

إنشاء وترتيب المصالح العامة في المملكة العربية السعودية

د. إبراهيم محمد الحديثي¹

أستاذ القانون الإداري المساعد، مدير عام الإدارة القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة الملك سعود.

مقدمة:

لا بد أن يكون للدولة أجهزة تنفيذية تقوم عن طريقها بتنفيذ واجباتها ووظائفها. اصطلح على تسميتها في علم القانون الإداري بالمرافق العامة، وقد اختلف فقهاء القانون الإداري في تعريف المرفق العام،² ولكنهم اتفقوا حول العناصر المكونة له وهي ثلاثة عناصر³:

- 1- أن تقوم الدولة بإنشاء المشروع.
- 2- أن يكون القصد منه تحقيق النفع العام.
- 3- أن يخضع للسلطة العامة.

¹ أستاذ القانون الإداري المساعد، مدير عام الإدارة القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الملك سعود.

² اختلف فقهاء القانون الإداري في تعريف المرفق العام؛ حيث بحث كل فريق من زاوية مختلفة. فمنهم من أخذ في الاعتبار بالتعريف الشكلي فنظر إلى الجهاز الإداري الذي يقدم نشاطاً معيناً، والآخر أخذ في اعتباره نشاط المرفق فنظر نظرة موضوعية إلى طبيعة هذا النشاط، وإلى الخدمات التي يقدمها. وفريق ثالث، نميل إلى رأيه، حاول أن يجمع بين آراء الفريقين السابقين، فأخذ في الاعتبار الجهاز الإداري والنشاط الذي يمارسه.

³ انظر الطماوي، سليمان، مبادئ القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة السادسة، 2007. والصالح، عثمان، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، الجزء الأول، مؤسسة دار الكتب، الطبعة الثانية، 2003. وانظر عبدالوهاب، محمد رفعت، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005. وكذلك عبدالباسط، محمد فؤاد، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2005. ويكن، زهدي، التنظيم الإداري: نظرية المرافق والمؤسسات العامة، دار الثقافة، بيروت، بدون سنة طبع. وأيضاً حسن، عبدالفتاح، في مؤلفه مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، 1968.

في المملكة العربية السعودية - كما هو الشأن في جميع الدول في العالم - تتدخل الدولة في ممارسة النشاط الاقتصادي والاجتماعي من أجل تحقيق المصلحة العامة.

وتمارس الحكومة السعودية أنشطتها الاقتصادية والاجتماعية من خلال ما تستحدثه من مرافق عامة، سماها "نظام مجلس الوزراء" "المصالح العامة".

عندما نراجع أنظمة المملكة النافذة حالياً المتعلقة بإنشاء المرافق العامة وتنظيمها نجد أن هنالك أربع جهات خولت لها الأنظمة إختصاص إنشاء المرافق العامة وترتيبها هي:

- 1- الملك باعتباره رئيس الدولة وفقاً للمادة (55) من النظام الأساسي للحكم.
- 2- مجلس الوزراء: فقد أناط النظام الأساسي للحكم في المادة 56 بمجلس الوزراء سلطة تنظيم الأجهزة الحكومية. كذلك أوكل نظام مجلس الوزراء في مادته (24) اختصاص إنشاء وترتيب المصالح العامة إلى مجلس الوزراء ضمن شؤونه التنفيذية.
- 3- "اللجنة العليا للإصلاح الإداري": قام مجلس الوزراء بقرار صادر عنه رقم 520 بتاريخ 1383/7/5 هـ (1963) بتفويض اختصاصاته الواردة في الفقرة (2) من المادة (24) من نظامه إلى لجنة سماها "اللجنة العليا للإصلاح الإداري".
- 4- مجلس الشورى: خول نظام مجلس الشورى في المادة (23) منه مجلس الشورى حق "اقتراح مشروع نظام جديد، أو اقتراح تعديل نظام نافذ".

فمن خلال هذه النص يجوز لمجلس الشورى اقتراح مشاريع أنظمة تتعلق بإنشاء المصالح العامة وترتيبها، كما يجوز له اقتراح تعديل أنظمة نافذة تتعلق بإنشاء مصالح عامة قائمة وباقتراح إعادة ترتيبها.

أسئلة البحث:

وهكذا تشتت اختصاص إنشاء المصالح العامة وترتيبها بين أربع جهات، دون رسم حدود موضوعية أو إقليمية أو زمنية بينها، أو من حيث نوع تلك المصالح، فالجهات الأربع يمكنها إنشاء جميع المصالح العامة في أي وقت وفي جميع الميادين والمجالات، وهذا الأمر كان سبباً لطرح كثير من التساؤلات: هل هنالك سلطة إشراف لها الكلمة الفصل في إنشاء المصالح العامة؟ هل هنالك إجراءات موحدة لإنشاء المصالح العامة أم أن كل جهة تستقل بقرارها في إنشاء المصالح العامة. وإذا استثنينا اختصاصات الملك باعتباره رئيس الدولة، فإذا كانت الجهات الثلاث الأخرى متساوية في اختصاص إنشاء المصالح العامة وإلغائها، فما الذي يمنع أي من هذه الجهات من إلغاء مصلحة عامة أنشأتها جهة أخرى؟ وبالتالي ما معيار إنشاء المصالح العامة وإلغائها؟ ومن يحدد هذا المعيار؟ ومن يتابع صحة تنفيذه عند إنشاء المصلحة العامة؟ وبناءً على هذا السؤال هل هنالك تنسيق بين هذه الجهات عند إنشاء أو إلغاء المصالح العامة؟ وإذا كان هنالك هذا التنسيق فما الذي ينظمه وما إجراءاته؟

الحقيقة أن إنشاء المصالح العامة وترتيبها في المملكة في ظل التشريعات النافذة حالياً يكتنفه الكثير من اللبس وعلى قدر كبير من التعقيد.

أهمية البحث:

لقد تعرض المتخصصون في القانون الإداري السعودي في دراساتهم للمرفق العام السعودي⁴، ولكن هذه الدراسات تبدو للباحث مقتضبة، فبعضها كان الهدف منه أن

⁴ الظاهر، خالد خليل، النظام الإداري: أسس ومبادئ النظام الإداري، ونشاط الإدارة العامة في المملكة، الناشر مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الطبعة الأولى، 1430هـ. وأنظر العجمي، حمدي محمد، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية،

يكون مقررأ دراسياً، لذلك جاء مبسطاً يقتصر على التعاريف والمصطلحات، وأثار من الإشكاليات على قدر المتطلبات المعرفية الأساسية لمقررات الدروس، وبعضها اكتفى بالوصف والتصنيف، وبعضها اكتفى بالتأريخ للمرفق العام في المملكة.

بينما وكما سبق أن رأينا في بند أسئلة البحث هنالك زخم من الأسئلة حول إنشاء المصالح العامة لم يتطرق لها الدارسون ومنهم من تعرض لبعضها إجمالاً، وهذا ما يزيد من أهمية هذا البحث، في إطار الحاجة لمزيد من دراسة النظام الإداري للمملكة والسعي إلى تطويره.

لذلك رأينا أن موضوع استحداث المصالح العامة وترتيبها في المملكة يحتاج إلى مزيد من الاهتمام وإلى دراسة قانونية دقيقة. مما دعانا إلى العودة إليه فرأينا أن نفرغ له هذا البحث.

موضوع البحث

يتناول هذا البحث موضوع إنشاء وترتيب المصالح العامة في المملكة، وذلك بإجراء دراسة تحليلية للمواد الخاصة بالإنشاء والترتيب الواردة في النظام الأساسي للحكم، وأنظمة مجلس الوزراء المتعاقبة، ونظام مجلس الشورى، وكذلك قرار مجلس الوزراء بتفويض اللجنة العليا للإصلاح الإداري صلاحية اتخاذ الخطوات التمهيدية لإنشاء وترتيب المصالح العامة في المملكة، والأمر السامي الخاص بتشكيل اللجنة الوزارية للتنظيم الإداري.

منشورات معهد الإدارة العامة، الرياض، 1431هـ، الطبعة الأولى. وكذلك رسلان، أنور أحمد، القانون الإداري السعودي: تنظيم الإدارة العامة ونشاطها، منشورات معهد الإدارة العامة، الرياض، الطبعة الأولى، 1408هـ. وهيك، السيد خليل، القانون الإداري السعودي، منشورات جامعة الملك سعود، الرياض، 1414هـ، الطبعة الأولى.

وقد قسمت هذه الدراسة إلى عدة مباحث رئيسية هي على النحو التالي:

المبحث الأول: مفهوم إنشاء وترتيب المصالح العامة، والقواعد القانونية المنظمة

لها

المطلب الأول: مفهوم إنشاء وترتيب المصالح العامة

المطلب الثاني: التطور التاريخي لاختصاص إنشاء وترتيب المصالح العامة في

المملكة

المطلب الثالث: القواعد القانونية المنظمة لإنشاء وترتيب المصالح العامة في

المملكة

المبحث الثاني: المصالح العامة، ولجنة الإصلاح الإداري

المطلب الأول: المقصود بالمصالح العامة

المطلب الثاني: لجنة الإصلاح الإداري

المبحث الثالث: إنشاء وترتيب المصالح العامة بعد إنشاء مجلس الشورى

أولاً: الإنشاء والترتيب قبل عام 1412 هـ (1992)

ثانياً: الإنشاء والترتيب بعد عام 1412 هـ (1992)

الخاتمة

المبحث الأول: مفهوم إنشاء وترتيب المصالح العامة والقواعد القانونية

المنظمة لها

من البدهي أن نبدأ هذه الدراسة بالتعرض لمفهوم إنشاء وترتيب المصالح العامة وذلك كتوطئة تمهيدية للموضوع. ثم ننتقل بعد ذلك إلى استعراض التطور التاريخي لاختصاص إنشاء وترتيب المصالح العامة. وأخيراً سنتطرق للقواعد القانونية المنظمة لإنشاء وترتيب المصالح العامة في المملكة.

وعلى ذلك ينقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب هي : المطلب الأول: عن مفهوم إنشاء وترتيب المصالح العامة. المطلب الثاني: التطور التاريخي لاختصاص إنشاء وترتيب المصالح العامة في المملكة. والمطلب الثالث: القواعد القانونية المنظمة لإنشاء وترتيب المصالح العامة في المملكة.

المطلب الأول: مفهوم إنشاء وترتيب المصالح العامة

ينقسم هذا المطلب إلى فرعين: يبحث الأول عن إنشاء المصالح العامة، والثاني عن ترتيبها.

الفرع الأول: إنشاء المصالح العامة

إنشاء جهاز إداري جديد يعني أن الحكومة رأت أن هناك حاجة عامة ظهرت، وأنها تحتاج إلى جهة إدارية لكي تقوم بإشباعها. فالحكومة قدرت أن هناك حاجة جماعية ملحة قد بلغت من الأهمية مبلغاً يقتضي تدخلها لكي توفرها للأفراد باستخدام وسائل القانون العام التي تنطوي على قدر كبير من المساس بحقوق

الأفراد، وحررياتهم، مما يستتبع إحاطة هذا الإنشاء بشيء من الضمانات للتأكد من أن هذا المساس له في واقع الأمر ما يبرره.⁵

والإنشاء قد يكون باستحداث شخصية اعتبارية جديدة لم تكن موجودة من قبل مثل إنشاء هيئات عامة، كإنشاء هيئة المساحة الجيولوجية السعودية،⁶ وقد يكون بتحويل شخصية اعتبارية خاصة لتصبح هيئة عامة.

وإنشاء جهاز إداري جديد يتطلب دراسته بدقة وتحديد مهامه والهدف من إنشائه، وكذلك تحديد الموارد المالية اللازمة له، وهيكله التنظيمي.

كان إنشاء المرافق العامة في فرنسا قبل صدور دستور عام 1958 من اختصاص السلطة التشريعية، حيث كانت تنشئ وتلغي المرافق العامة بقانون، لأن إنشاء المرافق العامة يتضمن مساساً بحقوق الأفراد وحررياتهم مما يتطلب توفير ضمانات معينة تلزم أن يكون الإنشاء بقانون، أو بناءً على قانون بحيث يضع أطراً عامة تصدر بقانون يرخص فيها للسلطة التنفيذية بإنشاء مرافق عامة وفقاً لها، كذلك فإن إنشاء المرافق العامة يتطلب نفقات معينة يلزم إدراجها في ميزانية الدولة التي تصدر من البرلمان، والتي يلزم موافقة عليها.⁷

وبعد صدور دستور عام 1958 لم تشر المادة 34 التي حددت صلاحيات البرلمان باختصاصه بإنشاء وإلغاء المرافق العامة وعليه أسندت تلك الاختصاصات للسلطة التنفيذية. وفي مصر أنطت المادة 44 من دستور عام 1923 بالملك صلاحية

⁵ حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر في 1957\3\3، المجموعة، السنة 11، ص 239، ورد في حسبو، عمرو أحمد، السلطة اللانحوية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص 112. انظر أيضاً جنينج، محمد رضا، القانون الإداري، مركز النشر الجامعي، تونس، الطبعة الثانية، 2008، ص 285.

⁶ قرار مجلس الوزراء رقم 115 وتاريخ 16 \ 7 \ 1420 هـ.

⁷ العجمي، حمدي محمد، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، منشورات معهد الإدارة العامة، الرياض، 1431 هـ، الطبعة الأولى، ص 223، انظر أيضاً: رسلان، أنور أحمد، القانون الإداري السعودي: تنظيم الإدارة العامة ونشاطها، منشورات معهد الإدارة العامة، الرياض، 1408 هـ، الطبعة الأولى، ص 290.

ترتيب المصالح العامة، ثم عدلت بدستور عام 1956 ثم بنص المادة 146 من دستور عام 1971، حيث "يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة"⁸. وفي الكويت أيضاً منحت السلطة التنفيذية صلاحية إنشاء وترتيب المصالح العامة، حيث نصت المادة 73 من الدستور الصادر عام 1962 على أن "يضع الأمير، بمراسيم، لوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والإدارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين"⁹.

وقد أوكل المشرع السعودي لمجلس الوزراء باعتباره السلطة التنفيذية صلاحية إنشاء وترتيب المصالح العامة في المملكة لأنه الأقدر على تلمس احتياجات تلك المصالح، وعلى اختيار الشكل الذي يلائمها، واختيار نوع النظام أو اللائحة التي تحكمها، ولأن إنشاء المرافق العامة يقتضي أن يترك للسلطة التنفيذية تنظيم المرافق، ووضع القواعد التي تسيّر عليها بعد إنشائها بحسب ما يتوفر لديها من الخبرة الفنية وحاجة العمل. فهي التي تقرر ما إذا كانت إدارة المرفق الجديد تتولاها الدولة بنفسها أو بواسطة غيرها من الهيئات العامة أو الخاصة. أو ما إذا كان أسلوب إدارة هذا المرفق العام هو الإدارة المباشرة عن طريق السلطة الإدارية أو أن يعهد به إلى القطاع الخاص.¹⁰

ومجلس الوزراء بدوره أخذ في اعتباره أمرين هامين: الأول أن مهام مجلس الوزراء المتمثلة في رسم السياسة الداخلية والخارجية والمالية والاقتصادية والتعليمية والدفاعية وجميع الشؤون العامة للدولة، وإشرافه على تنفيذها، قد لا تتيح له الوقت الكافي لبذل العناية اللازمة لإنشاء وتنظيم المصالح العامة في الدولة، والثاني أهمية إنشاء وتنظيم المصالح العامة، وتوفير الوقت الكافي،

⁸ رسلان، أنور أحمد، مرجع سابق، ص 290.

⁹ الفارسي، أحمد حمد، والحميدة، خليفة ثامر، القانون الإداري: نشاط لسلطة الإدارية، مطبوعات جامعة الكويت، 2009، ص 25.

¹⁰ د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة السادسة، 2007، ص 380.

والعناية اللازمة، والكفاءات البشرية، لدراسة كل ما يتعلق بالإنشاء والتعديل، لذا قرر أن يفرد لها لجنة عليا مستقلة هي لجنة الإصلاح الإداري، يرأسها الملك، وعضوية خمسة من أعضاء مجلس الوزراء تكون مهمتها الأساسية بحث كل ما يتعلق بهذه المصالح، واتخاذ ما تراه بشأنها.

وقد وردت صلاحية إنشاء وترتيب المصالح العامة في البند (2) من المادة (25) من نظام مجلس الوزراء لعام 1377هـ، حيث قررت أن للمجلس باعتباره السلطة التنفيذية إنشاء وترتيب المصالح العامة....¹¹، وقد وردت نفس العبارات في البند (2) من المادة (24) من نظام المجلس لعام 1414هـ (1994).

وبالنظر إلى المادة 25 المشار إليها نجد أنها فصلت بين كلمتي (إنشاء) و(ترتيب) المصالح العامة، وهذا يعني أن الإنشاء غير الترتيب، إذ يكون الإنشاء بولادة عمل مادي جديد، وتكوين شخصية لم تكن موجودة قبل ذلك، أما الترتيب فيعني إكمال أو تعديل أو تطوير عمل قائم سبق إنشائه. فالإنشاء يعني إنشاء جهاز إداري لم يكن موجوداً من قبل، أما الترتيب فيعني تنظيم جهاز إداري سبق إنشاؤه.

ويرى بعض الفقهاء أن ترتيب المصالح العامة يشمل الإنشاء والتنظيم، حيث ثار خلاف في الفقه المصري حول تفسير عبارة "ترتيب المصالح العامة" الواردة في دساتير 1923، و1956 إذ لم تنص صراحة على إنشاء المصالح العامة، وإنما على ترتيبها. فرأى فريق أن الترتيب يشمل إنشاءها وتنظيمها وإلغائها، وذهب فريق إلى أن الترتيب يقتصر على التنظيم دون الإنشاء أو الإلغاء، وقد أنهى دستور عام 1971 هذا الخلاف حينما قرر أن يصدر رئيس الجمهورية القرارات

¹¹ نظام مجلس الوزراء لعام 1377 هـ، المادة 25 \ 2.

اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق العامة.¹² أما في الكويت فقد رأى بعض الفقهاء هناك أن نص المادة 73 من الدستور الكويتي يعني أن ترتيب المصالح العامة يشمل الإنشاء والتنظيم والإلغاء.¹³

وسبب اختلاف رأي الفقهاء في مصر حول شمول الإنشاء لتنظيم المرفق العام يعود إلى أن المادة الدستورية المنظمة لترتيب المصالح العامة هناك لم تشر إلى إنشاء أو إنشاء المصالح العامة وإنما أشارت فقط إلى (ترتيبها) مما جعل الرأي يختلف حول تفسير تلك المادة. أما في المملكة فإن النص في نظامي مجلس الوزراء فرّق بين الإنشاء والترتيب، ولذا لا يمكن انطباق التفسير السابق على الوضع في المملكة.

ولم يحدد أي من نظامي مجلس الوزراء الأداة النظامية، أو الوسيلة القانونية التي يصدر بها إنشاء أو ترتيب الأجهزة الإدارية هل هي بمرسوم أو أمر ملكي أم قرار من مجلس الوزراء على ما سنبحثه في المطلب الثالث من هذا المبحث.

وتفترض كلمة (إنشاء) أن يتم اتخاذ الإجراءات اللازمة لخلق جهاز إداري جديد لم يكن موجوداً سابقاً، وهذا قد يقتضي صدور قرار يتضمن فقط إنشاء الجهاز الإداري مثل إنشاء الهيئة العامة للغذاء والدواء بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (1) وتاريخ 1424/1/7 هـ (2004)؛ كهيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية وترتبط

¹² انظر الطماوي سليمان ، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة، 2007، ص. 347. ونفس الرأي تبناه الدكتور السيد صبري في مؤلفه مبادئ القانون الدستوري، وكذلك الدكتور حسن، عبدالفتاح ، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، 1968، ص 340.

¹³ انظر الدكتور الجمل، يحيى، النظام الدستوري في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، 1970، ص 351. والدكتور الطيباني، عادل، النظام الدستوري في الكويت، الطبعة الخامسة، 2009، ص 601، والدكتور المقاطع، محمد عبدالمحسن، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية، بدون دار نشر، الطبعة الثانية، 2008، ص 279. والدكتور الصالح، عثمان عبدالملك، السلطة اللانحوية للإدارة في الكويت والفقهاء المقارن، ملحق مجلة الحقوق الكويتية، الطبعة الأولى، 1977، ص. 45. الفياض، د. إبراهيم طه ، القانون الإداري... نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن، الناشر: مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، 2008. حسن، عبدالفتاح، لوائح ترتيب المصالح والإدارات العامة، مجلة القضاء والقانون، السنة الثالثة، العدد الأول 1972، صادرة عن المكتب الفني في محكمة الاستئناف العليا في وزارة العدل بدولة الكويت. ص. 7.

مباشرة برئيس مجلس الوزراء، وبعد قرار الإنشاء بحث موضوع مشروع نظام الهيئة في مجلس الشورى، وصدر بعد ذلك¹⁴.

وقد يتضمن الإنشاء أن يصدر قرار يتضمن مشروع نظام أو لائحة (وليس قرار إنشاء) يبين أهداف هذا الجهاز، ونوعه، هل هو وزارة أم مؤسسة عامة. مثلما تم عند إنشاء هيئة السوق المالية، التي نشأت بعد صدور "نظام السوق المالية" الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/30) وتاريخ 1424/6/2 هـ (2004).

وقد يكون الإنشاء بتحويل إدارة معينة إلى مرفق عام مستقل مثلما حدث عندما تم تحويل الإدارة المركزية للمساحة بوزارة الدفاع والطيران إلى هيئة تسمى الهيئة العامة للمساحة¹⁵.

وإنشاء أي جهاز إداري جديد أمر تقتضيه المصلحة العامة، ودواعي إشباع الحاجات العامة. فإذا رأت اللجنة العليا للإصلاح الإداري إنشاءً يتعلق بمجموعة من قطاعات الدولة وأجهزتها فإنها تتخذ قرارها ويكون نافذاً بمقتضى إصداره إلا إذا رأت اللجنة ضرورة عرض الأمر على مجلس الوزراء لإحاطته بالقرار، أما إذا كان الإنشاء يمس وزارة أو مصلحة حكومية معينة بذاتها فإن اللجنة ملزمة بأخذ رأي الوزير أو رئيس الجهة الحكومية ثم بعد ذلك تصدر قرارها بما تراه محققاً للمصلحة العامة¹⁶.

فَاللجنة العليا للإصلاح الإداري فوضت بصلاحيات مجلس الوزراء الخاصة بإنشاء وترتيب المصالح العامة، واعتبرت هذه قاعدة عامة استمرت في النفاذ حتى بعد

¹⁴ تم إنشاء الهيئة العامة للغذاء والدواء على مرحلتين: الأولى بصدور قرار من مجلس الوزراء في عام 1424 هـ (2004) بالموافقة على إنشاء الهيئة كشخص معنوي عام، له ميزانية مستقلة، ويرتبط برئيس مجلس الوزراء؛ ولكن لم يُفعل هذا القرار إلا بعد صدور نظام الهيئة بالمرسوم الملكي رقم م / 6 وتاريخ 1428\1\25 هـ (2008).

¹⁵ تنظيم الهيئة العامة للمساحة، قرار مجلس الوزراء رقم 8 وتاريخ 14 \ 7 \ 1427 هـ.

¹⁶ قرار مجلس الوزراء رقم 520 في 1383 \ 7 \ 5 في 17702 هـ المبلغ بالتعميم رقم 17702 وتاريخ 1383\7\8 هـ.

إلغاء نظام مجلس الوزراء لعام 1377هـ (1957) وحل محله نظام مجلس الوزراء لعام 1414هـ (1994).

وقد يتم الإنشاء بناء على توصية من مجلس الشورى اقترحه بمناسبة مناقشة التقرير السنوي لجهة حكومية، فمثلا أوصت بمناسبة مناقشة التقرير السنوي لوزارة النقل للعام المالي 1427/1426هـ بقرارها رقم 79/126 وتاريخه 1429/3/2هـ بإنشاء هيئة عامة للطرق.¹⁷ وكذلك قرار مجلس الشورى رقم 7/8 وتاريخ 1422/4/5هـ، وقراره رقم 35/59 وتاريخ 1424/8/10هـ بشأن التقرير السنوي للصندوق للعام المالي 1420/1419هـ، المتضمنة دراسة إنشاء هيئة عامة مستقلة متخصصة لتمويل وضمان الصادرات.¹⁸

وقد يتم الإنشاء بناء على اقتراح مقدم من أعضاء مجلس الشورى لاستحداث جهاز إداري جديد، ويكون ذلك باقتراح نظام لهذا الجهاز ودراسته في المجلس مثلما حدث عندما أقر مجلس الشورى مشروع نظام الهيئة العليا للإسكان والتنمية العقارية المقدم من لجنة المياه والمرافق والخدمات العامة بالمجلس،¹⁹ حيث بدأ المشروع باقتراح نظام جديد بإنشاء هيئة عليا للإسكان والتنمية العقارية تكون مسؤولة عن قطاع الإسكان والعقار في المملكة لتكون مختصة بقضايا الإسكان والعقار وتنميته وتطويره، مقدم من أحد أعضاء المجلس استناداً إلى أن آلية عمل المجلس وحسب المادة الثالثة والعشرون من نظام مجلس الشورى تمكن أي عضو من تقديم اقتراح نظام جديد أو تعديل نظام نافذ، حيث أحيل مشروع النظام إلى لجنة المياه والمرافق والخدمات العامة ونظرت له من ناحية الملاءمة ووافقت على دراسته، ورفعته للمجلس الذي أكد ملاءمته وإعادته إلى لجنة المياه لأخذ

¹⁷ موقع مجلس الشورى <http://www.shura.gov.sa> قرارات المجلس في السنة الثالثة من دورته الرابعة 1429.

¹⁸ موقع مجلس الشورى <http://www.shura.gov.sa> قرارات المجلس في السنة الثالثة من دورته الثالثة لعام 1424هـ.

¹⁹ جريدة الوطن الاثنين 20 ربيع الآخر 1428هـ الموافق 7 مايو 2007م، السنة السابعة، العدد (2411).

رأي الجهات المختصة، وناقشت المقترح مع تلك الجهات وعدلت بعض موادها وأعادته للمجلس الذي ناقشه، واستمعت اللجنة لمداخلات الأعضاء وردت عليها، وبعد استيفاء كل ذلك صوت عليه المجلس بالموافقة. وصدر مرسوم ملكي بنظام الهيئة نص في المادة الأولى على أن تنشأ بموجب هذا التنظيم هيئة حكومية تسمى "الهيئة العليا للإسكان والتنمية العقارية" تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري لتحقيق أغراضها.²⁰

وعلى الرغم من أن سلطة إنشاء وترتيب المصالح العامة يختص بها مجلس الوزراء وفقاً للمادة الرابعة والعشرون من نظامه، وفوض هذه الصلاحية للجنة العليا للإصلاح الإداري إلا أن هناك جهات إدارية يتم إنشاءها، وتنظيمها بدون أخذ رأي مجلس الوزراء، أو لجنة الإصلاح الإداري، لأن هناك نصوصاً نظامية استتنت هذه المصالح من التبعية لمجلس الوزراء في هذا الخصوص، ومن ذلك إنشاء كليات التعليم العالي، وإعادة هيكلتها وتنظيمها، إذ إن نظام مجلس التعليم العالي أناط بالمجلس صلاحية إنشاء الكليات والمعاهد، والأقسام العلمية، ومراكز البحوث، ودمج بعضها مع بعض، وإلغاء ما يقتضي الأمر إلغاؤه منها.²¹

بناءً على المادة الخامسة والخمسون من النظام الأساسي للحكم للملك بصفته رئيس الدولة أن يصدر أمراً ملكياً بإنشاء مصلحة عامة، بدون الرجوع إلى اللجنة الوزارية، أو اللجنة العليا للإصلاح الإداري، أو حتى مجلس الوزراء كما حدث عندما أمر الملك بتشكيل لجنة²² لدراسة موضوع الاحتياجات الوطنية الحالية والمستقبلية من الكهرباء والماء، ومدى مساهمة الطاقة الذرية في ذلك، وضرورة

²⁰ الهيئة العليا للإسكان والتنمية العقارية، التنظيم رقم 275 وتاريخ 28 \ 8 \ 1428 هـ.

²¹ نظام مجلس التعليم العالي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م\8 وتاريخ 1414\6\4 هـ، المادة 4\15.

²² شكلت اللجنة بالأمر السامي رقم 8894 \ م ب وتاريخ 1 \ 11 \ 1430 هـ برئاسة وزير الخارجية، وعضوية وزير المياه والكهرباء، ووزير الصحة، والجهات المعنية.

إنشاء هيئة علمية متخصصة تعنى بوضع وتنفيذ السياسة الوطنية للطاقة الذرية، والمتجددة، فأصدر الملك أمراً ملكياً برقم أ 35 \ 1 \ 3 وتاريخ 5 \ 3 \ 1431 هـ (2010) بإنشاء مدينة علمية تسمى (مدينة الملك عبدالله للطاقة الذرية والمتجددة).

ثانياً: ترتيب المصالح العامة

أما كلمة (ترتيب) فتشير إلى إعادة النظر في وضع الجهاز الإداري القائم، واتخاذ إجراءات أو خطوات معينة لتطويره، ووضع القواعد التنظيمية التي تبين هيكله، وتكوينه، ونوعه، وطريقة إدارته. فكلمة "ترتيب" بمعناها اللغوي لا تدل على معنى الإنشاء، لأن الترتيب ينص بداهة على شيء موجود من قبل، ويفترض وجوده من الأصل، حيث لا يقع الترتيب على معدوم.²³

وترتيب الجهاز الحكومي يعني إعادة تنظيمه، بحيث يتغير جزء من شخصيته، أو ملامحه، فيكون بعد قرار التنظيم مختلفاً عن وضعه قبل ترتيبه. والتنظيم يأخذ أشكالاً عديدة، قد يكون بتحويل الجهاز الإداري من مصلحة أو وكالة إلى مؤسسة عامة مثل تحويل الإذاعة والتلفزيون، ووكالة الأنباء السعودية إلى مؤسستين عامتين.²⁴ وتحويل مصلحة معاشات التقاعد إلى مؤسسة عامة.²⁵ وقد يكون الترتيب بدمج جهاز إداري مع جهاز آخر، كما حصل بصدور أمر ملكي بإلغاء وزارة الصناعة والكهرباء، وإضافة الكهرباء إلى وزارة المياه،²⁶ أو بسلم جزء

²³ حسبو، عمرو أحمد، مرجع سابق، ص 116.

²⁴ قرار مجلس الوزراء رقم 141 وتاريخ 28 \ 5 \ 1424 هـ، وقرار مجلس الشورى رقم 35 \ 40 \ 27 \ 8 \ 1425 هـ.

²⁵ قرار مجلس الوزراء رقم (3) وتاريخ 13 \ 1 \ 1425 هـ.

²⁶ الأمر الملكي رقم أ 2 \ 28 \ 2 \ 1424 هـ. البند أولاً \ 4.

منه وإضافته إلى جهاز آخر، كما حصل عندما تضمن الأمر الملكي الكريم رقم أ/2 الصادر بتاريخ 1424/2/28 هـ (2004) نقل نشاط الصناعة من وزارة الصناعة والكهرباء إلى وزارة التجارة وتعديل اسمها إلى وزارة التجارة والصناعة، وذلك للترابط القوي بين نشاطي التجارة والصناعة. الأمر نفسه ينطبق على قرار مجلس الوزراء رقم (27) وتاريخ 1425/2/1 هـ (2005) المتضمن فصل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية إلى وزارتين مستقلتين الأولى للعمل والثانية للشؤون الاجتماعية، وإنهاء عمل مجلس القوى العاملة ونقل اختصاصاته وصلاحياته إلى وزارة العمل، وبمعنى شامل أن يترك للحكومة صلاحيات واسعة في مجال التنظيم الإداري.²⁷

وفي عام 1424 هـ (2004) أيضاً تم تنظيم أعمال هيئة الخبراء بمجلس الوزراء حيث تم إنشاء شعبة للترجمة في الهيئة.

بالإضافة إلى سلطة لجنة الإصلاح الإداري في ترتيب الأجهزة الإدارية، يجوز للوزير أو رئيس الدائرة المستقلة أن ينظم الشؤون الداخلية لوزارته أو إدارته ليضمن حسن سير العمل بها،²⁸ وهذا أمر طبيعي، إذ إن مجلس الوزراء يضع القواعد العامة لهذا التنظيم، وللوزير تنفيذ ما يتعلق بهذا التنظيم بحيث يضمن استمرار تنفيذ أهداف إنشاء ذلك الجهاز، وهذا أمر منطقي تمليه ضرورات الإدارة، وضرورة ضمان انتظام سير العمل بها، بشرط ألا تخالف الترتيبات التي يضعها الوزير أو رئيس الدائرة المستقلة لتنظيم جهازه الإداري الترتيبات التي وضعها مجلس الوزراء، بل يلزم التقيد بهذه الترتيبات، وأن يعمل الوزير في

²⁷ د. عبدالفتاح حسن، مرجع سابق، ص. 13.

²⁸ نظام مجلس الوزراء لعام 1414 هـ، المادة 10.

ضوئها. إذ أن مباشرة اختصاصات الوزير يجب أن تكون في إطار السياسة العامة للوزارة التي يرسمها ويحددها مجلس الوزراء باعتباره الهيئة التنفيذية العليا في الدولة.²⁹

ثالثاً: إلغاء المصالح العامة

كما أن الإنشاء يؤدي إلى ميلاد جهاز حكومي جديد، يقوم بالإلغاء بإنهاء وجود جهاز حكومي قائم. والإلغاء قد يكون بإنهاء نشاط مصلحة عامة سبق إنشاؤها مثل إلغاء وزارة الأشغال العامة والإسكان، وقد يكون بدمج جهة إدارية في جهة إدارية أخرى بحيث يلغى الجهاز ولكن يبقى النشاط قائماً بحيث يتم تكوين جهاز إداري جديد يتضمن ذلك النشاط، ولكن يختلف في خصائصه وأهدافه عن الجهاز السابق، وقد يكون بتنازل الدولة عن ملكيتها في مشروع من المشاريع العامة إلى المواطنين ليقوموا نيابة عنها بإدارة هذا المشروع، مثل تنازل الحكومة عن وكالة التشغيل والصيانة التابعة لوزارة البرق والبريد والهاتف، وخصخصتها لتصبح شركة خاصة تملك الدولة جزءاً من رأس مالها.³⁰

وإلغاء المرافق العامة يعود إلى سلطة الإدارة التقديرية فلا يستطيع أحد إجبار الإدارة على إلغاء مرفق عام مهما كانت الأسباب الدافعة إلى إلغائه إذ هي وحدها التي تقدر المنفعة العامة التي يهدف المرفق إلى تقديمها وبالتالي تملك اتخاذ القرار بإلغاء هذا المرفق إذا قدرت أن وجوده لم يعد ضرورياً، أو إذا رأت الدولة أن الحاجة العامة التي يسعى المرفق إلى إشباعها يمكن إشباعها بوسيلة أخرى

²⁹ الدبس، د. عصام علي، السلطة التنفيذية: الكتاب الرابع من سلسلة النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 1432هـ، ص 706؟

³⁰ صدر نظام الاتصالات بالمرسوم الملكي رقم م \ 12 وتاريخ 12 \ 13 \ 1422هـ.

غير المرفق العام،³¹ أو أن يقوم الأفراد بتوفير هذه الحاجات عن طريق مشروعاتهم الخاصة، أو عن طريق تحويل المرفق العام إلى خاص عندما تلجأ الحكومة إلى خصخصة بعض المرافق العامة.

والمادتان 24 و 25 من نظامي مجلس الوزراء لعامي 1377هـ (1957) و 1414هـ (1994) لم تبينا الجهة المختصة بإلغاء المصالح العامة، ويتبين لنا أن القاعدة في المملكة أن من يملك الإنشاء هو من يملك صلاحية إلغاء المصالح العامة، وأن الإلغاء يكون بنفس الأداة القانونية التي صدر بها الإنشاء أو بأداة أعلى منها، فيلغى بمرسوم إذا صدر الإنشاء بمرسوم، ويلغى بقرار من مجلس الوزراء إذا كان الإنشاء بتنظيم، وهكذا. وبالمقرنة ففي فرنسا إذا تم إنشاء المرفق بمرسوم من الحكومة أي مجلس الوزراء فيكون إلغاؤه أيضاً بمرسوم حكومي.³²

المطلب الثاني: التطور التاريخي لاختصاص إنشاء وترتيب المصالح العامة

في المملكة

كان لاحتكاك مكة المكرمة بالثقافات الخارجية المختلفة بعد ضمها إلى ملك السلطان عبدالعزيز عام 1343هـ (1923) تأثيراً واضحاً في تطور الإدارة في السلطنة الفتية، فاستفاد السلطان عبدالعزيز من الوضع القائم آنذاك ورغب في إشراك أهل مكة في إدارة أمورهم فأنشأ المجلس الأهلي في مكة المكرمة،³³ وبالنظر إلى صلاحيات هذا المجلس نجد البذور الأولى لترتيب وإنشاء المصالح

³¹ فهمي، د. مصطفى أبو زيد، الوسيط في القانون الإداري، الناشر دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005، ص 302.

³² عبدالوهاب، محمد رفعت، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005، ص 281.

³³ الجريدة الرسمية (أم القرى)، العدد 3، في 1343\5\29 هـ. استمر هذا المجلس ستة أشهر ثم رأى الملك حله وإنشاء مجلس جديد يضم ممثلاً عن كل حي من أحياء مكة وممثلين عن العلماء، وممثلاً عن التجار، انظر محمد توفيق صادق، تطور الحكم والإدارة في المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، الرياض، 1385 هـ، ص 28.

العامة، وإن كانت تخص مكة المكرمة فقط إلا أنها تعطي فكرة موجزة عن بدايات ترتيب المصالح العامة، إذ حُدثت صلاحيات المجلس الأهلي بما يلي:

1. تنظيم أمور البلدية ووضع لوائح صالحة لها تمكنها من القيام بواجباتها في خدمة البلد والنظر في موازنة دخلها وخرجها، وكذلك النظر في المسائل الصحية والوسائل اللازمة لذلك.

2. النظر في المحاكم الشرعية وترتيبها بصورة تضمن توزيع العدل ...

3. تدقيق مسائل الأوقاف والنظر في أبواب الصرف الشرعية.

4. النظر في حفظ الأمن داخل البلد وترتيب الشرطة اللازمة لذلك.³⁴

فالمجلس الأهلي هو المختص بترتيب المصالح العامة القائمة آنذاك ووضع لوائحها، وتحديد مهامها، ولم تكن الوزارات قد نشأت بعد، لذا اقتصر الأمر على أمور الأمن العام والبلدية والمحاكم والأوقاف.

وبعد أن استتب الأمر في الحجاز ومبايعة الأهالي للسلطان عبدالعزيز ملكاً على الحجاز عام 1344هـ³⁵ (1924) أمر بتشكيل هيئة تأسيسية إحدى مهامها وضع تشكيلات الحكومة،³⁶ فرفعت للملك مقترحاً بالتعليمات الأساسية للمملكة الحجازية وصدرت الموافقة السامية على هذه التعليمات في 1345\2\21هـ³⁷ (1925) وقد تضمنت قواعد النظام الأساسي للحكم، وقسمت إلى تسعة أقسام، القسم الثاني اختص بإدارة الدولة وتحديد اختصاصات الأجهزة الإدارية الرئيسية مثل الأمن العام والصحة والتعليم والمالية والجمارك والتجارة والصناعة، وقد ربطت جميعها

³⁴ محمد توفيق صادق، مرجع سابق، ص 29.

³⁵ أم القرى، العدد رقم 55 وتاريخ 1344\6\30هـ.

³⁶ صادق، محمد توفيق، مرجع سابق، ص 29.

³⁷ أم القرى، العدد رقم 90 وتاريخ 1345\2\25هـ، والعدد رقم 91 وتاريخ 1345\3\3هـ. انظر تطور الحكم والإدارة في المملكة لمحمد صادق ص 31-40 لمزيد من التفصيل.

بالنائب العام. والقسم الرابع بالمجالس ومنها إنشاء مجلس للشورى يتكون من النائب العام ومستشاريه وستة أشخاص يعينهم الملك لمدة سنة.³⁸

كانت المصالح العامة تحت إشراف النائب العام الأمير فيصل، وكانت الأمور العسكرية، والمسائل الخارجية تخضع للإشراف المباشر للملك.

وبالنظر إلى التطور الإداري للمملكة الفتية نجد أنها خضعت لتغيرات كثيرة ومتلاحقة منذ ضم مكة المكرمة إلى ملك السلطان عبدالعزيز، رحمه الله، وهذا أمر طبيعي تقتضيه ظروف التأسيس، وثبتت الملك، والاستفادة من تجارب الآخرين، لذا نجد أن المجلس الأهلي سُكّل في مكة المكرمة، ثم أعيد تشكيله بعد ستة أشهر، ثم سُكّلت الهيئة التأسيسية لوضع تشكيلات الحكومة، وأثناء ممارستها لعملها أصدر الملك بلاغاً لانتخاب مجالس استشارية، ثم صدرت تشكيلات الحكومة ومن ضمنها مجلس الشورى، وتم تشكيله ثم أعيد التشكيل بعد ثمانية أشهر ليضم شرائح لم تكن ممثلة في المجلس الأول. هذه التطورات المتلاحقة والتغيرات المستمرة في فترات وجيزة تعكس صورة واقعية للتطور الإداري المتسارع الذي وصلت إليه مكة المكرمة خصوصاً والحجاز عموماً آنذاك، بعكس الأمر في نجد أو عسير أو الأحساء، إذ لم تجر أي تغييرات أساسية، وكل ما هنالك أنه قد تم تعيين حاكم عام لكل منها، وقد كان الحكام يمثلون المرجع النهائي، ولربما المرجع الأول والأخير في مختلف الأمور في الإقليم.³⁹

إنشاء "لجنة التفتيش والإصلاح" كانت هي البداية الحقيقية لترتيب وتنظيم المصالح العامة، حيث شكّل الملك لجنة مؤلفة من سبعة أعضاء وسكرتير مهمتها دراسة الجهاز الإداري والتعرف على مواطن الضعف فيه وتقديم الاقتراحات

³⁸ التعليمات الأساسية، المواد 9-12 .

³⁹ عساف، عبدالمعطي، التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية، دار العلوم، 1403 هـ، ص 65.

والتوصيات اللازمة لتحسينه⁴⁰ وقد تقدمت اللجنة بعدة توصيات اعتمدها الملك، منها وضع نظام لمجلس الشورى،⁴¹ وتأليف مجلس للمعارف العامة مهمته الإشراف على شؤون التعليم ووضع الأنظمة الخاصة به، ونظام دائرة البلدية، وتأليف مجلس إدارة لعين زبيدة، ومجلس تنفيذي لمساعدة النائب العام.⁴²

أيضاً رأت لجنة التفتيش والإصلاح أن يتم تطوير الوضع القائم للمصالح الحكومية وزيادة صلاحياتها فتم تحويل مديرية المالية إلى وكالة المالية،⁴³ وإنشاء مصلحة خفر السواحل، وتحويل مديرية الشؤون الخارجية إلى وزارة،⁴⁴ وبعد عام تقريباً (1350هـ) (1930) صدر نظام مجلس الوكلاء الذي كان صورة مصغرة لمجلس الوزراء، إذ كان رئيس مجلس الوكلاء هو المرجع لجميع دوائر الحكومة⁴⁵، ورغم أهمية هذا المجلس إلا أن سلطاته اقتصرت على الحجاز فقط، وقد استمر يمارس أعماله نحو ثلاث وعشرين سنة إلى أن تم تشكيل مجلس الوزراء.⁴⁶

وتم خلال العقد الأخير من حكم الملك عبدالعزيز رفع سبع مديريات حكومية كانت في الأصل تابعة لوزارة المالية إلى وزارات انضمت إلى الوزارات التي كانت قائمة آنذاك وهي وزارة المالية التي تأسست عام 1351هـ (1931)، ووزارة الدفاع التي تأسست عام 1362هـ (1942)، ووزارة الخارجية التي تأسست عام 1349هـ (1929).⁴⁷

⁴⁰ صادق، محمد توفيق، مرجع سابق، ص 34.

⁴¹ نشر في أم القرى، العدد رقم 134 وتاريخ 1346\1\8هـ.

⁴² صادق، محمد توفيق، مرجع سابق، ص 35.
⁴³ نشر في أم القرى، العدد رقم 139 وتاريخ 1346\2\14هـ.

⁴⁴ نشر في أم القرى، العدد رقم 195 وتاريخ 1347\4\7هـ.

⁴⁵ نظام مجلس الوكلاء الصادر بتاريخ 1350\8\19 هـ، المواد 7-8.

⁴⁶ صادق، محمد توفيق، مرجع سابق، ص 47.

⁴⁷ الخضيرى، محمد بن سليمان، جذور الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية ودور الملك عبدالعزيز في تطويرها، الجمعية التاريخية السعودية، الإصدار السابع، 1421هـ، ص 59.

بعد أن كثر عدد الوزارات كان لابد من إنشاء مجلس لها، فتم تأسيس أول مجلس للوزراء في 1 صفر 1373 هـ⁴⁸ ولم يتضمن نصاً صريحاً يحدد كيفية إنشاء وتنظيم الجهات الإدارية في المملكة، غير أن المادة السادسة منه وضعت اللبنة الأولى لإشراف مجلس الوزراء على هذه الجهات حيث نصت على أن "يوضع من قبل ولي عهدنا لكل وزارة من الوزارات نظام يبين فيه حدود صلاحيات وواجبات تلك الوزارة وتشكيلاتها الواجب عليها عرضها على مجلس الوزراء للنظر واتخاذ القرارات فيها".

بعد خمسة أشهر من صدور نظام المجلس صدر أمر ملكي في 12 \ 7 \ 1373 هـ بتعديله⁴⁹ تضمن إشارة موجزة في البند أولاً من المادة الثامنة عشرة المتضمنة تحديد اختصاصات رئاسة مجلس الوزراء حيث نصت أن للرئاسة "الإشراف على مجلس الوزراء والوزارات والمصالح العامة".

وبعد أربع سنوات (1377هـ) (1957) أصدر الملك مرسوماً ملكياً⁵⁰ تضمن نظاماً جديداً لمجلس الوزراء تم تقسيمه إلى عشرة أبواب أحدها (الشؤون التنفيذية) تضمنت في البند (2) من المادة (25) أن للمجلس باعتباره السلطة التنفيذية إنشاء وترتيب المصالح العامة....⁵¹

ونظراً للتطورات الإدارية المتلاحقة في المملكة، واستعانة الحكومة بمساعدة الأمم المتحدة، والبنك الدولي للإنشاء والتعمير - كما سنبينه لاحقاً - لإعادة تشكيل الوضع الإداري والاقتصادي في المملكة، واقترح مؤسسة فورد لتشكيل لجنة

⁴⁸ صدر بالمرسوم الملكي رقم 5 \ 19 \ 4288 وتاريخ 1 صفر الخير 1373 هـ، ونشر النظام في جريدة أم القرى، العدد رقم 1485 وتاريخ 8 \ 2 \ 1373 هـ.

⁴⁹ نشر في أم القرى العدد 1508 وتاريخ 21 \ 7 \ 1373 هـ.

⁵⁰ المرسوم الملكي رقم 38 وتاريخ 22 شوال 1377 هـ، ونشر في أم القرى، العدد 1717 وتاريخ 27 شوال 1377 هـ.

⁵¹ نظام مجلس الوزراء لعام 1377 هـ، المادة 25 \ 2.

عليها للإصلاح الإداري،⁵² فقد أنشئت لجنة خاصة لتطوير الإدارة الحكومية في المملكة أطلق عليها "اللجنة العليا للإصلاح الإداري" بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (520) وتاريخ 1383/7/5 هـ (1962) الذي فوضها بإنشاء المصالح العامة وترتيبها، ومن ضمن صلاحياتها:

1- اتخاذ جميع الإجراءات التي تحقق إصلاح الجهاز الإداري الحكومي، أو التي من شأنها تسهيل تحقيق هذا الإصلاح.

2- ممارسة اختصاص مجلس الوزراء المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة (25) من نظام المجلس فيما يتعلق بإنشاء وترتيب المصالح العامة.

ومنذ إنشائها في 1383/7/5 هـ (1962) قامت اللجنة العليا للإصلاح الإداري بدور بارز وحيوي في اقتراح إنشاء وترتيب المصالح العامة وتطوير الأداء في الأجهزة الحكومية والرفع من كفاءتها وفعاليتها في تحقيق أهدافها.

وبعد تشكيل مجلس الشورى عام 1412 هـ (1992) أصبح هناك بعض التداخل بين اختصاصاته في إصدار الأنظمة واللوائح باعتباره السلطة التنظيمية المسؤولة عن دراسة الأنظمة واللوائح حتى لو كانت تتعلق بوزارات أو مصالح عامة، وبين اختصاصات مجلس الوزراء في إنشاء وترتيب المصالح العامة والتي أكدتها

⁵² موسى، صافي إمام، تجربة المملكة العربية السعودية في الإصلاح الإداري وإعادة التنظيم، الناشر دار العلوم، الرياض، 1405 هـ، ص 155. في عام (1380 هـ، 1960 م) طلبت الحكومة السعودية من لجنة التعاون الفني في الأمم المتحدة، إرسال خبير لدراسة الوضع الإداري في المملكة. واستجابت الهيئة، وقدم الخبير تقريره الذي تضمن توصياته بضرورة إعادة تنظيم الجهاز الإداري، وذلك بدمج الأجهزة المتشابهة، وتعديل أنظمة الرقابة المالية، ونظام الممثلين الماليين بوزارة المالية ونظام الخدمة المدنية، وتبسيط الإجراءات الحكومية خاصة ما يتعلق منها بمجالي المشتريات الحكومية والمستودعات، وإنشاء معهد للإدارة العامة لتدريب موظفي الدولة، وقد تم إنشاء المعهد بالمرسوم الملكي رقم (93) في شهر شوال 1380 هـ 1960 م، ثم طلبت المملكة من لجنة المساعدات الفنية في الأمم المتحدة مدحا بخبير دائم كمستشار للمعهد، فأرسلت الخبير الباكستاني (الكولونيل شاه) الذي كان رئيس مجلس الخدمة المدنية في باكستان، وقد عمل كمستشار للمعهد على حساب مؤسسة (فورد)؛ وأيد اقتراح مدير عام المعهد في (1383 هـ، 1963 م) تكوين لجنة للإصلاح الإداري؛ وذلك من أجل دراسة المشكلات التي تواجه الأجهزة الحكومية، واقتراح الحلول الممكنة لها، على أن يقوم بذلك فريق من مؤسسة (فورد). وتم بالفعل طلب المساعدة من مؤسسة (فورد) لتطوير الجهاز الإداري، وتمت الاستجابة لهذا الطلب، حيث تشكل بعد ذلك فريق من خبراء مؤسسة (فورد) برئاسة (الكولونيل شاه) الذي قام بدراسة الوضع الإداري في المملكة، واقتراح إعادة تنظيم شامل للجهاز الإداري السعودي. لمزيد من التفصيل ينظر هيجان، د. عبد الرحمن بن أحمد، تجربة المملكة العربية السعودية في مجال الإصلاح الإداري خلال مائة عام، الندوة الجامعية الكبرى (المحور الإداري)، ص 38-1، (1420 هـ/1999 م) الرياض، معهد الإدارة العامة.

المادة 24 \ 2 من نظام المجلس الأخير الصادر بالأمر الملكي رقم : أ / 13 في تاريخ :
3 ربيع أول 1414 هـ (1994) على ما سنبينه في المبحث الثالث.

وعند البحث عن المصدر التاريخي لنص إنشاء وترتيب المصالح العامة نجد أن مجلس الشورى السابق استفاد عند دراسته للأنظمة واللوائح من تجارب الدول الأخرى، وخاصة جمهورية مصر العربية، فنقل عدداً كبيراً من النصوص المعتمدة هناك ونقحها لتتناسب مع البيئة المحلية للمملكة، ومن يدقق النظر في نصوص مواد نظام مجلس الوزراء الصادر عام 1377 هـ يلاحظ التطور الكبير والفرق الشاسع بين نصوصه ونصوص النظامين الأول والثاني السابقين للمجلس نتيجة لتدخل مجلس الشورى، ولنقله كثيراً من نصوص النظام المصري. وبالنظر إلى نص الفقرة الثانية من المادة 25 من نظام عام 1377 هـ نجد أن صدرها نص على مايلي: "إنشاء وترتيب المصالح العامة" وبالنظر إلى المادة 54 من الدستور المصري المؤقت الصادر سنة 1958 نجد أيضاً أنها تنص على أن "يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة..." ، و المادة 54 مستمدة أصلاً من المادة 137 للدستور المصري لعام 1956، وهذه الأخيرة مأخوذة بدورها من المادة 44 من دستور سنة 1923، التي أخذت بدورها من النظام الدستوري الفرنسي لسنة 1875.⁵³

المطلب الثالث: القواعد القانونية المنظمة لإنشاء وترتيب المصالح العامة

في المملكة

⁵³ حسن، عبدالفتاح، لوائح ترتيب المصالح والإدارات العامة، مجلة القضاء والقانون، مرجع سابق، ص. 7.

منح نظام مجلس الوزراء لعام 1377 هـ مجلس الوزراء سلطة إنشاء وترتيب المصالح العامة باعتباره السلطة التنفيذية في المملكة. وبعد صدور النظام الأساسي للحكم في عام 1412 هـ أكد اختصاص مجلس الوزراء بهذه الصلاحية في المادة السادسة والخمسين حيث نصت على أن "الملك هو رئيس مجلس الوزراء، ويعاونه في أداء مهامه أعضاء مجلس الوزراء وذلك وفقاً لأحكام هذا النظام وغيره من الأنظمة، ويبين نظام مجلس الوزراء صلاحيات المجلس فيما يتعلق بالشؤون الداخلية والخارجية، وتنظيم الأجهزة الحكومية، والتنسيق بينها..."⁵⁴ وجاء نظام مجلس الوزراء لعام 1414 هـ موافقاً للمادة 56 من النظام الأساسي للحكم، حيث تضمنت في البند (2) من المادة (24) أن "للمجلس باعتباره السلطة التنفيذية إنشاء وترتيب المصالح العامة".

وهذا الاختصاص في الواقع أحد أهم اختصاصات السلطة التنفيذية، وعمادها الذي تعتمد عليه، لأن الوزارات والمصالح الحكومية هي وسيلة مجلس الوزراء لتنفيذ قراراته، سواء كانت قرارات تنظيمية أو تنفيذية. وهي نتاج احتياج السلطة التنفيذية إلى إنشاء أو تنظيم أحد المرافق القائمة، وبالتالي تقدر مدى الحاجة إلى إنشاء هيئة عامة جديدة، أو إلغائها، أو تنظيمها استجابة للمتغيرات ولمقتضيات الظروف.

ولم يحدد أي من نظامي مجلس الوزراء (العامي 1377 و 1414 هـ) الطريقة التي يلزم اتباعها لإنشاء أو ترتيب المصالح العامة، وهل يلزم صدور نظام أو لائحة أو قرار من المجلس، وهل يلزم أن تصدر بواسطة المجلس مباشرة أو تفويض من يراه للقيام نيابة عنه بذلك.

لم نجد خلال هذه الدراسة معايير منشورة تحدد متى يتم إنشاء المصالح العامة بمرسوم، أو بأمر ملكي، أو بقرار من مجلس الوزراء، وهذا خلل يجب تلافيه، إذ

⁵⁴ النظام الأساسي للحكم، الصادر بالمرسوم الملكي رقم أ 90 وتاريخ 27 \ 8 \ 1412 هـ، المادة 56.

يلزم أن يصدر مجلس الوزراء قواعد عامة تحدد بوضوح متى وكيف يتم إنشاء المصالح العامة في المملكة. وفي الواقع العملي فإن فريق الدراسة الذي تكونه أمانة اللجنة العليا للإصلاح الإداري، واللجنة الوزارية للتنظيم بعد ذلك تقترح عدة بدائل لشكل الجهاز الجديد، وتبعاً لذلك تقترح الوسيلة النظامية التي ترى أن يصدر بها، فهي تضع بدائل عديدة وتقتراح إيجابيات وسلبيات كل بديل، ويتم تسلسل إجراءات الإنشاء وفقاً لما بيناه سابقاً، واللجان الأخرى قد تأخذ بإحدى البدائل التي اقترحها فريق الدراسة، وقد يأخذ ببديل آخر، والشاهد أنه لا يوجد معيار محدد يتم اعتماده لتحديد شكل الجهاز، ولا أداة قانونية ثابتة يتم اختيارها ليصدر بها الجهاز الجديد، وإنما هي اجتهادات تنتهي برأي اللجنة الوزارية التي بدورها ترفعها للمقام السامي الذي قد يقترح شكل وأداة جديدين بخلاف اقتراح اللجنة الوزارية للتنظيم.

الأمر نفسه أخذت به بعض الدول العربية، ففي ليبيا مثلاً قبل ثورة عام 2011 يتم تنظيم المرافق العامة عادة بواسطة نفس الأداة المنشئة لها، إلا أن المشرع يفضل في كثير من الأحيان عدم الخوض في عملية تنظيم المرافق العامة لاتباعها بالطابع الفني البحت، تاركاً هذه المهمة إلى اللجنة الشعبية العامة تتولاها عن طريق لوائح تصدر عنها بالخصوص، يطلق عليها اللوائح التنظيمية، وهذا ما جرى عليه العمل في ليبيا.⁵⁵ وفي تونس لا يوجد نظام قانوني موحد تخضع له كافة المرافق العامة، بل تختلف باختلاف الأهداف المرسومة للمرفق، وهو ما يعرف بمبدأ تناسب الوسائل مع الأهداف. فلا يوجد نظام قانوني موحد لكافة المؤسسات العمومية، فطرق إنشائها تختلف سواء أكانت المؤسسة وطنية أو محلية، والقواعد المنظمة لسيرها تختلف سواء تعلق بمؤسسة ذات صبغة إدارية أو بمؤسسة غير إدارية.⁵⁶ وفي الكويت الأصل العام أن يكون إنشاء المرافق

⁵⁵ الحراري، محمد عبدالله، مرجع سابق، ص 285.

⁵⁶ جنيح، محمد رضا، مرجع سابق، ص 294 و ص 321.

العامة بمرسوم، حيث نصت المادة 73 من الدستور الكويتي على أن "يضع الأمير بمراسيم لوائح الضبط، واللوائح اللازمة لترتيب المصالح العامة بما لا يتعارض مع القوانين"، إلا أن المشرع اشترط في نصوص أخرى إنشاء بعض المرافق العامة بقانون مثل ما نصت عليه المادة 133 من الدستور فيما يخص المؤسسات العامة، والمادة 151 الخاصة بإنشاء ديوان المحاسبة.⁵⁷ وما عداها يكون للسلطة التنفيذية أن تصدر مراسيم في صورة لوائح تنظيمية بشأنها تنظيماً وإنشاءً وإلغاءً.⁵⁸

و باستعراض إنشاء بعض المصالح العامة نجد أنه لم يتم الاقتصار على وسيلة قانونية واحدة بل تم استخدام وسائل قانونية متعددة مثل المرسوم الملكي، والأمر الملكي، وقرار مجلس الوزراء لإنشاء مصالح حكومية. أما التعديل فإنه يعتمد في أغلب الأحيان على القرار السابق لإنشاء الجهة الإدارية فإذا كان نظاماً عدل بمرسوم ملكي، وإذا كان لائحة عدل بقرار من مجلس الوزراء.

فمثلاً تم إنشاء الهيئة السعودية للمواصفات والمقاييس والجودة بمقتضى المرسوم الملكي رقم م / 10 وتاريخ 1392/3/3هـ، وفي عام 1395 هـ تم إنشاء وزارة الشؤون البلدية والقروية بموجب الأمر الملكي رقم (أ/266) وتاريخ 1395/10/8 هـ، وتم إنشاء الهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض وفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم 717 في 1394/5/29-28هـ، وكذلك تم إنشاء تنظيم مؤسسة البريد السعودي بقرار مجلس الوزراء رقم 78 وتاريخ 1423\3\29هـ.

أما عن ترتيب المصالح العامة، ففي 1424/2/28هـ صدر الأمر الملكي رقم أ / 2 بنقل نشاط الاقتصاد من وزارة المالية إلى وزارة التخطيط، وتم تعديل مسمى وزارة المالية والاقتصاد الوطني إلى " وزارة المالية "، ومسمى وزارة التخطيط

⁵⁷ الطبباني، عادل، النظام الدستوري في الكويت : دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، 2009، ص 601-602.

⁵⁸ الصالح، عثمان عبدالملك، السلطة اللانحوية للإدارة في الكويت، مرجع سابق، ص 47.

إلى وزارة الاقتصاد والتخطيط، وكذلك صدر قرار مجلس الوزراء رقم 1333 وتاريخ 1421/6/6 هـ بتغيير مسمى مصلحة مياه المدينة المنورة إلى مصلحة المياه والصرف الصحي بمنطقة المدينة المنورة.

وترك الأمر مفتوحاً بعدم تحديد أداة نظامية معينة لإنشاء وترتيب المصالح العامة يعطي مجلس الوزراء مرونة كبيرة في اتخاذ ما يراه من الوسائل لإنشاء أو ترتيب المصالح العامة، غير أن هذه المرونة اصطدمت بنص البند الثاني من المادة الخامسة عشرة من نظام مجلس الشورى التي منحت ذلك المجلس صلاحية دراسة الأنظمة واللوائح، ويدخل من ضمنها - بصفة عامة - الأنظمة واللوائح الخاصة بتشكيل أو ترتيب الوزارات والجهات الحكومية الأخرى، وكذلك المادة 23 من نظام مجلس الشورى التي منحت مجلس الشورى صلاحية اقتراح أي نظام أو لائحة على ما سنبينه لاحقاً.

المبحث الثاني: المصالح العامة، ولجنة الإصلاح الإداري

سيتناول هذا المبحث بالتحليل المقصود بعبارة المصالح العامة التي وردت في نظام مجلس الوزراء، وكذلك في قرار اللجنة العليا للإصلاح الإداري الخاص بإنشاء وترتيب المصالح العامة، في مطلب أول، ثم سنستعرض الوسائل النظامية التي تصدر لإنشاء وتنظيم المصالح العامة في المملكة في مطلب ثان.

المطلب الأول: المقصود بالمصالح العامة

يظهر لنا من بحث المصطلحات التي تم استخدامها منذ البدايات الأولى لتأسيس المملكة أنه لا يوجد ضابط محدد يؤخذ به عند إطلاقها، وإنما اختلفت هذه

المصطلحات وتعددت بحسب الفترات التاريخية التي تمر بها، فالتعليمات الأساسية كررت عبارة "دوائر الحكومة" عند تفصيلها لمهام ديوان المحاسبات ومهام المفتشية العامة، واستخدم مجلس الشورى في الفقرة الأولى من المادة السادسة من نظامه الصادر في 1346\1\9 هـ عبارة (دوائر الحكومة)، أما نظام الوكلاء الصادر عام 1350 هـ⁵⁹ فقد أورد مصطلحي (الجهات) و(الدوائر) حيث نص في المادة السادسة عشرة على أن "رئيس المجلس هو المرجع الذي تراجعته الجهات التالية ... وعدد ثماني جهات منها المالية، والخارجية، ورئاسة القضاة"، ونصت المادة الثانية والعشرون على أن "تبلغ الدوائر عن هذا الترتيب ...". أما نظام مجلس الوزراء الأول الصادر في 1373\2\1 هـ فلم يستخدم إلا كلمة (الوزارات)، في حين أن نظام المجلس الثاني الصادر في 12\12\1373 هـ استخدم لأول مرة عبارة (المصالح العامة) في البند أولاً من المادة الثامنة عشرة من الباب الرابع المنظمة لاختصاصات مجلس الوزراء، حيث نصت على أن "لرئاسة مجلس الوزراء الإشراف على مجلس الوزراء، والوزارات، والمصالح العامة" ونفس المصطلح استخدم في نظام مجلس الوزراء الصادر عام 1377 هـ في أكثر من مادة منها المادة 25\2 التي نحن بصددنا والتي فوضت مجلس الوزراء بإنشاء وترتيب المصالح العامة. واستخدمت المادة السادسة والخمسون من النظام الأساسي للحكم مصطلح (الأجهزة الحكومية)، والمادة الثامنة والخمسون مصطلح (المصالح المستقلة)، والمادة الثانية والستون (مؤسسات الدولة)، والمادة الثامنة والسبعون عبارات (الأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة). أما نظام مجلس الوزراء لعام 1414 هـ فقد استخدم عدة عبارات منها (الوزارات والأجهزة الحكومية)، وكذلك مصطلح (المصالح العامة).

⁵⁹ صدر في جريدة أم القرى، العدد 370 في 1350\9\7 هـ.

هذه المصطلحات التي تم استخدامها في الأنظمة السعودية المختلفة مرادفة لبعض، وتؤدي نفس المعنى، إذ تنطبق عليها جميعا المبادئ العامة التي قررها الفقه الإداري لتنظم سير المرافق العامة كمبدأ قابلية المرافق العامة للتطور، ومبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد، أو مبدأ الاستمرارية، ومبدأ المساواة أمام المرافق العامة.⁶⁰

بصفة عامة لم يتفق الفقهاء على تعريف محدد للمرفق العام، فمنهم من أخذ المعيار الشكلي في تعريف المرفق العام فرأى أن المرفق العام يعني الجهة أو الهيئة التي تدير المرفق لتحقيق النفع العام. ومن الفقهاء من أخذ بالمعيار الموضوعي فلم ينظر إلى الجهة التي تدير المرفق بنفس المقدار الذي منحه للنشاط الذي تقوم به تلك الجهة. ومن الفقهاء من عرّف المرفق العام بدمج هذين الرأيين فاعتبر أن المرفق العام هو الهيئة التي تمارس نشاطاً يهدف إلى إشباع الحاجات العامة.⁶¹

ويتضح من المصطلحات السابقة أن المشرع السعودي أخذ بنوعي التنظيم الإداري، أي بالمركزية، المتمثلة في الوزارات و اللامركزية المرفقية أو المصلحية والمتمثلة في المؤسسات والهيئات العامة، إذ منذ البواكير الأولى لتنظيم الإدارة العامة تم تحديد المصالح العامة السيادية مثل الخارجية والداخلية والمالية كوزارات، في حين أنه تم إنشاء مؤسسة النقد العربي السعودي في عام 1371هـ (1951) لتكون أول مؤسسة عامة في المملكة.⁶²

⁶⁰ رسلان، أنور، القانون الإداري السعودي: تنظيم الإدارة العامة ونشاطها، الناشر معهد الإدارة العامة، 1408هـ، ص 281.

⁶¹ انظر في هذا الصدد عبدالوهاب، د. محمد رفعت، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص 268. عبدالباسط، محمد فؤاد، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2005، 170. شطناوي، علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، 2003، ص 215.

⁶² المرسوم الملكي رقم 1046\1\4\20 وتاريخ 1371\8\8هـ.

في مطلع الستينات قامت الحكومة بوضع خطة إصلاح شاملة لأجهزتها الإدارية بقصد التعرف على مواطن الضعف المعيقة لنمو هذه الأجهزة وتحديث أنظمتها وأساليبها بما يضاعف قدرتها على تحقيق مسؤولياتها، فوجدت أن هذه الأجهزة بطيئة في اتخاذ القرارات، وأن هناك صعوبة في تطبيق الإجراءات المالية، وأن هناك صعوبة في الرقابة على المصروفات⁶³ وأنه يلزم تلافي هذه العوائق وإيجاد أجهزة إدارية تجمع بين المرونة الإدارية وسهولة تدخل الحكومة في توجيهها وتطويرها فكانت النتيجة التوسع في إنشاء المؤسسات العامة إلى أن زادت عن ثلاثين مؤسسة عامة عام 1412.1412⁶⁴ ورغم هذا التوسع في إنشاء الأجهزة اللامركزية إلا أنه لم يتضح لنا وجود معيار محدد تتخذه سواءً لجنة الإصلاح الإداري، أو مجلس الوزراء لتحديد نوع الجهاز الإداري المقترح، كذلك ليس هناك معيار محدد يبين لماذا اختير هذا الجهاز ليكون هيئة، ولماذا اختير ليكون مؤسسة عامة، ولماذا أطلق على الثالث مجلس، كذلك ليس هناك ضابط محدد لتحويل الوزارة إلى هيئة أو مؤسسة عامة وإن كان التخصيص سبباً في ذلك مثلاً، حيث تم إلغاء وزارة البرق والبريد والهاتف، وتم تخصيص مرفق الهاتف ليكون شركة خاصة تساهم الدولة بجزء كبير من رأس مالها، وأصبح البريد مؤسسة عامة، في حين أنه تم إنشاء هيئة عامة للاتصالات تهدف إلى توفير خدمات الاتصالات وتقنية المعلومات المتطورة في جميع أنحاء المملكة بجودة عالية.

المطلب الثاني: لجنة الإصلاح الإداري

⁶³ السدحان، عبدالرحمن، هل المؤسسات العامة بديل للدولة أم وسيلة لها، بحث قدم إلى مؤتمر "إدارة المؤسسات العامة في الدول العربية"، عقد في مدينة الرباط المغربية في 12\12\1974، ص 52.

⁶⁴ خاشقجي، هاني يوسف، مرجع سابق، ص 198.

أناط نظام مجلس الوزراء مهمة تولي الوظيفة التنفيذية في المملكة ومنها صلاحية إنشاء وترتيب المصالح العامة، واختيار الشكل الذي يلائمها، ونظراً لكثرة أعمال المجلس باعتباره السلطة المختصة برسم السياسات العامة في المملكة في كل المجالات الحيوية، فقد فضل أن يشكل لجنة خاصة من أعضائه تختص بإنشاء وتنظيم المصالح العامة في الدولة وذلك استجابة لتوصية مؤسسة فورد بتشكيل اللجنة.

إذ اقترح البنك الدولي للإنشاء والتعمير على الحكومة السعودية بعد إرسالها ثلاثة خبراء لدراسة الوضع الاقتصادي في المملكة عام 1380 هـ أن تتصل بلجنة التعاون الفني في الأمم المتحدة لترسل خبيراً لدراسة الوضع الإداري في المملكة، واستجابت هيئة الأمم المتحدة لطلب المملكة، وأرسلت خبيراً درس الوضع الإداري في المملكة، وقدم تقريره الذي تضمن عدة توصيات من ضمنها إنشاء معهد للإدارة العامة⁶⁵ وتم تكليف الدكتور محمد توفيق رمزي، الخبير لدى لجنة التعاون الفني في الأمم المتحدة، ومدير عام معهد الإدارة العامة في جمهورية مصر العربية للعمل مديراً للمعهد، وقد اقترح في عام 1383 هـ تكوين لجنة للإصلاح الإداري، وذلك من أجل دراسة المشكلات التي تواجه الأجهزة الحكومية، واقتراح الحلول الممكنة لها، إلى جانب اقتراح خطة لتنفيذ هذه الحلول،⁶⁶ وقد أيد خبراء مؤسسة فورد هذا الاقتراح على أن تُكوّن اللجنة من بعض أعضاء مجلس الوزراء، برئاسة رئيس مجلس الوزراء، وأن يكون وزير المالية أحد الأعضاء ونائباً للرئيس، وتضمن اقتراح المؤسسة كذلك أن تعمل اللجنة بتفويض من مجلس الوزراء، للنظر في التوصيات التي يتقدم بها خبراء المؤسسة، واتخاذ

⁶⁵ صدر بالمرسوم الملكي رقم 93 وتاريخ 15 \ 10 \ 1380 هـ.

⁶⁶ هيجان، عبدالرحمن أحمد، تجربة المملكة العربية السعودية في مجال الإصلاح الإداري خلال مائة عام، بحث مقدم للندوة الجامعية الكبرى، المعقودة في الرياض عام 1420هـ، ص 17.

القرارات النهائية بشأنها. وأن تكون هناك لجنة أخرى من كبار الموظفين ذوي العلاقة بالنواحي الإدارية في الدولة لمساعدة اللجنة الوزارية في إنجاز مهمتها.⁶⁷

تنفيذاً لذلك أصدر مجلس الوزراء قراره رقم 520 وتاريخ 5 \ 7 \ 1383 هـ بإنشاء اللجنة، ونصت الفقرة "رابعاً" على أن "تختص هذه اللجنة باتخاذ جميع الإجراءات التي تحقق إصلاح الجهاز الإداري، وتكون قراراتها واجبة التنفيذ في حدود ما يقضي به هذا القرار". وفي أول اجتماع للجنة في 26 \ 7 \ 1383 هـ أصدرت لائحة عملها وإجراءاتها الداخلية، وقد نص الباب الأول من هذه اللائحة على الآتي: "تكون واجبات اللجنة العليا طبقاً لما جاء بقرار مجلس الوزراء رقم 520 الصادر في 5 \ 7 \ 1383 هـ، ومنها ما يلي:

أ. وضع وإقرار الخطة العامة لتنظيم الإدارة الحكومية وإصدار القرارات والتعليمات اللازمة لتنفيذ الخطة العامة.

ب. دراسة وإقرار نتائج التقارير والتوصيات المقدمة من قبل اللجنة الإدارية التحضيرية.

ت. دراسة مشروعات الأنظمة الجديدة أو التعديلات على الأنظمة الحالية تمهيداً لرفعها إلى الجهات المختصة لإصدارها بالطرق النظامية الواجبة، وذلك تنفيذاً لما جاء في قرار مجلس الوزراء آنف الذكر.

ث. أخذ رأي مجلس الوزراء في القرارات التي ترى اللجنة ضرورة عرضها على المجلس لأخذ الرأي فيها أو لإحاطة المجلس علماً بها فقط.

ج. إبلاغ الوزارات والمصالح الحكومية بواسطة صاحب السمو رئيس اللجنة بالقرارات والتعليمات واجبة التنفيذ.

⁶⁷ معهد الإدارة العامة، اللجنة العليا للإصلاح الإداري: مهامها، تنظيمها، إنجازاتها، الرياض: مطابع معهد الإدارة العامة، 1405،

ح. دعوة المسؤولين في أي وزارة ومصلحة حكومية للاستئناس برأيهم فيما هو معروض على اللجنة من تقارير وتوصيات.

خ. دراسة وإقرار الخطة العامة لمراقبة وتتبع تنفيذ القرارات التي تصدرها اللجنة وتبلغ للإدارات الحكومية.

د. اتخاذ جميع الإجراءات التي تحقق بصفة مباشرة أو غير مباشرة إصلاح الجهاز الإداري الحكومي، أو التي من شأنها تسهيل تحقيق هذا الإصلاح.⁶⁸

وقد فوض مجلس الوزراء في البند "خامساً" من قراره رقم 520 المشار إليه اللجنة ممارسة اختصاصاته المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة الخامسة والعشرون من نظام مجلس الوزراء فيما يتعلق بإنشاء وترتيب المصالح العامة. فإذا كان الإنشاء والترتيب يمس مجموعة من قطاعات الدولة وأجهزتها فيكون قرارها نافذاً بمقتضى إصداره، إلا إذا قدرت اللجنة ضرورة عرض الأمر على مجلس الوزراء لإحاطته بالقرار قبل إصداره أو أخذ رأي أعضاء مجلس الوزراء مقدماً في موضوع ترى فيه أهمية خاصة. أما إذا كان الإنشاء والترتيب يمس وزارة أو مصلحة حكومية معينة بذاتها فيجب على اللجنة أخذ رأي الوزير أو رئيس المصلحة المعنية، ثم تصدر قرارها بما تراه محققاً للمصلحة العامة.⁶⁹

وقد جرى العمل في اللجنة كما يلي:

• يبدأ الموضوع بإرسال برقية من رئيس رئاسة ديوان مجلس الوزراء باقتراح دراسة موضوع إنشاء أو تنظيم جهاز معين.⁷⁰ وهذا الإجراء هو

⁶⁸ معهد الإدارة العامة، اللجنة العليا للإصلاح الإداري: مهامها، تنظيمها، إنجازاتها، مرجع سابق، ص 13-14.

⁶⁹ التعميم السامي رقم 17702 وتاريخ 8 \ 7 \ 1383هـ.

⁷⁰ معهد الإدارة العامة، اللجنة العليا للإصلاح الإداري: مهامها، تنظيمها، إنجازاتها، مرجع سابق، ص 14.

الغالب، إذ أن أغلب المواضيع المرسلّة للجنة تكون عن طريق ديوان الرئاسة.

• يتم بعد ذلك تشكيل فريق بلجنة فرعية بقرار من مدير عام معهد الإدارة، وتتكون من رئيس للفريق وأعضاء من الجهات الحكومية ذات العلاقة لدراسة الموضوع من شتى جوانبه.

• تقوم اللجنة الفرعية بإجراء الدراسة، وأهدافها، ومراحلها، واستعراض الخلفية التاريخية له، ثم ترسل تقريراً بذلك إلى مدير المعهد الذي يقوم بدوره بإرساله إلى اللجنة التحضيرية برئاسة مدير عام معهد الإدارة، وعضوية نائب وزير الخدمة المدنية، ومدير عام الإدارة المركزية للتنظيم والإدارة بوزارة المالية، ومدير عام التطوير الإداري بوزارة العمل، وأمين عام اللجنة الوزارية للتنظيم. وبعد إبداء الرأي في الدراسة ترفع تقريرها إلى اللجنة الفرعية للجنة الوزارية للتنظيم الوزاري، وهذه اللجنة برئاسة وزير الخدمة المدنية، وعضوية الدكتور مطلب النفيسة وزير الدولة، ورئيس هيئة الخبراء، ووزير النقل، ووزير الاقتصاد، ووزير المالية، ومدير عام معهد الإدارة العامة.

• ترفع اللجنة الفرعية تقريرها إلى اللجنة الوزارية للتنظيم برئاسة ولي العهد، ووزير الداخلية، ووزير العمل، والدكتور عبدالعزيز الخويطر وزير الدولة. (أعضاء اللجنة العليا للإصلاح الإداري)، فتنظر في تقرير اللجنة الفرعية، وتقرر ما تراه بشأنه، ثم ترفع النتيجة إلى المقام السامي الذي يتخذ ما يراه حيال الدراسة، إما إحالتها إلى هيئة الخبراء، أو إلى مجلس الوزراء لإصدار القرار، أو حفظها، أو ما يراه المقام الكريم مناسباً.

استمرت اللجنة العليا للإصلاح الإداري في ممارسة مهامها نحو أربعين سنة (من 1383 حتى 1420هـ) وقدمت دراسات كثيرة (لم تنشر) عن الوضع الإداري في المملكة.

أصدرت اللجنة العليا للإصلاح الإداري منذ إنشائها عام 1383 هـ وحتى عام 1420هـ⁷¹ 233 قراراً شملت مختلف أوجه النشاطات الإدارية، حيث بلغ عدد الجهات الحكومية التي قامت اللجنة بتنظيمها خلال هذه المدة 63 جهة، والجهات الحكومية التي تم تنظيم بعض جوانبها سواء تم تنظيمها من قبل أو لم يتم بشكل شامل 41 جهة.⁷²

ورد اقتراح⁷³ لمجلس الوزراء "بدراسة الهيكل الإداري لمؤسسات الدولة، ومدى مناسبة حجم كل مصلحة أو وزارة قياساً بالمهام المنوطة بها"، فرأى المجلس قبل دراسة الهيكل الإداري لمؤسسات الدولة ضرورة تقييم أعمال اللجنة، ومراجعة كافة الدراسات الموجودة لديها، ومعرفة مدى التزام الجهات المعنية بها، واستفادتها منها، ومن ثم رفع تقرير شامل عن ذلك. وتم تشكيل لجنة⁷⁴ سميت (اللجنة الوزارية) برئاسة ولي العهد، وعضوية سبعة وزراء، ورئيس هيئة الخبراء بمجلس الوزراء، ومدير عام معهد الإدارة العامة لتقييم أعمال لجنة الإصلاح الإداري.⁷⁵ وقد باشرت هذه اللجنة مهامها من تاريخ إنشائها، ولم

⁷¹ لم تصدر لجنة الإصلاح الإداري أي قرار بعد هذا التاريخ حيث حلت محلها (اللجنة الوزارية) كما هو موضح بالتفصيل في الصفحة التالية.

⁷² خاشقجي، هاني يوسف، تطور الأنظمة والمؤسسات في عهد خادم الحرمين الشريفين الملك فهد بن عبدالعزيز، الناشر جامعة الملك سعود، الرياض، الطبعة الأولى، 1422هـ، ص 139.

⁷³ خطاب سمو النائب الثاني لرئيس مجلس الوزراء، ووزير الدفاع والطيران والمفتش العام رقم 1722\1\1\1 وتاريخ 1420\4\20هـ.

⁷⁴ تم تشكيل اللجنة في جلسة مجلس الوزراء المعقودة في 1420\4\6هـ.

⁷⁵ الأمر السامي رقم 7\ب\6629 وتاريخ 1420\5\7هـ.

يقتصر عملها على تقييم أعمال لجنة الإصلاح الإداري، بل في الواقع وضعت خطة تنفيذية عامة لدراسة الجهاز الحكومي من منظور شامل يركز على جوانب التنظيم، والأنظمة الوظيفية والمالية، والوظائف والموظفين، وذلك للارتقاء بمستوى فاعلية هذه الجوانب لتحقيق أداء متميز للجهاز الحكومي. وقسمت الأجهزة الحكومية إلى عدة مستويات، مثلاً مستوى الجهاز الحكومي الواحد وقسمته إلى وزارة، ومصلحة، ومؤسسة... الخ، ومستوى القطاع وقسمته إلى القطاع الصحي، وقطاع التعليم ... الخ، ومستوى الفئة وقسمته إلى تنفيذية، ورقابية، وقضائية، والتنظيمية، والاستشارية. وقد حددت مدة ثلاث سنوات لإجراء الدراسة للجوانب الأربعة المشار إليها آنفاً قسمت إلى أربع مراحل تبدأ من 1 \ 7 \ 1421 هـ وتنتهي في 30 \ 6 \ 1424 هـ،⁷⁶ ولم يتيسر للباحث الاطلاع على نتائج الدراسة، ولا توصياتها.

وبالنظر إلى إنجازات اللجنة الوزارية نجد أنه تم وضع خطة تنفيذية عامة لدراسة الجهاز الحكومي من منظور شامل يركز على جوانب التنظيم، والأنظمة الوظيفية والمالية، والوظائف والموظفين. وقد أنجزت اللجنة (11) دراسة منها الدراسة الخاصة بنظام هيئة الهلال الأحمر السعودي⁷⁷، وضع الترتيبات التنظيمية للضمان الاجتماعي⁷⁸، والدراسة الخاصة بتحديد اختصاصات وأدوار وزارة البترول والثروة المعدنية والرئاسة العامة للأرصاد وحماية البيئة⁷⁹، وكذلك الدراسة الخاصة بتنظيم وزارة الحج⁸⁰.

⁷⁶ مشروع التنظيم الإداري للأجهزة الحكومية: نحو أداء متميز للجهاز الحكومي، دليل تعريفي صادر عن الأمانة العامة للجنة الوزارية للتنظيم الإداري، 1421 - 1424 هـ، ص 2-3.

⁷⁷ قرار مجلس الوزراء رقم 315 وتاريخ 17 \ 9 \ 1430 هـ. (نصت المادة الرابعة من نظام الهيئة على أن لها شخصيتها الاعتبارية، وتنفيد في ممارسة نشاطها باللوائح الإدارية والمالية، والوظيفية الواردة بالنظم الإدارية والمالية المتبعة في المصالح الحكومية، وتخضع من الناحية المالية لرقابة ديوان المراقبة العامة).

⁷⁸ اعتمدت الدراسة بقرينة سمو رئيس ديوان رئاسة مجلس الوزراء رقم 5719 اب وتاريخ 12\2\1430 هـ.

⁷⁹ الأمر السامي رقم 3355 م ب وتاريخ 12\2\1430 هـ.

⁸⁰ قرار مجلس الوزراء رقم 56 وتاريخ 21 \ 2 \ 1430 هـ.

وبالنظر إلى وجود اللجنتين، وعدم إلغاء لجنة الإصلاح الإداري صراحة، أو تحديد وقت لأعمال اللجنة الوزارية للتنظيم فإن الأمر يستدعي بحث مدى العلاقة بينهما، حيث تساءل البعض⁸² عن هذه العلاقة وأبدى ثلاثة احتمالات نوّدهم فيها، الأول: هل لجنة الإصلاح الإداري لا تزال مختصة بإنشاء المصالح العامة وإلغائها، واللجنة الوزارية للتنظيم تختص بترتيب المصالح العامة؟ وبالتالي ما زالت كلتا اللجنتين نافذتين تمارسان أعمالهما كل فيما يخصه. والاحتمال الثاني: هل يعني تشكيل مجلس الوزراء للجنة الوزارية للتنظيم إنهاء أعمال لجنة الإصلاح الإداري ونقل اختصاصاتها ضمناً للجنة الوزارية للتنظيم؟ والاحتمال الثالث: أن إنشاء اللجنة الوزارية للتنظيم أدى إلى تعطيل أعمال لجنة الإصلاح الإداري، ولكنه لم يبق وجودها، إذ لم ينص صراحة على إلغائها، وبالتالي بمجرد انتهاء أعمال اللجنة الوزارية للتنظيم ستعود لجنة الإصلاح الإداري لممارسة أعمالها.

ونحن نرى أن اللجنة الوزارية للتنظيم أنشئت لهدف محدد هو تقييم أعمال اللجنة العليا للإصلاح الإداري، ورفع تقرير عن تلك الأعمال لمجلس الوزراء، وحدد لها مدة معينة هي ثلاث سنوات، وبالتالي لا يجوز لها القيام بالمهام المناطة أساساً باللجنة العليا للإصلاح الإداري، لأنه مهامها خاصة بتقييم أعمال اللجنة العليا وليس الحلول محلها وممارسة أعمالها، خاصة أن مجلس الوزراء لم يفوض اللجنة الوزارية للتنظيم صراحة - كما فعل مع اللجنة العليا للإصلاح الإداري - القيام بتلك المهام.

وبالنظر إلى المعطيات القائمة نرجح أن لجنة الإصلاح الإداري ما زالت قائمة ونافذة، وإنما عطلت أعمالها لفترة مؤقتة، والشواهد تؤكد ذلك، حيث صدر قرار مجلس الوزراء في 29\8\1431 هـ بتعيين أمين عام للجنة الإصلاح الإداري

⁸¹ معهد الإدارة العامة، التقرير السنوي لإنجازات معهد الإدارة العامة 1429\1430 هـ.

⁸² الظاهر، خالد خليل، النظام الإداري: أسس ومبادئ النظام الإداري، ونشاط الإدارة العامة في المملكة، الناشر مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 1430 هـ، الطبعة الأولى، ص 259، العجمي، حمدي محمد، مرجع سابق، ص 228.

بالمرتبة الخامسة عشرة،⁸³ كذلك فإن مرسوم ميزانية السنة المالية 1432 - 1433 هـ رقم م 5 \ 14 \ 1 \ 1432 هـ نص في البند الحادي عشر على أن "تعتمد التشكيلات الإدارية لكل جهة حسبما صدرت بها الميزانية العامة، و لا يجوز تعديلها إلا بقرار من اللجنة العليا للإصلاح الإداري، أو بقرار مبني على ما تنتهي إليه اللجنة الوزارية للتنظيم الإداري".⁸⁴

المبحث الثالث: إنشاء أو ترتيب المصالح العامة بعد إنشاء مجلس الشورى

الأصل أن السلطة التنظيمية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في إصدار الأنظمة واللوائح، إلا أن نظامي مجلس الوزراء لعامي 1377 و 1414 هـ أجازا للسلطة التنفيذية إصدار أنظمة أو لوائح تنظيمية مستقلة لإنشاء وترتيب المصالح العامة. ومنذ عام 1377 هـ ومجلس الوزراء يمثل السلطتين التنظيمية⁸⁵ والتنفيذية، فيقوم المجلس باعتباره السلطة التنفيذية من خلال اللجنة العليا للإصلاح الإداري بدراسة إنشاء أو ترتيب الجهة الإدارية كما سبق أن أشرنا.

بعد إنشاء مجلس الشورى عام 1412 هـ أنيطت به بعض صلاحيات السلطة التنظيمية، وعند صدور نظام مجلس الوزراء لعام 1414 هـ تم تأكيد صلاحيات مجلس الوزراء التنظيمية، ولم يحدد النظام الأساسي للحكم، ولا أي من نظامي

⁸³ جريدة الجزيرة (صحيفة يومية تصدر من مدينة الرياض)، السبت 4 \ 9 \ 1431، العدد 13834، ص 25.

⁸⁴ جريدة الجزيرة، الثلاثاء 1432\1\15 هـ، العدد 13963، ص 26.

⁸⁵ يستخدم المشرع في المملكة لفظ نظام بدلا من قانون، والمنظم بدلا من المشرع، والسلطة التنظيمية بدلا من السلطة التشريعية، ونصت المادة الرابعة والأربعون من النظام الأساسي للحكم التي حددت سلطات الدولة على أن هذه السلطات تتكون من: السلطة القضائية، والسلطة التنفيذية، والسلطة التنظيمية.

مجلس الوزراء أو الشورى حدود صلاحيات كلا المجلسين التنظيمية، الأمر الذي فتح باباً واسعاً لتداخل الصلاحيات بين المجلسين.

ولأن أياً من نظامي المجلسين لم يحدد الأداة النظامية، أو الوسيلة القانونية التي يصدر بها إنشاء أو ترتيب الأجهزة الإدارية، لذا يجدر بنا بحث ذلك في بندين: الأول قبل إنشاء مجلس الشورى عام 1412هـ، والثاني بعد إنشاء المجلس.

أولاً: الإنشاء والترتيب قبل عام 1412هـ

كانت أغلب المصالح العامة تقريباً المراد إنشاؤها أو إعادة تنظيمها تدرس في اللجنة العليا للإصلاح الإداري وفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم (520) وتاريخ 1383/7/5هـ - كما أشرنا أعلاه - الذي منحها صلاحية إنشاء المصالح العامة وإعادة تنظيمها، مع أخذ رأي رئيس الجهة الإدارية سواء كانت وزارة أو مؤسسة أو هيئة عامة إذا كان الإنشاء يمس وزارة أو مؤسسة حكومية محددة بذاتها، ثم تصدر قرارها بعد ذلك.

وبالنظر إلى التطور الإداري للوزارات والمؤسسات العامة في المملكة نجد تطوراً سريعاً ومتلاحقاً، إذ زاد عدد الوزارات من ثماني وزارات عام 1373هـ إلى عشرين وزارة عام 1412هـ، وزاد عدد المؤسسات العامة من عشر مؤسسات عام 1385هـ إلى ما يزيد عن ثلاثين مؤسسة عامة عام 1412.⁸⁶

⁸⁶ خاشقجي، هاني يوسف، التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية: المفاهيم- الأسس- التطبيقات، الطبعة الأولى، 1413هـ، ص198.

ثانياً: الإنشاء والترتيب بعد عام 1412هـ

أما بعد إنشاء مجلس الشورى فقد أنيط بالمجلس اختصاصاً تنظيمياً تضمن - وفقاً لمادته الخامسة عشرة - دراسة الأنظمة واللوائح. وهذا قد يفهم منه أن أي مقترح يتضمن نظام لإنشاء جهاز حكومي يجب أن يعرض على مجلس الشورى لدراسته والتصويت عليه واتخاذ قرار بشأنه يرفع للملك -رئيس الدولة- ليقرر إما اعتماده أو إحالته لمجلس الوزراء لإبداء الرأي فيه وفقاً للمادة السابعة عشرة من نظامه. وهنا يلزم إعادة استعراض النصوص الخاصة بالإنشاء والتنظيم، وكذلك سلطة مجلسي الوزراء والشورى في دراسة الأنظمة واللوائح لتحديد صلاحية كلا المجلسين في الإنشاء والترتيب.

في البدء يلزم تحليل نص المادة 56 من النظام الأساسي للحكم، حيث نصت على أن "الملك هو رئيس مجلس الوزراء، ويعاونه في أداء مهامه أعضاء مجلس الوزراء وذلك وفقاً لأحكام هذا النظام وغيره من الأنظمة، ويبين نظام مجلس الوزراء صلاحيات المجلس فيما يتعلق بالشؤون الداخلية والخارجية وتنظيم الأجهزة الحكومية والتنسيق بينها..." فأشارت المادة إلى اختصاص مجلس الوزراء بتنظيم الأجهزة الحكومية والتنسيق بينها، وهذه الإشارة تمنح مجلس الوزراء حقاً دستورياً يخوله وحده حق تنظيم ما يتعلق بالأجهزة الحكومية، واتخاذ ما يراه من الإجراءات للتنسيق بين الجهات الحكومية، وترتيب أوضاعها بحيث يتم تطويرها، وتنظيمها، ويمنع التداخل بين اختصاصاتها، وبناءً على تلك المادة يمكن قصر صلاحية التنظيم والتنسيق لأي جهاز حكومي على مجلس الوزراء فقط، ولا يحق لأي سلطة أخرى استناداً إلى هذه المادة ممارسة هذه الصلاحية.

وفي هذا السياق نجد أن نص المادة 24 | 2 من نظام مجلس الوزراء لعام 1414 هـ تعتبر تنفيذية للمادة 56 من النظام الأساسي للحكم، حيث نصت على أن " للمجلس باعتباره السلطة التنفيذية المباشرة الهيمنة التامة على شؤون التنفيذ والإدارة ، ويدخل في اختصاصاته التنفيذية الأمور الآتية : 2. إنشاء وترتيب المصالح العامة ". فحددت أن لمجلس الوزراء باعتباره سلطة تنفيذية صلاحية مطلقة فيما يتعلق بالأمور التنفيذية المتعلقة بشؤون الإدارة، إذ هو الجهة التي تتولى المهام التنفيذية في الدولة بمتابعة ومراقبة تشغيل مرافق الدولة والتأكد من تنفيذها لمهامها وفقاً لأنظمة ولوائح إنشائها. ويدخل في هذا سلطة ترتيب تلك الأجهزة، وتعديلها، وتطويرها. وبالتالي تنفيذ الحق الدستوري الصريح الممنوح لمجلس الوزراء بتنظيم المصالح العامة في المادة 56 من النظام الأساسي للحكم.

وتطبيقاً لذلك صدر قرار مجلس الوزراء رقم (27) وتاريخ 1 / 2 / 1425 هـ القاضي بفصل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية إلى وزارتين مستقلتين، الأولى للعمل، والثانية للشؤون الاجتماعية ، وإنهاء عمل مجلس القوى العاملة ونقل اختصاصاته وصلاحياته إلى وزارة العمل، كذلك صدر قرار مجلس الوزراء رقم (88) وتاريخ 14 / 3 / 1425 هـ القاضي بإنشاء وكالة وزارة العمل للتخطيط والتطوير، ونقل وظائف الأمانة العامة لمجلس القوى العاملة الشاغرة والمشغولة، واعتماداتها المالية والتجهيزات الخاصة بها إلى هذه الوكالة .

وقرار مجلس الوزراء رقم 143 وتاريخ 3 | 5 | 1425 هـ وأيضاً القرار المؤرخ في 28 | 4 | 1427 بخصوص دمج اللجنة العليا لسياسة التعليم ومجلس التعليم العالي في مجلس واحد باسم (المجلس الأعلى للتعليم)، ودمج أمانتي اللجنة العليا لسياسة التعليم ومجلس التعليم العالي في أمانة واحدة للمجلس الأعلى للتعليم، ونقل وكالة كليات المعلمين وما يتبعها من كليات، وكليات البنات المرتبطة مباشرة بقطاع تعليم البنات بوزارة التربية والتعليم إلى وزارة التعليم العالي.

أما عن الإنشاء ، فلم تشر المادة 56 من النظام الأساسي للحكم إلى صلاحية مجلس الوزراء في إنشاء المصالح العامة، غير أن المادة 2\24 من نظام مجلس الوزراء منحت المجلس هذه الصلاحية، و يعتبر هذا امتداداً للاستمرار في استخدام هذه السلطة، إذ تمتع بها المجلس ضمناً منذ صدور أول نظام لمجلس الوزراء ثم صراحة بعد صدور نظام عام 1377هـ، وقد صدر نظام مجلس الوزراء في عام 1414هـ بعد سنتين من صدور نظام مجلس الشورى، وكذلك أكدت اللجنة الوزارية للتنظيم المُشكّلة عام 1420هـ هذا الحق لمجلس الوزراء.

ولمجلس الوزراء ابتداءً إنشاء وتنظيم الأجهزة الإدارية في الدولة، ونقصد بابتداءً أن تبدأ إجراءات الإنشاء أو التنظيم من مجلس الوزراء، فإذا فوض صلاحياته هذه إلى جهة أخرى مثل اللجنة العليا للإصلاح الإداري فإن هذا لا يعني تنازله عن هذه الصلاحية وإنما يعني أن يحيل مشروع القرار سواء الإنشاء أو التعديل إلى اللجنة العليا للإصلاح الإداري لتمارس هذه الصلاحية بتفويض منه، كما سبق أن أشرنا في المبحث عند الحديث عن اختصاصات تلك اللجنة.

وقد يناقش مجلس الشورى مشروع نظام يتضمن ترتيب الأمور الداخلية لجهاز إداري، سواء بتعديل هيكله الإداري، أو اختصاصاته التنفيذية، أو حتى إلغاء الجهاز نفسه، هنا قد يمارس مجلس الشورى اختصاصات تنفيذية تعتبر من مهام مجلس الوزراء التنفيذية.

من استعراض الأجهزة الحكومية التي تم إنشاؤها أو تنظيمها بعد إنشاء مجلس الشورى يتبين لنا أن تلك الأجهزة صدرت بمراسيم، أو أوامر ملكية، أو قرارات من مجلس الوزراء على شكل تنظيم.

ويلاحظ أن مجلسي الشورى والوزراء اشتركا في دراسة إنشاء بعض الأجهزة الحكومية التي توجت بمرسوم ملكي يتضمن نظاماً مثل نظام معهد الإدارة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م 49 وتاريخ 1426\8\2هـ، و نظام الهيئة العامة

للولاية على أموال القاصرين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م 17 \ 171 وتاريخ 1427\3\13 هـ، ونظام القضاء ونظام ديوان المظالم الصادرين بالمرسوم الملكي رقم م 78 \ 1919\1428 هـ.

ويلاحظ أن أغلب الأجهزة الحكومية - إن لم تكن كلها- الصادرة بتنظيم لم يؤخذ رأي مجلس الشورى فيها سواء كانت إنشاءً جديداً، أو تنظيم الأمور الداخلية لهذا الجهاز، إذ يبدأ المشروع من جهة إدارية، مثلاً من رئيس هيئة الخبراء بمجلس الوزراء بمشروع تنظيم المؤسسة العامة للتقاعد⁸⁷، أو من وزير العمل لتنظيم المؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني⁸⁸، أو من وزير الدفاع والطيران لدراسة إنشاء هيئة سعودية للمساحة الجيولوجية⁸⁹، وينتهي بقرار من مجلس الوزراء بعد مروره على عدة جهات مثل هيئة الخبراء⁹⁰ واللجنة العامة لمجلس الوزراء⁹¹، وأحياناً تدرسه لجان وزارية تشكل بأمر سام كاللجنة المشكلة بالأمر السامي رقم 7\ب\134 وتاريخ 1419\9\2 هـ لدراسة إنشاء هيئة المساحة الجيولوجية السعودية، أو اللجنة المشكلة بالأمر السامي رقم 7\ب\6629 وتاريخ 1420\5\7 هـ لدراسة مشروع تنظيم الهيئة العامة للمساحة، ثم ترسل نتائج الدراسة إلى مجلس الوزراء والذي بدوره يأخذ رأي هيئة الخبراء ثم اللجنة العامة في المجلس قبل أن يتخذ أعضاء المجلس قرارهم بخصوص مشروع التنظيم المحال إليهم.

⁸⁷ خطاب معالي رئيس هيئة الخبراء رقم 1138 وتاريخ 1424\3\5 هـ.

⁸⁸ برقية معالي وزير العمل رقم 2\1\313 وتاريخ 1427\11\7 هـ.

⁸⁹ خطاب سمو وزير الدفاع والطيران رقم 2835\1\5\4\1\1 وتاريخ 1419\9\5 هـ.

⁹⁰ نصت المادة (30) من نظام مجلس الوزراء على أن يدخل في تشكيلات المجلس الإدارية الأجهزة التالية: ومنها: هيئة الخبراء، وهي جهاز إداري منخصص يراجع مشروعات الأنظمة واللوائح المقدمة من الجهات الحكومية، ويقترح الصياغة المناسبة لقرارات مجلس الوزراء التي تتضمن وضع قواعد عامة.

⁹¹ أصدر مجلس الوزراء قراره رقم 166 وتاريخ 10 \ 20 \ 1402 هـ بالموافقة على اللائحة التنظيمية لأعمال اللجنة العامة لمجلس الوزراء، حيث تتكون من رئيس وثلاثة عشر عضواً كلهم من أعضاء مجلس الوزراء، وتجتمع أسبوعياً مرة على الأقل للبت في الأعمال التي ترد إلى مجلس الوزراء، ما عدا الأعمال التي تتطلب إصدار مراسيم ملكية أو أنظمة أو اتفاقيات، أو ما يرى رئيس المجلس ضرورة عرضه على المجلس. للمزيد انظر د. المرزوقي، السلطة التنظيمية في المملكة، مرجع سابق، ص 323.

واللافت للنظر أن هذه الهيئات نشأت بموجب تنظيم⁹² صادر من مجلس الوزراء، وليس بموجب نظام أو لائحة. والمتتبع للمصطلحات القانونية الواردة في الأنظمة الرئيسية الثلاثة: الأساسي للحكم، والشورى، ومجلس الوزراء، يجد أن الوسائل القانونية المستخدمة هي (الأنظمة، واللوائح، والقرارات)⁹³، ولم ترد إلا إشارة في المادة 56 من النظام الأساسي للحكم عن "تنظيم الأجهزة الحكومية". ويفهم من كلمة (تنظيم) الواردة في هذه المادة ترتيب الأمور الداخلية للجهاز الإداري، وليس إنشاء أو تعديل الجهاز بأداة قانونية هي التنظيم.

ومن وجهة نظرنا أن لجوء مجلس الوزراء إلى إنشاء أو ترتيب بعض الهيئات العامة بواسطة تنظيم يعطي المجلس استقلالية في اتخاذ القرار بدون مشاركة مجلس الشورى، لأنه لو كان الإنشاء يصدر بنظام لبحث في المجلسين، ولكن (التنظيم) يقصي مجلس الشورى عن بحث أي إنشاء أو ترتيب للجهاز الحكومي لأنه لا يختص ببحث المواضيع المتوجة بتنظيم، ولعل هذا يفسر كثرة صدور ما يتعلق بإنشاء الأجهزة الحكومية بتنظيمات بدلا من أنظمة.

كذلك نرى أن لجوء مجلس الوزراء إلى إنشاء أو ترتيب بعض الهيئات العامة بواسطة تنظيم يضعف من القيمة القانونية لهذه الهيئات، ويجعلها في مرتبة أدنى من تلك الأجهزة الناشئة أو المعدلة بواسطة نظام متوج بمرسوم ملكي، خاصة أن صدورها بتنظيم يفرغها من القواعد القانونية التنظيمية حيث لا يتضمن التنظيم - غالباً - قواعد تنظيمية، مثل فرض عقوبات، أو تحديد إيرادات مالية للمنشأة، أو تكوين لجان قضائية، وإنما يتضمن قواعد إجرائية شكلية ترسم شخصية الجهاز الإداري بتحديد مهامه وخصائصه، وتنصب بصفة خاصة على إدارة الجهاز الحكومي، وتنظيم أموره الداخلية، ورسم هيكله التنظيمي، واختصاصات العاملين

⁹² التنظيم أداة قانونية مساوية للائحة حيث تصدر بقرار من مجلس الوزراء، ولذا يجب ألا يخالف التنظيم وفقاً للتدرج التشريعي أحكام النظام (القانون) الذي يصدر بمرسوم ملكي بناء على قرار من مجلس الشورى أو الوزراء.

⁹³ انظر المواد 70 من النظام الأساسي للحكم، والمادة 23 من نظام مجلس الوزراء لعام 1414هـ، والمادة 15 من نظام مجلس الشورى.

فيه. أي يتضمن قواعد تنفيذية تتضمن تحديد اختصاصات المنشأة، وهيكلها الإداري.

وفي الواقع العملي يندرج ضمن اختصاص السلطة التنفيذية إصدار أنواع عديدة من التشريعات الفرعية مثل اللوائح الإدارية، ولوائح الضرورة وهي تعد من أعمال السلطة التنظيمية ولكن تصدرها السلطة التنفيذية في حال غياب السلطة التنظيمية، واللوائح التنفيذية للأنظمة.⁹⁴ واللوائح الخاصة بإنشاء وترتيب المصالح العامة لوائح تنظيمية، وهي تلك القواعد الصادرة من السلطة التنفيذية دون أن تستند إلى قانون معين يمنحها ذلك الحق، وذلك بغية إنشاء المرافق العامة، وتنسيق وتنظيم سير العمل في المصالح والإدارات العامة في الدولة بما يضمن إشباع حاجات المجتمع.⁹⁵ والحكمة من ذلك أن السلطة التنفيذية هي التي تتولى إدارة المصالح العامة المختلفة، وتحمل مسؤولية إدارتها، بالإضافة إلى ذلك فإن السلطة التنفيذية هي الأقدر من غيرها على إدراك مقتضيات تلك المصالح، وعلى اختيار أصلح النظم وأنسبها.⁹⁶

فمثلا صدر قرار مجلس الوزراء رقم 154 وتاريخ 1428\5\4 هـ بتنظيم هيئة تنظيم الكهرباء، و قرار مجلس الوزراء رقم 3 وتاريخ 1425\1\3 هـ بتنظيم المؤسسة العامة للتقاعد، قرار مجلس الوزراء رقم 78 وتاريخ 1423\3\29 هـ بتنظيم مؤسسة البريد السعودي.

بعد صدور نظام مجلس الشورى تغير الوضع قليلا، حيث يرى بعض أعضاء مجلس الشورى "أن آلية عمل المجلس وحسب المادة الـ23 تمكّن أي عضو من

⁹⁴ سعيد، د. عصام بن سعد، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في المملكة العربية السعودية، دار الميمان للنشر والتوزيع، الرياض، 1432 هـ، الطبعة الأولى، ص 319-320.

⁹⁵ الصالح، عثمان عبدالملك، السلطة اللائحية للإدارة في الكويت والفقہ المقارن، ملحق مجلة الحقوق الكويتية، الطبعة الأولى، 1977، ص. 45.

⁹⁶ حسبو، عمرو أحمد، مرجع سابق، ص 108.

تقديم اقتراح نظام جديد أو تعديل نظام نافذ، وإنه وفقاً لهذه المادة تقدمت باقتراح نظام جديد بإنشاء هيئة عليا للإسكان والتنمية العقارية تكون مسؤولة عن قطاع الإسكان والعقار في المملكة لتكون مرجعية لقضايا الإسكان والعقار وتنميته وتطويره⁹⁷ وقد أحيل المقترح للجنة المرافق والخدمات العامة في المجلس ونظرت له من ناحية الملاءمة ووافقت على دراسته، ورفعته للمجلس الذي أكد ملاءمته وإعادته إلى اللجنة لأخذ رأي الجهات المختصة، وناقشت المقترح مع تلك الجهات وعدلت بعض مواد وأعادته للمجلس الذي ناقشه واستمعت لمداخلات الأعضاء، وردت عليها، وصوت عليه بالموافقة في نفس اليوم.

وقد استند هذا العضو على المادة 23 من نظام مجلس الشورى التي نصت على أن "لمجلس الشورى حق اقتراح مشروع نظام جديد أو اقتراح تعديل نظام نافذ ودراسة ذلك في المجلس، وعلى رئيس مجلس الشورى رفع ما يقرره للملك".

وبتحليل هذه المادة يتبين لنا عدة أمور يلزم مناقشتها بشيء من التفصيل، أولها مدى صلاحية مجلس الشورى في اقتراح مشروع نظام جديد يخص إنشاء أو ترتيب مصالح عامة، الثاني مدى صلاحية مجلس الشورى في اقتراح تعديل نظام نافذ يتعلق بإنشاء أو ترتيب الأجهزة الحكومية، بالإضافة إلى بحث صلاحية مجلس الشورى في سن اللوائح.

أ. صلاحية مجلس الشورى في اقتراح مشروع نظام جديد يخص إنشاء أو ترتيب مصالح عامة:

⁹⁷ مقابلة مع المهندس محمد القويحص عضو مجلس الشورى نشرت في جريدة الوطن الاثنين 20 ربيع الآخر 1428 هـ الموافق 7 مايو 2007م العدد (2411) السنة السابعة بمناسبة تصويت المجلس على اقتراح إنشاء هيئة عليا للإسكان والتنمية العقارية.

خولت الفقرة (ب) من المادة الخامسة عشرة من نظام مجلس الشورى المجلس - كقاعدة عامة- "دراسة الأنظمة واللوائح... واقتراح ما يراه بشأنها"⁹⁸، ثم أشارت المادة الثامنة عشرة أن "تصدر الأنظمة،...، وتعديل بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الشورى"⁹⁹ وبهذا مُنح مجلس الشورى جزءاً من أعمال السلطة التنظيمية في المملكة، وهو بهذا يشترك مع الملك - رئيس الدولة - و مع مجلس الوزراء¹⁰⁰ في اقتسام أعمال السلطة التنظيمية، ولهذا نستطيع القول أن السلطة التنظيمية في المملكة سلطة مركبة مشتركة تختص بها أكثر من جهة¹⁰¹، فالملك هو مرجع السلطات الثلاث وفقاً للمادة 44 من النظام الأساسي للحكم¹⁰²، وله الحق النهائي في اعتماد قرارات مجلسي الشورى والوزراء المرفوعة له بمشاريع الأنظمة، أما مجلس الوزراء فمنذ صدور نظامه لعام 1377 هـ "بدأت صلاحيات مجلس الشورى تضعف شيئاً فشيئاً، إذ إن سلطات مجلس الوزراء شملت الاختصاصات التي كان يزاولها مجلس الشورى"¹⁰³، ثم استمر المجلس يمارس أعمال السلطة التنظيمية إلى أن صدر نظام مجلس الشورى عام 1412 هـ وتضمن في المادتين 15 و 18 تخويل مجلس الشورى صلاحيات تنظيمية، غير أن نظام مجلس الوزراء لعام 1414 هـ استمر في تأكيد الصفة التنظيمية له، ولهذا توزعت أعمال السلطة التنظيمية بين السلطات الثلاث؛ الملك (رئيس الدولة) ومجلسي الوزراء، والشورى.

⁹⁸ نظام مجلس الشورى، الصادر بالأمر الملكي رقم أ\ 91 وتاريخ 27\ 8\ 1412 هـ، المادة 15 \ ب.

⁹⁹ نظام مجلس الشورى، المادة 18.

¹⁰⁰ نظام مجلس الوزراء، الصادر بالأمر الملكي رقم أ\ 13 وتاريخ 3\ 4\ 1414 هـ، المواد 20 - 21 - 22.

¹⁰¹ نصت المادة 67 من النظام الأساسي للحكم على ما يلي: "تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح، فيما يُحقق المصلحة، أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة، وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية، وتُمارس اختصاصاتها وفقاً لهذا النظام ونظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى".

¹⁰² النظام الأساسي للحكم، المادة 44.

¹⁰³ صادق، محمد توفيق مرجع سابق، ص 39.

ومن هذا المنظور يحق للملك أن يصدر ما يراه من الأنظمة مباشرة دون أخذ رأي المجلسين أو أي هيئة أو شخصية أخرى، وان يوافق على ما يرفع له من المجلسين، وبمفهوم المخالفة يحق له رفض أو حفظ أي مشروع نظام يرفع له دون إبداء الأسباب. أما مجلسا الوزراء والشورى فلهما اقتراح مشاريع الأنظمة، واتباع الخطوات الإجرائية التي اشترطها نظامهما لكي تصبح هذه المشاريع سارية المفعول. والسؤال الجدير بالبحث هل يجوز لمجلس الشورى طرح مشروع نظام لاستحداث أو تنظيم جهاز حكومي ما دام أنه صاحب اختصاص في دراسة الأنظمة واللوائح؟

للإجابة على هذا السؤال يحسن بنا إعادة استعراض المادة 23 من نظام مجلس الشورى والخاصة بحق أعضاء المجلس اقتراح مشاريع الأنظمة، حيث تنص على ما يلي "لمجلس الشورى اقتراح مشروع نظام جديد ، أو اقتراح تعديل نظام نافذ ، ودراسة ذلك في المجلس ، وعلى رئيس مجلس الشورى رفع ما يقرره المجلس للملك".

الاقتراح هو الخطوة الأولى التي تمهد للسلطة التنظيمية - سواءً كانت مجلس الوزراء أو الشورى- النظر في مشروع النظام واتخاذ ما تراه بشأنه. وقد اتفق نظاما مجلس الوزراء والشورى على إطلاق مصطلح "مشروع نظام"¹⁰⁴ على الاقتراح، ولم يتضمن أي نص يحدد إجراءات التعامل مع الاقتراح، غير أن المادة 23 من نظام مجلس الشورى اشترطت رفع قرار المجلس المتعلق بمشروع النظام إلى الملك ليتخذ ما يراه حياله، وهذا هو النص المعدل بالأمر الملكي رقم أ/198 وتاريخ 1424/10/2 هـ إذ كان هناك قيد صعب في النص السابق يشترط أن يقدم

¹⁰⁴ نظام مجلس الشورى، المادة 23، و نظام مجلس الوزراء، المادتان 21-22.

الاقتراح من عشرة أعضاء على الأقل، وأن يرفع الاقتراح للملك قبل أن تتم مناقشته في المجلس.¹⁰⁵

يفهم من نص هذه المادة حق مجلس الشورى في اقتراح أي مشروع نظام يراه، واقتراح تعديل أي نظام نافذ، وبحث مشروع النظام الجديد أو النظام المقترح تعديله ودراسته في المجلس. ومن خلال هذا المفهوم قام بعض أعضاء مجلس الشورى بتقديم اقتراحات بمشروعات أنظمة لإنشاء أجهزة حكومية جديدة، أو دمج أجهزة قائمة. و نص المادة 23 نص عام، يجيز للأعضاء اقتراح مشروع أو تعديل أي نظام يرونه، وبمقارنته بنص المادة 2124 من نظام مجلس الوزراء (وكلا النظامين صدرا بأمر ملكي) نجد أن نص المادة 2124 نص خاص حدد على سبيل الحصر اختصاص مجلس الوزراء بإنشاء وترتيب المصالح العامة، بينما نص المادة 23 نص عام أجاز لمجلس الشورى اقتراح أي نظام أو لائحة، وبما أن الخاص يقيد العام، وان صلاحية إنشاء وتنظيم الأجهزة الحكومية حصرية للسلطة التنفيذية الممثلة في مجلس الوزراء فان عمومية المادة 23 من نظام مجلس الشورى تتعارض مع خصوصية المادة 24 من نظام مجلس الوزراء، وخصوصية المادة 24 من نظام مجلس الوزراء تقيد عمومية المادة 23 من نظام مجلس الشورى حيث يقيد الخاص العام، فالعام يعني اقتراح أي نظام أو تعديله، والخاص اقتراح نظام لإنشاء أو تنظيم جهاز حكومي، فالعام يتعلق بأي نظام لا يخص الأجهزة الحكومية، والخاص الذي أشرنا إليه يتعلق بالمصالح العامة إنشاءً وترتيباً. ولذا ليس لمجلس الشورى اقتراح أو تعديل أي نظام يخص إنشاء أو تنظيم المرافق العامة، لأن قيام أعضاء الشورى بهذا يعتبر تدخلاً في سلطات مجلس الوزراء، وممارسة لأعمال تدخل في مجال اختصاصاته.

¹⁰⁵ كان النص السابق (لكل عشرة أعضاء في مجلس الشورى، حق اقتراح مشروع نظام جديد، أو تعديل نظام نافذ، وعرضه على رئيس مجلس الشورى، وعلى رئيس المجلس رفع الاقتراح إلى الملك).

وقد يثور سؤال عن صلاحية مجلس الشورى كسلطة تنظيمية في اقتراح أنظمة جديدة حتى لو كانت لإنشاء مرافق عامة، إذ قد يحد هذا من صلاحية مجلس الشورى من ممارسة جزء من اختصاصاته باعتبار المهمة الأساسية للسلطة التنظيمية سن الأنظمة وتعديلها. ويرى أحد الباحثين أن اختصاص مجلس الوزراء بإنشاء وترتيب المصالح العامة يؤخذ في أضيق نطاق، بمعنى ألا يتجاوز هذا الإنشاء أو الترتيب الأنظمة السياسية أو الأنظمة المعمول بها، ولذلك يمكن لمجلس الوزراء بقرار منه إنشاء المصلحة العامة وترتيبها، ومن ثم يحال هذا الإنشاء والترتيب إلى مجلس الشورى لوضعه في شكل لائحة تنظيمية، دون أن يكون لمجلس الشورى الحق في مسألة الإنشاء أو الترتيب، إذ إن هذه الصلاحية معهودة إلى مجلس الوزراء بموجب النظام، أما مجلس الشورى فيقتصر دوره - في هذه المسألة - على وضع اللائحة التنظيمية في حدود الأنظمة المعمول بها.¹⁰⁶

ب. صلاحية مجلس الشورى في اقتراح تعديل نظام نافذ يخص إنشاء أو

ترتيب مصالح عامة:

بالإضافة إلى سلطة مجلس الشورى في اقتراح مشروع نظام جديد، يجوز للمجلس - كقاعدة عامة - اقتراح تعديل نظام نافذ، ويقصد بالنظام النافذ: النظام الساري المفعول الذي سبق أن صدر بمرسوم ملكي سواء كانت دراسته عن طريق مجلس الشورى أو مجلس الوزراء. وكما هو الحال في اقتراح مشروع نظام جديد، يجوز للمجلس تعديل أي نظام قائم، وقد عدّل مجلس الشورى العديد من الأنظمة السارية،¹⁰⁷ إلا أن تعديل أنظمة الوزارات والمصالح الحكومية الأخرى تحتاج إلى مزيد تأمل، إذ قد يرى مجلس الشورى ضرورة تعديل الهيكل

¹⁰⁶ أزرقى، نسيب، مرجع سابق، ص 602.

¹⁰⁷ انظر قرار مجلس الشورى رقم 58 \ 38 وتاريخ 5 \ 9 \ 1428 هـ بتعديل المادة الخامسة من نظام تعرفه الطيران المدني، وقرار المجلس رقم 20 \ 17 وتاريخ 15 \ 1426 هـ بتعديل المادة الثالثة من النظام الجزائي الخاص بتزييف وتقليد النقود.

التنظيمي لمرفق عام، أو إعادة ترتيبه بحيث تضاف له إدارات معينة، وتلغى منه إدارات معينة، أن يقوم بذلك؟

في الواقع قام مجلس الشورى باتخاذ قرارات عديدة تضمنت ترتيب بعض المصالح الحكومية، بل واقترح إنشاء أجهزة جديدة، وإلغاء بعضها وذلك من خلال اختصاصه بمناقشة التقارير الحكومية. حيث حددت المادة الخامسة عشرة من نظامه صلاحيات مجلس الشورى ومنها "مناقشة التقارير السنوية التي تقدمها الوزارات، والأجهزة الحكومية الأخرى، واقترح ما يراه حيا لها".¹⁰⁸ تتضمن هذه التقارير إنجازات الأجهزة الإدارية خلال سنة مالية¹⁰⁹، ويقوم مجلس الشورى بمراجعة هذه التقارير ومقارنتها بالأنظمة السارية واللوائح والقرارات المعمول بها في الدولة، وخطط التنمية، وأهداف الجهاز الحكومي، ثم يبدي رأيه في التقرير السنوي، وقد يستدعي حضور أي مسؤول إلى مجلس الشورى بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء إذا كان المجلس يناقش أمراً يتعلق باختصاصات ذلك المسؤول.¹¹⁰

من استعراضنا لبعض قرارات مجلس الشورى المتعلقة بمناقشة التقارير الحكومية نجد أن المجلس يناقش أعمال وإنجازات الجهاز خلال العام، ويترتب على ذلك أن يبحث عن الأمور السلبية، والإيجابية للجهة الحكومية، فيشجع الإيجابيات، ويقترح تطويرها، ويناقش السلبيات، وقد يقدم بعض الحلول لها. والمجلس عند مناقشته لتقرير الأداء السنوي للجهة الحكومية لا يقف عند حد بهدف تطوير ذلك الجهاز، بل قد يعقد اجتماعات كثيرة من كبار المسؤولين في تلك الجهة عن طريق لجان المجلس، ثم يستدعي المسؤول الأول سواءً كان وزيراً أو

¹⁰⁸ نظام مجلس الشورى، الفقرة (د) من المادة 15.

¹⁰⁹ صدر الأمر السامي رقم 7\ب\26345 وتاريخ 19\12\1422 هـ بقواعد تبين طرق إعداد التقارير السنوية وألزم الجهات الحكومية في البند ثانياً أن ترفع تقاريرها السنوية إلى ديوان رئاسة مجلس الوزراء ويحيلها الديوان مباشرة إلى مجلس الشورى.

¹¹⁰ نظام مجلس الشورى، المادة 22.

رئيس دائرة مستقلة لبحث ما توصل له المجلس معه. من هنا قد يرى المجلس ضرورة تعديل الهيكل التنظيمي للجهة الإدارية، أو تعديل بعض مهامها، أو إنشاء إدارات أو وكالات أو أقسام جديدة بها. والمجلس يقوم بذلك من منطلق اختصاصه بمراجعة التقارير السنوية للجهات الحكومية، كما أسلفنا، فمثلا من قرارات المجلس المتخذة خلال السنة الأولى في دورته الخامسة نجد انه ناقش في الموضوع التاسع التقريرين السنويين لهيئة الري والصرف بالأحساء للعامين الماليين 1427/1426 هـ ، 1428/1427 هـ، فأصدر قراره رقم 20/19 والتاريخ 1430/5/9 هـ بإعادة هيكله هيئة الري والصرف بالأحساء؛ لتصبح هيئة عامة للري والصرف على مستوى المملكة. كذلك ناقش في نفس الجلسة التقرير السنوي لمصلحة الإحصاءات العامة والمعلومات للعام المالي 1427/1426 هـ، واتخذ قراره رقم 25/30 وتاريخ 1430/5/29 هـ بتحويل مصلحة الإحصاءات العامة والمعلومات إلى مؤسسة عامة ذات استقلال مالي وإداري، يرأس مجلس إدارتها وزير الاقتصاد والتخطيط. غير أن المجلس لم يتخذ قراراً مباشراً بخصوص الهيكل التنظيمي لوزارة العدل عندما ناقش التقرير السنوي لوزارة العدل للعام المالي 1428/1427 هـ، بل أصدر قراره رقم 30/43 وتاريخ 1430/6/15 هـ بإنابة اللجنة الوزارية العليا للتنظيم الإداري بتحديث الهيكل التنظيمي لوزارة العدل بما يتناسب مع مستجدات المرحلة الحالية، والمرحلة القادمة، والمسؤولية الملقاة عليها. ولم يلتزم المجلس بهذا التوجه، بل اتخذ قراره رقم 6/10 وتاريخ 1427/3/19 هـ في السنة الثانية من دورته الرابعة بدراسة الهيكل الإداري لوزارة التجارة والصناعة في ضوء ضم قطاع شؤون الصناعة لوزارة التجارة ، وفي ضوء انضمام المملكة لمنظمة التجارة العالمية . وقرر في 1428/2/8 هـ فتح مكتب خاص للترجمة والمعلومات في الرئاسة العامة للبحوث العلمية والإفتاء، وتوفير المتطلبات البشرية والمادية اللازمة لذلك.

اختصاص المجلس بمناقشة التقارير الحكومية للجهات الإدارية ساعد المجلس على اتخاذ قرارات تنفيذية تتعلق بإنشاء أو ترتيب بعض الأجهزة الإدارية. ورغم إشارتنا سابقاً إلى أن مهمة الإنشاء والترتيب من اختصاص مجلس الوزراء باعتباره السلطة التنفيذية، إلا أن مجلس الشورى وجد أن نظامه يعطيه الصلاحية بمناقشة أوضاع الجهات الحكومية، ومحاولة تقديم أفكار ورؤى تطورها، وتتلافى السلبات التي تكتنف أداؤها الحكومي حتى لو ترتب على ذلك اقتراح إلغاء الجهاز، أو تعديله، أو إنشاء جهاز حكومي جديد.

إن منع مجلس الشورى من تقديم أي توصية لتطوير الجهاز الحكومي الذي يناقش تقاريره تتعلق بإنشاء أو إلغاء أو تعديل الجهاز يعتبر تقييداً لصلاحيات المجلس، وتعطيلاً لأعماله، ولذا نرى أنه لا مانع أن يقترح المجلس ما يراه لتطوير الجهاز الإداري على أن يحال هذا الاقتراح إلى اللجنة الوزارية للتنظيم لتنظر فيه وتتخذ ما تراه بشأنه.

وإنشاء أو ترتيب أي جهاز إداري أمر تقتضيه المصلحة العامة، ودواعي إشباع المتطلبات العامة. فإذا رأت أي جهة في الدولة سواءً السلطة التنفيذية ممثلة في الملك، أو مجلس الوزراء، أو الوزارات والمصالح العامة، أو السلطة التنظيمية ممثلة في مجلس الشورى إنشاءً يتعلق بمجموعة من قطاعات الدولة وأجهزتها، أو تعديلها، أو إلغائها فإنها تقترح ذلك ويرسل إلى اللجنة العليا للإصلاح الإداري، أو اللجنة الوزارية للتنظيم لدراسته، واتخاذ ما تراه بشأنه وفق ما بيناه في هذا البحث. ولهذا فإن لمجلس الشورى في هذه الحالة أن يقترح الإنشاء أو التعديل، ولكنه ملزم بإرسال ذلك الاقتراح إلى اللجنة الوزارية للتنظيم لدراسته، واتخاذ قرار بشأنه. هذا يعني أنه لا يجوز لمجلس الشورى أن يتخذ قراراً بإنشاء جهاز حكومي جديد، أو تعديل جهاز قائم، أو إلغائه من تلقاء نفسه، لأن هذا من اختصاص السلطة التنفيذية وهي مجلس الوزراء كما أشرنا إليه سابقاً. والمجلس بدوره سيحيل الأمر إلى اللجنة الوزارية.

ويؤيد ذلك البند الحادي عشر من مرسوم الميزانية¹¹¹ للعام المالي 1432\1433 هـ حيث نص على أن "تعتمد التشكيلات الإدارية لكل جهة حسبما صدرت بها الميزانية العامة، ولا يجوز تعديلها إلا بقرار من اللجنة العليا للإصلاح الإداري، أو بقرار مبني على ما تنتهي إليه اللجنة الوزارية للتنظيم الإداري". فالمرسوم نص صراحة - وهو يتكرر بنفس النص في كل ميزانية - بعدم جواز تعديل أي تشكيلات إدارية في أي جهاز حكومي إلا عن طريق لجنة الإصلاح الإداري أو اللجنة الوزارية للتنظيم.

ج. صلاحية مجلس الشورى في سن لوائح تتعلق بإنشاء أو ترتيب مصالح عامة:

اللوائح هي تلك القرارات الإدارية التي تُنشئ مراكز قانونية عامة للأفراد إما بإنشاء هذه المراكز العامة أو تعديلها أو إلغائها.¹¹² واللوائح وإن اتفقت مع الأنظمة في أنها قواعد عامة مجردة إلا أنها في المملكة تفرق عنها في عدم صدورها بمرسوم ملكي.¹¹³

واللائحة قد تكون عملاً إدارياً أو عملاً تنظيمياً وفقاً للجهة التي تصدرها، فاللوائح الصادرة عن مجلس الشورى تعتبر لوائح تنظيمية لأنها صادرة عن السلطة التنظيمية، أما اللوائح الصادرة عن مجلس الوزراء فلها صفتان: لوائح تنظيمية إذا كانت لوائح تتضمن قواعد عامة ومجردة وصادرة عن المجلس بصفته التنظيمية، ولوائح تنفيذية إذا صدرت تنفيذاً لنظام صادر بقصد تيسير تطبيقه،

¹¹¹ المرسوم الملكي رقم م 5 \ وتاريخ 14\1\1432 هـ.

¹¹² عبد الوهاب، محمد رفعت، مرجع سابق، ص 484.

¹¹³ المرزوقي، محمد، السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية، الناشر مكتبة العبيكان، الرياض 1424 هـ، ص 89.

وتفسير غموضه، وتفصيل مجمله، وتحديد الإجراءات اللازمة لتطبيق أحكامه العامة.¹¹⁴

وتختلف الإجراءات الخاصة باللوائح الصادرة عن مجلس الشورى عن تلك الصادرة عن مجلس الوزراء، إذ يلزم تطبيق المادة السابعة عشرة من نظام مجلس الشورى على اللوائح الصادرة عن المجلس وبالتالي رفعها إلى الملك ليقرر إحالتها إلى مجلس الوزراء أم لا، فإذا أحيلت إلى مجلس الوزراء فعلى المجلس أن يبدي وجهة نظره في اللائحة، فإذا اتفقت وجهات نظر المجلسين تصدر اللائحة بعد موافقة الملك عليها، أما إذا تباينت وجهات نظر المجلسين فيعاد الموضوع إلى مجلس الشورى ليبدي ما يراه بشأنها ثم يرفعه إلى الملك لاتخاذ ما يراه.¹¹⁵ أما اللائحة الصادرة عن مجلس الوزراء فلا ترسل لمجلس الشورى لمراجعتها وإبداء وجهة نظره حيالها، ولا ترفع للملك - رئيس الدولة - لاعتمادها والموافقة عليها، بل بعد أن يصوت مجلس الوزراء على مواد اللائحة مادة مادة يصدر قراره بالموافقة عليها، واعتمادها ومن ثم نشرها في الجريدة الرسمية لسريتها وفقاً للتاريخ الوارد بها.

اختصاص مجلس الشورى بدراسة اللوائح مستمد من الفقرة (ب) من المادة 15 من نظامه، ولم يحدد النظام ولا اللائحة الداخلية ماهية هذه اللوائح، ولا أنواعها. غير أن المادة 67 من النظام الأساسي للحكم نصت على أن " تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح، فيما يُحقق المصلحة، أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة، وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية، وتُمارس اختصاصاتها وفقاً لهذا النظام ونظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى."، فنصت على أن تكون اللوائح صادرة عن السلطة التنظيمية، وهذا يعني خروج اللوائح الخاصة بإنشاء وترتيب المصالح العامة من اختصاص مجلس الشورى، لأن النظام الأساسي للحكم أشار

¹¹⁴ الجاسر، بدرية، اللوائح التنفيذية في القانون الكويتي، الطبعة الأولى، 1402 هـ، ص 35.

¹¹⁵ نظام مجلس الشورى، المادة 17.

في المادة 56 لأصلاحيات مجلس الوزراء التنفيذية ومنها "تنظيم الأجهزة الحكومية"، وكذلك نظام مجلس الوزراء حدد في فصل الشؤون التنفيذية في المادة 24 صلاحية المجلس في إنشاء وترتيب المصالح العامة.

إذ تقتضي صلاحية (الترتيب) الواردة في المادة 24 من نظام مجلس الوزراء وضع نصوص نظامية تحكم المصلحة العامة، الأمر الذي يحتاج إلى أن تتخذ تلك النصوص شكل لوائح تنظيمية يصدرها مجلس الوزراء لأنه أكثر خبرة ودراية بمقتضيات الصالح العام، ومستلزمات سير العمل في المرافق العامة بانتظام، وبذلك تخرج اللوائح التنظيمية المتعلقة بترتيب المصالح العامة من اختصاص مجلس الشورى لصراحة النص الوارد في نظام مجلس الوزراء، ولأن النص الوارد في الفقرة 2 من المادة 24 من نظام مجلس الوزراء جاء مطلقاً وغير مقيد، فالمطلق يجري على إطلاقه حتى يرد تقييده، مما ينبني عليه أن إنشاء وترتيب مصلحة ما ضمن نظام يظل من اختصاص مجلس الوزراء، حيث إن النصوص الخاصة بالإنشاء والترتيب تبقى دائماً ذات طبيعة تنفيذية تدخل في اختصاص مجلس الوزراء.¹¹⁶

وبالرجوع إلى النظام الأساسي للحكم نجد أنه أشار إلى بعض الأجهزة الحكومية ونص على أن يصدر بتكوينها أو ترتيبها أنظمة، وبالتالي لا يجوز إصدار لوائح بتكوينها أو ترتيبها. حيث نص في المادة 45 أن ترتيب هيئة كبار العلماء وإدارة البحوث العلمية والإفتاء واختصاصاتها يكون بنظام، كذلك نص في المادة 51 على أن يُبين النظام تكوين المجلس الأعلى للقضاء واختصاصاته، كما يُبين ترتيب المحاكم واختصاصاتها، وفي المادة 52 يُبين النظام ترتيب ديوان المظالم واختصاصاته، ونصت المادة 54 على أن يكون ارتباط هيئة التحقيق والإدعاء العام، وتنظيمها واختصاصاتها بنظام.

¹¹⁶ نسيب، محمد أزرقى وآخرون، القانون الدستوري السعودي: دراسة فقهية قانونية تطبيقية، الناشر مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الطبعة الأولى، 1432هـ، ص 688.

واللوائح الخاصة بإنشاء وترتيب المصالح العامة تعتبر من قبل اللوائح المستقلة القائمة بذاتها، وهي التي تصدر دون حاجة إلى الاستناد إلى تشريع قائم، متضمنة أحكاماً جديدة مبتدأه¹¹⁷ كما أشرنا سابقاً.

الخاتمة

رغم أن المشرع السعودي أوكل للسلطة التنفيذية مهمة إنشاء وترتيب المصالح العامة، إلا أنه لم يضع معايير تحدد كيف، ومتى، ولماذا يتم إنشاء، أو ترتيب تلك المصالح. هذا الغموض سهل مهمة تعارض الاختصاصات في هذا الموضوع بين مجلسي الوزراء والشورى، إذ أعطى المشرع لمجلس الشورى صلاحية سن الأنظمة واللوائح، وكذلك مناقشة التقارير الحكومية المرسلة من الأجهزة الحكومية مما جعل مجلس الشورى يقترح إنشاء أو تنظيم مرفق حكومي بإصدار نظام أو لائحة، أو بمناسبة مناقشة التقرير الحكومي لأي وزارة، أو مؤسسة عامة.

وللحد من التعارض بين السلطتين التنفيذية والتنظيمية، وكذلك إجلاء الغموض بتوضيح كيف، ومتى، ولماذا يتم إنشاء أو تنظيم مصلحة عامة نقترح التوصيات التالية:

¹¹⁷ الصالح، عثمان، مرجع سابق، ص389.

- توضيح العلاقة بين اللجنة العليا للإصلاح الإداري، واللجنة الوزارية للتنظيم، والتحديد بوضوح هل ما زالت أعمال اللجنة العليا للإصلاح الإداري قائمة؟
- وضع معايير تحدد نوع الجهاز الحكومي المراد إنشاؤه، هل هو وزارة، أم مؤسسة عامة، أم مجلس، أم مركز... إلخ
- وضع معايير تحدد الوسيلة القانونية المستخدمة لإنشاء المصالح العامة، هل هي بأمر ملكي، أم مرسوم ملكي، أم قرار من مجلس الوزراء.
- تحديد الفرق بين (التنظيم) الأداة التي أصبح مجلس الوزراء يعتمد عليها كثيراً لإنشاء الأجهزة الحكومية الجديدة، وبين (اللائحة) سواء المستقلة أو التنفيذية، ووضع معايير تبين متى يمكن لمجلس الوزراء استخدام التنظيم لإنشاء جهاز حكومي جديد؟
- الحد من اعتماد مجلس الوزراء على (التنظيم) لإنشاء الأجهزة الحكومية، وأن تنشأ الأجهزة الحكومية بموجب أنظمة، لأن الأنظمة تتوج بمراسيم ملكية وبالتالي تمنح الجهاز الحكومي قوة قانونية وصلاحيات لا يمنحها إياها التنظيم.
- تحديد العلاقة بين السلطة التنظيمية التي يتمتع بها مجلس الوزراء وفقاً لنظامه، والسلطة التنظيمية التي يتمتع بها مجلس الشورى وفقاً لنظامه، وانعكاس ذلك على صلاحية إنشاء أو ترتيب المصالح العامة.
- بيان ما إذا كان للسلطة التنظيمية أن تمارس صلاحيات تختص بها السلطة التنفيذية مثل إنشاء أو تنظيم جهاز حكومي بمناسبة ممارستها لسلطتها المتمثلة في حقها بإصدار أنظمة أو لوائح؟

المراجع

الكتب والدوريات

- حسبو، عمرو أحمد، السلطة اللانحوية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
- حسن، عبدالفتاح، في مؤلفه مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، 1968.
- حسن، عبدالفتاح، لوائح ترتيب المصالح والإدارات العامة، مجلة القضاء والقانون، السنة الثالثة، العدد الأول 1972، صادرة عن المكتب الفني في محكمة الاستئناف العليا في وزارة العدل بدولة الكويت.
- الحراري، محمد عبدالله، تنظيم الإدارة الشعبية ووظائفها، الجزء الأول، الطبعة الخامسة، المركز القومي للبحوث والدراسات العملية، 2003.
- الجاسر، بدرية، اللوائح التنفيذية في القانون الكويتي، الطبعة الأولى، 1402هـ.

- الجمل، يحيى، النظام الدستوري في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، 1970.
- جنح، محمد رضا، القانون الإداري، مركز النشر الجامعي، تونس، الطبعة الثانية، 2008.
- خاشقجي، هاني يوسف، التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية: المفاهيم- الأسس- التطبيقات، الطبعة الأولى، 1413هـ.
- خاشقجي، هاني يوسف، تطور الأنظمة والمؤسسات في عهد خادم الحرمين الشريفين الملك فهد بن عبدالعزيز، الناشر جامعة الملك سعود، الرياض، الطبعة الأولى، 1422هـ.
- خليل، محسن ، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، 1975.
- الدبس، د. عصام علي، السلطة التنفيذية: الكتاب الرابع من سلسلة النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 1432هـ.
- الخضير، محمد بن سليمان ، جذور الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية ودور الملك عبدالعزيز في تطويرها، الجمعية التاريخية السعودية، الإصدار السابع، 1421هـ.
- العجمي، حمدي محمد، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، منشورات معهد الإدارة العامة، الرياض، 1431هـ، الطبعة الأولى.
- الفارسي، أحمد حمد، والحميده، خليفة ثامر، القانون الإداري: نشاط لسلطة الإدارية، مطبوعات جامعة الكويت، 2009.
- فهمي، د. مصطفى أبو زيد، الوسيط في القانون الإداري، الناشر دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005.
- الفياض، د. إبراهيم طه ، القانون الإداري... نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن، الناشر: مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، 2008.
- السدحان، عبدالرحمن، هل المؤسسات العامة بديل للدولة أم وسيلة لها، بحث قدم إلى مؤتمر "إدارة المؤسسات العامة في الدول العربية"، عقد في مدينة الرباط المغربية في 1974\12\2.

- سعيد، د. عصام بن سعد، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في المملكة العربية السعودية، دار الميمان للنشر والتوزيع، الرياض، 1432هـ، الطبعة الأولى.
- السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، الناشر مكتبة عبدالله وهبة، القاهرة، الطبعة الرابعة، 1949.
- شطناوي، علي خطر، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، 2003.
- صادق، محمد توفيق، تطور الحكم والإدارة في المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، الرياض، 1385 هـ.
- الصالح، عثمان، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، الجزء الأول، مؤسسة دار الكتب، الطبعة الثانية، 2003.
- الصالح، عثمان، السلطة اللائحية للإدارة في الكويت والفقهاء المقارن، ملحق مجلة الحقوق الكويتية، الطبعة الأولى، 1977.
- الظماوي، سليمان، مبادئ القانون الإداري: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة السادسة، 2007.
- الطبطبائي، عادل، النظام الدستوري في الكويت، بدون دار نشر، الطبعة الخامسة، 2009.
- الظاهر، خالد خليل، النظام الإداري: أسس ومبادئ النظام الإداري، ونشاط الإدارة العامة في المملكة، الناشر مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الطبعة الأولى، 1430هـ.
- عبدالوهاب، محمد رفعت، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005.
- عبدالباسط، محمد فؤاد، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2005.
- عساف، عبدالمعطي، التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية، دار العلوم، 1403 هـ، ص 65.

- رسلان، أنور أحمد، القانون الإداري السعودي: تنظيم الإدارة العامة ونشاطها، منشورات معهد الإدارة العامة، الرياض، الطبعة الأولى، 1408هـ.
- هيجان، عبدالرحمن أحمد، تجربة المملكة العربية السعودية في مجال الإصلاح الإداري خلال مائة عام، بحث مقدم للندوة الجامعية الكبرى، المعقودة في الرياض عام 1420هـ.
- هيكل، السيد خليل، القانون الإداري السعودي، منشورات جامعة الملك سعود، الرياض، 1414هـ، الطبعة الأولى.
- معهد الإدارة العامة، اللجنة العليا للإصلاح الإداري: مهامها، تنظيمها، إنجازاتها، الرياض: مطابع معهد الإدارة العامة، 1405، ص 11.
- المرزوقي، محمد، السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية، الناشر مكتبة العبيكان، الرياض 1424هـ.
- مشروع التنظيم الإداري للأجهزة الحكومية: نحو أداء متميز للجهاز الحكومي، دليل تعريفي صادر عن الأمانة العامة للجنة الوزارية للتنظيم الإداري، 1421 - 1424 هـ.
- المقاطع، محمد عبدالمحسن، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية، بدون دار نشر، الطبعة الثانية، 2008.
- موسى، صافي إمام، تجربة المملكة العربية السعودية في الإصلاح الإداري وإعادة التنظيم، الناشر دار العلوم، الرياض، 1405هـ.
- نسيب، محمد أزرقى وآخرون، القانون الدستوري السعودي: دراسة فقهية قانونية تطبيقية، الناشر مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، الطبعة الأولى، 1432هـ.
- يكن، زهدي، التنظيم الإداري: نظرية المرافق والمؤسسات العامة، دار الثقافة، بيروت، بدون سنة طبع.

الأنظمة واللوائح والقرارات

- النظام الأساسي للحكم، الصادر بالمرسوم الملكي رقم أ 90 وتاريخ 27 \ 1412 هـ.
- نظام مجلس الشورى، الصادر بالأمر الملكي رقم أ 91 وتاريخ 27 \ 1412 هـ.
- نظام مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي رقم 38 وتاريخ 23 \ 10 \ 1377 هـ.
- نظام مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي رقم أ 13 \ 13 \ 1414 هـ.
- نظام مجلس التعليم العالي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م 8 \ 1414 هـ، المادة 4 \ 15.
- نظام السوق المالية" الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/30) وتاريخ 1424/6/2 هـ.
- نظام مجلس الوكلاء الصادر بتاريخ 19 \ 8 \ 1350 هـ.
- تنظيم هيئة تنظيم الكهرباء، قرار مجلس الوزراء رقم 154 وتاريخ 1428 \ 5 \ 4 هـ.
- تنظيم المؤسسة العامة للتقاعد، قرار مجلس الوزراء رقم 3 وتاريخ 1425 \ 1 \ 3 هـ.
- تنظيم مؤسسة البريد السعودي، قرار مجلس الوزراء رقم 78 وتاريخ 1423 \ 3 \ 29 هـ.
- تنظيم الهيئة العامة للغذاء والدواء، قرار مجلس الوزراء رقم (1) وتاريخ 1424/1/7 هـ.
- تنظيم الهيئة العامة للمساحة، قرار مجلس الوزراء رقم 8 وتاريخ 14 \ 7 \ 1427 هـ.
- المرسوم الملكي رقم 38 وتاريخ 22 شوال 1377 هـ.

- المرسوم الملكي رقم 5 \ 19 \ 4288 وتاريخ 1 صفر الخير 1373 هـ،
- الأمر السامي رقم 7\ب\6629 وتاريخ 7\5\1420 هـ.
- الأمر السامي رقم 8894 \ م ب وتاريخ 1 \ 11 \ 1430 هـ.
- الأمر الملكي رقم أ/198 وتاريخ 2/10/1424 هـ.
- الأمر الملكي الكريم رقم أ/2 الصادر بتاريخ 28/2/1424 هـ.
- الأمر الملكي رقم أ \ 35 \ 3 \ 5 \ 1431 هـ
- الأمر السامي رقم 7\ب\26345 وتاريخ 19\12\1422 هـ.
- الأمر السامي رقم 8894 \ م ب وتاريخ 1 \ 11 \ 1430 هـ.
- قرار مجلس الوزراء رقم 520 في 5\7\1383 هـ المبلغ بالتعميم رقم 17702 وتاريخ 8\7\1383 هـ.
- قرار مجلس الوزراء رقم 141 وتاريخ 28 \ 5 \ 1424 هـ.
- قرار مجلس الوزراء رقم (27) وتاريخ 1/2/1425 هـ.
- قرار مجلس الوزراء رقم 166 وتاريخ 20 \ 10 \ 1402 هـ.
- قرار مجلس الوزراء رقم 166 وتاريخ 20 \ 10 \ 1402 هـ.
- قرار مجلس الشورى رقم 25/30 وتاريخ 29/5/1430 هـ.
- قرار مجلس الشورى رقم 30/43 وتاريخ 15/6/1430 هـ.
- قرار مجلس الشورى رقم 6/10 وتاريخ 19/3/1427 هـ.
- قرار مجلس الشورى رقم 35\40 وتاريخ 27\8\1425 هـ.
- قرار مجلس الشورى رقم 79/126 وتاريخه 2/3/1429 هـ.
- قرار مجلس الشورى رقم 7/8 وتاريخ 5/4/1422 هـ.
- قرار مجلس الشورى رقم 35/59 وتاريخ 10/8/1424 هـ.

الصحف

- جريدة الوطن الاثنين 20 ربيع الآخر 1428 هـ الموافق 7 مايو 2007م العدد (2411) السنة السابعة.
- جريدة الجزيرة، جريدة الجزيرة، السبت 4 \ 9 \ 1431، العدد 13834.
- جريدة الجزيرة، الثلاثاء 15\1\1432 هـ، العدد 13963.
- جريدة أم القرى، العدد 370 في 7\9\1350 هـ.
- جريدة أم القرى، العدد رقم 55 وتاريخ 30\6\1344 هـ.
- جريدة أم القرى، العدد رقم 90 وتاريخ 25\2\1345 هـ، والعدد رقم 91 وتاريخ 3\3\1345 هـ.
- جريدة أم القرى، العدد 3، في 29\5\1343 هـ.
- جريدة أم القرى العدد 1508 وتاريخ 21 \ 7 \ 1373 هـ.
- جريدة أم القرى، العدد رقم 134 وتاريخ 8\1\1346 هـ.
- جريدة أم القرى، العدد رقم 139 وتاريخ 14\2\1346 هـ.
- جريدة أم القرى، العدد رقم 195 وتاريخ 7\4\1347 هـ.

الكلمات المفتاحية: إنشاء، ترتيب، إنشاء، تنظيم، مجلس الوزراء، مجلس الشورى، لجنة الإصلاح الإداري، اللجنة الوزارية، المصالح العامة.

ملخص:

في المملكة العربية السعودية - كما هو الشأن في جميع الدول في العالم - تتدخل الدولة في ممارسة النشاط الاقتصادي والاجتماعي من أجل تحقيق المصلحة العامة. وتمارس الحكومة السعودية أنشطتها الاقتصادية والاجتماعية من خلال ما تستحدثه من مرافق عامة، سماها "نظام مجلس الوزراء" "المصالح العامة".

عندما نراجع أنظمة المملكة النافذة حالياً المتعلقة بإنشاء المرافق العامة وتنظيمها نجد أن هنالك أربع جهات خولت لها الأنظمة صلاحية إنشاء المرافق العامة وترتيبها هي:

- 1- الملك باعتباره رئيس الدولة وفقاً للمادة (55) من النظام الأساسي للحكم.
- 2- مجلس الوزراء: فقد أناط النظام الأساسي للحكم في المادة 56 بمجلس الوزراء سلطة تنظيم الأجهزة الحكومية. كذلك أوكل نظام مجلس الوزراء في مادته (24) اختصاص إنشاء وترتيب المصالح العامة إلى مجلس الوزراء ضمن شؤونه التنفيذية.
- 3- "اللجنة العليا للإصلاح الإداري": قام مجلس الوزراء بقرار صادر عنه رقم 520 بتاريخ 1383/7/5 هـ بتفويض اختصاصاته الواردة في الفقرة (2) من المادة 24 من نظامه إلى "اللجنة العليا للإصلاح الإداري".
- 4- مجلس الشورى: حوّل نظام مجلس الشورى في المادة (23) منه مجلس الشورى حق "اقتراح مشروع نظام جديد، أو اقتراح تعديل نظام نافذ".

فمن خلال هذه الصلاحية يجوز لمجلس الشورى اقتراح مشاريع أنظمة تتعلق بإنشاء المصالح العامة وترتيبها، كما يجوز له اقتراح تعديل أنظمة نافذة تتعلق بإنشاء مصالح عامة قائمة واقتراح إعادة ترتيبها.

الحقيقة أن إنشاء المصالح العامة وترتيبها في المملكة في ظل التشريعات النافذة حالياً يكتنفه الكثير من اللبس وعلى قدر كبير من التعقيد. إذ تشتت صلاحية إنشاء المصالح العامة وترتيبها بين هذه الأربع جهات، دون رسم حدود بينها موضوعية أو إقليمية أو زمنية أو من حيث نوع تلك المصالح، فالجهات الأربع يمكنها إنشاء جميع المصالح العامة في أي وقت وفي جميع الميادين والمجالات، وهذه الثغرة كانت سبباً لطرح كثير من التساؤلات: هل هنالك سلطة إشراف لها الكلمة الفصل في إنشاء المصالح العامة؟ هل هنالك إجراءات موحدة لإنشاء المصالح العامة أم أن كل جهة تستقل بأسلوبها في إنشاء المصالح العامة. وإذا استثنينا صلاحيات الملك باعتباره رئيس الدولة، فهل إذا كانت الجهات الثلاث الأخرى متساوية في صلاحية إنشاء المصالح العامة، وإلغائها فما الذي يمنع جهة من إلغاء مصلحة عامة أحدثتها جهة أخرى؟ وبالتالي ما هو معيار إنشاء المصالح العامة وإلغائها؟ ومن يحدد هذا المعيار؟ ومن يتابع صحة تنفيذه عند إنشاء المصلحة العامة؟ وبناءً على هذا السؤال هل هنالك تنسيق بين الأطراف الثلاثة عند إنشاء أو إلغاء المصالح العامة؟ وإذا كان هنالك هذا التنسيق فما الذي ينظمه وما هي إجراءاته؟

Key words: create, manage, the Council of Ministers, the Consultative Council, the Higher Committee for Administrative Reform

SUMMARY

Saudi legislative delegates to the Executive Power the authority to create and to manage public authorities but it does not clarify how, when, and why, or what is the legal instrument they should choose to create and to manage them. This ambiguity help to simplify a conflict of interest between the Executive Power and the Legislative Power, or in other words, the Council of Ministers and the Consultative Council. In one hand, Saudi Legislative gave the Consultative Council the jurisdiction to enact laws and regulations and to review the annual governmental reports which sent from public authorities. This jurisdiction gives the Consultative Council chance to practice to practice executive authorities belong to the Executive Power or the Council of Ministers such as to establish new public authority or to manage it when the Consultative Council review the governmental reports or enact new law or regulation. This study will clarify this matter and to shed a light on how Saudi public authorities build and managed. This study will provide a historical review on the creation and managing Saudi public agencies since the foundation of the Kingdom. In addition, to

explore the role of the Higher Committee for Administrative Reform. Finally, the study will explain how to manage, or to create new public agencies in the case of emergency.