

الفصل الرابع

المركزية واللامركزية

ان الاختيار بين المركزية واللامركزية يعتبر من أكبر المشاكل المتصلة بتفويض السلطة في المنظمات الادارية مهما اختلفت أنواعها. وقد لاقت هذه المشكلة الكثير من اهتمامات كتاب الادارة العامة وادارة الاعمال التجارية، بالإضافة الى كتاب علم السياسة، الذين يربطون بين المركزية واللامركزية، وبين الاوتوقراطية، كنماذج للحكم السياسي في الدولة.

ومما يزيد من حدة مشكلة الاختيار بين المركزية واللامركزية كأسلوب للتنظيم الاداري، عدم القدرة علي تغليب أحدهما علي الآخر، فكل منهما يحقق مزايا لا تتوفر في بديلة، ومن ثم فان ايا منهما يكون أفضل من الآخر اذا كانت هناك ظروف معينة تبرر تطبيقه.

مفهوم المركزية واللامركزية :

هناك تعريفان شائعان للتفرقة بين المركزية واللامركزية، يقول الأول بان المركزية تعني التركيز الجغرافي. أو وجود المنظمة التي تؤدي خدمة ما في مكان واحد، في حين أن اللامركزية تعني التشتت الجغرافي، بمعنى توزيع المنظمات لي أماكن متفرقة. أما التعريف الثاني، فيعني أساسا درجة تفويض سلطة اتخاذ القرارات علي المستويات التنظيمية، حيث تميل المنظمة الي الأخذ بأسلوب اللامركزية بزيادة درجة تفويض السلطة، والعكس في حالة استبقاء سلطة اتخاذ القرارات.

ولا يوافق (Allen) علي اعتبار اللامركزية الجغرافية شكلا من أشكال اللامركزية الادارية، ويدلل علي ذلك بقوله أنه عندما تقوم احدي المنظمات ذات المركز الرئيسي في مدينة ما ببناء وحدتين في مدينتين أخرتين، فانها في الواقع

توزع تسهيلات الإنتاجية علي أماكن متفرقة، وليس ضروريا أن تكون لا مركزية، فاللامركزية الادارية ليس من الضروري أن تتواجد مع التشتت الجغرافي.

ويأخذ (Fayol) بنفس المعني عندما يقول أن كل ما يزيد من أهمية المرؤوسين في التنظيم يعد شكلا من أشكال اللامركزية، وبالعكس فان كل ما يقلل من أهميتهم يعتبر ميلا نحو المركزية.

والرأي الغالب أن التشتت الجغرافي يمكن ان يكون أحد الاسباب التي تبرر أو تقود الي اللامركزية ، ولكن هذا التشتت في حد ذاته ليس شكلا من أشكال اللامركزية، وعليه ، فان لفظ اللامركزية انما يعني مدى التوسع في تفويض سلطة صنع القرارات واصدارها.

درجة اللامركزية :

ان اللامركزية – بمعني التوسع في تفويض السلطة – لا يمكن أن تكون منطقة . وهذا يعني أن أي تنظيم اداري للمنظمة ما ، لا بد أن يتضمن قدرا من المركزية وقدرا آخر من اللامركزية. ولغرض التدليل علي هذا الرأي . فلو تصورنا حالة افتراضية يحتفظ فيها الرئيس الأعلى لاحدى المنظمات بجميع السلطات اللازمة لاتخاذ جميع القرارات، تكون قد حققنا المركزية الكاملة. وعلي العكس من ذلك، اذا تمتع كل اداري في المنظمة بسلطة تحديد ما يشاء من الاهداف، واصدار ما يريد من القرارات، تكون قد حققنا اللامركزية الكاملة أو المطلقة. والحالة الأولى مستحيلة التنفيذ عمليا، خصوصا في منظمة كبيرة الحجم متعددة النشاط . أما الحالة الثانية – اللامركزية الكاملة – فتعني نوعا من الفوضى.

معني ما سبق أن اللامركزية – وكذلك المركزية – هي تعبير نسبي. ومن ثم ، فان التوازن بين المركزية واللامركزية يصبح أمرا حيويا. وهذا التوازن تحدده العلاقة التنظيمية بين المستويات التنفيذية والمستويات العليا، ويمكن الاستدلال عليه من ناحيتين:

- ١ - القرارات التي يحتفظ المستوى الاعلى بحق اصدارها.
- ٢ - مدى مساهمة المستويات التنفيذية في صنع القرارات التخطيطية، والرقابية.

وعند تطبيق القواعد السابقة علي نشاط الادارة العامة ، لا بد أن نجد داخل الدولة الواحدة منظمات مركزية وأخرى لا مركزية، كما أن بعض القرارات يكون مركزيا، والبعض الآخر لا مركزيا كما سيأتي ذكره.

المركزية واللامركزية في الحكومة

سبق القول - أكثر من مرة - بصعوبة فصل الادارة عن السياسة، وبالتالي فان المنظمات الحكومية تتميز عن المنظمات الخاصة بارتباطها بالسياسة. لذلك فان مفهوم المركزية واللامركزية السابق التعرض له، لا بد أن يغطي النواحي السياسية جذبا الي جنب مع النواحي الادارية بالنسبة للمنظمات الحكومية. وفي هذا الصدد يفرق كتاب الادارة العامة بين نوعين من اللامركزية هما اللامركزية السياسية وللامركزية الادارية. وفي هذا المعني يقول البعض.

ان اللامركزية هي اسلوب في التنظيم يقوم علي توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة قانونا. واللامركزية بهذا المعني - قد تكون لا مركزية سياسية أو لا مركزية ادارية.

اللامركزية السياسية :

هي وضع دستوري يقوم علي توزيع الوظائف الحكومية المختلفة - التشريعية والتنفيذية والفضائية - بين الحكومة الموجودة في العاصمة وحكومات الولايات أو الجمهوريات أو الاقاليم أو ما الي ذلك من المسمات. ويعرف هذا الأسلوب من أساليب التنظيم من الناحية الدستورية بنظام الاتحاد الفيدرالي أو الاتحاد المركزى. والاتحاد الفيدرالي بهذه الصورة يقوم علي ثلاثة أركان هي:

- ١ - سيادة الدستور الذي أنشئ بمقتضاه الاتحاد.

٢ - توزيع السلطات الثلاث - التشريعية والتنفيذية والقضائية - بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات أو الجمهوريات أو الأقاليم التي تكون الاتحاد.

٣ - وجود هيئة عليا للمنازعات التي تنشأ بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الوحدات الداخلة في الاتحاد.

والدول التي تأخذ بالنظام السابق تكون عادة دولاً مركبة مثل الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا ويوجوسلافيا والاتحاد السوفيتي. ولذا فإن هذا النوع من اللامركزية يناسب الدول الكبيرة الحجم. وذلك التي تعدد فيها القوميات، أو التي توجد بها اختلافات واضحة بين لغات وثقافات وعادات وتقاليد سكان وحداتها السياسية المختلفة.

اللامركزية الإدارية :

تقوم اللامركزية الإدارية علي توزيع الوظيفة الإدارية بين الجهاز الإداري المركزي وهيئات مستقلة علي أساس إقليمي أو موضوعي. وهي بذلك تختلف عن اللامركزية السياسية في كونها تقتصر علي الوظيفة الإدارية فقط، وتختلف أيضاً من حيث إمكان قيامها في الدول المركبة والدول البسيطة علي السواء.

وعندما توزع الوظيفة الإدارية علي أساس موضوعي يطلق عليها اسم اللامركزية المصلحية أو المرفقية، وتعني قيام هيئات مستقلة تتحدد اختصاصاتها علي أساس موضوعي، وتمارس هذه الاختصاصات علي مستوى أقاليم الدولة أو بالنسبة لإقليم أو عدة أقاليم معينة، وهو ما يعرف بالمزسسات العامة. وينطبق عليها اصطلاح اللامركزية الإدارية علي أساس استقلالها عن الحكومة المركزية واضطلاعها باختصاصات محددة علي أساس وظيفي.

واللامركزية المصلحية أسلوب حديث في التنظيم الإداري يستهدف إدارة المؤسسات العامة علي أسس تجارية، الأمر الذي يقتضي إبعادها عن المؤثرات

السياسية، وتحرير أسلوب ادارتها من بعض الاجراءات المتبعة في الجهاز الادارى المركزى.

أما توزيع الوظيفة الادارية علي أساس اقليمي فيطلق عليه اسم اللامركزية الادارية الإقليمية، حيث يتم توزيع السلطات والاختصاصات بين الاجهزة الادارية المركزية وهيئات مستقلة تعمل في وحدات اقليمية، ومقتضى هذا الأسلوب أن يقسم اقليم الدولة الي وحدات اقليمية محددة. تقوم علي ادارة كل وحدة منها هيئة مستقلة عن الحكومة المركزية في نطاق رقعتها الاقليمية، وفي حدود ما يدخل لها من سلطات واختصاصات، علي أن تربط هذه الهيئات بالحكومة المركزية قدر من العلاقات التي تكفل وحدة الدولة السياسية والادارية.

الفرق بين اللامركزية الادارية والتشتت الجغرافي:

سبق القول بأن التشتت الجغرافي وان كان من الاسباب التي تزيد من الميل نحو اللامركزية الا أنه لا يعتبر شكلا من أشكال اللامركزية. وهذا يعني أنهما متميزان تماما. ففي حالة التشتت الجغرافي للخدمات الادارية يكون توزيع الاختصاصات في نطاق سلطة واحدة هي السلطة المركزية، ويكون لرئيس هذه السلطة حق تفويض بعض اختصاصاته لأشخاص يديرونها نيابة عنه، ويتصرفون فقط في حدود السلطات المخولة لهم. ويستتبع ذلك أن يكون للرئيس – باعتباره صاحب السلطة أصلا – الحق في سحب الاختصاصات موضع التفويض كلية ليمارسها بشخصه أو يعهد بها الي أشخاص آخرين ، كما يجوز له تقليل الاختصاصات أو زيادتها علي النحو الذي يراه مناسبا. وعلي ذلك فان التشتت الجغرافي للخدمات يمكن أن يقوم في النظام المركزى والنظام اللامركزى.

أما في حالة اللامركزية الادارية الاقليمية، فان السلطات والاختصاصات توزع بين الهيئات المركزية والهيئات اللامركزية – المستقلة عنها ذاتيا – عن طريق النقل وليس التفويض. وهذا يعني أن تكون اختصاصات الهيئات اللامركزية

اختصاصات أصيلة، أي تمارسها مستقلة عن الهيئات المركزية في الحدود التي ينص عليها القانون الذي يحدد هذه الاختصاصات. ويترتب علي ذلك ألا يكون للهيئات المركزية سلطة المساس باختصاصات الهيئات اللامركزية، أو حتي اضافة اختصاصات جديدة لها الا بذات الطريقة التي منحت بها الاختصاصات أصلا، سواء كان أسلوبا تشريعيا أو تنفيذيا، وعلي النحو الذى يحدده قانون انشاء هذه الهيئات.

التوازن بين المركزية واللامركزية :

عند التعرض لمفاهيم المركزية واللامركزية في بداية هذا الفصل قلنا أن هذين اللفظين يتميزان بالنسبية، بمعنى أن المركزية الكاملة أو اللامركزية الكاملة لا يمكن أن يتحققا في الواقع العلي. وإذا كان هذا الرأي صحيحا في التنظيمات الخاصة الخاضعة للملكية الفردية، فانه يصبح حقيقة واقعة علي مستوى الدولة – أي بالنسبة لتنظيمات الادارة العامة. وفي تأكيد هذه الحقيقة يعلن البعض بان:

"القول يتميز المركزية واللامركزية كأسلوبين من اساليب التنظيم الاداري لا يعني انه يمكن الأخذ بأحد الاسلوبين بطريقة مطلقة، اللهم الا اذا تناهت الدولة في الصغر بدرجة تجعل في امكان ادارة شؤونها جميعا من مركز واحد، فيمكن في هذه الحالة أن تأخذ بالأسلوب المركزى دون الاسلوب اللامركزى.

وكما أنه لايمكن تصور وجود الدولة المعاصرة الكبيرة الحجم مركزة تركيزا كاملا، فانه لايمكن تصور اللامركزية الادارية المطلقة، التي توزع فيها الوظيفة الادارية توزيعا كاملا ونهائيا علي هيئات مستقلة تماما عن الحكومة المركزية. ولذلك فان الدول المعاصرة – وعلي الاخص الدول الكبيرة الحجم – تأخذ بالجمع بين الاسلوبين المركزى واللامركزى، لدرجة أصبحت معه المشكلة اليوم ليست في الاختيار بين الاسلوبين. ولكن في كيفية الجمع بينهما. وفي مدى ما تأخذ به الدولة من كل منها.

ويأخذ البعض الآخر من الكتاب بنفس المعنى ويضيف عليه بأن "هناك ملاحظة يجب عدم اغفالها. ذلك أنه لا يمكن أن تتصور قيام نظام لا مركزي مطلق ، أودولة تقوم علي النظام المركزي المطلق. فالدولة الحديثة تحتاج الي الاسلوبين معا، وبذلك يتعاون الاسلوبان رغم تعارضهما النظري، فمن ناحية. لا تأخذ الدولة الحديثة بالاسلوب المركزي علي اطلاقه. اذ لا يمكن حصر جميع مظاهر الوظيفة الادارية في يد السلطة المركزية. وذلك بسبب اتساع نشاط الدولة وتعدد ميادينها وتقد الحياة فيها، مما يقتضي التخفيف عن كاهل الدولة، وبسبب تأثير الاتجاه الديموقراطي الذي يستتبع أنيساهم المواطنون في ادارة المرافق التي تهمهم.

ومن ناحية أخرى، لا يمكن تمتد اللامركزية الي كل الوظيفة الادارية في الدولة، اذ لا يمكن تصور وجود تنظيم اداري يقوم علي استبعاد كل سلطة مركزية، وتوزيع خصائص الوظيفة الادارية بين هيئات مستقلة. ومعني ذلك ان اللامركزية لا تستبعد المركزية. التي تبقي كضرورة تقتضيها المحافظة علي وحدة الدولة القانونية والسياسية.

ويذهب فريق من الكتاب الي مدى أبعد من المدى السابق بأن المركزية هي شرط أساسي لوجود اللامركزية. وفي هذا المعنى يقال ان "اللامركزية الادارية تقوم أصلا علي مركزية فيها الكفاية وفيها كفاءة.. ولو كان هناك تنظيم سليم للمركزية لفذت اللامركزية بكفاءة، اذ يمكن اعادة تنظيم الأجهزة المركزية بحيث تسمح بدمج اختصاصات الاجهزة اللامركزية. فاللامركزية ما هي الا عملية نقل للسلطات ما بين الحكومة المركزية والاجهزة المحلية، وبالتالي فان مقياسنا في المركزية او اللامركزية هو قياس القرارات التي تتخذ في المحليات والقرارات التي تتخذ في الاجهزة المركزية . وكلما كانت القرارات التي تتخذ في المحليات اكثر وأقوى ولها الفاعلية الاكبر فاننا نكون متجهين الي اللامركزية. واذا أمكننا اعادة تنظيم الوحدات المركزية أمكن تنفيذ اللامركزية تنفيذا سليما.

ويؤكد كل من الدكتور عبد الكريم درويش والدكتور ليلي تكللا علي الرأي السابق بقولها: "لسنا بحاجة لان نؤكد بأن المنطق يفرض وجود المركزية أولاً، اذ لانستطيع الوصول الي اللامركزية أولاً، اذ لا نستطيع الوصول الي اللامركزية الا بعد تحقيق المركزية".

ان جميع الآراء السابقة تعني شيئاً واحداً هو ضرورة تحقيق التوازن بين المركزية واللامركزية كشرط جوهري لارتفاع كفاءة الوظيفة الادارية للدولة. ورغم هذا الاجماع الا أنه لا يوجد اجماع مشابه حول الوسيلة التي يتحقق بها هذا التوازن. ويشرح البعض هذه الظاهرة بقوله: "ان التحديد بين النظام المركزي والنظام اللامركزي والنظام اللامركزي تحديد ديناميكي متغير تبعا للظروف في كل دولة، ولذلك فليس من المسائل التي تحل دفعة واحدة في وقت واحد.

وفي محاولة لتحقيق التوازن بين المركزية واللامركزية في النشاط الاداري للدولة، يقول الدكتور سيد زكي بان ذلك التوازن يمكن أن يتحقق من خلال تحليل الوظيفة الادارية للدولة التي تتلخص في التخطيط والتنظيم والتمويل والتنفيذ والرقابة، علي أن توزع اختصاصات هذه الانشطة بين الاجهزة المركزية والاجهزة اللامركزية علي الوجه التالي:

١. التخطيط :

ان التخطيط نشاط مركزي بطبيعته لضمان تحقيق الأهداف التي تحددها الدولة، وتبغى الوصول اليها عن طريق أنشطة القطاعات المختلفة، ورغم ذلك فان التخطيط لا يمكن أن ينجح بدرجة ملائمة، الا اذا كان نابعا من البيئة المحلية، التي تكون أكثر من غيرها قدرة علي التعرف علي رغبات المواطنين وما يحتاجونه من مشروعات اقتصادية أو خدمات، وتحويلها الي مشروعات تخطيطية علي المستوى المحلي للقرية والمدينة والمحافظات التي تكون نواة التخطيط القومي. وبذلك تكون مهمة التخطيط المركزي دراسة البرامج التخطيطية الاقليمية والمحلية علي ختلاف مستوياتها وفق البيانات التي ترد من المحليات، ويراجع ويقيم التقديرات والاحتياجات

ليكون التخطيط المركزي تخطيطاً سلبياً يوزع المشروعات في الدولة بصورة عادلة على سائر المحليات، بحيث تلائم الاحتياجات الخاصة بكل منها. وبذلك تكون مخططات التنمية في الدولة متمشية مع الرغبات والمصالح المحلية، وفي إطار الصالح العام للدولة.

لذلك يجب أن تنشأ أجهزة التخطيط في مختلف المحليات لتزويد الجهاز المركزي للتخطيط باحتياجات المحليات والاحصائيات والتقديرات التي تمكن هذه الأجهزة المركزية من القيام بواجباتها، وبذلك تضمن مساهمة القاعة الشعبية في المحليات، في وضع الخطط المحلية التي يترك للجهاز المركزي سلطة الـبت فيها وفي وضع الخطة القومية العامة.

ان توزيع مهام التخطيط بين الأجهزة المركزية والمحليات بالصورة السابقة . يتطلب ان يكون هناك تنسيق كامل في الخطط التي تدخل في نطاق المحافظة الواحدة. سواء كانت صادرة من أجهزة مركز لمشروعات الانتاج. او نابعة من احتياجات البيئة المحلية. وبمثل هذا التنسيق يصبح للمحافظة خطتها الشاملة . وبذلك يتم ادراك كل مسؤوليات التنفيذ بالنسبة لها.

(٢) التنظيم:

ان أى توزيع لأوجة النشاط المختلفة علي أفراد الجماعة، مع تفويضهم السلطة اللازمة لانجاز ما اسند اليهم من أعمال، مع مراعاة أن تنجز هذه الأعمال بأقل جهد، وفي أقل وقت، وعلي أحسن حال بحيث تراعي طبيعة هذه الاعمال المختلفة وطبيعة الافراد والامكانيات المادية التي يمكنالحصول عليها، كل ذلك يمثل في مجموع مفهوم العملية التنظيمية.

وفي ضوء التعريف السابق، فان الخدمات ذات الطابع القومي يقتضي أن تدار بواسطة اجهزة الحكم المركزية، كما أن الخدمات ذات الطابع المركزي والتي تهم مجموع البلاد يجب أن تدار بواسطة جهاز مركزي أيضاً، لضمان حسن التحكم في ادارتها وتحقيق الصالح العام بأفضل مستوى ممكن.

أما الخدمات ذات الطابع المحلي، فيجب أن تنقل بالكامل إلى الأجهزة المحلية على مختلف مستوياتها، ويتطلب ذلك الاعتمادات المالية والإمكانات المادية . وطبقاً لمبدأ تساوى السلطة مع المسؤولية، فإنه يجب نقل السلطات بالكامل إلى الأجهزة المحلية حتى يمكنها مباشرة الواجبات والمسؤوليات الملقاه علي عاتقها. وبالتالي فإن محاولة الأجهزة المركزية التدخل في أعمال المحليات بما يقلل من سلطاتها، يؤدي إلى أن تصبح عملية التفويض مظهرية في طبيعتها، ومن ثم لا يمكن تحقيق المستوى المطلوب من الخدمة بأعلى مستوى ممكن إلا من خلال علاج المشكلة التنظيمية، عن طريق التحديد السليم للاختصاصات، والتوزيع الملائم لها بين الأجهزة المركزية والمحليات.

٣. التمويل :

يعتبر التمويل من أهم الوظائف التي تباشرها الدولة . والتنظيم السليم للوظيفة المالية يتطلب تقسيم سلطة تدبير الأموال وانفاقها بطريقة سليمة بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية. والسبب في ذلك أن القاء عبء الوظيفة المالية علي عاتق الأجهزة المركزية للدولة بالكامل يجعل من الصعب البت السريع في المسائل المالية، مما يؤدي بدوره الي توقف بعض مشروعات الخدمة، وصعوبة تنمية مشروعات جديدة ، وبالتالي يعجز الجهاز الإداري عن ممارسة مسؤولياته بأفضل صورة ممكنة.

و من الممكن تحقيق التوازن بين الأجهزة المركزية والمحليات فيما يتعلق بالوظيفة المالية، عن طريق السماح للمحليات بإقامة مشروعات اقتصادية محلية، واستخدام العائد الذي تحققه في الانفاق علي مشروعات الخدمة بها، كما يمكن التصريح لتلك الأجهزة بالحصول علي رسوم معينة للمساهمة في تدبير بعض الأموال التي تستخدم في تعزيز الميزانيات المحلية، ولعل أفضل مثال لذلك تحصيل رسوم مرور في الطرق السريعة المارة بالمحافظات ، حيث تستخدم هذه الحصيلة في تنمية وتحسين تلك الطرق، وهو الاجراء الذي يتبعه العديد من الدول.

ومن ناحية أخرى، يمكن تقسيم سلطة اصدار قرارات الانفاق بين الأجهزة المركزية والمحليات، بمعنى تحديد المسائل المعينة التي تخضع للسلطة النهائية من جانب الأجهزة المحلية، والمسائل الاخرى التي تتطلب الحصول علي موافقة الأجهزة المركزية. وبهذه الطريقة تضمن الوصول الي قرارات سريعة بشأن تمويل نشاط الخدمات العامة علي جميع المستويات.

٤. التنفيذ :

ان ضمان تنفيذ المشروعات الحكومية علي أكمل وجه يتطلب أن تنتقل السلطة التنفيذية للدولة بالكامل الي الأجهزة المحلية حتي تدجز الاعمال بأقل جهد وفي أقصر وقت ممكن – وهذا يعني أن المحافظ – وهو رئيس لجنة المحافظة –

يكون ممثلاً للسلطة التنفيذية علي مستوى المحافظة . مع تزويده بجميع السلطات الادارية والتنفيذية اللازمة.

٥. الرقابة :

تتمتع الاجهزة المركزية بحق الرقابة علي الاجهزة المحلية ومتابعتها في التنفيذ، وذلك علي ضوء الخطة الموضوعي والتنظيم المعمول به ، وفي حدود الميزانية المعتمدة، وبذلك تتأكد من أن الاجهزة المحلية تقوم بواجباتها بطريقة مرضية لتحقيق الاهداف الملزمة بها.

وتختلف وسائل الرقابة التي تتبعها الاجهزة المركزية، فهناك وسيلة المتابعة عن طريق النماذج التي يعدها الجهاز المركزي . وترسل الي الأجهزة المحلية لمثلها وتحليل هذه النماذج لاستنباط النتائج . وهناك طريقة المتابعة الميدانية، أي انتقال مثل السلطة المركزية الي المحليات للتأكد من سلامة التنفيذ.

على أن وسائل الرقابة يجب ألا تتبع وسائل التفتيش بالصورة السابقة الي الحد الذي يضعف الأجهزة المحلية، بل انالهدف من تلك الوسائل يجب أنيتمثل أساسا في كشف العراقيل والمشاكل التي تعوق تنفيذ الخطة، أو الكشف عنأي سوء فهم لمتطلبات الخطة، وبالتالي العمل علي تصحيح هذه الاوضاع عن طريق الاجراءات العلاجية الملائمة.

ويتطلب التوزيع السليم لسلطة الرقابة قيام الاجهزة المركزية بذقل أجهزة التفتيش المالي والاداري الي الأجهزة المحلية لا مكان قيامها بواجباتها في نطاق الاجهزة المحلية وتحت اشرافها.

يتضح مما سبق أن المركزية الكاملة أو اللامركزية الكاملة لايمكن تحقيقهما في الواقع، وانالجمع الملائم بينهما يعتبرمن الأمور الحيوية. وبناء عليه فان القول بانتنظيم مايميل الي المركزية انمايعني ان سلطة الاجهزة المركزية للدولة في شؤون التنظيم أكبر من سلطة الاجهزة المحلية، والعكس صحيح بالنسبة للامركزية. وحديث ان كلامن الأسلوبين المركزي واللامركزي يمكن وجودهما في التنظيمات الحكومية

المعاصرة، فإن معرفة الظروف والاعتبارات التي تقود الي المركزية، والاعتبارات الاخرى التي تحبذ تطبيق اللامركزية، يساعد في تحقيق التوازن الفعال بين الاسلوبين.

الاعتبارات التي تجبذ المركزية :

بصفة عامة فإن التقدم الهائل في طرق الاتصال الذى تحقق حديثا خلق ميلا كبيرا نحو تفضيل الأسلوب المركزى في التنظيم. والسبب في ذلك أن الحكومة المركزية عندما تستطيع الاتصال بسهولة ويسر وبسرعة من الادارات والمصالح التابعة لها في الاقاليم المختلفة، فإن ذلك يؤدي الي تفضيل تركيز السلطة في العاصمة، وضمان سرعة اتخاذ القرارات والتنفيذ السريع لها نتيجة لسهولة الاتصال. وبالإضافة الي ذلك هناك اعتبارات أخرى تعزز اتباع الأسلوب المركزى وهي:

١. النفقات :

عندما تزداد النفقات الحكومية بحيث تمثل نسبة كبيرة من حجم الدخل القومي، فإن القرارات المتصلة بتقسيم المواد القومية واستغلالها ترتفع الي مستوى تنظيمي أعلي ، ويلاحظ وجود اتجاه قوى نحو زيادة الانفاق الحكومي في الوقت الحاضر الي الحد الذي أصبح يمثل نسبة كبيرة جدا من الدخل القومي، وبذلك فإن القرارات الخاصة بتحديد حجم الانفاق الحكومي واتجاهاته تصدر علي أعلي مستوى سياسي في الدولة.

٢. فاعلية الاجراءات القانونية:

ان نسبة الاقتناع بمدى فاعلية القوانين واللوائح والتشريعات في فرض نموذج معين من السلوك والتصرفات يعتدب من الاسباب الهامة التي تقود الي المركزية وأصحاب هذا الرأي يعتقدون بأن ضمان سلوك معين من جانب العاملين في التنظيمات الحكومية عن طريق اللوائح والقوانين، يجعل من الأفضل تركيز السلطة

في العاصمة، وضمان تحرك التنظيمات الحكومية في الاتجاه الذى تحدده تلك القوانين واللوائح.

٣. تركيز الاهتمام علي أنشطة معينة:

من الطبيعي أن تتفاوت أهمية الأنشطة التي تشرف عليها الحكومة من وقت لآخر، وبالتالي فإن ظهور ظروف معينة تبرز أهمية أحد الأنشطة يجعل من المحتمل تحويل هذا النشاط من نشاط محلي الي نشاط قومي، وبالتالي ينتقل اختصاصه من الأجهزة المحلية الي الأجهزة المركزية للدولة.

وهناك أمثلة متعددة توضح هذه النقطة . فقد كانت الجامعات المصرية في الماضى تابعة لوزارة المعارف العمومية التي كانت تشرف علي جميع فروع النشاط التعليمي في الدولة. ونتيجة التوسع في التعليم الجامعي، تقرر أن تتبع الجامعات وزارة مستقلة هي وزارة التعليم العالي، ونفس الشيء يمكن أن يقال بالنسبة لوزارة الصناعة التي لم يكن لها وجود كوزارة مستقلة حتي وقت قريب نسبيا، وكان النشاط الصناعي مرتبطا مع النشاط التجاري في وزارة واحدة هي وزارة التجارة والصناعة . وحديثا جدا تكونت وزارة جديدة للإسكان والتعمير، وهذه الوزارة لم يكن لها وجود من قبل، وهذا يعني أن مشكلة الإسكان والتعمير أصبحت - نتيجة لظروف معينة- تمثل أهمية قومية الي الحد الذي جعل من الأفضل رفع اختصاصاتها الي مستوى الوزارة المستقلة.

وليس من الضروري أن تكون الأسباب التي تزيد من أهمية نشاط ما أسبابا موضوعية في جميع الأحوال، فقد ترتفع أهمية أحد الأنشطة، وينتقل من المستوى المحلي الي المستوى المركزى، نتيجة لمجموعة من الضغوط غير الرسمية، الناشئة من تأثير جماعات المصالح أو مراكز القوى.

٤. زيادة النفوذ الإدارى :

عند انشاء هيئة حكومية معينة فانها قد تسعى الي ضم هيئات اخرى قائمة والتي تمارس أنشطة شبيهة أو مكملة لنشاطها، رغبة منها في بسط وزيادة نفوذها

الإدارى على المستوى القومي كله. مثلاً، قد يطالب رؤساء الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بضم جميع أنشطة التدريب الإدارى التى تضمها منظمات أخرى سواء كانت عامة أو خاصة مثل معهد الإدارة العامة، والمعهد القومى للإدارة العليا وغيرها، وتكوين هيئة مركزية واحدة تختص ببرامج التنمية الإدارية على المستوى القومى كله.

٥. الرغبة فى توحيد الإجراءات والنظم :

إن الرغبة فى توحيد الإجراءات والنظم الخاصة بإدارة التنظيمات الحكومية قد تكون من الأسباب التى تقود إلى المركزية، فمثلاً، عند صدور قوانين التأمين فى مصر سنة ١٩٦١ كانت جميع الشركات التى خضعت للتأمين وتحولت ملكيتها إلى الملكية العامة تطبق إجراءات ونظم مختلفة عن بعضها البعض تمام الاختلاف. ومع الرغبة فى توحيد أسس القياس والتقييم لأداء تلك الشركات. ومع الرغبة فى تحقيق نوع من العدالة الاجتماعية للعاملين بها، فقد تقرر إصدار لائحة موحدة تلتزم بها جميع الشركات، والتى تحدد نظم الأجور والعلاوات والترقيات وأعداد الخطط وغير ذلك. وهذا يعنى خضوع تلك الشركات لنوع من المركزية لم تكن خاضعة له من قبل، وذلك بسبب الرغبة فى توحيد الإجراءات.

إن جميع الاعتبارات السابقة تمثل مجرد عينة من الأسباب التى تقود إلى تطبيق الأسلوب المركزى فى إدارة التنظيمات الحكومية. وهذه الأسباب قد تكون موضوعية فى طبيعتها. كما قد تكون أسباباً شخصية بحتة. وإذا كنا فى مجال المقارنة بين أفضلية كل من الأسلوبين المركزى واللامركزى للتطبيق فى مجال الأنشطة الحكومية، فإن هذا التفضيل يجب أن ينبع من المعرفة السليمة لطبيعة التنظيمات الحكومية الحديثة.

٦. طبيعة التنظيمات الحكومية:

إن الطبيعة المميزة للتنظيمات الحكومية الحديثة هي الاتجاه نحو النمو والاضخامة. فقد اتجهت هذه التنظيمات فى العصر الحديث نحو الضخامة والكبر

بحيث يتعذر إيقاف تقدمها في هذا الاتجاه أو حتي مجرد مقاومتها. وقد تعددت الآراء في تفسير هذه الظاهرة ، فرجال السياسة يقولون انه تطور حتمي مبعثه اتجاه الحكومة الحديثة الي اداء مزيد من الخدمات في مجالات الرعاية الاجتماعية والتنمية الاقتصادية، ويرى علماء الاجتماع أن الثورات الاجتماعية، والذمو السكاني المطرد ، والتقدم التكنولوجي، والاتجاه نحو التخصص وتقسيم العمل، كلها عوامل أسهمت في نمو التنظيم الحكومي وتعدده في كل الاتجاهات.

و هذا الذمو الملاحظ في حجم التنظيمات الحكومية و عددها، يقترن به نمو مطرد في اعداد العاملين بها وفي تكاليفها، وفي المهام التي تؤديها. وعلي الرغم من المحاولات التي تبذل لإيقاف تقدم نمو التنظيمات الحكومية، فأن معظم هذه المحاولات لايجد نجاحا، بل ان بعضها ينتهي به الامر الي انشاء وحدات أو اجهزة جديدة للتنظيم أو الدراسة أو الرقابة . بما يزيد الموقف تعقيدا.

وفي مواجهة الزيادة الهائلة في عدد الموظفين العاملين بالتنظيمات الحكومية، نجد أن هناك وجهتي نظر للآثار المترتبة علي ذلك . وتتمثل وجهة النظر الأولى في أن عدد الموظفين يعكس ضخامة العمل المطلوب انجازه. أما وجهة النظر الثانية فتري أن تضاعف عدد الموظفين يؤدي الي بقاء بعضهم بدون عمل، أو نقص ساعات العمل التي يؤديها جميع الموظفين. أي احدى صور البطالة المقنعة.

وقد بذلت محاولات علمية لتفسير مشكلة لاتساع جهاز الخدمة المدنية للدولة واكتشاف قانون يحكم نمو التنظيمات الحكومية. ومن أشهر المحاولات الدراسة المعروفة باسم "قانون باركنسون" Parkinson's Law .

واستنادا الي هذه الدراسة، فان عدد موظفي الحكومة وكمية العمل لا يرتبطان ببعضهما البعض بأى حال من الأحوال. وقد اثبتت الدراسة ان الزيادة السنوية في عدد الموظفين الحكوميين تبلغ ٧٥% في المتوسط، دون ارتباط بعبء العمل. وقد أرجعت الدراسة هذا المعدل في الزيادة الي سببين : الأول هو اتجاه الموظفين المثقلين بأعباء العمل، في محاولة التخفيف عن أنفسهم، الي استخدام اثنين

من المساعدين بدلا من واحد فقط، حتي ييقي كل منهما ملتزما بالحدود، خوفا من تفضيل زميله عليه في الترقية. بالاضافة الي أن أيا منهما لا يتأني له أن يصبح منافسا لرئيسه.

أما السبب الثاني فهو أن الموظفين يخلقون عملا لبعضهم البعض، والسبب في ذلك أنه في كل حالة حيث يعمل ثلاثة موظفين بدلا من واحد، أو سبعة عندما يتخذ كل من المساعدين بعد فترة من الزمن مساعدين آخرين لمعاوضته فانهم في الواقع يخلقون اعمالا لكي يقوم بها هؤلاء الرؤسون.

ومن الاسباب الاخرى التي تزيد منتضخم جهاز الخدمة المدنية في الدولة والتي تعرضت لها الدراسة السابقة، أن الكوارث القومية مثل الحروب والازمات الاقتصادية تنتج آثارا استضعافية، فهي ترتفع بمجموع موظفي الحكومة بمعدل سريع الزيادة، وعندما تنتهي هذه الظروف فان هذا المعدل لا يهبط الي مستواه السابق.

خلاصة القول أن جهاز الخدمة المدنية في الدولة المعاصرة يتضخم بصفة مستمرة . فما هي النتائج المترتبة علي هذا التضخم؟

١ - بينما تعتمد المنظمة الصغيرة الحجم علي العلاقات الشخصية

والاتصالات غير الرسمية ، فان كبر الحجم يدعو الي أن تكون جميع القرارات والتعليمات والاتصالات مكتوبة ومحددة.

٢ - ان كثرة عدد العاملين في التنظيم تبرز أهمية فرض المزيد من القيود

علي تصرفاتهم ووضع نظم محكمة الاشراف ، ومزيد من القواعد والتعليمات التي تحاول احكام الرقابة وتحديد طرق نمطية لأداء الأعمال.

٣ - مع كبر الحجم وزيادة عدد العاملين يزداد الاعتماد علي الاتصالات

الرسمية المكتوبة، وهذا يؤدي الي الروتين وتأخير انجاز الاعمال.

- ٤ - يزيد الميل الي وضع نظم مطولة لتقييم الاشخاص نتيجة لان الاعتماد علي المعلومات الشخصية أو المنقولة يصبح غير مجد ازاء العدد الهائل من العاملين.
- ٥ - ان جميع الظروف السابقة تفرض ضرورة الاتجاه نحو تفويض السلطة، وهذا يعني الاتجاه نحو اللامركزية كحل عملي لعلاج الظواهر السابقة. وفي هذه الحالة فان اللامركزية في التنظيمات الحكومية يمكن أن تحقق العديد من المزايا.

مزايا اللامركزية :

يمكن تصنيف المزايا التي تحقق من تطبيق الاسلوب اللامركزي في التنظيمات الحكومية الي أربعة مجموعات:

أولا : المزايا الادارية :

١. اعفاء الحكومة المركزية من الضغط الزائد عليها، وهو الضغط الذي يتمثل في طلبات الجماهير ورغباتها. وبالتالي فان احالة مصالح الجماهير ومشكلاتها الي المناطق التي ينبع منها الضغط يخفف من الأعباء السابقة.
٢. السرعة والمرونة في البت في الاعمال وحل المشكلات وتلافي الاخطاء وتداركها.
٣. توفر المعلومات لدى الرؤساء بالمستويات اللامركزية، مما يجعل القرارات علي المستوى اللامركزي مبنية علي المعلومات المتكاملة الصحيحة.
٤. سهولة عملية الاتصال وفاعليتها، حيث تتم الاتصالات مباشرة دون تعقيدات روتينية.
٥. امكان التنسيق بين مختلف الخدمات الميدانية مثل الصحة والاسكان والتعليم والشؤون والتعليم والشؤون الاجتماعية في اطار اللامركزية علي مستوى المدينة أو المحافظة.
٦. اعفاء القيادات المركزية من القلق المستمر علي الطرق والاساليب المتبعة وجعلها تهتم بالنتائج، وبالتالي يتم تقييم الاشخاص - كالمحافظين - علي أساس الانجازات التي يحققونها وليس الاسلوب الذي يتبعونه في العمل.
٧. تنمية القدرات والمهارات القيادية، وذلك باتاحة الفرصة للتدريب علي تحمل المسؤولية والاعداد لتولي المناصب القيادية.

ثانيا : المزايا السياسية :

- ١ - ان المشروعات التي تنفذ في ظل الاسلوب اللامركزي تزيل فكرة تسيد الحكومة المركزية وانفرادها بالسلطة.

- ٢ - تمكن اللامركزية من توسيع نطاق الممارسة الديمقراطية، حيث يشترك أهالي الاقليم في دراسة مشكلاته وإيجاد طرق لحلها، أي أنهم يشتركون في حكم أنفسهم بأنفسهم.
- ٣ - تصدر القرارات محليا وفقا لمصالح الاقليم.

ثالثا : المزايا الاجتماعية :

- ان اللامركزية تساعد علي تنمية الشعور بالمسؤولية الاجتماعية والقومية وذلك عن طريق:
- ١ - ادراك المواطن لمسؤولياته المتصلة بحل المشكلات المحلية وتحمل بعض الاعباء في هذا الصدد.
- ٢ - اسهام المواطن في تنفيذ المشروعات المحلية وما يصاحب ذلك من تنمية رغبته في المحافظة عليها وصيانتها احساسا منه بأنها من صنعها.

رابعا : المزايا الانسانية :

- ١ - شعور العاملين بالأهمية والنابع منتحمل مسؤولية البت وممارسة حرية التصرف .
- ٢ - الشعور بالرضا المستمد من السلطة المخولة للرؤساء اللامركزيين.

مساوي اللامركزية :

- ان جميع المزايا السابقة تتحقق في ظل الاسلوب اللامركزي، الا ان هناك عددا من نقاط الضعف المرتبطة بهذا الاسلوب منها:
- ١ - ان جوهر اللامركزية هو منح الاجهزة المحلية حرية اتخاذ القرارات المتعلقة بذشاطها في الحدود التي لا تتعارض مع وحدة التنظيم العام.
- علي أن هذالحرية يلزم أن يقابلها نوع من الرقابة المركزية انفعاله حتي

لا تتعدى وحدة القيادة . ومن ناحية أخرى، يجب الحذر من الرقابة المركزية المحكمة الجامدة ، لأنها تحد من حرية التصرف.

٢ - بينما تسهل اللامركزية الاتصالات على المستوى المحلي، فالملاحظ أن الاتصالات بين الوزارات وفروعها بالاقاليم تكون أكثر صعوبة ، حيث تصبح فرص الاتصالات الشخصية ضئيلة. وينتج عن مشكلات الاتصال بين الوزارة وفروعها بالاقاليم أنتعاض وحدة السلطة للضعف.

٣ - زيادة الأعباء المالية بسبب تكرار الخدمات الاستشارية والمساعدة، كالشؤون القانونية والشؤون الادارية على المستوى المحلي.

٤ - النقص في الفنيين والمتخصصين على المستوى المحلي، وحرمان المحليات من الخدمات المركزية الفنية.

٥ - بالإضافة الي أن اللامركزية فيها اضعاف للسلطة المركزية، فان المحليات قد تحيد عنأهداف الخطة العامة، كما قد تختلف عن تنفيذ السياسة العامة.

٦ - تؤدي اللامركزية الي اضعاف التنسيق علي النطاق القومي.

٧ - الميل الي تنفيذ المشروعات البراقة بغرض الدعاية للمحليات.

مظاهر المركزية :

سبق القول بأن المركزية - أو اللامركزية - يمثلان اصطلاحا نسبيا، ومنثم لا يمكن الاستدلال علي أيهما الا من خلال بعض الشواهد أو المظاهر. وقد حددنا هذه المظاهر بناحيتين هما : القرارات التي يحتفظ المستوى الاعلي بحق اصدارها، ثم مدى مساهمة المستويات التنفيذية في صنع القرارات.

ومن الطبيعي أن يختلف مدى تطبيق هذين المتغيرين - القرارات والمساهمة - من بلد لآخر طبقا لاختلاف الظروف الثقافية والحضارية والايديولوجية السائدة ،

ومن ثم لا بد أن تختلف بالتالي مظاهر المركزية في كل من البلدين. ورغم ذلك ، يمكن التمييز بين مظاهر المركزية التالية:

- ١ - تركيز سلطة البت والقرار النهائي في جميع شؤون النشاط الإداري في الدولة في يد رجال الحكومة المركزية.
- ٢ - احتكار الحكومة المركزية التعيين في الوظائف العامة علي جميع المستويات.
- ٣ - إخضاع الترقيات لقواعد ثابتة ومنظمة يتكفل بها قانون العاملين بالدولة.

المنظمات الحكومية المركزية :

عند التعرض لأسس تصنيف المنظمات العامة، قلنا أن هناك أساسا خامسا منأسس التصنيف يمكن تسميته - التصنيف علي أساس مجال السلطة . وقد أرجأنا التعرض له لحين دراسة مفاهيم وتطبيقات المركزية واللامركزية، وطبقا لهذا الاساس، تصنف المنظمات الحكومية الي منظمات مركزية وأخرى لا مركزية . ويتكون الهيكل التنظيمي المركزي للحكومة من عدد من الوحدات التنظيمية الكبرى هي الوزارات، والتي تضم بدورها وحدات أصغر يطلق عليها اصطلاح (المصالح)، والتي يتفرع منها وحدات أصغر وأصغر وهي (الادارات). وعند تحليل الهيكل السابق، يمكن أننميز بين عدد من المستويات التنظيمية التي تتفاوت فيما تضمه من وحدات تنظيمية ووظائف منحيت طبيعتها ونطاق سلطاتها. فعند المستوى الاعلي، نجد الكيانات التنظيمية الكبرى - الوزارات ، في حين يضم المستوى الاوسط المصالح الحكومية والوظائف القيادية الوسطي. أما المستوى الادني، فيضم الوحدات التنظيمية والوظائف التي تقع في قاعدة الهيكل التنظيمي للحكومة. أما الوظائف والقضايا الخاصة بكل مستوى من المستويات الثلاثة، فيمكن عرضها كالآتي:-

المستوى الاعلي :

يمثل الوظائف والمنظمات القيادية العليا في الجهاز الحكومي، ويضم الرئيس الأعلى للدولة والوزراء والوزارات، والمنظمات التي في مستواها. وتختلف طريقة تنظيم المستوى الأعلى من حيث وظائفه وسلطاته باختلاف النظام السياسي في الدولة، كما يختلف طبقا لطبيعة الأنظمة الاقتصادية. وفي الحالة الأولى نفرق بين النظامين الرئاسي والبرلماني. أما في الحالة الثانية فنفرق بين الرأسمالي والنظام الاشتراكي.

أولا : من حيث طبيعة النظام السياسي :

١. المستويات المركزية العليا في النظام الرئاسي:

يقوم النظام الرئاسي علي وجود رئيس دولة منتخب من الشعب، ويجمع بين صفة رئيس الدولة ورئيس الحكومة. وفي هذا النظام، يتمتع رئيس الدولة بمركز قوى في مواجهة البرلمان لانه يستمد سلطته من الشعب الذي تولي انتخابه. ويتمتع رئيس الجمهورية بحق اختيار الوزراء وحق اعفائهم من مناصبهم في حرية تامة، كما يعتبر المركز الذي تتجمع فيه كافة السلطات العليا للجهاز الحكومي في النظام الرئاسي. ونتيجة لذلك، فان منظمة الرئاسة في هذا النظام تمثل كيانا تنظيميا ضخما ومعقدا، يضم العديد من الخبراء والمستشارين الذين يعاونون الرئيس في تحمل عبء العمل التنفيذي.

وفي ظل النظام الرئاسي، يقوم الوزراء بدور معاونين المباشرين للرئيس في ادارة العمل التنفيذي للدولة، علي أن يقوم كل وزير بادارة اعمال وزارته علي ضوء السياسة العامة التي يقررها رئيس الجمهورية.

٢. المستويات المركزية العليا في النظام البرلماني:

يتميز النظام البرلماني التقليدي في أن السلطة التنفيذية فيه ثنائية، اذ تكون في يد رئيس دولة غير مسؤول عن اعماله ، ووزراء يكونون هيئة جماعية تسمى مجلس الوزراء، ويسألون أمام البرلمان.

وقد يكون رئيس الدولة ملكا بالوراثة، أو رئيس جمهورية بالانتخاب. ولكن يلزم أن يكون رئيس الدولة مستقلا تجاه البرلمان من ناحية، وتجاه مجلس الوزراء من ناحية أخرى. واستقلاله تجاه مجلس الوزراء معناه وجوب الفصل بين شخصية رئيس الدولة وشخصية رئيس الحكومة الذي يرأس مجلس الوزراء، أي أنه لا يجوز الجمع بين صفة رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء، أو بعبارة أخرى، لا يكون رئيس الدولة رئيسا للوزراء في نفس الوقت. أما استقلال رئيس الدولة تجاه البرلمان، فمقتضاه أن بقاءه في مركزه لا يتوقف علي إرادة البرلمان.

وطبقا لخصائص النظام البرلماني، فإن القيادة الفعلية للجهاز الحكومي تكون لرئيس الوزراء ومجلس الوزراء، ومن ثم فإن منظمة الرئاسة – سواء للملك أو لرئيس الجمهورية – تكون أصغر بكثير من مثيلتها في النظام الرئاسي. وحديث أن السلطة الحقيقية لإدارة الدولة في النظام البرلماني تقع علي عاتق مجلس الوزراء والوزراء، فإن الأمر يتطلب عادة تكوين لجان وزارية ولجان فرعية تدخل جميعها ضمن الاطار التنظيمي للمستوى الاعلي.

ثانيا : من حيث طبيعة النظام الاقتصادي :

تتفاوت مسؤولية الوزراء طبقا لطبيعة النظام الاقتصادي السائد، وفي هذا الصدد نفرق بين النظام الرأسمالي (التنافسي أو الاحتكاري)، وبين النظام الاشتراكي.

١. النظام الرأسمالي:

في ظل هذا النظام تأخذ الوزارات طابعا خدميا، بمعنى كونها مسؤولة عن تقديم الخدمات الاساسية مثل الأمن الخارجي والداخلي والتعليم والصحة . حقيقي أن هذه الوزارات قد تشرف علي بعض القطاعات الانتاجية في مجال الزراعة أو الصناعة، ولكن يقتصر دورها علي الاشراف من خلال تطبيق السياسات والقواعد المقررة في هذا الصدد فحسب، ولكنها لا تمارس أعمالا انتاجية من أى نوع.

٢. النظام الاشتراكي:

يعني أن الوزارات في هذا النظام تأخذ طابعاً انتاجياً. والوزارة الانتاجية لا يتمثل نشاطها في اصدار اللوائح وتطبيق القوانين فحسب، بل يتعداه الى تسيير قطاع انتاجي معين أو مجموعة من القطاعات بطريقة مباشرة.

ولتوضيح الرق بين النظامين، نجد أنه في الولايات المتحدة حيث يطبق النظام الرأسمالي، توجد عشر وزارات فقط في مجالات العدل والبريد والداخلية والدفاع والصحة وغيرها، وكل هذه الوزارات تقوم بأداء الخدمات فقط، ولكنها لا تمارس نشاطاً انتاجياً أو اقتصادياً من أى نوع. وعلى العكس من ذلك، تتكون حكومة الاتحاد السوفياتي من ٥٤ وزارة منها ٤٧ وزارة انتاجية والباقي مخصص للخدمات .

وطبقاً لهذا الاختلاف بين النظامين ، فان حجم المستوى الأعلى للجهاز الاداري الحكومي في النظام الاشتراكي لابد ان يكون أكبر وأكثر تعقيداً من نظيره في النظام الرأسمالي.

المستوى الاوسط:

يحتوى المستوى المتوسط في الجهاز الحكومي جميع الوظائف القيادية التي تلي مستوى الوزراء مثل وكلاء الوزارات ومديري الهيئات والمؤسسات العامة. ويمثل هذا المستوى حلقة الوصل بين القيادة العليا للجهاز الحكومي ممثلة في الرئيس الأعلى للدولة ورئيس الوزراء والوزراء. وبين بقية اعضاء الجهاز الحكومي من المستوى الأدنى.

ويلاحظ أن تعيين القيادات في المستوى الأوسط يخضع لاعتبارات سياسية من حيث ولائهم السياسي او الحزبي للمستوى الاعلى، بعكس ما كان شائعاً من حيث الاعتماد في تعيينهم علي عنصر الكفاءة الفنية فقط، وهذا يؤكد مرة أخرى مدى الارتباط بين الادارة والسياسة طبقاً للمفهوم الحديث والسابق التعرض له.

ويلاحظ ان المستوى الأوسط لا يضم وكلاء الوزارات ومديرى الهيئات والمؤسسات العامة فحسب، بل انه يضم أيضا عددا من الوحدات الوظيفية المعاونة والوحدات التنسيقية والوحدات الإقليمية، ويتفاوت عدد هذه الوحدات من حالة لأخرى.

المستوى الأدنى:

يضم هذا المستوى الوظائف القيادية الدنيا التي تشرف علي الوحدات التنفيذية الدنيا في المصالح الحكومية، وتسمى الوظائف الأشرافية، وذلك بالإضافة الي الوظائف الأخرى التي لا تتضمن مجالات للإشراف ، وتمثل أغلبية الوظائف الحكومية.

ولغرض ضمان قدر كاف منالحدة السياسية والاستقرار الأدائي، فان هذه الوظائف يحكمها عادة اطار تفصيلي من القواعد والنظم والاجراءات واللوائح الوظيفية، وهذا الاطار، وان كان يؤدي الي نوع من الجمود وتقليل فرص المبادأة علاوة علي الروتينية، الا أنه ضرورى لضمان الاستمرارية والاستقرار، والبعد عن اللاموضوعية سواء في التعيين في هذه الوظائف، أو في تقييم القائمين بها.

المنظمات الحكومية اللامركزية:

ان الوحدات الحكومية اللامركزية عبارة عن وحدات ادارية مستقلة اما علي أساس اقليمي أو وظيفي . ويلاحظ أن فكرة الاستقلال هنا مسألة نسبية، لان هذه الوحدات، وان كانت تتمتع بسلطة نهائية في صنع القرارات، الا انها تظل دائما تمت اشراف الدولة ووصايتها، وإلا لأصبحت هذه الوحدات بمثابة دولة داخل نفس الدولة. ومن أمثلة المنظمات اللامركزية المحافظات والهيئات العامة والمؤسسات العامة ومجالس المدن.

ويلاحظ أن للنظام اللامركزي جانبين ، جانب قانوني وجانب سياسى ويتمثل الجانب القانوني في تفتيت ظاهرة التركيز في ممارسة السلطات العامة في الدولة ، أما الجانب السياسى، فيتمثل فيما تقوم عليه اللامركزية من توسيع لمفهوم

الديموقراطية، حيث تنتقل سلطة التقرير النهائي في الشؤون العامة الى هيئات محلية بطريقة تحقق مساهمة الشعب في تحمل مسؤولياته. وغالبا ما يقترن موضوع اللامركزية بنظرية الادارة المحلية أو نظام الحكم المحلي، ونظرا لأهمية هذا الموضوع، فسوف نفرد له فصلاً مستقلاً.