

## الباب الثاني

### السياسة العامة والادارة

نقدم في هذا الباب تحليلا نظريا لمفهوم السياسة العامة وعلاقتها ودور الادارة العامة ونستطرد من هذه المقدمة العامة الى عقد مقارنة موجزة للجهاز الادارى فى النظم السياسية المعاصرة ، ثم نتناول فى ثلاث فصول أهم أدوات تحقيق سيطرة السياسة العامة على الجهاز الادارى •

- \* السياسة العامة والادارة
- \* التخطيط القومى
- \* الميزانية العامة
- \* الرقابة على الجهاز الادارى



## الفصل الرابع

### السياسة العامة والادارة

#### السياسة العامة

السياسة العامة هي خطط أو برامج أو أهداف عامة أو كل هذه معا يظهر منها اتجاه العمل للحكومة لفترة زمنية مستقبلية وبحيث يكون لها مبرراتها<sup>(١)</sup> . وهذا يعنى أن السياسة العامة هي تعبير عن التوجيه السلطوى « أو القهرى » لموارد الدولة<sup>(٢)</sup> والمسئول عن التوجيه هي الحكومة .

وتتداخل عدة عوامل سياسية واقتصادية وسلوكية وعسكرية . الخ لتعكس في النهاية الأهداف التى تبغى الحكومة تحقيقها في فترة محددة والاستراتيجية التى تتبعها للوصول الى تلك الاهداف بأقصى كفاءة وفعالية .

ويعنى ذلك ما عبر عنه (Harold lasswell) في عبارة مشهورة له :

«Who gets what, when, how»

ويستلزم ذلك من الحكومة أن تعبى طاقتها وتوجه تلك الطاقات بما يجيب على ذلك التساؤل العام الذى طرحه « لاسول » - ويستلزم ذلك في اعتقادنا أن تتضمن السياسة العامة محددات معينة في اطار اختيار من بين البدائل - ويمكن لنا أو نوضح المناطق الهامة لتلك المحددات<sup>(٣)</sup> .

A. Dunsire, Administration : the Word and the Science, Lon., (1) 1973.

(٢) يتفق هذا مع تعريف (D. Easton)

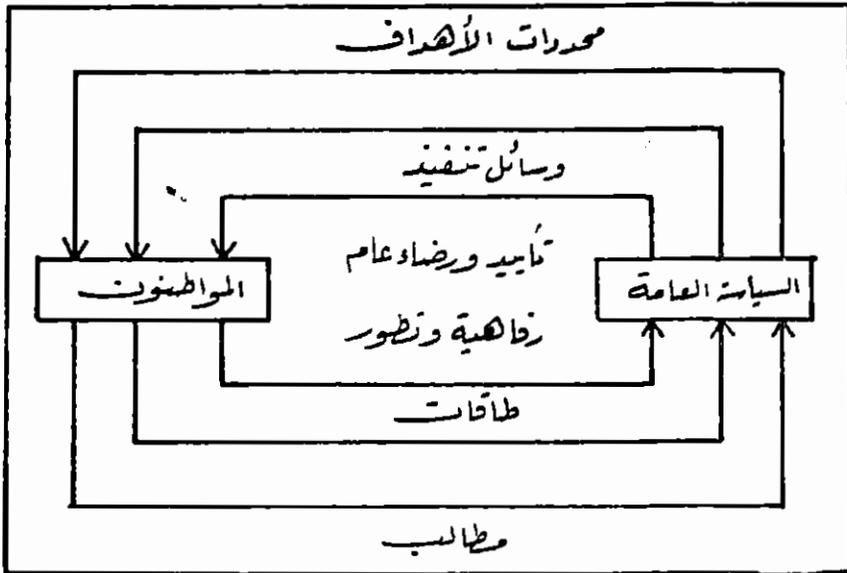
«The Authoritative allocation of values»

cf. The Political System, N. Y. 1953, pp. 129-42.

Jouice M. Mitchel & William C. Mitchel, Political Analysis and  
= public policy-chicago, 1970, pp. 10-14.



العامّة للحكومة من ناحية أخرى ، ولا يعنى ذلك أنّها جميعها في نفس المستوى الأخلاقي — أو أنّها جميعا متساوية • إذ توجد اختلافات جوهرية بينها إلا أنّ دراسة هذه الاختلافات يدخل في جانبه الأكبر في دراسات الفكر والفلسفة والقيم السياسية — أما نحن هنا فنعنى بدراسة « الميكانيزم » (Mechanism) ونستطيع أن نتصور ميكانيزم النظام السياسي بهذا المفهوم المبسط من الشكل رقم ( ٤ ) :



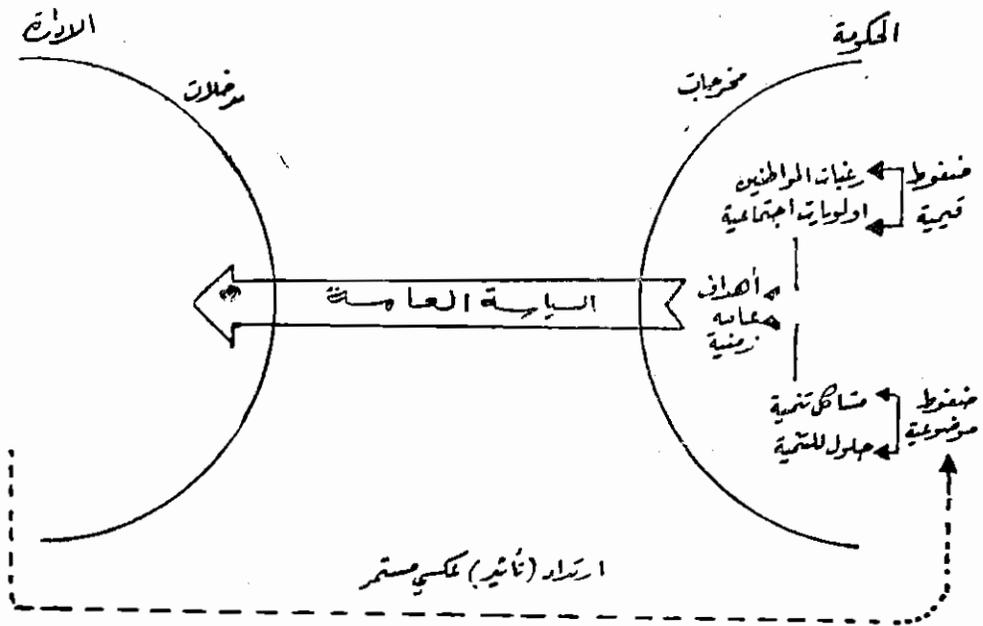
( شكل ٤ ) ميكانيزم النظام السياسي أو بناء السياسة العامة

ومن ذلك الشكل يجب أن نقرر أن السياسة العامة تحدد استخدام الطاقات المتاحة في الدولة ولصالح قطاع من المواطنين في المجتمع بكفاءة تختلف من مجتمع لآخر ومن وقت لآخر وبفلسفة وبقيم تختلف من مجتمع لآخر •

إلا أن أي نظام سياسي — مهما كانت غاياته النهائية — يحتاج إلى وجود « هيئة » تتخذ عدة قرارات لها طابع سلطوي وقهرى وهذه الهيئة هي التي يتعارف علماء السياسة على تعريفها بالحكومة (government) كأن السياسة العامة هي مخرج رئيسي للحكومة في النظام السياسي وهي في ذات الوقت

مدخل أساسى للجهاز الادارى - يمكن أن نتصور ذلك من الشكل التالى  
رقم (٥) •

ومن الشكل رقم (٥) يتبين لنا أن السياسة العامة هى مخرج أساسى  
للحكومة فى النظام السياسى وهى فى نفس الوقت مدخل أساسى للجهاز



شكل رقم (٥) « السياسة العامة » مخرجات الحكومة ومدخلات الادارة

الادارى داخل نفس النظام السياسى<sup>(١)</sup> • وبالطبع لا توضع السياسة العامة  
الان نتيجة جهد العديد من المؤسسات والاجراءات والتي تختلف من نظام  
سياسى الى آخر الا أنها فى النهاية تمثل الاتجاه الاساسى للعمل أمام الجهاز  
الادارى<sup>(٢)</sup> • وهذا يعكس خطورة دور الجهاز الادارى فى النظام السياسى

Jean Blondel : Comparing Political Systems - Lon., 1973.

(١)

D. Easton : Aframework of Political Analysis, N. Y. 1965.

(٢)

الحديث وهي خطورة ترداد في حالة الدول النامية حيث تمثل السياسة العامة المصدر الرئيسي في التخطيط والتصميم للتنمية مما يضاعف من خطورة دور الجهاز الإداري •

ويمكن لنا أن نسوق بعض الملاحظات الأساسية مما له علاقة بتحليلتنا للموضوع •

وأول تلك الملاحظات أن السياسة العامة هي مدخل أساسي وهام في الإدارة العامة في أي نظام استنادا إلى أن السياسة العامة لها معنيان مميزان أحدهما طريقة صنع شيء ما وفي هذا المعنى فالسياسة يجب أن تجيب على السؤال التالي : كيف تعمل الإدارة العامة ؟ كما ينظر إلى السياسة العامة أيضا على محمل آخر باعتبارها : ما يجب عمله •

وعلى هذا النحو فإن دراسة السياسة العامة — أي سياسة الحكومة — تعنى بالمعنيين السابقين فالمقصود ليس فقط ما الذي تقوم به مؤسسات الحكومة ولكن أيضا كيف تقوم به ويظهر لنا في الحال التأثير الكبير الذي تلعبه السياسة العامة على الإدارة العامة فهي لا تحدد لها ما يجب عمله ولكن تحدد لها إلى حد كبير كيفية عمله • وهنا تختلف السياسة العامة للإدارة العامة من دولة إلى أخرى من حيث نوعية تأثيرها (١) •

لذلك وعندما تأخذ السياسة العامة مظهر القرارات الفردية غير المدروسة والتي لا تعبر عن مطالب حقيقية للمواطنين فقد يؤدي ذلك إلى استمرار التغيير في تلك القرارات وهو ما لا يتفق مع المبادئ الصحيحة للإدارة كما تكشف عن تخبط واضطراب واضعبيها وترداد هذه الظاهرة في الدولة المتخلفة

وبمعنى آخر فإن درجة استقرار السياسة العامة تؤثر على الإدارة العامة<sup>(١)</sup> .

من ناحية أخرى فإن طريقة تنفيذ السياسة العامة عن طريق الإدارة مصدر أساسى فى مجال الحكم على هذه السياسة بواسطة الجمهور ، لذا فإن جهاز الإدارة بهذا المعنى يعد مصدرا من مصادر الضغط على الحكومة وأحد أسباب ترشيدها أو تخبطها ، كل ذلك يدفعنا الى القول بأن ذلك التأثير فى ذلك الاتجاه مطلوب ولكن على ألا يكون شاملا حيث أن الإدارة هى علم الوسائل لا - الغايات ، هى أداة لتنفيذ وليست أداة رسم سياسية وان كان تأثيرها على الغايات ملحوظ - ومطلوب ولكن بقدر بحيث لا تتحول الدولة الى دولة ادارية .

نلاحظ ثانيا أن السياسة العامة للدولة محصلة قوى كثيرة تعكس تداخل عوامل عديدة اقتصادية وسياسية واجتماعية .. بمعنى أوسع هى انعكاس للواقع الاجتماعى للنظام السياسى واعتبار أن السياسة العامة مدخل يسمح بدراسة تأثير عناصر كثيرة \*

ولكن للسياسة العامة أيا كان النظام السياسى تحتاج الى موارد بشرية

---

(١) يؤكد أحد الرؤساء المشهورين للولايات المتحدة الاميركية أن للحكم على ناعلية السياسة العامة يتوقف على تأثير البيروقراطية فى كافة مجالات عمل الحكومة ويتوقف تأثير البيروقراطية على مدى كفاءتها ويظهر ذلك التأثير فى :  
 \* قدرة البيروقراطية على تقديم المشورة الموضوعية التى تؤثر على قرارات واضح السياسة العامة .  
 \* قدرة البيروقراطية على تلبية المهام والواجبات المفوضة اليها بكفاءة بعد صياغة السياسة العامة .

وموارد مالية — والى تسهيلات وخدمات مادية ومعلومات ومشاركة في تطبيق القرارات وقوة شرعية ( أى الحق في العقاب ) والقدرة على اقراره وتنفيذه في وجه القوى المعارضة ، ذلك كله يحتاج الى الاجابة على عدد من التساؤلات :

( ا ) ما هى الموارد القومية المتاحة وكيف يمكن تعبئتها • هذه الموارد تحتاج الى توجيه ناحية الاهداف المختلفة للنظام السياسى وميزانية الدولة هى الوسيلة الأولى للتعبير عن الأهداف التى تبغى الحكومة تحقيقها عاما بأن هذه الأهداف ليست متكاملة بقدر ما هى متنازعة فى اطار التنمية ولهذا فان التوزيع النسبى للموارد يحتاج الى تقديم الأولويات وتختلف العوامل المحددة لهذه الاعتبارات بين الموضوعية والحزبية •

( ب ) ولكن موارد من التى سوف تستخدم فى أغراض التنفيذ أى كيف توزع التكلفة ؟ وهى المشكلة الأولى فى العملية السياسية : من الذى سيدفع مثلا ضرائب أكثر وأقل من — الذى سيساهم بموارد مادية ؟ وما شكل هذه المساهمة ؟

( ج ) وتحديد التكلفة لا يقتصر على هذا المعنى ولكن هناك معنى آخر وهو أن اختيار أحد البدائل يعنى التضحية بالبديل الآخر واحتياجات التنفيذ متنوعة والموارد محدودة ونادرة واختيار اقامة أحد المشروعات قد يعنى بالضرورة التضحية باقامة مشروع آخر ، وهذا يرتبط بالمصالح السياسية التى تترتب أولويات حفظها بواسطة السياسة العامة •

( د ) ثم ألا يستدعى كل ما سبق استخدام السلطة لضمان تنفيذ القرارات الخاصة بها حيث أن السياسة العامة وبرامج الحركة أو العمل التى تضعها الحكومة لا تدبر نفسها بنفسها فهى تدور وتدفع بواسطة

أشخاص لهم سلطات تعمل على توفير السلوك المناسب وهكذا فان مشكلة هامة ترتبط بالنظام السياسى وهى استخدام السلطة والتأييد الذى تخطى به يتوقف كذلك على المدى الذى يقتنع بها المجتمع •

تربط — اذا — السياسة العامة فيما بين كافة منظمات ومؤسسات النظام السياسى وبالذات الحكومة والجهاز الادارى فالحكومة كما تتمثل فى هيئات عدة — حسب طبيعة النظام السياسى — هى الهيئة المناط بها تصميم ومراقبة تنفيذ السياسة العامة وأهم أدواتها فى ذلك الصدد هو الجهاز الادارى بمنظوماته العدة — وهذا يمثل أهم نشاط لأى نظام سياسى معاصر •

لذلك اذداد الاهتمام بدراسة السياسة العامة فى الآونة الأخيرة الى حد أن كثيرا من الباحثين قد حاولوا خلق علم السياسة العامة بل تكونت فعلا بعض الكليات التى تهتم بذلك الحقل •

ومن النظريات الحديثة فى هذا المجال ما تتناول الادوار المختلفة خلف عمليات صنع السياسة العامة : تصميمها وادارتها ويؤدى ذلك الى الاهتمام بموضوعات ذات حيوية خاصة مثل علم الاجتماع السياسى ، واقتصاديات الادارة العامة وتخصيص الموارد الخ<sup>(١)</sup> • وتتنحو نظريات أخرى الى محاولة قياس تأثير النظم الاجتماعية والقيم الحضارية على تصميم لتنفيذ السياسة العامة وتتناول هذه النظريات اهتماما ملحوظا فى كتابات الادارة العامة خصوصا فى الدول النامية<sup>(٢)</sup> •

وهناك اتجاهات تأخذ مدخل التحليل الاقتصادى للتكلفة والنفع وذلك

Y. Dror : Pubic Policy - Making re-Examined, San Fransisco, (١) 1968.

(٢) راجع مؤلفنا ادارة التنمية والاصلاح الادارى — دار المعارف ١٩٧٠

كذلك •

Peter Self : Administrative Theories & Politics Lon. 1972.

بدراسة الموارد التي تستخدمها السياسة العامة — ومشكلة هذه الاتجاهات الأخيرة هي الصعوبة في اعتبارها عملية<sup>(١)</sup> .

وقد أدى كل ذلك الى ظهور مجال علمي جديد مرتبط بالادارة العامة هو علوم السياسة العامة (Public Policy Sciences) والذي يهتم بتحليل Analysis السياسة العامة وتحديد اطارها ومستوياتها المختلفة — ويهمننا في هذه التطورات أن نلاحظ أهمية تفهم وظيفة الادارة العامة وتأثيراتها على النظام السياسى من خلال محاولة التعرف على مكونات السياسة العامة<sup>(٢)</sup> .

### الحكومة والادارة

تقوم بين الجهاز الادارى والحكومة أوثق وأخطر العلاقات في نطاق النظم السياسية المعاصرة ، فالجهاز الادارى يضع السياسة العامة موضع التنفيذ ، بينما الحكومة تقوم بتحديد هذه السياسة العامة . وتقوم بالتأكيد من كفاءة تحقيق الجهاز الادارى لها ، ويدخل عليها التعديلات الملائمة .

وهذه العملية ، لا تتم في اطار نظرى واضح المعالم — من ناحية هذا التقسيم المتخصص فالسياسة العامة تخضع لتأثيرات متعددة من الجهاز الادارى الذى يستطيع الاشتراك في تحديدها بصورة غير مباشرة وخلال مداخل متعددة . ولكن لا بد من الوقوف بتأثير الجهاز الادارى عند حدود معينة لا يجب أن يتخطاها ، فلا يجب بالضرورة أن يقوم الجهاز الادارى بتجديد السياسة العامة ، والا أصبح هو المسئول عن الغاية والوسيلة معا وهو مالا يستقيم مع العرف ولا المنطق العلمى للادارة .

R. G. S. Brown : The Administration Process in Britain - Lon. (1)  
1970.

— Richard Rose - Policy - making in Britain - Lon. 1969. (2)

— V. Ostrom & E. Ostrom : Public Choice : a different approach to the study of Public Administration «Public Administration Review, 31 1971».

هناك اذا وظيفتان هامتان في النظام السياسي الحديث<sup>(١)</sup> :

١ — وظيفة الحكم تتعلق بتقدير الأهداف العامة للدولة ومراقبة تنفيذ هذه الاهداف والتأكد من تحققها بالكفاءة المطلوبة ومراجعتها وادخال التعديلات الملائمة عليها • وهذه الوظيفة يتم تنظيمها في الدولة تبعاً لنظامها السياسي وتبعاً لعقيدة ذلك النظام وتقوم بها الحكومة •

٢ — وظيفة ادارية ، تتعلق بتنفيذ الأهداف العامة عن طريق اختيار أنسب الوسائل وتقديم التوصيات والمقترحات المتعلقة برفع كفاءة الاهداف ذاتها • وهذه الوظيفة يتم تنظيمها في الدولة والتعبير عنها خلال الجهاز الاداري وبمقتضى هذا المفهوم المبسط ، يرتبط الجهاز الاداري بالخضوع لرقابة الحكومة فالحكومة تضع الغاية والجهاز الاداري يختار الوسيلة والحكومة تتابع وسائل الوصول الى الغايات والجهاز الاداري يرفع كفاءة وسائل الوصول الى الغايات • والحكومة تحاسب الجهاز الاداري على نتائج اختياره وسائل العمل ، والجهاز الاداري يقدم للحكومة البيانات والمعلومات اللازمة عن العمل •

ومن وجهة الجهاز الاداري والمراقبة عليه ، يحتاج الأمر أن يقدم له النظام السياسي :

١ — غايات واضحة يمكن فهمها •

٢ — غايات ممكنة التحقيق مع الامكانيات المتاحة للعمل الاداري •

أى أن من يحدد الغاية ، يجب أن يجعل الوسيلة ممكنة • وهناك أهمية بالغة الخطورة في تصميم هيكل العلاقة بين الحكومة من ناحية والجهاز الاداري من الأخرى • فالمنظمة — أى منظمة — تقوم في المجتمع لتأدية وظيفة اجتماعية يضعها من أنشأ هذه المنظمة أصلاً • والمنظمة الرسمية يجب

أن تتمشى وظيفتها الاجتماعية مع النظام القائم • والجهاز الإداري كمنظمة كبيرة يقوم لتأدية وظيفة اجتماعية محددة هي تنفيذ السياسة العامة بأقصى كفاءة • فالجهاز الإداري في هذا المفهوم هو « أداة » متاحة للنظام السياسي وهذا هو مصدر الوظيفة الاجتماعية للجهاز الإداري . والضمان الأكيد لاستمرار الجهاز في تأدية وظيفته الاجتماعية هو في استمرار تبعيته للنظام السياسي وهو ما لا يحققه الا نظام حكم ذو كفاءة عالية •

ولكن لابد من اطلاق بعض التحفظات هنا — اذ أننا لا نتصور البيروقراطية في فراغ وعلاقة التابع بالمتبوع (Master - Servant) تحوطها العديد من المتغيرات مثل :

- \* تكوين القادة البيروقراطيين ذاتهم وتطلعاتهم •
- \* الضغوط الحزبية وضغوط الرأي العام •
- \* الاوضاع الاقتصادية ومستويات المعيشة •
- \* تأثير البيروقراطية ذاتها على صانع القرار السياسي •

ولكن من الناحية النظرية — على الأقل — يجب أن تخضع مؤسسات البيروقراطية لمؤسسات الحكم — ومن الناحية العملية كذلك يكون هذا الخضوع أمرا مقبولا ومرغوبا فيه من وجهة نظر الكفاءة سواء في عمل الحكومة أو في عمل الإدارة<sup>(١)</sup> •

والسياسة العامة (Public Policy) هي الجسر الموصل لعلاقة الحكومة مع البيروقراطية •

والسياسة العامة كمجموعة أهداف وبرامج الحكم في موقع يقود الجهاز

cf. W. A. Robson : Bureaucracy & Democracy - in W. A. (1)

Robson (ed.) : The Civil Service in Britain & France, LON, 1956.  
(Public Consent)

الادارى باستخدامه فى المجتمع • كما أنها فى موقع يعبر عن مطالب الامة وتطلعاتها • وهذه المطالب والتطلعات هى مصدر تحديد أهداف وبرامج الحكم • ومن ثم لابد من ارتباط السياسة العامة بهذه الناحية السياسية أكثر من ارتباطها بالجانب التنفيذى الذى يمثله الجهاز الادارى • بمعنى آخر ، لابد أن تكون السياسة العامة هى حلقة أخيرة من حلقات كفاءة الحكومة فى العمل السياسى • وليست حلقة من حلقات النظام والعمل الادارى •

فالساسة العامة فى تعبيرها عن أهداف وبرامج الحكم يجب أن تعكس بصدق مطالب الامة وليس تطلعات الجهاز الادارى •

وإذا ما اختفت قيمة وفعالية الحكومة فى العمل السياسى ، تكون النتيجة الحتمية سيادة النظام الادارى — ويؤدى ذلك الى اختلال التوازن الذى يقوم عليه النظام السياسى — وعندما تختفى فعالية النظام السياسى يختل ذلك التوازن حتماً — وتصبح السياسة العامة بلا سند سياسى يحميها من أن تصبح حلقة أو جزء من النظام الادارى .

والجهاز الادارى بحكم تكوينه — ليس جهاز حكم ولكنه جهاز تنفيذ • فهو جهاز يرتبط ولاؤه « بالمهنة » أكثر من « الجماهير » — وهو جهاز يستخدم « المكتب » فى عملياته أكثر مما يستخدم « الاتصالات » — وهو جهاز يلجأ الى اختيار الوسائل على ضوء المقاييس الموضوعية المجردة لا على ضوء المقاييس الاجتماعية الشاملة • وأخيراً نجد الجهاز الادارى بكونه جهاز « تنفيذ لابد له من جهاز رقابة ومتابعة • وحتى لو قام الجهاز الادارى بوضع كل من الاهداف والوسائل وقام بالتنفيذ ، فليس من المنطقى أن يقوم بالرقابة والمتابعة • وتأخذ هذه القضية أبعاداً علمية غير عاطفية أو فلسفية ، وهى قضية كفاءة عمليات الجهاز الادارى ذاتها — واحتياج هذه الكفاءة الى وجود صلة قوية بين الجهاز الادارى ونظام الحكم فى اطار النظام السياسى •

فارتباط ولاء الجهاز الادارى « بالمهنة » أكثر من « الجماهير » ، يعنى أن منظمة الجهاز الادارى — فى غياب العمل السياسى المعبر عن الجماهير —

يعمل دون احساس بحاجات جمهوره وبأهمية الرخاء العام وهذا يمثل نقطة ضعف خطيرة في حياة أى منظمة توجد في المجتمع وترتبط بجمهورها أو عملائها ، الذى يقرر مدى الرضا أو درجة قبول ناتج عملياتها ومن ثم يصبح عاملا حاسما في تقرير كفاءتها ، وفي تطورها بل قد يؤدي انخفاض الرخاء العام أو انهيار الحكومة ذاتها •

كما أن الجهاز الادارى باستخدامه « الأساليب المكتتية » وفي حالة انقطاع فعالية اتصالاته لغياب العمل السياسى ، يمكن أن تتجمد عملياته وتت عزل عن الواقع الذى توجد فيه وتميل الى التعقيد والبطء ، وهذا ما يهبط بالكفاءة دون أدنى شك ويجعلها تأخذ مضمون « بيروقراطى » غير مقبول من وجهة نظر الادارة والمصلحة العامة على السواء •

وقيام الجهاز الادارى باستخدام مقاييس موضوعية مجردة — في غياب نظام سياسى يوصى له بالمضمون الاجتماعى للمقاييس — يعنى سيادة روح « تكنوقراطية » على عمليات الادارة العامة تسلبها القدرة على رؤية المطالب الحقيقية الشاملة للمجتمع • ومن ثم تنخفض كفاءة هذه العمليات في علاج مشاكل التنمية والتغيير — وهى مشاكل ثبت علميا أن ارتباطاتها الاجتماعية لا تقل أهمية عن شكلها الاقتصادى المجرى • كل هذا يعنى — باختصار — أن علاقة النظام السياسى بالجهاز الادارى ، ليست علاقة تثيرها دراسات السياسة ، وانما هى قضية تقع في قلب وصميم دراسات الادارة ذاتها •

### الرضاء العام

وفي النظم المتقدمة سياسيا — الديمقراطية والاشتراكية — يتم تنظيم هذا الاطار ، أما في مفهوم نظرية فصل السلطات ( في النظام الديمقراطى ) أو في مفهوم النظرية الوظيفية ( في النظام الاشتراكى ) • وفي كلتا الحالتين يوجد تأكيد على تبعية الجهاز الادارى للسياسة العامة من خلال الحكومة •

ففى النظام السياسى الديمقراطى تتعاون السلطة التشريعية الممثلة للحكومة في صياغة السياسة العامة مع السلطة التنفيذية ، كما تراقب مدى

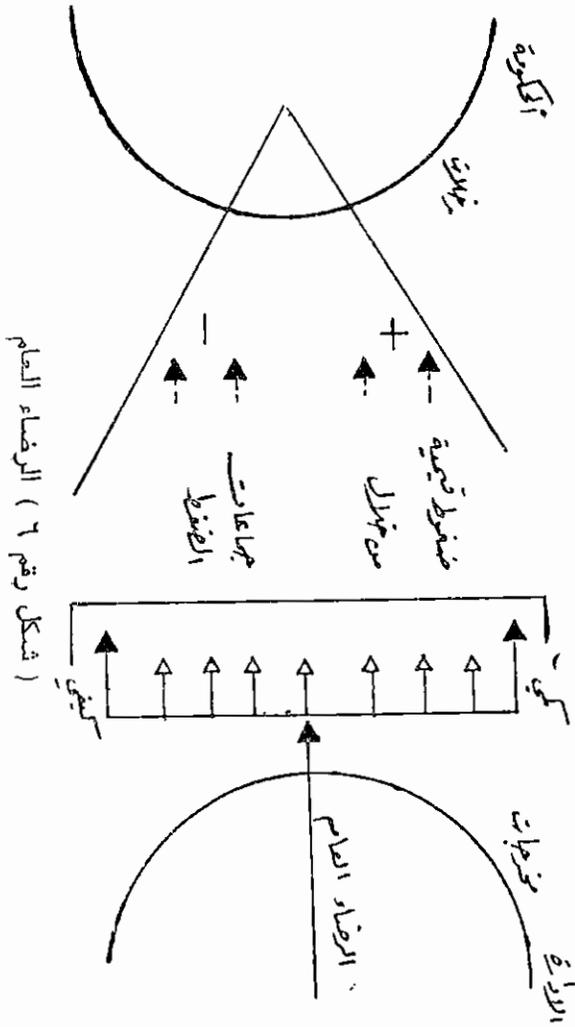
تنفيذ الجهاز الادارى لهذه السياسة العامة وكفاءته في التنفيذ • أما في النظام الاثتراكى يقوم الحزب الحاكم بوضع السياسة العامة التى تقوم السلطة التشريعية باصدار القوانين اللازمة لتنفيذها ويقوم الجهاز الادارى بعمليات التنفيذ تحت الرقابة المستمرة للحزب الحاكم • وفي كلا الاحوال يؤثر عمل الادارة على الحكومة على قدر درجة ومستوى الرضاء العام (Public Consent) الذى يتم تنفيذ السياسة العامة بواسطة الادارة فى اطاره .

ويبين لنا الشكل السابق أن أهم مخرجات الادارة « الرضاء العام » يعتبر من أهم المدخلات للحكومة — ان السياسة العامة مهما كانت درجة كفاءتها تأخذ معناها الصحيح عندما تتحول الى تنفيذ بواسطة الادارة • والتنفيذ بواسطة الادارة يجب أن يخضع لرقابة مستمرة تضمن أن يتحقق فى ظل أكبر قدر من الرضاء العام • والرضاء العام هو وفى وقت واحد كمى وكيفى • كمى بمعنى المزيد من الناتج يتوقعه المواطن من ادارته العامة — وكيفى بمعنى أسلوب ايصال (Delivry Method) فيرضى عنه المواطن ، أى أن الرضاء العام هو قضية تتوقف على نجاح الادارة فى تنمية العائد المتحقق وعلى نجاحها فى نفس الوقت فى التوصل الى مستوى علاقات طيبة مع المواطن المتعامل معها •

ان علاقات الادارة بالنظام السياسى التى تتضح من دراسة وتحليل السياسة العامة تتركز أكثر ما تكون على العائد المعنوى المتمثل فى الرضاء العام (Public Consent) بشقيه الكمى والكيفى • وقد قامت عدة دراسات لقياس الرضاء العام وكانت أهم نتائجها ما يلى :

✽ يتحقق الرضاء العام للمواطن الأقل حظا فى الثروة وفى التعليم كميًا ، أى كلما حصل على المزيد من الخدمات من الادارة وبغض النظر عن أسلوب الحصول عليها من الادارة •

✽ يتحقق الرضاء العام للمواطن الأكثر حظا فى الثروة وفى التعليم كفيًا ، أى كلما حصل على معاملة وأسلوب ايصال طيب من الادارة •



ويمكن للباحث أن يستخلص بعض النتائج من هذه الدراسات لعل أهمها تفسير لماذا ينخفض وعى الإدارة في معظم البلدان النامية بأهمية أسلوب التعامل مع المواطن؟ ولماذا يشكو المواطن المتعلم من سوء معاملة الإدارة؟ كيف يؤثر ذلك على علاقات الحكومة في الدولة النامية بالمواطن؟ كيف تتحول السياسة العامة الفعالة عند التنفيذ السيء الى شيء مختلف تماما؟

ان دراسات السياسة العامة والرضاء العام وعلاقات الإدارة بالمواطن لهى الآن من أهم مجالات تطوير الإدارة ورفع كفاءتها وفعاليتها • فالإدارة مطالبة كما لاحظنا في الفصل الاول أن تكون وفي وقت واحد كفئة وفعالة<sup>(١)</sup> •

(١) راجع للمؤلف :

- التنظيم الإدارى وتحليل النظم — دار المعارف / القاهرة ١٩٨١ •
  - تحليل النظم — دار عكاظ / الرياض •
  - الإدارة بالأهداف فى المنظمات الحكومية — دار عكاظ / الرياض •
- راجع كذلك فى مسألة تسييس (Politicization) الإدارة على سبيل

المثال •

- A. L. Adu : The Civil Service in New african States - N. Y. 1965, pp. 7.
- F. M. Marx : The Social Funtion of Public Administration, N. J. 1959.
- G. Caiden : The Dynamics of Pubic Administration - N. Y. 1971. Ch. 3.

# الفصل الخامس

## التخطيط القومى

### استخدامات التخطيط القومى

يعتبر التخطيط القومى من أهم وسائل الحكومة المعاصرة فى تحقيق السيطرة الفعالة على الادارة ويستخدم التخطيط القومى استخدامات متعددة ولكن يمكن التمييز بين أنواع مختلفة منها كالآتى<sup>(١)</sup> :

١ — الخطط الاقتصادية وهى اما أن تكون شاملة (Comprehensive) وتتضمن الهيمنة على كل قطاعات الاقتصاد أو جزئى (Partial) وهى لا تحقق الهيمنة الا على جانب من الاقتصاد كما قد يكون قائما لمواجهة أزمة اقتصادية بدون ما تمس الاسس الرئيسية التى يقوم عليها هيكل الاقتصاد — ويتحدد ذلك باختلاف النظام السياسى ومن ثم السياسة العامة •

٢ — تخطيط المدن والمناطق (City & Community Planning) وهو تخطيط مناطق نائية ( مثل الساحل الشمالى فى جمهورية مصر العربية ) أو مدينة كبرى تعبيرا عن اتساعها والضغوط السكانية التى تتعرض لها نتيجة لذلك •

٣ — الخطط المنهاجية (Program Planning) وهو تخطيط برامج محددة من أجل التوصل الكفاء الى تنفيذ جانب أو آخر من السياسة العامة •

ويمكن تقسيم الخطط القومية كذلك الى :

١ — خطط طويلة الاجل : حيث تشمل الخطة فترة زمنية طويلة المدى وتحقق الهيمنة على ظروف العمل لفترة طويلة •

٢ — خطط قصيرة الأجل : أو متوسطة الأجل حيث تشمل الخطة فترة  
زمنية قصيرة أو متوسطة المدى •

وفي هذا الفصل نتناول الخطة بالمفهوم القومي أى بمفهوم أحد  
الأدوات العلمية المتاحة للقيادات العليا لتحويل السياسة العامة الى مناهج  
قابلة للتنفيذ — ولتحقيق السيطرة والمتابعة على أجهزة الادارة التى تقوم  
بذلك التنفيذ .

وهذا المفهوم يتداخل الى أقصى درجة مع مفاهيم التخطيط الاقتصادى  
والاجتماعى والسياسى •• الخ • فالجهاز الادارى يقوم على تحقيق سياسة  
عامة متنوعة ( اقتصادية وسياسية وتعليمية واجتماعية ••• الخ ) •

ومن هنا تكون الخطط القومية هى جماع لكل هذه المخططات التى  
تستخدمها الحكومة الحديثة لضمان كفاءة التنفيذ والسيطرة للسياسة العامة •

والتخطيط القومى بهذا المفهوم يكون مرتبطا أشد الارتباط بالسياسة  
العامة — اذ أنه يظهر لترجمة هذه السياسة العامة الى عدة مناهج عملية  
(Actions) قابلة للتنفيذ فى اطار مكائى زمنى محددين — بواسطة الأجهزة  
الادارية المختلفة — وهذا يؤدى أحيانا الى الخلط بين السياسة العامة من  
ناحية والتخطيط من الأخرى ، غالبعض يرى أنهما شيئا واحدا وهذا غير  
صحيح — اذ برغم أن أهداف الاثنين واحدة فى النهاية الا أنهما يختلفان فى  
الأساليب — فالسياسة العامة تضع غايات للنظام السياسى بشكل عام  
والتخطيط يترجم تلك الغايات الى أهداف زمنية • والتخطيط القومى هو فى  
المواقع وظيفه هامة من وظائف القيادة العليا للجهاز الادارى حيث انها عملية  
تهدف الى تطوير ورفع كفاءة أنشطة<sup>(١)</sup> :

(١) راجع :

Action Under Development Plans, Comparative Administration Group  
Indiana 1964, pp. 21-2.

١ - أجهزة التنفيذ الإدارى المباشر مثل الوزارات والمصالح والإدارات المحلية والإقليمية والمؤسسات العامة •

٢ - أجهزة التنفيذ الإدارى غير المباشر مثل المؤسسات الأهلية والاتحادات والجمعيات •

وإذا ما درسنا العملية الإدارية فى الدولة كعملية شاملة بحكم هيمنة السياسة العامة على نشاط كل منظمات الجهاز الإدارى ، فإنه يكون من الضرورى اعتبار التخطيط فى تلك الأحوال أكثر من نشاط عادى من أنشطة الإدارة فى المنظمات المختلفة • انه يصبح بالضرورة وظيفة هامة من وظائف القيادة العليا للجهاز الإدارى •

#### مدى الأخذ بالتخطيط القومى

ولكن هذا المفهوم للتخطيط القومى يتفاوت من نظام سياسى الى الآخر وذلك تبعا للمؤثرات التالية (١) :

( أ ) الموازنة بين المركزية واللامركزية : بمعنى مدى التركيز فى الجهاز الإدارى أى درجة التوجيه والمركزية المتبعة .

فكلما قام الجهاز الإدارى على المركزية : كلما كان معنى ذلك أن القرارات الرئيسية فى تحديد الأهداف والبرامج الخ - هى قرارات يتم اتخاذها من المركز • وهذا يؤكد للتخطيط صفة عضوية (Organic) فى الجهاز الإدارى - ويصبح من الوظائف الهامة لقيادة ذلك الجهات العليا •

( ب ) مدى الاعتماد على مؤشرات السوق الاقتصادية فى تحديد السياسة العامة التى يسعى الجهاز الإدارى الى تحقيقها : ان شدة الاعتماد على السوق الاقتصادية يحتم على المنظمة أن تملك أكبر قدر يمكن من

(١) المرجع السابق .

المبادرة الإدارية التي تمكنها من الاستجابة للتغيرات في قوى وتركيب السوق الاقتصادية ويعوق هذا - الى درجة كبيرة - فكرة التكوين العضوي الشامل للتخطيط .

( ج ) درجة التفصيل أو العمومية في السياسة العامة : أى السياسة العامة التي يتحدد تبعاً لها الأهداف العامة التي يسعى الجهاز الإداري الى تحقيقها ، اذا ما كانت هذه السياسة تميل الى تناول أدق تفصيلات العمل في منظمات الجهاز الإداري ، فان هذا يعزز - الى درجة كبيرة - الأخذ بمفهوم وظيفي أو عضوي شامل للتخطيط . والعكس صحيح ، ولو كانت السياسة العامة تكتفي بتحديد عموميات السلوك الإداري فانها بذلك تترك الجانب الأكبر من المبادرة لوحدة الجهاز ذاتها وهذا يضعف المفهوم القومي العضوي الشامل للتخطيط الإداري .

( د ) درجة التركيز على الاعتبارات طويلة المدى أو الاعتبارات قصيرة المدى : أن الترام الجهاز الإداري باعتبارات طويلة المدى يكون من أهم العناصر المساعدة على أخذ المفهوم الوظيفي أو العضوي للتخطيط . اذ تنشأ الحاجة الى امسك زمام المبادرة في قيادة الجهاز الإداري بشكل شامل لكافة منظماته . والعكس بالطبع ، عندما تكون للاعتبارات قصيرة المدى الاولوية في أهداف السياسة العامة : يكون من الممكن التخفيف من قاعدة مبادرة القيادة وشمولها لكافة المنظمات .

( هـ ) درجة المبادرة التي تتمتع بها الوحدات التنفيذية المباشرة ( مثل الوزارات والمصالح أو الادارات المحلية ) : فكلما قامت فلسفة التنظيم على ذلك كان مدعاة الأخذ بمفاهيم جزئية في التخطيط تمثيلاً مع هذه السياسة والعكس صحيح .

( و ) درجة القصر المفروضة على وحدات التنفيذ غير المباشرة ( منظمات الأعمال ومنظمات المجتمع الأخرى ) : اذ كلما فرضت السياسة

العامة توجيهات ملزمة لهذه المنظمات كلما أيد ذلك الأخذ بفلسفة شاملة في التخطيط .

### الخططة الاقتصادية والخطة القومية

وسنلاحظ أن أول فيصل في تحديد المقارنة بين هذه العوامل هو التخطيط الاقتصادي من الناحية الفعلية . فدرجة التخطيط الاقتصادي ، توضح لنا الى أي حد تنظر الدولة الى التخطيط كوظيفة عضوية شاملة في الجهاز الادارى لا مجرد نشاط من أنشطة الادارة بل ان كثيرا من الدراسات تعتبر أن التخطيط القومى هو مرادف للتخطيط الاقتصادى : أى الهيمنة على الأنشطة الاقتصادية ، فالتخطيط الاقتصادى يترجم تفصيلا السياسة العامة للدولة وبالضرورة يصبح للتخطيط القومى معنى عضويا متخصصا يتعدى نطاق اعتباره مجرد نشاط من أنشطة الادارة .

كذلك نجد أن كفاءة التخطيط الاقتصادى تعد غيصالا آخر هاما في تحديد نوع التخطيط القومى . لأن التخطيط الاقتصادى الكفاء ، هو الذى ينجح فى ايجاد تنسيق مقال لكل منظمات الجهاز الادارى . ترتبط بمقتضاه كل منظماته بالخطة وأهدافها . لأنه فى حالة ظهور مصالح وادارات منفصلة فى الجهاز الادارى عن المصلحة العامة المشتركة فان هذا يدخل الى الخطة عوامل مؤثرة لا يتم التعرف عليها مقدما وقد يكون لها آثار عكس ما تهدف اليه الخطة .

وهذا يتمشى مع الرأى القائل أن التخطيط الاقتصادى الكفاء هو أوسع من مجرد تحديد الاستثمار وطريق تمويلها على فترة محددة ، أنه عملية فى « الهندسة الاجتماعية » التى تشمل جوانب أخرى ادارية واجتماعية وسياسية الى جانب الاقتصاد وبهذا المعنى يصبح للسياسة العامة أهداف بعيدة المدى شاملة لكل المجتمع ويسهل التعرف على وظيفة التخطيط القومى الشامل فى اطار التنظيم الأعلى للجهاز الادارى . ولا يجب أن نتصور أنه فى الدول التى لا تأخذ بالتخطيط الاقتصادى الشامل لا يمكن التعرف على الخطة القومية كأسلوب من أساليب التنظيم الاعلى للجهاز الادارى .

والواقع وحيث ان عالم اليوم يضم ما يزيد عن ١٥٠ دولة في العالم فان لكل منها موقف خاص من التخطيط الاقتصادى وبالتالى من التخطيط القومى • وبالتالى لا يمكن تحديد نوع واحد أو شكل واحد من التخطيط القومى كوظيفة قيادية فى الجهاز الادارى فالواقع أنه يوجد أنواع كثيرة من التخطيط كلها تعبر بدرجة أو بأخرى عن مفهوم الخطة القومية • أو بمعنى أدق : تعبر عن اتجاه القيادة العليا فى الدولة الحديثة الى تخصيص مكان عضوى فى جهازها الادارى لعملية التخطيط القومى لذلك الجهاز أى توجيه كل منظماته وفق الاسلوب العلمى الادارى وقياس مدى تطبيق ذلك ومواجهة المشكلات التى تعترض سبيلها والتنسيق بينها •

وهيمنة السياسة العامة عن طريق هذه الخطة على نشاطات المنظمات العامة يخلق ضرورة وضع مخططات مستمرة لرفع كفاءة منظمات الجهاز الادارى ولضمان أن هذه الكفاءة ترتبط بالاهداف العامة الموضوعة من القيادات العليا للجهاز الادارى •

يجب اذاً ملاحظة أن الخطة القومية ليست أمراً لا يتحقق الا فى وجود التخطيط الاقتصادى الشامل أو أن وجود التخطيط الاقتصادى الشامل يتيح فرصاً للنجاح أمام الخطة القومية لا تتاح لها فى حالة غياب التخطيط الاقتصادى الشامل الاختلاف اذاً فى الدرجة لا أكثر ولا أقل •

### قواعد الخطة القومية

وعلى هذا الأساس نجد للتخطيط تعاريف محددة ، منها تعريف الأستاذ الدكتور محمد توفيق رمزى للتخطيط القومى بأنه : « عملية دراسة واختبار وسائل تنظيم وتوجيه الموارد البشرية والمادية لتحقيق هدف معين أو بمعنى آخر هو عملية اتخاذ قرارات تؤثر على مستقبل المنظمة<sup>(١)</sup> » •

(١) مذكرات مطبوعة بواسطة المعهد القومى للتخطيط للأستاذ الدكتور محمد توفيق رمزى — دون تاريخ •

يرى الأستاذ الدكتور الطماوى أن الاسلام يحض على التخطيط وهذا هو معنى القول المألوف : « اعمل لدينك كأنك تعيش أبداً واعمل لآخرتك كأنك تموت غداً » راجع كتاب مبادئ علم الادارة العامة — مرجع سابق ص ١٥٠ •

ويعرف أحد تقارير الأمم المتحدة التخطيط تعريفاً عملياً بأنه : « الجسر الذى يوصل بين الحصول على الحقائق وصنع السياسات »<sup>(١)</sup> .  
«a bridge between fact-finding and policy-making».

ويعرفه أحد أساتذة الإدارة الأمريكيين على أنه<sup>(٢)</sup> :

«planning is deciding in advance what is to be done, that is a projected course of action».

وبهذه التعاريف لا بد أن يكون للتخطيط وجود أساسى فى كافة أنواع المنظمات مثلما هو قائم بالنسبة للجهاز الإدارى فى مجموعة • وهذا الوجود اما أن ننظر اليه كعملية إدارية ، تدخل فى صميم ما يعمله الإدارى •• من المستويات العليا حتى أدنى المستويات الإدارية أو ننظر اليه عضوية تشير الى وجود وظيفة للتخطيط الشامل تربط كل المنظمات فى الجهاز الإدارى بخطط موحدة وأجراءات تنسيقية وتعاون شامل وهادف •

فالتخطيط إذاً هو جزء من نشاط الإدارة (عملية إدارية) كما أنه بصورة ترداد أهميتها يعد وظيفة من وظائف القيادة العليا فى الجهاز الإدارى خصوصاً فى الدول التى تأخذ بالتخطيط الاقتصادى الشامل •

وللتخطيط ، سواء نظرنا له كعملية عادية من العمليات الإدارية أو كوظيفة هامة على مستوى الجهاز الإدارى ، يكون له مجموعة مبادئ عامة من أهمها :

#### ١ - قيادة الخطة :

- يصح أن يكون أول مبادئ التخطيط الهامة هو مبدأ قيادة الخطة •
- فعلمية التخطيط تضع مسار المنظمة وأسلوب العمل فيها الى أقصى حد •

(١) المرجع السابق ص ٩٥ •

U. N. : A handbook of Public Administration, op. cit., p. 61. (٢)

وهذا المبدأ العام يترتب عليه أن تكون الخطة والتخطيط من أهم مسؤوليات القيادة في المنظمة ، وعلى كافة مستوياتها •

## ٢ - انسانية الخطة :

ويصح أن يكون المبدأ الثانى الهام للتخطيط هو مبدأ انسانية الخطة فالتخطيط يعتمد على الاتصالات وجمع المعلومات وشرح الخطة للمنفذين وفهم المخططين لامكانيات العمل وتطلعاته ونقاط الضعف فيه • الخ • وهذا لا يتأتى الا بالنظرة الانسانية لهذا النشاط العام •

## ٣ - استراتيجيه الخطة :

ويكون المبدأ الثالث للتخطيط هو مبدأ استراتيجيه الخطة • فالخطة تقوم على دراسة الموقف ويرتبط نجاحها بدراسة ردود الفعل المحتملة والتهيؤ لها كذلك بتهيئة الموقف لصالح تنفيذ الخطة<sup>(١)</sup> •

## ٤ - استمرارية الخطة :

وآخر المبادئ العامة للتخطيط هو مبدأ الاستمرارية ، فالتخطيط ليس نشاط خطة واحدة ، ولكنه نشاط يستمد الاستمرارية من حياة المنظمة ذاتها ومن تأثرها بالنظام السياسى • والخطة التى تنتهى تصبح وسيلة لخطة أخرى ، وهكذا تصبح عملية التخطيط سلسلة لا تنتهى من الوسائل والغايات تكون الغاية وسيلة لغاية أخرى بشكل مستمر لا ينتهى •

## ادارة الخطة القومية

ومهما كانت الأحوال ، فان طبيعة التطور فى الجهاز الادارى فى النظم السياسية المقارنة ، والمشاكل المقترنة بهذا التطور ، وهى ما ألمنا اليه من قبل ، كلها تحتم الأخذ بأسلوب أو آخر من أساليب التخطيط القومى الشامل اذ بدون تطوير النظرة الى التخطيط ليصبح وظيفة هامة من وظائف القيادة

(١) انظر فيما بعد •

العليا في الجهاز الادارى ، لا يمكن معالجة مشاكل الحكومة الحديثة ، معالجة شاملة • ان السرعة التي تنمو بها السياسة العامة ، والدور المتزايد الأهمية الذي يقوم به الجهاز الادارى في كافة النظم المعاصرة ، يحتم وجوده شكل أو آخر من أشكال التخطيط القومى الشامل الذى يصبح أداة القيادة العليا فى :

١ - مواجهة مشكلات الأداء المختلفة فى مجالات التنظيم والتوجيه والتدريب ••• الخ •

٢ - تحقيق الفعالية المطلوبة لدور الجهاز الادارى الجديد فى النظام السياسى •

٣ - تحقيق التعاون الادارى الفعال بين المنظمات المتنوعة للجهاز الادارى •

وهذا يدعو الى ادارة التخطيط بواسطة وحدات متخصصة تكون بمثابة هيئة الأركان للقيادة فى المنظمات العسكرية • وهى تقوم على واحد من التنظيمين التاليين :

أولا : الأركان المتخصصة (Special Staff) • حيث يكون لقائد الوحدة معاونين متخصصين فى الشؤون المختلفة - مثل الاتصالات - الخدمات الطبية - الخدمات الآلية ••• الخ • وفى التنظيم الادارى العام من الممكن أن يكون لقائد الوحدة الادارية معاوننا أو أكثر ليتولى اعداد البيانات وتوزيعها وملاحظة التنفيذ وارسال تقارير مباشرة لقائد الحدة - وتكون عملية المعاونة هنا متخصصة فى حدود اختصاصات ووظائف الوحدة الادارية المعنية •

ثانيا : الأركان العامة (General Staff) : حيث يوجد للقائد العام للتنظيم العسكرى مجموعة معاونين يشمل عملهم كافة وحدات التنظيم العسكرى ويؤدى عملهم الى جمع المعلومات العامة وتهيئة الخدمات والتنسيق العام

اللازم •• كذلك قد تحتاج قيادة الجهاز الإدارى الى هذه الخدمات التى  
تغطى عملياتها كافة وحدات الجهاز الإدارى وفروعه •

وهذا يعنى أنه توجد حاجة لوجود وظائف متخصصة فى التخطيط فى  
أى منظمة من المنظمات تكون المعين للقيادة فى المنظمة — كما أنه توجد حاجة  
لوجود هذه الوظيفة على مستوى قيادة الجهاز الإدارى فى مجموعة •

ويثير موضوع ادارة الخطة القومية على مستوى الجهاز الإدارى بعض  
القضايا الهامة • وتتوقف الأساليب التى توجه لعلاج هذه القضايا على  
نوعية التخطيط القومى المأخوذ به بمعنى هل هو شامل لكافة النواحي  
الاقتصادية والاجتماعية •• الخ أم أنه يقتصر على بعض النواحي — وان  
كان من البدهاء أن يكون للتخطيط القومى على مستوى القيادة العليا مفهوم  
شامل لعدة جوانب لأنه يعبر عن السياسات العامة الشاملة • وهناك قواعد  
عامة مرتبطة بهذه القضايا فى كافة النظم الادارية المقارنة •

وهذه القضايا هى (١) :

- ١ — علاقات ادارة التخطيط بباقى منظمات ووحدات الجهاز  
الإدارى •
- ٢ — البناء التنظيمى لادارة التخطيط فى اطار تنظيم الجهاز  
الإدارى •
- ٣ — العاملون فى ادارة التخطيط : نوعيتهم ومواصفات وظائفهم •
- ٤ — وسائل المتابعة المتاحة للتأكد من جدية تنفيذ الخطط وواقعية هذه  
الخطط •

(١) يراجع فى ذلك : د . أحمد رشيد : مشكلات تطبيقية فى ادارة المؤسسات  
العامة — مرجع سابق — صفات من ١٣٦ أو د . أحمد رشيد : التخطيط الإدارى  
— مجلة العلوم الادارية — العدد الثالث ١٩٦٧ .

قامت دراسات الإدارة على أساس أن العلاقات الإدارية تفسرها ثلاثة مصادر من السلطات الإدارية هي :

١ - السلطة الإدارية التنفيذية (Line Authority) : وينشأ عنها علاقات إدارية يصدر فيها أحد الأطراف تعليمات واجبة التنفيذ لطرف أو أطراف أخرى • وهذا النوع من العلاقات الإدارية هو الذى تستند عليه التنظيمات الرئاسية فى أى منظمة •

ويرتبط مفهوم هذا النوع من العلاقات الإدارية بعملية التفويض (Delegation) وهو الذى يعطى للمنظمة الحركة اللازمة لتسيير أعمالها • فالأصل إذاً فى العلاقات الإدارية هو التفويض لا امتلاك السلطة التنفيذية •

٢ - السلطة الإدارية الاستشارية : (Staff Authority) وينشأ عنه علاقات إدارية يقوم فيها أحد الأطراف بواحد أو أكثر من العمليات الآتية :

( أ ) جمع المعلومات وتبويبها وتلخيصها •

( ب ) التوصية بأساليب عمل أو مناقشة أساليب عمل وإبداء الرأى فيها •

( ج ) تجهيز التعليمات والبرامج اللازمة لخطة معينة وشرح هذه التعليمات والبرامج •

( د ) اقتراحات جديدة أو تعديلات على مخططات تحت التنفيذ •

( هـ ) تنمية المعلومات بين مستويات المنظمة المختلفة ونشرها وتطوير وسائل توصيلها •

( و ) خلق التعاطف على السياسات الإدارية بين العاملين فى المنظمة وتوجيههم الى أحسن سبل التنفيذ المتاحة لهم • ويعنى هذا العرض أن الطرف الذى يقوم بواحد أو أكثر مما سبق عرضه يقوم بخدمة طرف أو أطراف أخرى فى المنظمة ولا يدخل مفهوم العلاقات الإدارية فى هذه الحالة

في مفهوم العلاقات الادارية الرئاسية التي تستند على السلطة الادارية التنفيذية •

٣ - السلطة الوظيفية (Funcional Authority) : وينشأ عنها علاقات ادارية تمزج بين النوعين السابقين • فطرف من الاطراف في هذه الحالة يقوم بواحد أو أكثر مما ينشأ في حالة علاقات السلطة الادارية الاستشارية ولكنه يلزم طرف أو أطراف أخرى في المنظمة • ويتم تبعا لذلك تفويض صلاحية السلطة التنفيذية لشاغل وظيفة سلطة استشارية لكي يعطى تعليمات محددة لطرف أو أطراف محددة وبالنسبة لامر من الامور المحددة • ويستخدم هذا النوع من السلطات الادارية ، كلما شعرت قيادة المنظمة أن المشورة في أمر من الامور تستوجب الطاعة ، لذا تمنح تفويضا محددًا يلزم من يتلقى هذه المشورة باطاعتها •

لنا أن نتساءل الآن عن مصدر العلاقات الادارية لادارة التخطيط •

ان ادارة التخطيط تستند - أصلا - على السلطة الادارية الاستشارية (staff) فهي تقوم بواحد أو أكثر من الاعمال التي عدناها آنفا ( في ٣ ) • والمفروض نظريا أن لا يتدخل عمل هذه الادارة مع صلاحيات الرؤساء التنفيذيين ، وأن يكون هؤلاء الاخيرين هم المسؤولين عن أداءهم لاعمالهم • وبهذا المفهوم تكون ادارة التخطيط هيئة استشارية دون أن يترتب على ذلك أى تعارض مع تنظيم الجهاز الادارى •

فالهيئات الاستشارية ، لا تنقل أو تعدل في سلطة أو مسؤولية ادارة المنظمة ولا في حاجتها الى التخطيط في أداء مهامها ، بل أن نشاط هذه الهيئات يعتمد الى حد كبير على الاداء المثمر الفعال للادارة •

ولكن مع ازدياد أهمية عمليات التخطيط ، يتم اللجوء الى استخدام السلطة الوظيفية على نطاق أوسع • ان السلطة الوظيفية تصبح الاداة المتيسرة لتحقيق الدور المتزايد الاهمية للتخطيط في الجهاز الادارى • وهذا يتوقف بالطبع على طبيعة هذه الوظيفة في الجهاز الادارى موضوع الدراسة •

وهناك حالات يكون فيها اللجوء الى منح ادارة التخطيط ببساطة وظيفية ضروريا ، ومن هذه الحالات :

١ - عندما تزداد اعباء الجهاز الادارى ويصبح من المهم التخفيف عن كاهل المسؤولين عن التنفيذ ومدتهم بالمعلومات والمخططات التي تعاونهم فى أداء أعمالهم •

٢ - عندما تلتزم السياسة العامة بمخططات اقتصادية شاملة يلزم معها أخذ زمام المبادرة بالنسبة للقرارات الادارية الاساسية •

أى أن قيادات الجهاز الادارى أمامها الخيار فى منح السلطة الوظيفية الى القائمين على وحدة التخطيط القومى •

ومع ذلك فالاصل فى العلاقات الادارية لوحدة التخطيط هو استنادها على السلطة الادارية الاستشارية • هذا بالنسبة للمسألة الاولى ، أما بالنسبة للمسألة الثانية فانه من الضرورى ايجاد مركز للتخطيط القومى وفروع ميدانية فى منظمات الجهاز الادارى بما فيه المؤسسات العامة • وسنجد أنه من المفيد ايجاد علاقة قوية بين مركز التخطيط ووحداته المختلفة بالوحدات الادارية •

ولكن من المقرر - قبل ذلك - هو ضرورة وجود مركز التخطيط أو قمة هيكل ادارة التخطيط أقرب ما يكون الى القيادة العليا فى الدولة وهذا يحقق :

١ - الاعتراف بأن تحويل الخطة الى واقع ملموس يحتاج الى مجموعة من القرارات الرئيسية التى تدخل فى نطاق اختصاصات القيادة العليا •

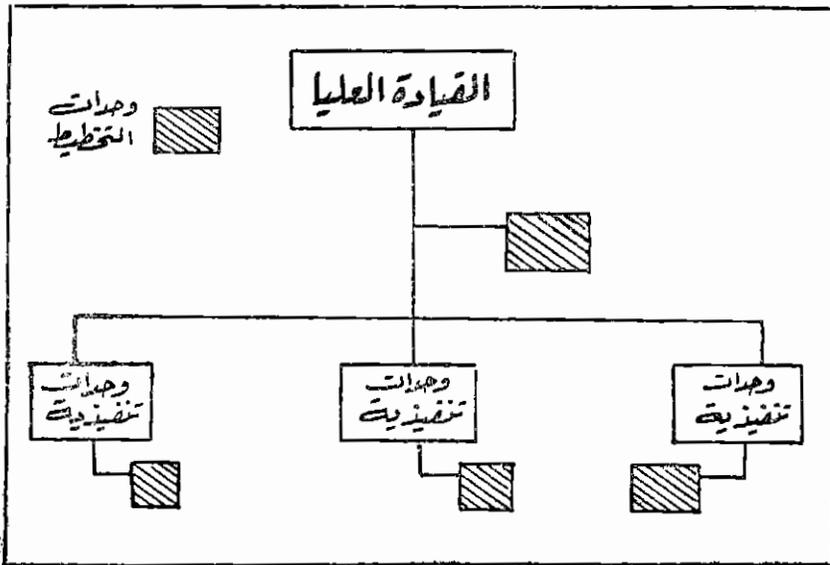
٢ - الاعتراف بصفة الاستمرار فى وظيفة التخطيط وهو الجانب الذى

يهدف إلى تنسيق العمل الإداري أثناء التنفيذ - والتنسيق يدخل في صميم اختصاص وأنشطة القيادة العليا •

٣ - أن هذا يكسب جهاز التخطيط الاحترام اللازم من كافة مستويات

العمل الإداري •

ويكون من الصعب وجود وحدات للتخطيط في وزارات ومصالح ومؤسسات الجهاز الإداري لا ترتبط مع بعضها بأسلوب عمل أو بأهداف مشتركة • ومن الضروري وجود نوع أو آخر من العلاقة بين هذه الوحدات عن طريق تنظيم واحد يرتبط بقيادة الجهاز الإداري العليا ويبين الشكل التالي التنظيم الأمثل لإدارة التخطيط •



(شكل ٧) وحدات التخطيط وفروعها الميدانية حيث وحدات التخطيط تخضع رئاسياً لوحدة التنفيذ وترتبط وظيفياً واستشارياً مع مركز التخطيط

ويرتبط عمل هذه الوحدات كذلك ببعض الشروط العامة التي من أهمها<sup>(١)</sup> :

- ١ — تهيئة المعلومات الكافية لهذه الوحدات عن طريق :
  - (أ) وسائل اتصال سهلة مع القيادات التنفيذية التي يعملون معها •
  - (ب) وسائل اتصال سهلة مع باقى وحدات التخطيط •
- ٢ — استشارة رجال وحدات التخطيط قبل اتخاذ القرارات التنفيذية •
- ٣ — عدم اصدار توجيهات لوحدات التخطيط من شأنها اضعاف حرية أعضائها في ابداء الرأى •

من الواضح اذاً أن التخطيط القومى هو نشاط استراتيجى الى درجة كبيرة ، فهو نشاط استراتيجى بمعنى ضرورة قيامه على أخذ الموقف الادارى فى الاعتبار • وهذا لا يتوفر الا بوجود النشاط التخطيطى — محسوسا — على كافة مستويات الجهاز الادارى •

وهو نشاط استراتيجى لانه يرتبط بالقدرة على المرونة ومواجهة رد الفعل بفعل تخطيطى قد يقوم على اعادة النظر فى كل الخطة ، وهذا يستلزم وجود قيادة التخطيط أقرب ما تكون الى قيادة الجهاز الادارى العليا حتى يمكن اصدار القرارات الاستراتيجية اللازمة بالسرعة وبالشمول اللازمين •

وهو نشاط استراتيجى لأنه يحتاج الى عناصر بشرية لديها كل القدرة وعندها كل الامكانيات للتفكير المرن غير المقيد الذى يمكن معه فقط دراسة الموقف وتصور الاسلوب الصحيح للعمل ورؤية ردود الفعل المحتملة وتهيئة

W. Newman : op. cit., pp. 204-208.

(١)

( م ٨ — نظرية الادارة )

القوى الادارية لها — بما يضمن فى النهاية نجاح الخطة ومن ثم استمرار النشاط التخطيطى •

ان الشكل السابق لىبين كل هذه المعانى ، ويؤكد أن التخطيط القومى لا يمكن أن يكون أسلوب عمل منعزل فى قمة الجهاز الادارى ، كما أنه لا يتحقق بمجموعة جهود مبعثرة غير متناسقة لوحداث الجهاز الادارى المختلفة •

ويبقى بعد ذلك أن نحدد علاقة المركز ( هيئة التخطيط ) بالفروع القائمة فى حدود وحدات التنفيذ ( وزارات ومؤسسات ) وأمامنا فى ذلك سبيلين :

الاول : هو أن تكون تلك الفروع تابعة رئاسيا للمركز وتقوم باعطاء النصائح والتعليمات ( الوظيفية ) للوحدة التى تعمل فيها •

الثانى : هو أن تكون تلك الفروع تابعة رئاسيا للوحدة التى تعمل فيها وتخضع وظيفيا للمركز ، أى تتلقى منه التعليمات الفنية وترفع له المعلومات والبيانات اللازمة •

ولا نستطيع — نظريا — تصور — أفضلية أى من الأسلوبين على الآخر ولكننا نكتفى فقط ببعض الملاحظات النظرية التى يجب أخذها فى الاعتبار عند الموازنة بين الأسلوبين :

هناك أولا : مسألة درجة توفر المختصين فى عملية التخطيط • وهناك ثانيا : موضوع القدرة على توضيح علاقات السلطة ومنع تضارب الاختصاصات أو صعوبة تحديد المسئولية وهناك أخيرا اعتبار التقدير الذى يجب أن يستشعره موظفو التخطيط فى البناء الادارى •

وفيما يلى بعض الملاحظات المختصرة فى ذلك الصدد والتى تؤثر على اختيار أى من الأسلوبين :

أولاً : درجة توفر المختصين في عملية التخطيط : فالواقع أن هذا العمل سيمثل الخد الأساسي لامكانيات أى أسلوب في تحديد تنظيم ادارة التخطيط . فعدم توافر خبراء التخطيط بالقدر الكافي قد يكون سببا رئيسيا خلف الإخذ بمركزية ادارة التخطيط والاكتفاء بوجود مجموعة صغيرة نسبيا من موظفي التخطيط في الوزارات والمصالح والمؤسسات ومن ثم كلما كان هناك ندرة في كفاءات التخطيط ، كان من الضروري اختيار الأسلوب الأول .

وبرغم أن هذا الأسلوب يسبب مشاكل كثيرة في علاقات وحدة التخطيط في الوزارة ( أو المصلحة أو المؤسسة ) مع الرئاسات التنفيذية فيها ، نظرا لتشتت الولاء الوظيفي لموظفي هذه الوحدة بين الوحدة التي يلحقون بها من ناحية ومركز التخطيط من الناحية الأخرى . الا أن النقص الذي تعاني منه بعض الدول في كفاءات التخطيط قد يحتم الإخذ بهذا الاسلوب .

ثانيا : القدرة على توضيح علاقات السلطة ومنع تضارب الاختصاصات : ان موظف التخطيط التابع رئاسيا للوحدة التي يلتحق للعمل بها ( رئاسيا ) لا يمكن تصور قيام علاقة واضحة بينه وبين موظفي تلك الوحدة بمجرد قولنا أنه تابع رئاسيا للوحدة التي يعمل بها . ان موظف التخطيط قد يكون ماليا لمهنته أكثر من ولاءه للوحدة والرئاسة التي يعمل فيها . كذلك في جعل المخطط العامل في المنظمة مجرد مقدم للنصيحة وتابع رئاسيا لهيئة التخطيط قد يكون مدعاة أكثر لتشتيت ولاءه بين هيئة التخطيط والمنظمة التي يعمل بها .

ثالثا : التقدير الذي يجب أن يشعر به موظف التخطيط : وهذه قضية هامة من قضايا تحديد اختيار أى الأسلوبين في تنظيم علاقة موظف الهيئة المركزية للتخطيط بالوحدات التنفيذية . ففي الدول النامية بالذات حيث يكثر عدم الاحساس بأهمية التخطيط أو حيث لا يتوافر للمخططين القدرة على الحصول على تعاون المنفذين ، وفي هذه الأحوال يكون من الصعب ترك وضع الموظف المسؤول عن التخطيط في وحدات التنفيذ بالمنظمات المختلفة دون توضيح كاف لسلطاته ودون ما يستند على تأييد فنى كاف من مركز التخطيط .

ان العوامل السابقة التي ذكرناها تجعل مسألة تحديد علاقات وحدات التخطيط بالمركز عملية نسبية الى أقصى درجة • ولكن في أى الاحوال من الضرورى وجود علاقة قوية واضحة بين هذه الوحدات بعضها ببعض وبينها وبين القيادة العليا للجهاز الادارى كذلك • وهذا ما لا يتحقق الا بنظام (مركزى - لا مركزى) فى التخطيط •

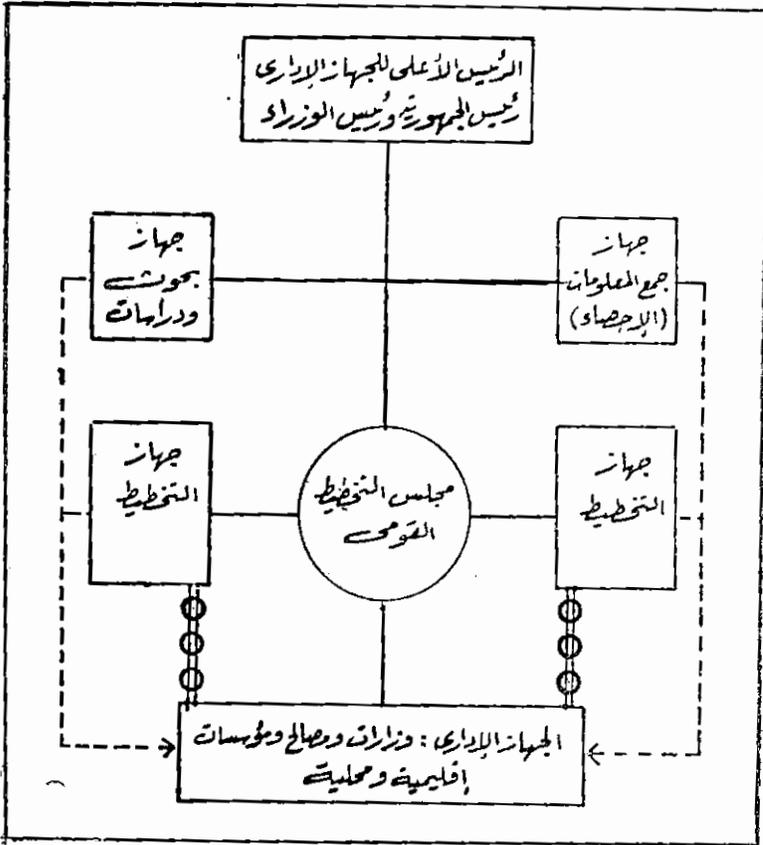
وفى الشكل (٨) نتصور نظام فى التخطيط القومى (الادارى والاقتصادى والاجتماعى ... الخ) حيث تتجمع كل هذه الجوانب فى هيئة أو مجلس قومى يعمل بمثابة الجهاز الاستشارى الأعلى للقيادة العليا •

ويعتبر موظفو التخطيط جزء من الجهاز الادارى ، فيجب أن يكون التعاون رائدهم فى علاقاتهم مع بعضهم البعض ومع جميع الموظفين فى مختلف مستويات الخدمة حتى يمكنهم أن يساهموا مساهمة فعالة وايجابية فى الوصول بالقيادة والتوجيه اللذين ينهض بهما أعضاء الادارة العليا الى درجة أقرب الى الكمال •

ولكن هذه المجموعة تمثل نوعا محددًا من ذوى الخبرة الفنية والادارية ، وأن أحسن وسيلة لتوضيح الصفات الخاصة المطلوبة فى موظف التخطيط هو أن نوضح المشكلات المألوفة التى يصادفها ذلك النوع من الموظفين عند تأدية أعمالهم •

ويجب أن نلاحظ أن هذه المشكلات يمكن أن تبرز بالنسبة لكل الاداريين ، ولكنها مألوفة الظهور فى عمل المخطط • كما يجب أن نلاحظ كذلك أن درجة ظهور هذه المشكلات تختلف من جهاز ادارى الى آخر ، وفى الجهاز الواحد من منظمة الى أخرى ، ومن وقت الى آخر ، تبعا لدرجة الكفاءة ووضوح تنظيم الجهاز الادارى • وفيما يلى بعض هذه المشكلات (١) :

(١) تقدم دراسات علم النفس الاجتماعى مصدر حيوى للدارس علاوة على المصادر التقليدية فى الادارة والتخطيط •



( شكل ٨ ) تصميم نظري لنظام التخطيط القومي  
 ----- علاقات سلطة تجمع معلومات واحصائيات وتقدم معلومات واحصاءات  
 ( استشارية )  
 -O-O-O- علاقات سلطة تملك قوة على عملية محددة أو اجراءات محددة  
 ( وظيفية )  
 \_\_\_\_\_ علاقات سلطة تعطى تعليمات وتتوقع الطاعة ( تنفيذية رئاسية )

#### ٢ - خلق الجو المتعاون :

أى الحصول على تأييد باقى أعضاء المنظمة لما يقوم به رجل التخطيط ،  
 والواقع أن رجل التخطيط هو رجل التغيير ، وهو لا بد وأن يواجه نوعاً من  
 ردود الفعل من الموظفين يختلف عن الذى ينشأ من علاقاتهم العادية •

راجع على سبيل المثال :

L. Festinger D. Katz : Research Methods in the Behavioral Sciences,  
 N. Y., 1933, pp. 602-620.

لذلك لابد أن يكون المخطط أكثر من ادارى ، اذ أنه فى الواقع نوع خاص من الاداريين ، ويجب أن يكون قادرا دائما على الحصول على تأييد الاداريين •

## ٢ - تجنب المقاومة :

وخصوصا فى حالات التغيير - فالتخطيط يقترن فى ذهن الموظف بالتغيير ، والتغيير له مفهوم بسيط وسطحى فى ذهن معظم الموظفين وهو تغيير فى الموظفين ، ولابد أن يكون له رد فعل فى المقاومة من الموظفين •

## ٣ - عدم المبالغة فى اعلان النتائج المتوقعة من الخطة :

الواقعية فى التخطيط شرط لازم لنجاحه ، لأن التخطيط كعملية مستمرة ، وكعملية انسانية فى نفس الوقت يحتاج الى اثبات دائم لتحقيقه لما هدف اليه فى الأصل • والخطة الواقعية هى الخطة التى يمكن تحقيقها ، ولا نقصد بالواقعية أن تكون الخطة خطة تقليد ، أى تضع نفس الأهداف التى سبق تحقيقها ، فالمفروض فى الخطط محاولة تطوير ما تحقق دائما وفى كل الاوقات ولكن المفروض فى نفس الوقت عدم المبالغة فى تقدير ما يمكن تحقيقه • ان المبالغة تؤدى كثيرا الى خيبة الأمل وبالتالى فقدان الثقة فى التخطيط •

وإذا أردنا وضع بعض المواصفات التى يجب أن يتصف بها موظف التخطيط ، على ضوء المشكلات المألوفة فى عمله فاننا نجد صعوبة كبيرة فى تعديد هذه الصفات • ولكن هناك بعض الصفات العامة التى تعتقد أنها لازمة لشغل وظائف التخطيط •

وأول هذه الصفات ، هى الخبرة الواسعة بالعمل الادارى • فموظف التخطيط يجب أن يلم بتفصيلات العمل الادارى فى الوحدة التى يلتحق للعمل بها وليس فقط لتداخل هذا مع جوهر العمل التخطيطى ، ولكن لأن احساس الموظفين التنفيذيين بذلك تقربهم الى موظف التخطيط وتجعلهم يثقون بأفكاره ويتقبلونها بسرعة •

وثانى الصفات الضرورية في رجل التخطيط أن يكن قادرا على الاتصال «able to communicate» ان رجل التخطيط صاحب الأفكار الملائمة لن يكون ذو فائدة كبيرة الا لو استطاع توصيل هذه الأفكار الى العاملين في المنظمة . ويرتبط هذا بالضرورة بالقدرة على أخذ أفكار المجموعة وبناء مقترحاته مستندا على هذه الأفكار . ويحتاج التخطيط الى « عالم انسان » لا عالم متكبر ، الى خبير بخبرته ومعتز في نفس الوقت بخبرة الآخرين وآرائهم . وبدون هذا لن يرى المخطط الامكانيات الحقيقية للعمل ولن يستطيع اخراج واستغلال الطاقات الانسانية للعاملين . ولا بد أن ترتبط صفة العلم بالتخطيط ، بأسلوبه ووسائله العلمية بالصفات الاضافية الأساسية التي يجب أن توضح في مواصفات وظائف التخطيط . وهذا يعنى أن تملأ وظائف التخطيط من بين ذو الخبرة الحاصلين على تدريب علمى خاص في تكتيك التخطيط والعلوم الأساسية المرتبطة به .

لا يمكن نجاح نظام للتخطيط القومى بدون وجود نظام للمتابعة ، ان الخطة هى أسلوب عمل تتوقف كفاءته ونتائجه النهائية على العمل ذاته . وهنا تبرز أهمية المتابعة ويمكن تلخيص فوائد المتابعة فى الآتى :

١ - توضيح نقاط الضعف فى أداء بعض الوحدات اما لنقص الكفاءة أو لضعف تقدير الخطة للموظف .

٢ - توضيح مناطق الضعف فى تنفيذ الخطة ذاتها سواء لتغير الموقف أو لضعف تقدير الخطة للموظف .

٣ - تحديد آثار المواقف المتغيرة على خطط المستقبل .

وان عملية المتابعة تقوم على أساس مقارنة الأداء الفعلى ونتائجه المحققة أول بأول مع النتائج المقررة أو المرغوب فيها . وهناك شروط عامة ضرورية تجعل عملية المتابعة تحقق أغراضها بكفاءة . ومن هذه الشروط ما يلى :

١ — أن تقوم عملية المتابعة على أساس التركيز على بعض العمليات الحيوية دون كل العمليات التي تتم في المنظمة ، وذلك حفظا لاستمرار العمل وعدم تعطيله بدون داعى •

٢ — أن تكون التقارير المستخدمة في المتابعة تقارير مصممة بأسلوب واضح بسيط • وألا تحوى التقارير بيانات لا داعى لها أو اغاضة تكون على حساب وحدات التنفيذ ووقتها •

٣ — أن تقوم عملية المتابعة على أساس تصحيح أخطاء الأداء أول بأول وعملية التصحيح تقوم عادة على واحد أو أكثر من الآتى :

( أ ) ظهور عقبات غير متوقعة أمام التنفيذ ، وتحتاج عملية التصحيح في هذه الحالة الى العمل على ازالة هذه العقبات •

( ب ) أن يكون سبب الخطأ هو عدم ملاءمة بعض الأفراد للأعمال التي وكلت اليهم ، اما لنقص خبراتهم أو لاختلاف هذه الخبرات عن النوع المطلوب لتأدية العمل الموكل اليهم • وفي هذه الحالة تقوم عملية التصحيح على أساس اعادة توزيع بعض مسؤوليات العمل على بعض الافراد •

( ج ) قد تكون أسباب الخطأ فى الأداء ، راجعة الى أن بعض الأفراد وان كان لديهم الخبرة والمؤهل الا أنهم ينقصهم « الحماس » اللازم ، وهذا يعنى الحاجة الى « دفعة من التحفيز » يتم بذلها لاثارة همم هؤلاء •

٤ — وهناك حاجة أساسية الى توقيع العقوبات الملائمة على من يثبت قصوره المتعمد فى التنفيذ •

والمتابعة تصبح من أهم عناصر دراسة الخطة ، وهى تثير موضوعين هامين جدا هما :

- أولا : من الذى يقوم بالمتابعة ، مسؤوليات المتابعة ( سلطة المتابعة ) •
- ثانيا : كيف يمكن تحقيق المتابعة ( وسائل المتابعة ) •

لا يمكن القول بإمكان قيام هيئة التخطيط ذاتها بكل المتابعة ، فالمفروض أن تلك العملية يقوم بها فروع الهيئة في أماكن التنفيذ • فروع مرتبطة رئاسيا بوحدات التنفيذ ولا يسمح تنظيميا ببروز دور الهيئة وهي تتطلع كل لحظة الى أجهزة التنفيذ • فالمفروض أن تلك الهيئة تحتاج الى تعاون أجهزة التنفيذ • وقد يكون ذلك التعاون صعب التحقيق لو قامت هيئة التخطيط بكل عملية المتابعة • الواقع أنه من الضروري اشتراك وحدات التنفيذ اشتراكا كافيا في عملية المتابعة ، ولكن نظرا لأن المعلومات التي تحتاجها عملية المتابعة هي معلومات مصدرها وحدات التنفيذ ذاتها فلماذا لا بد من تنسيق الأسلوب الذي بمقتضاه يتم جمع هذه المعلومات ، وتحديد مواعيد تقديم المعلومات ، وتوحيد الجهة التي تطلب هذه المعلومات ، وتحديد مواعيد تقديم المعلومات ، وتوحيد الجهة التي تطلب هذه المعلومات والجهة التي تقدمها •

وليست كل المعلومات ضرورية للمتابعة • بل ان المبالغة في طلب المعلومات وكثرتها تعوق عملية المتابعة ويجعلها عرضة للاعتماد على معلومات خاطئة أو مبالغ فيها وتؤدي الى « خوف » وحدات التنفيذ من المعلومات ومن ثم عدم تقديمها للمعلومات المضبوطة •

تستطيع وحدات التخطيط أن تقيم استراتيجية جمع المعلومات على أساس :

١ - وضع مقاييس لنقط الأداء الاستراتيجية تطلب المعلومات فيها فقط لترك أكبر قدر من حرية التنفيذ لوحدات التنفيذ ذاتها وعدم اشعارها أن عملية المتابعة هي قيد مفروض عليها •

٢ - تغذية الوحدات التنفيذية أثناء التنفيذ بأهم نتائج ومعلومات المتابعة ذاتها لاشعارها أن هذه المعلومات تجمع لصالحها •

٣ - اقتراح حلول موضوعية لمشاكل الأداء على ضوء ما تظهره معلومات المتابعة ذاتها •



## الفصل السادس

### الميزانية العامة

#### الاهمية والتعريف

تعد الميزانية العامة للجهاز الادارى من أهم وسائل تحقيق السيطرة والتنسيق الفعالين لعمليات الادارة العامة ، فاذا كانت الخطة هي أداة هامة لترجمة السياسة العامة الى أهداف وبرامج عمل فان الميزانية العامة هي الترجمة المالية لأسلوب تحقيق تلك الأهداف وبرامج العمل — لذا من الطبيعى أن تكون الميزانية والادارة المالية من أهم الاعمال القيادية للجهاز الادارى مثل الخطة ويعرف أحد الأساتذة الادارة المالية بأنها أوجه النشاط الادارى المتعلقة بتوفير الاموال للادارة العامة ولتأكد من حسن انفاقها فى أبواب الانفاق القانونية<sup>(١)</sup> .

ويعرفها الاستاذ ليونارد هوايت « بأنها العمليات التى تهدف الى توفير الاموال اللازمة لتشغيل الجهاز الادارى كذلك وسائل الضمان الاستخدام الكفاء والأمثل لهذه الأموال وعلى ضوء الأغراض التى تحدد لها قانونا »<sup>(٢)</sup> .

وقد تبدو هذه التعاريف متداخلة الى حد كبير مع مفهوم المالية العامة (Public Finance) ونلاحظ أن الادارة المالية تأتى فى الدراسات العملية كفرع من فروع المالية العامة أو كفرع دراسى شديد الصلة بالمالية العامة<sup>(٣)</sup>

---

(١) الدكتور حسن توفيق : الادارة العامة — مرجع سابق — ص ٣٧٥ .

(٢) Leonard D. White, Introduction to the Study of Public Administration N. Y. 1955.

(٣) فى مفهوم المالية العامة وعلاقتها بالفروع المختلفة : د. رفعت المحجوب : المالية العامة — النهضة العربية ١٩٧١ . د . منيس عبد الملك . اقتصاديات المالية العامة — ١٩٧١ — د. عبد المنعم خميس : الموجز فى الادارة المالية — ١٩٦٩ .

ويهمنا في هذه الدراسة أن نبين أن الادارة المالية تعالج موضوع موارد الدولة وانفاقها من زاوية ادارية بحثة<sup>(١)</sup> . وهذا يمثل أهم فارق بين المالية العامة وبينها .

يصح لنا بعد تعريفنا للادارة المالية أن نتساءل عن الوظائف التي يجب قيام تلك الادارة بها لتحقيق الأهداف المبينة في التعريف :

حددت الادارة الاقتصادية للأمم المتحدة في الدليل الذي أعدته عن موازنة البرامج والآداء - حددت ست وظائف للادارة المالية مازالت موضع اتفاق عام بين المتخصصين هي<sup>(٢)</sup> :

- \* تقدير حجم البرامج (Funding)
- \* تحديد الموارد المالية اللازمة (Budgeting)
- \* تدبير مصادر الحصول على هذه الموارد (Programming)
- \* اعداد السجلات المالية اللازمة (Accounting)
- \* رفع التقارير عن النتائج المالية (Reviewing)
- \* تقييم الموقف بصفة مستمرة ، وعلى ضوء التقارير المرفوعة

ويحتاج تنفيذ تلك الوظائف الى القيام بعدة عمليات مالية هامة منها :

أولا : وضع برنامج عام يتحدد فيه أغراض السياسة المالية والغايات التي تسعى الى تحقيقها ، وهي بالطبع ترجمة مالية للسياسة العامة والخطط القومية ولبرنامج الحكومة السنوي .

(١) Hugh Dalton : Principles of Finance - LON, 1946.  
Introduction to The Study of Public Administration.  
(٢) U. N. Dept. of Economic & Social Affairs - manual Budgeting Programme & Performance Budgeting - N. Y. 1965.

ثانيا : تحصيل الايرادات العامة والتي تشمل :

- ١ - الضرائب العامة وهي المساهمة الاجبارية من جانب المواطنين في تغطية جانب من النفقات العامة .
- ٢ - أثمان الخدمات العامة التي تقدمها الدولة للمواطنين .
- ٣ - الرسوم الحكومية التي يحصل عليها الجهاز الادارى مقابل بعض الخدمات الأساسية كرسوم التعليم أو التمتعats ... الخ .
- ٤ - العوائد التي تحصل عليها الدولة من مقابل الممتلكات العامة .
- ٥ - فوائد الوحدات الانتاجية ( القطاع العام ) .

ثالثا : كافة العمليات المحاسبية المتعلقة بالأنشطة السابقة والتي عادة ما تقوم بها الخزانة العامة للدولة .

رابعا : التقارير المالية الخاصة بالمتابعة والتقييم .

ويظهر لنا من الموجز السابق أهمية الخدمات المالية في الجهاز الادارى بل ان هذه الخدمات تمثل اطار أساسى في تحديد وتنظيم عمليات الادارة العامة . ونظرا لتلك الأهمية ، تشرف عليها اشراف مباشر القيادة العليا للجهاز الادارى وتشارك فيها المنظمات المختلفة في الدولة . وتعد الميزانية العامة . ونظرا لتلك الأهمية ، تشرف عليها اشراف مباشر القيادة العليا عديدة للميزانية العامة<sup>(١)</sup> تدور حول مفهوم ان الميزانية هي البرنامج المالى للجهاز الادارى في فترة زمنية محددة يظهر فيه تقدير النفقات وتقدير الموارد اللازمة ، ومن هنا فان الميزانية العامة للدولة قد لا تتحقق بالضبط وهذا ما يظهره لنا ما يعرف بالحساب الختامى للدولة وهو بيان يحتوى الأرقام الفعلية للمصروفات والايادات في فترة الميزانية .

(١) يراجع لدراسة متخصصة : د . محمد سعيد احمد : الادارة المالية والموازنة العامة للدولة . دار النهضة العربية ١٩٧٣ . صفحات ٥٢ - ٥٦ .

والميزانية العامة لذلك تعتبر نوع من الخطط التى تقوم منسئهءة تحقيق أغراض محددة تعكس الى حد كبير غايات السياسة العامة والأهءاف التى تبغى تحقيقها • وعاءة ما تقدم القيادة العليا للجهاز الاءارى الميزانية كاقتراح مع برامجها للعمل لفترة محددة ( هى سنة ) الى الهيئة التشريعية التى تناقش كلا من البرنامج والميزانية وبعد المناقشة واءخال التعديلات اللازمة واعتماد الميزانية يصبح اطارا ملزما للحكومة فى الجهاز الاءارى •

وفى الواقع لا تقدم الحكومة ميزانية واحدة — بل عدة ميزانيات تكون فى مجموعها الميزانية العامة للدولة • ويعكس ذلك التوسع والتنوع فى وظائف الجهاز الاءارى • ومن أهم أنواع تقسيمات الميزانيات :

١ — تقسيم الميزانية الى عاءية وغير عاءية ، حيث تكون العاءية هى ما تمول عن طريق الاءادات التقليدية وغير العاءية التى تواجه بها الدولة ظروف طارئة بوسائل تمويل استثنائية ( القروض العامة مثلا ) •

٢ — تقسيم الميزانية الى مستقلة وملحقة ، حيث تكون الميزانية المستقلة للوحدات التى ينص القانون على استقلالها المالى والاءارى ( وحدات القطاع العام ) أما الملحقة فهى ميزانيات وحدات ملحقة بالجهاز الاءارى أى تحتاج الى موارد ذلك الجهاز لسء العجز فى مواردنا ( ميزانية الهيئات الثقافية مثلا أو الجامعات الحكومية ) •

٣ — تقسيم الميزانية الى جارية ورأسمالية ، حيث تكون التفرقة هنا على أساس وسيلة التمويل — ففى مصر يكون تمويل الميزانية الجارية من حصيلة الاءادات الجارية بينما الاستثمارية تضم كافة الاءادات ذات الطابع اللارأسمالي (١) •

وتوجد مبادئ كثيرة تحكم هذا النشاط الهام للجهاز الاءارى ونلاحظ أن أهم هذه المبادئ ما يلى (٢) :

(١) يراجع د. رفعت المحجوب — مصدر سابق .  
(٢) د. حسن توفيق — مرجع سابق — د. محمد أحمد — مرجع سابق .

\* الشمول والعمومية ، أى أن الميزانية تشمل كافة الإيرادات والمصروفات ومن هنا يجب أن تكون تصوير دقيق للوضع وبحيث لا تتم أى عمليات مقاصة بين النفقات والإيرادات حتى لا يؤدي ذلك الى إخفاء الموقف المالى •

\* الدورية أو السنوية ، بمعنى أن تكون الميزانية لسنة كاملة كذلك اعتماد السلطة التشريعية لها • ويترتب على ذلك اعتبار السنة المالية اثني عشر شهرا والغاء ما تبقى من الاعتمادات دون صرف فى آخر كل سنة مالية ولا يرحل للسنة التالية الا فى الحالات الاستثنائية وبموجب القانون •

\* وحدة الميزانية ، ويقصد به ضرورة عرض الميزانية العامة فى بيان موحد يظهر فيه اجمالى النفقات واجمالى الإيرادات وحتى لا يؤدي تعدد الميزانيات الى اظهار تقديرات مبالغ فيها وغير دقيقة •

\* الشيوخ ، بمعنى عدم تخصيص ايراد معين لمواجهة انفاق معين حتى لا يؤدي ذلك الى اعاققة تشغيل بعض مرافق الدولة أو الى الاشراف فى الانفاق على بعض المرافق ، فجميع الإيرادات هى إيرادات عامة وجميع النفقات هى نفقات عامة •

### دورة الميزانية

تعكس دورة الميزانية كافة العمليات والاجراءات المتعلقة بتنظيم وظيفة الادارة المالية • ويمكن تقسيم تلك الدورة الى ثلاث مراحل هى :

\* اعداد المشروع •

\* مناقشته واعتماده •

\* تنفيذه •

### ١ - اعداد مشروع الميزانية :

يعد مشروع الميزانية وثيقة بالغة الأهمية بالنسبة للجهاز الادارى ، وللحكومة وللدولة بشكل عام •

ويقوم باعداد ذلك المشروع اما الحكومة أو الحكومة مع الهيئة التشريعية ( عن طريق اللجان المتخصصة ) •

• وفي مصر تختص الحكومة عن طريق وزارة المالية بوضع ذلك المشروع •  
ويتضح ذلك من عرض اختصاصات تلك الوزارة في مصر ، وهى :

١ — اعداد الميزانية العامة للدولة ايرادا ومصروفا ومراجعة ميزانيات الهيئات المستقلة واقرار الاعتمادات الاضافية أو التجاوزات بصفة نهائية أو مبدئية تمهيدا لعرض الامر على السلطات المختصة •

٢ — فحص واعداد تقديرات أبواب ايرادات الدولة وضبط واحكام تحصيلها •

٣ — اصدار التشريعات المالية فى شئون الحسابات والمشتريات والمخازن ومراقبة المصروفات المعتمدة فى أبواب الميزانية العامة والميزانيات المستقلة بواسطة المراقبين الماليين ومراقبى ومديرى ورؤساء الحسابات ووكلائهم فى الوزارات والمصالح والهيئات المستقلة •

٤ — اصدار التشريعات المتعلقة بشئون موظفى ومستخدمى الحكومة ومكافآتهم ومعاشاتهم •

٥ — دراسة الأوضاع المالية ورسم سياسة مالية عامة للجمهورية •

٦ — اقتراح فرض الضرائب والرسوم بأنواعها أو تعديلها أو الغائها واستصدار التشريعات اللازمة لذلك •

٧ — وضع التشريعات والتعاريف الجمركية •

٨ — توحيد حسابات الدين العام وادارة أمواله وتحديد التزامات الدولة الاجمالية والسنوية •

٩ - وضع خطة التمويل للمشروعات الانتاجية تبني على أساس دراسة أوضاع السوق المالية •

١٠ - وضع التشريعات الخاصة بالتقاعد والاشراف على صناديق التأمين والمعاشات الخاصة بالموظفين والمستخدمين •

١١ - اصدار القرارات واللوائح المنظمة للتشريعات والقوانين المالية •

١٢ - متابعة تنفيذ القوانين والقرارات المالية •

وقيام السلطة التنفيذية باعداد مشروع الميزانية لا يعنى انفراد وحدة ما بذلك العمل ، بل كانت منظمات الجهاز الادارى تشارك فيه • وعادة ما تتم هذه العملية بالتشاور الكامل والتعاون بين جهاز الميزانية ( الخزانة ، المالية ) من ناحية والوحدات المختلفة للجهاز الادارى فى الاخرى •

## ٢ - اعتماد مشروع الميزانية :

بعد الانتهاء من اعداد مشروع الميزانية تتقدم به الوزارة الى الهيئة التشريعية لدراسته ومناقشته ثم اعتماده • وعادة ما تقوم الهيئة التشريعية بتشكيل لجنة متخصصة من أعضائها لذلك الغرض وهذه اللجنة تنقسم بدورها الى عدة لجان فرعية تتناول كل منها أحد جوانب مشروع الميزانية •

وفى النظم السياسية المتقدمة تعد مناقشات تلك اللجان من أهم وأخطر أحداث الحياة البرلمانية والسياسية<sup>(١)</sup> •

ويكون اعتماد الميزانية بقانون ملزم للجهاز الادارى والحكومة بالطبع •

## ٣ - تنفيذ الميزانية :

بعد اعتماد الميزانية يجرى البدء فى تنفيذها تحت اشراف المنظمة المالية

(١) فى المملكة المتحدة تناقش مشروع الميزانية فى مجلس العموم فى أكثر من ثمان لجان رئيسية هامة - راجع :

Herman Finer : Governments of Greater Powers - N. Y., 1956.

( م ٩ - نظرية الادارة )

المسئولة في الجهاز الادارى ( الخزائنة / المالية ) - وعادة يكون تنفيذ الميزانية محكوما ببعض المبادئ الهامة والتي يمكن الاشارة الى بعضها :

\* يكون الصرف من الاعتماد بنسب تضمن تلافى التجاوزات ويكون الصرف على أساس نسب ( ربع سنوية ، شهرية ) .

\* عدم جواز نقل الاعتماد بالصرف من بند الى آخر في الميزانية الا بعد الحصول على الموافقة المالية ( جرى العرف أن تكون سلطة الموافقة لجهاز الخزائنة ) .

\* وحتى في حالة نقل الاعتمادات بالصرف من بند الى آخر فان هذا يخضع لشروط معينة .

\* تتم عملية الصرف الفعلى بعد التحقق من أن المبلغ المطلوب صرفه مدرج في الميزانية للغرض المحدد له الصرف وبعد التحقق من تحقيق ذلك الغرض .

#### ميزانيات البرامج والاداء

ان الجهاز الادارى في تطوره الكبير أصبح يتصرف في قدر ضخم من الموارد المالية مما أدى الى التفكير في ترشيد الادارة المالية وتطويرها بالصور التي تضمن التحقق من كفاءة الادارة العامة ماليا في استخدام تلك الموارد وقد ظهرت محاولات كثيرة لهذا الغرض من أهمها ما يعرف بميزانية البرامج والاداء<sup>(١)</sup> . وهي<sup>(٢)</sup> وسيلة عرض الاهداف والاغراض التي تبغى الادارة العامة تحقيقها بالاسلوب الذى يضمن امكان تقييم التنفيذ الفعلى » .

(١) يراجع في الترشيد المالى للادارة العامة للمؤلف :

ادارة التنمية والاصلاح الادارى - دار المعارف بمصر ١٩٨١ .

(٢) يراجع في دراسة تفصيلية عميقة ومتخصصة .

د . محمد سعيد أحمد - مرجع سابق - صفحات الباب الثالث عشر .

وتعرف موازنة البرامج والاداء في معناها الواسع بأنها الميزانية التي تهتم بالاعمال التي تنجزها الحكومة في صورة البرامج والانشطة المكونة لهذه البرامج =

ولتنفيذ ميزانية البرامج والآداء فان الادارة المالية تحدد البرامج أو الأنشطة المطلوب تنفيذها لتحقيق الأهداف المختلفة مع وضع نظام محاسبي يضمن امكان قياس التنفيذ الفعلى والتكلفة الحقيقية لهذه البرامج والأنشطة •

وترتبط ميزانية البرامج والآداء أوثق ارتباط لذلك بنظام التخطيط الاقتصادي — اذاً أن الخطة الاقتصادية تترجم السياسة العامة الى عدة مشروعات يظهر في كل منها مقارنة بين المدخلات والمخرجات أو التكلفة بالعائد أو المنفعة •

ويؤدى الأخذ بهذا الأسلوب الحديث الى امكان قيام الادارة بدراسة البدائل التى يمكن استخدامها لتحقيق غرض ما حتى تصل الى اختيار البديل المناسب على ضوء التحليل المالى للتكلفة / العائد (أو المنفعة) •

ويحتاج الأمر الى مطلبين أساسيين لتطوير الأخذ بذلك الأسلوب وهما<sup>(١)</sup> :

أولاً : الانتقال من الميزانية العامة من مرحلة التحليلات المالية البحتة الى مرحلة دراسة برامج النشاط كلها •

ثانياً : الانتقال بأساليب التقدير من مرحلة التحليل المالى الى التحليل الكمي أى على أساس المقومات الفنية الكمية للمستلزمات أو عدد ساعات العمل أو الانتاجية ما يؤدى الى التوصل الى معدلات نمطية لكافة أنواع الانفاق •

---

— اى أن موازنة البرامج والادارة تهتم بالعمل المنجز اكثر من اهتمامها بوسائل الانجاز •

يراجع سيد أحمد البواب : موازنة الاداء لخدمة الكفاءة فى الحكومة — كتيبات المنظمة العربية للعلوم الادارية رقم ١٩٧٠/٦٥ •  
(١) د. محمد سعيد أحمد — مرجع سابق •

وفي دراسات الادارة المحلية نجد أن ميزانية البرامج والآداء هي في الواقع ميزانيتين هما :

- \* ميزانية أداء (Performance Budget) وهي ميزانية الوحدة الصغيرة أو النشاط (activity) الذي تتكون من مجموعة منه البرامج (Programme)
- \* ميزانية برامج (Programme) وهي ميزانية عدة وحدات أو عدة أنشطة .

### تنظيم الادارة المالية

يوجد شكلين رئيسيين في تنظيم الادارة المالية في نظم الادارة العامة المقارنة وهما (١) :

أولاً : التنظيم المالى المتكامل ، حيث تتركز جميع المهام الخاصة بالادارة المالية للجهاز الادارى في وحدة واحدة . . . . . ومن أهم الدول التى تتبع ذلك المملكة المتحدة حيث تتركز الادارة المالية في وزارة الخزانة التى تعد المنظمة المسؤولة عن اعداد مشروع الميزانية والاشراف على تنفيذه — لذلك يعد منصب وزير الخزانة (Chancellor of the Exchequer) من أخطر المناصب الوزارية .

ويعمل مع وزارة الخزانة جهاز مراقبة ومراجعة الحسابات ويرأسه رئيس لا يمكن عزله الا بقرار من البرلمان ويختص بمراجعة حسابات الجهاز الادارى ويرفع تقاريره الى السلطة التشريعية .

ثانياً : التنظيم المالى غير المتكامل : حيث توزع وظائف الادارة المالية على عدة جهات مثل المتبع في الولايات المتحدة الامريكية حيث لا تتركز الوظائف المالية خوفاً من سوء استخدام السلطات المالية . ويقوم بالوظيفة

(١) راجع لدراسة تفصيلية عن ميزانية البرامج والآداء تقرير المؤتمر الدولى الثالث عشر للعلوم الادارية باريس ١٩٦٥ مجلة العلوم الادارية ديسمبر ١٩٦٧ .

المالية فى الولايات المتحدة عدة أجهزة منها مكتب الادارة والميزانية (Bureau of Management & Budget) ويختص بمعاونة الرئيس فى وضع تقديرات الميزانية وتطوير أساليب العمل الادارى • ومكتب المحاسبات ويختص بالمراجعة للحسابات وتقديم معاونته فى ذلك الشأن للحكومة وللسلطة التشريعية ( الكونجرس ) كما يوجد علاوة على هاتين الوحدتين وزارة الخزانة ومجلس للمستشارين الاقتصاديين لرئيس الجمهورية وصندوق للاحتياطى الاتحادى •

### الادارة المالية فى مصر

تقوم بالادارة المالية فى مصر عدة أجهزة على رأسها وزارة المالية ( الخزانة سابقا ) ويتبع وزارة المالية جميع المصالح الايرادية ( الضرائب والجمارك ) كما يعاون وزير المالية مجلس أعلى للتمويل والموارد المالية يختص بما يلى :

— دراسة الموارد التمويلية للموازنة العامة للدولة وطرق تحصيلها واقتراح الوسائل اللازمة لزيادة تلك الموارد ودعمها •

— دراسة وتحليل حجم المدخرات وتطور حجم الائتمان الذى يقدمه الجهاز المصرفى لوحدات القطاع العام ، وأثر ذلك على الموازنة العامة للدولة فضلا عن بحث الوسائل اللازمة لتدعيم المراكز المالية لوحدات القطاع العام •

— اقتراح حجم القروض المحلية والمساهمات الحكومية واعانات العجز الجارية التى تقدمها الدولة لقطاع الأعمال ودراسة سعر الفائدة للقروض والاعانات تمهيدا للعرض على الجهات المختصة •

— دراسة القروض الأجنبية التى يمكن استخدامها لتمويل الموازنة العامة للدولة وكذلك القروض التى يمكن أن تقدمها الدولة للدول الصديقة وعلاقة ذلك بالموازنة العامة للدولة •

— دراسة الربط بين الخطة التمويلية وخطة الاستثمار وأصدار التوصيات اللازمة في هذا الشأن للعرض على الجهات المختصة •

— دراسة المسائل المشتركة بين وزارتي الخزانة والاقتصاد والتجارة الخارجية والبنك المركزي فيما يتعلق بالتنظيم المالي والمحاسبي والتمويل واقتراح كل ما من شأنه تيسير العمل وحسن انتظامه •

— دراسة المركز المالي لصندوق الاستثمار على ضوء الاجراءات والقواعد التنفيذية المتبعة في شأنه •

— دراسة النظم الكفيلة بأحكام الرقابة المالية على الموارد والنفقات العامة سواء في القطاع الحكومي أو القطاع العام واقتراح كل ما من شأنه انتظامه تنفيذ الموازنة العامة والرقابة عليها •

— دراسة وبحث الموضوعات التي يرى وزير الخزانة عرضها على المجلس •

والى جانب وزارة الخزانة يعد الجهاز المركزي للمحاسبات الجهاز الرقابي وقد أنشئ ديوان المحاسبات بالقانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠ ، واستبدل اسمه باسم « الجهاز المركزي للمحاسبات » بالقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٦ الذى طور وعدل من اختصاصاته ، ويعتبر الجهاز هيئة مستقلة تتبع رئيس الجمهورية ، تستهدف أساسا تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة ، ومتابعة أداء الاجهزة التنفيذية لمسئولياتها الانتاجية فى الخدمات والاعمال •

ويمارس الجهاز المركزى للمحاسبات اختصاصاته بالنسبة للجهات الاتية :

- (أ) الوحدات التى يتألف منها الجهاز الادارى للدولة •
- (ب) الهيئات والمؤسسات العامة والشركات والمنشآت التابعة لها •

( ج ) أية جهة أخرى تقوم الدولة باعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها •

ويختص الجهاز بمراجعة الحسابات والمستندات والدفاتر والسجلات ، وبحث حالة المخازن ، ومراجعة الحساب الختامي ، ومراجعة تقارير مراقبي حسابات الشركات ، وفحص اللوائح على الوجه الذى سنتناوله بالتفصيل فى حينه عند معالجة موضوع الرقابة المالية • ويعين رئيس الجهاز ونائبه بقرار من رئيس الجمهورية ، ويكون لرئيس الجهاز سلطة الوزير بالنسبة الى العاملين فى الجهاز •

ويمكن اعتبار وزارة التخطيط — كذلك — من الأجهزة المعنية بالادارة المالية اذ تختص باجراء الدراسات اللازمة لاعداد مقترحات خطط التنمية طويلة المدى وتقسيمها الى مراحل تنفيذية فى المدى القصير ، وما تتطلبه من اتجاهات فى السياسة الاقتصادية والاجتماعية والمالية والنقدية ، واعداد الاطار المبدئى للخطة السنوية بصورته التوازنية ليكون أساسا لمناقشة الموازنة العامة للدولة وموازنة النقد الاجنبى وللمناقشة المسئولة عن التنفيذ عن مدى التزامها بتحقيق الأهداف الواردة فى الخطة ، ووضع مقترح الاطار النهائى للخطة السنوية بعد اقرار الموازنة العامة والموازنة النقدية •

كما تقوم الوزارة باعداد موازين السلع والخدمات بمصادرها واستخدامها • كذلك تختص باعداد الحسابات القومية وتحليل نتائجها بما يودى الى استخراج مؤشرات تبين الاتجاهات العامة للاقتصاد القومى ، واعداد تقرير سنوى للدخل القومى ، وتحليل موازنة الدولة بصورة تتفق مع ما تحتاجه الحسابات القومية من عناصر •

وأخيرا يمكن اعتبار المديرية المالية فى المحافظات آخر جهاز يعمل فى الادارة المالية بمصر — وقد تم تكوينها من سنة ١٩٦٩ وتكون تابعة لوزارة المالية وتختص هذه المديرية بالاشراف على تنفيذ القوانين واللوائح

والتعليمات المالية • وإدارة جميع وحدات المحافظة المالية تحت اشراف المحافظ • وللمديرية المالية على الأخص ما يلي (١) :

١ - فحص ومراجعة مشروعات ميزانيات المجالس المحلية واعداد مشروع ميزانية مجلس المحافظة ، وعرض ما ينتهى اليه رأيها فى المشروعات المذكورة على المحافظ ومجلس المحافظة ( المجلس التنفيذى حالياً ) وكذلك بحث كافة مشاكل التنفيذ •

٢ - الاشراف على جميع الوحدات الحسابية بالمحافظة وتوجيهها فى كافة الشئون المالية وأحكام الرقابة والاشراف على سلامة التنفيذ •

٣ - مراجعة وضبط وتجميع الحسابات الشهرية والدورية والختامية ومراقبة تنفيذ الميزانية خلال السنة مع جميع الوجوه •

٤ - اجراء عمليات حصر وتقدير الرسوم المحلية وتحصيل الايرادات الذاتية للمحافظة والمستحقات التى تقوم بتحصيلها جهات أخرى لحساب المحافظة وكذلك متابعة تحصيل الايرادات المركزية •

٥ - بحث ودراسة المسائل المتعلقة بالمشتريات وإدارة وحدات المخازن بدائرة المحافظة وفحص ومراجعة واعتماد محاضر الجرد السنوى وتنظيم الانتفاع بفائض كافة مخازن المحافظة •

٦ - التفتيش على جميع الشئون المالية والمخزنية لوحدات المحافظة واجراء البحوث المالية والتحقيقات وبحث الشكاوى والاشترك فى لجان فحص الاختلاس والسرقة والاهمال •

على أن تعرض ملاحظات واقتراحات التفتيش المالى على كل من المحافظ ووزير الخزانة •

(١) المادة الثالثة من القرار الجمهورى رقم ٢٢٨١ لسنة ١٩٦٩ •

# الفصل السابع

## الرقابة على الجهاز الادارى

### انواع الرقابة

تحتاج عمليات الجهاز الادارى الى التحقق المستمر من أنها تسيير بكفاءة وفعالية نحو تحقيق السياسات العامة والخطط القومية وفي اطار الميزانيات العامة المعتمدة - لذا يظهر نوعين من الرقابة على الجهاز الادارى :

النوع الأول : الرقابة الداخلية ، وهي التي تمارس ذاتيا داخل الجهاز الادارى للتأكد من كفاءة التنفيذ وهذا النشاط يتم خلال نظم الاتصالات ذاتها ومن خلال هيكل التنظيم والخطط والميزانيات • وهو وسيلة هامة تتمكن بواسطتها الادارة من ممارسة مسؤولياتها ذاتها •

وفي بعض الأحيان لا تعتمد الادارة فى ممارسة هذه العملية على النشاط الادارى العادى بل كثيرا ما تلجأ الى تكوين وحدات متخصصة تعاونها فى عملية الرقابة ، مثل وحدات المراقبة المالية أو وحدات التفقيش ( التى نص قانون الخدمة المدنية العربى على جواز تكوينها<sup>(1)</sup> ) وفى الواقع يظهر هذا المفهوم لعملية الرقابة المتخصصة اذا ما نظرنا الى الجهاز الادارى فى مجموعة كمنظمة واحدة • ففى هذه الحالة تكون مسؤوليات القيادة العليا فيه على درجة عالية من التعقيد والصعوبة وذلك لاتساع وتنوع المنظمات التى يضمها ذلك الجهاز • وتظهر حاجة هذه القيادة الى ايجاد وحدات متخصصة فى الرقابة تعاونها فى ممارسة مسؤولياتها الادارية •

وما ان تنشأ هذه الوحدات ، حتى تعتبر من وجهة نظر المنظمة الواحدة

(1) راجع فيها بعد •

داخل الجهاز الادارى من وحدات الرقابة الخارجية برغم أنها من وجهة نظر الجهاز الادارى فى مجموعة من وحدات الرقابة الداخلية •

ثانيا : الرقابة الخارجية ، وهى الوسائل التى يستخدمها النظام السياسى للتحقق من كفاءة منظمات الجهاز الادارى فى تحقيق السياسة العامة المرسومة له • وأصدق مثال لهذا النوع من الوسائل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية - كذلك الرقابة القضائية فى بعض النظم على الجهاز الادارى ( التصرفات الادارية وقانونيتها ) • ومنها كذلك رقابة التنظيم السياسى ( الحزب أو التجمع مثلا ) فى بعض النظم ومنها الدول الاشتراكية ، اذ تقوم هذه الترتيبات للتأكد من الالتزام السياسى والعقائدى للعمل الادارى •

### الرقابة المتخصصة

وقد جرى العرف الادارى على أن يستكمل نظام الرقابة بتكوين بعض الأجهزة الفنية المتخصصة فى عملية الرقابة من جوانبها الفنية المختلفة • وتقوم هذه الاجهزة بتقديم المعونة الى :

١ - جهات الادارة ذاتها على أساس أن وظيفة هامة من وظائف الرقابة هو استخدامها كأسلوب ادارى يعاون الادارة ويساعدها على رفع كفاءة التشغيل •

٢ - تقديم المشورة الى القيادة العليا للجهاز الادارى فى شكل معلومات وبيانات تجعل توجيهات هذه القيادة للجهاز الادارى تقوم على دعائم موضوعية •

٣ - وضع نتائج دراساتها وملاحظاتها تحت تصرف واهتمام أجهزة الرقابة السياسية أو الشعبية ( كالسلطة التشريعية ) حتى تسترشد بها فى تحقيق وظيفتها الرقابية على السلطة التنفيذية •

ومن هذه الأجهزة المتخصصة أجهزة التخطيط وأجهزة الخدمة المدنية المركزية وأجهزة الرقابة المالية والادارية... الخ • وقد جرى العرف في تنظيم هذه الاجهزة على أن تتبع رئاسيا القيادة العليا للجهاز الادارى ، فهي تعتبر لذلك منظمات متخصصة للجهاز الادارى وهذا تأكيد لمفهوم عملية الرقابة وقيامها في الأصل كنشاط ادارى ، كما أنه من غير المألوف اعطاء هذه المنظمات صلاحيات تنفيذية بل ان القاعدة هي اقتصر علاقاتها على السلطة الاستشارية ( وأحيانا الوظيفية ) على أساس أن المسؤولية النهائية عن العمل يجب أن تقع على عاتق المستويات الادارية ذاتها • وأن يقتصر عمل هذه الوحدات ( في مجالات الرقابة ) على تقديم المعونة والرأى للمستويات الادارية المسؤولة ، وهي التى تقرر الاجراء الواجب التنفيذ على ضوء ما تتبينه هذه الآراء من حقائق •

### العلاقات العامة

وقيام أجهزة الرقابة المتخصصة كذلك وسائل الرقابة الخارجية ، لا تغنى الرأى العام عن الالاحاح فى معرفة مستوى وأهداف العمل الادارى فى الجهاز الادارى • ويبرز هنا دور العلاقات العامة وارتباطها بمفهوم الرقابة • وللعلاقات العامة برغم ذلك الارتباط — تعريفها ونظامها المتخصص •

ويعرف الدكتور عبد الملك عودة العلاقات العامة بأنها « تقدير أهمية الرأى العام وتخطيط وتنظيم الجهود لتوضيح معالم السياسة العامة وحقيقة أهدافها للأفراد العاملين بالجهاز الادارى والجماهير التى تتعامل معها والمجتمع الذى تباشر نشاطها فيه بغرض ايجاد نوع من التفاهم المتبادل بينهم » (١) •

ويعرفها الدكتور حسن توفيق بأنها « ذلك النشاط الذى تقوم به الادارة للحصول على ثقة الجمهور وسبيلها فى ذلك تعريف الجمهور بما تعمله

(١) الدكتور عبد الملك عودة : الادارة العامة والسياسة — مرجع سابق —

• واهداده بالمعلومات المختلفة وشرحها له» (١) •

ويعرفها الدكتور بكر القباني بأنها « الصلات التي تقيمها الادارة العامة مع الرأى العام (Public opinion) بوسائل مختلفة بغية الحصول على تأييده ومعاونته وأرضائه (٢) » •

كما يأخذ الدكتور سليمان الطماوى بتعريف أحد الأساتذة القائل (٣) :

بأن العلاقات العامة هي « مجموع العلاقات الرئيسية والثانوية بين الادارة العامة والمواطنين وما يتخلل هذه العلاقات من مؤثرات وتفاعلات » •

وعلى ضوء التعاريف ، نرى أن العلاقات العامة هي وسيلة هامة من وسائل الاتصال بين الجهاز الادارى والرأى العام أى أنها أداة من أدوات الرقابة العامة •

ويرى أحد أساتذة الادارة فى تبيان أهمية العلاقات العامة ، أنها أى العلاقات العامة هي موضوع حياة المنظمة ذاتها — اذ أن المنظمة لا تستطيع أن تحيا دون التأييد الكافى من الرأى العام (٤) •

وتقع العلاقات العامة لذلك فى قلب الادارة العامة التى عليها أن تعيش بتأييد وتفهم وقبول الرأى العام • وتحقق العلاقات العامة ذلك عن طريق الأهداف الثلاثة التالية :

١ — أن تجعل جهاز الادارة العامة تحت أنظار الرأى العام •

٢ — أن تجعل أعضاء الخدمة المدنية على علم بالأهداف والسياسات العامة على ضوء تحقيق مصالح الجمهور •

(١) د . حسن توفيق : الادارة العامة — مرجع سابق — ١٤٨ •

(٢) د . بكر القباني : الادارة العامة — مرجع سابق — ص ٣٩٨ •

(٣) د . سليمان الطماوى : المرجع السابق — ص ١٩٢ •

Dimock & Dimock Op. cit., p. 329.

(٤)

٣ — أن تنمى احساس المواطن بحقوقه ومشاركته في تنفيذ الأهداف والسياسات العامة •

ويبدو من هذه الأهداف الثلاثة أن العلاقات العامة تبين حقيقة جوهرية وهي حاجة الادارة العامة الى أكبر قدر من المساندة من الرأى العام وقد أوضح هذه الحقيقة الاستاذ البريطانى برايان شابمان (B. Ghapman) عندما بين أن جانبا من فشل الادارة العامة يمكن أن يرجع الى جهل الرأى العام بما تقوم به (١) •

وفي تعاريف العلاقات العامة المتعددة يؤكد هذه الأهمية ذات الصبغة العامة لها • فمن أدق هذه التعاريف ، تعريف يقول كاتبه ان العلاقات العامة هي (٢) •

«... the Process where by an organization analyzes the needs and desires of all itereted Parties in order to conductitself more responsively toward them.

أى بما معناه أن العلاقات العامة هي العملية التى تحلل، بها المنظمة كافة رغبات كل الجماعات المرتبطة بها حتى تستطيع المنظمة أن تتصرف بأسلوبه أكثر استجابة وتفهما تجاه هذه الجماعات •

وهناك وسائل كثيرة تستطيع منظمات الجهاز الادارى استخدامها للقيام بوظائف العلاقات العامة على نحو فعال ، ومنها على سبيل المثال :

١ — نظام الشكاوى ، أى تخصيص صندوق أو مكتب لتلقى شكاوى المواطنين وآرائهم وعرضها على المسؤولين فى المنظمة والبت فيها •

٢ — الاستجابة الى ما تنشره الصحف ووسائل الاعلام الأخرى عن عمليات الجهاز الادارى ومحاولة الرد الموضوعى عليها •

B. Chapman : The Profession of Government, 1959. (١)

R. Harlow : Pudie Relatione in War and Peace, N. Y., 1947. (٢)

٣ — توصيل المعلومات اللازمة عن نشاط المنظمة وعملياتها الى وسائل الاعلام المتاحة •

٤ — نشر المعلومات الاحصائية بأسلوب مبسط — عن عمليات المنظمة وتوزيعها على المواطنين أو المهتمين بشئون المنظمة •

٥ — توعية العاملين في الجهاز الادارى بقيمة الرأى العام وبطبيعة العلاقة بين الجهاز الادارى والجمهور بشكل عام •

ولا يجب أن تؤدى الدعوة الى الاهتمام بالعلاقات العامة الى تبني فلسفة اعلامية تهدف الى السيطرة على عقول الرأى العام بواسطة الجهاز الادارى ، وتجعل هذه السيطرة وسيلة لتكوين ستار يفصل بين واقع العمل الحقيقى فى ذلك الجهاز من ناحية والرأى العام من الناحية الأخرى • ان العلاقات العامة يجب أن تكون من وسائل زيادة التقارب بين الجهتين : وخلق ثقة لدى الرأى العام فيما تقوم به منظمات الجهاز الادارى من نشاطات تؤدى الى تخفيف القيود الرقابية وتوجيهها وجهة موضوعية • بمعنى آخر • أن العلاقات العامة فى مفهومها العلمى ، تهدف الى تأكيد أهمية العلانية فى أعمال الجهاز الادارى • فالعلانية هى جزء أساسى من تأكيد خضوع الجهاز الادارى للرقابة العامة •

ولكن — يجب ملاحظة — أن نظام الرقابة لا بد أن ينبع من القاعدة التى يقوم عليها النظام الادارى ، أى أنه يمثل حلقة هامة فى تأكيد الوظيفة الاجتماعية للجهاز الادارى • وعلى هذا النحو فقط يتضح معنى كفاءة النظام الرقابى •

### تصميم نظام للرقابة

وغياب نظام كفاء للرقابة يساوى — فى اعتقادنا — وجود نظام غير صالح للرقابة ويساوى فى النهاية فشل النظام الادارى ، والتعرض لأخطار البيروقراطية •

والملاحظ أن نظام الرقابة يجب أن يرتبط بفهم الوظيفة الاجتماعية للجهاز الادارى عند تقرير أنسب أساليب الرقابة •

فنظام الرقابة ، بكونه الهيكل الأساسى الذى تستند اليه العمليات الادارية لا يمكن نقل أساليبه من نظم ادارية أخرى بغض النظر عن الاحتياجات — ومن ثم الغايات — الحقيقية للنظام موضوع الدراسة •

فقد تكون الرقابة التى تمارسها السلطة التشريعية فى دولة ديمقراطية — متمشية مع فلسفة ذلك النظام وعقيدته الحاكمة من ضرورة اخضاع تصرفات السلطة التنفيذية للرقابة التشريعية حفظا للمصالح الخاصة • وقد تكون رقابة الحزب الواحد — فى دولة اشتراكية — ملائمة لعقيدة ذلك النظام من ضرورة « تسبيس » الجهاز الادارى • الا أن هناك فارقا كبيرا بين أساليب الرقابة وغايات الرقابة •

فأساليب الرقابة تقدم العديد منها دراسات الادارة والمحاسبة والاقتصاد والقانون ، وهى متاحة لجميع الدول • ولكن هذه الأساليب يجب أن تستند الى مفهوم اجتماعى واضح يترتب على تحديده انتقاء أنسب هذه الأساليب • هناك ذا قضيتين هامتين يتعلقان بمفهوم الرقابة قضية الغايات وقضية الوسائل •

أما المقصود بغايات نظام الرقابة فهى أن يكون هناك دليل واضح أو متفق عليه — سياسيا — لكى يعمل بمقتضاه الجهاز الادارى • فالجهاز الادارى يجب أن يستمر دائما فى تمثيل وظيفة اجتماعية واضحة المعالم فى ارتباطها بالنظام السياسى • وهذا يستلزم وجود الأجهزة المتخصصة الكفيلة بالتحقق من بعض الامور التى منها :

١ — أن عمليات الجهاز الادارى تتمشى مع فلسفة النظام السياسى •

٢ — أن عمليات الجهاز الادارى هى عمليات يمكن السيطرة عليها فى

كافة الاوقات لمصلحة هذا النظام •

٣ - أن منطق هذه العمليات هو منطق مقبول من غالبية المواطنين بحيث لا توجد عمليات ادارية غير مرغوب فيها بشكل مطلق •

ومن الناحية العملية ، يعنى ذلك أن النظام الادارى لا يتعاشى بكفاءة الا فى ظل نظام سياسى ناضج ، وأنه فى غياب ذلك النضج السياسى ، يمكن جدا أن يتحول الجهاز الادارى الى جهاز « بيروقراطى » يصعب السيطرة عليه وتوجيهه وفق خطوط محددة •

أما من الناحية النظرية فان ذلك يعنى أن الجهاز الادارى يحتاج الى العمل فى اطار عقائدى واضح - بغض النظر عن درجة مرونته أو تحكمه - أى أن الجهاز الادارى يجب أن يعرف « لماذا » يعمل ؟ ولصحة من يحقق أهدافه ؟

وهناك خطر كبير على الدول النامية بالذات من أن تجد أن جميع عمليات الادارة العامة فيها تهدف الى خدمة مصلحة اجتماعية « بيروقراطية » للجهاز الادارى ، أو على أقل تقدير مصلحة اجتماعية غير واضحة تحت شعار من « البراجماتية » المبالغ فيها •

ويقل هذا الخطر مع وضوح دليل العمل ، ومع ارتباط ذلك الدليل بمصالح اجتماعية عريضة ومع وجود النظام السياسى القادر على تصور كل من الدليل والمصالح العريضة •

وفى حالة توضيح مفهوم الرقابة ، يمكن الاستطراد فى بناء النظام الرقابى المتكامل ، وذلك باختيار الأساليب الادارية والمحاسبية والاقتصادية والقانونية الكفيلة بالافادة من الرقابة ووضعها كأداة فعالة فى خدمة النظام الادارى •

وليست هناك فائدة كبيرة من وجود أساليب الرقابة التى لا تنبع من وضوح فى الغايات •

هناك أساليب كثيرة متعددة للرقابة على الجهاز الإداري • وهذه الأساليب يمكن أن تستخدم اما لخدمة عملية الادارة أى فى نطاق مفهوم الرقابة الداخلية - واما أن تستخدم لخدمة الرقابة الخارجية - وبالطبع يمكن أن تستخدم كذلك لخدمة الرقابة المتخصصة •

ويوضح لنا ( الشكل التالى رقم ٩ ) هذا المعنى •

الرقابة	الادارة	الاقتصاد	الحاسب	النوع
أنواع الرقابة				
رقابة داخلية				
رقابة خارجية				
رقابة متخصصة				

( شكل ٩ ) أساليب الرقابة وأنواعها

ويتضح لنا من الشكل السابق أن العلوم الادارية والمحاسبية والاقتصادية والقانونية<sup>(١)</sup> تقدم أساليب علمية متعددة يصح استخدامها فى أنواع الرقابة المختلفة وذلك بشرط أن يتوفر الدليل أو الغايات الواضحة لنظام الرقابة التى تجعل من الممكن الافادة من اختيار أنسب أساليب الرقابة •

وعلى سبيل المثال ، نرى الأساليب الادارية فى الرقابة ، تنبع من ذات العمليات الادارية - أى من الكفاءة فى بناء التنظيم وفى التخطيط والتوجيه • الخ •

كما تقوم الأساليب المحاسبية والاقتصادية فى الرقابة من القدرة على

(١) والهندسية والرياضية ... الخ •

قياس الأداء ماديا ومن ثم تحديد مسئولية الفرد والوحدة عن الاعمال  
ونفائجها •

ويحتاج ذلك الى بعض الترتيبات الهامة التي منها :

١ - تحديد الفروع والاقسام التي يمكن تجميعها واقامة مراكز تكلفة  
بالنسبة لها •

٢ - تكوين مستويات أداء لمثل هذه المراكز •

٣ - كلما كان من الممكن - ماليا أو كميا - قياس الأداء ، يجب تحديد  
مسئولية الافراد على هذا الاساس اعتمادا على البيانات الاحصائية وميزانيات  
الأداء •

٤ - بالنسبة للأعمال الادارية التي يصعب قياسها ماليا أو كميا ، فانه  
من المستحيل استخدام الأساليب السابقة - ولكن هذا لا يعنى أنها تصبح  
أعمالا غير خاضعة للرقابة أو أن من يعمل فيها هو موظف بلا رقيب • ان معظم  
هذه الاعمال ينطبق عليها مفهوم الادارة بالأهداف المتحققة - أى أن الأداء  
يمكن الحكم عليه بمدى موضوعية وكفاءة المتحقق •

ويحتاج ذلك الى وعى ادارى من نوع خاص ، يتم وفقا له تحديد  
الأولويات بواسطة الرؤساء مع اعطاء المرؤوسين أكبر قدر ممكن من حرية  
التصرف مع الحكم على المرؤوسين بقدر كفاءة ما يحققوه من أهداف •

وبالطبع يحتاج عرض هذه الأساليب الى المزيد من الدراسة  
المتخصصة<sup>(١)</sup> • ولكنها شيئا ضروريا لكفاءة العمل فى الجهاز الادارى ويبدو  
لنا أن هناك بعض العقبات الادارية التي يمكن أن تعترض أى محاولة جديدة  
لتطبيق هذه الأساليب • ومن أهم هذه العقبات أن العملية الادارية الواحدة

(١) وهو ما تتيحه الآن دراسات الاقتصاد والمحاسبة فى خدمة الادارة :  
Management by Objectives.

في الجهاز الادارى عادة تثير اهتمام « مصالح » ادارات متعددة في الوزارة  
المواحدة أو اهتمام و « مصالح » عدة وزارات • ويصعب لذلك تحديد  
المسئولية عن العملية الواحدة ووضع معايير موضوعية لقياس الأداء •

والجانب الآخر لهذه المشكلة ، هو « رحلة الصعود الى أعلى » التي  
تقطعها العملية الواحدة في هيكل التنظيم • وعلى كل مستوى يضاف اليها  
« تعليق » أو « رأى » أو « توقيع » — وتصل العملية الواحدة في النهاية  
الى مستوى أعلى في التنظيم لا علاقة له حقيقة لأخذ التوقيع أو التأييد  
النهائى •

ولكن هذه الصعاب لا يجب أن تقف حائلا أمام الاستفادة من هذه  
الأساليب العملية في ترشيد العملية الادارية في الجهاز الادارى •

أما الأساليب القانونية ، فنضع وسائل فعالة للتحقق من (١) :

١ — قانونية التصرف الادارى ، أى تحديد حقوق المواطن في المجتمع  
وفي مواجهة السلطة الادارية • وهناك نظم قانونية عديدة تكفل هذا الحق ،  
منه نظام مجلس الدولة الفرنسى — أو نظام هيئات التحكيم الأنجلوسكسونى •  
٢ — المساواة في المعاملة بين كافة المواطنين عن طريق نظام المتفتيش  
والتظلم •

٣ — العدالة في معاملة موظفى الدولة ، عن طريق نظم التوظيف وتوفير  
العلانية لثئون الموظفين والحماية القانونية لحقوق الموظفين •

٤ — الوقاية لكفالة الأمانة ، عن طريق نظم قانونية للمحاسبة والرقابة  
على الاوراق ذات القيمة المالية وتحسين الاجراءات والمراجعة الداخلية •

(١) تنظيم الادارة الحكومية في جمهورية مصر العربية — تقرير مقدم الى  
اللجنة المركزية لتنظيم الادارة الحكومية من لوثر جوليك وجيمس بولوك —  
القاهرة ١٩٦٢ — صفحات من ١٦٠ •

والأساليب الرقابية المتعددة – تؤكد مرة أخرى – أنها يجب أن تكون دائما في خدمة الغايات النهائية للجهاز الادارى وأن يكون اختيارها بالقدر اللازم لهذه الغايات •

والملاحظ أن مشكلة الرقابة – في الدول النامية بالذات – هي مشكلة المبالغة في الرقابة نتيجة الفشل في اختيار الأساليب الملائمة ، وذلك بدوره نتيجة العجز عن تحديد غايات الجهاز الادارى ومن ثم غايات نظام الرقابة أو بمعنى آخر أن مشكلة الرقابة في الدول النامية كثيرا ما تكون مشكلة سياسية أكثر منها مشكلة ادارية أو فنية – فليس هناك أية صعوبة – في اعتقادنا – في اختيار وسائل الرقابة – ولكن توجد كل الصعوبات في استخدام هذه الوسائل بكفاءة جدية وفي اعلان نتائج تطبيقاتها وذلك لخدمة النظام الادارى •

بمعنى آخر أن قضية الرقابة الحقيقية ، هي قضية احساس القائمين بالعمل الادارى بحيوية وفاعلية العمل السياسى في الدولة •