة بين السلطة المركزية والادارة المحلية في اللجنة الاولى ، واما في موضوع الموظفين في اللجنة الثالثة . وذكر انه بالرغم عن ان العادة لم تجر بان تدرس مشاكل التنظيم ضمن موضوع الموظفين ، الا انه من الحكمة ان تتولى اللجنة الثالثة المختصة بموضوع الموظفين هذه المشاكل وذلك للاسباب التالية :

١ - ان مشاكل التنظيم في العالم العربي كثيرة . وكثيراً ما نرى تكراراً في العمل ، او تضارباً في السلطات والمسؤوليات ، او تجاوزاً من قبل هيئة حكومية على صلاحيات اخرى من جراء سوء التنظيم . وهذا يؤثر مباشرة على كفاية جميع الدوائر والهيئات . فالموضوع مهم جداً بالنسبة الى العالم العربي ولا يحسن بالمؤتمر ان يغفله .

٢ - ليس من الضروري ان نتمسك بالتقسيمات الاكاديمية المألوفة لمواضيع الادارة ، لان الغاية من هذه التقسيمات هي التسهيل على طلبة علم الادارة . فالادارة في شتى مواضيعها وحدة لا تتجزأ ، وعلى الاداري ان يلتفت الى جميع نواحي الادارة ، فنية كانت او علمية ، تنظيمية كانت او انسانية ، اذا احب ان ينجح وان يرتفع جهازه الاداري الى اعلى درجة من الكفاية . لذلك فانه ليس من التجاوز او التعدي ان ننوه باهمية التنظيم وان نعالجه في موضوع الموظفين ، لانه دون تنظيم صحيح لا يتمتع الجهاز الاداري بالكفاية المرغوب فيها .

ثم طلب من الاعضاء ان يقرروا شكل النظام الذي يجب اتباعه في اللجنة وترتيب الخطباء . ولظروف خاصة بسفر بعض اعضاء الوفود تقرر ان تخصص الجلسة الاولى لسماع الكلمات ، والجلسة الثانية والاخيرة للمناقشات ، وتقرر ان يتوالى المتكلمون على الترتيب التالي : مصر ، ليبيا ، سوريا ، العراق والسودان .

وبناء على ذلك دعي السيد فتحي الاتربي مندوب مصر ليلقي كلمته :

السيد فتحي الاتربي : مصر

تكلم السيد فتحي الاتربي عن سلك الخدمة المدنية في مصر بصورة عامة ، ذاكراً ان الحكومات في عصرنا الحاضر اخذت تميل الى الاشتراكية والتدخل

اكثر فأكثر في نواح كثيرة من نواحي المجتمع الانساني ، فازداد عدد الموظفين ، وازداد تنوعهم واختصاصاتهم ، واخذت تزداد النظم والاساليب الادارية تعقيداً ، فاصبح موضوع سلك الخدمة المدنية من اهم المواضيع في علم الادارة العامة ان لم يكن اهمها .

وقد انتبه الشارع المصري لذلك ، ورغبة منه في وضع الامور في مواضعها سن قانون رقم ٥١/٢١٠ لينظم امور الموظفين . وهذا القانون لا بأس به ، الا ان فيه بعض النواقص .

واهم مزايا هذا القانون انه يبني الانتقاء على الجدارة والاستحقاق . فلا يجوز ملء الشواغر الا بعد اجراء امتحان وانتخاب الاصلح ، الا في حالتين : الاولى عندما تكون الحكومة مضطرة الى توظيف المتخرجين ، والثانية عندما يكون عدد المتقدمين اقل من عدد الشواغر .

والمزية الثانية انه ينص على الترقي ويأخذ بنظام تقارير الكفاية . وهذه التقارير كانت اولاً علنية تمكن كل موظف من ان يعرف وضعه ، الا ان ذلك استبدل سنة ١٩٥٣ بالتقارير السرية . وهذا مؤسف جداً اذ ان العدالة تتطلب علنية التقارير .

والمزية الثالثة ان الشارع أمن نوعاً من التصنيف ؛ اذ قسم الوظائف الحكومية الى ست درجات ، فالمدير العام ، فالوزير . ويجدر بالذكر ان القانون يعتبر الوزير موظفاً ولكنه يعفيه من بعض المواد .

والمزية الرابعة ان الشارع كان كريماً واعتبر العوامل الانسانية عندما نص على الاجازات والبعثات والتجنيد والحج . فقد اعتبر الاجازة حقا لا منحة . وعلاوة على ذلك فانه حفظ للموظف وظيفته حتى يعود من اداء فريضة الحج او من البعثات العلمية او من اداء الخدمة العسكرية الاجبارية . ولكن حضرة العضو لاحظ ان الشارع حرم الموظف من الراتب اثناء الخدمة العسكرية ومدة البعثة ، واعتبر ذلك قسوة شديدة .

والمزية الخامسة ان الشارع اعطى الحرية للموظف خارج الوظيفة بصورة عامة ، وقد نص على بعض المحظورات التي تؤثر على الموظف والمجتمع ، مثل منع الموظف

من لعب القمار في المحـــلات العامة ، ومن استغلال وظيفته في الوساطات او في المناقصات الخ . . . .

والمزية السادسة ان الشارع امّـن تنفيذ هذا القانون ، بالنص على العقـــاب والتأديب ، ولكنه حفظ حق الموظف من هذه الجهة ، اذ اعطاه حق الدفـاع ، وفرض على المسؤولين عدم العقاب الا بعـد اجراء التحقيق والاحالة الى المجالس التأديبية التي تكون قضائية لضمان العدالة .

ثم قال ان كل هـذا حسن ، ولكنه لا يساوي اي شيء اذا لم تكن هنالك ادارة تشرف على هذا النظام . لذلك فان الشارع المصري قد نص (ق.١٥٨/٥٢) على انشاء ديوان الموظفين ، وقد اهتم بان يكون موظفو هذا الديوان مضموني الوضع والاستقلال . ويتكون الديوان من موظفين اختصاصيين اولي خبرة ومن رئيس بدرجة وزير يعين بمرسوم بناء على عرض رئيس الوزراء وموافقة مجلس الوزراء مع تبليغ التعيين الى البرلمان . ولا يعزل رئيس الديوان او يحال الى المعاش الا بموافقة مجلس البرلمان . وهو يشرف على اعمال الديوان وعلى جميـــع موظفيه ويضع مشروع ميزانيته .

وقد نصت المادة الثانية من القانون المذكور على اختصاصات الديوان وهي :

١ ـ الاشراف على تنفيذ لوائح الموظفين لمنع التضارب وتعدد جهات التنفيذ.
٢ ـ اختيار الموظفين وتمرينهم .
٣ ـ ادارة شؤون التصنيف .
٤ ـ اقتراح التشريعات الخاصة بالموظفين (سلك الخدمة المدنية) .
٥ ـ المراقبة .

السيد محمود البشتي : ليبيا

ان نظام الموظفين الحاضر هو حديث العهد ، اذ كانت ليبيـــا مستعمرة من قبل ايطاليا ، وكانت ايطاليا تعمل حسب مصلحتها دون ان تأخذ رأي الليبيين ، مطبقة النظم والاساليب الايطالية . ولكن بعـــد ان استلم الليبيون الحكم

وضعوا اسساً ونظماً جديدة صارت ليبيا بموجبها مملكة برلمانية تتبع النظام الاتحادي ، اذ هي مؤلفة من ثلاث دويلات : برقة وطرابلس وفزان . وفي كل دويلة حكومة ، وعلى رأس الحكومات الثلاث حكومة الاتحاد المركزية .

فهنالك اذن اربعة اجهزة للتوظيف في ليبيا ، جهاز في كل واحدة من الحكومات الثلاث المذكورة ، وجهاز للحكومة المركزية . وتشرف على الجهاز الاخير لجنة الخدمة المدنية ، وهي مكونة من وزيرين وخبيرين من المالية ومدير الموظفين واثنين من كبار الموظفين يعينهما رئيس الحكومة . وهي مسؤولة عن التعيينات والترفيعات . ولم نراع حتى الآن تطبيق احسن اساليب الامتحانات في الانتقاء ، لان ليبيا دولة ناشئة وليس لديها الموظفون الذين تحتاجهم في شتى ميادين الحياة والعمل . ولذلك اهتمت الحكومة بنشر التعليم وبالبعثات العلمية حتى يصير عندها بعد مدة موظفون مختصون ذوو كفاية . وحلت الحكومة مشكلة النقص بتوظيف اهل الكفايات من الدول العربية المجاورة .

ولكي تؤمن الحكومة النظام والعمل داخل الجهاز الاداري وتحفظ حقوق الموظفين من الظلم والتعسف ، وضعت في النظام ٤٥ مادة في التأديب ، واعطت الحق للموظف بالدفاع عن نفسه امام مجلس التأديب العام .

اما لحفظ مستقبل الموظف عند الكبر والتعاقد فلم ينص القانون على نظام كامل للتعاقد اسوة بباقي الاقطار المتمدنة . ولكنه نص على نظام التأمين والادخار وبموجبه يدفع الموظف ٧،٥٪ وتدفع الحكومة مبلغاً معادلاً له يحفظ للموظف ويدخر لحين بلوغ الموظف سن التقاعد .

وبالاختصار فان نظامنا حديث العهد وفيه الشيء الكثير لضمان الانتاج الكثير والجيد . الا اننا لم نبلغ درجة الكمال .

السيد حسني الصواف : سوريا

ذكر مندوب سوريا ، السيد حسني الصواف ، خمس نقاط اعتبرها ضرورية لنجاح جهاز الخدمة المدنية وهي :

١ ـ يجب ان تكون السلطات والتقسيمات واضحة لمنع التضارب والتشابك .
٢ ـ يجب ان تكون هنالك طريقة انتقاء صحيحة تؤمن الموظف الاصلح للوظيفة .
٣ ـ يجب ان تكون الرواتب والتعويضات كافية ليتمكن الموظف من العيش بمستوى معقول من الجهتين الصحية والاجتماعية ، وليستغني عن الالتجاء الى كسب غير مشروع .
٤ ـ تأمين الكفايات اللازمة في الموظفين .
٥ ـ تأمين الضمانات والحصانات للموظفين ليضمنوا الاستقرار .

بالنسبة الى النقطة الاولى ذكر ممثل سوريا ان الحكومة الوطنية انبثقت من عهد انتداب طويل ، وواجهت وهي فتية واجبات كثيرة ومتزايدة ، فلم يتيسر لها ان تعيد تنظيم السلطات والتقسيمات الادارية ، فهنالك بعض التشابك والتضارب في الصلاحيات وعدم تحديد في المسؤوليات ، واوصى حلاً لذلك باعادة التنظيم وايجاد مجلس للتنظيم ليكون فيصلا .

في عهد الانتداب كان الانتقاء يجري بصورة عفوية ، او بالصورة التي يرتضيها المنتدب لا التي تقتضيها المصلحة العامة . وكان هنالك بعض القوانين المنظمة ، ولكن تطبيقها كان بيد المستشار الفرنسي . وفي عهد الاستقلال رأت الدولة ضرورة لبناء انتقاء الموظفين على اساس الجدارة والاستحقاق ، فوضعت نظام المسابقة . ويستطيع المرء ان يصرح برضى واطمئنان ان المسابقات تجري بصورة جدية وصحيحة . ومن اجل هذه الحقيقة اضطرت بعض الحكومات ، لسوء الحظ ، الى ان تسن قانوناً يجيز لها تعيين الموظفين دون مسابقة ، على ان لا يزيد عدد الموظفين المعينين دون مسابقة عن خمس الملاك . ثم ان هذه المسابقات غير مركزية ، كل ادارة تجري مسابقاتها . والافضل ان تكون مركزية توفيراً للوقت والمال . كما ان المسابقات تكون في بعض الحالات غير كافية ، ولا تستطيع الاسئلة الكتابية ان تقيس الوجدان المسلكي والروح الطيبة والالفة والتعاون . لذلك اوصى مندوب سوريا بضرورة النص في القانون على مسابقات شفوية تجري بواسطة المقابلات .

اما بالنسبة الى الرواتب فهي منخفضة ، ولا تمكن الموظف من العيش بمستوى معقول . وبما انه يوجد مستوى معين من الثقافة للوظائف المختلفة فان الحكومة تأخذ من خريجي الثانوية للمرتبة التاسعة بينما تأخذ للدرجة الخامسة من حملة الشهادات العالية وهذا جعل خريجي الثانوي يفضلون اتمام تحصيلهم ثم الالتحاق بالخدمة الحكومية . وبنتيجة ذلك ، لا تجد الحكومة العدد الكافي من خريجي الثانوي. وقد حلت الحكومة مشكلة ضآلة الرواتب لبعض الوظائف بالسماح للموظف بان يحصل على اكثر من راتب بواسطة التعويضات الاضافية . وهذا طبعا حل غير صحيح وغير كاف ، ومن الضروري ان تحل هذه المشكلة حلا فنياً . ونتيجة قلة الرواتب انخفاض المستوى ، لان العناصر الجيدة واصحاب الكفايات يفضلون الخدمات الخاصة .

واما بالنسبة الى الكفايات الضرورية ، فالحكومة تجد صعوبة في ايجاد الموظفين الفنيين . فمثلا في قسم الاحصاء لايوجد اشخاص مختصون يحملون شهادات احصاء كي يوظفوا . وقد عالجت الحكومة هذه الصعوبة بارسال البعثات بعد انهاء الدراسة الثانوية ، او بانتقاء موظفين اكتسبوا خبرة واشربوا روح العمل وارسالهم الى الخارج للتخصص ، بالدراسة او بالتدريب والتمرين .

واما بخصوص الضمانات وشروط الخدمة فيما عدا الراتب ، فهنالك نظم للاجازات العادية والمرضية وللترفيع ، الذي يجري الآن بصورة شبه آلية ، وللتقاعد او التعويض . ولكن يجب التصريح بان الموظف غير امين على وظيفته ومستقبله لان للحكومة الحق في الاستغناء عنه دون مبرر ، ويكفي للرئيس ان يقول العبارة المألوفة (الكليشية) استغنينا عن فلان « بناء على مقتضيات المصلحة العامة » . كما ان للحكومة الحق في ان تنقل الموظفين في الوقت الذي تشاؤه والى المكان الذي تختاره . طبعا ان هذا مبدأ سليم لولا ان الحكومات تسيء استعماله وتستخدم حق النقل كنوع من التأديب وليس بناء على مقتضيات المصلحة العامة ، كما انه يجب ان يلازم هذا الحق تعويضات .

السيد محمد نايف الشبلي : العراق

ارى ان اخواني ممثلي الدول العربية قد تكلموا عن نظام الموظفين بصورة شاملة من كل نواحيه . واني اعتذر لعدم تمكني الآن من اتباع هذا المسلك لاني ظننت ان كل متكلم سيتناول موضوعا خاصا من مواضيع الخدمة المدنية . وقد انتخبت موضوع « انتقاء الموظفين » لاني اعتقد ان هذا الموضوع على غاية من الاهمية ، اذ لايمكن لاية حكومة من الحكومات العربية ان تنمو وتتقدم بصورة صحيحة ، وتنتج بكفاية ، ما لم تضع نظاما صحيحا للانتقاء .

ويعني بالانتقاء في العراق قانون الخدمة المدنية رقم ٦٤ سنة ١٩٣٩ ، ونظام انتقاء الموظفين الصادر بالاستناد اليه . وبجانب ذلك توجد قوانين وانظمة خاصة في انتقاء الموظفين المنتسبين الى خدمات خاصة ، كالتعليم والهندسة والطب والقضاء الخ ...

وبموجب هذه القوانين والانظمة لايجوز تعين اي شخص الا اذا توفرت فيه الشروط التالية :

١ - ان يكون قد اكمل الثامنة عشر من العمر ، ولم يتجاوز سن التقاعد .
٢ - ان يكون حائزا على شهادة دراسية معترف بها .
٣ - ان يكون سالما من الامراض المعدية والعاهات الجسمية المقعدة عن العمل .
٤ - ان يكون حسن السلوك والسمعة وغير محكوم عليه بجناية او بجنحة تمس الشرف .

وتملأ الشواغر باربع طرق : (١) من داخل الخدمة الحكومية عن طريق النقل والترفيع . (٢) من خارج الخدمة الحكومية باعادة تعيين موظف سابق . (٣) من الخارج بالتعيين دون امتحان ، لحملة الشهادات العالية . (٤) من الخارج بالمسابقة لحملة الشهادات الدنيا .

وقد نص القانون على تأليف « لجنة انتقاء الموظفين » في كل وزارة وفي كل لواء ، قوامها رئيس وعضوان وسكرتير ، يتم تعيينهم من قبل الوزير المختص ، وعند وجود وظيفة شاغرة في احدى الوزارات او احدى الدوائر التابعة لها او في احد

الالوية ، يعلن الوزير او رئيس الدائرة المخول بذلـــك في الصحف المحلية عن الوظيفة الشاغرة، مبيناً وصفها ودرجتها وراتبها والمؤهـلات والشهادات والوثائق الواجب توفرها لدى طالب الوظيفة ، وموعد تقديم الطلبات وتاريخ الامتحان . وعند ورود الطلبات تحال الى لجنـة الانتقاء التي تهيىء الامتحانات وتنتخب الناجحين . وعلى ضوء نتيجة الامتحان يعين المتفوق بين الطالبين . وليس قرار اللجنة قطعيا ، فقد خول الوزير الحق بان يطلب الى اللجنـــة اعـادة النظر في الامتحان او في تقدير الدرجات ، لمرة واحدة فقط ، عند وقوع طلب بذلك . ومن الضروري ان نشير الى ان الامتحان الذي تجريه لجنة معينة لا يؤخذ بعين الاعتبار ولا تقبل نتائجه لغرض الموظف في وظيفة شاغرة في وزارة اخرى .

وقد اشرنا الى ان هنالك قوانين وانظمة خاصة ببعض الخدمات الحكومية ، وان الانتقاء لهذه الخدمات يجري بموجب تلك القوانين والانظمة ، التي قد تفضل احيانا الشروط العامة التي تكلمنا عنها دون ان تتعارض معها .

بقيت نقطة اخيرة ، وهي انتقاء الموظفين الاداريـــين . والمقصود بالموظف الاداري في العراق الموظف الذي تعهد اليه احدى الوظائف التاليـــة : مديرية الناحية ، قائمقامية القضاء ، ومتصرفية اللواء . ان انتقاء هؤلاء يجري بموجب نظام انتقاء الموظفين الاداريـين رقم ٦٢ سنة ١٩٤٦ ، والغرض منه ان يكفل انتقاء رجال اداريين ذوى كفايات .

السيد محمد عثمان يس : ممثل السودان

يرجع تاريخ الخدمة المدنية في السودان بمعناها الحديث الى سنة ١٨٩٨ ، وكانت السودان تحكم من قبل بريطانيا العظمى ومصر بالاشتراك . وحيث ان بريطانيا كانت مهيمنة جاء التكوين والتنظيم على النمط البريطاني .

ولما لم يكن لدينا العدد الكافي من الموظفين المتخصصين والمتعلمين تعليما مدنياً كانت الوظائف العليا يشغلها الانكليز ، والصغرى المصريون ، والوظائف الكتابية والتعليمية يشغلها السوريون .

وفي سنـــة ١٩٢٤ اخرج البريطانيون معظم المصريين فآلت وظائفهم الى السودانيين الذين تخرجوا من مدارس السودان . ومع تقدم السودان الزراعي والاقتصادي اخذ عدد الموظفين يزداد ،وبصورة خاصة عدد الموظفين السودانيين . ففي سنة ١٩٢٠ كانت نسبة الموظفين السودانيين ٣٦٪ وعام ١٩٣٠ صارت ٥٠٪ وهي الآن ٨٢٪ . وهذا لم يتم الا بفضل الاهتمام بالتعليم وتأسيس الكليات للطب والبيطرة والهندسة والزراعة ، وارسال البعثات الى الخارج . والآن بعد ان صار السودان يتمتع بحكم ذاتي كامل وصار له حكومة مسؤولة وبرلمان منتخب انتخابا حراً ، نأمل ان نستـــلم جميع الوظائف في الادارة والبوليس والجيش وبعض المصالح الاخرى .

التكوين العام للخدمة المدنية

والشكل العام لسلك الخدمة المدنية ليس هرمياً بالمعنى الصحيح اذ انك تجد طابقين : المركزي ويعمل تحت اشراف الوزير، والاقليمي ويعمل تحت اشراف المدير الذي هو بالنهاية تابع للوزير ، وهو يتمتع بسلطة لامركزية واسعة لاتساع البلاد . وهذا بالنسبة الى جميع الوزارات ، الا وزارة المالية التي تهيمن على جميع الموظفين ، اذ ان قسم شؤون الموظفين تابع لها .

ويجدر بالذكر ان للحاكم العام وضعاً خاصاً بالنسبة لسلك الخدمـة المدنية . فينص الدستور على ان واجب الحاكم العام ان يكفل لجميع اعضاء الخدمة المدنية معاملة عادلة منصفة لضمان حقوقهم التعاقدية ومصالحهم . ثم ان الدستور يعطي الحاكم العام سلطة خاصة لرفض اي قانون يجيزه البرلمان اذا ما اقتنع ان ذلك القانون سيجحف بمسؤوليته الخاصة نحو الخدمة العامة . وليس ذلك فحسب ،ولكن الدستور يذهب الى اكثر من ذلك ، فيعطي الحاكم العام سلطة اصدار القوانين التي يراها مناسبة لسلطته الخاصة كحاكم للخدمة العامة .

وقد انشئت لجنة للخدمة العامة ، وجعل لهـا اختصاصات خاصة وعامة . اما اختصاصاتها الخاصة فهي ان توصي مجلس الوزراء في المسائل التالية :

عقد الامتحانات العامـــة للمرشحين للوظائف الحكومية ، وتعيين الموظفين وترقياتهم وتنقلاتهم واحالتهم على المعاش والدستور يلزم مجلس الوزراء والوزراء عامة ان يستشيروا لجنة الخدمة العامة في هذه المسائل .

واما اختصاصاتها العامة فهي ان تنصح مجلس الوزراء في القوانين التي تؤثر على رواتب الموظفين وشروط خدمتهم والترقية الى الوظائف الجديدة العالية .

وللجنة الخدمة العامة سلطات في تأديب الموظفين ، وهي التي تنظر في مسائل المعاش ومال التأمين .

ومما يسترعي الانتباه ان الدستور ينص على انه في حالة اختلاف مجلس الوزراء او اي وزير مع لجنة الخدمة العامة ،فعلى مجلس الوزراء او الوزير ان يرفع المسألة الى الحاكم العام مبيناً السبب في عدم قبوله توصية اللجنة . فاذا ما اضيف هذا الى صلاحيات الحاكم العام الواسعة بصفته حارس الخدمة المدنية العامـة اتضحت لنا صعوبة تدخل الوزارة في شؤون الخدمة العامة تدخلاً حزبياً .

قال ارسطو ان الانسان حيوان سياسي ، وعنى بذلك ان الانسان جزء لا يتجزأ من الدولة ، وانه لا يتمتع بالمزايا الاجتماعية الا تحت ظل الدولة . فهـل للموظف الحق كالوزراء في ان يتمتع بانسانيته ويشترك في قضايا المجتمع والسياسة ؟ بالنظر لهذا الموضوع اذكر ثلاثة تيارات . التيار الاول هو البروسية البريطانية التي حكمت البلاد لمدة ثلاثين عاماً . خلالها كان الموظفون البريطانيون كالطغاة لهم فلسفة خاصة ومصلحة معينة ، وكانوا يرون عالم السودان من زاوية فلسفتهم الخاصة ، ويظنون ان مصلحة رعاياهم ومصالحهم متفقة .

الا ان هذا التيار لم يجد حليفاً في الطبقة السودانية المستنيرة التي كانت تنظر الى الهيمنة البريطانية بعدم الرضى ، والتي سمحت لنفسها بالتدخل في السياسة ، على اساس ان اغلبية الطبقة المستنيرة مستخدمة في الحكومة ، فمنعها من الاشتراك بالسياسة والحياة الاجتماعية معناه قتل النشاط القومي واعاقة التقدم السيـــاسي للبلاد ، وعلى اساس ان الموظفين البريطانيين يشتغلون بالسياسة حينما يضعون سياسة الحكومة وينفذونها ، فلم يحرم السودانيون من ذلك ؟ وكان هذا هو

التيار الثاني . وبين هذين التيارين ظهر التيـــار الثالث ، وهو انه بعد ان نالت السودان استقلالها واصبحت اغلبية الموظفين من السودانيين ، نتقبل النظرية البريطانية السابقة ، حيث يكون اقرار السياسة للوزير والتنفيذ للموظفين .

اما بخصوص الانتخابات فيحق للموظفين ان يقترعوا ويحق لهم ان يرشحوا انفسهم . وفي حالة عدم نجاحهم ، دلت التجربة على السماح لهم بالعودة الى وظائفهم . فهل حق التصويت والترشيح معناه مزاولة جميع الحقوق السياسية ؟ طبعاً لا ، ولكن كما قال السيد ادوارد بريدجز ، الوكيل الدائم للخزينة البريطانية ، ان الموظفين يلعبون دوراً هاماً في وضع سياسة الحكومة .

وفي الختام يجب ان اذكر ان نظامنا في السودن لم يصل درجة الكمال . وقد شعرت الحكومة بلزوم دراسته واصلاحه ، فألفت لجنة سنة ١٩٥٠ ووكلت اليها ان تعيد النظر في هيكل الخدمة العامة ، وان توصي بما تراه مناسباً من تحسين في شروط الخدمة ووسائل رفع مستوى التعليم فيهـــا . واللجنة تتألف من خبير بريطاني وقاض سوداني واحد المديرين البريطانيين المتقاعدين . وقد قدمت اللجنة تقريراً اضافياً محتوياً على ١٤٦ توصية لن ابحثها الآن . ولكني اود ان اتقدم بالنقاط التاليـــة التي يجب ان تحوز اهتمام كل من يعنيهم امر الخدمة العامة في السودان :

١ ـ نحتاج الى لجنة لتدرس وتوصي بشأن عدد الموظفين الذين تحتاجهم المصالح المختلفة بعد معرفة مسؤوليات كل مصلحة ، لأني اعتقد ان هنالك اسرافاً في عدد الموظفين في بعض الوزارات .

٢ ـ يجب ان ترسل البعثات الى البلاد التي تشابه مشاكلها مشاكل السودان ، وان لا نقتصر على بريطانيا كما هو الحال الآن .

٣ ـ يجب اعادة النظر في قوانين نقابات العمال وجعلها ملائمة للوضع الجديد .

٤ ـ الاسراع في استعمال اللغة العربية في دواوين الحكومة وبالاخص في المراكز في شمالي السودان .

٥ ـ يجب على الدولة بوصفها اكبر مستخدم ان تجعل رواتب الموظفين مقاربة

للرواتب التي تعطيها المؤسسات العامة ، كلجنة مشروع الجزيرة وغيرها ، مع مراعاة باقي شروط الخدمة .

٦ – يجب ان تعلم الحكومة انه دون وضع سياسة رشيدة لا يمكن للأكفياء من الموظفين ان ينجحوا . فعلى الحكومة ان تضع سياسة انشائية لتسلمها الى موظفين اكفياء .

المناقشات

وبعد سماع كلمة السودان قررت اللجنة ان تبني المناقشة على المواضيع لا على الكلمات الفردية . واستثني من ذلك كلمة مندوب ليبيا لقرب سفره . ومن ثم فتح باب المناقشة . وقد اجاب ممثل ليبيا على بعض الاسئلة مفسراً بعض النقاط التي وردت في كلمته ، وخصوصاً عن وجود اربع لجان للخدمة ، فبين ان شكل الدولة الليبية يختلف عن شكل باقي الدول العربية ، فهو اتحادي ، وان الدولة مكونة من ثلاث دويلات ، لكل دويلة لجنتها المركزية ، وهذه الدويلات متحدة ، وللاتحاد لجنة مركزية . وهذه اللجنة المركزية تشرف على موظفي الاتحاد وحدهم ، وليست مسؤولة عن موظفي الدويلات الثلاث . وذكر ان هذا افضل من ان يكون لجان بعدد الوزارات ، او حتى المديريات ، كما هو الحال في بعض الدول العربية ، واضاف ان الاتجاه سائر نحو التوحيد .

ثم اخذت المناقشة شكلها الأفقي (اي دراسة موضوع موضوع بالنسبة الى سائر الكلمات الباقية) وكان اول المواضيع التنظيم . فذكر ان في كل الاقطار العربية توجد هيئات مصالحها متضاربة ، او اعمالها متكررة ، او ان بعض الخدمات ملحقة بوزارات غير التي يجب فناً ان تلحق بها . واتفق جميع الاعضاء لمعالجة الموقف على ان تؤسس هيأة تناط بها امور التنظيم والانسجام ، تكون تابعة لرئيس الهيأة التنفيذية في الدولة ، او وزارة المالية ، وذلك حسب اوضاع كل قطر .

ثم تلا ذلك نظام الاستحقاق ، فاشير الى ان معظم الدول العربية ، لحسن

الحظ ، آخذة بتطبيق هذا النظام . وقد وضعت قوانين ونظم لهذه الغاية ، الا ان بعض هذه القوانين والنظم يحتاج الى تعديل يلائم التطورات الحديثة ، وبعضها يحتاج الى تنميـــة سريعة . واما النقص الاهم فهو الفارق الكبير بين القوانين والانظمة وبين التطبيق . واصلاح الوضع من هذه الناحية يحتاج الى وقت طويل ، فهو يتطلب تغيير وجهة النظر ، وانتشار التعليم ، والتدريب الصحيح ، والشعور بالمسؤولية العامة ، والاهتمام بالمصالح العامة ، ومنع الاحزاب السياسية والهيئات الاخرى من التدخل او التأثير على التوظيف . ومما يساعـــد كثيراً على اصلاح الوضع انشاء هيأة مركزية مستقلة نوعاً تشرف على ادارة نظام الاستحقاق . كما ان انشاء مثل هذه الهيأة ضرورة لازمة لحفظ نظام الاستحقاق وانمائه .

ولأهمية هذه النقطة ، ولوجود هيـأة مركزية في النظام المصري ، فقد قرر حضرات الاعضاء ان يبحثوا ويتناقشوا من جديد في تكوين ديوان الموظفين في مصر وصلاحياته وبنتيجة المراجعة والمناقشة رأت اللجنة انه من الصواب ان تكون هنالك هيأة مثل هـــذا الديوان تشرف على نظام الاستحقاق وامور الموظفين الآخرين . والافضل ان تكون هذه الهيأة شبه مستقلة ، تابعة اما الى رئيس الهيأة التنفيذية او الى وزارة المالية ، وذلك حسب وضع القطر . ولكي تعمل بسرعة وكفاية يجب ان يرأسها فرد ، على ان يكون فيها اقسام ثلاثة رئيسية : الاول يتولى الخدمة شبه التشريعية (التغيير والتعديل والانشاء في النظم والاساليب) والثاني يتولى الخدمة الادارية ، والثالث يتولى الخدمة شبه القضائية . على ان يرأس هذه الاقسام الثلاثة رئيس واحد .

وهنا كان قد مرّ نصف ساعة زيادة على الوقت المقرر ، فاضطرت اللجنة الى انهاء المناقشة عند هذا الحد ، والاكتفاء بما تقدم ، لتسلم القاعة الى اللجنة السادسة .

تقرير اللجنة الرابعة

للمؤتمر الاداري العربي لسنة ١٩٥٤

تدقيق حسابات الموازنة

•

عقدت لجنة تدقيق حسابات الموازنة جلستين : الاولى يوم السبت ٣١ تموز سنة ١٩٥٤ والثانية يوم الاحد ١ آب ، بحضور اعضائها السادة : الامير جميل شهاب (لبنان) ، وحمد الفرحان (الاردن) ، وعبد الله الملاح (العراق) ، ومقرر اللجنة السيد رجا حمادة ، وحضور عدد وافر من باقي اعضاء المؤتمر واعضاء المنهاج التدريبي .

بدأ البحث الامير جميل شهاب ، الذي انتخب رئيسا لهذه اللجنة ، فاستعرض طريقة مراقبة تنفيذ الموازنة ، المعمول بها حاليا في لبنان ، باشكالها الثلاثة : الرقابة الذاتية ، التفتيش ، ديوان المحاسبة .

أوضح المندوب اللبناني ان الرقابة الذاتية تقوم بها دوائر مختصة في كل وزارة او مصلحة ، وتشرف عليها وزارة المالية . فعقد النفقة منوط بالوزير المختص او بالمدير العام اذا فوض بذلك بموجب قرار وزاري . غير ان كل عقد نفقة يخضع لرقابة وزير المالية او من يفوضه وزير المالية لهذا الغرض . ويتولى مجلس الوزراء حل كل خلاف ينشأ عن ذلك بين الوزير المختص ووزير المالية . اما تصفية النفقة فمنوطة بالمدير العام المختص ، او من يفوضه بذلك من كبار موظفيه . ويحال ملف النفقات المصفاة الى وزارة المالية حيث يعود للموظفين المختصين فيها اعطاء الامر بصرفها ، بموجب حوالة دفع ، بعد التثبت من صحة تصفيتها . وفي وزارة

المالية مصلحة تدعى مصلحة المحاسبة العامة ، تقوم بتدقيق الحسابات الواردة من المحاسبين وتوحيد نتائجها ، كما تقوم بتدقيق حسابات مصلحة الخزينة السنوية ، وحسابات المصالح العامة ذات الكيان المستقل .

ثم اوضح المندوب اللبناني ان لدى وزارة المالية مصلحة تفتيش مالي عامة ، مهمتها تفتيش جميع الدوائر المالية في وزارة المالية وسواها من الوزارات والمصالح الاخرى ، وان للمفتشين الماليين ان يطلعوا على جميع السجلات والمستندات والمستودعات في الدوائر التي يفتشونها ، وان يكفوا بقرار معلل يد من يدينون بسوء استعمال الاموال العامة من الموظفين ، بعد موافقة الوزير المختص . ويعمل بمحاضر المفتشين الماليين وتقاريرهم الى ان يثبت عكسها .

ولدى رئاسة مجلس الوزراء هيأة تفتيش الدولة ، وهي ترتبط مباشرة برئيس مجلس الوزراء ، وتشمل مهمتها مبدئياً التفتيش المالي ، غير ان نشاطها لا يتحول فعلاً الى الناحية المالية الا في حالات نادرة .

واستعرض المندوب بعد ذلك السلطة التي يتمتع بها ديوان المحاسبة ، موضحاً ان لهذا الديوان سلطة الرقابة المسبقة ، وسلطة الرقابة المؤخرة . فالاولى هي ذات مدى محدود ، عينها القانون بصورة حصرية ، فضلاً عن انها لا تلزم الادارة بشيء ، وذلك لأنه اذا جاء رأي الديوان مخالفاً للمشروع المعروض عليه رفع الخلاف الى مجلس الوزراء الذي يعود له امر البت فيه بقرار معلل . فاذا صدق المشروع امكن تنفيذه ، وانما وجب على ديوان المحاسبة ان يؤشر عليه بتحفظ ، على ان يعرض الأمر بتقرير على مجلس النواب .

ثم أوضح المندوب ان رقابة الديوان المسبقة ، فورية كانت او تحفظية ، لا تحول دون ممارسة حق الرقابة المؤخرة ، وهي على نوعين : قضائية وادارية . فالرقابة القضائية تتناول بوجه عام المعاملات العائدة لتنفيذ الموازنة من فرض الضرائب والرسوم الى جبايتها ، ومن تصفية النفقة الى صرفها . وهنالك طرق منظمة لايداع الحسابات المطلوب التدقيق فيها ، اذ ان على المحاسبين ان يرسلوا الى الديوان ، بواسطة رئيس مصلحة الخزينة الحسابات الشهرية . ويصدر ديوان

المحاسبة بنتيجة تدقيقاته قرارات موقتة او نهائية . فيبين القرار الموقت المآخذ الملحوظة على الموظف المسؤول ، وما يترتب عليه ان يبديه رداً عليها ضمن مهلة محدودة ، حتى اذا انقضت ولم يقم الموظف بما فرض عليه اصبح القرار نهائياً ، اما اذا قدم الجواب ضمن المهلة فيدقق الديوان في مضمونه ثم يصدر قراره النهائي. ويبين القرار النهائي ما اذا كان الموظف بريء الذمة ام لا ، ويحكم عليه في الحالة الثانية بتسديد القيمة الداخلة بذمته ، او بقسم منها عندما يكون هنالك اسباب مخففة . ويحق للديوان ايضاً في بعض المخالفات ان يفرض على الموظف المسؤول غرامات نقدية،عدا العقوبات الجزائية ، والالزامات المدنية التي يحكم بها القضاء . وللديوان ان يكلف الوزراء ذوي الاختصاص باحالة الموظف المذنب الى المحاكمة، كما له ان يوصي بكف اليد .

وللمدعي العـــام وللموظف ذي العلاقة وللوزير المختص حق الطعن في قرارات الديوان النهائية ، بالاعتراض عليها لدى مجلس شورى الدولة ، غير انه ليس لهذا الاعتراض ان يوقف التنفيذ ما لم يقرره مجلس الشورى .

وفيما يتعلق بالرقابة المؤخرة الادارية ، اوضح المندوب ان الغاية منها هي تقدير جميع مراحل المعاملات المالية على اختلاف انواعها ، بموجب تقارير سنوية عامة يقررها الديوان بهيأته العامة ، وتقارير خاصة ، يرفع كل منها الى مقـــام رئاسة الجمهورية ، كما يبلغها للجهات المختصة للجواب عليها . ويودع الديوان ايضاً نسخاً عن تقاريره في مجلس النواب ، وتنشر هـذه التقارير في الجريدة الرسمية ، وتطبـع في كتاب خاص .

وانهى المندوب كلمته بالاشارة الى اهمية رقابة تنفيذ الموازنة مذكراً بالمثل القائل : « المال السائب يعلم الناس الحرام » .

السيد حمد الفرحان ، الاردن

ثم استمعت اللجنة الى بحث المندوب الاردني عن تدقيق حسابات الموازنة في الاردن ، وقد استهله بالاشارة الى ان الاجراءات المتبعـة في الاردن فيما يتعلق

بهذا التدقيق لا تختلف كثيراً ، في تفاصيلها ، عن ما اوضحه مندوب لبنان ، وانه لذلك سوف يتجنب البحث في التفاصيل ، ويكتفي بعرض الخطوط الرئيسية لأسلوب تدقيق الحسابات في الاردن ونظامه ، مع بيـــان الفرق بينهما وبين الاجراءات المتبعة لذلك في لبنان .

وقد افاد المندوب الاردني ان تدقيق حسابات الموازنة بدأ في الاردن سنة ١٩٣١ ، عندما انشئت دائرة خاصة باسم دائرة تدقيق وتحقيق الحسابات ،وكانت هذه الدائرة ملحقة بوزارة المالية ، يعين رئيسها بناء على اقتراح وزير المالية بقرار من مجلس الوزراء ، ولذلك لم يكن يتمتع بأية حصانة خاصـــة . وكان تدقيق الحسابات آنذاك يتم عن طريق ايفاد موظفي هذه الدائرة الى مختلف الدوائر الحكومية لتدقيق الحسابات وفحص المستندات ، وتقديم تقـــارير عنها للدائرة المختصة ، وايداع رئيس مجلس الوزراء نسخاً عن هـــذه التقارير بوصفه المرجع الاداري الأعلى . غير ان هذا النظام لم يكن ليفي بالمرام ، اذ انـه كان يصعب على دائرة تدقيق وتحقيق الحسابات ان تقوم بالتدقيق المطلوب في وزارة المالية التي هي فرع منها .

ثم افاد المندوب انه انشىء في سنة ١٩٥٢ ، بقانون خاص ، ديوان للمحاسبة لا تختلف صلاحياته كثيراً عن صلاحيات ديوان المحاسبة في لبنان . وقد نص قانون انشاء هذا الديوان على ان يعين رئيسه بقرار من مجلس الوزراء مصدق عليه من الملك ، وانه لا يمكن عزله او نقله او احالته لتأديب مسلكي الا بموافقة البرلمان .

واوضح المندوب ان للديوان ، فضلاً عن تدقيق حسابات الدولة على اختلاف انواعهـا ، ان يدقق في حسابات اية مؤسسة خاصة بتكليف من مجلس الوزراء ، وانـه على الرغم من ان التدقيق الذي يقوم به كقاعدة عامة هو تدقيق مؤخر ، فله ان يقوم بتدقيق مسبق عند موافقة المجلس. ورأى ديوان المحاسبة في التدقيقات والتحقيقات التي يقوم بها مقبول ما لم يثبت عكسه .

ويحق للديوان اقتراح تعديلات في الانظمة والقوانين التشريعية الخاصة بطرق الانفاق او الجباية او الاجراءات التنفيذية بانواعها ،مما يكفل دقة الانفاق وكفاءته

كما يحق له ابداء الرأي حول ما لم يصرف من الموازنة .

ثم افاد المندوب انه يترتب على الديوان ان يقدم ملاحظاته عن نتائج التدقيق الى الدائرة المختصة ، وان يطلب اليها اتخاذ اية اجراءات يراها لتصحيح الاوضاع المالية . وفي حال الاختلاف بين الديوان واية دائرة ترفع القضية مع وجهتي النظر الى مجلس الوزراء للفصل فيها، وفي هذه الحالة يجب على ديوان المحاسبة اعلام المجلس النيابي بالاختلاف . وعلى ديوان المحاسبة ان يقـــدم تقريراً سنوياً باعماله ونتائج تدقيقاته الى المجلس النيابي ، يضمنه كل ما يجد فيه خيراً ، كما يضمنه افادة عن أي خلاف نشأ اثناء السنة مع الحكومة . وعليه ايضاً ان يرفع الى المجلس النيابي في اي وقت من الاوقات ، تقريراً بأي نتيجة تدقيق يعتقد بخطورتها وبضرورة النظر بها في وقت قريب .

وختم المندوب الاردني مؤكداً ان ديوان المحاسبة في الاردن بوضعه التشريعي الجديد قد حسن الادارة المالية الحكومية كثيراً .

السيد عبدالله الملاح ، العراق

ثم استمع المجتمعون الى المندوب العراقي ، فعرض موضوع تدقيق الحسابات في العراق كما يلي : تجري مراقبة تنفيذ الموازنة وتدقيقها هيئتان : واحدة تنفيذية واخرى تشريعية . فالمراقبة التنفيذية تكون عن طريق وزير المالية ، فانه يجب عليه ان يراقب حسابات جميع الوزارات والدوائر الحكومية ، سواء كانت عائدة الى الميزانية العامة او الى غيرها . وله ان يخول مدير المحاسبات العام ممارسة هذه الصلاحية . وفي كل وزارة دائرة خاصة للحسابات مسؤولة عن حساباتهـا ، تحت اشراف مديرية الحسابات العامـة ورقابتها . امـــا في الالوية فالمتصرفون ومديرو الخزينة ومديرو الواردات هم المسؤولون عن حسابات تلك الالوية، كما ان للقائمقامين ومديري المـــال في الاقضية ، ومديري النواحي في النواحي ، ذات المسؤولية .

ولا يجوز صرف اي مبلغ لا يستند الى امر بالصرف يصدره الوزير المختص او

من يخول هذا الحق. كما لا يدفع اي مبلغ من خزينة الدولة العامة مالم يجر تدقيقه من قبل الموظفين المسؤولين عن الصرف .

ويضمن الموظفون والمستخدمون المسؤولون الاموال الاميرية الضائعة بسبب عدم اجرائهم المعاملات العائدة لواردات ومصروفات الدولة حسب الاوامر المبلغة والانظمة المرعية .

وفي وزارة المالية ديوان يدعى ديوان الحسابات ، وهو يقوم بالامور التالية :

١ – مسودة التعليمات لتنظيم القواعد الحسابية ، تنفيـــذاً لاحكام قانون اصول المحاسبات العامة .

٢ – لوائح القوانين والانظمة الحسابية لاقرارها قبل تقنينها .

٣ – قضايا تضمين الموظفين والمستخدمين بالاضرار المادية التي يلحقونها بخزينة الدولة تعمداً او اهمالاً .

٤ – قضايا صرف مبالغ بدون مسوغ قانوني .

وهنالك هيأة تدقيق توفدها مديرية الحسابات العامة من وقت لآخر ، غايتها القيام بتدقيق حسابات الدولة ، وارشاد الموظفين الى التعليمات الحسابية والانظمة التي يجهلونها .

كل هذه الرقابات تدخل ضمن اختصاص الهيـأة التنفيذية . اما مجال الرقابة التشريعية فينحصر بان احدى مواد قانون اصول المحاسبات العامة توجب على مديرية المحاسبات العامة ان تعد حسابات السنة المالية وتقدمها الى مراقب الحسابات العام ، الذي يدققها ويرفع مذكرة وافية بها الى رئاسة المجلس النيابي ، حيث تعرض على نواب الامة ليقفوا على حسن تطبيق قانون الميزانية ، ويناقشوا السلطة التنفيذية في كل تقصير يكون قد وقع في التطبيق .

وقد فرض على وزير المالية ان يتخذ التدابير اللازمة لطبع حسابات الحكومة العامة السنوية وتقديمها لمجلس الامة خلال شهر كانون الاول من كل سنة ، محتوية على جميع المصروفات والواردات الفعلية خلال السنة المالية .

المناقشة

وبعد الفراغ من هذه البيانات جرى نقاش حول الموضوع ، فعرض المندوب اللبناني وجهة نظره حول افضلية ربط ديوان المحاسبة بمجلس الوزراء ، بدلا من ربطه بمجلس النواب كما هو الحال في شرقي الاردن ، وذلك للحيلولة دون اية امكانية لتدخل سياسي .

فاجاب المندوب الاردني بانه يفضل الطريقة المتبعة في بلاده ، لان هذه الطريقة تعطي رئيس الديوان الحصانة الكافية التي تخوله مجابهة السلطة التنفيذية ، وتقويم اي اعوجاج يراه ، فضلا عن ان اتباع الطريقة المعاكسة هي التي توجد امكانية التدخلات السياسية .

فاضاف المندوب اللبناني قوله بانه يفضل على كل حال ربط ديوان المحاسبة بمجلس الوزراء فيما يتعلق بالرقابة المسبقة ، موضحاً ان مجلس النواب قد يخطىء السلطة التنفيذية لغايات سياسية يستغلها في النتيجة لحجب الثقة عنها . وقد ايد المندوب الاردني هذه المخاوف وامكانية وقوعها .

اما في الجلسة الثانية فقد اثيرت قضية تدقيق حسابات الجيش ، وخصوصاً صعوبة عملية الجرد ، لتعدد انواع السلع المستعملة وقطع التبديل وغير ذلك مما يستعمل في مصالح الجيش المختلفة . واستحسن الاعضاء بالاجماع طريقة النموذج وهي اخذ عدد من السلع كانموذج لهذه الغاية وحصر عملية التدقيق فيه ، كما ابدوا انهم يفضلون عدم ادخال الاسلحة في ذلك النموذج . وخصوصا القطع الثقيلة منها وذلك للمحافظة على السر الحربي من ناحية ، ولان مثل تلك القطع الثقيلة يصعب عادة بيعها في الاسواق من الناحية الثانية ، ولذا فانه لا ينتظر وجود اي نقص فيها .

وهنا اعرب المندوب الاردني عن امكان تكليف قاض كبير معروف بنزاهته وكفايته للقيام بالتدقيق في حسابات الاسلحة الحربية وتعدادها ، دون ان يسجل خطياً ما وصل اليه بنتيجة هذا التدقيق والتعداد ، وذلك زيادة في المحافظة على السر الحربي .

ثم اشار المندوب اللبناني الى ان النفقات السرية ومخصصات الرئاسة في لبنان لا يجري تدقيقها من قبل ديوان المحاسبة او التفتيش المالي ، وذلك لأن مثل هذا التدقيق قلما يمكن ان يأتي بنتيجة ، فضلاً عن انه قد يعرض موظفي الديوان للاتهام والعقاب في حال تفشي أي سر . واضاف المندوب ان لديوان المحاسبة في لبنان ، على خلاف ما هو الحال في معظم البلدان ، ان يقوم بدراسات فيما يتعلق بنفقات الدولة ، ويشير الى ضرورة اتباع سياسة او اجراءات من شأنها تخفيف نفقات الدولة . فقد يقترح مثلاً ان تقوم المصلحة الفلانية باجراء الترميمات اللازمة لوسائط النقل المخصصة لها في المراتب الاهلية الخاصة ، بدلاً من اجراء هذه الترميمات في مرأب حكومي تابع لها .

وذكر المندوب الاردني ان وزارة الاقتصاد هي الوزارة صاحبة الشأن بالقيام بمثل هذه الدراسات في بلده . فقال مندوب لبنان ان لديوان المحاسبة في لبنان ان يكلف وزارة الاقتصاد بالقيام بمثل هذه الدراسات ، على سبيل الاستشارة فقط ، اذ ان الديوان هو الذي يقوم باعداد التقرير النهائي .

وتساءل بعد ذلك مندوب الاردن عما اذا كان مجلس الاعمار العراقي خاضعاً لرقابة ديوان المحاسبة . فاجاب مندوب العراق بان المجلس المذكور في بلده يخضع لرقابة مراقب الحسابات العام وحده ، وليس لديوان المحاسبة الذي ليس له سوى صفة استشارية . وأوضح مندوب لبنان ان المشروع الانشائي في لبنان ، وهو المماثل في غايته لمجلس الاعمار العراقي ، خاضع لرقابة ديوان المحاسبة . وقال مندوب الاردن ان مجلس الاعمار الاردني هو ايضاً خاضع لمثل هذه الرقابة .

ثم تطرقت اللجنة الى اهمية التفتيش في مختلف دوائر الدولة ، فاجمعت على ان للتفتيش اهمية كبرى ليس بالنسبة لمصلحة الدولة العامة فقط ، بل ان اهميته تشمل ايضاً مصلحة الموظف نفسه ، الذي تتحسن اعماله لعلمه انه عرضة في اي وقت

للتفتيش ، وبالتالي للمعاقبة والمكافأة .

ولاحظ المندوب العراقي ان المفتش لا ينظر عادة إلا الى السيئات التي يرتكبها الموظف ، وحبّذ فكرة ابلاغ الموظف نسخة تقرير المفتش ، وافساح المجال له للرد عليه . وبعد ذلك أبدى المندوب اللبناني ان القانون في لبنان يفرض على المفتش ان يبين للموظف ما يدينه به من مخالفات ، وان يعطيه مجالاً للجواب عليها .

تقرير اللجنة الخامسة

للمؤتمر الاداري العربي ١٩٥٤

الفائدة التي يمكن ان تؤديها المساعدة الخارجية الى الادارة العربية

●

عقدت اللجنة الخامسة اجتماعها في الغرفة الثالثة من بناية نادي المتخرجين التابع للجامعة الاميركية ، وذلك في تمام الساعة التاسعة من صباح الاحد الواقع في اول آب ١٩٥٤ . وكان هذا الاجتماع الوحيد الذي دار البحث فيه باللغة الانكليزية ، حتى يفسح لبعض الأساتذة والمستشارين الامريكيين مجال الاشتراك فيه ، ويقفوا على حقيقة شعور العرب بالنسبة الى المساعدة الفنية الخارجية . اما اللجنة فكانت مؤلفة من ثلاثة اعضاء ، وهم الاستاذ غسان التويني من لبنان ، والدكتور يحيى الصافي من العراق ، ، والدكتور ايلي سالم سكرتير المؤتمر ومقرر اللجنة . وقد حضر الاجتماع شخصيات ادارية معروفة ، نذكر منهم الاستاذ وليم براونرغ مستشار الحكومة العراقية بقضايا الموظفين ، والاستاذ لورنس سميث المستشار السابق للحكومة السعودية في الشؤون الادارية ، والاستاذ هاري هنسون عضو بعثة هيئة الامم الادارية في تركيا ، والدكتور جون كلارك آدمز عضو دائرة الادارة العامة في الجامعة ومدير المناهج التدريبية فيها .

وحضرها من الجانب العربي واشترك في الابحاث عدد من الاساتذة ورجال الادارة ممن يهمهم البحث في مثل هذا الموضوع ، نذكر منهم الدكتور صبحي المحمصاني المحامي في الاستئناف في بيروت ، والاستاذ حمد الفرحان وكيل وزارة الاقتصاد في الاردن ، والاستاذ موسى ناصر رئيس كلية بير زيت ، الاردن .

اقترح المقرر على العضوين ان يتفقا على احدهما ليرأس الجلسة ، فاحال كل منهما ذلك الى المقرر ، الذي قام بادارة البحث .

ثم طلب الرئيس من الدكتور يحيى الصافي ان يلقي كلمته التي سبق له ان اعدها باللغة العربية ، كما طلبت منه ادارة المؤتمر في حينه ، فاقترح الدكتور الصافي ان يلقي محاضرته بنصها الاصلي ، طالباً من الرئيس ان يقدم بعد انتهائه موجزاً بالانكليزية يتناول النقاط المهمة والاتجاهات الاساسية في الكلمة . وقد استعرض الدكتور في خطابه تدخلات بعض الدول الكبرى بشؤون دول اخرى تحت ستار المساعدة او الدفاع عن مصالح مشتركة ، وما نجم عن ذلك من فقدان سيادة تلك الدول ، وجعلها تنفر من المساعدات الخارجية ، حفظاً لكيانها او صيانة لاستقلالها. ثم استطرد يقول ان العالم العربي يرغب في التعـــاون مع الغير ، ولا يرفض المساعدات الخارجية التي تخدم البلاد العربية وتؤدي الى تقدمهـــا ، بشرط ان لا تستعمل هذه المساعدات لاغراض هي ومصلحة البلاد على طرفي نقيض ، وطالب بوجوب الحذر واليقظة عند قبول اية مساعدة خارجية . وعلى ضوء ما تقدم اعرب المحاضر عن اعتقاده بان الفائدة التي يمكن ان تؤديها المساعدة الخارجية الى الادارة العربية يجب ان ترتكز على النقاط التالية ، اذا اريد ان تكون فعالة ومجدية :

١) استقدام اخصائيين في الشؤون الادارية ، والعمل الحازم بمقترحاتهم التي يجب ان تكون مبنية على درس عميق لواقع البلاد ومتطلباتها . ثم بين ان هنالك صعوبات عديدة ستتعرض لها دراسات هؤلاء الاخصائيين ، لعدم تيسر كثير من الامور الضرورية لمثل هذه الدراسات ، ولا يغرب عن البال ان رجال الادارة القدامى في بلادنا اصبحوا في وضع يصعب عليهم معه قبول الآراء الحديثة والاخذ بمشورة الخبراء العصريين .

٢) ايفاد عدد من رجال الادارة العرب الى الخارج لكي يدرسوا عن كثب الاوضاع الادارية في الامم الراقية ، وكيفية تسيير الشؤون الادارية في تلك البلاد .

٣) عقد مؤتمرات سنوية يشترك فيها رجال الادارة العرب ، لبحث مشاكلهم

ووضع الحلول اللازمة لها ، كما انه يستحسن ان يدعى الى هذه المؤتمرات بعض الاخصائيين الاداريين الاجانب لتقديم المشورة الفنية عند اللزوم .

٤) انتقاء عدد من الشباب الذين يتوسم فيهم النباهة والمقدرة الادارية وايفادهم الى المعـــاهد العلمية الاجنبية للتخصص في الشؤون الادارية ، ثم استخدامهم في السلك الاداري .

٥) تخصيص مبلغ كاف من المال لشراء الكتب والمجـــلات التي تبحث في الامور الادارية ، وتوزيعها في المكتبات العامة في كل بلد عربي ، حسب الحاجة والامكانيات .

٦) تشجيع الابحاث والدراسات الادارية ، باعطاء جوائز مالية لمن يضع احسن مؤلف يتناول المشكلات الادارية في العالم العربي .

تلك هي النقاط التي اقترحها الدكتور الصافي ، لكي تكون نواة لمقترحات اخرى ، تكون كلها معروضة للبحث والمناقشة والاضافة والتعديل . وشدد في نهاية كلمته على وجوب بقاء المساعدات المذكورة بعيدة كل البعد عن اية دعاية اجنبية ، وان لا تستعمل باي حـــال من الاحوال لتحقيق هدف سياسي لاية دولة او كتـلة من الدول .

ثم القى الاستاذ التويني كلمته باللغة الانكليزية . فاعرب عن موافقته التـامة على الآراء التي ابداها الدكتور الصافي ، وعن رغبته في حصر كلمته بالوجهة المحلية من المساعدة الخارجية ، اي وضع البلاد الاداري الحالي ومدى امكانيته في تقبل مثل تلك المساعدات . وقد اشار الاستاذ التويني ، بوصفه عضواً في المجلس النيابي اللبناني ، الى اختباراته في الادارة اللبنانية ، ووصف بجرأة وشجـاعة مثاليتين نقاط الضعف فيها ، واضعاً المسؤولية الكبرى على عاتق اللبناني الفرد . واكد ان الادارة هي مرآة الشعب ، فـاذا كان الشعب مستقيماً ومتحفزاً تكون ادارة دولته كذلك ، فنقطة الارتكاز اذن تدور حول انفسنا نحن ، ويجب ان تبـذل الجهود في صقل هذه الانفس وتحسينها . فالمساعدة الخارجية بالنسبة الينا هي شكل من التحدي والاستفزاز تكشف عن افتقارنا الى ادارة فعالة ناجحة كالتي تتمتع بها

الدول الحديثة . ان مدى استفادتنا من مساعدات فنية خارجية يتوقف على قدرتنا ورغبتنا في الاستفادة منها ، فالارادة ، والقدرة على الاستفادة ، أمران حيويان لتحقيق هذا الغرض . والواقع ان كثيراً من الاعانات الخارجية تذهب سدى لافتقار الحكومة الى الرغبة ، والى القدرة على الاستفادة من مثل هذه الاعانات .

ثم استعرض الخطيب بتوسع المشكلات الادارية في لبنان ، مشدداً على العلل ، وداعياً الى تفهمها العلمي ، وحلها على ضوء المصلحة العامة . وذكر ان الادارة في لبنان بيروقراطية الى حد بعيد ، وانها تشكو من صفتي البطء والنمطية ، وانها علاوة على ذلك عرضة للمداخلات السياسية والاعتبارات الحزبية ، التي جعلتها بمثابة مؤسسة اسعافية ، تقدم الوظائف لكل من له سند سياسي قوي . ونتيجة ذلك ان ٧٥٪ من موازنة الحكومة اللبنانية تصرف اجوراً للموظفين .

والحكومة اللبنانية تشكو من ازدياد في المركزية ، فجميع القضايا ، الصغيرة منها والكبيرة ، تحال الى الوزير ، فيضطر اما الى ان يوقع عليها دون درس كاف ، او الى ان يهملها ويؤخر الاعمال . واقترح الخطيب ، اذا كان لا بد من المركزية ، ان يكون لكل وزير مجلس مستشارين يدرس القضايا المختلفة ويمحصها ثم يقدمها جاهزة الى توقيع الوزير ، فتسهل بذلك اعماله وتساعد على حسن الادارة . واختتم الاستاذ التويني كلامه مذكراً بان البلاد في حاجة ماسة الى المساعدة الفنية الاجنبية ، وانها باشد الحاجة فعلا الى ذخر من العلم والمعرفة ، حتى تجد الدولة في ابنائها كل ما تحتاج اليه من قيادة وارشاد ، من مهندسين وعلماء يقومون بالمشاريع الانشائية الكبرى . ولتحقيق هذا الهدف الرفيع يترتب على الحكومات العربية ان ترسل بعثات الى الخارج ، حتى يحوزوا على تلك الامكانيات العلمية ويصبحوا ذخر البلاد ومستودع الاندفاع فيها .

وبعد انتهاء الاستاذ التويني اعطي المجال للبحث ، فتكلم السيد موسى ناصر قائلاً انه لا يمكن لهذه اللجنة ان تقوم بخدمات كبيرة في الوقت الحاضر ، وانه من الاحسن ان تنتظر حتى يضع المؤتمر تقريراً عن حاجات الادارة العربية ،

فعندها يمكن لمثل هذه اللجنة ان تقدم اقتراحات ، وتـدرس الدور الذي يمكن ان تلعبه المساعدة الخارجية الفنية على ضوء تقرير المؤتمر المرتقب . ثم تكلم السيد فرحان واكد ان على العرب ان يتكلوا على انفسهم ويقوموا باصلاحهم دون الاتكال على مساعدات خارجية ، مبيناً ان مثل هذه المساعدات لا يمكن ان يكون بدون ارتباطات سياسية ليست من صالح العرب . وطلب السيد لورنس سميث ان يعرض فكرته عن المساعدات الخارجية ، مبينا انه مع الكثـير من رفاقه ممن تهمهم القضايا الادارية يعملون من ناحية علميـة ، وان لهم رغبة ولذة كبيرتين في التعاون مع رجال الادارة هنا لتحسين الانظمة الحاضرة . ثم وقف السيد هاري هنسون واستعرض الاعمال الطيبة التي تقوم بها مؤسسة هيأة الامم في دراسات الادارة العامة ، واشار الى معهد الادارة العامة الدولي في تركيا الذي هو عضو فيه ، ثم اقترح انه بامكان هيأة الامم ان تقدم مساعدات عديدة الى العرب ، بواسطة مدارس ومؤسسـات تقوم بدرس المشكلات الادارية في العالم العربي وطرق معالجتها . وتكلم السيد حاتم الزعبي عضو قسم الادارة العامة في الجامعة الاميركية ، مذكراً ان لهيأة الامم سمعة سيئة في العـالم العربي ، لا تخولها ان تقوم باعمال مفيدة في هذا السبيل قبل ان تفتح آذانها الى حقوق العرب في فلسطين . وقبل انتهاء المنـاقشات طلب الدكتور آدمز ان يشرح للحضور الهدف من اعمال هذه اللجنة،فبين ان الغاية هي معرفة شعور العرب تجاه المساعدة الخارجية الفنية على الوجه الحر المطلق . ثم اختتم الرئيس الاجـتماع بكلمة قصيرة مستعرضاً النقاط الاساسية التي جرى البحث فيها واعلن ان لا حاجة لأخذ قرار رسمي عن اعمال اللجنة ، لان الغرض من هذه اللجان ومن المؤتمر على العموم هو استطلاع الاتجاهات في الادارة العربية، ووضعها موضع البحث والتساؤل .

تقرير اللجنة السادسة

للمؤتمر الاداري العربي لسنة ١٩٥٤

مسؤولية الموظفين القضائية

●

اجتمعت اللجنة السادسة في جناح الكويت بنادي متخرجي الجامعة الاميركية في تمام الساعة الحادية عشرة من صباح يوم الاحد في ١ آب سنة ١٩٥٤ بحضور اعضائها السادة : الدكتور فؤاد شباط (سوريا) وعلي فريد (مصر) والدكتور صبحي المحمصاني (لبنان) ومقرر اللجنة حاتم الزعبي (الاردن)

افتتح السيد حاتم الزعبي الجلسة بالقاء كلمة مقتضبة عن موضوع مسؤولية الموظفين القضائية ، بيّن فيها اهمية الموضوع ، وقال ان الادارة العامة تتمتع بحقوق وامتيازات لا تتوفر لدى الافراد ؛ وعند اداء واجباتها قد تلحق بالافراد اضراراً ، وتخرق بعض حقوقهم ، اما عن حسن قصد ، واما عن اهمال او سوء نية . ومن هنا يبرز موضوع مسؤولية الموظفين ، اذ ان الادارة تقوم بتلك الاعمال عن طريق موظفيها . وقد ازداد هذا الموضوع اهمية بازدياد نشاط الادارة العامة وتوسع اعمالها وتدخلها في نواح عديدة من الحياة .

وحيث ان دولنا العربية لا تزال فتية في حقل الخبرة الادارية الحديثة ومشاكلها ، فان على رجال الادارة والقانون ان يولوا هذا الموضوع اهتمامهم ، لما يتضمنه من مواضيع حساسة بالنسبة للصالح العام وصالح الافراد .

لهذا يسرنا ان نستمع الى استاذين مبرزين في حقل الادارة والقانون في سوريا ولبنان ، والى موظف كبير في الحكومة المصرية ، يبحثون هذا الموضوع .

كلمة الدكتور فؤاد شباط ، سوريا

القى مندوب سوريا كلمة قيمة عن مسؤولية الموظفين القضائيـــة في سوريا . واعتبر ان اهم النقاط في الموضوع هي الانحراف الظاهر عن النظرية التي كانت تميز بين الخطأ الشخصي والخطأ الوظيفي ، الذي ادى الى طغيان مفهوم الخطأ الشخصي على مفهوم الخطأ الوظيفي في التشريعات السورية الحديثة ، بحيث جرى التوسع في دائرة الخطأ الشخصي توسعاً كبيراً ، اصبح معه الموظف مسؤولاً عن اعمـــاله مباشرة . يرجع عليه ، من قبل الافراد ، ومن قبل الدولة ، في التعويض المادي . وقد اصبح التعويض منحصراً فيه على وجه التقريب دون ان تساهم الدولة معه في تحمل هذا العبء الثقيل .

والنصوص الاولى التي تناولت مسؤولية الموظف حددت في قانون الموظفين الاساسي رقم ١٣٥ لسنة ١٩٤٥ . فالمادة (٢٢) تحمل كل رئيس مسؤولية الاوامر وتفرض على الموظف ان يتحمل المسؤولية امام رؤسائه عن حسن سير العمل الموكول اليه ، وعليه ان يبادر الى ابلاغ هؤلاء الرؤساء كتابة كل تجـــاوز او اهمال او مخالفة في تطبيق القوانين والانظمة . كما انها تفرض عليه ان يكون مسؤولاً ، امام الحكومة ، في الاضرار التي تنشأ من سوء قيامه بواجباته ، سواء كان ذلك عن عمد او عن اهمال ، ولا تخل القواعد المشار اليها بمسؤولية الموظف امام الغير وفقاً للاحكام المقررة في هذا الشأن . فان تحديد مسؤولية الامر هذه قد تايدت بالمادة (١٦٨) من القانون المدني السوري ، التي نصت على ان الموظف العام لا يكون مسؤولاً عن عمله الذي اضر بالغير اذا قام به تنفيذاً لأمر صدر اليه من رئيسه ، متى كانت اطاعة هذا الامر واجبة عليه ، او كان يعتقد انها واجبة واثبت انه كان يعتقد مشروعية العمل الذي وقع منه ، وكان اعتقاده مبنياً على اسباب معقولة ، وانه راعى في عمله جانب الحيطة .

فكما يلاحظ ان المادة (٢٢) تخول الحكومـة حق الرجوع على الموظف في الاضرار التي تنشأ عن سوء قيامه بواجباته ، حتى اذا حكم على الادارة بسبب اضرار لحقت باحد المواطنين من جراء احد الموظفين ، تمكنت الحكومة من الرجوع على

ذلك الموظف ، وحملته تلك الاضرار .

وقد ورد في قانون الموظفين الاساسي حكم آخر يخول تحميل الموظف مسؤولية التعويض المادي عن الاضرار في حالة معينة قررتها المادة ١٣٦ منه ، ونصها : « كل مرسوم او قرار يتخذ خلافاً لأحكام هذا القانون او الملاكات الخاصة يلغى او يعدل .. وعلى وزير المالية ان يسلك الطرق القانونية لتضمين الموظف المسؤول جميع الاضرار التي تكبدتها الخزينة او جزأ منها » .

وعلاوة على هذه النصوص الاساسية ، هنالك تشاريع اخرى تحمّل الموظف التعويض عن الضرر الذي سببه ، متضمنة حماية الادارة . فمثلاً ان المرسوم التشريعي رقم ٦٨ لسنة ١٩٥٢ يضيف الى قانون العقوبات المادة (٣٦٤) التي تحمل الموظف المستقيل جميع الاضرار التي تنجم عن انقطاعه عن العمل ، اذا لم يتقيد باصول الاستقالة .

ويجب الاشارة الى مسؤولية الوزراء المادية . وقد ذكرها قانون محاكمة الوزراء رقم ٦٥ لسنة ١٩٥١ ، الذي قلما نجد له مثيلاً في تشريعات الدول ، اذ جعل اي تجاوز في الاعتماد في عداد اساءة استعمال السلطة ، وعاقب الوزير بشأنها بعقوبة الحبس فضلاً عن غرامة نقدية لا تقل عن مقدار الضرر الذي اصاب خزينة الدولة . كما انه يجعل الوزراء مسؤولين مدنياً وفق احكام القانون المدني .

وقد توصل مندوب سوريا من عرضه السريع الى النتيجتين التاليتين : اولا ، ان مسؤولية الموظف المادية اصبحت حقيقة راهنة في الاسلوب السوري ، وقد توسعت فشملت جميع موظفي الدولة وعلى رأسهم الوزراء . ثانياً ، ان هذه المسؤولية المادية قد اكتسبت حلة شخصية ،وتجردت من صفتها الادارية التقليدية التي كانت تحمّل نتيجة الضرر تارة للادارة وتارة للموظف واحياناً لكليهما ، واصبحت مبدئياً ملقاة على عاتق الموظف .

واخيراً اظهر مندوب سوريا استحسانه لمثل هذا الاتجاه وبيّن بعض فوائده . فذكر ان هذا الاتجاه يحمل الموظف على التفكير ملياً قبل الاقدام على العمل . الا انه حذر من المغالاة في اعطاء المسؤولية المادية الصفة الشخصية لئلا تؤدي الى

التردد وقلة المبادأة والتهرب من التنفيذ . فتصبح الادارة الحكومية مشلولة . ومن رأيه انه لا بد من ايجاد توازن صحيح بين المسؤولية الشخصية والمسؤولية الادارية التي يجب ان تتحمل الدولة نفسها نتائجها .

كلمة الدكتور صبحي المحمصاني ، لبنان

وتلاه مندوب لبنان فالقى كلمته عن « مسؤولية الموظفين القضائية في لبنان » . وابتدأ بمسؤولية السلطتين التشريعية والقضائية . وتكلم عنهما بصورة موجزة . ثم انتقل الى مسؤولية السلطة التنفيذية التي يتولاها رئيس الجمهورية بمؤازرة الوزراء وموظفي الدولة . وبين ان رئيس الجمهورية لا يستعمل سلطته ، فيما عدا بعض الاستثناآت ، الا بواسطة وزرائه وتوقيعاتهم ، فينتج عن ذلك انه غير مسؤول ، الا في حالة خرق الدستور ، وحالة الخيانة العظمى ، وحالة ارتكاب الجرائم العادية الخارجة عن اعمال الوظيفة .

اما مسؤولية الوزراء فهي على ثلاثة انواع : سياسية وجزائية ومدنية . اما المسؤولية السياسية فهي امام البرلمان . واما الجزائية فالوزراء يسألون في حال ارتكابهم الخيانة العظمى ، او حال اخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم . واما المسؤولية المدنية فمعناها التعويض عن الاعمال المضرة التي يرتكبونها . فاذا ارتكب الوزير عملا مضراً باحد الافراد ، فهو مسؤول بالتعويض امام المحاكم العادية اذا كان الفعل شخصياً خارجاً عن نطاق الوظيفة ، ولكن اذا كان الفعل وظيفياً تكون الدولة مسؤولة امام المحاكم الادارية — اما اذا كان الضرر واقعاً على الدولة ، فللدولة ان تطالبه بالتعويض . ولكن اختلف رجال القانون على تعيين المحكمة ذات الاختصاص ، اذ انه لم يصدر حتى الآن القانون الخاص بذلك بموجب المادة ٧٠ من الدستور .

بقي النظر في مسؤولية الموظفين . فباستثناء بعضهم الذين يحاكمون بموجب قوانين خاصة ، هنالك نظريتان تسيطران على القواعد العامة : الاولى تقول ان الموظف يخضع كسائر المواطنين لحكم القانون العادي ولصلاحية المحاكم العادية ،

ولا امتياز له ، حتى ولو كان العمل من اعمال الحكومة العليا او ناتجاً عن أوامر الرؤساء . وهذه النظرية متبعة في بريطانيا . وهي من متفرعات مبدأ سيادة القانون (Rule of Law) اما النظرية الثانية فتقول بوجود قانون اداري خاص (Droit Administrative) ومحاكم خاصة تنظر في تطبيق ذلك القانون . وقد اتبعت هذه النظرية فرنسا بصورة خاصة ، وكثير من البلدان التي نقلت قوانينها عنها كالدولة العثمانية ومصر وسوريا ولبنان .

ومن مبادىء هذه النظرية :

اولاً : عدم مسؤولية الادارة او الموظف عن الاعمال الحكومية العليا (Acts of State) وهي الاعمال الاساسية التي تجريها السلطة في احوال خاصة لا يمكن معها اخضاعها للمراقبة القضائية . وقد طبق مجلس الشورى اللبناني هذا المبدأ في احوال التوقيف الاداري للصحف وفاقاً للقانون القديم .

ثانياً : الاجازة المسبقة لمحاكمة الموظفين . وهي عامة بخصوص جميع الجرائم الناشئة عن الوظيفة . إلا انه يحق للسلطة العدلية ان توقف الموظف حالاً في الجناية المشهودة على ان تطلب الاجازة بعد ذلك . اما في الجرائم غير الناشئة عن الوظيفة فتطبق الأصول العادية . وانما ينبغي ان تبلغ النيابة الامر فوراً الى الادارة التي ينتمي اليها الموظف . وعند الاختلاف فيما اذا كان الجرم ناشئاً عن الوظيفة ام لا ، فلمجلس الدولة ان يبت في الامر .

ثالثاً : التفريق الناتج عن امر الوزراء . فالمادة ١٨٥ من قانون العقوبات اعفت الموظف الذي يرتكب جرماً ما تنفيذاً لنص قانوني او لأمر شرعي او لامر غير شرعي ، اذا لم يجز القانون للموظف ان يتحقق شرعيته .

رابعاً : التفريق بين الاخطاء الشخصية واخطاء الوظيفة . فالموظف بصفته مواطن يتمتع بنفس الحقوق ويخضع لنفس الواجبات التي يتمتع بها سائر الافراد . فاذا ارتكب جرماً شخصياً خارجاً عن الوظيفة فهو مسؤول عنه امام القضاء العادي وفاقاً للقانون العام .

ولكن اذا ارتكب خطأ وظيفياً (Faute de Service) أي خطأ ناشئاً عن

الوظيفة او متعلقاً بها ، فلا يكون مسؤولاً عنه ، بل تكون الدولة مسؤولة ، وامام القضاء الاداري لا العادي .

خامساً : وجود المحاكم الادارية الخاصة . فالمرسوم الاشتراعي رقم ١٤ لسنة ١٩٥٣ جعل مجلس الشورى المحكمة المختصة بالنظر في القضايا الادارية . ولكن من الواجب ان نذكر انه رغماً عن ان مجلس الشورى مختص بالقضايا الادارية ويتبع اصول محاكمات خاصة ، فان قضاته يتمتعون بالحصانات القضائية العامة ويخضعون لنظام القضاة الخاص .

وهكذا يتبين ان الموظفين الاداريين يتمتعون بنوع خاص من الحصانة الادارية فيما يتعلق بالاعمال المنبثقة عن الوظيفة . وهي حصانة تؤمن استقلال الادارة عن القضاء العادي ، وتؤمن حماية الموظف حماية تليق بالوظيفة الاجتماعية، كما انها تؤمن للمتضرر تعويضاً تكون الدولة اقدر على دفعه من الموظف . ولكن الى جانب هذه الحسنات توجد سيئات . فان وجود القضاء الاداري لا يؤمن الضمانات التي تكون عادة في القضاء العادي ، ويعتبر تعديا على مبدأ شمول القانون للجميع . فالدولة التي وجدت لحماية حقوق الناس ولتنفيذ القانون ، يجب ان ترضخ هي لهذا القانون وللقضاء العام الذي هو الحامي الاساسي له . فعليه يرى مندوب لبنان ان يكون القضاء العادي وحده صالحاً للنظر في القضايا الادارية ، وان يكون الموظف والدولة مسؤولين بالتضامن والتكافل عن اخطاء الموظف المتعلقة بالوظيفة .

كلمة السيد علي فريد ، مصر

اما كلمة مندوب مصر ، السيد علي فريد ، فقد القاها بالنيابة عنه السيد حمدي الحاج ، وجاء فيها ان الوظيفة تضفي على الموظف صفة خاصة ، مانحة اياه صلاحيات ، وفارضة عليه مسؤوليات . وان مسؤولية الموظفين الناتجة عن الوظيفة تختلف باختلاف الوظيفة . فرئيس الدولة اجمالاً غير مسؤول ويتحمل مسؤوليته الوزراء الذين يوقعون معه . ومعظم مسؤولية الوزراء سياسية الا انهم

مسؤولون عن اخطائهم الجنائية والمدنية .

ولكن عندما نتكلم عن مسؤولية الموظفين القضائية ، نعني عادة الموظفين الخاضعين للقانون العام ، وهم يشكلون السواد الاعظم من موظفي الدولة . فبالنسبة الى هؤلاء يجب ان نفرق بين الخطأ الشخصي والخطأ المصلحي ، لان الموظف يلقي جزاءه في الاول ، ويعفى من العقاب في الثاني .

وبعد ان استعرض النظام الانجلوسكسوني الذي يخضع بموجبه الموظف الى القضاء العادي ، والنظام الافرنسي الذي يتمتع الموظف فيه بنوع خاص من الحماية ، ذكر انه في مصر ، بالرغم من وجود قضاء اداري ، لا ترفع الدعوى على الموظف امام مجلس الدولة ، لان ذلك ليس من اختصاصه . اما فيما يختص بالمسؤولية الجنائية او المدنية ، فيحاكم الموظف امام المحاكم العادية .

وخلاصة القول ، انه رغم المبدأ القائل بان الجميع امام القانون سواء ، فان للموظف مسؤولية قضائية خاصة ، والهدف من ذلك اتاحة المجال للموظف ليكون اداة صالحة في ادارة المرافق العامة .

المناقشة

وجاء دور المناقشة . فوجه سؤال الى مندوب سوريا عما اذا كان القانون المختص بمحاكمة الوزراء في سوريا قد طبق عملياً . فاجاب ان القانون صدر في عام ١٩٥١ ، وانه لا يزال ساري المفعول ، ولكنه لا يعرف عن اية حالة معينة طبق فيها ، الا انه شخصياً لا يشك في امكانية اللجوء الى ذلك القانون في اي وقت .

وسئل عما اذا كان يعتقد ان الموظف مسؤول عن تنفيذ الاوامر غير الشرعية التي يصدرها اليه رئيسه . فاجاب انه يعتقد ان من واجب الموظف ، على الاقل ، ان يفكر في شرعية الاوامر او عدم شرعيتها ، وان يكون حريصاً الى درجة معقولة في تنفيذ امر ما قد يتضمن القيام بعمل غير شرعي ، وخاصة بالنظر الى الاتجاه القائم في سوريا الى اعتبار الموظف نفسه مسؤولاً عن الاضرار الناتجة عن الاعمال التي يقوم بها .

وسئل عما اذا كانت المحاكم الادارية في سوريا تماثل المحاكم الادارية في لبنان، وعما اذا كانت الاصول المتبعة من قبلها تماثل الاصول الادارية في لبنان. فاجاب ان هنالك تماثلاً بين المحاكم الادارية في لبنان وسوريا، وفي الاصول المتبعة فيها، وبان زميله مندوب لبنان قد ذكر الشيء الكافي عن نظام المحاكم الادارية في لبنان.

وسئل مندوب لبنان عما اذا كان قد صدر في لبنان قانون يشبه القانون السوري الذي ينص على مسؤولية الوزراء، فاجاب ان الدستور اللبناني نص في المادة ٧٠ بانه سيصدر قانون خاص تحدد بموجبه مسؤولية الوزراء المدنية عن اعمالهم. ولكن بالرغم عن ان مثل هذا القانون قد صدر في سوريا في عام ١٩٥١ فلبنان لا يزال ينتظر اصداره.

وسئل عن رأيه في موضوع الحصانه التي يتمتع بها الموظفون الحكوميون في لبنان، وذلك فيما يتعلق بتأمين المصلحة العامة والحقوق الفردية. فاجاب ان الحالة العامة في البلاد تجعل العوامل السياسية تطغى على جميع الاعتبارات الاخرى. الا ان الحصانة مبالغ فيها. وكما ذكر في محاضرته فانه يعتقد ان الافضل ان يكون القضاء العادي، وحده، صالحاً للنظر في القضايا الادارية، وان يكون الموظف والدولة مسؤولين بالتضامن والتكافل عن اخطاء الموظف المتعلقة بالوظيفة.

وهنا انتهى الوقت ورفعت الجلسة.

during the last decade, and has put into practice many modern legal principles relating to administrative matters.

In the discussion that followed, Mr. Chebat was asked whether or not the law providing for the responsibility of Ministers in Syria has been applied. Mr. Chebat answered that the law, passed in 1951, is still in force, but he is aware of no case in which it was applied although he did not doubt that it might be resorted to at any time.

Mr. Chebat was further asked whether or not he thought that an official should be held responsible for carrying out the illegal orders of his superior. He answered that except for certain specified cases, the official should consider the question of the order's legality and exercise reasonable caution in executing an order that would entail committing an illegal act. This seemed to him particularly important in view of the tendency prevailing in Syria to make the official himself responsible for any injury from illegal acts committed by him.

In answer to another question Mr. Chebat said the adminisrative court system in Syria was the same as that found in Lebanon, and the procedures followed there were also the same.

Mr. Mahmasani, when asked whether or not a law had been enacted in Lebanon providing for the civil responsibility of ministers, replied that although the Lebanese Constitution contained a provision to this effect, he did not believe the provision had been implemented by the necessary legislation.

Mr. Mahmasani was also asked for his opinion of the immunity that officials in Lebanon enjoy, especially with regard to its effect on the protection of public interest and individual rights. He replied that in his opinion this immunity was excessive, and administrative cases should be reviewed by the regular courts of law, with the state and the official jointly responsible for official acts.

Sixth Panel

JUDICIAL CONTROL OF ADMINISTRATION

Panel Members:

Dr.Fouad Chebat	— Professor of Administrative Law, Syrian University, Syria
Mr. 'Ali Farid	Secretary, Council of Ministers, Egypt.
Dr. Subhi Mahmasani	— Lecturer in Law, American University of Beirut and Université de St. Joseph, Lebanon.
Mr. Hatim Zu'bi	— American University of Beirut, rapporteur .

Mr. Chebat discussed the distinction between *faute personnelle* and *faute de service*. He reached the following two conclusions: that the material responsibility of all government officials, including the Ministers, has become an established fact in the Syrian system, and that this material responsibility is now personal, as the state is no longer responsible for the acts of its servants.

Mr. Mahmasani surveyed judicial control of administration in Lebanon, and compared the French system which Lebanon inherited, with the Anglo-American system. In Lebanon, the *Conseil d'Etat* performs the function of an administrative court and tries the accused officials. Lebanese officials cannot be brought before the regular courts for their official actions. It was Mr. Mahmasani's opinion, however, that officials, and private citizens should be subject to the same law and tried by the same courts.

Mr. Farid said that Egypt, like Lebanon, follows the French system, and the *Conseil d'Etat* in Egypt has been very active

encouraged by offering a substantial award for the best study on the problems of Arab public administration.

7. Foreign aid, however, should be independent of any form of propaganda which seeks to serve foreign interests.

Mr. Twaini subscribed whole heartedly to Mr. Safi's suggestions, and then drew extensively on his experience with the Lebanese administration. He reviewed its flaws and placed the ultimate responsibility for administrative efficiency in Lebanon on the individual Lebanese. It was his conviction that the administration is the mirror of its people, if the people are civilized and honest their administration will be honest and efficient.

Mr. Twaini viewed foreign aid as a challenge to the Lebanese government. The use made of such aid is dependent upon the government's ability and readiness to benefit by it. A great proportion of foreign aid is lost due to the inadequate response of the Lebanese government and to its failure to act promptly and efficiently.

In the general discussion that followed, Mr. Hamad Al-Farhan (Jordan) expressed the opinion that the Arabs should rely on themselves and introduce their own reforms without recourse to foreign aid, which he felt cannot be free of political ties and implications that are inconsistent with Arab interests. Mr. Lawrence Smith (USOM Saudi Arabia) stated what he believed was the purpose of foreign aid, assuring the Committee that he and his friends are objectively and scientifically interested in the Arab administrative problems and will cooperate to the end with the Arabs in introducing the desirable reforms. Mr. Harry Hanson gave a report on the activities of the United Nations in this field, using the example of the public administration institute at Ankara, of which he is a member. He suggested that the Arabs can benefit by similar United Nations sponsored institutions. Mr. Hatim Zu'bi, American University of Beirut, reminded Mr. Hanson of the low prestige which the United Nations Organization has in the Arab world. It was Mr. Zu'bi's opinion that the Arabs can accept no such help from the United Nations before it recognizes the Arab rights in Palestine.

Fifth Panel

FOREIGN AID

Pane Members:

Dr. Yahya Safi	— Khanaqin Oil Co., Iraq.
Hon. Ghassan Twaini	— Member of Parliament, Lebanon.
Dr. Elie Salem	— American University of Beirut, rapporteur

Mr. Safi submitted a list of measures through which foreign aid could be implemented.

1. Leading authorities on public administration should be invited to study Arab problems; and after recognizing their administrative deficiencies, Arab states should act promptly and introduce the necessary reforms.

2. Arab public administrators should be sent on missions abroad to study foreign administrative techniques.

3. Annual conferences should be held to provide Arab administrators the opportunity to discuss their problems and to reach solutions. Foreign experts may also be invited to attend these conferences.

4. Capable and conscientious young Arabs should be sent abroad to study public administration and upon their return they should be appointed to civil service positions.

5. Ample funds should be provided for the purchase and distribution of books and magazines on public administration. This literature should be circulated to public libraries in each Arab state.

6. Research in the field of public administration should be

Bureau of Accounts have improved the government's financial administration.

Mr. Al-Mallah stated that in Iraq the budget is subjected to both an executive and a legislative audit. The former is performed within the Ministry of Finance, either in Baghdad or by district treasury representatives. The legislature also has the power to audit the budget and to question the executive on its failure to enforce the law. In Iraq, it is the duty of the Minister of Finance to submit to the legislature in December of each year a detailed statement of the income and expenses of the state.

In the discussion that followed, Mr. Chehab favored the Lebanese system of making the *Cour des Comptes* responsible to the Council of Ministers rather than to the legislature as is the case in Jordan . Mr. Farhan defended the method followed in his country showing that the connection of the bureau to the legislature could give it sufficient independence from the executive to enable it to exercise effective control. The panel also discussed the importance of inspection in the government and there was unanimous agreement that inspection is beneficial to the state itself and increases the efficiency of its employees.

Fourth Panel

AUDITING

Panel Members:

Emir Jamil Chehab	— Director General, *Cour des Comptes*, Lebanon
Mr. Hamad Al-Farhan	— Undersecretary, Ministry of Economy, Jordan
Mr. Abdullah Al-Mallah	— Mudir-Nahia, Iraq.
Mr. Raja Himadeh	— Controller, Ministry of Finance, Lebanon, rapporteur

Mr. Chehab described in detail the process of budget control in Lebanon, including the internal auditing performed by each ministry and the responsibility that the Ministry of Finance has in inspecting the finances of other ministries. He then described the pre-audit and post-audit powers of the *Cour des Comptes*. This body receives monthly accounts from each of the ministries and prepares the final audit. It also takes action against officials for their illegal acts. Mr. Chehab concluded his speech by emphasizing the importance of budget auditing and by invoking the proverb, «Unprotected money breeds theft».

Mr. Farhan stated that a similar form of auditing takes place in Jordan. The Auditing Department there was created in 1931 and placed in the Ministry of Finance. This department, however, was not efficient. In 1952 a new law was enacted giving the Bureau of Accounts power similar to that of the *Cour des Comptes* in Lebanon. It not only audits the government accounts but, subject to authorization from the Council of Ministers, it may audit the finances of any private institution. It was Mr. Farhan's opinion that the present functions of the Jordanian

commission charged with organization and coordination, responsible either to the Chief Executive or the Ministry of Finance.

The merit system was also discussed. It appears that most of the Arab states have adopted this system and enacted laws and regulations for this purpose, but some of these laws and regulations need amendments to bring them in conformity with recent developments. The greatest weakness, however, lies in the difference between law and practice. The improvement of the systems in this respect requires time as it demands a change in the people's sense of social responsibilities.

A third point under discussion was the establishment of a central civil service commission. This was considered necessary for the protection and development of the merit system. There followed a discussion of the structure and functions of the Central Personnel Bureau in Egypt, at the conclusion of which the panel agreed that each Arab state should have a central commission similar to the Central Personnel Bureau whose principal function would be to adm nister the civil service syst m. It was thought that the commission should be headed by a single commissioner, but have three main divisions, the first quasi-legislative, the second, administrative, and the third, quasi-judicial.

rated provinces and one for the federal government. There is a civil service commission that supervises the central system. The systemof selective qualifying examinations, explained the Libyan delegate, is not yet applied.

Mr. Sawwaf found conflicts and overlappings in the jurisdiction within the administrative machinery of his country and recommended a complete reorganization of the system and the establishment of a permanent council to act as arbitrator. A selection method based on merits and competition is enforced in Syria, but the examinations are not coordinated and each agency does its own testing. The Syrian delegate recommended oral examinations and interviews to fill the lacunae in the examination system.

Syria also has problems resulting from low salaries and the lack of security. The Syrian Government can terminate the contracts of its employees or transfer them at will. This right is often resorted to as a punitive measure.

Mr. Shibli spoke primarily of the selection system in Iraq. There are selection committees in each ministry and liwa (district). Vacancies are announced in the local papers, with their description, grade, and salary. The applications received are channelled to the selection committee, which studies them and reports its findings to the authorities concerned.

Mr. Mahdipresented a historical sketch of the civil service in Sudan. He explained that there are two systems, the central, which functions under the permanent under-secretary; and the provincial, which functions under the governor with a wide range of decentralization.

The Ministry of Finance has over-all control, but the Governor-General has the final word. A civil service commission has been established, which makes recommendations and takes disciplinary action against civil servants.

In the discussion that followed, the members expressed the opinion that in every state there should be established a

Third Panel

PERSONNEL

Panel Members:

Mr. Mahmud Al-Bishti	— Director General, Ministry of Education, Libya.
Mr. Fathy Al-Etriby	— Legal Advisor, Public Civil administration, Ministry of Finance, Egypt.
Mr. Bushra Al-Mahdi	— Director of the Agriculture Project of Aba, Sudan
Mr. Husni Sawwaf	— Director General, Ministry of Economy, Syria.
Mr. Muhammad Nayif Al-Shibli	— Director of Personnel, Ministry of Interior, Baghdad.
Mr. Jawad Dajani	— American University of Beirut, rapporteur

Mr. Etriby said that the question of personnel is acquiring special urgency in Egypt owing to the increasing complexity of the government. After a brief description of personnel law No. 210/51, he referred to the Personnel Diwan (Bureau), which is composed of expert officials and is headed by a director of ministerial rank. The functions of the Diwan are:

a) the supervision of the civil service lists,
b) the selection of officials and their training,
c) the administration of the classification system,
d) the suggestion of legislative projects, and
e) control and supervision of the officials.

Mr. Bishti said that Libya had no such Diwan. Rather Libya has four separate civil service systems, one for each of the fede-

be avoided. The committee suggested an approach of immediate action which would include educational campaigns aimed at creating civil and financial consciousness and responsibilities among the taxpayers. These campaigns should explain taxes in a simple manner and also the rights and duties of the citizen taxpayer. They should also explain the responsibilities of the state and its importance in relation to the citizens. The Arab taxpayers must be persuaded that their governments are spending the tax revenues for the public good, and that waste and extravagance are avoided.

4. There is need for technica services for research and cooperation among the various Arab countries in matters of taxation.

A. These services should be established to study the results of collecting some of the taxes and the effect thereof on the economic and social conditions of the various participant countries. Such services would be able to recommend the improvements that should be introduced. The Arab countries should exchange information about the results of their studies and experiments and should also try to keep their officials informed of the experiences of other countries.

B. As a part of inter-Arab state cooperation, the Arab States should make agreements providing for the collection of taxes from persons working in more than one state in order to avoid any multiplicity of taxation.

B. The tax legislation in most of the Arab countries does not insure equitable financial distribution between agriculture, industry and commerce, nor is it conducive to equitable taxation of the individual taxpayers. It is therefore the present task of the various Arab governments to improve the tax laws and their administration so as to insure equitable distribution of the taxes among the various categories of taxpayers and economic interests.

C. The Arabs are in need of a uniform type of legislation concerning taxation which would provide for the basic matters concerning tax collection, including dates and methods of collection, means of judicial reviews and fines for tax delinquency.

2. Problems arising out of the administrative machinery.

A. When the recent tax legislation was introduced, provision was not made for efficient administrative machinery. The result was misapplication of the rules contained in the legislation and the accumulation of unpaid taxes over many years. It is essential that the administrative agencies be organized so as to be able to make tax assessments, notify the taxpayers, and collect the taxes on time .

B. It must be remembered that tax collectors in the Arab world are not of the highest caliber and their salaries are low . This state of affairs invites complaints from the people against the behavior of these officials and their methods .

C. The state should clarify the relationship between the taxpayer and the collector and should encourage the taxpayer to pay his taxes directly to the Treasury without using the tax collectors as intermediaries.

D. The independence of the administrative agency from any political interference should be insured in order to avoid any delay in tax collection.

3. Problems relating to the taxpayer.

Arabs in general lack a social conscience that would make them willing to pay taxes. To them taxes are a burden to

Second Panel

TAXATION

Panel Members:

Emir Jamil Chehab	— Director General, *Cour des Comptes*, Lebanon
Mr. Mansour Mahjoub	— Assistant Director of Accounts, Ministry of Finance, Sudan
Mr. 'Ali Shaji'i	— Director General, Bureau of Taxation, Egypt
H.E. Sulayman Sukkar	— ex-Minister of Finance, Jordan
Dr. 'Izzat Tarabulsi	— Director General, Ministry of Finance, Syria
Mr. Burhan Dajani	— Secretary General, Union of Arab Chambers of Commerce, Lebanon, rapporteur

After listening to detailed statements about taxation in their respective countries' the members of the committee summarized the relevant points as follows:

1. Problems arising out of laws and regulations pertaining to taxes.

A. The Arabs have, in a short period, introduced new types of direct taxes e. g. income taxes, death duties, capital levies. This introduction was not accompanied by a corresponding social evolution or economic reorganization that made possible the adequate collection of these taxes. Consequently, the new taxes were not able to achieve the results for which they were intended, apart from the fact that the high rate of taxation caused the taxpayer to attempt evasion .

Governments has a representative in each province. In Sudau the powers of local governments vary according to the area and its stage of development. As in Iraq the central government gives grants-in-aid to local authorities for health services, education, and public security. The central government of Sudan also trains local government personnel, giving special attention to administration and management.

Mr. Sadaka said that the local executive officers in Lebanon, the muhafiz and the qaim-maqam, are appointed by the Minister of the Interior. The municipalities enjoy legal personality, and are of two kinds: those with a population of less than 10,000 and those with a population of more than 10,000. The delegate from Lebanon pointed out that the government is highly centralized, for the muhafiz is almost everything in the muhafaza as is the qaim-maqam in the qada. The Minister of the Interior approves or repeals the resolutions of the local councils and he also controls their budgets. For Beirut, the largest municipality, the Council of Ministers appoints a controller.

According to Mr. Naser, the organization in Jordan is similar to that of Lebanon. It has mutasarrifiyat that are in turn divided into qadas. Besides these administrative divisions, there are the local units, the municipalities. Jordan also is highly centralized. Almost everything is in the hands of the central government, and the powers and duties of the municipalities are insignificant and hardly extend beyond keeping the cities clean.

The panel members took advantage of Mr. Chebat's presence at the meeting to ask him to join the panel and speak of local-central relations in Syria. He explained that the Syrian local government organization resembled that of Iraq. The country is divided into mutasarrifiyat, qadas and municipalities. In general executive officials are appointed by the central government while local councils are elected.

First Panel

LOCAL-CENTRAL RELATIONS

Panel Members:

Mr. Musa Naser	— Bir Zait College, Jordan
Mr. Jamal Rif'at	— Assistant Director General, Ministry of Interior, Iraq.
Mr. 'Abdullah Sikta	— Director General of Personnel, Federal Government, Libya.
Mr. 'Abdul-Qadir Yusi,	— Commissioner of Labour, Sudan.
Dr. Najib Sadaka	— Director General, Ministry of Education, Lebanon, rapporteur.

Mr. Rif'at referred to Iraq's liwa (district) administration law of 1945, which provided for a general council under the mutasarrif, the representative of the central government, in every Liwa. The Council of Ministers can dissolve the local council. The council's resolutions are of three kinds: those pertaining to the budget need the approval of the Minister of the Interior; those pertaining to ordinary resolutions need the approval of the mutasarrif; those that are merely advisory and consequently need no approval. The Iraqi delegate added that close ties bind the local agencies to the central government because the latter is the source of much of the local authorities' finances through grants in-aid, offered for education and other purposes.

Mr. Yusif explained that Sudan is a vast country with an area of 967,000 square miles. It is divided into nine provinces, and these in turn into districts. Within these, Sudan has sixty-nine local governments, eighteen of which are municipalities and fifty-one are rural areas. The Ministry of Local

REPORTS OF PANEL DISCUSSIONS

A rapporteur was included among the regular members of each of the six panels. Each rapporteur prepared a record, in Arabic, of the discussions in his panel. Brief summaries of those records appear here in English.

the delegates. He also thanked the American University of Beirut for holding this conference and for fostering the study of Arab administration.

A representative of each of the country delegations was then introduced. In succeeding brief addresses the representatives expressed their confidence that this conference would contribute to the scientific understanding of administrative organization in the Arab world.

After the opening session, the work of the conference was divided among six panels which dealt respectively with the following problems: local-central relations, taxation, personnel, auditing, foreign aid, and judicial control of administration. These panels met during the rest of the three-day period over which the conference extended.

Throughout the conference the delegates stressed the need of the Arab states for a new and creative spirit to introduce the reforms that are essential to effective administration. The panel members emphasized the need for an administration based on modern scientific principles, on the rights of the people, and on the responsibilities of the rulers.

Just before the conference ended, some of the members suggested electing a permanant committee, composed of one member from each of the delegations, for the purpose of continuing the work of this conference in the future. The delegates unanimously approved this suggestion, and a committee was formed. It consisted of the following members:

Dr. Fouad Chebat of Syria, Emir Jamil Chehab from Lebanon, Mr. 'Ali Mukhtar from Saudi Arabia, Mr. Musa Naser of Jordan, Mr. Jamal Rif'at of Iraq, Mr. 'Ali Shafi'i of Egypt, Mr. 'Abdullah Sikta of Libya, and Mr. 'Abdul-Qadir Yusif of Sudan.

Immediately after the closing of the conference, the permanent committee held its first session and decided to meet again on 1 October 1954 in Beirut to prepare for another similar conference.

SUMMARY OF PROCEEDINGS

The first Arab Public Administration Conference took place in Beirut at the American University of Beirut Alumni Club from 30 July to 1 August 1954. The conference was sponsored by the American University of Beirut in connection with its In-Service Training Program in Public Administration. The University invited three senior administrators from each of the major Arab states to participate in the conference as its guests. Representatives of eight Arab states attended: Egypt, Iraq, Jordan, Lebanon, Libya, Saudi Arabia, Sudan and Syria.

It was estimated that some 130 persons, including government officials, members of the Lebanese parliament, professors, students, and members of the general public were present for the opening session at 9:00 a. m. 30 July. At that time the session chairman, Professor Sa'id Himadeh of the University, welcomed the delegates and laid before them the task facing Arab administrators. He stated that the importance of administration is more evident now than ever before, because the modern state participates in an ever-widening number of economic, social, and cultural activities. The educated person can no longer be considered *ipso facto* a competent administrator. Instead the present need is for the specialist who is trained to perform one of the multifarious functions of the state. Professor Himadeh added his belief that it is the administrator rather than the legislator who must carry the burden of reform and modern adaptation in the state. The legislator is too involved in politics to take the initiative. The chairman concluded that good policies and good laws are not enough if there is poor adminstration which is incapable of assuring their execution.

After a brief address of welcome by President Stephen B. L. Penrose of the University, Mr. 'Adil 'Usayran, President of the Legislature of Lebanon, extended the greetings of Lebanon to all

ARAB

PUBLIC ADMINISTRATION CONFERENCE

1954

Sponsored by
The Department of Public Administration
American University of Beirut