الفصل الأول

أهمية ومجال المنظمات العامة

فى العصر الحالى نجد بحق دخول العديد من الأنشطة التى كانت قبلاً متروك أمر ها للمبادرات الفردية، إلى دائرة المسئولية الحكومية. عندئذ ظهر العديد من المنظمات ذات الطبيعة الفنية، والموجهة لتقديم الخدمات العامة للمواطنين، كالتعليم والسكك الحديدية وتوزيع المياه والغاز والكهرباء وغير ها، وكما يقول أنه أصبح واضحاً أن العنصر الرئيسى فى أعمال هذه المنظمات ليس هو عنصر السلطة – بالمقارنة مع منظمات الأمن والدفاع – بل أصبح عنصر الصالح العام والحاجات العامة المرتبطة به.

تعريف المنظمة العامة:

المنظمة العامة هى كل مشروع يعجز أو يحجم الأفراد والجماعات الخاصة عن القيام به، أما لضخامة ما يتطلبه من موارد وامكانات، أو لقلة أو انعدام الربح الممكن تحقيقه فى المدى القصير. فإذا كان مثل هذا المشروع يمثل منفعة عامة – أى يستفيد منه المجتمع ككل، أى يشبع حاجة عامة من حاجات المجتمع، فإن الدولة تأخذ على عاتقها مهمة انشاء وإدارة هذا المشروع.

وقد يكون احجام الأفراد والجماعات الخاصة عن انشاء مشروع بالمواصفات السابقة سببه أن فائدة هذا المشروع لا تعود بالنفع عليهم فقط – مثل مشروعات رصف الطرق والصحة الوقائية، وحيث أنهم لا يستطيعون اجبار الآخرين على المساهمة المالية فى تلك المشروعات، علاوة على عجزهم دستورياً فى إلزام الآخرين بسلوك معين تجاهها، فإن الدولة تتولى انشاء تلك المشروعات مستخدمة فى ذلك سلطتها السيادية فى جمع الضرائب، والقيام بعمليات التمويل اللازمة.

إذن، فإن معيار التفرقة بين المنظمات العامة والمنظمات الخاصة أن الأولى تنشأ لغرض اشباع حاجة عامة من حاجات المجتمع، وعندئذ تأخذ الدولة على عاتقها مهمة إقامة وإدارة هذه المنظمات. ولكن ما هى الحاجات العامة التى تمثل نقطة البدء ومعيار التفرقة لهذه المنظمات؟

يقول علماء الاجتماع أن الانسان "حيوان محتاج". هذا يعنى أن الانسان منذ أن يولد إلى أن يموت، وهو فى سعى دائم نحو اشباع حاجاته وهناك تصنيفات عدة للحاجات الانسانية لعل أشهرها ما أورده (ماسلو) من تقسيم لهذه الحاجات إلى بيولوجية وأمنية واجتماعية ونفسية، ثم الحاجة إلى تحقيق الذات. إن هذه التقسيمات، أو التصنيفات لا تهمنا فى هذه المرحلة. كل ما نود قوه أن هناك حاجات انسانية.

وعندما يستفتى أفراد مجتمع ما على تأييد حكومة ما دون غيرها، فلا شك أن هذا التأييد يكون مرتكزاً على قناعة من جانبهم بقدرة هذه الحكومة على إشباع حاجاتهم. وعندما تضطلع الحكومة بمسئولية اشباع تلك الحاجاتن فإنها – أى الحاجات – تصبح أهدافا ينبغى على الحكومة تحقيقها، وإلا فقدت التأييد الشعبى، الذى يعتبر فى نفس الوقت المبرر الشرعى لوجودها. معنى هذا أنه على مستوى الافراد والجماعات هناك حاجات يسعون إلى اشباعها، هذه الحاجات تصبح على مستوى السلطة – ممثلة فى الدولة والحكومة- أهدافاً عامة ينبغى تحقيقها، نفس هذه الأهداف تصبح اللبنة الأولى فى انشاء المنظمات العامة.

الأهداف العامة

يمكن تقسيم الاهداف العامة للمجتمع إلى الأنواع الرئيسية التالية:

أولاً: الأهداف الاقتصادية:

إن الهدف الأول للمجتمع ولكل فرد فيه هو وفرة السلع والخدمات اللازمة لبقائه، لذلك فإن هذه الوفرة تمثل الهدف الاقتصادى الأول للمجتمع. أما الهدف الثانى فهو الاستقرار الاقتصادى، بمعنى الاستمرار فى تقديم السلع والخدمات التى تعود

عليها المجتمع. والهدف الثالث هو تنمية وزيادة كفاءة النظام الاقتصادى المطبق بما يحقق نمواً متواصلاً للاقتصاد القومى. و هذه الكفاءة و هذا الدمو يقودان إلى التوسع فى انتاج السلع والخدمات إلى مدى أكبر من الحجم الضرورى، والذى يتمثل فى الحد الأدنى من الانتاج اللازم لاشباع الرغبات الاقتصادية الأساسية. وبصفة عامة فإن هذا التوسع يتطلب:

أ – زيادة حجم الموارد التى يمكن توفيرها واستغلالها.

ب- تنمية المهارات الانسانية، ومستوى التكنولوجيا اللازمان لزيادة الانتاج.

وفى بعض المجتمعات فإن هدف الحرية الاقتصادية يعتبر الهدف الرابع الذى يضاف إلى الأهداف السابقة، وهذا الهدف الأخير يتمثل فى:

أ – حرية المستهلك فى الاختيار.

ب- حرية الدخول فى أى نشاط انتاجى، وحرية الخروج منه.

ج- حرية اختيار نوع العمل ومكانه.

د – حرية استخدام الدخل الفردى.

حقيقى أن حرية الاختيار بالصورة السابقة لا يمكن أن تكون مطلقة، على أساس أن حريات الآخرين ينبغى حمايتها. ومع ذلك فإن التعبير عن الحرية الاقتصادية كهدف عام، تعنى النظر إليه باعتباره فلسفة معينة، يؤمن بها مجتمع ما.

ثانياً: الأهداف السياسية:

إن كل مجتمع مستقل يحتاج إلى نظام حكومى معين للتعاملمع المشاكل الداخلية، وتحقيق درجة معينة من النظام والاستقرار، و هذا النظام ضرورى لتحقيق الأغراض التالية:

أ – تحقيق الاستقرار السياسى.

ب- حماية النظام الاجتماعى السائد.

ج- التعامل مع المشاكل الخارجية، بما فيها المواجهات العسكرية مع مجتمعات أخرى.

ثالثاً: الأهداف الأخلاقية:

يقصد بها مجموعة الاهداف المتصلة بتحقيق العدل والمساواة والحرية، وغير ذلك من الأهداف المشابهة. وتتميز هذه الأهداف بعدم وجود تفسير واحد لها، كما أنها تمثل قوى لا يستهان بها فى أى مجتمع، كما أن لها تأثير ها الفعال فى تحديد شكل ومضمون أهداف أخرى، وبالتالى فإنها تؤثر على جميع المنظمات العاملة فى المجتمع، لأنها تحدد إطار التصرفات التى يجب أن يسلكها الأفراد والمنظمات، و هى التصرفات التى تعد مقبولة من واقع المفاهيم الأخلاقية السائدة فى المجتمع.

رابعاً: الأهداف الروحية:

إن الاشباع الروحى هو هدف لكل مجتمع. ور غم أن هذا الاشباع ينبع من المعتقدات الدينية التى تتضمنها الكتب السماوية، إلا أنها تأخذ شكل القوانين السياسية أو المبادئ الاجتماعية فى بعض المجتمعات التى لا تؤمن بالأديان. وبصفة عامة فإن الأ هداف الروحية تعتبر أساساً للمعتقدات الأخلاقية. و هذه الأ هداف ضرورية لأى مجتمع، لانها تحدد الفرق بين الصواب والخطأ، ولذا فإنها تسهم فى تحديد سلوك المجتمع المعين، واتجاهاته نحو المسائل التى تمس جوهر حياته.

خامساً: الأهداف الصحية:

يقصد بها الأهداف التى تساعد على استمرار الحياة، وتتجسم فى شكل الانشطة التى تستهدف المحافظة على الصحة العامة لأفراد المجتمع.

سادساً: الأهداف الحسية أوالجمالية:

إن جميع المجتمعات تسعى إلى تحقيق أ هداف جمالية لإرضاء غريزة الحس الجمالى للانسان. ولعل أبلغ الدلائل على أهمية هذه الأ هداف، هو اكتشاف أن انسان الكهوف الذى عاش مع ملايين السنين، كان يرسم رسومات معينة على جدران تلك الكهوف تفرض الزينة والتجميل. إن هذا النوع من الأهداف يحدد المستوى

الحضارى للأمة من ناحيتين: الأولى، هى مستوى التقدم فى التعبير عن النواحى الجمالية، والثانية، هى أنواع العلوم والفنون التى يهتم بها مجتمع ما، وتكون من الصفات المميزة لهذا المجتمع.

ان التزام الدولة بتحقيق الأهداف العامة السابقة، يعنى إنشاء منظمات تأخذ كل مجموعة منها شكل الهدف الذى خصصت له، وهذا يعنى وجود منظمات اقتصادية وسياسية وأخلاقية وروحية وصحية وجمالية، ولكن هناك أسسا أخرى متعارف عليها لتصنيف المنظمات العامة، وهذه الأسس سوف نعرض لها فى فصل مستقل.

أهمية المنظمات العامة

لقد أصبحت المنظمات العامة تلعب دوراً بالغ الأهمية فى المجتمعات الحديثة. وفى ظل مفهوم الدولة الحارسة، كان البعد الحمائى فقط هو البعد المحدد لأهمية المنظمات العامة فى المجتمع. ويقصد بالبعد الحمائى، الوظائف المرتبطة بالخاصية السيادية للدولة. وهذا البعد يتمثل فى الأمن والدفاع والقضاء.

مع اتساع دور الدولة، كان من الضرورى أن تنشأ أبعاد جديدة، كان من شأنها أن تضيف إلى دائرة الأهمية التى تعطى للمنظمات العامة فى العصر الحديث. ومن هذه الأبعاد الجديدة البعد الاقتصادى والبعد الاجتماعى.

البعد الاقتصادى للمنظمات العامة:

إذا كان لكل ولأى منظمة خاصة دوراً تأثيرياً ما فى الاقتصاد القومى، فإن للمنظمات العامة دوراً أكثر أهمية فى هيكل الاقتصاد القومى ككل. هذا الدور يمكن تحديده من خلال النقاط التالية:

١- الطبيعة الجوهرية للخدمات العامة:

بداية، فإن الخدمات التى تقدمها المنظمات العامة تعتبر شيئاً ضرورياً لأغراض النمو والتنمية الاقتصادية. والواقع أن أى دولة لا يمكن أن تحقق نمواً

اقتصادياً دون تهيئة الوسائل اللازمة لتسهيل واستيعاب هذا النمو. وهناك ثلاثة أنواع من هذه الوسائل:

- وسائل نقل فعالة.
- وسائل اتصال جيدة.
- مصادر مرنة وكافية للطاقة.

إن جميع الأنشطة السابقة تأخذ شكل المنظمات العامة فى أغلبية المجتمعات. وهى أنشطة هامة لأى مجتمع بغض النظر عن طبيعة ونوع النظام الاقتصادى السائد فيه، كما أن هذه الأنشطة ضرورية أيضاً لكل أقليم أو مقاطعة أو مدينة أو قريةن وسوف نتناول كل واحدة منها على حدة:

أ – وسائل النقل: إن نشاط النقل مطلوب لتجميع عناصر الانتاج، ولنقل الخامات والمواد الأولية والسلع نصف المصنوعة من أماكن انتاجها إلى مراكز التصنيع. وكلما زادت درجة الفعالية فى انجاز هذا النشاط يزداد حجم ومجال النشاط الانتاجى. بالإضافة إلى ذلك، فإن النظام الفعال للنقل يسمح للمنتجين باختيار أوسع، ومصادر أكثر للامدادات التى يحتاجون إليها، وتخصصاً أكبر فى العمل. وبالمثل فإن نظام النقل الجيد مطلوب لتوزيع السلع المنتجة إلى جميع مقاطعات وأقاليم ومدن وقرى الدولة. وإذا كان الانتاج الكبير المدى مطلوباً لخفض التكلفة وزيادة الرفاهية العامة، فإن ذلك لا يمكن تحقيقه إلا فى وجود قرين له، وهو التوزيع الكبير المدى أو الشامل.

بناء عليه، فإن نظام النقل الجيد يعتبر أساساً جوهرياً للانتاج الكبير، وما يتطلبه هذا الانتاج من توزيع شامل للسلع.

ب- وسائل الاتصال: إن وجود وسائل اتصال سريعة وفعالة يعتبر عاملاً ضرورياً لنمو الاقتصاد القومى. فالمنظمات العامة فى مجتمع ما، تحتاج إلى تبليغ القرارات التى تصدرها، توقيع العقود، السعى للحصول على

رأس المال اللازم لعملياتها، عقد الصفقات البيعية. وجميع هذه الأعمال وغيرها، لا يمكن أن تتم إلا فى وجود اتصالات بريدية وبرقية وهاتفية جيدة، وفى توفر وسائل إعلام فعالة. ولذلك لا غرابة فى القول بأن عدم فعالية وسائل الاتصال تمثل عقبة فى تحقيق أى تقدم اقتصادى ملموس. وعلى الرغم من أن المنظمات العاملة فى مجال الاتصال ليست جميعها منظمات عامة طبقاً للمعنى التقليدى لهذا اللفظ، وخصوصاً فى بعض الدول الرأسمالية، إلا أنها تتضمن جميع خصائص المنظمات العامة.

ج- **مصادر الطاقة:** إن مدى توفر مصادر مرنة ويمكن الاعتماد عليها للطاقة يمثل البعد الثالث من أبعاد النمو والتقدم الاقتصادى. من ناحية نجد أن النشاط الانتاجى يعتمد على مصادر مضمونة للطاقة، وبدون ذلك لا يمكن تخطيط أو تنفيذ أى برنامج انتاجى أو تسويقى. ومن ناحية أخرى تبدو مرونة مصادر الطاقة فى تنوعها، وإمكانية الاحلال فيما بينها طبقاً لظروف السوق ومرونة العرض.

٢- الاعتماد على خدمات المنظمات العامة:

إن الجانب الثانى المميز للبعد الاقتصادى للمنظمات العامة ينبع من حقيقة معينة، وهى الاعتماد الكامل للمجتمعات الحديثة على الخدمات التى تقدمها المنظمات العامة. على سبيل المثال، فإن خدمات الهاتف، الغاز الطبيعى، والمياه، أصبحت حالياً تلعب الدور الأكبر والأكثر أهمية فى حياتنا اليومية، بحيث أصبح من الصعب تخيل كيف تسير هذه الحياة دون توفر تلك الخدمات واستمرارها. ومن السهل جداً تصور أهمية هذه الخدمات من مجرد التفكير فى اختفائها. حقيقى أن بعض هذه الخدمات قد يتعرض للتوقف المؤقت، مثل انقطاع المياه أو توقف التيار الكهربائى، ولكن لحسن الحظ فإن ذلك يمثل حالات مؤقتة، ولعله يمثل تذكرة لما يمكن أن يصير إليه حال المجتمع الحديث عند توقف تلك الخدمات.

٣- التأثير الاقتصادى للمنظمات العامة:

يتمثل الجانب الثالث للبعد الاقتصادى للمنظمات العامة فى كونها أكبر مستخدم للموارد فى أى مجتمع من المجتمعات. على سبيل المثال نجد أن رأس المال المستثمر فى الخدمات التى تقدمها المنظمات العامة فى الولايات المتحدة – و هى دولة رأسمالية – يصل إلى حوالى ٢٠% من مجموع رؤوس الأموال المستثمرة فى جميع مجالات النشاط الأخرى باستثناء البنوك. بالإضافة إلى ذلك، فإن المنظمات العامة تعتبر أكبر مستخدم لرؤوس الأموال الجديدة، و مرة أخرى نجد أن رؤوس الأموال الجديدة التى استخدمت فى مجال المنظمات العامة فى الولايات المتحدة تبلغ حوالى ٣٠% من اجمالى رؤوس الأموال الجديدة المتجهة إلى جميع الاستخدامات. وبالمثل، وعلى الرغم من أن المنظمات العامة فى الولايات المتحدة لا تستخدم أعداداً كبيرة من الأيدى العاملة، إلا أن نسبة هؤلاء إلى المجموع لا يستهان بها.

إذا كانت الأرقام السابقةتمثل التاثير الاقتصادى للمنظمات العامة مقاساً بنسبة ما تستخدمه من الموارد الاقتصادية فى بلد مثل الولايات المتحدة، وإذا عرفنا أن الولايات المتحدة بلد رأسمالى يعمل فى ظل فلسفة المشروع الخاص والمبادرات الفردية، فإن تلك النسب لابد أن تكون أكثر ارتفاعاً فى الدول الاشتراكية والدول النامية، حيث يلعب النشاط الحكومى فى تلك الدول دوراً أكثر أهمية، وأكبر خطورة من مثيله فى الدول الرأسمالية.

البعد الاجتماعى للمنظمات العامة:

إذا كانت رأسمالية اليوم تختلف كثيراً عن النظرية الرأسمالية فى شكلها الأول الذى حدد معالمه آدم سميث ومعاونوه، فإن الفجوة بين الاثنين يمثلها البعد الاجتماعى. ولتوضيح ذلك، فإن فروض النظرية الرأسمالية فى شكلها الأول كانت صحيحة عندما كان الصرح الصناعى أقل مجالاً، والمشروعات أقل حجماً، والمستوى التكنولوجى المستخدم مازال يحبو خطواته الأولى. فى مثل هذا المناخ،

فإن قصر دور الدولة على الوظيفة الحمائية، دون تدخل فى النواحى الاقتصادية والاجتماعية، كان يبدو شيئاً منطقياً.

وعندما أصبح الصرح الصناعى أوسعه مجالاً، والمشروعات أكبر حجماً، والمستوى التكنولوجى أكثر تأثيراً فى العملية الانتاجية، بل وفى السلوك الانسانى أيضاً، عندما حدث ذلك أصبح من الصعب على الدولة أن تقف موقف المتفرج إزاء التأثيرات والمشاكل الاجتماعية التى صاحبت تلك التغيرات، ومن هنا بدأ البعد الاجتماعى للمنظمات العامة فى التبلور. وبمعنى أخر، فإن نمو الدور الاجتماعى للمنظمات العامة كان نتيجة للتوسع الاقتصادى، وليس سبباً له.

ولغرض حصر البعد الاجتماعى للمنظمات العامة وتحديد أهميته، نلقى نظرة على ما يقوله علماء الاجتماع عن تأثير مستوى التصنيع على نظام العائلة.

لقد حذر علماء الاجتماع من التغيرات التى تحدث فى نظام العائلة نتيجة للاتجاه نحو زيادة التصنيع. ويتمثل هذا التغيير أساساً فى اختفاء الوظيفة الاجتماعية للعائلة. ففى نظام المجتمع العائلى الذى ساد قبل التقدم الصناعى الحديث، كان أفراد هذا المجتمع يقومون بإيواء العجزى والمتقدمين فى السن، ومعاداة المرضى، وتدبير معاشات للأرامل واليتامى. أما فى عصر التصنيع، فإن الصورة قد تغيرات تماماً، وقد لخص الآثار التى ترتبت على ذلك فى النقاط التالية:

١- الفصل بين البيت والعمل: فقد ترتب على التطور التكنولوجى انتقال العمل من البيت إلى المصنع، وانتهى بالتالى دور العائلة كوحدة انتاجية، واصبح العمل يمثل المسئولية الأولى لرب العائلة وحده، بعد أن كان يعاونه جميع أفراد العائلة داخل البيت.

٢- انخفاض حجم العائلة: فى المجتمعات الزراعية كان الأب بدون الأولاد لا يستطيع مساعدة نفسه أو تدبير أمور معيشته. أما مع الاتجاه نحو التصنيع، لم يعد أفراد العائلة يمثلون ضرورة اقتصادية، بل على العكس من ذلك

أصبحوا يمثلون عبئاً اقتصادياً ينبغى التخفيف من وطأته. ولذلك فإن معدلات المواليد تنخفض مع زيادة الاتجاه نحو التصنيع.

٣- انخفاض نظام التضامن العائلى: مع اختفاء هذا التضامن، اختفى العديد من الخدمات الاجتماعية التى كان يتناوبها أفراد العائلة.

٤- انعدام التتابع الحرفى: مع زيادة اتجاه المجتمع نحو التصنيع، يتضاءل نقل المهارات الحرفية من الآباء إلى الأبناء، بل وقد يمتهن الأبناء مهنا غير معروفة لآبائهم، وهذا يمثل صورة عكسية تماما لما كان سائدا فى المجتمعات العائلية القديمة، حيث كان الابناء يتوارثون مهن الآباء والأجداد.

والآن ماذا تعنى تلك التحذيرات التى أطلقها علماء الاجتماع، وما تأثير ذلك على ما نحن بصدده؟

ان اختفاء الوظيفة الاجتماعية للعائلة نتيجة للنمو الصناعى، ليس معناه انقضاء أهمية هذه الوظيفة أو هذا الدور بالنسبة للحياة الانسانية. كل ما فى الأمر هو انتقال هذا الدور من العائلة إلى الدولة. وبالتالى أصبحت الدولة مسئولة عن انشاء وإدارة العديد من المنظمات المخصصة لاشباع الحاجات الاجتماعية للمواطنين. ويكفى للتدليل على أهمية هذا الدور تصور خلو المجتمع- أى مجتمع- من المنظمات التى تعمل فى مجالات إيواء العجزة، مكافحة التشرد، تعويضات البطالة، التأمينات الاجتماعية وغيرها.

والخلاصة، أن الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية جعلت للمنظمات العامة موقع الصدارة من حيث الأهمية فى المجتمعات الحديثة. ولو أضفنا إلى ذلك حقيقة أن النشاط الذى تبذله تلك المنظمات مقاسا بمعايير النجاح والفشل فى تحقيق أهدافها، يؤخذ فى نفس الوقت مؤشراً لنجاح أو فشل الحكومة فى أداء مسئوليتها تجاه الجماهير. وبمعنى آخر، فإن معيار النجاح الذى يبرر شرعية بقاء حكومة ما فى السلطة، إنما يعتمد أساساً على مستوى الانجاز الذى تحققه المنظمات العامة.

لهذه الأسباب مجتمعة، تهتم جميع الدول بتحديد إطار قانونى للمنظمات العامة، وتحدد لها مبادئ معينة، وذلك كوسيلة تضمن نجاح تلك المنظمات فى أداء رسالتها.

الاطار القانونى للمنظمات العامة:

من الناحية القانونية، فإن المنظمات العامة هى أشخاص إدارية تدير نشاطاً عاماً، وتتمتع بامتيازات السلطة من حيث الأموال التى تتعامل فيها، والعمال والموظفين العاملين بها، والقرارات التى تصدرها.

من واقع العرض القانونى السابق، نجد أن هناك عناصر معينة يقوم عليها المفهوم القانونى للمنظمات العامة وهى:

١- أن المنظمة العامة شخص قانونى اعتبارى:

و هذا يعنى أنها تكتسب الحقوق وتتحمل الالتزامات، أى أن المنظمة العامة ليست مالا أو متاعاً يمكن أن يكون موضوعاً للحقوق أو التنازع، بل هى من واقع الأمر مركزا لمصالح معينة يحميها القانون. ولذلك يترتب لها بحكم القانون ذمة مالية خاصة ومخصصة لغرض معين. وتعمل المنظمة العامة لتحقيق الغرض الذى انشأت من أجله وتتخصص فيه، وذلك فى حدود القانون واللوائح المنظمة لهذا العمل.

٢- أن المنظمة العامة شخص إدارى:

ومعنى ذلك أنها شخص من أشخاص القانون العام، يتمتع بسلطات الدولة وامتيازاتها، وينوب عن الدولة فى أداء مهامها فى حدود ما تخصص فيه. ويترتب على ذلك أن تأخذ أمواله صفة المال العام من حيث:

أ – كل تزوير فى حساباته يعتبر تزويراً فى محررات رسمية.

ب- لا يجوز الوفاء من أمواله إلا بموجب امر أو إذن سابق.

ج- لا تكون أمواله محلاً للتنفيذ الجبرى.

د – تعتبر الأشغال الجارية لحسابه أشغالاً عامة.

هـ - يكتسب عماله وموظفوه صفة العمومية، حيث يملكون سلطة إصدار قرارات إدارية تصلح موضوعاً لطعون الالغاء لدى مجلس الدولة.

٣- استمرارية التخصص فى نشاط معين:

إن قرار انشاء المنظمة العامة يحدد نشاطها وتخصصها فى إدارة نشاط معين، ويستمر هذا التخصص فى إدارة ذلك النشاط أو الأنشطة المرتبطة به فى ظل قدر من الاستقلال عن السلطة الإدارية التى انشأتها. وهذا الاستقلال يكون:

أ – **إدارياً:** وهو الاستقلال الذى يفيد التخصص، بمعنى امتلاك المنظمة العامة لجهاز يملك سلطة التقرير فى شئونها، خصوصاً فيما يتعلق بجوانب الإيرادات والمصروفات.

ب- **مالياً:** وهذا الاستقلال يعنى فصل إيرادات ومصروفات المنظمة العامة عن ميزانية الدولة، مع استبقاء الفائض الذى تحققه لحسابها ووضعه تحت تصرفها. ولذا يكون للمنظمة العامة حسابات مستقلة وميزانية مستقلة.

ج- **فنياً:** ويعنى الاستقلال الفنى أن للمنظمة العامة الحق فى تطبيق أى اسلوب أو نمط فنى معين بما يتلاءم مع طبيعة العلم الذى تزاوله، الاهداف التى تتوخاها.

المنظمات العامة التقليدية – المصلحة الحكومية:

إن مجموعة الخصائص والاحكام القانونية التى وردت فى هذا الفصل تنطبق على ما اتفق على تسميته بالمنظمات العامة غير التقليدية، والتى تأخذ عادة شكل الهيئات العامة والمؤسسات العامة. وهى المنظمات التى تعتبر انعكاسا لنمو واتساع دور الدولة ليشمل مفهوم الصالح العام بما يتضمنه من أنشطة اقتصادية واجتماعية وفنية. وهذه المنظمات تحظى باهتمام خاص فى الأزمنة الحديثة يبرر التوسع الكبير فى استخدامها، باعتبارها صورة تطورية للمنظمات الحكومية.

إلا أن هناك نوعاً آخر من المنظمات العامة هى المنظمات التقليدية، أو كما تسمى أحياناً – المصلحة الحكومية. وقد سميت بالمنظمات التقليدية نظراً لان نشاطها يقتصر على الدور التقليدى للدولة متمثلا فى الوظيفة الحمائية لها، والتى تشمل الأمن والدفاع والقضاء والخارجية.

وعلى الرغم من تشابه النوعين من المنظمات – التقليدى وغير التقليدي- من حيث الاهمية والعديد من الخصائص الأخرى، إلا إنهما يختلفان من حيث اللوائح والأحكام المنظمة. وإذا كنا قد اسهبنا فى عرض كل ما يتعلق بالمنظمات غير التقليدية، فإنه يلزم- لاكتمال الصورة – أن نورد أهم ما يميز المنظمات التقليدية فى هذا الخصوص. وتفادياً للازدواج، فإن ما ذكر بالنسبة للمنظمات غير التقليدية، ينطبق على المنظمات التقليدية أيضاً فى حالة عدم تعارضه مع الخصائص المميزة لهذه المنظمات الاخيرة.

وقد عرف المنظمة التقليدية بأنها المنظمة الرئيسية للجهاز الإدارى، والتى تسمى بتسميات متعددة منها وزارة- إدارة- مصلحة حكومية- أو وزارة دولة.

وتتكون المصلحة الحكومية من ثلاث مستويات:

١- **القيادة العليا:** ويمثلها الوزير، الذى يعتبر الرئيس الأعلى للوزارة. ويلاحظ أن منصب الوزير هو منصب سياسى وإدارى فى نفس الوقت.

٢- **الإدارة العليا:** ويمثلها وكلاء الوزارة ورؤساء المصالح والمديرين العموميين. وهذا المستوى يمثل الحلقة التى تصل بين القيادة العليا ذات الصفة السياسية من ناحية، والهيئة الإدارية من ناحية أخرى.

٣- **الهيئة الإدارية:** وتضم مجموع أعضاء الخدمة المدنية الذين يقومون بالواجبات الأساسية فى الجهاز الإدارى، ويعملون تحت الإشراف المباشر للإدارة العليا.

الإطار القانونى للمصلحة الحكومية:

خلافاً لما ذكر بخصوص المنظمات العامة غير التقليدية، فإن للمصلحة الحكومية بعض الأركان القانونية المميزة اهمها:

١- لا تتمتع المصلحة الحكومية باستقلال إدارى يميز المصلحة الواحدة فى الجهاز الإدارى عن باقى المصالح الحكومية فى نفس الجهاز. وبهذا تخضع هذه المصالح جميعها لقواعد عامة واحدة، تنبع كلهامن قوانين وتشريعات الدولة. وتكون التصرفات الإدارية للمصلحة فى حدود هذه القواعد.

٢- لا تتمتع المصلحة الحكومية باستقلال مالى يميزها عن باقى المصالح الحكومية الأخرى. لذلك فإن مواردها وإيراداتها تعتبر جزءاً من موارد وإيرادات الدولة ممثلة فى ميزانيتها العامة.

إن معنى الركنين السابقين، أن المنظمات العامة التقليدية لا تتمتع بالاستقلال الإدارى والمالى والفنى الذى تتمتع بهم المنظمات العامة غير التقليدية. ولعل السبب فى هذا التمييز أنها تمارس عادة نشاطاً وإن كان عاماً، إلا أنه يتمتع بخصائص تتطلب نوعاً من المرونة والاستقلالية والسرعة فى اتخاذ القرارات، و هذا يبرر ابعادها عن النمط الروتينى التقليدى السائد فى إدارة المصالح الحكومية.

المبادئ التنظيمية للمنظمات العامة:

حيث أن المنظمات العامة تخضع لملكية الدولة، وتستهدف تحقيق الصالح العام، فإن القانون عادة ما ينظم عدداً من المبادئ التى تحكم أعمال وتصرفات تلك المنظمات. وقد لخص (الجرف، مرجع سابق) تلك المبادئ على النحو التالى:

١- مبدأ سير المنظمات العامة بانتظام:

وذلك على أساس أن الخدمات التى تؤديها المنظمات العامة ينظر إليها على أنها خدمات جوهرية بالنسبة للجمهور، ومن ثم لا يمكن الاستغناء عنها. لهذا السبب تخضع المنظمات العامة لنظام قانونى خاص، يضمن استمرار سيرها و عدم توقفه أو

انتهاء هذا النشاط، كما تتجه معظم التشريعات إلى تحريم الأضراب فى المنظمات العامة.

٢- مبدأ مسايرة المنظمات العامة للحاجات المستحدثة:

وهذا يعنى ضرورة تطوير تلك المنظمات من حيث النشاط الذى تقوم به، و من حيث الوسائل المستخدمة فى إدارتها، وذلك لضمان أنها تتمشى مع الحاجات المتجددة لجمهور المنتفعين.

٣- مبدأ مساواة الأفراد فى الانتفاع بخدمات المنظمات العامة:

ويعنى أنه متى توافرت لدى الأفراد المنتفعين بخدمات المنظمة الشروط التى يحددها قانون انشائها للحصول على ما تؤديه من خدمات، وجبت التسوية بينهم فى المعاملة تحقيقاً لمبدأ المساواة أمام القانون. ولا يتنافى مع مبدأ المساواة أن توضع شروط عامة ينبغى توفرها فى كل من يريد الانتفاع بالخدمات التى تقدمها المنظمة العامة، كتحديد رسم معين على من يريد الحصول على الخدمة، أو تحديد مؤهلات خاصة لمن له حق الالتحاق بوظائف عامة معينة. ويلاحظ أن مبدأ المساواة لا يحرم الإدارة سلطتها التقديرية فى أن تختار من بين طوائف الأفراد من يكون قد استوفى شروط الانتفاع، فتختص بعضهم بالخدمة التى تؤديها المنظمة دون البعض الآخر، بشرط أن تستند فى تصرفها إلى اعتبارات المصلحة العامة. وتطبيقها لهذا المبدأ يجوز للمنظمات العامة تفضيل الرجال على النساء فى التعيين لأداء وظائف معينة دون أن يمس هذا التصرف مبدأ المساواة المذكور.

٤- مبدأ استبعاد هدف الربح:

عندما تنشئ الحكومة منظمة عامة فإن هدفها يكون الوفاء بحاجات عامة للجمهور، ومن ثم فإنها لا تقصد تحقيق الربح ولا تسعى إليه. وليس المقصود من ذلك أن تكون الخدمات التى تؤديها المنظمة العامة بالمجان، بل كثيراً ما يكون الانتفاع بالخدمة مقابل دفع رسوم معينة، ولكن هذه الرسوم لا تحصل بقصد تحقيق الربح، وإن كانت تشارك فى تخفيف العبء عن الميزانية التى يتحملها فى النهاية الممولون عن طريق الضرائب.

ويلاحظ أن المبدأ الأخير مقصور على المرافق العامة التقليدية، وبالتالى فإنه لا ينطبق على بعض المنظمات العامة الاقتصادية مثل شركات القطاع العام التى يعتبر الربح هدفاً من أهدافها. وهذه المنظمات لها أوضاع خاصة، وتدار طبقاً للوائح تختلف عن لوائح القانون الإدارى الذى يحكم سير العمل فى المرافق العامة. وسوف نتعرض لمنظمات القطاع العام بشئ من التفصيل فيما بعد.