الفصل الثالث

تصنيف المنظمات العامة

أن منظمات الإدارة العامة سواء أكانت فى شكل وزارات أو مصالح أو هيئات عامة أو مؤسست عامة أو مكاتب، تصنف تحت مجموعة متعددة من التصنيفات هى:

(١) التصنيف على أساس نوع السلطة.
(٢) التصنيف على أساس نوع النشاط.
(٣) التصنيف على أساس مجال النشاط.
(٤) التصنيف على أساس التبعية.

أولاً: التصنيف على أساس نوع السلطة:

عند تصنيف المنظمات العامة على أساس نوع السلطة، نفرق بين كل من الوحدات التنفيذية والوحدات الوظيفية والوحدات الاستشارية.

الوحدات التنفيذية:

يقصد بها الجهات الإدارية الأصيلة التى تتولى تنفيذ المهام الرئيسية للسلطة التنفيذية، أى الحكومة. والوحدة الرئيسية فى هذا الخصوص هى الوزارة. والفكرة هى أن كل نشاط رئيسى من أنشطة الدولة مثل الزراعة والصناعة والحربية والداخلية وغيرها، يجب أن يعهد به إلى وزارة مستقلة.

ونظرا لتزايد وظائف الدولة والميل إلى التخصص فى مجال الإدارة العامة، وزيادة العبء الملقى على عاتق الوزارات، فقد نشأت الحاجة إلى انشاء إدارات مستقلة تتطلب قدرا كبيرا من التخصص. وهذه الإدارات تأخذ تسميات مختلفة. وفى مصر تسمى الهيئات العامة والمؤسسات العامة، بناء عليه يمكن تعريف الوحدات التنفيذية بأنها الهيئات المختصة بتحقيق الاغراض الرئيسية التى قامت من أجلها الدولة.

وإذا كانت الوزارة – كوحدة إدارية – تقوم على اساس تحقيق غرض حكومى اصيل، فإن متطلبات التخصص وتقسيم العمل تستوجب تقسيم الوزارات داخليا إلى وحدات عاملة أكثر تخصصا، فتقسم الوزارة الواحدة إلى عدد من المصالح، كما تنقسم المصالح إلى إدارات، والإدارة إلى مكاتب وهكذا. وتتحدد اختصاصات كل وحدة من هذه الوحدات عن طريق اللوائح والقوانين المنظمة.

الوحدات الوظيفية:

حتى وقت قريب، فإن الوحدات التنفيذية من وزارات وهيئات ومصالح وخلافه كانت تقوم على فكرة الاكتفاء الذاتى. وهذا يعنى أنه بالاضافة إلى العمل الأساسى المحدد لها، تقوم أيضا بامساك حساباتها بنفسها وشراء جميع احتياجاتها من آلات وأجهزة ومطبوعات وخلافه، ووضع وتنفيذ برامج التدريب للعاملين بها، وذلك بصورة منفردة ومستقلة. ولكن نتيجة لازدياد واجبات الوزارات المتعلقة بتخصصها الأصلى، تبين أنها تفقد جانبا كبيرا من وقتها وجهدها فى انجاز أعمال ثانوية لا يربطها بعملها الأصلى صلة مباشرة. وبالتالى وجد أنه من الأفضل أن يعهد بتلك الأعمال إلى جهات متخصصة، تكون أقدر على القيام بها بطريقة فعالة، وذلك نيابة عن الوحدات التنفيذية.

ومن أمثلة الوحدات الوظيفية الجهازالمركزى للمحاسبات والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، حيث يختص الأول بأعمال الرقابة المالية، والثانى بالنواحة التنظيمية وشؤون التدريب كما سيأتى ذكره. ومن الأنشطة الوظيفية الأخرى قيام مصلحة الميكانيكا والكهرباء تصميم وتنفيذ المشروعات الجديدة المتعلقة بالكهرباء والأعمال الميكانيكية وتدبير ما تحتاجه هذه المشروعات من ماكينات وألات وأجهزة جديدة، وتسليمها كاملة بجميع لوازمها إلى المصلحة الحكومية المختصة. وبالمثل، تتولى مصلحة المساحة طبع الطوابع بأنواعها من بريد ودمغة وغيرها وتوريد الخرائط بأنواعها، والرسومات والنشرات إلى جميع المصالح والهيئات الحكومية، أما

مصلحة الطب البيطرى فتتولى شراء الحيوانات والمواشى اللازمة الحكومة ومصالحها عدا وزارتى الحربية والداخلية.

وينبغى ملاحظة أن الوحدات الوظيفية إنما تعمل لحساب الهيئات الحكومية فقط، بمعنى أنها لا تقدم خدماتها للجمهور مباشرة. فالجهاز المركزى للمحاسبات مثلا يراقب حسابات الأجهزة الحكومية فقط ولا يراقب حسابات التنظيمات الخاصة. وكذلك الشأن بخصوص الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة وسائر الأجهزة الوظيفية الأخرى.

الوحدات الاستشارية:

تقوم هذه الوحدات أصلا بمعاونة الوحدات التنفيذية. وتنحصر مهمتها فى الاعداد والتحضير والبحث ثم تقديم التوصيات والنصح إلى الجهة الإدارية التى تملك إصدار القرار.

وقد نشأت الحاجة إلى وجود الوحدات الاستشارية نتيجة لتعقد المشاكل الإدارية وعدم اتساع الوقت أمام الرئيس الإدارى لدراسة الموضوع المعين وإصدار قرار فيه، بالتالى فإن قيام الوحدات الاستشارية بدراسة المشكلة المعنية من جميع جوانبها وتجميع الحقائق والمعلومات المتصلة بها، وعرضها على الرئيس الإدارى مشفوعة بالتوصيات اللازمة، يساعد كثيرا فى إصدار قرارات أكثر فاعلية.

ويمكن التمييز بين الوحدات الاستشارية وبين الوحدات الوظيفية فى أن كلا منهما يعمل فى خدمة الوحدات التنفيذية إلا أن دورهما مختلف. فالوحدات الوظيفية تتمتع بحق إصدار القرارات فى حدود اختصاصاتها المحددة، أما الوحدات الاستشارية فدورها مقصور على تقديم التوصيات فقط، دون التمتع بحق اصدار القرارات.

ثانياً: التصنيف على أساس نوع النشاط:

سبق القول بأن الأهداف العامة للمجتمع هى نقطة البدء فى إنشاء المنظمات العامة، وطبقا لهذا القول، وتبعا لتصنيف المنظمات العامة على أساس نوع النشاط الذى تزاوله. يصبح لدى المجتمع مجموعة من المنظمات الاقتصادية اللازمة لانجاز الأهداف الخاصة بتحقيق وفرة السلع والخدمات اللازمة لاشباعه، وكذلك يحتاج إلى منظمات سياسية لإنجاز الغايات السياسية التى يؤمن بها. وبالمثل فإن المجتمع يضم أيضا نوعا آخر من المنظمات التى تتولى مسئولية تنفيذ والمحافظة على الاعتبارات والقيم الأخلاقية. ونفس الشئ يمكن أن يقال على الاهداف الروحية التى يتولى أمرها المنظمات الدينية. أما الأهداف المادية للمجتمع. فإنها تنفذ من خلال برامج الصحة العامة التى تقيمها وتشرف عليها الحكومة فى شكل مشروعات معينة، مثل المستشفيات ومنظمات الوقاية ضد تلوث البيئة وغيرها. وأخيرا فإن الأهداف الجمالية تتطلب إقامة منظمات تستهدف تخطيط المدن والشوارع وإقامة المتنزهات العامة لتحسين شكل المدن، بالإضافة إلى المنظمات الأخرى فى المجالات الفنية مثل الموسيقى والمتاحف، وغير ذلك من وسائل العلوم والفنون الثقافية.

وإذا كانت القاعدة أن المنظمات تأخذ شكل الأهداف المحددة لها. فإن المنظمات العاملة فى مجتمع ما يمكن تصنيفها طبقا للأهداف التى تتوخاها إلى منظمات اقتصادية وسياسية واخلاقية وروحية ومادية وجمالية وما شابه ذلك. ولكن التقسيم أو التصنيف الأكثر شيوعا واستخداما هو تصنيف تلك المنظمات إلى منظمات اجتماعية واقتصادية وسياسية.

المنظمات الاجتماعية:

أن أقدم وأبسط شكل من اشكال المنظمات الاجتماعية هو العائلة التى تضم الزوجة والزوج والأولاد وبعض الافراد المقربين من الاصدقاء والأقارب، و هذه المنظمات- شأنها شأن أى منظمات اجتماعية أخرى- تهدف إلى تحقيق الاستقرار

لأفراد العائلة. وهذا الهدف يتفرع منه أعمال معينة يقوم بها كل فرد من أفراد العائلة وتتحدد مسؤوليته وسلطته تبعا لذلك.

وعلى مستوى المجتمع ككل، تنشأ منظمات اجتماعية لتحقيق أغراض مختلفة مثل المستشفيات التى تقام لغرض تحقيق الهدف الصحى لأفراد المجتمع، ومثل الملاجئ التى تقام لإيواء العجزة والمسنين والأطفال المشردين، لتزويدهم بنوع من الحياة العائلية التى افتقدوها، وحماية المجتمع من احتمال انحرافهم عندما لا تتحقق لهم الرعاية الاجتماعية اللازمة من جانب الدولة. ومن أمثلة المنظمات الاجتماعية أيضا منظمات تعويضات البطالة التى تطبق فى دول كثيرة خصوصا الدول المتقدمة، حيث تتكفل الحكومة بدفع تعويضات للأفراد الذين يفقدون فرص العمل إلى أن يتمكنوا من إيجاد فرص أخرى. ومن الطبيعى أن هذا التصرف يعنى دفع مقابل من جانب الحكومة ضد خطر انحراف هؤلاء المتعطلين وآثاره السيئة على المجتمع، أو بمعنى أخر، فهو نوع من التكلفة الوقائية.

وبنفس المنطق يمكن النظر إلى أجهزة البوليس والمطافئ باعتبارها منظمات اجتماعية، تستهدف حماية أفراد المجتمع من السرقة أو ايقاع الضرر بهم، سواء أكان ذلك متعمدا من جانب بعض المنحرفين كما هو الحال بالنسبة لأجهزة البوليس، أو حمايتهم ضد الحرائق كما فى حالة أجهزة المطافئ.

أن جميع المنظمات الاجتماعية السابقة قد تنشؤها الحكومة، كما قد تكون مشروعات فردية أو مشروعات تعاونية عن طريق تطوع فريق من الناس لتقديم عمل يحقق فائدة للمجتمع ككل أو لفئةمعينة من فئاته.

المنظمات الاقتصادية:

هى المنظمات التى تعمل على تجميع واستخدام الموارد وتوزيع الدخل، وبالتالى فإن أى نظام للتبادل مهمته تسهيل الأنشطة السابقة يعتبر منظمة اقتصادية أيا. وبناء عليه، فإن النظام النقدى فى مجتمع ما يكون تنظيما اقتصاديا حيث أن

غرضه هو تسهيل عملية التبادل. ومعنى ذلك أن جميع المنظمات التجارية والصناعية وبعض المنظمات الخدمية، وسائر المنظمات الأخرى التى تربطها علاقة ما بعملية تجميع واستخدام الموارد وتوزيع الدخل. هى فى الحقيقة تنظيمات اقتصادية.

وانطلاقا من التعريف السابق، يعتقد البعض أن المنظمات السياسية التى تنشأ اساسا لممارسة النشاط السياسى هى فى واقع الأمر منظمات اقتصادية، وذلك استنادا إلى أن الاهتمام الأول للقادة السياسيين فى المجتمع يخصص للمسائل الاقتصادية.

والواقع أن الرأى السابق يؤيده العديد من المفكرين، خصوصا المفكرون الاشتراكيون الذين لا يؤيدون الفصل بين السلطة السياسية والنشاط الاقتصادى كما تؤمن به النظرية الرأسمالية، وعلى العكس من ذلك فإنهم – أى الاشتراكيين- يعطون القرارات السياسية وزنا أكبر فى تنظيم وتوجيه النشاط الاقتصادى. وفى هذا الصدد يقول "لينين" أنه بدون مدخل سياسى سليم للتعامل مع المشكلة الاقتصادية فى المجتمع فإن "الطبقة العاملة تصبح غير قادرة على البقاء فى القمة، ومن ثم تصبح عاجزة عن حل مشاكلها الاقتصادية أيضا، و هذا يعنى أن السياسة عندما تطبقها الطبقة الحاكمة فإنها تعكس موقف هذه الطبقة والاهداف التى تسعى لتحقيقها من خلال نظام الانتاج الحالى، مستخدمة فى ذلك كل الوسائل الممكنة. بما فيها قوة الدولة". ويضيف "ستالين" إلى هذا الرأى قوله: "إن مسألة التنظيم الرشيد للقوى الانتاجية وتخطيط الاقتصاد القومى وخلافه، ليست موضوع الاقتصاد السياسى ولكنها موضوع السياسة الاقتصادية للأجهزة السياسية".

ويتفق سورويكن Sorokin مع الرأى السابق ويضيف إليه القول بأن "العمل الجوهرى للحزب السياسى الاشتراكى هو بناء القاعدة الاشتراكية، وحيث أن الخطط الاقتصادية وتنظيم تنفيذها نعتبر وسائل هامة لانجاز هذا العمل، لذلك فإن التخطيط الاقتصادى يصبح من اختصاص الحزب السياسى. وعليه فإن برنامج الحزب يعتبر

الاساس الفكرى لجميع الخطط الاقتصادية. كما أن توجيهات الحزب تضمن تنفيذ تلك الخطط".

إن البحث فى حقيقة العلاقة بين المنظمات السياسية والنشاط الاقتصادى لاتهمنا فى هذا المجال، ولكن يفكى القول بأن الآراء السابقة – بغض النظر عن مدى صحتها- إنما تؤكد فكرة الجماعية Totality بمعنى أن التنظيم المعين هو نتاج البيئة التى يوجد فيها، وهو وأن كان نشاطه الأساسى يتمثل فى الجانب الاقتصادى مثلا، إلا أنه يتأثر بالاطار العام للتنظيم السياسى القائم، وبمعنى آخر، فإن كل مجتمع تسود فيه مجموعة من الآراء والأفكار التى تحدد فى مجموعها اطارا عاما يؤثر على جميع المنظمات التى يضمها هذا المجتمع، سواء أكانت اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية.

وعموما فإن المنظمات الاقتصادية بجميع أنواعها. وبالمعنى الذى سبق توضيحه، يمكن أن تخضع لملكية الدولةن ويلاحظ أن الخلاف فى وجهات النظر يدور حول تبعية المنظمة الاجتماعية. أما المنظمات الاقتصادية وكما سبق القول. فكانت حتى وقت قريب تخضع لفلسفة النظرية الاقتصادية التقليدية، التى نادت بضرورة ابتعاد ها عن أى صورة من صور التدخل الحكومى. ولكن فى الوقت الحاضر نجد أن هذه الصورة قد تغيرت تماما، وأصبحت الحكومات حتى فى الدول الرأسمالية تمتلك العديد من المنظمات الاقتصادية. حقيقى أن تلك المنظمات تكون مقصورة على أنشطة معينة، مثل الأنشطة التى تحتاج إلى رأسمال ضخم، وتغل عائدا منخفضا، وتمثل أهمية خاصة للمجتمع ككل – أى المرافق العامة. وذلك بعكس الحال فى الدول الاشتراكية التى قد تمتلك فيها الدولة جميع المنظمات الاقتصادية دون تمييز، ولكن الفكرة لازالت موجودة، و هى أن المنظمات الاقتصادية قد تكون خاضعة لملكية الدولة حتى فى أعتى الدول الرأسمالية.

المنظمات السياسية:

هى المنظمات التى تسعى إلى تحقيق التطابق والملاءمة بين النظام العام و بين الحرية الفردية، وتهيئة بيئة يستطيع المواطنون من خلالها إشباع الأنواع المختلفة من احتياجاتهم.

طبقاً لهذا التعريف، فإن الحكومة تعتبر الشكل الأساسى للتنظيم السياسي فى المجتمع، والذى يحدد سلطات هذا التنظيم هو دستور الدولة، الذى يحقق كذلك حقوق الأفراد قبل الحكومة. وبالمثل فإن الأحزاب السياسية فى مجتمع ما، هى فى الواقع منظمات سياسية، غرضها الترويج لمبادئ معينة، تدور حول مفاهيم الحرية والعدل والمساواة، والعلاقة المثلى بين الحاكمين والمحكومين.

مرة أخرى فإن تقسيم المنظمات العامة إلى اجتماعية واقتصادية وسياسية، لا يعنى فى واقع الأمر الانفصال التام بين تلك الأنشطة. فالتنظيم المعين قد يغلب عليه الطابع الاقتصادى، ومع ذلك، فإنه يمارس نشاطا اقتصاديا أو اجتماعيا، ومن ثم فإن القول بأن منظمة ما تنظيميا اجتماعيا مثلا، إنما يعنى أن النشاط الاجتماعى لهذه المنظمة هو النشاط الغالب.

بالرغم من شيوع التقسيم السابق، إلا أن بعض كتاب القانون الإدارى يصنفون المنظمات العامة طبقا لنوع النشاط الذى تزاوله إلى نوعين فقط هما المنظمات العامة الإدارية والمنظمات العامة الاقتصادية.

والمنظمات العامة الإدارية هى أقدم أنواع المنظمات، والأسم الذى تعرف به فى مجال الإدارة العامة ومراجع القانون الإدارى هو المرافق العامة الإدارية. وتتميز بانها ليست ذات طابع اقتصادى، ويعتبر موظفوها موظفون عموميون وأموالها عامة. ومن أمثلتها مرافق الدفاع والأمن والقضاء.

وحيث أن نشاط الدولة لم يعد مقصورا على وظائفها الإدارية التقليدية السابقة، أى الوظائف الحمائية، فقد أخذت الحكومات الحديثة على عاتقها القيام بكثير من المشروعات ذات الطابع الصناعى والتجارى والزراعى والمالى مما كان متروكا من قبل للنشاط الخاص. والأمثلة على ذلك كثيرة: فمشروعات توليد الكهرباء والاضاءة

وتوفير المياه الصالحة للشرب والنقل والبريد والتلغراف ومشروعات الصناعات الاستخراجية وصناعة الأسلحة وغيرها، اصبحت الآن تمثل جانبا كبيرا من نشاط الدولة. ولذلك نشأ إلى جانب المرافق العامة الإدارية التقليدية منظمات عامة ذات طبيعة اقتصادية، تتخصص فى القيام بعمليات تجارية وصناعية وزراعية ومالية وغيرها، مما كان أصلا يخضع لدائرة المنظمات الخاصة.

والمنظمات العامة الاقتصادية لا تختلف عن المرافق الإدارية من حيث خضوعها مبدئيا للنظام القانونى الذى يطبق على جميع المنظمات العامة. ولكن نظرا للطبيعة الاقتصادية التى تتميز بها تلك المنظمات، فإن تطبيق ذلك النظام القانونى ليس حتميا فى جميع الأحوال. فقد تخضع هذه المنظمات للقواعد القانونية واللوائح التى تنطبق على المشروعات الخاصة، خصوصا فيما يتعلق بالنواحى المالية وطرق الإدارة.

وإذا كان شرط عدم الربح من الشروط الرئيسية للمرافق العامة الإدارية، إلا أن المنظمات العامة الاقتصادية قد تستثنى من هذا الشرط، حيث يسمح لها بتحقيق بعض الموارد المالية التى تتناسب مع النفقات التى يتطلبها نشاطها. أما المرافق العامة الإدارية فلا تغطى نفقاتها إلى عن طريق ميزانية الدولة. وينبغى ملاحظة أن المنظمات العامة الاقتصادية، وإن كانت تستثنى من شرط عدم تحقيق الربح تمييزا لها عن المرافق العامة الإدارية، إلا أنها لازالت تخضع لبعض المبادئ الأخرى التى تطبق على المرافق العامة، وهى ضمان سير المنظمة بانتظام واطراد، وقابليته للتعديل لملاءمة الظروف المتغيرة، وبمساواة المنتفعين أمامه فى الحصول على السلعة أو الخدمة.

منظمات القطاع العام:

نشأ فى الآونة الأخيرة نوع آخر من المنظمات التى تؤول إلى ملكية الدولة نتيجة لأعمال التأميم. وهذه المنظمات كانت فى الأصل مملوكة للأفراد وتمارس

أنشطة اقتصادية تجارية أو صناعية أو زراعية أو خدمية لغرض رئيسى وهو تحقيق الربح. ويترتب على تأميم هذه المنظمات انتقال ملكيتها من الملكية الخاصة إلى الملكية العامة، أى ملكية الدولة، وبالتالى ينطبق عليها صفة تحقيق المصلحة العامة، بعد أن كانت فى الاصل تدار لتحقيق المصلحة الخاصة لمالكيها من الأفراد.

ورغم أن التأميم هو فكرة نادى بها أصحاب المذاهب الاشتراكية فى الأساس، كوسيلة لنقل ملكية المشروعات من الفئة الرأسمالية المستغلة إلى الدولة، وتخصيصها للمصلحة العامة، إلا أن هذه الفكرة وجدت مجالا هائلا للتطبيق فى الكثير من بلاد أوروبا الغربية وأمريكا اللاتينية ودول آسيا وأفريقيا، خصوصا بعد الحرب العالمية الثانية.

وتعرف منظمات القطاع العام بأنها مجموعة المنشآت التى تملك الدولة رؤوس أموالها وتديرها على أسس تختلف عن تلك التى تدار بها المرافق والمنشآت الحكومية التقليدية.

يفهم من هذا التعريف أن منظمات القطاع العام يجب أن تدار بطريقة مختلفة من الطرق التى تدار بها المنظمات الحكومية بصفة عامة، فما هو السبب فى تمييزها وما هى الطريقة التى تدار بها.

إن السبب فى تمييز الوحدات التنظيمية للقطاع العام أنها تزاول عادة أنشطة تجارية وصناعية تختلف من حيث الخصائص والظروف المحيطة بها عن تلك الخاصة بالمنظمات الحكومية الأخرى. والصفة المميزة للنشاط التجارى والصناعى هى صفة التغيير المستمر فى العوامل المؤثرة فيه، وتعدد هذه العوامل وتداخلها. وفى مواجهة ذلك لابد أن تتمتع هذه المنظمات بدرجة كبيرة من المرونة فى تعديل خططها وبرامجها طبقا لتلك التغيرات، أو بمعنى آخر الاستجابة السريعة لها. وهذا لا يتحقق فى ظل الظروف التى تعمل فيها المنظمات الحكومية الأخرى، من حيث خضوعها للسلطات التشريعية وقواعد القانون العام والخاص. وهذه القواعد رغم وجود ما يبررها بالنسبة لمنظمات القطاع العام يصبح فى الكثير من الحالات عاملا

معوقا لتلك المنظمات عن أداء رسالتها بحيث يؤثر سلبيا على كفاءتها الانتاجية. وحيث ان ارتفاع تلك الكفاءة هو هدف أسمى يعود على المجتمع كله بالرخاء. لذلك فقد استقر رأى أغلب الكتاب والمفكرين الاقتصاديين على ضرورة خضوعها لنظم إدارية تختلف عن تلك التى تحكم المرافق العامة التقليدية للحكومة. وهذه النظم تقف فى موقف وسط بين طرق إدارة المشروعات الخاصة فى ظل الملكية الفردية، وبين إدارة المنظمات الحكومية التقليدية. وهذه الموازنة بين القدر اللازم من التدخل الحكومى لتوجيهها الوجهة التى تتفق مع صالح المجتمع ككل، وبين ضرورة تمتعها بدرجة كافية من الاستقلال فى إدارة عملياتها بما يتفق مع ظروف النشاط التجارى والصناعى الذى تزاوله. وبالتالى فإن نجاح هذه المنظمات من عدمه إنما يتوقف على النجاح أو الفشل فى تحقيق ذلك التوازن.

لهذه الأسباب جرى العرف على خضوع منظمات القطاع العام المبادئ وأسس ونظم إدارية تختلف عن كل مبادئ وأسس إدارة المنظمات الخاصة، وأسس ومبادئ إدارة المنظمات الحكومية التقليدية، وإن كانت تأخذ بعض الخصائص من كل منهما.

وعلى سبيل المثال، فإن منظمات القطاع العام فى جمهورية مصر العربية لا تخضع للقواعد التقليدية المتبعة فى إدارة المرافق العامة الحكومية، كما لا تخضع أيضا للقواعد والأسس المتعارف عليها بالنسبة للمنظمات الخاصة، ولكنها تخضع لنظام إدارى آخر تحدده لائحة خاصة هى القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ كما سيأتى ذكره.

ثالثاً: التصنيف على أساس مجال النشاط:

طبقاً لهذا التصنيف، تقسم المنظمات العامة إلى منظمات قومية ومنظمات إقليمية، والمنظمات العامة القومية هى التى تنشأ للوفاء بالحاجات العامة المشتركة لجميع جماهير الشعب من جميع مدن واقاليم الدولة، ومن أمثلتها الدفاع والعدالة

والبريد والصحة والتليفونات، وهذه المنظمات تكون من اختصاص السلطة الإدارية المركزية، أى الوزارات وفروعها فى الأقاليم.

أما المنظمات العامة الإقليمية، فيقتصر نشاطها على الوفاء بالحاجات العامة لسكان أحد الأقسام الإدارية للدولة، كالمحافظات أو المدن أو القرى، ومن أمثلتها النقل المحلى والنور والمياه.

ويلاحظ أن التمييز بين المنظمات العامة القومية والإقليمية لا يعنى الفصل الكامل بينهما. فغالبا ما يتولى موظفو الحكومة المركزية المحليين كالمحافظين ومديرى فروع الوزارات فيها، الإشراف على المنظمات العامة المحلية، وذلك بالإضافة إلى مسؤوليتهم المباشرة عن المنظمات العامة القومية فى دوائر اختصاصهم. وبالمثل فكثيرا ما يدعى الموظفون ذوو الخبرة فى المنظمات العامة القومية للمعاونة والمساعدة بخبرته فى تسيير المنظمات العامة المحلية. وحيث أن الأقاليم تستفيد بما تمارسه المنظمات القومية من نشاط على المستويات المحلية أو الإقليمية، فإنه من الطبيعى أن تسهم فى نفقات هذه المنظمات. وفى مقابل ذلك، وحيث أن الدولة تستفيد من حسن سير المنظمات الإقليمية، فإنها تلتزم بتقديم المساعدة إلى الهيئات المحلية سواء من الناحية المالية أو الفنية.

رابعاً: التصنيف على أساس التبعية:

الأصل أن السلطة العامة للدولة تمارس اختصاصها تقديريا فاختيار الطريقة الملائمة لإدارة المنظمات العامة التى تقيمها. ولكن فى الكثير من الحالات، قد تجد الدولة ضرورة فى التمييز بين تبعية المنظمات العامة للسلطة الحكومية، وذلك استهدافا منها للوصول إلى أفضل طرق التبعية الإدارية التى تحقق الدعم للقدرات الانتاجية للمنظمات، ومن ثم حسن أداء الخدمات التى تقدمها لجماهير المنتفعين. وفى هذا الصدد نفرق بين الاشكال التالية:

١. طريقة الاستغلل المباشر:

هى قيام الحكومة بإدارة المنظمة العامة بنفسها مباشرة، وبأموال حكومية وموظفين حكوميين. وهذا النوع من المنظمات يخضع للوائح الحكومية المالية والإدارية، ويعتبر القائمون على إدارتها موظفون عموميون، كما تعتبر أموالها عامة، وتتبع فى تمويلها القواعد المالية التى تقررها قوانين ربط الميزانية العامة للدولة.

٢. طريقة الالتزام:

هى أن تعهد الحكومة إلى شركة أو أفراد بإدارة منظمة أو مرفق عام اقتصادى واستغلاله لمدة محدودة، وذلك بواسطة أمواله الخاصة وعماله وموظفيه وعلى مسئوليته الخاصة. ويتمذ لك مقابل تقاضى رسوم من المنتفعين بخدمات هذا التنظيم. ومن أمثلة ذلك شركة قناة السويس قبل تأميمها فى سنة ١٩٥٦، وشركة "لبون" قبل أن تتحول إلى مرفق الغاز والكهرباء فى مدينة الإسكندرية. وتسود طريقة الالتزام فكرتان.

أ – أن العقد- أى عقد الالتزام- موضعه إدارة منظمة عامة اشباع غايات وأهداف جماعية.

ب- أن الملتزم يدير المرفق بدافع الربح الشخصى وتحقيق مصلحته الخاصة.

ومع ذلك فإن الحكومة أولا وأخيرا مسئولة عن سير الإدارة وفقا للحقوق الآتية:

- حق الرقابة على الملتزم.
- حق توقيع الجزاءات.
- حق تعديل العقد، ويقيد بعاملين:

العامل الأول: عدم الإخلال بالتوازن المالى للعق، أى إلزام الخسائر الفادحة بالملتزم أو المتسبب بالخسارة.

العامل الثانى: ألا يبلغ التعديل حدا يوجد تنظيما عاما جديدا، لأن الهدف من التعديل هو تطوير التنظيم العام الخاضع للالتزام لكى يتمشى مع التغيير الذى طرأ على المجتمع.

والأصل أن الرسوم التى يتقاضاها الملتزم من جمهور المنتفعين مقابل تقديم الخدمة أن تكون خاضعة لموافقة الحكومة حتى لا تتهيأ الفرصة للملتزم فى استغلال المواطنين، وتتجدد هذه الرسوم بما يتفق مع الظروف الاقتصادية العامة للمجتمع.

أما حين تتغير الظروف الاقتصادية، وتزيد الأعباء على الملتزم زيادة خطيرة غير متوقعة، دون أن يكون لارادته أو لارادة مانح الالتزام- الدولة- دخل فى حدوث هذه الظروف، فإنه يجب مساعدة الملتزم حتى لا يتهدد سير النظام العام موضوع الالتزام بالتوقف أو الانقطاع. وفى مقابلتلك المساعدة، يصبح من حق الحكومة عدم السماح للملتزم بأرباح تتجاوز الأرباح العادية، بحيث يجب أن تتحول إليها الأرباح التى تتجاوز تلك الحدود. وذلك فى مقابل الخسائل غير العادية التى تتحملها الحكومة.

٣- طريقة الاستغلال غير المباشر:

هى أن تعهد الحكومة إلى فرد أو شركة لادارة تنظيم أو مرفق عام مقابل غرض تحدده وتضمنه السلطة العامة. والأموال المستعملة فى هذه الطريقة هى

أموال حكومية، وذلك ما يميزها عن طريقة الالتزام التى يقدم فيها الملتزم أمواله الخاصة.

وهذه الطريقة قليلة الاستخدام، نظرا لأن تطبيقها يرتبط دائما بتدخل قوى من جانب الحكومة فى أعمال الفرد أو الشركة القائمة بالاستغلال. وهذا سببه بالطبع امتلاك الحكومة لرأس المال.

٤- طريقة الاستغلال المختلط:

يسمى هذا النوع بنظام شركات الاقتصاد المشترك. ويهدف إلى التوفيق بين المصالح العامة التى تقوم عليها السلطة الإدارية – وهى ذات طبيعة اجتماعية واقتصادية- وبين المصالح الخاصة الفردية- وهى ذات طبيعة مالية. وذلك عن طريق تكوين شركة يشترك فيها الاقتصاد القومى والاقتصاد الفردى، ولهذا تتميز هذه الطريقة بالآتى:

أ – تتخذ المنظمة شكل الشركة المساهمة وتخضع لأحكام القانون التجارى.

ب- تساهم الحكومة فى الشركة مساهمة مالية. وذلك بدفع حصتها من رأس المال بطريق النقد أو عينا كما فى استغلال منجم مثلا. حيث يكون نصيب الحكومة هو المنجم نفسه.

ج- لا تكتتب الحكومة عادة بأكثر من نصف رأس المال خوفا من أن يصبح المشروع قريبا من الاستغلال المباشر. وتشترك الحكومة فى عضوية مجلس الإدارة.

ويلاحظ أن هناك نوعا خامسا من أسس تصنيف المنظمات العامة على أساس مجال السلطة، حيث تقسم المنظمات العامة إلى منظمات مركزية ومنظمات لا مركزية. ولكننا سوف نرجئ التعرض له لحين دراسة أسلوب المركزية واللامركزية، وضلك فى فصل لاحق.