

الباب الرابع

منظمات الجهاز الادارى

يمتد نشاط السياسة العامة ليشمل كافة قطاعات العمل فى المجتمع – ويحتاج الامر الى قيام العديد من المنظمات العامة لتنفيذ هذه السياسة العامة – ويمكن دراسة هذه المنظمات فى ثلاث مجموعات رئيسية ...

- * المصلحة الحكومية ..
- * المؤسسة العامة ..
- * الوحدات المحلية ..

الفصل الحادى عشر

المصلحة الحكومية

منظمات الجهاز الادارى

يحتاج تنفيذ السياسة العامة الى قيام العديد من المنظمات الادارية ذات الكفاءة العالية •

والمنظمات الحكومية بشكل عام لها صفات خاصة تميزها عن باقى أنواع المنظمات ، فهذه المنظمات ترتبط بشكل قوى ومباشر بالسياسة العامة ، ومن ثم بمجموعة بالغة التعقيد من المصالح والضغوط والمؤسسات السياسية وهذا يخلق أمام ادارتها وضعية خاصة^(١) •

وتخلق هذه الوضعية الخاصة اعتبارات خاصة فى أسلوب التنظيم الذى يصلح لها • أول هذه الاعتبارات ، هى ما يتعلق بقوة هذه المنظمات ، فهذه المنظمات غالبا ما يصبح لها قوة كبيرة فى المجتمع نتيجة اتساع ونمو السياسة العامة فى كافة أنواع النظم والتي تؤدى الى النمو الهائل فى الجهاز الادارى كما أشرنا من قبل • ومن الامثلة التقليدية على ذلك قوة المنظمات العسكرية وهى شىء ضرورى فى كل دولة — والذى أدى مع ذلك فى كثير من الدول النامية الى عدد كبير من الانقلابات العسكرية خصوصا فى أمريكا اللاتينية ، ويلاحظ البعض أن السيطرة على المنظمة العسكرية فى دولة من الدول يتوقف على عوامل كثيرة من أهمها التكوين الاجتماعى للقيادة العسكرية^(٢) ففى أمريكا اللاتينية ثبت أن كثرة الانقلابات العسكرية تعود الى التكوين الارستقراطى المحافظ للقادة العسكريين الذين لا يؤيدون سيطرة القوى المدنية الشعبية على السياسة العامة^(٣) •

P. Blau : Formal Organization, op. cit., p. 545. (١)

M. Janowitz : The Professional Soldier Lon. 1950, pp. 89-4 & 236-241. (٢)

Ibid., P. 253. (٣)

ان هذه الظاهرة يمكن أن تنطبق على منظمات الجهاز الادارى المدنية • وهذا يمكن أن يتم في أشكال متعددة • من هذه الاشكال على سبيل المثال ، ما أشار اليه المفكر هارولد لاسكى عندما أشار الى البيروقراطية في أحد معانيها السيئة عندما يسيطر على الجهاز الادارى أساليب عمل وقيادات قوية تجعل من الصعب على الرأى العام - وحتى على المتخصصين - الولوج الى الجهاز الادارى وفرض الرقابة عليه^(١) • كما يمكن أن يتحقق ذلك عندما يكون نظام الحكم أضعف من النظام الادارى • وهنا يصبح لمنظمة الجهاز الادارى من القوة والنفوذ الحد الذى يجعل من الصعب فرض الرقابة الواجبة عليها من قبل المؤسسات السياسية العامة ويصبح الجهاز المفروض فيه خدمة الجمهور جهازا يسود ويحكم الجمهور •

ان القوة السياسية فى منظمة الجهاز الادارى وان كانت ظاهرة يمكن أن تصيب كافة أنواع المنظمات الاخرى ، الا أن الرأى أن هذه القوة فى حالة المنظمة العامة هى خطر يتهدد النظام السياسى •

ويبدو لنا أن هناك علاقة عكسية بين قوة مؤسسات النظام السياسى من ناحية وقوة المنظمة العامة من الناحية الاخرى ، اذ كلما ازدادت قوة النظام السياسى كلما أمكن السيطرة على الجهاز الادارى ، واستخدامه بكفاءة كجهاز خدمة للسياسة العامة بينما كلما ضعف النظام السياسى كلما أصبح الجهاز الادارى جهازا قويا له دور كبير فى وضع السياسة العامة وفى تنفيذها وفى تقييم ذلك التنفيذ^(٢) •

وأخطر نتائج هذه القوة للبيروقراطية هو تبلور مصلحة ذاتية لها تفوق أو تنافس المصلحة الوطنية التى تعبر عنها السياسة العامة ومؤسسات الحكم •

(١) دائرة معارف العلوم الاجتماعية - المجلد الثالث (راجع الفصل الثالث فى بيروقراطية الجهاز الادارى) .
(٢) يراجع فى ذلك (البيروقراطية فى مصر) للدكتور أحمد رشيد ملحق الاهرام الاقتصادى ١٥ أبريل ١٩٧٠ . كذلك ادارة التنمية (دار المعارف) ١٩٨١ .

وهناك مصادر أخرى لقوة البيروقراطية — علاوة — على ضعف مؤسسات النظام السياسى — من هذه المصادر ما يلى^(١) :

✽ سلطة وتأثير البيروقراطية فى تحديد أولويات توجيه الموارد القومية النادرة ، يعطى لها قوة حقيقية على المجتمع •

✽ خبرة ومهارة أعضاء البيروقراطية يجعلهم — خصوصا فى الدول النامية — جماعة ضغط وتأثير قوية على الرأى العام وعلى القيادات الحاكمة •

✽ الاحتكار الشرعى لادارات ووسائل استخدام القوة فى المجتمع تجعل البيروقراطية مؤسسة لها هيبتها ولها تأثيرها الكبير فى المجتمع •

✽ القرب من القيادات الحاكمة وارتباط قيادات البيروقراطية بالقيادات الاجتماعية يجعلها مؤسسة تأثير كبرى •

✽ السيطرة على معلومات عليا واستراتيجية أو على الأقل معرفة مصادر وفحوى هذه المعلومات — يعطى للبيروقراطية وزنا مؤثرا كبيرا •

كما أن الجهاز الادارى وان ضم العديد من المنظمات ذات الاهداف المتباينة ، الا أن الحاجة تظهر بدرجات متفاوتة — لتوحيد التنظيم واللوائح والاساليب بين هذه المنظمات المتعددة ، رغم ما فى ذلك من تعارض مع قواعد الادارة • ويبدو ذلك ناتج طبيعى لضغوط تنتم فى داخل الجهاز الادارى تؤيد الاتجاه الى تحقيق ذلك التوحيد فى المعاملة بين كافة المنظمات العاملة فيه •

ومن المشاكل المألوفة التى يجب معالجتها بأسلوب ادارى دقيق فى منظمة الجهاز الادارى ، مشكلة الالتزامات العامة للمنظمة تجاه العاملين فيها وهو التزام لا نجده فى المنظمات الاخرى : فالعاملين فى الجهاز

J. La Polombara (ed.) : Bureaucracy & Political Development-Princeten., 1963.

S. M. Lipset : Agrarion Socialisim - N. Y. 1968.

الادارى — ينتظرون الكثير من خدمتهم فيه ، وهذا يفرض على ذلك الجهاز التزامات غير موجودة في منظمات الاعمال مثلا ، وينبع ذلك من اعتبار الموظف أنه مواطن في نفس الوقت على الدولة تجاهه التزامات لا يمكن الزام منظمة أهلية بها جميعا تجاه العاملين فيها ، وهذا يعطى للعاملين في منظمة الجهاز الادارى من الضمانات والحقوق ما قد لا يكون هناك حاجة له في المنظمات الاهلية •

لكل هذه السمات المميزة لمنظمات الجهاز الادارى فان عمليات تكوينها وتنظيمها واعداد تنظيمها لابد وأن تكون من القرارات الهامة لاي حكومة والتي لا تترك للخبراء والفنيين فقط بل يكون في تصميم تلك القرارات جانب سياسى هام لا يمكن اغفال أهميته •

والتساؤل الرئيسى في ذلك الشأن هو عن التقسيم القطاعى للجهاز الادارى أى عدد القطاعات الرئيسية التى يتكون منها ذلك الجهاز — والملاحظ أنه في كافة النظم السياسية المعاصرة تنقسم المنظمات العامة الى ثلاثة أنواع هى :

- ١ — المصلحة الحكومية •
- ٢ — المؤسسة العامة •
- ٣ — المنظمات (الوحدات) المحلية •

وسنلاحظ أن كل نوع من هذه الانواع يمثل نمطا تنظيميا محددًا في الجهاز الادارى • كما أن كلا منها يمثل مرحلة أساسية من مراحل تطور الادارة العامة • نبدأ في هذا الفصل بدراسة أولى أنواع منظمات الجهاز الادارى وهو منظمة المصلحة الحكومية (Government Department)

الأساليب المستخدمة

١ — أسلوب التكوين تبعا للغرض ، أى تكوين مصالح حكومية تبعا للاغراض المختلفة للجهاز الادارى ، فتوضع الانشطة التى غرضها نشر

التعليم في مصلحة (وزارة) واحدة • والتي غرضها التنمية الاقتصادية في،
وزارة واحدة ••• وهكذا •

٢ - أسلوب التكوين تبعا للعملية ، أى تكوين مصالح حكومية تبعا
للمعاملات المختلفة التى تتم فى الجهاز الادارى • فتوضع الانشطة التى تقوم
بعمليات الشراء للحكومة فى مصلحة (وزارة) واحدة ، والانشطة التى تقوم
بعمليات الحسابات والميزانية فى مصلحة (وزارة) واحدة ••• وهكذا •

٣ - أسلوب التكوين تبعا للمنطقة ، أى تكوين مصالح حكومية تبعا
للمناطق المختلفة التى يتم نشاط الجهاز الادارى فيها فتوضع الانشطة التى
تتم فى منطقة (س) فى ادارة واحدة ••• وأنشطة منطقة (ص) فى ادارة
أخرى وهكذا •

٤ - أسلوب التكوين تبعا للوظيفة ، أى تكوين مصالح حكومية تبعا
للموظائف التى يقوم بها الجهاز الادارى • فتوضع الانشطة التى تقوم بالتعيين
والتدريب فى مصلحة (وزارة) واحدة والانشطة التى تقوم بخدمات النقل
فى مصلحة (وزارة) واحدة ••• وهكذا •

والملاحظ أن تكوين المصلحة الحكومية - بل أى منظمة للجهاز الادارى
لا يتم من الناحية العملية بهذه البساطة النظرية • فمؤسسات الجهاز الادارى
لا تتكون باختيار واحد من الاساليب السابقة • ولكنها تتكون فى الواقع من
تركيب متشابك من كل هذه الاساليب • وان وظيفة التقسيم السابق هى
أنه يوضح لنا الى درجة ما الصفات الاساسية للمنظمة ، ولكنه لا يوضح
صفات الواحدة • أن التكوين العملى لتنظيم المصلحة الحكومية فى الجهاز
الادارى يعبر عن نماذج بين هذه الاساليب •

فتنظيم وزارة التربية والتعليم فى مصر مثلا ، يعطينا تنظيما يجمع أكثر
من أسلوب من الاساليب السابقة وذلك على النحو التالى :

(أ) فهو أولا يقوم على أسلوب التكوين تبعا للغرض ، حيث ان
الوزارة تجمع كافة الانشطة التى غرضها نشر التعليم وادارته •

(ب) وهو ثانيا ، يقوم على أسلوب التكوين تبعا للعملية ، حيث ان معظم الانشطة التى تدير وتعنى بالتدريس (المدارس – المعاهد – البحوث التربوية ... الخ) تضمنها الوزارة المذكورة •

(ج) وهو ثالثا يقوم على أسلوب التكوين تبعا للمنطقة ، حيث نجد مناطق تعليمية أو مديريات تعليمية – تضم أنشطة التعليم فى المنطقة الواحدة تحت ادارة واحدة تنبع جميعها فى النهاية من تنظيم الوزارة المذكورة •

ويستطيع القارىء ، أن يصور نفس التركيب بالنسبة لكافة أنواع المنظمات المصلحية الاخرى • وهناك فى الواقع عدة عوامل رئيسية تؤخذ فى الاعتبار الاعتبار عند تكوين المصلحة الحكومية أو أى منظمة فى الجهاز ومن هذه العوامل :

- ١ – ابراز فلسفات وغايات السياسة العامة للدولة •
- ٢ – الافادة من المزايا التى تعود من تطبيق مبدأ التخصص •
- ٣ – تحقيق تنظيم يخلق امكانيات ميسرة للرقابة السياسة •
- ٤ – تحقيق تنظيم يعاون فى تحقيق التنسيق الفعال بين المصالح والقطاعات المختلفة •
- ٥ – الاهتمام بالانشطة الحيوية للسياسة العامة التى تهتم الحكومة بها وابرار أهميتها فى التنظيم المتبع •
- ٦ – تأكيد المصالح الاقليمية المختلفة والتعبير عنها بكفاءة فى التنظيم المتبع •
- ٧ – تخفيض التكاليف الادارية كلما كان ذلك ممكنا •

هيكل المصلحة الحكومية

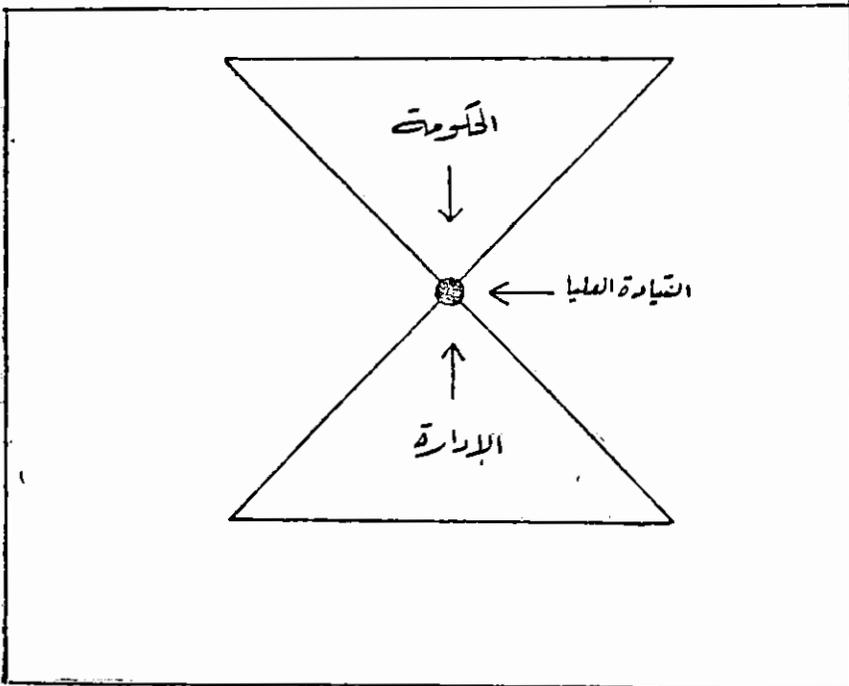
ان السياسة العامة التى يقوم الجهاز الادارى بتنفيذها تقوم بالدور

الرئيسي في تحقيقها المصلحة الحكومية اذ أنها أكثر منظمات الجهاز الادارى. التصاقا بالحكومة وبالسياسة العامة كما أنها أقدم منظمات الجهاز الادارى وأكثرها تمسكا بالرسومية العامة ، وعادة ما تتكون المصلحة الحكومية من ثلاثة مستويات تعكس تلك الاهمية السياسية لذلك النوع الاول من التنظيمات وهى :

١ - القيادة العليا :

يمثلها الوزير (وأحيانا نائب الوزير أو سكرتيره البرلمانى) وهو الرئيس الاعلى للوزارة ونلاحظ أن قيادة الوزارة هى قيادة (سياسية ، ادارية) فى وقت واحد فالوزير عادة ما يكون عضوا فى الحكومة (مجلس الوزراء) يتلقى من الحكومة التفويض الكافى للإشراف على الفرع أو القطاع أو الاهداف العامة بوزارته وذلك بوحى من السياسة الحاكمة •

ويمكن أن نشبه ذلك فى الشكل التالى رقم ١٥ ويبدو لنا من الشكل أن



(شكل ١٥) القيادة العليا فى الجهاز الادارى
(سياسية ادارية)

القيادة العليا تدين بالولاء للتنظيم السياسى الحاكم ويتم الاختيار بأساليب متعددة تبعا لنوع النظام السياسى • ولكن تكون القيادة هنا فى النهاية مسئولة أمام القاعدة (لاحظ شكل الهرم السياسى المطلوب) • كما أن هذه القيادة العليا لا تعد لذلك جزءا من الخدمة المدنية (Civil Service) بل هى جزءا من التنظيم السياسى الحاكم ، ولكنها تقود الوزارة أو المصلحة اداريا لذا كثيرا ما يتعاون مع الوزير جهاز ادارى غنى كبير يستطيع القيام بأعبائه الواسعة فى مجال السياسة العامة (المصلحة العامة) فى الوزارة وفى مجال القيادة الادارية للوزارة •

وفى الدول التى تأخذ ينظم الاحزاب يكثر تكوين وظيفة « الوكيل الدائم » للوزارة ضمانا لاستقرار القيادة الادارية للوزارة فى حالة تغيير الوزير •

أما فى الدول التى تفتقر الى وجود التنظيمات السياسية المتطورة ، فان الوزراء عادة ما يستعينون بجهاز فنى خاص ضخم يعاونهم فى قيادة الوزارة وتوجيه العمل فيها •

٢ — الادارة العليا :

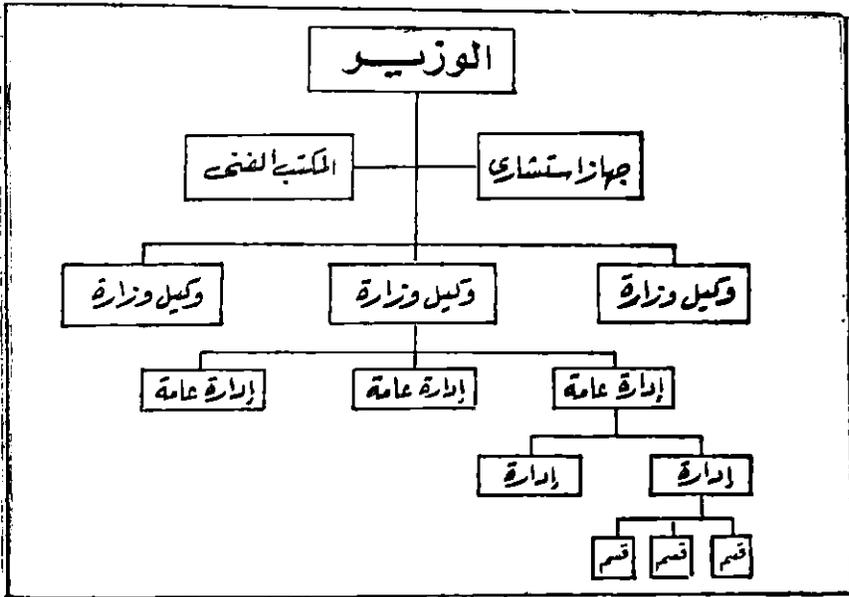
ويعاون القيادة العليا فى ادارة الوزارة — جهاز الخدمة المدنية ويمكن أن نقسم ذلك الجهاز الى مستوى الادارة العليا والى باقى أعضاء الهيئة الادارية •

وتعتبر الادارة العليا — القيادة الادارية المعاونة للوزراء وهى جزء من الهيكل الوظيفى والادارى للخدمة المدنية • وترتبط الادارة العليا بالخدمة ارتباطا وثيقا اذ أنها تصل الى هذا المستوى من خلال التدرج فى الخدمة وعن طريق اكتساب المهارة والخبرة الادارية فتدين بولائها للمهنة (Profession) لا للتنظيم السياسى بل ان هذا المعنى يؤكد عليه فى بعض النظم بالتأكيد القانونى على حياد الادارة العليا •

وفى مصر تتمثل الادارة العليا فى وكلاء الوزارة ورؤساء المصالح

والمديرين العموميين وهم الحلقة التي تصل بين القيادة العليا ذات الصفة السياسية من ناحية والهيئة الادارية من الناحية الاخرى • ورغم أن الادارة العليا تمثل الهيئة الادارية الا أنها تضم « كادرا اداريا » ذا صفة خاصة ، يتم التعبير عنها في مصر بالدرجة الممتازة (١) •

وعادة ما تضم الوزارة الواحدة أكثر من وكيل واحد كما هو الحال في معظم النظم الادارية ، اذ تنقسم الوزارة الى عدة قطاعات أو فروع أو وكالات يرأس كل منها وكيل وزارة ويتكون القطاع أو الفرع أو الوكالة من عدة ادارات عامة وهكذا كما يظهر من الشكل التالي رقم (١٥) •



(شكل ١٦) : تنظيم تقليدي للوزارة

وقد يميز أحد هؤلاء الوكلاء ويصبح المدير الاعلى بعد الوزير كما هو الحال في المملكة المتحدة مثلا •

(١) تمثل هذه الفئة في نظام الخدمة المدنية العربي بثلاث وظائف ، بيانها كالآتي :
الفئة الممتازة وكيل الوزارة الفئة الاولى

٣ - الهيئة الادارية :

وتتضم مجموع أعضاء الخدمة المدنية أو « الكادر * » الذكن يقومون بالواجبات الاساسية فى الجهاز الادارى تحت الاشراف المباشر للادارة العليا وتنقسم الخدمة المدنية الى تقسيمات فرعية تبعا للنظام المعمول به .

الاهداف العامة

ويتميز تنظيم المصلحة الحكومية الواحدة بأنه ينتج نظاما اداريا لا يمكن قياس نتائج أعمالها على حدة لارتباط هذه النتائج بنشاط المصالح الاخرى فى الجهاز الادارى والسياسة العامة الموضوعة للجهاز الادارى فالوزارة وان كان لها هدف أو أهداف محددة الا أن تحقيق هذه الاهداف يشبع مصلحة عامة ترتبط بها ارتباطا وثيقا ومن هنا يصح النظر الى المصلحة الواحدة على أساس أنها تشبه ادارة فى منظمة كبرى هى الجهاز الادارى . ولذا نرى نظام الادارة فى المصلحة الحكومية نظاما يرتبط بمدى نجاح الحكومة ككل فى تحقيق الاهداف العامة أكثر من تركيزه على قياس نتائج الاعمال فى الوحدة الواحدة وتظهر قاعدة الاهداف العامة فى الاركان التالية :

١ - المصلحة الحكومية تقوم على تحقيق مصلحة عامة . وهى لذلك تنظم بقانون أو تشريع يحدد الاهداف التى يجب أن تسعى الى تحقيقها والغرض الاصلى من انشائها ولا يجوز الغاؤها أو دمجها الا بتشريع آخر ولا يسمح للمصلحة الواحدة بتكوين مصلحة ذاتية أو مصلحة خاصة .

٢ - المصلحة الحكومية لا تتمتع باستقلال ادارى يميز المصلحة الواحدة فى الجهاز الادارى عن باقى المصالح الحكومية فى نفس الجهاز . وبهذا تخضع المصالح جميعها لقواعد عامة واحدة تنبع كلها من قوانين وتشريعات الدولة . وتكون التصرفات الادارية للمصلحة فى حدود هذه القواعد .

٣ - المصلحة الحكومية لا تتمتع باستقلال مالى يميز المصلحة الواحدة عن باقى مصالح الجهاز الادارى الواحد وبهذا تعد مواردنا وايراداتنا جزء من موارد وايرادات الدولة التى تتمثل فى ميزانياتها العامة • وتكون التصرفات المالية للمصلحة الحكومية فى اطار القواعد العامة فى الميزانية العامة للدولة •

٤ - المصلحة الحكومية ، كتنظيم ادارى يجب أن تسير عملياتها بأقصى كفاءة ممكنة مستوحية فى ذلك التقليل فى النفقات والافادة من عنصر الوقت ، وفى سبيل ذلك تخضع المصلحة الحكومية لترتيبات رقابية متعددة وتطبق الاساليب العلمية فى الادارة العامة •

ويمكن ملاحظة أن هذه الاركان تخلق حالة من التعارض الادارى خصوصا بين الركن الرابع والاركان الثلاثة الاولى • فالكفاءة الادارية قد لا تتلاءم - من وجهة نظر الوزارة الواحدة مع عدم التمتع بالاستقلال الادارى أو المالى « اذ أن الادارة تخضع لنظم وتوجيهات وتلتزم بمصالح عامة قد لا تتلائم المصلحة الاقتصادية للوزارة الواحدة وان كانت تتلاءم بالضرورة مع المصلحة العامة للجهاز الادارى • ولكن لا يمكن فى ادارة الوزارة فى نظام معاصر القول بوجود مصلحة خاصة أو أهداف ذاتية للوزارة الواحدة يكون من الممكن وضع مؤشرات لقياس الكفاءة فى تحقيقها اذ أن فلسفة الادارة العامة تقوم على السعى الوطيد لتحقيق المصلحة العامة • وهذا يعنى ضرورة تحديد الاهداف العامة تحديدا واضحا يمكن ترجمته ماليا وحسابيا •

ولا يبدو هناك مفر من أن تكون ادارة الوزارة الواحدة خاضعة للمقومات الاربع التى أشرنا اليها وهذا يجعل قياس الكفاءة الادارية فى الوزارة الواحدة أمرا وان كان غير مستحيل الا أن الصعوبات التى تعترض تحقيقه تجعله يشبه المستحيل ، خصوصا أمام النمو الهائل فى عدد الوزارات •

الوسائل العامة

ان اتساع وظيفة الحكومة المعاصرة يؤدي الى النمو الهائل في حجم الوزارات وهو نمو يعبر عن تطور طبيعي للسياسة العامة وللادارة العامة — كما سبق لنا الاشارة الى ذلك في الفصل الثانى .

وقد لاحظ كثير من أساتذة الادارة العامة أن هذا النمو كان نموًا عشوائيًا أو غير موجه «Undirected growth»^(١) فهو ناتج التفاعل بين عوامل تنظيمية وأخرى سياسية وثالثة تمثل ضغوطا وتطورا اجتماعية . ويدخل في نظام ادارة الوزارة مع هذا النمو عوامل تأثير سياسية واجتماعية واقتصادية . . . الخ . تجعل من الصعب وضع مؤشرات موضوعية بذاتها لقياس تحقيق نتائج الاعمال في الوزارة الواحدة^(٢) .

لذا يتركز جانب كبير من الاهتمام في ادارة الوزارة بضبط وتوجيه وسائل العمل وهذا يؤدي الى الاهتمام بتحقيق التنسيق بين الوزارات المتعددة وليتسنى التوفيق بين أعمال الوزارات المختلفة بما يضمن تحقيق المصلحة العامة . كما يزداد الاهتمام بايجاد أجهزة متخصصة للمراقبة في جوانبها المتعددة . لضمان النزاهة في استخدام الاموال العامة وفي معاملة المواطنين وفي وسائل العمل بشكل عام .

ومهما كان شكل أو نوع الوزارة فان نمط الادارة في الوزارة لا يختلف كثيرا من واحدة الى أخرى الا في أضيق حدود ، اذ أن الادارة العامة في المصالح الحكومية تتميز بقيامها على الاركان الاربعة التى أشرنا اليها والتي تؤدي الى :

١ — توحيد نظم العمل والاجراءات في معظم النواحي المالية والادارية وفي شؤون الافراد .

L. White in F. M. Marx (ed.) : Elements of Public Administration, (١)
op. cit., p. 195.

C. J. Burkhead : Government Budgeting, N. Y., 1956. (٢)

٢ — ارتباط هدف كل وزارة بالاهداف العامة بحيث يمكن القول بعدم وجود مصالح ذاتية أو خاصة بكل وزارة وانما وجود مصلحة عامة واحدة تقوم كل وزارة في قطاع معين بالعمل على اشباعها •

٣ — انتشار وسائل التنسيق كاللجان ووسائل الرقابة المتعددة تعبيراً عن ذلك الارتباط الوثيق بين أنشطة الوزارات المختلفة وتعبيراً آخر عن صعوبة قياس نتائج أعمال كل وحدة على وحدة ومن ثم ضرورة التأكد من كفاءة التصرفات الادارية أمام صعوبة قياس المتحقق كما بالنسبة لكل وحدة على حدة •

ان نظام ادارة المصلحة يتميز بتركيزه بالنسبة للوحدة الواحدة على ضبط نظام العمل أكثر من ضبط نتائج الاعمال^(١) •

التفويض بالعمل

تتميز ادارة المصلحة الحكومية كذلك بأنها ادارة التفويض (Management by delegation) فالأصل أن يكون الوزراء مسئولين أمام السلطة السياسية في الدولة عن تحقق الاهداف العامة واشباع المصلحة العامة • ولذا يعد كل وزير مسئول مسئولية كاملة عن ادارة وزارته ولا تعد الهيئة الادارية في وزارته مسئولة أمام السلطة السياسية بأي صورة من الصور • ولكن هذه المسئولية تتركز في مركز الوزير أو من يمثله •

لذا فان سلطات الهيئة الادارية في الوزارة هي سلطات مفوضة من الوزير •

ويقوم الوزير بتفويض سلطاته تبعاً للقانون المعمول به دون ما يؤدي ذلك الى الغاء مسئوليته الكاملة عن أعمال الوزارة أمام المؤسسات السياسية • وفي بعض الاحيان تتكون وظيفة نائب وزير وذلك في بعض الوزارات

U. N. : Managemen of Public Enterprise, Dept of Economic & (1)
Social Affairs, Divison for Public Administration, 64.

وقد تكون ذلك المنصب في مصر لأول مرة سنة ١٩٥٣^(١) . اذ أجاز القانون تعيين نائب للوزير ينوب عنه في كل أو بعض اختصاصاته وينوب عنه في جلسات مجلس الوزراء في حالة غياب الوزير ويعتبر مركزا سياسيا لانه يرتبط بالحكومة في معناها السياسي أكثر من ارتباطه بها في معناها الادارى . ويتأكد لنا أهمية التفويض ودوره في ادارة المصلحة الحكومية في أن اختصاصات الادارة العليا (وكلاء الوزارة) هي اختصاصات مفوضة بموجب النظام المعمول به في مصر فانهم يمارسون الوظائف والاختصاصات التي ينص عليها عادة في قانون انشاء الوزارة . كما أن للوزير علاوة على ذلك بالطبع بحكم قانون (التفويض بالاختصاصات) سابق الذكر أن يعهد للوكلاء ببعض اختصاصاته^(٢) . وسواء أكانت الاختصاصات أصيلة أم مفوضة فانهم مسئولون أمام الوزير المختص عن مباشرة كافة صلاحياتهم .

وتنطبق نفس الملاحظات على رؤساء المصالح اذ جرت العادة على تقسيم بعض الوزارات الى عدة فروع (تسمى مصالح) يكون لكل منها رئيس بدرجة وكيل وزارة ويباشرون اختصاصاتهم التي يعهد بها اليهم الوزير علاوة على اختصاصات مناصبهم الواردة في القرارات والقوانين التنظيمية^(٣) ويجوز للاخرين استعمال التفويض لرؤساء ومديرى الادارات .

الملاحظ اذاً أن ادارة المصلحة أو الوزارة هي ادارة يظهر فيها بوضوح التفويض وهذا يؤكد أن « مسئولية » الوزير هي الاساسية في تشغيل الجهاز الادارى وهي مسئولية كاملة أمام السلطات السياسية في الدولة بمعنى أن جهاز الوزارة يكون مسئولاً أمام الوزير المختص لا أمام السلطة السياسية في الدولة . ومن هنا يكون للوزير سلطة تقليل أو سحب التفويض وقت ما يرى ذلك ضروريا لحماية مسئوليته أمام السلطة السياسية .

(١) القانون رقم ٢٢٣ ومذكرته التفسيرية .

(٢) راجع فيما بعد .

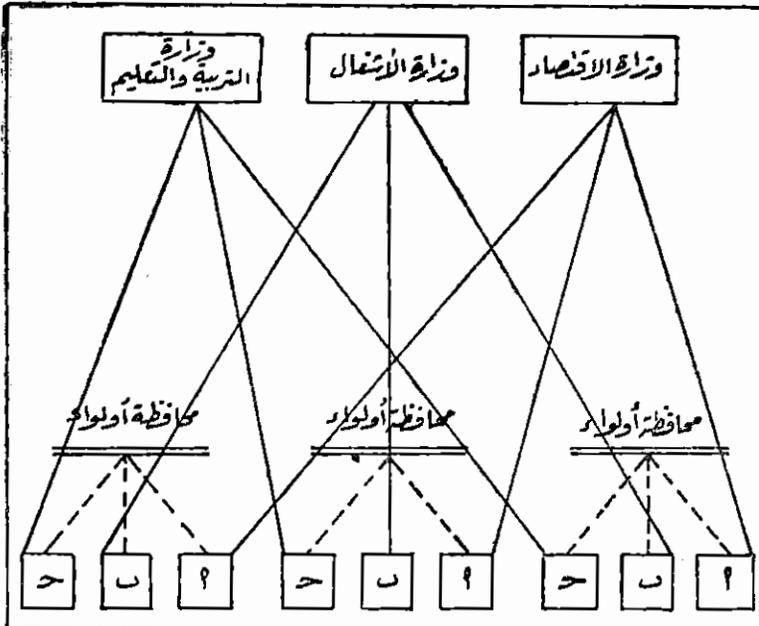
(٣) القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ .

الانتشار الجغرافي

تستدعى أنشطة الجهاز الإداري للوزارات والمصالح إقامة فروع في الأقاليم المختلفة • فالجهاز الإداري تنتشر عملياته في كل الدولة ولا تقتصر على العاصمة أو المركز فقط • ويستحيل عمليا القيام بمباشرة المهام الإدارية للوزارة أو المصلحة من العاصمة •

ويكون لمعظم الوزارات (خصوصا الوزارات التنفيذية) فروعاً في المناطق المختلفة تقوم بمباشرة اختصاصات الوزارات في تلك المناطق والملاحظ أن سلطة تلك الفروع تتحدد بمقدار التفويض الذي تمنحه الوزارة لها •

وتظهر حاجة ماسة في إدارة الفروع الى التنسيق أولاً ، بين الفروع والمركز • وثانياً ، بين الفروع المختلفة في المنطقة الواحدة • وهي قضية سنبحثها بالتفصيل في فصل قادم عند دراسة المحليات •



« شكل ١٦) شكل مبسط لنظام الفروع ترتبط فيه فروع الجهاز الإداري بالمركز رئاسياً وتلقى توجيهات من إدارة المحافظة أو اللواء (راجع فيما بعد)

الفصل الثاني عشر

المؤسسة العامة

ظهور المؤسسة العامة

المؤسسة العامة أو المصلحة الحكومية ذات الاستقلال المالى والادارى هى نمط مستحدث فى الجهاز الادارى • وهى مؤسسة أعمال تملكها أو تشترك فى ملكيتها الدولة تعبر عن التطور الحديث فى السياسات العامة فى كافة النظم •

والمؤسسة العامة بهذا المعنى هى موضع اهتمام دراسات متعددة فى معظم دول العالم • لان كل دولة من دول العالم قد أنشأت أنواعا منها ، ولكن دور هذه المؤسسات فى الاقتصاد القومى يختلف من دولة الى أخرى وقد كانت المؤسسة العامة فى الاصل بديل مؤسسات الاعمال فى ميادين محددة كالمرافق والخدمات كالنقل والقوى^(١) • الا أنها انتشرت فى ميادين صناعية ومالية وتجارية وزراعية وخدمات وأصبحت الدولة بذلك مدير أعمال فى معظم الدول وبدرجات متفاوتة وفى الدول الاشتراكية التى تأخذ بالاقتصاد المخطط تمثل تلك المؤسسات النشاط الرئيسى للاعمال • وخلاف الدول الاشتراكية ذات « الاقتصاد المخطط » فان مبدأ « الاقتصاد المختلط » السائد اليوم ، يؤدى الى ظهور هذه المؤسسات العامة ، خصوصا فى الدول النامية التى تنتشر فيها المؤسسات الى حد كبير^(٢) وهذا يجعل دراسة المؤسسة العامة ، ذات ارتباطات متعددة بالدول النامية ، فالمؤسسة العامة هى المنظمة التى تقوم بالعبء الاكبر فى عملية التنمية الاقتصادية بالدول النامية • وليس ذلك النمط وليد العاطفة الوطنية فحسب ، بل هو الوليد

(١) مازالت مؤسسات الاعمال تدير جانب كبير من المرافق والخدمات كما فى الولايات المتحدة .

U. N. : Management of Public Enterprise, Dept. of Economic (٢)

& Social Affairs, Division for Public Administration, 64-44673.

الشرعى للتنمية الاقتصادية التى بدونها لا تقضى الدول النامية على الفجوة الواسعة بينها وبين الدول المتقدمة • وفى هذا الصدد تقوم المؤسسة العامة بدور رئيسى فى تحقيق التنمية الاقتصادية •
ولا ينفى ذلك أن هناك مجموعة أخرى من المنظمات التى تقوم بدور هام فى ذلك النشاط • بل دون تجاهل أن كل الجهاز الادارى • بل كل منظمات المجتمع تقوم — ويجب أن تقوم — بدور فى النشاط الاقتصادى •

ان تدخل السياسة العامة تدخلا مباشرا فى الميادين الاقتصادية قد أصبح الان من الامور التى لا يوجد اختلاف علمى كبير حولها ، وان كان هناك اختلاف حول درجة ذلك التدخل • ودرجة التدخل تتوقف الى حد كبير على نوع النظام الاجتماعى القائم ومستوى الافكار السائدة الا أن أسباب التدخل يمكن ايجادها فى وجود عقبات تعترض النشاط الاقتصادى عموما أو فى بعض الميادين : مما يدفع الحكومة الى التدخل آخذة زمام المبادرة بنفسها • كما أن التدخل قد يكون مقصودا بمعنى أنه تعبير عن فلسفة عامة للنظام السياسى تسعى الحكومة الى تحقيقها^(١) •

الشكل القانونى للمؤسسة العامة

ويدعوننا هذا — وقبل الاسترسال — أن نتساءل : لماذا ينشئ عن هذا النوع من التدخل الاقتصادى منظمات ادارية تختلف عن المصالح الحكومية التقليدية ؟ أو يمكن أن نضع السؤال فى صيغة أخرى • لماذا لا تعهد الحكومة الى مصالحتها التقليدية بادرة النشاط الاقتصادى ؟ ان اجابة مثل هذين السؤالين على درجة كبرى من الاهمية • وهذا ما سنحاوله الآن • نبدأ أولا بأن نؤكد أننا نرفض أى قول مؤداه أن المصلحة الحكومية التقليدية أقل كفاءة من منظمات ادارة الاعمال أن رفضنا ذلك مبعثه عدم وجود أى دليل علمى مقبول يثبت أن المصلحة الحكومية التقليدية أقل كفاءة على الاطلاق

(١) لدراسة تفصيلية متخصصة راجع :

د . أحمد رشيد ، مشاكل تطبيقية فى ادارة المؤسسات العامة — دار المعارف الطبعة الثالثة ١٩٨١ .

من أى وحدة أخرى • ان كفاءة المنظمة الادارية لا تقاس في « فراغ » وانما تقاس « مردودة » الى الاهداف التي تسعى الى تحقيقها وعلى ضوء الموقف الادارى الذي تعمل فيه • ومن هنا لا يصح القول ان المصلحة الحكومية أقل كفاءة من أنواع المنظمات الادارية الاخرى • وانما يصح القول بوجود مصالح حكومية كفاء وأخرى غير كفاء مثل ما يصح القول بوجود « شركات » أو منظمات ادارية أهلية ، كفاء وغير كفاء • وذلك تبعا للمهدف أو الاهداف ، وعلى ضوء مناخ العمل أى الموقف الادارى • هذا من ناحية ومن الناحية الاخرى ، أن تدخل الحكومة المباشر في الميادين الاقتصادية • هو ظاهرة زاحفة ومغيرة لظاهرة قائمة • بمعنى أن الاصل كان في ترك الميادين الاقتصادية للأعمال الخاصة • والتغيير في هذا حدث ويحدث عن طريق استيلاء الحكومة على بعض أو كل النشاط الخاص في تلك الميادين ، أو — في بعض الاحيان — عن طريق مبادرة الدولة في تلك الميادين • ومن هنا يعد تدخل الدولة في تلك الميادين استكمالا واستطرادا في — خط التطور والتغير الاجتماعى — لما تم بناؤه بواسطة النشاط الخاص • ومن هنا كان من المألوف أن تأخذ الدولة — عند تدخلها الاقتصادي المباشر — بالمفاهيم والتفسيرات القائمة في ادارة الاعمال لتنظيم وادارة تدخلها المباشر في الميادين الاقتصادية • وتكون النتيجة منظمات ادارية تختلف عن المصالح الحكومية التقليدية •

المؤسسة العامة والحكومة

وهذه المنظمات الجديدة ، ليست مع ذلك مؤسسات أعمال خاصة ، فهى منظمات أعمال عامة ، بمعنى أنها جزء من الجهاز الادارى المنفذ للسياسة العامة للدولة ، ويظهر في ذلك ارتباط تلك المنظمات بالسياسة العامة في مقابل ارتباط مؤسسات الاعمال بالمصلحة الخاصة (لمتشئها) أى أن أهداف تلك الوحدات لا تنفصل عن الجهاز الادارى والوظيفة الاجتماعية التي يحققها ، ويجب أن ننبه هنا فورا أن التصريح السابق لا يتعارض مع تحقيق تلك الوحدات لارباح من عملياتها • فكثيرا ما يكون تحقيق الربح من الاهداف التي تضعها السياسة العامة لتلك الوحدات •

ولكن هذا يتم في اطار الجهاز الادارى وفي نطاق السياسة العامة • وبالمثل لا يعد عدم تحقيق الربح مظهرا تختلف به تلك الوحدات عن مؤسسات الاعمال الخاصة • لأن عدم تحقيق الربح قد يكون هدفا لتلك الوحدات في نطاق أهداف السياسة العامة وفي نطاق الوظيفة الاجتماعية للجهاز الادارى • فتحقيق الربح أو عدم تحقيقه ليس من العوامل الرئيسية في مقارنة تلك الوحدات بمؤسسات الاعمال • فالمطلوب هنا ، هو اتباع الاسلوب المتبع في ادارة الاعمال ، ولكن لتحقيق سياسة عامة لا مصلحة خاصة • وتتحدد المؤسسة الاعمال الخاصة مصلحة رئيسية في الحصول على أقصى الارباح دون تعارض مع المصلحة العامة ، ويتحدد ذلك بواسطة « أصحاب المشروع » •

وأما في المؤسسة العامة فتحدد المصلحة العامة بواسطة واضعي السياسة العامة تبعا لتنظيم الجهاز الادارى ووظيفته الاجتماعية • ومهما كانت نوعية المصلحة العامة فالمطلوب تحقيق تلك المصلحة بأقصى كفاءة وبأقل تكلفة آخذين سنة بعد الاخرى في التقييم النسبي للإدارة •

التعريف :

ويدفعنا هذا الى موقع آخر • ففى كثير من الدراسات خصوصا القانونية - نجد ذكرا لعلاقة هذه المنظمات بما يعرف بالمرفق العام أو المنافع العامة •

ولا تأخذ هذه الدراسة بأن المؤسسة العامة هي المرفق^(١) العام ولكن نعتقد أنها منظمات أعمال تعمل في نطاق أهداف السياسة العامة كفرع جديد

(١) يتفق هذا الى حد كبير مع ما اصدرته الامانة العامة لجامعة الدول العربية في مجال نشاط « لجنة توحيد المصطلحات الادارية » : لقد عرفت المؤسسة العامة Public Enterprise « منظمة عامة ذات شخصية معنوية تباشر نشاطا اقتصاديا » .

وقد فرقت بذلك بينها وبين الهيئة العامة Public Agency « منظمة عامة ذات شخصية تباشر نشاطا له طابع الخدمة العامة » :

من فروع الجهاز الادارى • وتشمل المؤسسة العامة كل أو بعض الآتى^(١):

١ - مؤسسات الاعمال (صناعية - زراعية - تجارية - مالية - خدمات) التى تقوم الدولة بانشائها أو المساهمة بانشائها •

٢ - مؤسسات الاعمال (صناعية - تجارية - مالية - خدمات) التى تقوم الدولة بالاستيلاء عليها أو تأميمها بدون ضمها الى جهاز المصالح الحكومية التقليدية •

وبهذين المعنيين سنجد تسميات مختلفة لما نسميه « المؤسسة العامة »
مثال : فى الدول النامية (شركة مساهمة - شركة مختلطة - مؤسسة عامة - هيئة - منشأة .. الخ) •

- فى الدول الاثترابية (مشروع - مجلس - شركة دولة .. الخ) •

- فى الدول الرأسمالية : (مؤسسة - لجنة - مجلس - شركة) •
ومهما كانت التسمية فان أركان المؤسسة العامة هى :

أولاً - النشاط الاقتصادى :

المؤسسة العامة تقوم على نشاط اقتصادى ، أى أنها تقوم وفق الاساليب والطرق المعمول بها فى المشروعات الاقتصادية (مؤسسات الاعمال) •
لذلك فان المؤسسة العامة تمتع باستقلال ادارى يميزها عن النظام الادارى فى المصالح الحكومية التقليدية ويجعلها أشبه فى ادارتها الى مؤسسات الاعمال وتتمتع المؤسسة العامة بشخصية معنوية يضيفها عليها قانون أو قرار تأسيسها وهذه الشخصية تحررها من قيود اللوائح المعمول بها فى الادارات الحكومية •

(١) يتفق معنا فى ذلك كثير من الاساتذة منهم على سبيل المثال :

- الدكتور سيد محمود الهوارى : مبادئ الادارة - ١٩٦٤ :

- الدكتور عبد السلام بدوى : الرقابة على المؤسسات العامة - ١٩٦٥ :

راجع لدراسة تفصيلية متخصصة : مشاكل تطبيقية فى ادارة المؤسسات

العامة - مرجع سابق

ثانياً - المصلحة العامة :

تقوم المؤسسة العامة على تحقيق السياسة العامة للدولة عن طريق التوجيهات أو الرقابة المفروضة عليها ، وتمثل تلك التوجيهات أو الرقابة مصدر تلك السياسة العامة مثل ما يمثل أصحاب المشروع مصدر المصلحة الخاصة في مؤسسات الاعمال الخاصة .

ويهذين الركنين - ومهما كانت التسمية - نجد أشكالاً متعددة من المؤسسات العامة .

فقد تكون المؤسسة ذات مستويين - كأن يوجد مستوى أعلى تتبعه مجموعة وحدات (كما في الشكل ٧) .

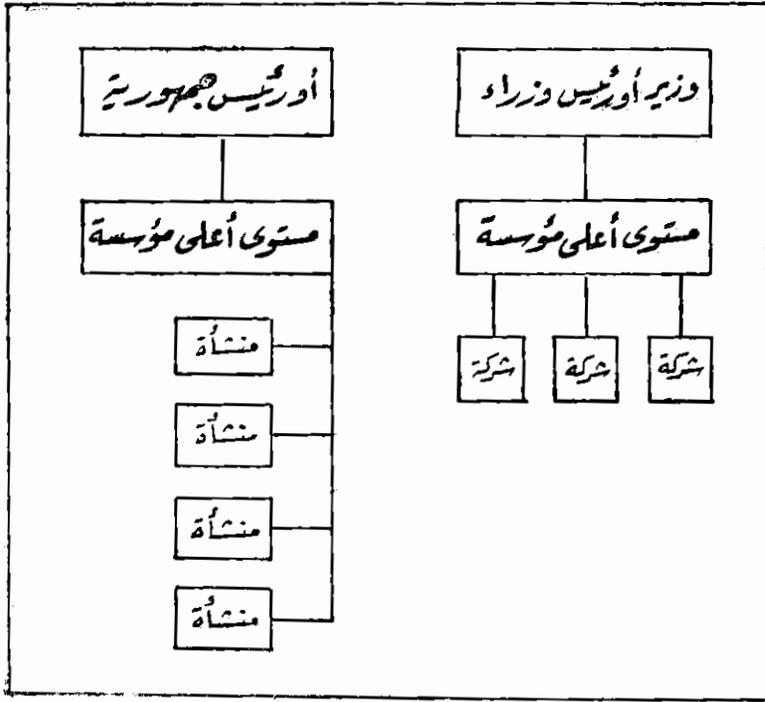
- وقد تكون المؤسسة ذات مستوى واحد - (كما في الشكل ٨) .
- أو تكون المؤسسة تابعة لإدارة اقليمية - (كما في الشكل ١٩) .

ومن الاشكال السابقة يتبين لنا وجود أشكال وتسميات متعددة للمؤسسات العامة .

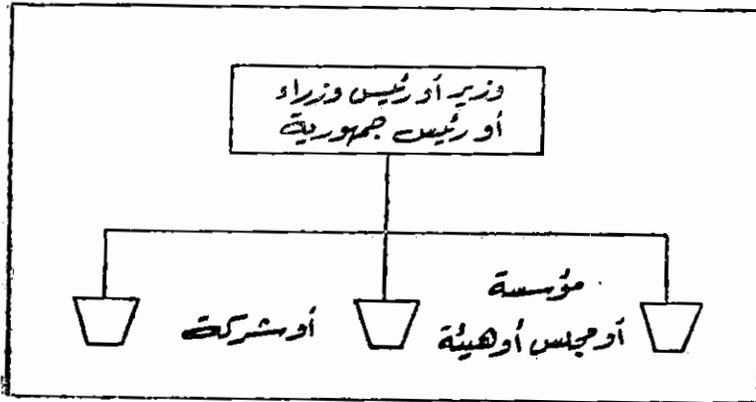
وقد حاولت بعض دراسات الامم المتحدة في أوائل الخمسينات أن تجد تعريفات موحدة لكل التنظيمات المحتملة فترى في احدى هذه الدراسات تقسيماً ثلاثياً للمؤسسات العامة (مؤسسة مصلحة - مؤسسة مستقلة - مؤسسة الشركة المساهمة)^(١) . الا أن هذه المحاولة جانبها الصواب عندما أخذت كثير من الدول - النامية بالذات - بتنظيمات متعددة وبتسميات مختلفة وبأوضاع تختلف عن اطار التعريف الثلاثي السابق .

لذلك نؤكد للقارىء صعوبة التوصل الى تعريف « شكلى » لتنظيم المؤسسة العامة . بل نؤكد عدم جدوى ذلك . ان الاغيد هو التوصل الى

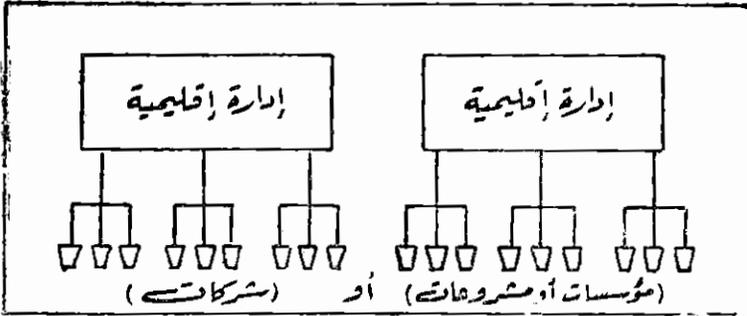
U. N. : Some Problems in the Organization and Administration (١)
of Public Enterprise in the Industrial field, N. Y., 1954.



(شكل ١٧) المؤسسة العامة ذات المستويين



(شكل ١٨) المؤسسة العامة ذات المستوى الواحد



(شكل ١٩) المؤسسة العامة التي تتبع ادارة اقليمية

تعريف موضوعي — كالذي حاولناه — للمؤسسة العامة على أساس أنها مؤسسات أعمال تملكها أو تساهم في ملكيتها الدولة (١) .

والمؤسسة العامة ، هي إحدى منظمات الجهاز الإداري المنفذ للسياسة العامة ، لذلك لا يقوم العمل الإداري في المؤسسة العامة مستقلاً عن الجهاز الإداري . فالعمليات التي يتكون منها العمل الإداري في المؤسسة العامة هو جزء لا يتجزأ من العمليات على مستوى الجهاز الإداري .

ويتوقف تنظيم وإدارة المؤسسة العامة — لذلك — على النظام السياسي موضوع الدراسة .

الإدارة على نمط مؤسسات الأعمال

ما زالت المؤسسات العامة تحتل مكاناً بسيطاً في النظام الرأسمالي . ففي المملكة المتحدة تسيطر تلك المؤسسات (بما فيها البريد والأذاعة والقوات

(١) لاحظت إحدى دراسات الأمم المتحدة المتخصصة ملاحظتين هامتين في مجال دراسة شكل المؤسسة .

الملاحظة الأولى : تتعلق بضرورة تحقيق أقصى ما يمكن من الكفاءة الاقتصادية وفي نفس الوقت توفير السيطرة العامة وذلك بالنسبة للشكل القانوني للمؤسسة . وأن هذا لا يتحقق كموضوع « قانوني » بحت بل يجب أن يكون موضوعاً مرتبطاً بالموقف الإداري السائد والدور المتوقع من المؤسسة العامة بالتالي .

المسلحة) على حوالى ٣٠٪ من مجمل العمالة وبالنسبة لنصيبها فى اجمالى الاستثمار القومى الثابت يصل الى ٣٢٪ - وفى النمسا الى ٢٧٪ - وفى ايطاليا الى ٢٧٪ - وفى فرنسا الى ٢٥٪ وفى ألمانيا الغربية الى ١٥٪ وفى النرويج الى ١٤٪ وفى بلجيكا الى ١٠٪^(١) • وتدار المؤسسة العامة فى المجتمع الرأسمالى فى الغالب على نمط المتبع فى المؤسسة الخاصة أى عن طريق مجلس ادارة له رئيس أو مدير عام يعاونه مجلس مديرين •

ويظهر نفس التأثير فى أنها تتمتع بقدر ضخم من الاستقلال الادارى تشبها بالمؤسسات الاهلية • وفى الولايات المتحدة ينص قانون المؤسسات لسنة ١٩٥٤ على أن نفقات انتاج السلعة يتحملها المستهلك أو المنتفع وليس دافع الضرائب ، أى أن على المؤسسة العامة أن تشق طريقها بنفسها فى البيئة التى حولها •

كما نص نفس القانون على تمتع المؤسسة بشخصية معنوية مستقلة دون أن يكون لها حصانة ادارية فلها حق الاقتراض من السوق ويمكن لها أن تقاضى الغير كما يمكن للغير أن يقاضوها • ولكن الحكومة لا تترك المؤسسة تماما ، فلها حق الاقتراض من الخزانة أو بضمانتها •

أما فى المملكة المتحدة فان المؤسسة العامة لها معالم أكثر ايجابية • فلها كل المميزات السابقة القائمة فى الولايات المتحدة - علاوة على أن القانون كان أكثر تفصيلا فى تحديد وظائفها التى أخذت طابعا قوميا كرفع كفاية فرع كامل من الاقتصاد أو التنسيق بين الاقسام المختلفة فيه ••• الخ •

الملاحظة الثانية : تتعلق بأنه قد انقضى جهد كبير - فى دراسات الامم المتحدة - فى البحث حول « الشكل الثانوى » للمؤسسة وان هذا الجهد كان على حساب مواضيع أكثر أهمية تتعلق بكفاءة العمل ذاته • وقد لوحظ أنه لا يوجد علاقة قوية بين الشكل (Form) والاداء (Performance) حيث الاخير يتوقف على كفاءة التنظيم ودرجة التوجيه الفعلى ومستوى الهيئة الادارية وتوفر الحوافز المناسبة ومدى اقتناع القيادة السياسية بمبادرة ادارة المؤسسة العامة •

M. Shanks (Ed.) Lessons of public Enterprise Lon. 1965, pp. (1)

إذا نظرنا أكثر الى التنظيمات المتبعة ، وجدنا الولايات المتحدة تميل الى تعيين مدير عام يعاونه مجلس استشارى من أعضاء متفرغين كل الوقت أو غير متفرغين •

أما فى المملكة المتحدة فيوجد رئيس مجلس ادارة يعاونه مجلس تتفاوت مهامه من صناعة مؤممة لآخرى •

فمجلس ادارة الفحم (N. C. B.) وظيفته التنسيق والتوجيه لكل منها وله مناطق فى كل منها مجلس اقليمى وينقسم بدوره الى فروع لكل منها مدير ويتبع وزير القوى •

ومجلس صناعة النقل (B. T. C.) وظيفته التنسيق بين السكك الحديدية والموانىء وخطط الاستثمارات لوسائل النقل البرى التابعة للحكومة، وقد كان ينقسم الى ادارات للأنواع المختلفة ثم انفصلت الآن كل منها فى مجلس مستقل ، ويتبع وزير المواصلات •

أما فرنسا ففيها ثلاث أنماط ادارية هى :

(ا) الادارة المباشرة : وهى مصلحة حكومية عادية •

(ب) شركات عامة مساهمة : وهى شركات انتقلت ملكيتها للدولة بعد الحرب ولكن ظلت على شكلها القانونى ، يديرها مجلس ادارة يمثل القطاعات الصناعية ونقابات العمال والبنك المركزى والخبراء الصناعيين وتعيينه الحكومة •

(ج) المؤسسات العامة : وترى أن الدولة لم تتبع أسلوبا واحدا فى ادارتها فاتبعت الاسلوب النقابى بالنسبة للصناعات التى لها طابع المرافق العامة كالغاز والكهرباء والفحم •

ويدير هذا الاسلوب مجالس الادارة الثلاثية من العمال والمستهلكين وممثلى الحكومة •

كما اتبعت أسلوب الادارة الذاتية بالنسبة للصناعات ذات الطابع التجارى • والمالى كالبنوك وشركات التأمين حيث تعهد باداراتها الى خبراء وليس ممثلو مصالح (أى عمال أو مستهلكين) وتجمع الحكومة هؤلاء الخبراء من المؤسسات الكبرى الخاصة كالبنوك غير المؤممة مثلا •

نجد فى ألمانيا نمطا آخر متبعا فى مؤسساتها العامة هو أن يوجد مجلسان ، مجلس توجيهى (Supervisory) ومجلس تنفيذى (Executive) يعمل الاول أشبه ما يكون بالجمعية العمومية وينتخب أو يعين المجلس التنفيذى ومنه المدير العام — المجلس الثانى يقوم بالاعمال التنفيذية تبعا لتوجيهات المجلس الاعلى •

نلاحظ اذا أن المؤسسة العامة فى النظام الرأسمالى تدار متأثرة — الى أقصى حد — بتنظيم مؤسسات الاعمال الخاصة • وهذا شئ طبيعى فى نظام سياسى يقدر الاعمال الحرة ويعدها النمط الامثل لتوجيه واستغلال الموارد القومية •

ونجد لذلك أن المؤسسة العامة فى النظام الرأسمالى هى وحدة اقتصادية بكل معانى الكلمة • فالمفروض فى تنظيمها أن يتيح لادارتها أقصى امكانيات الحرية الادارية حتى تحقق الارباح بالتفاعل مع السوق وقوى السوق ، وليس العمل تبعا لخطة قومية شاملة • فال مؤشر الرئيسى على السلوك الادارى للمؤسسة هو السوق الاقتصادية ، الا أن المؤسسة ترتبط مع ذلك بالنظام السياسى والجهاز الادارى عن طريق سلطات يتم منحها للحكومة من أهمتها :

- ١ — سلطة وتعيين وفصل كبار الاداريين •
- ٢ — سلطة اعطاء توجيهات عامة فى الامور التى تمس الصالح العام الى الوزراء المختصين المسئولين عن المؤسسات •
- ٣ — سلطة الموافقة على بعض قرارات المؤسسة التى تمنح الى الوزراء المختصين المسئولين عن المؤسسات •

ويبدو لنا بذلك أن النظام الإداري للمؤسسة في النظام الرأسمالي يؤدي إلى خلق العديد من المشكلات •

فالتنظيم الإداري في حالة عدم وجود خطة قومية - يضع المؤسسة العامة في إطار الاقتصاد السوقى (Market Economy) إلا أن نفس التنظيم لا يضع للمؤسسة الضمانات اللازمة - التى تتمتع بها مؤسسات الأعمال الخاصة - فى التصرف فى إطار اقتصاد السوق • فالمؤسسة وحدة اقتصادية تنظيمية ولكنها تخضع لمجموعة من القيود^(١)، التى تعد عبئا على عملية اتخاذ القرارات فيها والتى تضعها فى وضع أسوأ من الذى تتمتع به مؤسسات الأعمال الخاصة • والمؤسسة فى نفس الوقت تخضع للتوجيهات العامة وعليها تنفيذ السياسة الاقتصادية للدولة بلا خطة قومية توضح للمؤسسة ما تعمله وتعطيها حق الاشتراك فى تحديد أهدافها •

الإدارة فى إطار التخطيط الشامل

باننتقالنا إلى المؤسسة فى النظام الاشتراكي نجد أوضاعا عامة مختلفة ، فيما يتعلق بنظام إدارة المؤسسة • فالمؤسسة بلا شك لها دور أكبر من الذى تقوم به مثيلتها فى النظام الرأسمالي وذلك عن طريق الارتباط بالسياسة العامة ، والجهاز الإداري عن طريق التخطيط القومى الشامل •

ويتضح لنا ذلك من أن النظام الإداري للمؤسسة ، يصورها بما لا يقبل الشك على أساس كونها خلية عاملة فى هيكل النظام السياسى الشمولى فى مجموعه •

ومع ذلك لا نريد من القارئ أن يتصور أن تلك الوحدات لا تختلف عن

(١) منها ومن أخطرها التوجيهات غير الرسمية من الوزراء (Informal) غير المحددة ذات الصفة العامة والتقديرية •

ومن أهم ما يطالب به مؤيدو السياسة العامة فى الدول الرأسمالية أن تخضع هذه المؤسسات هى والمؤسسات الخاصة لخطة قومية ، أن خضوع المؤسسة العامة فقط لخطة لا تلترم بها المؤسسة الأهلية لا يعد علاجا لمشاكل نقص التخطيط فى تلك المؤسسات •

مصالح ووزارات الحكومة ، فحتى في النظام الاشتراكي لا يتم تجاهل طبيعة الوظائف الاقتصادية المعهود بها الى تلك الوحدات • لذلك - والى حد كبير - لا نجد خلافا بين أساليب التنظيم الاقتصادي في النظام الاشتراكي والنظام الرأسمالي ، فالتشغيل الامثل للموارد هو المحرك الفعلي للإدارة وهذا يعنى مواجهة نفس المشكلات تقريبا ، في كل موقف أمامنا مزايا ومضار ، وعلينا اداريا اختيار التنظيم الاحسن ، كذلك أمامنا ضرورة اعادة التنظيم لمواجهة حالات طارئة •

ولكن هناك - مع ذلك - فروق جوهرية بين النظامين • ففى النظام الاشتراكي : ينظر الى التنظيم على أساس ما يعرف بـ (Production principle) أى التنظيم القطاعى ومداه أخذ القطاع الصناعى ككل (النسيج - الفحم •• الخ) كذلك نجد أن فى ذلك النظام تظهر حاجة ضرورية لتطوير وتشكيل نظم للتخطيط على مستوى الجمهورية والوحدة التنفيذية • وبنفس الصورة تواجه مشكلة التنظيم الوظيفى (الاجور - الاسعار - •• الخ) - والمطلوب فى النهاية خلق نظام ادارى للمؤسسات العامة وباقى وحدات الجهاز الادارى يؤدى الى تحقيق الهدف الكلى للسياسة العامة - وهذا يقوم على عدة اعتبارات من أهمها :

(ا) تحقيق التخطيط والمراقبة والتنسيق بين النشاطات المرتبطة والمستقلة •

(ب) تقليل التكاليف مع المحافظة على المستوى •

(ج) الاستفادة من مزايا التخصص •

(د) تجنب التضارب بين الوحدات العديدة •

(هـ) القدرة على مواجهة الظروف الطارئة •

نجد هذه العملية فى النظام الاشتراكي عملية شاقة ، لأن السياسة العامة تقوم على مستوى شامل متداخل وتحكمها ظروف كثيرة متغيرة • وأى تغيير فى أوضاع وحدة أو قطاع ادارى أو مكونات السياسة العامة قد تستلزم

أحيانا إعادة النظر في كل النظام الإدارى ويحدث لذلك إعادة تنظيم كظاهرة عادية تواجه النظام الإدارى ، ويعترف بها خبراء التنظيم على أنها أمر ضرورى للنظام الاشتراكى ، فإذا أخذنا الاتحاد السوفيتى نموذجا نحاول فيه تصوير ذلك الوضع ، ومقارنته بما هو قائم فى النظام الرأسمالى لوجدنا أن فى الاتحاد السوفيتى كان النظام يعتمد على جهاز ضخم تعدد الوزارة الوحدة المركزية الرئيسية فيه ، وقد ظل هذا النظام معمولا به حتى ألغى سنة ١٩٥٦ . وكانت الوزارة تشرف اذ ذاك على قطاع اقتصادى بأكمله وتنقسم كل منهما الى ادارات تشرف على فروع ، وفى داخل وزارة الصناعات الخفيفة مثلا نجد ادارات النسيج والمعلبات وهكذا ثم كان يوجد كذلك أقسام وظيفية أخرى للتمويل - الاجور . الخ للتنسيق على مستوى الوظيفة فى الفرع الواحد .

وتبعاً لذلك كانت كل مؤسسة (أو مشروع) تابعة لإدارة فى وزارة حسب الفرع الذى تعمل به تتلقى منها الخطط وتقدم لها طلباتها . كانت نفس الصورة توجد أحيانا فى الجمهوريات . فالمؤسسات يمكن أن تتبع إدارة فى وزارة جمهورية تبعا لحجمها ونوع نشاطها . وذلك علاوة على توجيهات التنسيق من الاقسام الوظيفية فى الوزارة الام .

وأهم صعوبة هنا كانت التنسيق بين هذه الوزارات التى وصل عددها فى المجال الصناعى فقط الى حوالى ثلاثين وزارة . كانت هذه المهمة تتم فى مستوى الوزارة بواسطة (Gosplan) - لوزارة أى لجنة تخطيطها ، وعلى مستوى الاتحاد السوفيتى بواسطة (Gosplan U.S.S.R) وكانت سلطة الـ (Gosplan) استشارية بحتة تقتصر على تقديم النصح للوزارة فقط ، ولكن من الناحية الفعلية كانت تلك النصائح أساس خطط الحكومة وسياستها العامة .

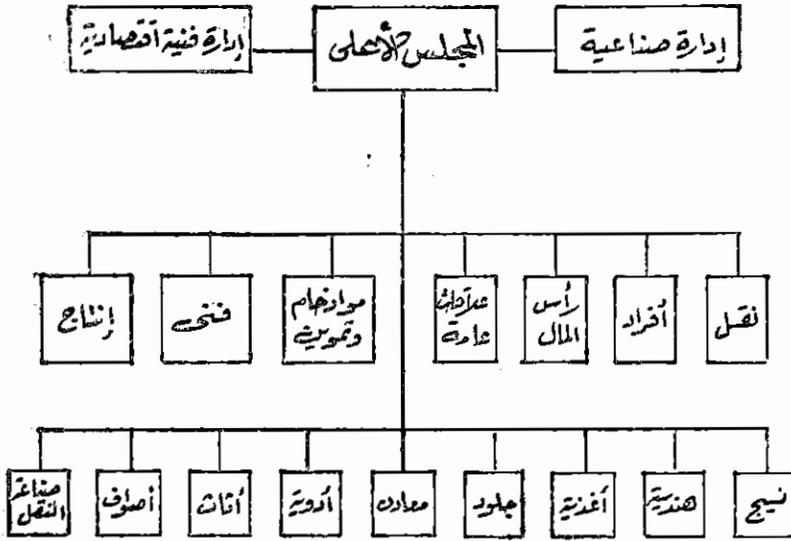
هذا التنظيم نجح فى تصنيع وتطوير فروع كثيرة ، ولكن خلق متاعب إدارية كثيرة كالتأخير والتضارب ، وأخذت الوزارة تتجه الى أن تصبح كل منها وحدة مستقلة بذاتها .

واتضح ذلك مثلا في أن كل وزارة تهتم بمصالحها الخاصة كالاهتمام بتخزين المواد الأولية (حتى لو كانت وزارات أخرى تحتاج إليها) • بل ان بعض الوزارات دفعت مؤسساتها أو المشروعات التابعة لها الى انتاج بعض حاجاتها في وقت كان يمكن تقديم نفس الحاجات من وحدات أخرى ، وهذه ظاهرة تطلق عليها في دراسات الادارة (Departmentalism) وهى السعى المبالغ فيه لتحقيق المصلحة الذاتية (Self-Interest) بغض النظر عن المصلحة الكلية (National Interest)

لكل هذه الاسباب نجد « خروشوف » عندما كان رئيسا للوزارة سنة ١٩٥٧ يهاجم ذلك النظام ويلغيه وينشئ بدلا منه (١٠٥) مجلس اقتصادى (Sovnorkhoz) اقليمى يشرف كل منها على مجموعة مؤسسات أو مشروعات فى منطقة جغرافية محددة واختفت معظم الوزارات الصناعية والاقتصادية ونرى فى الشكل رقم (١١) مقارنة بين هذين النوعين من التنظيم •

وقد تم تعزيز سلطاب المجالس الاقليمية (Sovnorkhoz) فقد أصبح يمارس معظم وظائف الوزارات ، ولهذا اتسعت وظائفه وأصبح لديه ادارات متخصصة : — الكيماويات — النسيج ••• الخ ، فى فروع الصناعة التابعة له علاوة على أقسام وظيفة : للتمويل — الاجور — التكاليف •• الخ وأصبح « الجوسبلان » الاقليمى مسئولا عن تنسيق الخطط وربطها ببعض واعداد الميزانيات الكلية وتوجيه الموارد — وترتبط أجهزة التخطيط (الجوسبلان) الاقليمية مع جهاز التخطيط المركزى (جوسبلان) ويعاون الجوسبلان مجموعة من الاجهزة المركزية للبحوث والاحصاء •

أما المجالس الاقتصادية الاقليمية فأصبحت الآن مرتبطة بالجمهورية التى توجد فيها — فبعض الجمهوريات الصغيرة ليس لها الا مجلس واحد (لاتفيا) والبعض فيه (٦٧) كجمهورية روسيا • وتشكيل كل مجلس يختلف ولكن عموما نجد أنه يرأسه مجلس يعاونه جهاز فنى (اقتصادى) وادارة صناعية ثم أقسام وظيفية كالشكل التالى :



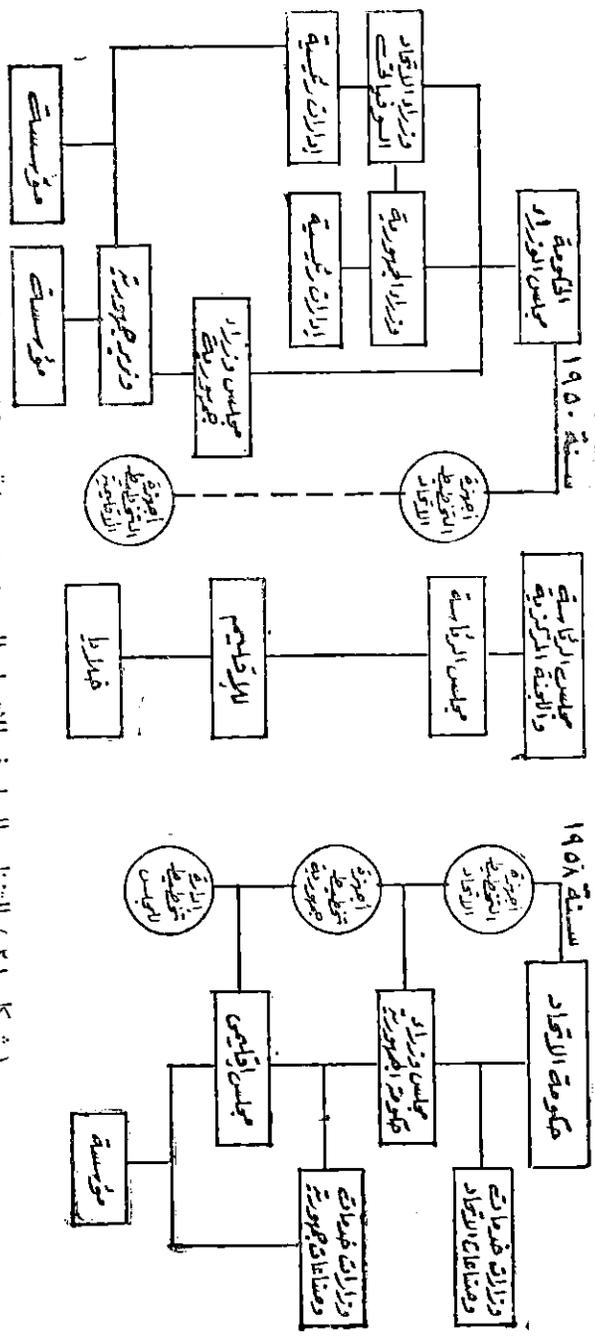
(شكل ٢٠) تنظيم مجلس الاقتصاد الاقليمي

كان الهدف من ذلك التخلص من مساوىء المركزية المطلقة ، وبالتالي أصبح كل مجلس اقليمي مسئولا الى حد كبير عن المشروعات التابعة له — وتحقق المزيد من التغييرات من سنة ١٩٥٧ الى سنة ١٩٦٢ من أهمها :

١ — نالت الجمهوريات والمجالس الاقليمية المزيد من السلطات فيما يختص بتوجيه مواردها (الاستثمارات المحلية — الانتاج — الاسعار) •

٢ — تجمعت المجالس الاقليمية (Sovnorkhoz) أى تم تجميعها في عدد أقل من المجالس •

٣ — تم انشاء المجلس الاعلى للاقتصاد القومى تحت اشراف مجلس وزراء الاتحاد السوفييتى للاشراف على تنسيق مجهودات الجوسبلان ومجلس البحوث الاقتصادية ، ويختص بعمل دراسات وبحوث عن الخطة • وتم انشاء مجالس اقتصادية في الجمهوريات •



(شكل ٢١) التنظيم العام في الاتحاد السوفيتي سنة ١٩٥٠، ١٩٥٨

٢ — الحزب الشيوعي يسيطر سيطرة كاملة على النظام الادارى ، فهو الذى يرسم السياسة ويتابعها ويختار قيادات الجهاز الادارى •

القطاع العام

تحاول الدول النامية فى لحاقها بالدول المتقدمة أن تستخدم كل الاساليب الممكنة لتحقيق التنمية الاقتصادية ، فينشأ القطاع العام فى هذه الدول تعبيراً عن ذلك ، ومعه تنشأ الحاجة الى قيام السياسة العامة لتحديد بعض أمور هامة منها على سبيل المثال :

- ١ — تحديد دور القطاع العام فى عملية التنمية الاقتصادية •
- ٢ — تحديد علاقة القطاع العام بالحكومة •
- ٣ — تحديد وضع القطاع الخاص وعلاقته بالقطاع العام ودوره فى عملية التنمية الاقتصادية •
- ٤ — تحديد علاقة جهاز المصالح الحكومية بجهاز القطاع العام •

هذه القضايا وأمثالها يتم علاجها سياسياً باتباع أساليب تتفق مع النظم المختلفة للدول النامية وبأسلوب يختلف من دولة نامية الى أخرى • اذا أخذنا الهند على سبيل المثال نجد أنها على أثر استقلالها السياسى أعلنت عن مبدأ التدخل لتحقيق التنمية الاقتصادية • وتبعاً للسياسة العامة تنقسم الصناعة الى ثلاث فئات :

- الاولى : تقوم بها الدولة وتعتبر مسؤولة عنها مسئولية كاملة •
 - الثانية : تسهم فيها الحكومة مع القطاع الخاص •
 - الثالثة : تتركها الحكومة للقطاع الخاص مع تقديم الخدمات اللازمة لها من جانب الحكومة •
- وتبعاً لذلك انتظمت المشروعات التى تضمها الفئة الاولى والثانية فى شكل المؤسسة العامة •

وتتأثر الهند في النظام الادارى للمؤسسة العامة — الى حد كبير — بفلسفة النظام الادارى الرأسمالى • فهى تحرص كل الحرص على اعطاء تلك المؤسسات قدرا كبيرا من الحرية الادارية • الا أنها تختلف عن النظام الرأسمالى فى وجود نظام للتخطيط ، يتحتم لذلك قدر أكبر من « الدمج » بين المؤسسات من ناحية والسياسة العامة والجهاز الادارى من الناحية الاخرى •

وسنجد أن المؤسسة العامة فى الهند تنقسم الى ثلاثة أنواع^(١) :

أولا — الادارة الحكومية :

وهى عبارة عن مشروع يعمل داخل اطار الجهاز الادارى مع تمتعه بقدر من الاستقلال المالى والادارى • الا أنه يتم تمويله عن طريق الخزانة العامة ويؤول لذلك جزء كبير من ايراداته الى الدولة ، كما أنه يعمل تحت الاشراف المباشر للوزير المختص الذى يعد مسئولا مسئولية كاملة عنه أمام السلطة التشريعية •

ثانيا — المؤسسة العامة :

ويتم انشاء كل منها بموجب قانون تصدره السلطة التشريعية تحدد فيه وظائفها والعلاقة بينها وبين الاجهزة الحكومية الاخرى وبينها وبين البرلمان — والمستهلكين أو المستخدمين •

وتختلف الاشكال التنظيمية للمؤسسات العامة وفقا للأعراض التى تهدف الى تحقيقها فهناك مؤسسات نوعية تقتصر أغراضها على تنمية صناعية معينة وتدار على نمط الشركة القابضة كما أن هناك مؤسسات للتمويل تقوم بوظائف أقرب ما تكون الى بنوك الاستثمار •

ثالثا — الشركات المساهمة :

وهى عبارة عن شركات تقوم الدولة بانثائها وتملك جميع أسهمها أو

(١) انظر مشاكل تطبيقية فى ادارة المؤسسات العامة — الطبعة الثالثة لدار المعارف ١٩٨١ •

جزء منها لا تقل عن ٥١٪ حتى تضمن بذلك السيطرة على مجلس الإدارة. وهي تنشأ بقرار من مجلس الوزراء بدون حاجة الى استصدار قانون من السلطة التشريعية وتعمل على نمط الشركات الخاصة ساعية الى تحقيق أقصى ربح ممكن تبعا لاعتبارات السوق •

وبمعنى آخر لا تحتاج الهند الى استصدار تشريع خاص الا بالنسبة للنوع الثانى ، أما النوع الاول فيخضع لتشريعات الحكومة ، أى للنظم المعمول بها فى الادارات الحكومية العادية ، أما النوع الثالث فيخضع لنفس الاسس المعمول بها فى الشركات المساهمة العادية •

ونلاحظ أن ذلك النمط الشركة المساهمة — يتفق الى حد كبير مع فلسفة الحكم فى الهند • فالهند لا تأخذ الملكية العامة على أنها نهاية فى حد ذاتها الا فى بعض القطاعات • لذلك تقوم استراتيجية القطاع العام فيها على اماكن السماح للملكية الخاصة — فى كل المراحل — بممارسة دور متزايد الاهمية • ولا يبدو فى الهند أنه من الصعب تحويل صناعة ما — بعد أن تقف على قدميها من الملكية العامة للملكية الخاصة • لذلك يبدو أن نمط الشركة المساهمة يمتاز بالمرونة اللازمة لتحقيق ذلك التحول فى نوع الملكية ، كما أنه فى نفس الوقت يتيح للدولة الدخول الى صناعة جديدة ، بمجرد تملك جانب من الاسهم المتداولة ودون حاجة الى اصـدار تشريع خاص بذلك • ويعيب بعض الاساتذة المتخصصين فى دراسات المؤسسة العامة نمط الشركة المساهمة على أساس أنه لا يمكن للرأى العام من معرفة ما يدور داخل الشركة بالضبط : هل تمارس الحكومة ضغوطا كبيرة على ادارتها ؟ أم لا تمارس أية ضغوط بالمرّة ؟ وذلك لابتعاد ذلك النمط عن نطاق السلطة التشريعية •

إذا انتقلنا الى الدول العربية نجد أن القطاع العام موجود فى كل منها بدرجات مختلفة • وتعد تجربة جمهورية مصر العربية من التجارب الرائدة فى ذلك المجال • اذ تبين لها الحاجة الى القطاع العام منذ اتجاه السياسة العامة الى التنمية الاقتصادية بشكل جدى بعد سنة ١٩٥٧ • وأثيرت قضية النمط الادارى الملائم للمؤسسة العامة من ذلك الحين •

وقد استقر الرأي على الاخذ بنمط المؤسسة ذات الاستقلال المالى والادارى — الا أن الشكل القانونى لذلك الاستقلال المالى والادارى قد تعرض لعدة تطورات أدخلت عليه تعديلات كثيرة^(١) • ويمكن ملاحظة أن تلك التطورات قد أخذت المؤسسة العامة قريبا من المصلحة الحكومية أكثر من مؤسسة الاعمال — بل ان الاستقلال المالى والادارى فى مؤسسات القطاع العام قد أصبح فى مجالات قليلة جدا تكاد لا تؤدى الى اختلاف حقيقى بينها وبين المصلحة الحكومية التقليدية • وهناك عوامل كثيرة تفسر ذلك التطور ليس هذا مجال التعرض لها ، الا أنه تطور خطير من حيث أنه يخضع قطاعات اقتصادية كبيرة لاطارات عمل لا تتلاءم مع الطبيعة الاقتصادية بأى حال •

ويكثر — فى الوقت الحالى — الحديث حول مشاكل القطاع العام المصرى خصوصا أمام التطور الهائل فى حجمه وفى مسؤولياته — فى ظل اتجاهات الانفتاح الاقتصادى التى أعلنتها الحكومة • ويبدو للكثيرين ومن وجهة نظر محددة أن كثيرا من مشاكل القطاع العام يمكن علاجها بوضع الشكل المناسب لادارته والذى يضمن بالذات :

* توضيح سلطات ادارة وحدات القطاع العام فى ضوء الاهداف العامة للتنمية الاقتصادية •

* تأكيد مبدأ الاستقلال المالى والادارى لتلك الوحدات مع محاسبة الادارة العليا على نتائج الاعمال •

* تطوير واستخدام الوسائل العلمية الكفيلة بقياس نتائج الاداء المتحقق مما يمكن معه توجيه هذه الوحدات على أسس اقتصادية •

* تنمية العلاقة بين ادارة هذه الوحدات من ناحية وبين الادارة العالمية

(١) راجع لدراسة تفصيلية : مشاكل تطبيقية فى ادارة المؤسسات العامة — مرجع سابق •

حتى يكون في ذلك مدخلا موضوعيا لاستيراد التقدم العلمى والتكنولوجى الذى بدونه لا يمكن تنمية وتطوير القطاع العام •

وهناك ثلاث مداخل لتطبيق المبادئ العامة السابقة :

المدخل الاول - يرى ضرورة تحمل الحكومة للتكلفة الاقتصادية لتوجيهاتها غير الاقتصادية حتى تظل ادارة المؤسسة العامة تعمل فى اطار اقتصادى يمكن الحكومة من محاسبتها على نتائج أعمالها •

المدخل الثانى - يرى ضرورة توسيع المجال أمام مشاركة الاهالى فى تملك وادارة هذه الوحدات لترشيد الاستثمار والادارة •

المدخل الثالث يرى ضرورة تركيز الحكومة لاستثماراتها فى القطاع العام فى أكثر القطاعات ارتباطا بالتنمية والتى تتصف باتساع حجم المخصصات الرأسمالية وطول فترة الانشاء والارتباط بتكنولوجيا متقدمة •

الفصل الثالث عشر

المنظمات المحلية

المركزية واللامركزية

إن منظمات الجهاز الإداري (المصلحة الحكومية بأنواعها المختلفة والمؤسسات العامة) تشمل أنشطتها في الأصل كافة أنحاء الدولة • ففعالية الجهاز الإداري في تنفيذ السياسة العامة ليست عملية تتم أو تتقرر في العاصمة فقط ، بل هي عملية يتسع مفهومها ليشمل كل الدولة ، لذلك فمن الطبيعي أن يكون لجهاز الإدارة وجود في كل المناطق (١) •

ففي مصر ، على سبيل المثال ، تمثل المصالح الحكومية للجهاز الإداري (الوزارات) في المناطق المختلفة للدولة بواسطة المحافظ (٢) فيعد المحافظ ممثل الجهاز الإداري في منطقة اختصاصه ، ويشرف لذلك على فروع الوزارات في المنطقة • ويعين المحافظ بقرار من رئيس الجمهورية (بدرجة نائب وزير) •

والواقع أن مسألة انعكاس ، عمل الجهاز الإداري على كافة أنحاء الدولة يثير قضايا كثيرة ، من أهمها من الناحية الإدارية مسألة اللامركزية وهي اختيار أسلوب تحقيق النظام الإداري الكفء من وجهة نظر شمول آثاره لكل أنحاء الدولة ، وهي قضية تأخذ أشكالاً متعددة في علاجها •

ونلاحظ أن موضوع اللامركزية الإدارية يرتبط إلى درجة كبيرة بنظام الحكم ، ففي نظم الحكم يمكن التفرقة بين :

١ - المركزية السياسية : حيث تكون سلطة الدولة مركزه في هيئة مركزية •

١. M. Marx (ed.) : op. cit., p. 246.

(١)

(٢) قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ .

٢ - اللامركزية السياسية : وفيها تكون السلطة موزعة بين الولايات أو المحافظات أو اللوآت .. الخ من ناحية والمركز من الناحية الأخرى •

وينظم الدستور بالطبع هذه الأمور ، لذلك تكون اللامركزية السياسية مقننة دستوريا فتوجد حكومات محلية في المناطق المختلفة ولا يشترط أن تصاحب اللامركزية الإدارية لامركزية سياسية ولكن من الضروري وجود اللامركزية الإدارية في حالة اللامركزية السياسية^(١) وهناك فارق كبير إذا بين الإدارة المحلية (وتشير إلى أسلوب أو آخر في اللامركزية الإدارية والحكم المحلي) ويشير إلى أسلوب أو آخر في اللامركزية السياسية والإدارية) •

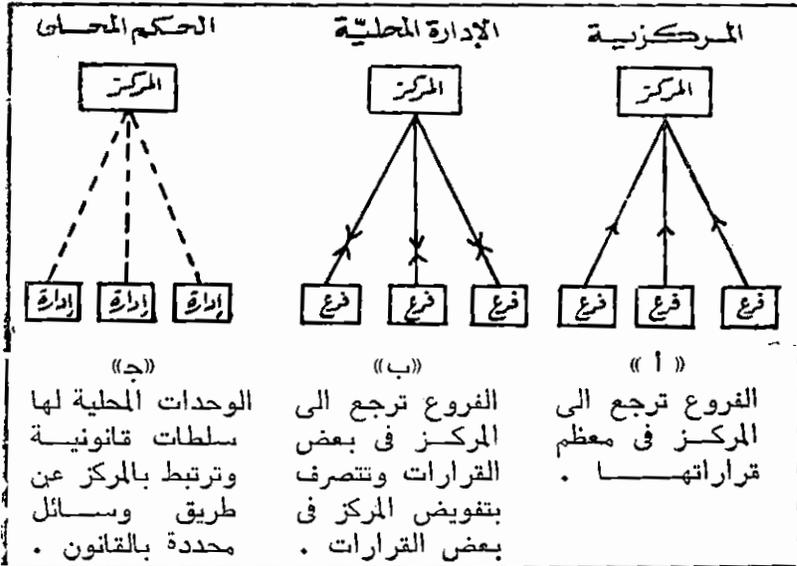
والحكم المحلي ، يمثل في العادة آخر حالات اللامركزية الإدارية والسياسية حيث يتم نقل السلطة من المركز إلى الأقاليم (الفروع) وليس مجرد الاكتفاء بتفويض السلطة ، ففي الحالة الثانية تظل المسئولية (التي لا تفوض) في الجهة الرئيسية المركزية مما يعطى هذه الجهة حقوق الرقابة والمراجعة والتوجيه بل وحق سحب التفويض ذاته • بينما في حالة الحكم المحلي تكون كل من السلطة والمسئولية واقعة في الأقاليم •

لذلك فإن مفهوم المركزية ومن ثم اللامركزية هو مفهوم مرن ومتشابه إلى أقصى درجة فهو لا يتعلق بكمية السلطة ولكن بنوعها • وهذا موضوع لا يتقرر بصورة مطلقة بحيث يمكن القول بوجود إدارة مركزية وإدارة لامركزية •

إن المركزية هي تنظيم تتخذ فيه معظم القرارات في المركز - والعكس ينطبق على مفهوم اللامركزية ، ونلاحظ أن هناك مستويات ثلاث يمكن التمييز بينها كما يظهر من الشكل التالي رقم ١٣ •

(١) في جمهورية مصر العربية يوجد نظام إداري لا مركزي دون وجود لامركزية سياسية ، إذ تتمتع المجالس المحلية بسلطات إدارية دون ما يكون هناك سلطات محلية أو مجالس تشريعية محلية أو قضاء محلي .. الخ . وقد تطور هذا النظام اللامركزي إلى نظام متطور بالقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ .

ونلاحظ من الشكل ٢٣ أن الحالة (أ) تكون فيها جميع القرارات مصدرها المركز ولا تقوم الفروع باتخاذ أى قرار الا بالرجوع الى المركز وهذه حالة تكاد تكون مستحيلة ، أما الحالتين (ب) ، (ج) فيمثلان الحالات العملية ، ففي الحالة (ب) يستخدم التفويض وفي الحالة (ج) يستخدم نقل السلطة لا تفويضها .



(شكل ٢٣) المركزية واللامركزية

دور القرارات المركزية

في كافة أنواع الدول ، يوجد دور هام للقرارات السياسية والادارية على المستوى المركزى . وهذا دور تحدده ضرورات نظرية وعملية كثيرة منها :

- ١ - الحاجة الى التوجيه الامثل للموارد القومية .
- ٢ - الاحتياجات المالية الكبيرة للمشروعات الحكومية .
- ٣ - تحقيق الوحدة الوطنية والحفاظ عليها .
- ٤ - تمثيل الدولة أمام العالم الخارجى .
- ٥ - تعبئة الموارد وتوزيعها .

ونلاحظ أن هذه العوامل تصدد دورا هاما للإدارة المركزية في معظم الدول • وهذه الأهمية تظهر بدون شك في الدول النامية بصورة واضحة ، ففي هذه الدول تظهر لنا حاجة كبيرة لقيام الحكومة المركزية وجهازها الإداري بوظائف هامة منها :

١ - الوظائف التقليدية والتي تقوم بها مصالح ومؤسسات مثل وظائف حفظ النظام وتطبيق القانون والدفاع والامن والتموين والنقل والاتصالات والمالية العامة •

٢ - وظائف التمثيل أمام السلطة التشريعية أو الجهاز السياسي وهذا يستلزم وجود السلطة المركزية التي تكون مسئولة أمام الرأي العام عن الجهاز الإداري وكفاءته في كافة المناطق •

٣ - الوظائف الاقتصادية الرئيسية المتعلقة بتحديد أولويات التصرف في الموارد المالية والبشرية •

٤ - وأهم من ذلك أن السلطة المركزية هي التي تقرر مقدار السلطات التي يجب منحها الى الأقاليم المختلفة •

مساوىء المركزية المشددة

ان الإدارة المركزية ، وبرغم الحاجة لها في معظم النظم ، إلا أن المبالغة والتشدد في تطبيق تنظيم مركزي له مساوىء كثيرة من أهمها ما يلي :

١ - ان المبالغة في المركزية عادة ما تؤدي الى تعطيل الاعمال ، والاصرار على هذه المبالغة قد يؤدي بالعمل الإداري ذاته • ان الرحلة التي يقطعها القرار من أسفل الى أعلى التنظيم بحثا عن « التصديق » يكون على حساب الكفاءة والتكلفة •

٢ - ان المبالغة في المركزية عادة ما تؤدي الى ضعف التخطيط والتنسيق • ان ارتفاع القرارات التفصيلية في السلم الإداري يزحم وقت

القادة الاداريين بقضايا ثانوية ويؤدي الى اغراقهم في الاعمال التنفيذية على حساب الادارة الشاملة والتخطيط والتنسيق الكلى . وحيث ان هذه أمور تقع في صميم اختصاصات هؤلاء القادة ، فان هذا ينعكس في ضعف الادارة الشاملة والتخطيط والتنسيق الكلى في منظمات الجهاز الادارى المختلفة^(١) .

٣ - ان المركزية المشددة تؤدي الى ضياع جهود الفروع المختلفة للوزارات في السعى للحصول على الموافقات النهائية والموارد المالية اللازمة ، وفي نقل صورة الموقف في موقع التنفيذ الى الوزارة أو المصلحة في المركز . وبالمثل تجد الوزارة أو المصلحة المركزية أنها بدورها تحتاج الى تخصيص عدد من أفرادها لمناقشة هذه الامور مع ادارات الفروع المختلفة .

٤ - ان المركزية المشددة تؤدي الى تجاهل الحاجات المحلية وعدم أخذها في الاعتبار ، مما يضعف قرارات الجهاز الادارى وخطئه التنفيذية .

قرار اللامركزية

برغم أن القرار الخاص بدرجة اللامركزية هو الى حد كبير قرار سياسى الا أنه يتأثر بعدة اعتبارات من هذه الاعتبارات^(٢) :

١ - نوع الوظائف والمهام الادارية :

هناك أنواع من الوظائف والمهام الادارية تستد الحاجة الى استخدام التفويض بخصوصها أكثر من غيرها . فبعض الوظائف التقليدية في الامن مثلا لا تحتاج الى تفويض لطابعها الروتيني والتقليدى ، بينما الوظائف ذات الطابع الاقتصادى أو التعليمى قد يكون من الضرورى استخدام التفويض والتوسع فيه بالنسبة لها .

G. Grasmack : Public Administration : Problems of teaching (1)

& reserch in the Middle East, Prepared for American Political Science Association, 1955.

H. Maddick : Democracy, Decentralization and Development (٢)

Lon., 1966, pp. 39-43.

٢ - درجة النمو والوعى الاجتماعى :

ان عملية التفويض تضع قدر كبير من السلطات بين أيدي الوحدات المحلية والفروع • وهذه لا تستخدم استخدام السلطات المفوضة بكفاءة •
ان توقع الظروف الملائمة من النواحي الاجتماعية من الممكن الوثوق بوحدات الادارة المحلية والعكس بالطبع يجعل من الصعب الاتجاه الى اللامركزية •

٣ - مدى توفر الخبراء الاداريين المتخصصين :

ان عدم توفر الاعداد والنوعيات الكافية من الخبراء والاداريين المتخصصين يجعل من الصعب اتخاذ قرار يميل بالتنظيم ناحية اللامركزية فالقلة النادرة من هؤلاء تظهر حاجة ملحة وألوية للافادة منهم على مستوى المركز لاهمية قراراتها وحيويتها ويكون من الصعب الاستغناء عنهم وتشتيتهم بتوزيعهم على الفروع •

وتكرر الحاجة الى تركيز خدمات هؤلاء في حالات الاخذ بالتخطيط الاقتصادى •

دور اللامركزية فى الدول النامية

لقد أوضحنا من قبل الفرق بين عدم التركيز فى السلطة (deconcentration) وبين نقل السلطة (devolution) فالحالة الاولى هى حالة استخدام للتفويض بدرجات مختلفة بينما الحالة الثانية تخلق مراكز سلطة ادارية خارج المركز •

وهناك حالات يكون فيها استخدام أى من الاسلوبين فى اللامركزية مرغوب فيه • فبعض الخدمات (مثل المدارس والمستشفيات والبريد ... الخ) • تحتاج الى عدم التركيز عن طريق فروع تتمتع بسلطات محددة وتعمل تحت اشراف الوزارات والمصالح المركزية •

ومن ناحية أخرى نجد المشروعات الاقتصادية (بأنواعها المختلفة خصوصا الزراعية) تحتاج الى مراكز سلطة محلية ، نظرا لارتباطهما بالبيئة المحلية الى أقصى درجة •

وفي أى الاحوال ، نجد من الضروري الاخذ بالتفويض لتحقيق عدم التركيز خصوصا في الدول النامية • فهذا يحقق مزايا عديدة لجهود سياسات التنمية في الدول النامية ومن هذه المزايا :

١ - الحاجة الى اتصال مزدوج بين مركز الجهاز الادارى من ناحية وفروعه من الناحية الاخرى : بين المدينة والريف • فهذا الاتصال يترجم الخطط لهذه المناطق وينقل في نفس الوقت انطباعاتها وردود الفعل الى المركز •

٢ - أن عملية التنمية وفوائدها ومشاكلها يجب أن تصل - اداريا - الى عقول أهل الريف ، ويجب أن يقتنع كل منهم بمزايا هذه العملية والحياة الطيبة التي تترتب عليها •

٣ - ان العملية الادارية في ذاتها هي عملية لا تتحقق بكفاءة الا عن طريق الاتصال بكافة أنحاء الدولة الواحدة^(١) ، وهذا الاتصال يكاد يكون مستحيل « جغرافيا » من مركز أو عاصمة ، اذ لابد من تقسيم الدولة الى مناطق ادارية واتباع شكل أو آخر من التفويض وعدم التركيز •

٤ - أن اللامركزية يمكن أن تكون وسيلة من وسائل التخفيف من الضغوط على الموارد البشرية المتخصصة النادرة ، ان عدم وجود القدر الكافي بالنوعية الكافية من الخبراء والاداريين المتخصصين في المركز يجعل من الصعب الاشراف مركزيا على المناطق المختلفة لذا يكون الأسهل والأكفأ الاتجاه الى التفويض والاعتماد على « رجل الادارة » المتوسط في ادارة الوحدات أو الفروع المختلفة^(٢) •

أما الأسلوب الثانى في تحقيق اللامركزية ، وهو أسلوب نقل السلطة (devolution) وتكوين وحدات محلية ، فهو كذلك أسلوب مغرى للدولة النامية لما يقدمه من مزايا أهمها :

B. Chapman : The Perfects & Provincial France, Lon. 1955. (١)

D. S. Paauw : The Case for Decentralized Financing of Economic.

Development, Far Eastern Quarterly, V, 1955/56. Ibid. (٢)

١ - ان عملية التنمية التي تكون أهم مصدر في تكوين السياسة العامة لهذه البلدان ليست عملية ادارية ، أو اقتصادية أو عملية فنية فحسب • انها عملية اجتماعية بكل ما يحمله مفهوم « الاجتماعية » (Social) من معانى سياسية وليس من شك في أن تحقيق التنمية بل البدء بها أحيانا، لا يحقق الا في ظل نظام سياسى على درجة عالية من الكفاءة والقدرة على الاتصال بال جماهير • وفي نفس الوقت بواسطة جهاز ادارى يعبر عن حكومة يرضى عنها الرأى العام ويمنحها ثقته وتأييده • ان وجود ادارة محلية هو خطوة هامة في طريق وجود حكومة محلية وهو خطوة على طريق تحقيق هذه الثقة وهذا النظام الايجابى •

٢ - ان الادارة المحلية تقضى على السلبية التي تميز جماهير الدول النامية تجاه سياسات الدولة وخططها للتنمية • ان الفلسفة « التوكلية » التي دأبت عليها جماهير هذه الدول تواجه بالادارة المحلية واقع مختلف :- مشروعات - برامج - خطط اقليمية ، توضح للمجتمع الريفى أن الحياة الأحسن هي ناتج عمل أكثر وليست ناتج « التوكل » •

٣ - ان الادارة المحلية تساعد على رفع مستوى معيشة المناطق المختلفة وتقرب الفجوة الهائلة بين المدينة والريف مما يساعد تدريجيا على تأكيد الوحدة السكانية والاجتماعية في الدولة • وهذا في النهاية يؤكد صفات « المواطنة » •

٤ - ان الادارة المحلية تخفف الضغط عن الجهاز المركزى وبالذات مما ينتج عن مطالب المناطق المتخلفة وتطلعاتها ويجعل هذه المناطق تواجه أهدافها على ضوء مواردها ومقدار ما تبذله ممن جهود حقيقية ، ويخلق منها شريكا حقيقيا في عملية التنمية •

٥ - الادارة المحلية تكون ذات دور فعال في تكوين رأس المال عن طريق تجميع المدخرات المحلية ، وتنمية المشروعات المحلية وحسن استغلال الموارد المحلية ، كما أنها وسيلة هامة من وسائل الاستخدام الامثل للموارد البشرية •

ادارة الفروع

ان تفويض السلطة الذى يؤدى الى عدم التركيز ، يعطى دورا هاما لفروع الجهاز الادارى • وهذا هو النوع الاول من الادارة اللامركزية كما أوضحته من قبل • وان نظام ادارة الفروع هو نظام عريق عراقة النظام الادارى ذاته • لقد تبين منذ ظهور النظام الادارى ضرورة تفويض بعض السلطات من المركز الى فروع له فى المناطق المختلفة • ويثير موضوع ادارة الفروع عدة قضايا ادارية هامة •

تحتاج ادارة الفروع الى بعض الموارد المالية لتلبية نفقاتها العاجلة والمهمة وعادة ما تقف اجراءات الميزانية والنظام المالى عقبة فى طريق ذلك • اذ أن الدول النامية بالذات تطبق نظم مالية قاسية الى درجة كبيرة تجعل ادارة الفروع فى حاجة الى الرجوع الى المركز فى النواحي المالية بالذات • ويسبب ذلك فى الواقع جمودا واضحا فى المزايا التى تنتوخواها من ادارة الفروع الى حد يدفع البعض الى القول أن التفويض يمنح باليد اليمنى ثم يسحب باليد اليسرى بواسطة النظام المالى الصارم^(١) •

ويظهر للنظام المالى انعكاسات عدة لعل أهمها ما يتعلق بنظام « المخازن والمشتريات » فالعادة أن الرقابة المالية تمتد لتشمل المخازن والمشتريات الحكومية والتى تتم بواسطة الفروع • وتجد ادارة الفروع أن قدرتها فى الشراء و فى التخزين تحد منها القواعد المالية ولوائح المشتريات الى أقصى درجة • وترداد هذه المشكلة تعقيدا لحتمية اعتماد المحليات على المركز فى استكمال حاجاته المالية •

أما المسألة الثانية التى يثيرها تنظيم ادارة الفروع فهو ما يتعلق
بشئون الافراد •

ان حاجة الجهاز الادارى الى الافراد الكفاء هى حاجة عامة لا يوجد

خلاف حول أهميتها • ونجد هذه الحاجة تزداد في ادارة الفروع ، حيث تظهر مشاكل عديدة في مجالات العلاقات الانسانية تحتاج الى أكفاً الافراد وأقدرهم على الاتصال والامتزاج مع البيئات المحلية^(١) • وفي مقابل ذلك نجد البيئات المحلية في غالبية الدول النامية وهي مناطق متخلفة من كافة النواحي بالمقارنة مع العاصمة • وتجد الحكومة صعوبة بالغة في تعيين الافراد الملازمين لادارة الفروع • فهناك صعوبة بالغة في اقناع الثاب حديث التخرج من الجامعات بترك العاصمة والحياة في احدى القرى النائية •

ويرتبط ذلك — بالطبع — باحتمالات الترقية والوصول الى مناصب ادارية مرموقة • ان اهمال الريف في الدول النامية هو ظاهرة خطيرة ، ويظهر آثاره في كل المجالات ومنها مجال الخدمة المدنية • ففرض الترقية والارتفاع في السلم الادارى لا تتاح للموظف العامل في الريف بنفس السرعة التي تتحقق لزميله العامل في العاصمة • ونجد من مشاكل الافراد في ادارة الفروع — كذلك — ، ما يتعلق بخبرة العاملين بأحوال المنطقة التي يعملون بها • ان نقص هذه الخبرة يكون عادة عقبة كبيرة أمامهم ، فالعمل في الريف ، خلاف العمل في العاصمة ، يستلزم الاحتكاك المباشر بأهل المنطقة • وهو أمر لا تأتي ثماره الا اذا كان مبنى على معرفة موظف بأحوال المنطقة وعادات أهلها وطباعتها •

لهذا لا يكفي أبدا أن نأخذ بأسلوب الفروع لكي يتحقق الاتصال المرجو بين الادارة والسكان ، فقد « ينعزل » الموظف في ادارته — اجتماعيا — ويعتبر سكان المنطقة انعزاله على أنه تعاليا يظهره ممثلى « السلطة » تجاه أحوالهم ومشاعرهم^(٢) •

وآخر ما تثيره تنظيمات الفروع هو مسألة العلاقات الافقية والرأسية لها •

F. J. Tickner : The Improvement of Public Administration, (1)
U. N. Review, 1955.

L. W. Shannon : Underdeveloped Areas, N. Y., 1957, p. 194. (2)

اذ غالبا ما توجد في المنطقة الواحدة عدة فروع لوزارات ومصالح مختلفة ويمكن أن تظهر احتكاكات بين هذه الفروع المختلفة حول المسائل المشتركة والسلطات التي يستمتع بها كل منهم • ولهذا تظهر الحاجة الشديدة الى التنسيق بين هذه الفروع حتى لا يؤدي تنازعها الى الاضرار بها جميعا • وتتعدد عملية التنسيق كلما ازدادت الفروع وتعددت الوزارات التي تتبعها • كذلك كلما أخذت الدولة بأسلوب انشاء المؤسسات العامة في المناطق الريفية المتعددة لتنمية هذه المناطق وتوطين الصناعة فيها • ان كل فرع وكل مؤسسة في المنطقة تأخذ في تكوين شخصية ادارية لها في المنطقة ويؤدي هذا في العادة — مع قليل من المبالغة — الى اعتقاد كل وحدة أنها أهم وحدة ادارية في المنطقة •

ويجب فهم هذه القضية في اطار وجود ممثل للحكومة في المنطقة الادارية (المحافظ • المتصرف • الخ) ومدى العلاقة بينه وبين الفروع المختلفة في نفس المنطقة كذلك بين هذه الفروع من ناحية والوزارات أو المصالح المختلفة من الناحية الاخرى •

ومن أهم المشاكل المتعلقة بهذه القضية نوعية ولاء ادارة الفروع • اذ أن هناك احتمالات كثيرة لتشتت ذلك الولاء بين المركز وممثل الحكومة الادارى في المنطقة • فهل يكون ولاء ادارة الفرع رأسيا للمركز أو أفقيا للمحافظ أو المتصرف • وهناك أربعة أساليب ممكنة لتنظيم هذه العلاقة تظهر من (الشكل التالي رقم ٢٤) كما يلي (١) :

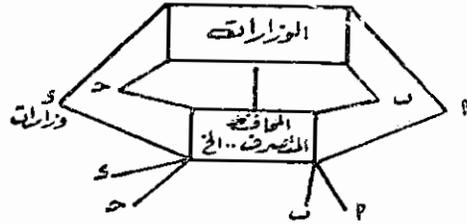
(أ) في الحالة الاولى يقوم المحافظ (أو المتصرف) بكونه ممثل الحكومة الادارى في المنطقة بالتنسيق بين الفروع المختلفة التي تكون تابعة رئاسيا ووظيفيا للوزارات أو المصالح — ويتمتع بتفويض محدد من الوزراء المتخصصين بسلطة اشرافية على رؤساء الفروع في منطقتهم • (ا في الشكل ١٤) •

(ب) في الحالة الثانية ، يعطى لممثل الحكومة (المحافظ أو المتصرف) تفويض قانوني بالاشراف الرئاسى على الفروع في المنطقة وتتلقى هذه الفروع تعليماتها الفنية بموجب ارتباطات وظيفية (Functional) من الوزارات الأم (ب في الشكل ٢٤) .

(ج) في الحالة الثالثة : توزع السلطة والمسئولية بين ممثلى الحكومة الادارى والوزارات الأم وتتلقى توجيهات بسيطة ونصائح ومعلومات (استشارية) من ممثل الحكومة الادارى في المنطقة (د في الشكل ٢٤) .

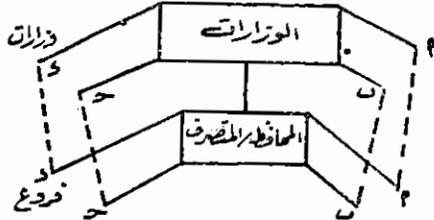
(ا)

المحافظ ينسق بين الفروع المختلفة ويشرف على رؤساءها



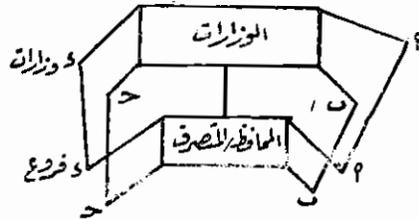
(ب)

المحافظ ينسق بين الفروع ويشرف عليها والفروع تتلقى توجيهات من الوزارات الام



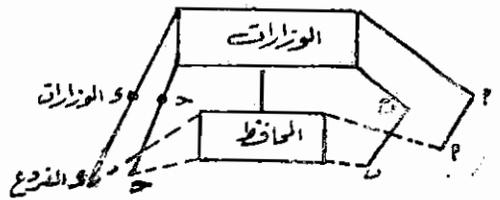
(ج)

توزيع السلطة والمسئولية بين الفروع والوزارات الام



(د)

الفرع تابع الى الوزارة الام وينتلقى تعليمات بسيطة من المحافظ او ممثل الجهاز الادارى



(شكل ٢٤) أساليب تنظيم علاقات الفروع

الإدارة المحلية

أن موضوع الإدارة المحلية يمثل تطور في نظام اللامركزية حيث يتم نقل السلطة الإدارية ولا بد أن يثير أول ما يثير موضوع السلطات المحلية التي تنتقل • وهناك ثلاثة أشكال محتملة لذلك^(١) :

١ — ينص الدستور أو القانون المعمول به على إمكان قيام الوحدات المحلية بممارسة أى وظيفة غير ممنوحة صراحة في القانون ويعد هذا هو أكثر الأشكال تطورا وهو يكاد يجعل تلك الوحدات من أن تصبح دويلات مستقلة بقيد بسيط جدا وهو أن لا تمارس أى وظائف تحرمها القوانين والدساتير الأصلية •

٢ — ينص صراحة في القانون على الوظائف والسلطات المحلية التي لا يمكن ممارسة سواها الا وفق تشريع صريح •

٣ — وفي الشكل الثالث ، وهو المتبع في كثير من الدول النامية ، يكون النظام المحلى جزء من الهيكل الإدارى العام ويكون أماننا — فى الحقيقة — شكل من الإدارة المحلية يقوم على أساس نقل لبعض السلطات الإدارية • ويثير التنظيم المحلى — مهما كان الشكل الذى نختاره — عدة قضايا هامة من أهمها :

١ — تحديد المهام والوظائف المحلية قانونا ، والمطلوب أن يتم تحديدها بمنتهى الدقة والوضوح وبدون افاضة على أساس أن زيادة هذه السلطات. يصبح ممكنا بالقانون — كلما كان هذا ضروريا — والقاعدة التى يجب أن يعمل بها فى مجال تحديد الوظائف المحلية هى أن لا تمنح أى سلطة محلية الا اذا كان فى الامكان استخدامها بكفاءة •

٢ — تحديد جغرافية الوحدات المحلية : والمسألة الثانية هى تحديد الحجم الجغرافى للوحدات المحلية • ونلاحظ أن هذه العملية تؤثر عليها عوامل جغرافية بحتة ، وعوامل تاريخية فالتضاريس كثيرا ما تشكل حدود اقليمية

R. M. Jackson : The machinery of Local government, Lon. 1958, (١)

طبيعية للوحدات المحلية كذلك نجد التاريخ يقدم بدوره تحديدات أخرى للاقليم ، والواقع أن هناك مطلب جوهري يكمن في تحقيق العدالة في تحديد المناطق المختلفة من ناحية القوة الكافية والوارد والتقدم الاقتصادي والاجتماعي .

الإدارة المحلية والحكم المحلي

ومن هنا قد يوجد نظام الإدارة المحلية دون حاجة الى وجود نظام للحكم المحلي . ومع ذلك فالمفروض نظريا على الأقل أن هناك علاقة قوية بين الاثنين . ومن أهم مصادر هذه العلاقة أن وظيفة الإدارة ترتبط عادة بوظيفة الحكم وليس من المرغوب فيه نظريا أن يتم الحكم بعيدا عن موقع الإدارة . فلو تم نقل بعض سلطات الحكم الى وحدات للإدارة المحلية يكون من المنطق نقل سلطات الإدارة الى جانب هذه الوحدات أن هذا المنطق يؤكد ارتباط الجهاز الإداري بالرقابة العامة وبنظام الحكم .

ومن مصادر العلاقة بين الاثنين أيضا ، أن وجود الحكم المحلي — وإن استلزم حتما وجود إدارة محلية — إلا أنه من البديهي أن الإدارة تعتبر الخطوة الأولى في الطريق الى نظام الحكم المحلي ، فسرعان ما يؤدي الأخذ باللامركزية الإدارية بهذا الشكل الى تبني فكرة الحكم المحلي . بل إنه من الممكن القول أن اللامركزية الإدارية تعتبر المرحلة الأولى في تنفيذ مخطط طويل المدى لتطبيق الحكم المحلي . ويصلح هذا المخطط في رأينا كاستراتيجية ناجحة في الدول النامية بالذات . حيث تكون الظروف الاجتماعية المتخلفة في الريف ، سببا لتحقيق نظام الحكم المحلي تدريجيا وفق مخطط علمي .

إن النظام المحلي الذي يؤدي الى نقل بعض السلطات الى وحدات محلية لا يقضى على اهتمامات أو اختصاصات الجهاز المركزي في المناطق الإدارية المحلية المختلفة . ونجد أن هذه العلاقة تؤدي الى اشتراك كل من الوحدات المحلية والإدارات المركزية في إدارة المناطق المختلفة . ونتيجة هذه العلاقة أن تظهر الحاجة الى التنسيق بين الطرفين ويمكن أن يحقق ذلك التنسيق وزارة للإدارة المحلية كما يحدث في كثير من الدول النامية . كما أن دولا

أخرى تفضل عدم تكوين وزارة للادارة المحلية ، تاركة بذلك صلاحيات التنسيق المطلوبة لجهاز فنى ملحق برئيس الوزراء أو رئيس الجمهورية •

وأي كان الأسلوب المتبع فان هناك حاجة الى التنسيق والى الرعاية فى نفس الوقت تحتاجها الادارة المحلية خصوصا فى السنوات الأولى لانشائها • وتكون أهمية وزارة الادارة المحلية أو الجهاز الفنى للادارة المحلية ، التأكد من تلبية حاجات وحدات الادارة المحلية من الادارين والمختصين وحل مشاكل فى العاصمة وتهيئة الموارد والاعانات المالية اللازمة لها - وباختصار رعاية الادارة المحلية حتى تقف على قدميها كنظام أساسى فى الدولة

كذلك فانه من الخطأ أن تظل الادارة المحلية تعاني من نقص الموارد المالية • ان هذا النقص يساوى العجز عن استخدام السلطات الممنوحة لها ويؤدى الى اصابة كل النظام بشيء أشبه بالشلل^(١) • والنقص فى الموارد المالية لوحدها الادارة المحلية ، يكون فى أغلب الأحوال نتيجة قصور فى فهم الأجهزة المركزية لما هو مهم وعاجل فى المناطق • وقد يكون نوع من الانفاق هام لوحدة الادارة المحلية ، ولكن نفس الانفاق تعتبره الأجهزة المركزية نوع من الاسراف الذى لا داعى له • ومسألة التمويل ، تثير كذلك قضية أخرى خطيرة ، فقد يكون العجز فى التمويل راجع الى قصور الادارة المحلية (فى حالة منحها صلاحيات تقرير أو تحصيل بعض الضرائب المحلية) فى تحصيل الضرائب والعوائد والرسوم على أساس خاطئ مؤداه حماية دافع الضرائب المحلى وطلب حاجة الاقليم المالية من الخزانة العامة • ان محاولة تحميل دافع الضرائب فى الدولة عبء النفقات المالية فى اقليم ما هو تعبير

(١) نلاحظ ان الموارد المحلية المالية تكاد تمثل أخطر مشكلة تواجه التنظيمات المحلية للدول النامية •

راجع على سبيل المثال عرض هذه المشكلة :

د . على السيد الجببى : الحكم المحلى فى السودان - المنظمة العربية

للعلوم الادارية - رقم ٦٦ •

ابراهيم عباس عطية : الحكم المحلى فى جمهورية تونس - المنظمة العربية

للعلوم الادارية - رقم ٧٢ •

عن نظرة خاطئة لفكرة الادارة المحلية بل والادارة العامة عموما • لهذا تحتاج المسائل المالية فى الادارة المحلية الى منتهى الوضوح والدقة ، فلا بد من توفير بعض الشروط التى منها :

١ - تحديد المصادر المالية للادارة المحلية التى تستطيع تهيئتها من موارد محلية والتى تهيئها لها الخزانة العامة •

٢ - تحديد شروط الحصول على مخصصات من الخزانة العامة •

٣ - افادة الادارة المحلية من الرسوم التجارية التى تستطيع تحصيلها وفق شروط عامة واستخدامها فى تمويل عملياتها المختلفة •

٤ - تنظيم الادارة المالية للوحدات المحلية عن طريق :

(ا) مراقبة الحسابات وفق النظام المعمول به فى الجهاز الادارى :
أى عن طريق رقابة قبل وبعد الصرف •

(ب) رقابة على مشروعات الميزانية وتقديراتها ويستحسن أن تتم عن طريق الجهاز المركزى للخزانة •

وفى العادة ، عندما تتكون وحدات للادارة المحلية أن يتم تكوين مجلس محلى للإشراف على هذه الوحدات • ويعتبر شكلا أو آخر فى التطور نحو نظام الحكم المحلى •• ومن أمثلة ذلك المجالس المحلية فى النظام المصرى •
أن هذه المجالس التى تمثل المناطق المحلية تقدم مزايا كثيرة للنظام المحلى فى ذاته ، يمكن أن نوجز بعضها فى الآتى :

١ - يخلق احساسا بالمشاركة بين سكان المنطقة من ناحية والسياسة العامة من الناحية الأخرى •

٢ - ينسق بين عمل وحدات الادارة المحلية المختلفة •

٣ - يرفع الى الجهاز الادارى المركزى انطباعات المنطقة ورغباتها وينقل الى المنطقة انطباعات الادارة المركزية وسياساتها •

٤ - ان المجلس يعتبر مرحلة هامة في التطور نحو الحكم المحلى وهو وسيلة تهيئة المناخ المناسب لنجاح الحكم المحلى •

وتكوين المجالس المحلية ، يختلف من دولة الى أخرى ويتفاوت من التعيين الكامل الى الانتخاب الكامل ، الا أن معظم الدول النامية تميل الى تكوين المجلس بالتعيين والانتخاب في وقت واحد وذلك ضمانا لأن يضم المجلس بعض رؤساء الوحدات الادارية وبعض الشخصيات القيادية الهامة في الاقليم ، علاوة على افساح المجال للسكان لكي يختاروا من يعرض وجهة نظرهم في العمل الادارى والسياسات والأهداف التى يعمل على تحقيقها •

وعادة ما تجد الدولة النامية ، وبرغم ذلك أنها مضطرة الى القيام بدورات تدريبية خاصة لأعضاء المجالس المحلية - المنتخبين والمعينين - فى فلسفة الادارة المحلية والحكم المحلى وأهم الأساليب العلمية التى قد تميز اطار العمل الادارى المحلى عن اطاره المركزى •