

الإدارة العامة



مَدِينَةُ رَاكَا مَعْبَرَتُهَا
كَلْبَةُ الْمَلِكِ يُونُسَ



الادارة العامة

الدكتور
عبد الله طلبه
أستاذ في كلية الحقوق
جامعة دمشق

مديرية الكتب والطبعات الجامعية



الإدارة العامة

((دراسة مقارنة))





مقدمة

علم الإدارة يعتبر اليوم احد العلوم الرئيسة والهامة في حياة الامم ، نظرا لان تنفيذ السياسة العامة التي ترسمها القيادة السياسية في الدولة لم يعد من المسائل العفوية التي تعتمد على ملكة الفرد ومهارته الشخصية في مواجهة الظروف المتقلبة ، ولكنه اصبح يستند بشكل رئيسي على مبادئ علمية تستمد من الخبرة والتجربة والتقدم العلمي والتكنولوجي الذي حققته البشرية .

الواقع أن الدولة الحديثة تكاد لا تمت بصلة الى أختها القديمة فيما يتعلق بتنفيذ الخدمات العامة حيث أن هذه الخدمات قد ازدادت بشكل ملحوظ في النوع والكم ، فلم تعد تقتصر مهمة الإدارة العامة على تأمين الخدمات التقليدية (شؤون الدفاع الخارجي والامن الداخلي واقامة العدل بين المواطنين) بل امتدت الى الانشطة والفعاليات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كافة .

وتؤكد هذه الظاهرة بشكل حاسم اذا علمنا أن غالبية الدول أقلمت عن المذهب الفردي الذي يحدد نشاط الإدارة على بعض الفعاليات الاساسية ، وبدأت تعتنق مذهب التدخل والمذهب الاشتراكي الذي يوسع نشاط الإدارة في الميادين كافة . وهذا يستتبع بالضرورة نمو القانون العام والعلوم الادارية الناظم لفعالية الإدارة وتطوره ، ولا سيما في الدول التي تعيش تطورات اجتماعية واقتصادية نتيجة قيامها بعمليات التحويل الاشتراكي كما هو الحال بالنسبة لقطرنا العربي السوري ، وتقلص دور القانون الخاص الناظم لفعاليات الافراد وأنشطتها .

ولابد من التاكيد على أن تنظيم التعاون لتحقيق الاهداف المشتركة هو قديم قدم الحضارة نفسها ، لذا كان من المفترض ان يكون علم الإدارة العامة اكثر العلوم تقدما ، ولكن على الرغم من تزايد التعقيد في الحضارة الحديثة ، وعلى الرغم

من الحاجة الماسة للتنسيق الفعال في عمل الجماعات ، فان هذا العلم لا يزال في مراحل نموه الاولى ، اذ ان كثيرا من مبادئ الادارة لا تزال نسبيا غير مكتشفة ، كما توجد مبادئ اخرى غير معترف بها . وقد نشأ في السنوات الاخيرة احساس متزايد بالحاجة لتطوير نوعية الادارة في جميع المؤسسات ، وضرورة البحث عن مبادئ يمكن أن تعتمد كأساس لتطوير وتحسين نشاط الجماعات عن طريق المعالجة العلمية للادارة ، وبصورة خاصة في أعقاب الحربين العالميتين الاولى والثانية . لان هاتين الحربين قد وضعتا على عاتق الدول أعباء ضخمة لم يكن بالإمكان انجازها بشكل مرض الا عن طريق ادارة مسلحة بأنجع الوسائل العلمية والتكنولوجية لتبلغ درجة عالية من الكفاءة الانتاجية .

ويبدو ان الثورة الادارية اوضحت ضرورة ملحة بالنسبة للدول السائرة في طريق النمو حتى تستطيع اللحاق بالركب الحضاري المعاصر ، لانه بات من المؤكد أن ادارة علمية ناجحة تتصرف بإمكانيات وطاقات مادية متواضعة تتمكن من تحقيق المهام المطلوبة منها بشكل أفضل من ادارة سيئة مزودة بإمكانيات وموارد مادية أكبر .

واذا كان لابد من توافر عناصر متعددة لاجل الوصول الى ادارة عامة حديثة وفعالة ، منها القيادة الادارية الجيدة ، والتنظيم الاداري العلمي والموضوعي ، وتبسيط العمل والاجراءات ، والتخطيط الاداري السليم . لكن يبدو لنا أن أهم هذه العناصر جميعا يتجسد في أن ينهض بالاعباء الادارية المختلفة أشخاص على درجة عالية من المهارة والكفاءة ، وهم مقتنعون بأن المصالح التي كلفوا بها هي فوق كل مصلحة أخرى ، ومؤمنون بمسؤولياتهم حيال الامة ، وفخورون بالانتماء الى الوظيفة العامة .

والحقيقة أن المعرفة العلمية الادارية المتخصصة قد قطعت شوطا بعيدا خلال حياتها القصيرة منذ بداية القرن الحالي في الدول المتقدمة . أما الدول السائرة في طريق النمو فقد أدركت أهمية الادارة العلمية ودورها في تحقيق ما تصبو اليه من تقدم وازدهار ، ولكنها لم تصل بعد الى مرحلة جعل التنمية الادارية عملية مستمرة تواكب تنميتها الاقتصادية والاجتماعية . وهذا يستتبع وعورة البحث

العلمي في ميدان الادارة العامة ، ولكن شعوري العميق بندرة المؤلفات في هذا المضمار ، والفراغ الكبير الذي تعاني منه المكتبة العربية في هذا الصدد ، وايماني الراسخ بأن الوقت قد حان لعرض مشكلات الادارة العامة السورية واقتراح الحلول الملائمة ، والتشجيع الذي لقيته من زملائي أعضاء الهيئة التدريسية والمهتمين بشؤون الادارة العامة ، ومن طلابنا الاحبة رجال المستقبل ، ولهذا فقد عقدت العزم على تقديم هذا المؤلف المتواضع - وهو على ما أعتقد لا يزال بعيدا عن الكمال - ولكن رجائي الوحيد أن أكون قد استطعت من خلال صفحات هذا الكتاب أن أنقل للقارئ العربي الكريم أهمية ودور الادارة العامة في تحقيق تقدم وازدهار المجتمع .

وأخيرا كلي أمل ورجاء أن أكون قد ساهمت في وضع لبنة في بناء علم الادارة العامة الذي يجب أن يلاحق التطورات العميقة التي يشهدها مجتمعنا العربي الاشتراكي المتحرر ، وأن أكون قد وفقت الى رد بعض حق الوطن والعلم علينا .

والله ولي التوفيق .

الدكتور عبد الله طلبه

UNIVERSITY
OF
ALEPPO



(باب تمهيدي)

ماهية الادارة العامة

تعتبر الامة مجموعة أفراد تابعة لنفس السلطة وخاضعة لقوانين عامة مشتركة ، والدولة تتجسد في الامة المعتبرة كتجمع سياسي يمارس السلطة فيه جهاز يسمى الحكومة . وهذه الحكومة أيا كان شكلها ، تتولى المهام المناطة بها بواسطة أعمال توجيهية سواء ما كان منها ذا طابع تشريعي أم اداري أم قضائي .

ونتيجة للثورة الصناعية حدثت تطورات عميقة في المبادئ العلمية والتنظيمية لعلم الادارة العامة فبعد أن رسخت بنية الدولة ، وتوطدت دعائم الحكم ، وتنوعت مجالات نشاطها ، وتعددت واجباتها ، وتشعبت مهامها ومسؤولياتها ، وتفرعت صنوف الخدمات التي تؤديها للأفراد عن طريق المرافق العامة التي تتولى انشاءها وادارتها ، غدا نظام الادارة التقليدية عاجزا عن النهوض بالاعباء السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية . وقد اهتمت الحكومات في القرن الماضي بتثبيت دعائم النظام السياسي والاقتصادي لدولها عن طريق وضع الدساتير ، في حين أصبح اهتمامها في القرن الحالي موجه لوضع نظم الادارة الحديثة الكفيلة بانجاز التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عن طريق العملية الادارية العلمية .

ولا بد لنا من أجل التعرف على ماهية الادارة العامة من التعرض لنشأة علم الادارة العامة وتطوره وتحديد موقعه بالنسبة للعلوم الاخرى وبيان أهميته عربيا ودوليا .

ونتيجة ما تقدم فائنا سنعالج هذه المواضيع من الباب التمهيدي في ثلاثة
فصول متتالية :

- الفصل الاول : تعريف علم الادارة العامة ونشاته وتطوره التاريخي .
- الفصل الثاني : موقع علم الادارة العامة من فروع العلوم الاجتماعية الاخرى .
- الفصل الثالث : اهمية علم الادارة العامة الحديث عربيا ودوليا .



الفصل الأول

علم الإدارة العامة : تعريفه ، نشأته وتطوره

الواقع أن علم الإدارة العامة هو فرع من العلوم الاجتماعية يرمي من جهة الى وصف وشرح بنية ومهام الاجهزة الموكول اليها مهمة تحقيق الاهداف ذات المصلحة الجماعية المحددة من قبل السلطة السياسية ، وترمي من جهة أخرى الى تحري مسلك الاشخاص والجماعات التي تلعب دورا هاما في عمل هذه الاجهزة أو التي تقع تحت تأثيرها . كما أن الإدارة التي تمثل هيئة اجتماعية لا تخضع فقط لقواعد حقوقية مجردة وغير شخصية ولكنها تخضع أيضا كبقية فروع العلوم الاجتماعية (كعلم الاقتصاد وعلم السياسة وعلم الاجتماع الاسري .. الخ) لظواهر طبيعية وانسانية واجتماعية . فالدولة بذاتها ليست الا مفهوما مجردا وهي غير ذات وجود حقيقي ، ولكن الموظفين التابعين لها يملكون وجودا حقيقيا ، وهم أيضا في مجال ممارستهم لاعمالهم الوظيفية لا يتأثرون فقط بالقواعد الحقوقية التي يقوم القاضي الاداري باعدادها ، بل يخضعون أيضا لعوامل عديدة مثل وضعهم الاجتماعي وتكوينهم السابق وأفكارهم السياسية .. الخ . لذا فالادارة التي تؤثر في الوسط الذي يحيط بها والتي تتأثر بدورها بهذا الوسط يجب أن تدرس كما يدرس أي تنظيم سياسي أو نقابي أو مهني أو ديني^(١) ... الخ .

والواقع ان الشرط الاساسي لدراسة اي علم من العلوم هو ان يكون الباحث

(١) راجع كتاب (Administration Publique) باريس ١٩٦٧ لمجموعة من المؤلفين .

او الملاحظ قادرا على ان يجعل بينه وبين ظواهر هذا العلم مسافة كافية ليستطيع ان يحكم عليها بطريقة ملؤها الحياد والنزاهة ، ولكنه يبدو أن ذلك صعب للغاية في مجال علم الادارة العامة ، لأن الذين يدرسون الادارة يكونون غالبا مرتبطين بها بصورة أو بأخرى ، لذا فالتنا نرى انه يقع على كاهل الباحثين في علم الادارة العامة التخلص من النزعات الشخصية ومعالجة ظواهر هذا العلم بموضوعية تامة ، حتى يستطيع هذا العلم الحديث ان يأخذ مكانه المرموق بين بقية العلوم الاجتماعية والانسانية .

اولا - تعريف الادارة العامة :

يعرف الاستاذ (Léonard D. white) ^(١) الادارة العامة في أوسع معانيها بأنها :

« تتكون من جميع العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة . وان هذا التعريف يغطي مختلف العمليات في كافة الميادين ، مثل تسليم خطاب أو بيع أملاك عامة ، أو إبرام معاهدة ، أو منح تعويض لعامل مصاب ، أو وضع طفل مريض في مستشفى ... الخ . ومجال الادارة العامة ، يشمل المسائل العسكرية ، والشؤون المدنية ، وكثيرا من أعمال المحاكم ، كما يتناول أوجه النشاط الحكومي كافة كالبوليس ، والتعليم والصحة ، والاشغال العامة وغيرها .. » .

في حين أن الاستاذ الفرنسي (Jean Rivero) يعرف العلوم الادارية بأنها :

« دراسة احسن طرق تنظيم وتصريف شؤون الادارة » .

بينما يؤكد الاستاذ (Marcel Waline) أن :

« العلوم الادارية هي النظام الذي يدرس الوسائل الكفيلة بتأمين احسن مردود للادارات العامة » ^(٢) .

(١) شغل منصب أستاذ الادارة العامة بجامعة شيكاغو ، ويعتبر في هذا الموضوع حجة في الولايات المتحدة الامريكية وخارجها ومرجعه المشهور في هذا الصدد بعنوان « Introduction to the study of Public administration »

(٢) راجع موسوعته الحقوق الادارية عام ١٩٦٩ .

هذا وان الاستاذ (Maurice Duverger) يحاول أن يعطي تعريفين متكاملين للعلوم الادارية قائلا بأن :

« العلم الاداري الذي هو فرع من العلوم السياسية يدرس سياسة تنظيم وعمل الادارات .. » وبان « العلم الاداري ، الذي هو فرع من العلوم السياسية ، يدرس نشاط الاداريين ، وموضوعه مماثل لموضوع الحقوق الادارية ، ولكنه عوضا عن أن يكتفي بدراسة النظام القانوني للإدارة فإنه يدرس عمل الإدارة في الواقع » (١) .

فالادارة العامة نشاط يتعلق « بالتنفيذ » - تنفيذ السياسة العامة للدولة . وفي هذا يقول الاستاذ محمد توفيق رمزي (٢) أن الادارة العامة :

« نشاط الجماعات المتعاونة في خدمة الحكومة في الادارة التنفيذية على وجه التخصيص لتحقيق اهداف عامة مرسومة يعبر عنها بالسياسة العامة » .

ولما كانت السياسة العامة للدولة توضع بمعرفة السلطة التشريعية فقد فهم البعض خطأ أن الادارة العامة هي فرع من فروع العلوم السياسية .

والحقيقة أن الادارة العامة تعتبر تنظيما يندرج فيه ، كل من السلطة المركزية ممثلة في رئيس الدولة والوزراء والمحافظين ، ومن السلطات اللامركزية الاقليمية والمرفقية التي تتكون من وحدات الادارة المحلية ، ومن الهيئات والمؤسسات العامة . وهذا المفهوم العضوي للادارة العامة يفاير المفهوم الوظيفي الذي يهتم بالفاعليات والانشطة التي تنهض بها هذه الاجهزة والهيئات ، ويتولد عنها علاقات بينها وبين الافراد نتيجة للخدمات التي تقدمها لهم المرافق العامة ، أو للفاعليات التي تقوم بها الهيئات الادارية .

وبناء على ما سبق يمكننا في نهاية المطاف أن نعرف علم الادارة العامة بأنه

(١) انظر محاضراته في موضوع الخدمات العامة لعام ١٩٥٥ - ١٩٥٦ .

(٢) استاذ الادارة العامة ومدير معهد الادارة العامة بجمهورية مصر العربية - راجع مذكراته في « علم الادارة العامة » ١٩٦١ - ١٩٦٢ .

« العلم الذي يهدف الى تنظيم وادارة الطاقات البشرية والمادية بغية تحقيق وتنفيذ السياسة العامة للدولة » .

ثانيا - نشأة علم الادارة العامة :

الحقيقة أن الادارة بدأت مع بداية الحياة الانسانية ، فحيثما وجد عدد من الافراد فانهم يحتاجون الى تخطيط لمستقبلهم ، والى عملية تنظيم لاسلوب حياتهم ، وهم بالضرورة في حاجة الى تحديد الاهداف التي يرمون الى تحقيقها ، وتوزيع مهام تحقيق هذه الاهداف على كل منهم ، وهم يحددون طرق الاشراف والتوجيه والرقابة على حسن تنفيذ هذه الاهداف . وهذا كله يدخل في نطاق وظائف الادارة .

نتيجة ذلك فانه من الخطأ الظن أن الادارة ومبادئها هي بالامور الجديدة على الفكر البشري . وقد كان لها أهميتها منذ نشأة التجمعات ، وكانت الادارة بالتالي هي المعيار الذي يفرق بين المجتمعات المنظمة والمجتمعات الهمجية . كما ساعدت من ناحية أخرى على نمو المجتمعات الصناعية ، وظهور الحضارات وورقي ونمو الدول^(١) .

١ - الفكر الاداري في الحضارات القديمة :

بالرغم من نقص المعلومات والكتابات عن الفكر الاداري القديم ، فان ما وجد على أوراق البردي والنقوش الصخرية في مصر الفرعونية يدل على أن الادارة المصرية كانت على جانب كبير من التقدم . فقد استلزمت ظروف الزراعة والاعتماد على ماء النيل في الري ادارة على جانب لائق من الكفاءة والدراية . ويشهد بناء الآثار الضخمة التي ما زالت باقية مع الدهر منذ آلاف السنين بما كانت عليه الادارة من ازدهار في هذا الماضي السحيق .

وفي الصين القديمة ، وعلى لسان حكيما وفيلسوفها كونفوشيوس وردت

(١) راجع مؤلف « تنظيم وادارة الاعمال » للدكتورين عمرو غنايم وعلي الشرقاوي عام ١٩٨٢ - دار النهضة العربية للطباعة والنشر .

الافكار العملية التي تقوم عليها الادارة السليمة ، من حيث اختيار العاملين والمعاونين من ذوي النزاهة والكفاءة . . . الخ . وفي الصين القديمة عرف أيضا أقدم نظام في التاريخ لشغل الوظائف العامة على أساس امتحانات القبول للاختيار أفضل المتقدمين^(١) . كما أنه في عام ١٢٤ ق م أي منذ أكثر من ألفي عام قامت الصين بإنشاء مدرسة وطنية للإدارة ، وهذه المدرسة كان يطلق عليها بالصينية « مدرسة تربية واعداد الموظفين » .

وعند الإغريق ، وعلى الرغم من أن الكتابات لا تدل دلالة قاطعة على الفكر الإداري السائد . فإن هناك ما يدل على وجود فكر متقدم مثلاً في نظام الحكم الذي كان قائماً في أثينا ، ومجالس القادة والرؤساء ، وما اشتمل عليه تنظيم الدولة من مجالس ومحاكم شعبية وموظفين وإداريين^(٢) .

أما الدولة الرومانية القديمة ، فقد عرفت التنظيم الهرمي وأقرت مبدأ تفويض السلطات من القيصر إلى حكام الأقاليم ، وحددت أساليب الاتصال . كما ظهرت في روما مجموعة من المديرين تساعد طبة من المحاسبين والكتبة لإدارة المشاريع الاقتصادية المنتشرة وتحقيق أهداف المالكين مما يدل على ازدهار ونمو الفكر الإداري .

وفي المسيحية ، نجد أن الكنيسة قد نظمت منذ أول عهدها على أساس من الدرجات الكهنوتية . فاعتمدت بذلك التنظيم الهرمي والتسلسل الرتبوي .

وفي الإسلام ، نجد أن القرآن الكريم قد انفرد دون سائر الكتب السماوية بتنظيم شؤون الدين والدنيا . ولعل المتعمّن في دراسة وتفهم القرآن الكريم والاحاديث النبوية وسيرة أهل بيت النبي والصحابة الكرام سيظهر له بوضوح أن الأمة العربية الإسلامية عرفت في نهجها للحكم والادارة المبادئ والمفاهيم

(١) راجع « أصول الإدارة العامة » دكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى ت كلا - مكتبة الانجلو المصرية - القاهرة ١٩٦٨ ص ٤٨ .

(٢) راجع « أصول الإدارة » للدكتور محمود عساف - دار النشر العربي - القاهرة ١٩٧٢ ص ٤١-٦٨ .

المتعارف عليها اليوم من تخطيط وتنظيم واشراف ورقابة ، كما أنها حققت مبدأ ديمقراطية وعدالة الادارة . فقد كان الرسول يتخير عماله من صالحى أهله وأولى دينه وأولى علمه ، ويختارهم على الاغلب من المنظور اليهم فى العرب ليؤقروا فى الصدور ، ويكون لهم سلطان على المؤمنين وغيرهم ، يحسنون العمل فيما يتولون ويثربون قلوب من ينزلون عليهم الايمان ، ويكشف أبدا عملهم أى يفتشهم ويسمع ما ينقل اليه من أخبارهم .

وقد طبق الرسول العربى نظام الادارة اللامركزية فى ادارته لشؤون الحكم ، ففي المدينة كان يؤم المسلمين فى صلاة الجمعة ، ويجمعهم فى المسجد ليستشيرهم فى كل ما يتعلق بشؤونهم العامة . وكان يستشير مجلس الصحابة حوله فيما يرى البت فيه من الامور الجارية للمسلمين فيما عدا الاسس العامة للاسلام التى كان ينزل بها الوحي فى آيات القرآن الحكيم ، ويعرض أمرا ، عرضه على مجلس الجماعة على الشعب مباشرة فى اجتماعاته على أساس من الديمقراطية المباشرة ، ولم يركز النبي السلطات فى يديه بعد أن زاد عدد المسلمين ، وامتد الاسلام حتى شمل أغلب أنحاء الجزيرة العربية ، ولكنه عين حكاما على الاقاليم التى التزمت أحكام الاسلام وأصبحت خاضعة لحكم المسلمين . وكان الرسول العربى يلزم من يعينه فى هذه الوحدات الادارية أن يترك القبائل وأهل القرى والمدن التى يولى عليها يديرون شؤونهم المحلية بأنفسهم ، على أن يتولى تعليمهم الاسلام والمحافظة على تعاليم هذا الدين ، مع ترك شؤونهم المحلية تدار بواسطة مجلس القبيلة الخاص بهم ، ما دامت لا تخالف القواعد العامة الرئيسة الواجبة التطبيق فى الاسلام . كما أن الرسول لم يتدخل فى الشؤون المحلية للمسلمين فى الاقاليم التى لم يكن يقيم فيها الا للتوجيه والارشاد ، دون تجميع السلطات وتركيزها فى يديه^(١) .

(١) انظر « ديمقراطية الحكم المحلى » للاستاذ محمد حامد الجمل عام ١٩٦١ .
وانظر « الادارة الاسلامية فى عز العرب » للاستاذ محمد كرد على - القاهرة
عام ١٩٣٤ .

ب - الثورة الصناعية واثرها في فكر رواد الادارة :

رغم وجود الفكر الاداري عبر القرون الماضية ، الا أن الادارة بالشكل الذي نعرفه اليوم لم تتضح معالمها الا مع نهاية القرن الماضي وبداية القرن الحالي . فقد أصبح للادارة نظرية وقواعد ومبادئ يمكن الاسترشاد بها في مختلف أوجه نشاط المؤسسات العامة والخاصة . وقد حدث هذا التطور في تكوين ملامح علم الادارة استجابة للمشاكل التي ظهرت وتطلبت الدراسة والبحث والتي بدأت مع بداية الثورة الصناعية في انكلترا خلال النصف الثاني من القرن الثامن عشر . فقد كانت نتائج الثورة الصناعية التي انتقلت من انكلترا الى دول أوروبا الغربية والولايات المتحدة الامريكية هيمنة هذه الدول على مصادر الطاقة والمواد الخام الموجودة في البلدان التي لم تحظ ببذور ثورات صناعية فيها . وكان سلاح الآلة وتقدم الادوات الحربية قد ساعد هذه الدول في الحفاظ على سيطرتها وهيمنتها واستعمارها حتى عهد قريب جدا . وقد نجم عن الثورة الصناعية اكتشاف العديد من الاختراعات ، وتطور شكل المصانع من حيث استخدام الآلات والمعدات ، وأعداد هائلة من الايدي العاملة ، وكميات كبيرة من رؤوس الاموال ، وظهور طبقات متميزة من المالكين والاداريين والمستثمرين والمستخدمين . وقد تميزت هذه الحقبة بمركزية الفاعليات الانتاجية ، وتعقد العلاقات بين أرباب العمل والعمال ، وانعدام الصلة المباشرة بين المنتجين والمستهلكين وضرورة اعتماد مبدأ التخصص الفني وتقسيم العمل .

وتنتيجة ما تقدم فقد جابهت أرباب العمل مشاكل جديدة غير مألوفة لهم من قبل سواء ما تعلق منها بالجوانب المالية والتسويقية والعمالية أو ما تعلق منها بالحاجة للتخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة واعداد وتأهيل الكوادر . وهذه المشاكل الجديدة أبرزت أهمية الادارة وسلطت الاضواء على ضرورة البحث عن مبادئ ومفاهيم علمية للادارة الناجعة . وقد ساهم عدد كبير من المفكرين فسي صياغة نظرية الادارة العلمية . ومن المفيد في هذا الصدد أن نشير بإيجاز الى حياة وأفكار أهم رواد الادارة .

١ - فريدريك تايلور Frederik Taylor

ولد فريدريك تايلور (١٨٥٦ - ١٩١٥) في مدينة جيرمان بولاية بنسلفانيا الامريكية ، والتحق بجامعة هارفارد عام ١٨٧٤ لتحقيق طموحه في أن يكون من رجال القانون . ولكنه أجبر على ترك الجامعة بسبب سوء بصره ، فعمل بعد ذلك كصانع نماذج ثم مهندسا في شركة صلب أمريكية منذ عام ١٨٧٣ الى أن صار كبير مهندسي الشركة عام ١٨٨٤ . وبالرغم من أن هناك عددا من المفكرين الذين سبقوا تايلور في البحث بقضايا الادارة فانه يعتبر مؤسس الادارة العلمية الحديثة .

وقد نشر « تايلور » عدة كتابات منها دفع الاجور حسب القطعة « The Differential wage system » عام ١٨٩٥ ، وقدم خطة للدفع بالقطعة أطلق عليها خطة الدفع المتغير للقطعة^(١) والتي تهدف الى دفع الافراد الى بذل المزيد من الجهد والمزيد من التعاون مع الادارة . ويقترح تايلور في هذه الخطة أجرين للقطعة ، أحدهما منخفض يطبق على الافراد اذا أنتجوا عددا محددا من القطع في اليوم ، والآخر مرتفع يطبق عليهم اذا نجحوا في تخطي هذا المدد^(٢) . كما نشر دراسة عن تحليل طبيعة المصنع الصغير ومن يعملون فيه محددا الوقت اللازم لاداء كل حركة من الحركات ومبيناً أن نسبة مئوية مرتفعة من جهد العاملين ومن المواد المستخدمة يضيع سدى نتيجة لعدم التنظيم الجيد والرقابة الفعالة على الافراد العاملين والمواد المستخدمة^(٣) .

وقد ظهرت افكار « تايلور » في كتابه المشهور « مبادئ الادارة العلمية » « The Principles of scientific Management » عام ١٩١١ ، وتتلخص افكاره في النقاط التالية :

-
- (١) الدكتور عادل حسن « الادارة » مؤسسة شباب الجامعة - الاسكندرية ١٩٧٩ ص ٣١ - الدكتور محمد عدنان النجار « الاسس العلمية لنظرية التنظيم والادارة » عام ١٩٨٠ .
 - (٢) مرجع سابق الذكر للدكتورين عمرو غنايم وعلي الشرقاوي .
 - (٣) ادارة المصنع « Shop Management » عام ١٩٠٣ .

١ - احلال العلم محل الطريقة الاعتبائية المرتكزة على المحاولة والخطأ ،

لان الادارة العلمية هي علم حقيقي يستند الى قوانين ومبادئ وقواعد تسري على جميع أنواع النشاط الانساني من أبسط التصرفات الفردية الى الاعمال الكبيرة المعقدة كما في الشركات المساهمة الكبيرة . وفي حال تطبيقها تطبيقا سليما فان الادارة ستقوم بالمهام الموكلة لها على أحسن وجه .

٢ - تحقيق الكفاية الانتاجية لدى الافراد عن طريق الاعداد والتدريب

والرقابة على حسن التنفيذ ، والاستخدام الامثل للالات والادوات الانتاجية . وقد بين « تايلور » الخسارة الكبيرة التي تتعرض لها الولايات المتحدة الامريكية على المستوى القومي بسبب انخفاض مستوى الكفاية في جميع الاعمال اليومية .

٣ - اختيار العمال وتدريبهم على أسس علمية منهجية .

٤ - تحقيق التعاون الاخوي بين العمال والادارة كي يتم انجاز العمل

بالطريقة العلمية السليمة ، وتقسيم العمل بين المديرين والعمال بحيث يقع على كاهل المديرين مسؤولية التخطيط وتنظيم العمل ، ويتحمل العمال مسؤولية التنفيذ مع اقرار الحوافز الملائمة التي تدفعهم الى بذل الجهد واتقان العمل . كما اقترح استخدام النوع الوظيفي في التسلسل الرتبوي « The Functional Relation ship » وطلب أن يحل هذا النوع محل النوع الحربي من التنظيم السائد في أكثر المؤسسات الاقتصادية . وفي تنظيم « تايلور » الوظيفي المقترح يوجد لكل عامل ثمانية مشرفين كل منهم يعتبر رئيسا له في مجال اختصاصه المحدد . هذا وقد كان تايلور يؤمن بأن « الادارة العلمية ثورة عقلية كاملة من جانب العمال بالنسبة الى عملهم وزملائهم ، كما أنها أيضا ثورة عقلية من جانب صاحب العمل والمشرف والادارة الخ » .

وبالرغم من أن تايلور حاول تحسين طرق العمل وخفض الوقت المستغرق والاقلال من الجهد الذي يبذله العامل من خلال أبحاثه الخاصة بدراسة الزمن والحركة ، وذلك بهدف أن يحصل العامل على أكبر أجر ممكن وأن يحصل صاحب العمل على أعلى مردود الا أن افكاره اثارت الجدل بين المفكرين . وقد اعترضت

نقابات العمال على افكاره بحجة انها تجعل العامل يعمل كآلة سواء بسواء . كما أن افكاره كانت محل معارضة من أصحاب الاعمال الذين خيل اليهم آنذاك أن افكاره سترتب حقوقا جديدة للعمال مما يؤثر على حريتهم في الادارة أو ما يحققونه من أرباح . هذا بالإضافة الى أن اقتراحه الخاص بالتنظيم الوظيفي فشل بالتطبيق العملي نظرا لمخالفته مبدأ اداريا هاما هو وحدة القيادة ، الا أن ذلك كله يجب أن لا ينقص من أهمية تعاليم « تايلور » تجاه تقدم الفكر الاداري .

٢ - هنري فايول « Henry Fayol »

ولد هنري فايول عام (١٨٤١ - ١٩٢٥) من عائلة بورجوازية ، نشأ في ليون بفرنسا حيث التحق بالمدرسة الوطنية للتعدين في سانت ايتين وتخرج كمهندس تعدين ، ثم عين في شركة مناجم الفحم الفرنسية وتدرج في مناصبها حتى وصل الى منصب مدير عام الشركة عام ١٨٨٨ . وقد بحث خلال ادارته للشركة عن مبادئ وأصول علمية بسيطة يمكن استخدامها في شرح وظيفة المدير كمحاولة لانقاذ الشركة التي كانت على وشك الافلاس .

لقد كان اهتمام « تايلور » في مستوى الإدارة المباشرة حيث اهتم بالعمليات الصناعية التي يقوم بها العمال في أدنى الدرجات ثم تدرج الى دراسة المستويات الادارية العليا . في حين وجه « فايول » عنيته واهتمامه في أبحاثه نحو المديرين ووظيفة المدير ثم تدرج الى المستويات الدنيا .

وقد ظهرت أفكار فايول في كتابه المشهور « الإدارة الصناعية والعامة »

« Administration Industrielle et Generale » عام ١٩١٦ والذي ترجم الى الانكليزية عام ١٩٢٩ . وقد قسم فايول في كتابه ، أوجه نشاط المنشأة الصناعية الى ستة مجموعات والتي تتوافر في أي منشأة مهما كان حجمها وهي

١- الوظيفة الفنية « La Fonction technique » وتشمل عمليات الانتاج والتصنيع .

٢ - الوظيفة التجارية «La Fonction commerciale» وتشمل عمليات
الشراء والبيع والمبادلة .

٣ - الوظيفة المالية «La Fonction financière» وتشمل الفعاليات المتعلقة
بإدارة أموال المشروع .

٤ - الوظيفة المحاسبية «La Fonction comptable» وتشمل تسجيل
العمليات وأعداد الميزانية والحسابات والتكاليف كما تشمل أيضا الإحصاء .

٥ - وظيفة الضمان «La Fonction de sécurité» وتشمل الفعاليات المتعلقة
بحماية الممتلكات والمحافظة على سلامة الأفراد العاملين .

٦ - الوظيفة الإدارية : «La Fonction administrative» وتشمل فعاليات
التخطيط والتنظيم وإصدار الأوامر والتنسيق والرقابة .

وقد وجه « فايول » في مؤلفه اهتماما بالغاً على الوظيفة الإدارية . فتعرض
في كتابه للمبادئ العامة للإدارة وعناصر الإدارة وللصفات الإدارية والتدريب .

١ - المبادئ العامة للإدارة :

لقد بين « فايول » في الجزء الثاني من كتابه عددا من المبادئ التي كان
هو نفسه يستخدمها في إدارته للشركة ، وقد أكد فايول أن هذه المبادئ مرنة
ولا تصنف بالجمود أو الثبات كالتقوانين ، ومن ثم فإن على الإداري الذي يطبقها
أن يكييفها وفق الموقف الذي يستخدمها فيه والظروف الملزمة لتطبيقها . وهذه
المبادئ هي :

١ - مبدأ تقسيم العمل : وهو نتيجة لمبدأ التخصص والذي اعتبره
الاقتصاديون عاملاً أساسياً لرفع كفاءة العاملين ، ولقادي فايول بضرورة تطبيقه على
كافة الأعمال سواء إدارية أم فنية .

٢ - مبدأ السلطة والمسؤولية : السلطة تعني حق الأمر والنهي والتوجيه

والاشراف ويستمددا الشخص من وظيفته ومن مكونات شخصيته المتعلقة بالخبرة والذكاء والسلوكية والتجربة ، في حين تعني المسؤولية تحمل تبعه نتائج ممارسة الوظائف والواجبات . وقد أكد فايول على ضرورة وجود توازن بين السلطة التي تمنح للشخص والمسؤولية التي يتحملها .

٣ - **مبدأ النظام والتأديب :** وهذا المبدأ يفترض من العاملين احترام النظم واللوائح والاتفاقات ، وهذا يتطلب وجود رؤساء قديرين ، كما يفترض أن تطبق بحق المخالفين لمبدأ النظام عقوبات عادلة .

٤ - **وحدة القيادة :** ويعني مبدأ وحدة القيادة أو الامر ضرورة تلقي الاوامر من قبل رئيس واحد . لان عدم الالتزام بهذا المبدأ سوف يؤدي الى تعارض في التعليمات وتضارب في الاوامر مما ينجم عنه الفوضى في العمل .

٥ - **مبدأ وحدة التوجيه :** وبمقتضى هذا المبدأ تخضع الفعاليات والانشطة المتماثلة في الهدف لتعليمات وارشادات واحدة . ويختلف هذا المبدأ عن مبدأ وحدة القيادة في أنه يطبق على أنشطة وفعاليات بينما الاخير يطبق على العاملين .

٦ - **مبدأ خضوع المصلحة الشخصية للمصلحة العامة :** وهذا يقتضي اعتبار المصلحة العامة فوق المصالح الفردية ، وفي حال تعارض المصلحتان فيجب على الادارة التوفيق بينهما في ضوء هذا المبدأ .

٧ - **مبدأ تعويض العاملين :** ويعني ضرورة تعويض العمال بشكل عادل عن طريق الاجور والمكافآت والارباح .

٨ - **مبدأ مركزية السلطة :** وهذا المبدأ يقتضي وجوب تركيز السلطة بشخص معين وتفويضها حسبما تقتضي به الظروف والاحوال .

٩ - **مبدأ تسلسل السلطة :** وهذا المبدأ يقتضي توزيع عمال الادارة في سلم متدرج ، وهذا يستتبع قدرة الرئيس الاعلى توجيه الاوامر والتعليمات لمرؤوسيه .

١٠ - مبدأ الترتيب : ويقضي هذا المبدأ ضرورة وجود كل شيء وكل فرد في مكانه .

١١ - مبدأ المساواة : وجوب ممارسة الرؤساء للمساواة والعدل بين المرؤوسين .

١٢ - مبدأ استقرار العمال : وجوب عدم ارتفاع دوران العمل نتيجة سوء الإدارة وعدم قناعة العمال لما ينجم عن عدم استقرار العمال من أضرار جسيمة على مصالح المنشأة .

١٣ - مبدأ الابتكار والمبادرة : ضرورة تشجيع المرؤوسين لاتخاذ زمام المبادرة في المساهمة بوضع الخطط وتنفيذها لما ينجم عن ذلك من فوائد لصالح المؤسسة .

١٤ - مبدأ التعاون : وهذا يقتضي من الرؤساء تعميق روح التعاون بين العاملين في انجاز المهام الموكلة لهم . ويؤكد فايول على ضرورة العمل كفريق (العمل الجماعي) كما يؤكد على أهمية الاتصال بين الجماعة العاملة لان ذلك يزيد من روح التعاون .

ب - عناصر الإدارة :

لقد اعتبر « فايول » في كتابه أن عناصر الإدارة هي وظائف الإدارة ، وحددها بعمليات التخطيط والتنظيم وإصدار الأوامر والتنسيق والرقابة . وهذه الآراء لازالت معتمدة في مجال الفكر الإداري ومتفقة مع الأفكار المعاصرة .

وقد حدد فايول للتخطيط عنصرين رئيسيين : **التنبؤ ووضع الخطة** . وقد يبين أن الخطة تتضمن المراحل والخطوات التي سيمر بها العمل والوقت اللازم لها ، والتناقص المرجوة ، والاسلوب الذي يجب اتباعه لتحقيق الاهداف المحددة في خطة العمل . وكانت نظرة فايول **للتنظيم** عامة وشاملة ، لانها تتضمن امداد المشروع أو المؤسسة بكل ما يحتاج اليه من أجل أداء وظيفته وتحقيق أهدافه ، سواء ما تعلق منها برأس المال أم العمال أم الآلات والمواد الأولية .

أما بالنسبة لوظيفة إصدار الأوامر فقد اعتبرها فايول بمثابة تنفيذ التنظيم أي أنها أبعد من مجرد إصدار الأوامر ولكنها تتضمن إشرافاً على العاملين وتوجيههم ، كما تتطلب من المديرين أن يكونوا قدوة حسنة في سلوكيتهم ، وإن يكونوا على صلة جيدة بمرؤوسيتهم ، وأن ينهضوا بمعبء المراقبة الدورية للتنظيم والأعمال عن طريق الرسوم البيانية والخرائط التنظيمية والاجتماعات الدورية بالمعاونين والمساعدين . وقد قصد فايول بوظيفة التنسيق تحقيق الانسجام بين أوجه النشاط المختلفة للمنشأة . كما أنه حدد لوظيفة الرقابة مهمة التأكد من سلامة التنفيذ وفقاً للخطة الموضوعة والارشادات والأوامر الصادرة والمبادئ والأصول المقررة .

ج - الصفات الإدارية والتدريب :

حدد « فايول » في مؤلفه الصفات الواجب توافرها في العاملين ، فاشترط ضرورة توافر **قدرات جسمانية** كالصحة والقوة والنشاط ، وأخرى عقلية كالقدرة على الفهم والاستيعاب والتحصيل والتعليم ، وحسن التصرف . وقدرات خلقية ممثلة في النشاط والحيوية وتحمل المسؤولية والحزم وروح الابتكار واللباقة . **والتزود بالثقافة العامة** المتضمنة الإلمام بالمعارف التي لا تتصل مباشرة بالعمل الذي يؤديه ، **والثقافة الخاصة** وهي المتعلقة بالعمل الذي يؤديه وما يتطلبه من دراسات وبحوث ، **والخبرة العملية** وهي التي تنشأ نتيجة مزاولة العمل . وقد أوضح فايول العلاقة العكسية بين الكفاية الإدارية والفنية . فكلما ارتفع الفرد في السلم الإداري ازدادت أهمية الكفاية الإدارية وقلت أهمية الكفاية الفنية . وهذا ما أكدته الأبحاث والدراسات الإدارية الحديثة . ولهذا فقد نادى فايول بضرورة تدريس الإدارة وتوجيه العناية لها .

ينجم مما تقدم أن أفكار « فايول » وما توصل إليه من نتائج تتفق كثيراً مع الاتجاهات الحديثة في الإدارة خاصة فيما يتعلق بتحليل الدقيق لعناصر النشاط الإداري ، وإيمانه العميق بعمومية مبادئ الإدارة العلمية وضرورة تدريسها (١) .

(١) انظر مرجع سابق الذكر للدكتورين عمرو غنايم وعلي الشرقاوي .

ثالثا - تطور علم الادارة العامة :

الحقيقة أن علم الادارة العامة يعتبر من علوم القرن العشرين ، فقد بدت أهميته القصوى وضرورة الاهتمام به في أعقاب الحربين العالميتين الاولى والثانية . فبعد أن ساهم هذا العلم بشكل فعال في بنية وتنظيم وقيادة الجيوش العسكرية ظهرت الحاجة اليه بشكل أكبر في نطاق الادارة العامة المدنية . إذ أن الكوارث التي خلفتها الحرب على النطاق البشري والمادي ، والأعباء الجسيمة المتزايدة يوما بعد يوم والتي تقع على كاهل الدولة الحديثة تستلزم ادارة علمية على جانب كبير من الخبرة والكفاية الانتاجية حتى تستطيع النهوض بالأعباء المكلفة بها .

وقد أوضحنا أن دراسة الادارة العامة ليست منعقدة في الماضي ، فقد فكر كثيرون من قبل في مشاكل الادارة العامة بقصد زيادة فعاليتها ورفع كفاءتها الانتاجية ، وإن كانت أبحاث ومؤلفات ما قبل القرن العشرين لم تصل في الحقيقة الى درجة كبيرة من التقدم والازدهار . ورغم أن الادارة العامة حظيت منذ الحرب العالمية الثانية باهتمام رواد الفكر الاداري والباحثين والعلماء في جميع أنحاء العالم ، فإن دراسات وبحوث علم الادارة ما تزال تحقق تقدما كبيرا في الولايات المتحدة الامريكية بالنسبة لسائر دول العالم . لذا نرى مفيدا معالجة تطور علم الادارة في أهم بلدان العالم .

١ - الولايات المتحدة الامريكية :

تعتبر الولايات المتحدة الامريكية مهد دراسة علم الادارة الحديث ، وقد بدأت الابحاث الادارية تحتل مكانة مرموقة بين فروع العلوم الاخرى منذ أواخر القرن التاسع عشر^(١) . ويعتبر الرئيس الامريكي « ويلسون » « Wilson » (١٨٥٦ - ١٩٢٤) - الذي عرض أفكاره في مقالة مشهورة نشرت تحت عنوان

(١)

Georges Langrod: la science et l'enseignement de l' administration publique aux Etats-unis 1954.

«دراسة الإدارة» في المجلة الربعية لعلم السياسة عام ١٨٨٧ - من مؤسسي علم الإدارة الحديث . وقد أوضح في هذا المقال ضرورة دراسة الإدارة بشكل موضوعي ، وتحدث عن طرق البحث فيها بمعزل عن علم السياسة والحقوق الدستورية ، كما انتقد بشدة نظام سياسة الغنائم المنتصر «Spoils System» والتي بمقتضاها تكون الوظائف العامة من نصيب الحزب المنتصر في انتخابات الرئاسة . وقد كان مبدأ الغنائم للمنتصر الرامي الى تخفيف شهية أولئك الذين يشعرون بالجوع والظمأ تجاه الوظائف «Office hungry» عاملا أساسيا في افساد الجهاز الإداري الأمريكي . وكان اتجاه ويلسون نابعا من اعتقاده أن المشكلات الإدارية منفصلة عن المشاكل السياسية وذلك على الرغم من أن السياسة هي التي تزود الإدارة بالمسؤوليات والأعباء . إلا أن المصلحة العامة كانت تتطلب ألا تتخذ السياسة أساسا للمناورة والتأثير في طرق أداء العمل التنفيذي . فالسياسة تقع في دائرة اختصاص رجل الدولة بينما الإدارة عملية فنية متخصصة تتطلب من المهارات والقدرات ما يجعل انفصالها عن المؤثرات السياسية أمرا محتما . كما أن ويلسون ميز بين الجوانب الدستورية والإدارية ، فالدساتير تعنى بخلق الأجهزة الحكومية التي تطبق القانون العام ، ولكن اهتمامها لا يمتد الى طريقة أداء هذه الأجهزة لعملها أو تحديد أساليب التنفيذ . ونتيجة ذلك فإن هناك اختلافات جوهرية بين الخطط والسياسات العامة ، وبين أساليب التنفيذ ووسائله المتخصصة^(١) .

وقد دفعت ظروف الازمة الاقتصادية فيما بين الحربين العالميتين الرئيس «روزفلت» الى احداث ثورته الإدارية المعروفة في الولايات المتحدة باسم «The New-Deal» والتي بمقتضاها تدخلت الدولة في كثير من الفاعليات التي لم يكن من تقاليدها التدخل في شؤونها . ورغم المعارضة التي لقيتها هذه السياسة من جانب المجتمع الأمريكي في بادئ الامر ، فقد أدت النتائج التي حققتها الى

(١)

Dwight, waldo, «Ideas and Issues in public administration» New - york, 1953.

الاعتراف بأهمية دور الدولة والى تغيير مفهوم سياسة الاقتصاد الحر التقليدية .
وأدى اندلاع الحرب العالمية الثانية الى تطبيقات جديدة وناجحة في مجال تدخل
الدولة وتنظيم طرق هذا التدخل .

وفي أوائل الثلاثينات تضاعفت أهمية الدراسات الخاصة بالادارة العامة ومال
الاتجاه الى اعتبارها نوعا متخصصا من فروع الدراسات السياسية والعلوم
الاجتماعية . وانتشرت في الولايات المتحدة عدة جمعيات مهنية قوامها طبقة
الاداريين الحكوميين ، وكذلك أسهمت الجمعية الامريكية للعلوم السياسية بنصيب
وافر في محاولة خلق اطار فكري ونظري لدراسة الادارة العامة . ومن أمثلة ذلك
ما دعا اليه « تشارلس بيرد » أحد أساتذة العلوم السياسية من ضرورة التوسع في
البحوث المتخصصة للجوانب المختلفة للادارة العامة ، وقال : « ان التخطيط
للادارة والقدرة على التلاؤم والتكيف في مواجهة المواقف المعقدة التي تتغير بشكل
ديناميكي انما تحتاج الى دراسات متعمقة لا أن يترك أمر هذا التكيف لمحض
الصدفة . وأضاف أن الادارة والتنفيذ يحققان مزيدا من النجاح كلما زادت دقة
المعايير المستخدمة في التنبؤ والقياس وتقييم ردود الفعل والنتائج المحتملة ، وقال
ان الانجازات التي أمكن للتكنولوجيا والعلوم الطبيعية أن تحققها في هذا الصدد ،
يمكن الحصول على نتائج مماثلة لها من خلال التحليل العلمي للحقائق المتصلة
بالعملية الادارية حتى تصبح الادارة علما وليست أمرا قائما على الاجتهاد والتجريب
الذي يخضع لتقلبات ومتغيرات يصبح من الصعب معها التحكم فيها أو
الامام بها » (١) .

وقد أنشئ في هذه الفترة « المجتمع الامريكي للادارة العامة » وقد تخصص
هذا المجتمع في نشر بعض الدراسات الاكاديمية ذات الصبغة العلمية المتخصصة في
موضوعات الادارة العامة . وقد بلغت هذه الدراسات شأنا كبيرا في تلك الحقبة ،

(١)

Charles A. Beard, «Science and Art of public Administration» (Princeton, New Jorcey. 1939).

وراجع « دراسات في الادارة العامة » للدكتور اسماعيل صبري مقلد - دار

المعارف بمصر عام ١٩٦٧ .

وأصبح الاتجاه يرمي الى خلق نظرية ادارية متكاملة تندمج فيها الاعتبارات الادارية والسيكولوجية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية ، وهو الاتجاه الذي يعبر عنه «Inter-disciplinary attitude» .

وهكذا كان للامريكيين فضل السبق في دراسة علم الادارة العامة بعيدا عن هيمنة الحقوق الادارية ، مستفيدا من تجربة علم ادارة الاعمال المطبق في نطاق المشاريع الخاصة ، ومن علم النفس الاجتماعي الذي يهتم على وجه الخصوص بالمشاكل الانسانية التي تظهر في التنظيمات الكبيرة سواء كانت عامة ام خاصة ، ومن الطاقات والامكانيات البشرية والمادية الهائلة اللازمة لتحقيق نظام تعليمي كثر التباير والتنوع بهدف اعداد وتكوين الكوادر المتخصصة باختصاصات متنوعة ودقيقة وذلك من اجل جعل هذا العلم يتسم بالواقعية ، ويتجه اتجاها عمليا . وقد تركت أبحاث علم الادارة العامة في الولايات المتحدة أثرها في البلاد الانكلوسكسونية والاسكندنافية بالإضافة الى أثرها الملحوظ في بقية بلاد العالم .

ب - فرنسا :

بدأ ظهور الدراسات الادارية في فرنسا منذ أواخر القرن السابع عشر وخلال القرن الثامن عشر ، ولكن مؤلفات هذه الحقبة من الزمن كادت تصبح في طي النسيان الى أن أخذ بعض الفقهاء المحدثين في دراسة هذه المؤلفات وابرازها . ومن أهم المؤلفات الادارية الفرنسية مطبوع الضابطة والبلدية «Traité de la police et de la municipalité» الذي نشره جاك ميشيه «Jacques peuchet» في عام ١٧٨٩ وفضح فيه ظاهرة البيروقراطية ، ومبادئ الادارة العامة «Principes de l'Administration publique» الذي كتبه شارل جان بوفان «Charles - Jean Bonnin» في عام ١٨١٢ وحاول من خلاله أن يقدم علم الادارة كعلم حقيقي بمعنى الكلمة .

ويعتبر الكسندر فرانسوا فيفيان «Alexandre François vivien» من المع الكتاب الفرنسيين في القرن الماضي اذ يعد كتابه دراسات ادارية

«Etudes administratives» الذي ظهرت طبعته الاولى عام ١٨٤٥ ، وهو أول مؤلف حقيقي متكامل في علم الادارة العامة لانه اظهر مفهوم هذا العلم المتميز عن العلوم القانونية الصرفة .

ونتيجة نشر مؤلف فيفيان. أنشأت فرنسا عام ١٨٤٨ أول مدرسة للادارة . ولكن ظاهرة دراسة الادارة العامة كعلم متميز عن الحقوق الادارية تلاشت في أواخر القرن الماضي ولا سيما عندما أصبح قضاء مجلس الدولة الفرنسي مفوضا عام ١٨٧٢ ، وأصبحت أحكامه واجتهاداته تعتبر ركيزة للقواعد الناطمة لشؤون الادارة الفرنسية . وتوجه اهتمام الفقهاء وأساتذة القانون الى محاولة ربط اجتهادات القضاء الاداري بنظرية عامة للادارة ، على نحو ما فعل ديغوي وجيز وهوريو وسواهم .

وفي اعقاب الحرب العالمية الثانية (١٩٣٩ - ١٩٤٥) عاد الاهتمام بعلم الادارة العامة يأخذ صورة أكثر جدية ، وانشئت المعاهد المتخصصة كالمدرسة الوطنية للادارة «L'Ecole nationale d'Administration» وصدرت المجلات المختصة بهذا النوع من المعرفة كالمجلة الادارية «La revue administrative» ، وظهرت المؤلفات التي تعالج الجوانب غير القانونية من الادارة سواء تعلق الامر بالوسط الاداري ، بالوظيفة العامة ، بالادارة المحلية ، بالطرق الفنية للادارة أو الدراسات المساعدة كعلم الاجتماع الاداري (١) ، وتطورت الدراسات العليا في نطاق العلوم الادارية في الجامعات الفرنسية . ولكن رغم هذا التقدم النسبي لعلم الادارة العامة في فرنسا فانه يعتبر متخلفا بالنسبة لما هو عليه الحال في الولايات المتحدة الامريكية .

ج - ألمانيا :

اهتمت المدرسة الكاميرالية^(٢) في ألمانيا والنمسا في القرن السابع عشر

(١) Roland Drago. Cours de science administrative, 1963-1969. P. 17.

(٢) كلمة «Kameralien» بالألمانية تعني علم الادارة ، واصلاها اللاتيني «Camera» .

بدراسة الادارة المالية في بادىء الامر ، ثم امتدت دراستها فيما بعد لتشمل الادارة من جوانبها المتعددة . ويعتبر كل من فون جوستي «Von Justi» (١٧٠٠ - ١٧٧١) وجان بوتر «J.E. Putter» (١٧٢٥ - ١٨٠٧) من أهم مؤسسي هذه المدرسة . وقد قام العالم فون شتاين «L. Von Stein» (١٨١٥ - ١٨٩٠) بدور هام في دراسة الانظمة الادارية بشكل مستقل عن القانون الاداري . ولكن أبحاث هذه المدرسة التي شملت علوم البوليس والادارة والمال والاقتصاد فقدت ذاتيتها واستقلالها تدريجيا منذ أواخر القرن التاسع عشر تحت تأثير كل من العلوم السياسية والقانون الاداري . ومع بداية القرن العشرين عاد الاهتمام بدراسة علم الادارة العامة من جديد وبوجه خاص أثناء الحروب والاستعداد لها وكذلك في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية لاعادة بناء البلاد وتحقيق التقدم السريع والازدهار والرخاء الذي تعرفه جمهورية ألمانيا الاتحادية اليوم بفضل الادارة المنضبطة والمتطورة .

د - الاتحاد السوفياتي ودول الديموقراطيات الشعبية :

لقد اهتمت روسيا القيصرية بشكل ضعيف في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر بالدراسات الادارية ، وعند قيام الثورة الشيوعية الماركسية عام ١٩١٧ اعتبر لينين الادارة أداة تسلط في أيدي الطبقات الحاكمة ، وأكد أن هذه الوسيلة يجب أن تزول في الدولة الشيوعية أو على الأقل تتشبع بالفكر السياسي وتختلط بالمواطنين أنفسهم وذلك عن طريق انتخاب الجانب الأكبر من أعضائها مع خضوعها في نفس الوقت للرقابة العليا للحزب الشيوعي .

ولقد اعترف لينين بعد قيام الثورة البولشفية في روسيا أن مجرد عضوية الحزب الشيوعي ليست في حد ذاتها مؤهلا للقيام بالوظائف الادارية التي تتصف بالتنوع والتعقيد ، وبدأت الحاجة الماسة الى توفير الاطارات الادارية المدربة مع الاتساع المستمر في مسؤوليات الدولة السوفييتية الاشتراكية . ولكن العناية توجه بشكل أساسي للثقافة الماركسية والتكوين العقائدي في سبيل توحيد المفاهيم الايديولوجية السائدة لدى العاملين عند الدولة .

وهذا يعني أن بلاد المعسكر الشيوعي لا زالت مضطرة للاهتمام بالتنظيم الإداري وإن كانت دراسة الإدارة لديها تعتبر مزيجا من المفاهيم السياسية الأيديولوجية والفنية والقانونية... والحقيقة أن الإدارة الروسية التي تحشد في خدمتها أعدادا هائلة من العمال آخذة في التطور البطيء ولكنه ليس من المستبعد أن يؤدي هذا التطور في المستقبل إلى إيجاد نظام حقوقي خاص بهذه الفئة من عمال الدولة، ولكن يبدو لنا أن هذا التطور يجب أن يكون مصحوبا بمفاهيم ديمقراطية حتى لا تصبح الوظيفة العامة في الاتحاد السوفياتي فريسة البيروقراطية، لأن الهدف الرئيس لمبدأ « المركزية الديمقراطية » الذي هو الدعامة الرئيسة لكيان الدولة السوفياتية، بالنسبة للينين، هو الكفاح الشرعي ضد المركزية البيروقراطية بأشكالها كافة، ولأجل الاستقلال الضروري للتنظيمات المحلية (١).

والواقع أن الخطوط الرئيسة لمفهوم الإدارة السوفياتية تتجلى بشكل واضح في الإدارة العامة لبلاد الديمقراطية الشعبية، ويبدو أن التقاليد الخاصة لهذه البلاد - والمغايرة حتما للتقاليد الروسية - يمكنها أن تؤثر قليلا على الإدارة العامة في هذه البلاد. والحقيقة أن بلاد الديمقراطية الشعبية التي انضمت إلى المذهب الماركسي اللينيني لما تستطع أن تقضي نهائيا على الطبقة البورجوازية. وهذه الأخيرة التي لاتزال تحتل مكانة معينة في الوظيفة العامة تقبل التعليمات الماركسية، ولكنها غير متحمسة لها بخلاف الحال بالنسبة للشعب الروسي الذي صنع ثورته البلشفية بنفسه. وهذا الوضع يفرض بالطبع على السلطات أن تلجأ إلى طرق خاصة في انتقاء عمال الإدارة، بغية استبعاد أفراد هذه الطبقة المشكوك في اعتناقها للمذهب الماركسي (٢)، وبالتالي استبعاد التقاليد الغريبة في الإدارة العامة.

(١) انظر :

«Les institutions administratives étrangères» par Henry Puget 1970.

ومؤلف « علم الإدارة العامة » للدكتور ماجد راغب الحلو - الاسكندرية ١٩٧٣ .

(٢) انظر رسالة الدكتوراه للدكتور عبد الله طلبة عميد كلية الحقوق بجامعة دمشق سابقا حول « الإدارة المحلية في سورية وإبعادها بضوء مشروعها الجديد وتجربة الدول الاشتراكية » ص ٤٥٠ .

وقد بنلت حكومة الصين الشعبية منذ البداية جهودا جبارة في تغيير الادارة الصينية تغييرا جذريا ، وهكذا فقد جعلت من « الاطار » خادما للشعب بعد ان كان يعتبر سيدا له . وهذا ما استتبع ضرورة تجريده من جميع مظاهر الابهة والمزايا الخاصة ، واشراكه في العمل اليدوي ، واخضاعه بشكل مستمر للنقد ، وللنقد الذاتي واخيرا اجباره على التحري عن حاجات ورغبات الطبقات الشعبية .

وقد ظهرت آثار الحملة التي وجهت لدعم مبدأ العمل اليدوي للاطارات المتوسطة والعالية بشكل واضح خلال عامي ١٩٦٣ - ١٩٦٤ في عدد كبير من الصحف التي أبرزت حيوية هذا المبدأ وأهميته البالغة في القضاء على مظاهر البيروقراطية في عدد كبير من الرسائل الجدلية التي وجهت للحزب الشيوعي الروسي ومنها هذه العبارة : « يتوجب علينا أن نلتزم بنظام اشتراك الاطارات في العمل الجماعي الانتاجي . الاطارات في حزبنا وفي دولتنا هم عمال عاديون ، وليسوا بأسياذ يفرضون سلطانهم على الشعب . ان الكوادر نتيجة مساهمتهم في العمل الجماعي الانتاجي يحافظون بشكل أكيد على الروابط الثابتة والمتينة مع الشعب الكادح ، وهذا الاجراء يعتبر ذا أهمية بالغة في النظام الاشتراكي ، لانه يساهم في قهر البيروقراطية ومنع الانحراف والتعصب^(١) .

ويجدر التنويه الى أن الاطارات لا يقدمون على اتخاذ القرارات بشكل فردي بل بشكل جماعي ، وهذا ما يجعل روح المبادرة عند الاطار ضعيفة جدا ، وذلك لانه اعتاد على عرض وجهة نظره على الاطارات الاخرى أثناء اجتماعه بهم ، وعلى سماع وجهة نظر الآخرين ومن ثم يتخذ القرار جماعيا .

وينجم عن هذا أن الادارة الصينية بطيئة في عملها ، وان الذي يلفت الانتباه في الادارة الصينية هو مشاهدة الاطار الذي يرتدي لباسا لا يفترق عن لباس العمال العاديين ، يمارس الرياضة في الساعات الاولى ، ثم يمارس عمله الوظيفي بشكل فردي أو يذهب ليجتمع بزملائه لاجل بحث موضوع ما واتخاذ الاجراء اللازم

(١) من اقوال الزعيم ماوتسي تونغ في الكتيب الاحمر .

لمعالجته ، وأخيرا فهو يحضر الاجتماعات العقائدية بعد الظهر ويقوم أيضا بالاعمال اليدوية ، وهذا كله مغاير جدا لما نعرفه عن الوظيفة العامة .

ويبدو أن هذا النجاح كان نتيجة طبيعية للتحويل الذي طرأ على مفاهيم الانسان الصيني ، حيث المصلحة العامة قد أصبحت بشكل فعلي هي الرائد الاول لتصرفاته ، وهذا ما طور الوجدان العقائدي والمهني (١) .

هـ - القطر العربي السوري :

عرفت بلاد الشام في عصر الدولة الاسلامية العربية المبادئ والمفاهيم المتعارف عليها اليوم في شؤون الحكم والادارة ، فقد عرفت الدولة في عهد الامويين تنظيم الجيش حيث أنفقت الاموال الطائلة على أفرادها ، وحددت أوقاتا خاصة لتناول أرزاق الجند ، واستخدام أكبر وأعظم رجال الادارة في قيادته . وقد افتتحت مراكز للبريد وديوان الخاتم وحزم الكتب وباتخاذ دمشق دار الخلافة بعد أن كانت دار إمارة الشام وحدها ، انتقلت سياسة الملك من المدينة فكثرت سكان الفيحاء من العرب ، يقصدها طلاب العمل وغيرهم من الاقطار ، ويخص الخليفة أهل الشام بعنايته ، ويستعمل الصالحين من أهل الذمة في أعماله الادارية . وقد أصبحت دمشق في عصر الامويين مدرسة يخرج منها القادة والامراء والجند . وكان عهد الامويين صورة من الدولة التي تتساهل في الاخذ بما لا يضر من الاوضاع ، وتقتبس ما تضطرها اليه طبيعة البلاد المفتوحة ، وتهتم بتوفير الجباية مع النظر الى عمران البلاد والدفاع عن الحوزة والحساب للمستقبل بادخار فضل الاموال ، والظهور بمظهر دنيوي .

ولما بويع عمر بن عبد العزيز شرع لاول أمره بصرف عمال من كان قبله من بني أمية ، واستعمل أصلح من قدر عليه فسلك عماله طريقته ، وأخذ يرد المظالم مظلمة مظلمة لا يدع شيئا مما كان في أيدي أهل بيته الا رده . وأبطل عمر هدايا

(١) انظر مؤلفنا « الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر » مرجع جامعي - مؤسسة

الوحدة عام ١٩٨٠ - ١٩٨١ .

النيروز والمهرجان وكانت تحمل الى معاوية ومن بعده وقدرها عشرة آلاف ألف ، وهي من العادات الفارسية • وأبطل جوائز الرسل وأجور الجهابذة والسخرة •

ولم يشهد مثل تحري عمر في اختيار العمال وتعليمهم احسان العمل ، وكان يرى كل مظلمة تقع في أقصى البلاد اذا لم يردّها ويكشف ظلامه صاحبها ، كأنه هو فاعلمها أو على الاقل المسؤول عنها • وكان لا يفتأ يبحث عن سيرة عماله ورضا الناس عنهم ، واذا عزلهم لا يستعين بهم بعدها أبدا •

وكتب الى عامله على خراج خراسان : « ان للسلطان أركاناً لا يثبت الا بها ، فالوالي ركن ، والقاضي ركن ، وصاحب بيت المال ركن ، والركن الرابع أنا ، وليس من تغور المسلمين ثغر أهم اليّ ولا أعظم عندي من ثغر خراسان ، فاستوعب الخراج وأحرزه في غير ظلم ، فان يك كافاً لاعطيائهم فسبيل ذلك ، والا فاكتب الي حتى أحمل اليك الاموال فتوفر لهم أعطيائهم • ولما وجد خراج تلك البلاد يفضل عن أعطيائ جندها وأهلها قسم عمر الفضل في أهل الحاجة » (١) •

وكتب الى أمصار الشام أن يرفعوا اليه كل أعمى في الديوان أو مقعد أو من به فالج ، أو من به زمانة تحول بينه وبين القيام الى الصلاة ، فأمر لكل أعمى بقائد ، ولكل اثنين من الزمّنى بخادم • وأمر أن يرفعوا اليه كل يتيم ومن لا أحد له ممن قد جرى على والده الديون ، فأمر لكل خمسة بخادم يتوزعونه بينهم بالسوية ، وفرض للعوانس الفقيرات ، وكان لا يفرض للمولود حتى يطم ، فنادى مناديه لا تعجلوا أولادكم عن الفطام ، فانا نفرض لكل مولود في الاسلام •

واتخذ دار الطعام للمساكين والفقراء وابن السبيل ، ونظر في السجون وأمر أن يستوثق من أهل الدعارات (٢) ويكتب لهم برزق الصيف والشتاء ويعاهد مريضهم ممن لا أهل له ولا مال ، ولا يجمع في السجون بين قوم حبسوا في دين

(١) راجع مؤلف سابق الذكر للاستاذ محمد كرد علي . وراجع سيرة عمر بن عبد العزيز لابن الجوزي .

(٢) استوثقت منه : اخذت في امره بالوثيقة ، وأهل الدعارة أهل الفساد والشر .

وبين أهل الدعارات في بيت واحد ، ولا حبس واحد ، وجعل للنساء حبسا على حدة ، وعهد بالحبوس الى من يوقن بأمانتهم ومن لا يرتشى « فان من ارتشى صنع ما أمر به » . وأطلق الجسور والمعابر للسابلة يسرون عليها بدون جعل لان عمال السوء تعدوا غير ما أمروا به ، وجعل لكل مدينة رجلا يأخذ الزكاة . وكان عمر لا يقطع أمرا بدون استشارة ، وأبعد عن حماه الشعراء والخطباء وما كان يحب المديح والهجاء .

وبعد أن تداعت الحضارة العربية الاسلامية ، وخضعت الدول العربية للحكم العثماني لفترة امتدت أربعة قرون ، أصبحت هذه البلاد في حالة تخلف اقتصادي واجتماعي واداري . وقد كانت السلطة أداة قهر وتسلط ، لا أداة بيد الشعب تخدم مصالحه وتنفذ ارادته . وقد عاش القطر العربي السوري في ظل الاحتلال العثماني بعيدا عن أي مظهر من مظاهر الحضارة الحديثة في سائر المجالات : بل انه على النقيض من ذلك فقد سادت فيه روح العشائرية ، ورزح تحت جبروت وطغيان الاقطاعيين والولاة المستبدين .

وبعد أن احتضرت الامبراطورية العثمانية لم يقدر للحكم الوطني عام ١٩٢٠ أن يستمر فترة كافية لتمكينه من ارساء مبادئ الادارة العامة الحديثة . فجاء الانتداب الفرنسي حاملا معه أسس التنظيم الاداري المركزي والمحلي المعروف في فرنسا ، الا أن التخلف الاقتصادي والثقافي الذي عرفته البلاد في ذلك الوقت ساعد المستعمر أن يستغل هذا التنظيم البدائي لمصلحته واستمرار سيطرته . فاقترعت مهام الادارة على تأمين الخدمات الاساسية ، واستخدمت الوظيفة العامة أداة لشراء الذمم وخلق طبقة من التابعين والموالين للمستعمر ، كما قسمت البلاد الى محافظات أشبه ما تكون بدويلات مركزة الى اعتبارات طائفية وعشائرية .

وبعد زوال الانتداب الفرنسي قام عهد الاستقلال الوطني ، فأخذت الادارة العربية السورية على عاتقها مهمة تشجيع الاقتصاد الوطني والتقدم الاجتماعي واقامة الجيش الوطني .

وقد عرفت الادارة السورية في ظل دولة الجمهورية العربية المتحدة تطورا كبيرا ، فأعيد تنظيم الجهاز الاداري ، وأنشئت وزارة للتخطيط عهد اليها بوضع خطة شاملة وبعيدة المدى للتقدم الاقتصادي والاجتماعي ، وجرى تأميم بعض الفاعليات الاقتصادية الاجنبية والوطنية .

وبعد قيام ثورة الثامن من آذار عام ١٩٦٣ بقيادة حزب البعث العربي الاشتراكي التي جاءت ردا على الحركة الانفصالية الرجعية بهدف تحقيق التحولات الاشتراكية واجراء تغيير جذري في بنية المجتمع العربي السوري . وذلك عن طريق التأكيد المستمر على ترسيخ حقيقة أساسية هي تنمية دور الجماهير وممارستها مسؤولياتها في توجيه شؤون الحكم بواسطة الممارسة الفعلية والصحيحة للديموقراطية الشعبية .

ويبدو أن الادارة العامة السورية في ظل الحركة التصحيحية عام ١٩٧٠ تنهض باعباء جسيمة وضخمة ، فبعد توسع قاعدة القطاع العام وانحسار القطاع الخاص أصبحت الادارة العامة تنهض بعبء التطور الاقتصادي والصناعي والاجتماعي والثقافي ، وتساهم بشكل فعال في عملية البناء والتقدم واللاحاق بالركب الحضاري المعاصر .

وتعتبر ابحاث علم الادارة العامة في القطر العربي السوري اليوم منعمة تقريبا ، ولا يمكن مقارنتها بمثيلاتها في البلاد المتقدمة ، كما انه ليس لدينا معاهد ادارية متخصصة في اعداد وتكوين القادة الاداريين كما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية او فرنسا ، اذ أن « المعهد العالي للتنمية الادارية » المزمع احداثه بموجب المرسوم رقم /١١٨٣/ تاريخ ٩/١٠/١٩٧٩ والملحق بجامعة دمشق ، لم ينشأ بعد نتيجة عدم قيام الجهات المعنية باتخاذ الاجراءات الكفيلة بوضع هذا المرسوم في حيز التنفيذ الفعلي ، كما أن ارتباطه بجامعة دمشق والمهام التي أنيطت به لا تؤهله للقيام بدور اعداد وتكوين طبقة القادة الاداريين .

والحقيقة ان مواضيع علم الادارة العامة لم تلق الاهتمام الذي تستحقه نتيجة

**اهمال المؤسسات الادارية والعلمية والحقوقية في التصدي والمعالجة المتعمقة لفروع
هذا العلم الحديث . وينجم عن ذلك ضرورة مضاعفة الجهود الصادقة في سبيل
التقدم والارتفاع بمستوى ادارة هي في أمس الحاجة الى اتباع مبادئ علمية
سليمة تستطيع عن طريقها أن تنهض بأعبائها الضخمة التي لاتكف عن التزايد
والتعقيد .**



الفصل الثاني

موقع علم الادارة العامة

من بقية فروع العلوم الاجتماعية الاخرى

لقد أكدت مدرسة الادارة العلمية «Scientific management» الامريكية الطابع العلمي لدراسة الادارة ، وأخذت في البحث عن مبادئ الادارة السليمة ، فأوجدت عددا من المبادئ : وحدة القيادة ، التخصص ، تدرج المسؤولية وتفويضها ... الخ . وقد عارضت هذه المدرسة المنهج العملي الانكلوسكوني الذي لا يكثر كثيرا بالقواعد والمبادئ العامة ، ورأت وجوب اتباع المنهج العلمي في هذه الدراسة لكي يكتب لها الازدهار والتقدم كعلم حقيقي .

وقد ذهب أعضاء المدرسة الاجتماعية النفسية «L'Ecole socio-psychologique» التي يقودها هربرت سيمون «H. Simon»^(١) الى اعتبار دراسة الادارة فن ، وأن ما توصل اليه الباحثون في نطاق الادارة من نتائج ومبادئ يعتبر بمثابة توجيهات وتوصيات ليست لها صفة علمية بل تناقض بعضها أحيانا .

والحقيقة أن المدرسة العلمية والمدرسة الاجتماعية النفسية الامريكيتين تتكاملان مع رسم خطوط التكيف السليم لدراسة الادارة العامة ، فالنظرية الاولى تظهر أهمية استخلاص المبادئ من التجارب العملية ولكنها تغفل العنصر البشري

(١)

Herbert Simon, Administrative behaviour - a study of decision-making, Process in administrative organization.

في نطاق الادارة ولا تحيطه بالعناية الكافية من الناحية النفسية والاجتماعية ، أما النظرية الثانية التي توجه اهتمامها للعنصر البشري فتعتبر أن تطبيق المبادئ الادارية لا يصادف النجاح في جميع الظروف .

ويبدو لنا ان الادارة تقوم على فن استخدام العلم ، وذلك حتى يؤتي التطبيق افضل النتائج . فالعلم يحدد لرجل الادارة ما يجب ان يتحصل عليه ويستوعبه وما يجب ان يلتزم به من قواعد ، والفن يمكنه من تطبيق تلك القواعد باكبر قدر من الفاعلية . ومن ثم فان دراسة الادارة والتعرف على أصولها وقواعدها لا يجعل من رجل الادارة قائدا ناجحا صالحا لممارسة الادارة الا اذا امتزج ما لديه من علم ودراسة بخبرات ومهارات تمكنه من سلامة التطبيق والوصول الى أفضل النتائج .

فالعلم والفن في مجال الادارة متلازمان ، كما أن التعلم والخبرة والموهبة ما هي الا عناصر متلازمة ومتكاملة . ويحرص علم الادارة على الاستفادة من نتائج أبحاث العلوم الانسانية الاخرى خاصة علم الاجتماع وعلم النفس اذ لا يمكن الاي دراسة جدية أن تتجاهل الحقائق العلمية أيا كان نوعها مادام لها صلة بالموضوعات التي تقوم ببحثها .

تبين لنا مما سبق ان جوهر علم الادارة هو ناتج لتفاعل الجهد الجماعي المنظم ، والامكانيات المتاحة بهدف القيام بانتاج سلعة او تقديم خدمة والذي يتم في أي نوع من انواع المنظمات صناعية كانت او زراعية او خدمية او تجارية . والادارة لا يمكنها أن تعمل بمعزل عن العلوم الاخرى نظرا لانها تتعامل أساسا مع الجهود الجماعية والتي تتأثر بعدد من المؤثرات البيئية والنفسية ، وهذا يعني أن علم الادارة العامة على صلة بفروع العلوم الاجتماعية الاخرى ، بل له ارتباط أيضا بالعلوم الطبيعية لان التطورات التكنولوجية والتقدم العلمي في سائر مجالات الحياة له آثاره وانعكاساته على الادارة .

وسنقتصر على تبيان الصلة بين علم الادارة العامة من ناحية ، وكل من علم السياسة والقانون الاداري وعلم المالية وعلم الاقتصاد وعلم النفس وادارة الاعمال من ناحية أخرى .

١ - الادارة وعلم السياسة :

الحقيقة أن علم الادارة العامة نشأ وترعرع في كنف علم السياسة ، وقد نادى عدد من أساتذة العلوم السياسية بضرورة وضع المبادئ العلمية المستقلة والتميزة لعلم الادارة . وهكذا فقد حاول الرئيس الامريكي « ولسن » في مقاله الشهير « دراسة الادارة العامة » أن يجد معيارا للفرقة بين الادارة العامة والسياسة فقال « الادارة انما تعني كيفية أداء الاعمال على عكس السياسة التي تعني تحديد الاهداف وتحديد ما ينبغي القيام به من أعمال ، هذا فضلا عن أن السياسة تتسم بالتسرع والاندفاع ولذلك فان الشؤون الادارية تختلف عن الشؤون السياسية رغم أن السياسة هي التي تحدد مهام الادارة » .

وقد أثرت سياسة الغنائم للمنتصر « Spoils System » والتي بمقتضاها تكون الوظائف العامة من نصيب الحزب المنتصر في انتخابات الرئاسة الامريكية وما خلفته من فوضى وفساد الجهاز الاداري - في تسريع عملية استقلال علم الادارة .
والحقيقة أن دعوى الفصل بين السياسة والادارة قد أصبحت مهجورة بعد أن حققت الادارة العامة ذاتيتها ومبادئها العلمية ، وأضحت الادارة العامة ترتبط بالسياسة بصلات وثيقة .

وتبدو مظاهر هذا الارتباط أن السلطة السياسية ترسم الاهداف التي يتعين على الادارة العامة تنفيذها وتحقيقها ، والعلاقة متشابكة بين الحكومة والادارة العامة من الناحية العضوية ، حيث يكون هناك ازدواجا بين عضوية الحكومة وعضوية الادارة ، فالوزير لم يعد يعتبر قائدا سياسيا باعتباره عضوا في الحكومة فحسب ، بل يعتبر أيضا قائدا اداريا للجهاز الاداري التابع لوزارته .

وهذا ما دفع الاستاذ الفرنسي موريس ديفرجيه « Maurice Duverger » في العلوم السياسية أن يعرف العلوم الادارية على النحو التالي : « العلم الاداري الذي هو فرع من العلوم السياسية يدرس سياسة تنظيم وعمل الادارات ، كما يدرس نشاط الاداريين ، وموضوعه مماثل لموضوع الحقوق الادارية ، ولكنه عوضا

عن أن يكتفي بدراسة النظام القانوني للإدارة فإنه يدرس عمل الإدارة في الواقع»^(١) .

ينجم مما تقدم أن الإدارة العامة تحظى باهتمام القيادة السياسية ، كما تحظى السياسة العامة باهتمام رجال الإدارة . وتفسير ذلك أن السياسيين يهتمون بالإدارة العامة بوصفهم وزراء أو باعتبارهم أعضاء في المجالس التشريعية أو في المنظمات السياسية أو الشعبية ، كما أن الإداريين يهتمون بالسياسة العامة كأعضاء مسؤولين حيث يشاركون الوزراء في مقترحاتهم وآرائهم في رسم الأهداف العامة ، كما يظهر اهتمامهم بالسياسة في حال تمتعهم بعضوية المنظمات السياسية (الأحزاب)، ولذلك قيل أن الإداري الناجح هو الذي يملك حاسة سياسية سادسة بجوار الحواس الخمس المعروفة^(٢) . ويجب التنويه إلى أن هذه العلاقة الوثيقة بين علم السياسة وعلم الإدارة العامة لا تنفي ذاتية واستقلالية علم الإدارة كعلم متميز إذ تبقى الواقعة الإدارية «Fait administratif» مستقلة عن الواقعة السياسية «Fait Politique» .

ب - الإدارة العامة والقانون الإداري :

الحقيقة أن الإدارة العامة بمدلولها الوظيفي والعضوي تمثل قطب الرحى في دراسة كل من علم الإدارة العامة والقانون الإداري . ذلك أن علم الإدارة العامة يتضمن مجموعة المبادئ والأساليب العلمية التي تطبق على الإدارة منظمة أو نشاطا أي تبعا لمدلولها العضوي والموضوعي مثل مبادئ التنظيم والقيادة والرقابة . وكذلك يتضمن القانون الإداري مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على نفس الإدارة سواء قصد بذلك مدلولها العضوي أو الموضوعي فيتناول مجموعة القواعد القانونية

(١) انظر محاضراته في موضوع المرافق العامة لعام ١٩٥٥ - ١٩٥٦ .

(٢) انظر « الإدارة العامة » - العملية الإدارية - للدكتور ابراهيم عبد العزيز شبحا الدار الجامعية للطباعة والنشر عام ١٩٨٢ .

المتعلقة ببيان هيكل الجهاز الاداري في الدولة سواء على المستوى المركزي أو اللامركزي ، وكذلك مجموعة القواعد القانونية المتعلقة بالنشاط الاداري ذاته . هذا فضلا عن مجموعة القواعد القانونية المتعلقة بالرقابة القضائية على نشاط الادارة .

والحقيقة ان القانون الاداري يتناول الجانب القانوني للادارة بينما يتناول علم الادارة العامة جانبها الفني . فالقانون الاداري يعالج البناء القانوني للانظمة الادارية ، فهو يبين تفسير النصوص وشروط تطبيق القواعد واجراءاتها والحقوق والالتزامات المترتبة عليها ، وصحة العقود والقرارات الادارية ونظرية الاشخاص العامة . الخ . كما يتناول أيضا على وجه الخصوص الاعتداءات التي يمكن أن تلحقها الادارة بالافراد وحررياتهم العامة ومسؤولية الادارة عنها وما يمكن أن يترتب عليها من رجوع الى القضاء الاداري .

ويبدو أن مبادئ الحقوق الادارية استطاعت أن تكفل تحقيق التوازن العادل بين تمكين الادارة من أداء وظائفها ، وفي الوقت نفسه حماية الحقوق والحرريات الفردية ، وذلك عن طريق اخضاع تصرفات الادارة القانونية والمادية لانواع مختلفة من الرقابة وبخاصة لرقابة القاضي الاداري .

ويجب التنويه الى ان توجيه القانون الاداري اهتمامه البالغ للمحافظة على مبدأ الشرعية ورغبته الملحة في تحقيق هذا التوازن العادل بين فعالية الادارة وامتيازاتها من ناحية والحقوق والحرريات العامة التي يتمتع بها الافراد من ناحية اخرى قد اضعف من فاعلية هذا القانون فيما يتعلق بالمسائل الفنية (١) .

وعلم الادارة يبحث عن أفضل الطرق الفنية الواجب اتباعها في تنفيذ المهام الموكلة للادارة العامة ، فهو يدرس الادارة كما هي موجودة بالفعل وان خالفت نصوص القانون ، وذلك بقصد أن يزيد من اقتاجها ويرفع من مستوى أداء عمالها

(١) راجع :

«Traité de science Administrative» Oeuvre collective, éd Mouton, Paris, 1966. P. 105.

عن طريق اعدادهم علميا ومعالجة أوضاعهم اقتصاديا واجتماعيا ، وهو في ذلك لا يهمل القانون الاداري وانما يبحث في كيفية تطبيق قواعده عمليا لكي يقوم بتقديرها وتقييمها من حيث آثارها على فعالية وكفاءة الادارة .

ينجم مما تقدم أن علم الادارة العامة والقانون الاداري متكاملان ، يؤثر كل منهما بالآخر ويتأثر به ، وهما يبغيان وصول الادارة العامة الى تحقيق وتنفيذ الاهداف المرسومة لها من قبل القيادة السياسية على أحسن وجه .

ويمكن القول بان موقع علم الادارة بالنسبة للقانون الاداري يماثل موقع علم السياسة بالنسبة للقانون الدستوري (١) .

ج - الادارة وعلم المالية العامة

الحقيقة أن المال يعتبر عنصرا أساسيا من العناصر اللازمة لكل نشاط واصلاح ، وعلى هذا فان نجاح الادارة العامة في أداء رسالتها والنهوض بالاعباء الملقاة على كاهلها ، يتوقف الى حد كبير على حجم مواردها المالية ، وعلى المرونة المتاحة في استخدام هذه الموارد . وتهدف الادارة العامة الى تنظيم الطاقات البشرية والامكانيات المادية في سبيل وضع سياسة الدولة موضع التنفيذ الفعلي ، وهذا يعني أن تصرفات الادارة ترتب آثارا مالية .

ويكفي القاء نظرة سريعة على موازنة الدولة حتى تتمكن من معرفة التوجهات الاساسية للسياسة العامة ومدى قدرة الادارة على النهوض بها، ذلك أن ادارة وتوجيه التنمية الاقتصادية والاجتماعية أصبحت تدخل في نطاق مهام الادارة العامة . ولا بد من التنويه الى ان الادارة العامة يقع على كاهلها مهمة تأمين الموارد المالية الكافية وفقا لاساليب علمية وعادلة ، وهي التي تنفق هذه الموارد من أجل تحقيق الاهداف المحددة من قبل القيادة السياسية .

ينجم مما تقدم أنه من الصعب جدا رسم الحدود الفاصلة بين علمي الادارة العامة والمالية العامة نظرا للصلات الوثيقة بينهما .

(١) راجع :

Bernard Gournay, «Introduction à la science administrative» 1966, P. 8.

د - الادارة وعلم الاقتصاد

يعرف علم الاقتصاد بأنه دراسة للنشاط الانساني في المجتمع ، من وجهة نظر الحصول على الاموال والخدمات بغية اشباع الحاجات المختلفة . كما أنه يبحث في حسن استغلال الموارد الطبيعية والبشرية المحدودة بأعلى درجة من الكفاية لاشباع الحاجات الانسانية المتزايدة . كما يتعرض علم الاقتصاد الى دراسة الانسان في أهم جانب من جوانب حياته الاجتماعية ، وهي جانب اشباع حاجاته المتزايدة سواء أكانت مادية أم غير مادية . فهو يعالج مشكلات الانتاج والاستهلاك والتوزيع والتبادل وغيرها من المشكلات ... وعلاقة الادارة بعلم الاقتصاد تظهر في استخدام النظريات الاقتصادية وتطبيقها وتساعد الاداري في اتخاذ القرارات المختلفة حيث أن لكل مشكلة من المشاكل التي تقتضي منه اتخاذ قرار الجانب الاقتصادي الخاص بها .

والعلاقة بين الادارة والاقتصاد تظهر في ضرورة أن يكون رجل الادارة ذو عقلية اقتصادية ، حتى يمكنه عند قيامه بتوجيه جهود من يعملون معه أن يأخذ في اعتباره الدوافع الاقتصادية التي تحرك جهودهم من أجور وحوافز ومزايا مادية ورعاية صحية ، كذلك المشكلات الاقتصادية المطلوب منه حلها سواء تلك الخاصة بالانتاج والحجم الاقتصادي للانتاج ، أو توفير المستلزمات ، أو اختيار منافذ التوزيع أو تحديد احتياجات السوق أو التسعير ، أو تلك الخاصة بالنواحي المالية وتوفير الاموال اللازمة للاستثمارات أو للتشغيل ، أو لمقابلة الاحتياجات العاجلة .

واذا علمنا أن الدولة الحديثة لم تعد مهامها تقتصر على الخدمات العامة التقليدية (شؤون الدفاع الخارجي والامن الداخلي واقامة العدل بين المواطنين) بل امتدت الى الانشطة والفعاليات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كافة ، تبين لنا بشكل جازم مدى اتساع النشاط العام وتقلص النشاط الفردي . وتؤكد هذه الظاهرة بشكل حاسم اذا علمنا أن غالبية الدول أقلعت عن المذهب الفردي الذي يحدد نشاط الادارة على بعض الفعاليات الاساسية ، وبدأت تعتنق مذهب التدخل والمذهب الاشتراكي الذي يوسع نشاط الادارة في الميادين كافة . وهذا يستتبع بالضرورة نمو فعالية الادارة وتطوره ولاسيما في الدول التي تعيش تطورات

اجتماعية واقتصادية هائلة نتيجة قيامها بعمليات التحويل الاشتراكي ، وتقلص دور القانون الخاص النازم لفاعليات الافراد وأنشطتها^(١) .

وهذا كله يستتبع انتقال كثير من الفاعليات الاقتصادية الواقعة في نطاق القطاع الخاص الى القطاع العام ، وما يقتضيه من تغيير في الادارة واساليبها ، ومن ظهور للمؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي وللمشاريع العامة . وقد ترتب على وجود هذه الظاهرة أن نشأت صلات وثيقة بين علم الادارة العامة وعلم الاقتصاد ، وذلك في النطاق الذي مارست فيه الدولة النشاط الاقتصادي .

وتتجسد هذه الصلة في أن علم الادارة العامة انما ينبغي تحقيق اهداف الدولة - ومنها الاهداف الاقتصادية - بكفاءة وبأقل تكلفة ممكنة من حيث الجهد والوقت والمال ، وهذا لا يخرج ايضا عن الهدف الخاص لعلم الاقتصاد بصفة عامة .

وهذا يستلزم من القائد الاداري أن يكون ملما بالمبادئ الاساسية للنظريات الاقتصادية المتباينة ومتفهما للاوضاع الاقتصادية في بلده .

هـ - الادارة وعلم النفس

يعرف علم النفس بأنه العلم الذي يبحث في دوافع السلوك ، ومظاهر الحياة العقلية الشعورية منها واللاشعورية . أي أنه يدرس السلوك الانساني ويستخدم الاساليب العلمية في دراسة نواحي نشاط الفرد واتجاهاته الذهنية والتوصل الى أفضل الطرق لتحقيق الرضاء والرخاء له .

والحقيقة أن علمي الادارة والنفس يتعاملان مع البشر ، فعلم النفس يدرس الفرد واتجاهاته وسلوكه بينما الادارة تعمل من خلال الفرد أو الجماعة . وقد أوضحنا في تعريفنا لعلم الادارة العامة بأن الادارة تهدف الى تحقيق وتنفيذ السياسة

(١) راجع « الرقابة القضائية على أعمال الادارة » القضاء الاداري - مطبوعات جامعة دمشق للعام الدراسي ١٩٧٩ - ١٩٨٠ طبعة ثانية معدلة للدكتور عبد الله طلبة عميد كلية الحقوق بجامعة دمشق سابقا . ص ١٠

العامة للدولة عن طريق تنظيم الجهود البشرية والطاقات المادية . والحقيقة أن قدرة القائد الإداري ، على تنظيم الجهود البشرية وحثهم على بذل أقصى ما لديهم من طاقة مع احتفاظهم بمعنويات عالية وحب للإنجاز والاداء والتطوير ، يتوقف الى حد كبير على الاستعانة بالنتائج التي توصل اليها علماء النفس من خلال الدراسات والأبحاث عن الفرد وميوله واتجاهاته والعوامل المتحكمة في تصرفاته ، وعن سلوك الجماعات وتفاعلها وكيفية التأثير فيها ومعاملتها وتوجيهها نحو تحقيق الاهداف . وقد اتسع نطاق علم النفس في مجال الادارة الصناعية ، فنجد أن علم النفس الصناعي أصبح له دور كبير في مجال الادارة بعد ازدياد المشاكل الاقتصادية والصناعية ومشاكل الانتاج ومشاكل الافراد العاملين .

ويرجع الفضل في ابراز الصلة بين علم النفس والادارة العامة الى العالم الأمريكي سيمون «H. Simon» وهذه الصلة الوثيقة يجب أن لا تؤدي الى الخلط بين هذين العلمين . كما أن علم الادارة العامة يستفيد كثيرا من النتائج التي توصل اليها علم الاجتماع لتفسير الظواهر التي يدرسها ، لأن الادارة مهما تقدمت في نطاق العلوم التقنية والفنية فان الجهود البشرية تبقى محور تقدمها الحقيقي ، كما أن ثقة المواطنين بفاعليتها وقدرتها على النهوض بالتقدم والازدهار الاقتصادي والاجتماعي تشكل ركيزة أساسية في نجاح الادارة العامة .

مما تقدم يتضح لنا أن علم الادارة العامة وثيق الصلة بالعلوم الاجتماعية الأخرى ، وكما يحتاج اليها لتحقيق الانجازات المطلوبة وتفهم ظروف وسلوك الافراد ، فانها تحتاج اليه لاثبات سلامة وصحة النظريات والأبحاث التي تتوصل اليها .

و - الادارة العامة وادارة الاعمال

لقد بينّا أن الادارة تهدف بصفة عامة الى تنفيذ سياسة معينة عن طريق استخدام الامكانيات والطاقات البشرية والمادية المتاحة للقائد الإداري وفقا لمبادئ علمية أثبتت التجربة صلاحيتها للنهوض بأعباء الادارة على نحو أمثل . وهذه المبادئ يمكن تطبيقها في نطاق المشروعات العامة والخاصة على السواء مع الأخذ

بعين الاعتبار ظروف كل منها ، وبالرغم من أن الادارة استقت أصولها التطبيقية من دراسة المنظمات العامة كالمنظمات العسكرية وأجهزة الحكم ، إلا أن الجزء الأكبر من التطور المعاصر ومعظم كتابات وأبحاث رواد الادارة الاوائل والمعاصرين قد تمت في مجال الاعمال الخاصة والمصانع على وجه الخصوص . وقد دفعت الصلة الوثيقة بين ادارة الاعمال والادارة العامة بعض الجامعات الامريكية الى الجمع بينهما في دراسة واحدة ، ولكن الحقيقة أن لكل منهما ميدان يميزه الى حد ما عن الآخر . وقد يتيّن الاستاذ جلاذن الفروق بين ادارة المشروعات العامة وادارة المشروعات الخاصة المستندة الى الغرض من كل منهما في النواحي التالية :

١ - يعمل المشروع العام عادة في ظروف احتكارية «monopoly conditions» بينما تسود المشروعات الخاصة روح المنافسة الحرة ، ولهذه الظاهرة آثار كبيرة في نطاق الادارة العامة . ولكن يبدو حاليا أن كثيرا من المشروعات الخاصة تعمل أيضا في ظروف احتكارية ، كما أن الدولة تدير أحيانا مشروعات عامة صناعية وتجارية مستخدمة أساليب المشروعات الخاصة وتطبق الكثير من قواعد ادارة الاعمال السائدة في هذه الأخيرة .

٢ - يجب على الموظف العام - وهو يؤدي واجبه في نطاق الادارة العامة - أن يتحسس روح المصلحة العامة ، فليس هدف الادارة العامة تحقيق الربح ، بل تقديم خدمة عامة للمواطنين . ونحن نعتقد أن المشروعات الخاصة تهدف أيضا تقديم سلع وخدمات بدافع الحصول على الربح ، ولا نرى مانعا أن تحقق المشروعات العامة شيئا من الربح بدلا من الخسارة الدائمة ولا سيما في قطرنا العربي السوري الذي تتقلص فيه فاعلية القطاع الخاص لمصلحة القطاع العام .

٣ - يلتزم الموظفون باعمال قاعدة المساواة بين جميع المواطنين في الاستفادة من خدمات المرفق العام ، وعدم إثارة بعضهم بأنواع ممتازة من الخدمات . ولكن يبدو لنا أن هذه القاعدة واجبة التطبيق في نطاق المشاريع الخاصة ، وقد يفشل تطبيقها في نطاق المشاريع العامة اذا لم يسلك عمالها بالوعي الاجتماعي وباحترام مبدأ سيادة القانون .

٤ - الغالب في نطاق الإدارة العامة ان يعمل الموظف بصفته لا باسمه «Anonymity» ولهذه القاعدة استثناءات في بعض الاحوال .

٥ - يهيمن على الإدارة العامة قاعدة « المسؤولية العامة » ، فرجال الإدارة العامة مسؤولون عن تصرفاتهم أمام الجمهور ، وتحقق هذه المسؤولية بعدة طرق السياسية منها والقضائية . ونعتقد أن هذه القاعدة تمتد لتشمل مدير المشروع الخاص الذي يعتبر مسؤولاً أمام مجموع المساهمين والموردين والعمال والمستهلكين والمجتمع بصفة عامة .

٦ - تخضع الإدارة العامة لقاعدة أصيلة بمقتضاها يتعين تزويد الافراد بكافة المعلومات التي تساعد على ممارسة حقهم في الرقابة ، ولهذا فان من واجب الادارات العامة اعداد وسائل الاعلام وتسهيل مهمة الافراد في الحصول على ما يشاؤون من معلومات ، وعدم حجب تلك المعلومات الا في الحدود التي تقتضيها المصلحة العامة . ونحن نرى أن تبادل المعلومات ونظام الاتصال قد انتشرا بشكل واسع في نطاق المشروعات الخاصة .

٧ - تتميز المشروعات العامة بخضوعها لتنظيم يتم على نطاق واسع ، وينجم عن ذلك كثيرا من المشكلات . ويبدو لنا أن هذه الصفة تشمل عددا من المشاريع الخاصة ، فبعض الشركات الأمريكية بلغت من الضخامة حدا عظيما ، وقد يكون تنظيمها أكثر تعقيدا من تنظيم حكومات بعض الدول الصغيرة .

٨ - لما كانت المشروعات العامة لا تخضع لظروف المنافسة الحرة والتي تسود المشروعات الخاصة كقاعدة عامة ، فقد أصبح لازما الاستعاضة عنها بقاعدة « اختبارات الكفاية » والتي يقصد من ورائها الكشف عن الكفايات ، وإيجاد الحوافز لزيادة الانتاج . ونحن نعتقد أن المشروع الخاص يولي هذا الموضوع عناية فائقة .

ويضيف الاستاذ سليمان الطماوي فرقا آخر لا يشير اليها الفقهاء الانكلوسكسون عادة . ويتجلى هذا الفارق بين الإدارة العامة وإدارة الاعمال في « أن الإدارة العامة تسير وتحيا في فلك القانون الاداري وأن لهذا القانون أثره المباشر على كافة

الموضوعات التي تثيرها دراسة الادارة العامة»^(١) . وهذا القانون يحقق للادارة العامة في النظام الفرنسي بعض الامتيازات ، التي لا تتوافر لها في النظام الانكلوسكسوني ، بهدف تحقيق الصالح العام الذي تعمل من أجله .

ومن خلال ما تقدم ، فان الفروق التي قدمها الاستاذ جلاذن وتعليقنا عليها لا تشكل فروقا جوهرية بين ادارة الاعمال العامة وادارة الاعمال الخاصة . وهذا ما أكده أحد رواد الادارة الاوائل هنري فايول عندما قال « ان معنى الادارة لا يشمل الخدمات العامة فحسب ولكن جميع المشروعات مهما كان حجمها ووصفها ... فكل المنظمات تتطلب تخطيط وتنظيم واصدار أوامر وتنسيق ورقابة ، فلم نعد أمام عدة علوم ادارية ، ولكن أمام علم واحد يمكن أن يطبق على الاعمال العامة والخاصة »^(٢) . وكذلك فان الاستاذ ليونارد هوايت يعتقد أنه بالرغم من أن الادارة العامة والادارة الخاصة تختلف في عدة نقاط الا أن هناك تشابه في الاساس ، ان لم يكن تماثل^(٣) .

ونحن نعتقد بأن التقارب بين الادارة العامة وادارة الاعمال آخذ في الازدياد لاسباب عدة أهمها :

أ - أن المشرع في معظم الدول لم يعد يترك المشروعات الخاصة حرة تماما في تنظيم أمورها ، بل أخضعها لقدر كبير من الرقابة التي تستهدف حماية الصالح العام . وقد امتدت هذه الرقابة الى الاشراف على حساب الشركات وما توزعه من أرباح ، وعلى كيفية تعيين مديريها وأعضاء مجالس ادارتها ، بل وكبار موظفيها ، فلم يعد الفارق كبيرا بين المشروعات العامة والمشروعات الخاصة .

(١) راجع « مبادئ علم الادارة العامة » الطبعة الرابعة عام ١٩٦٩ للدكتور سليمان محمد الطماوي ص ٤٩ . وراجع « الادارة العامة » للدكتور سيد محمود الهواري - طبعة ثانية عام ١٩٦٥ .

(٢) راجع :

Henry Fayol : Industrial General management.

(٣) انظر مرجعه السابق الذكر .

ب - ان الحكومات وقد بدأت تسلك المجالات التي كانت مخصصة للمبادرات الفردية ، اخذت تدير مشروعات اقتصادية وتجارية ، وكان من اللازم لكي تنجح هذه المشروعات أن تتم ادارتها وفقا لقواعد شبيهة بتلك التي تتبع في ادارة المشروعات الخاصة ، ومن ثم فان قواعد ادارة الاعمال الخاصة تلتقي الى حد كبير بقواعد الادارة العامة في تلك المشروعات .

ينجم مما تقدم ان الصلة بين الادارة العامة وادارة الاعمال صلة وثيقة والمبادئ المجردة التي تحكم الاثنين واحدة رغم اختلاف الهدف ووسائل تحقيقه . فهما توأمان متلازمان يجمعهما ميدان الادارة ، كما أن هذه الاخيرة وثيقة الصلة بباقي فروع العلم الاجتماعي ولا تستطيع أن تعمل بمعزل عنها .



الفصل الثالث

اهمية علم الادارة العامة عربيا ودوليا

لقد بينّا أن الادارة العامة نشاط يتعلق بتنفيذ السياسة العامة للدولة وتحقيق أهدافها ، وأظهرنا التغير الجذري الذي طرأ على وظيفة الدولة في القرن العشرين • وهذا التحول الجذري في وظائف الدولة الحديثة غير معه - بداهة - أهداف الدولة العامة وسياساتها العامة المستندة الى عملية التخطيط لتنفيذ المهام • ويتغير الهيكل التنظيمي للجهاز الحكومي وتزيد المستويات الادارية وتحدث كثيرا من المشاكل المتعلقة بالسلطة ودرجة تفويضها ، ويتخذ نمط القرارات الادارية شكلا جديدا ينبع من البيروقراطية وتصبح مهمة « الاتصال » ضرورية حيث تبعد المسافة بين الرؤوسين والرؤساء وبين التابعين والقادة ، كما يزداد عدد الموظفين والمشاكل المترتبة على اختيارهم وتدريبهم ومكافآتهم وترقيتهم وتركهم الخدمة وبذلك يلعب العنصر الانساني دورا جديدا ، كما أن الجهاز الاداري يتطلب رقابة فعالة على موارد الدولة وايراداتها وحساباتها •• وكل ذلك يؤدي منطقيا الى ضخامة مسؤولية الرئيس الاداري ويتطلب الموقف أن تكون له السلطات اللازمة ليضطلع بمهام أموره وهو في كل هذا تحت ضغط الرأي العام والشعب ومثليه^(١) •

ونتيجة ما تقدم فقد حظيت الادارة العامة منذ بداية القرن الحالي بعناية اغلب الدول المعاصرة ، ولذلك يوصف القرن الحالي بأنه قرن الثورة الادارية •

(١) راجع : « الادارة العامة » للدكتور سيد محمود الهواري عام ١٩٦٥ •

وقد تبين للدول العربية الاهمية البالغة للادارة العامة في رفع الكفاية الانتاجية لاجهزتها الادارية ، مما يؤدي الى رفع مستوى المجتمع العربي اقتصاديا واجتماعيا ، فأقامت نوعا من التعاون بينها في هذا الميدان . وقد تمثل هذا التعاون في عقد مؤتمرات عربية للعلوم الادارية ، وفي انشاء المنظمة العربية للعلوم الادارية .

١ - المؤتمرات العربية للعلوم الادارية :

نظمت جامعة الدول العربية المؤتمر الاول للعلوم الادارية بمدينة دمشق في عام ١٩٥٧ ، وقد تركزت المناقشة فيه في بحث سبل ووسائل العمل العربي الموحد في مجال العلوم الادارية ، بهدف تنسيق وتوحيد الانظمة المالية والادارية ودفع عملية التطوير الاداري الى الامام على نطاق الوطن العربي . وعقد المؤتمر الثاني بمدينة الرباط عام ١٩٦٠ حيث ركز على دراسة المؤسسات العامة وعلاقتها بالاجهزة الادارية ونظام التفقيش والرقابة على كل من الاجهزة الحكومية والمؤسسات العامة . ثم عقد المؤتمر الثالث بمدينة القاهرة في عام ١٩٦٥ ، والمؤتمر الرابع بمدينة بيروت في عام ١٩٦٧ ، والمؤتمر الخامس بمدينة الكويت في عام ١٩٦٩ . وقد نظمت هذه المؤتمرات حلقات للدراسة والبحث في المشاكل الادارية المعاصرة التي تعاني منها الاجهزة الادارية بالدول العربية .

٢ - المنظمة العربية للعلوم الادارية :

Arab Organization of Administrative Sciences

أنشئت المنظمة العربية للعلوم الادارية في عام ١٩٦٩ تحقيقا لاهداف ميثاق جامعة الدول العربية «Arab League Charter» والتي من بينها التعاون على تقدم العلوم الادارية والعمل على تحسين الجهاز الاداري في هذه الدول ، والعناية بالشؤون والعلوم المالية المتعلقة بالادارة العامة . وهذه المنظمة منشأة داخل نطاق جامعة الدول العربية وتتمتع بالشخصية المعنوية ولها ميزانية مستقلة ، ومقرها مدينة القاهرة ، وقد أصبحت مدينة عمان المقر الجديد للمنظمة تنفيذا لقرارات مؤتمر القمة العربي في بغداد عام ١٩٧٨ .

وتتعرض بايجاز للهيكل التنظيمي للمنظمة ، وأغراضها ، ثم الى وسائلها في تحقيق هذه الاغراض ، واستراتيجية المنظمة .

أ - الهيكل التنظيمي : تكون المنظمة من :

● الجمعية العمومية :

وتتألف من ممثلي الدول العربية الاعضاء في المنظمة ، ويبلغ عددها في الوقت الحاضر عشرين دولة عربية ، فضلا عن مشاركة ممثلين عن المنظمات والهيئات والمعاهد والمؤسسات العلمية العربية ذات العلاقة .

وتعتبر الجمعية العمومية للمنظمة السلطة التشريعية العليا ، ويتم اجتماعها العادي مرة واحدة في كل عام .

● المجلس التنفيذي :

ويتألف من ممثل عن كل دولة عربية عضو في المنظمة ، ويعتبر المجلس التنفيذي السلطة الادارية العليا والمخطط لاعمال المنظمة ، ويعقد المجلس اجتماعاته مرتين في السنة .

● الجهاز التنفيذي للمنظمة (المديرية العامة)

يرأس الجهاز التنفيذي مدير عام منتخب من الدول العربية الاعضاء في المنظمة ، شريطة أن يكون من كبار المختصين في العلوم الادارية والادارة العامة ، ويعاونه مدير عام مساعد وعددا من الموظفين الفنيين والاداريين الذين ينتمون الى جنسيات عربية متعددة .

ب - اهداف المنظمة :

تهدف المنظمة الى تحقيق الانشطة التالية :

أ - دراسة الوسائل المادية المؤدية الى تحسين الاداء الاداري للدول العربية ورفع مستوى موظفيها ، وتدعيم وسائل الادارة العامة ، ونشر مبادئ الفن الاداري .

٢ - التقريب بين النظم الادارية في الدول العربية تمهيدا لتوحيدها .
٣ - العمل على توحيد أسماء الوحدات والنظم الادارية ومصطلحات العلوم
الادارية .

٤ - العمل على تقريب الدراسات الادارية في الجامعات العربية وتيسير الافادة
منها على نطاق الدول العربية .

٥ - دراسة النظم الادارية العربية في مختلف أدوار تاريخها ، والتعرف بها
في المجال الدولي .

ج - وسائل المنظمة في تحقيق اغراضها :

- ولغرض تحقيق أهداف المنظمة فقد منحتها اتفاقية انشائها الوسائل التالية :
- ١ - جمع الوثائق اللازمة للبحث والدراسات ، وتزويد الدول العربية الاعضاء في
المنظمة بالمعلومات والبيانات المطلوبة ، وتشكيل لجان فرعية متخصصة لدراسة
موضوع أو موضوعات معينة .
 - ٢ - تيسير الوسائل لتشجيع ونشر الدراسات والبحوث العلمية التي تساعد على
تقدم العلوم الادارية وعلى الاخص المتعلقة منها بوسائل الادارة العامة
وأشطتها .
 - ٣ - انشاء المكتبات اللازمة لاغراض المنظمة ، واصدار مجلة لنشر البحوث
والدراسات الادارية .
 - ٤ - عقد الاجتماعات والمؤتمرات بين أعضاء المنظمة واجراء الاتصالات اللازمة
فيما بينها .
 - ٥ - التعاون مع الهيئات والمنظمات المعنية بالدراسات الادارية وتبادل المعلومات
بهذا الشأن .

د - استراتيجية المنظمة :

تبنى استراتيجية المنظمة على أساس الواقع العربي ، ومتطلبات الاصلاح

الاداري المنشود في ضوء احتياجات أجهزة الادارة العربية في الدول العربية ذاتها ، أو من خلال ما تصدره اللقاءات العلمية العربية من توصيات ومقررات • وتقوم المنظمة بتنفيذ هذه الاستراتيجية على أسس علمية ، وتضع خططا سنوية تغطي مختلف أنشطتها في اطار من التنسيق والترابط تحقيقا لهذه الغاية •

وتعرض بإيجاز لنشاطات المنظمة في مختلف مجالات العلوم الادارية خلال عشر سنوات من عمرها ١٩٦٩ - ١٩٧٩ والمتمثل فيما يلي :

ـ التدريب الاداري :

يتولى مهام التدريب الاداري « المعهد العربي للادارة » التابع للمنظمة ، والذي يهدف الى المساهمة في تحقيق التنمية الادارية الفعالة على مستوى الوطن العربي • ويقوم بتصميم وتنفيذ البرامج التدريبية بحيث تطابق الاحتياجات الحقيقية بغرض رفع كفاية العاملين في أجهزة الادارة العامة وذلك عن طريق :

• **برامج اللقاءات العلمية والدورات للمستويات الادارية المختلفة** من أبناء الوطن العربي ، ويشمل ذلك تخطيط هذه اللقاءات والدورات وتنظيمها وتنفيذها وتقييمها ، وقد بلغ عدد هذه اللقاءات والدورات خلال السنوات العشر الماضية ستة وثمانون لقاء ودورة شارك فيها (٢٢٤٩) اداريا من مختلف الأجهزة الادارية في الدول العربية ، علما بأنه تم تنفيذ بعض هذه اللقاءات بالتعاون مع بعض الهيئات والمنظمات التي لها مساس بالعلوم الادارية في دول أوروبية ، وذلك من خلال الاتفاقيات التي عقدتها المنظمة معها لهذا الغرض •

• **برامج التدريب اثناء العمل** : بدأت المنظمة بتنفيذ مثل هذه البرامج منذ عام ١٩٧٦ ، وذلك عن طريق تنفيذ التدريب للمتدربين في مجالات عملهم ضمن اطار التعاون العربي ، وقد بلغ عدد المتدربين في هذه البرامج ستة عشر متدربا •

• **برامج المنح الدراسية في الدول الاجنبية** : وفي عام ١٩٧٦ عملت المنظمة على تدعيم التعاون الدولي مع الدول العربية • فقد استطاعت الحصول على سبعة عشر منحة تدريبية لفترات محدودة من المعهد الدولي للادارة العامة في فرنسا ، ومن

كأديسية جورجيا برومانيا • وقد وزعت هذه المنح على موظفين من دول عربية مختلفة •

● **برامج الاساتذة الزائرين :** بدأت المنظمة في تنفيذ هذه البرامج في عام ١٩٧٧ عن طريق امداد معاهد الادارة العربية وغيرها من الجهات العامة التي تتولى مهمة التدريب باحتياجاتها من الاساتذة الزائرين بأعداد محدودة للمشاركة في البرامج التدريبية التي تقيمها المعاهد • وبلغت مساهمة المنظمة في سد احتياجات ست برامج نظمها بعض معاهد الادارة العربية •

● **بنك الحالات :** وفي عام ١٩٧٦ أنشأت المنظمة بنكا للحالات الواقعية ، وبدأت في توفير واعداد حالات واقعية متصلة بالعلوم الادارية ، وهي عبارة عن تجارب مستخلصة من الاعمال التي عالجتها مختلف الهيئات الرسمية في الدول العربية ، فضلا عن حالات خاصة مستمدة من تجارب الادارة الاجنبية المتطورة بغرض الاستفادة منها في البرامج التدريبية التي تنفذها المنظمة أو المعاهد العربية •

وقد ساهمت المنظمة في تنشيط البحوث والاراسات النظرية والميدانية في مختلف مجالات العلوم الادارية ، وعمدت الى تنمية كفاءة وقدرات الباحثين الناشئين العرب وتشجيعهم على الدراسة والبحث في مجالات العلوم الادارية عن طريق تنظيم مسابقة للبحوث المقدمة من قبلهم • كما أن المنظمة ساهمت في اغناء المعرفة الادارية عن طريق المجلة العربية للادارة ، وتنظيم المؤتمرات والندوات ، وتقديم الاستشارات الادارية للدول العربية التي تطلبها ، وتعريب المصطلحات الادارية ، وتوثيق المعلومات، وتقديم جائزة لافضل كتاب يصدر في موضوع العلوم الادارية^(١) •

الادارة العامة على الصعيد العالمي :

حظيت دراسة الادارة العامة باهتمام بالغ على الصعيد العالمي •• وقد تجسد هذا الاهتمام في عقد العديد من المؤتمرات الدولية ، وكذلك في انشاء المعهد الدولي للادارة العامة ، ثم في الجهود الكبيرة التي قامت بها هيئة الامم المتحدة •

(١) راجع موضوع « انجازات المنظمة بعد عشر سنوات من العمل العربي المشترك » للاستاذ فهمي محمود شكري في المجلة العربية للادارة ، عدد تشرين اول عام ١٩٧٩ ص ٨٦ •

١ - المؤتمرات الدولية للعلوم الادارية

عقد أول مؤتمر دولي للعلوم الادارية في مدينة بروكسل عام ١٩١٠ ، وتألقت على أثره لجنة دولية دائمة للعلوم الادارية بنفس المدينة المذكورة على أن يكون هدف هذه اللجنة القيام بالاشراف والتنظيم والعمل على استمرار البحث العلمي في الشؤون الادارية . ثم تأكدت جهود هذه المؤتمرات بعقد المؤتمر الثاني بمدينة بروكسل عام ١٩٢٢ ، ثم تتابع بعد ذلك عقد هذه المؤتمرات بمدينة باريس عام ١٩٢٧ ، ومدينة مدريد عام ١٩٣٠ ، ومدينة فرسوفيا عام ١٩٣٦ ، ومدينة بون عام ١٩٤٧ ، ومدينة فلورنسا عام ١٩٥٠ ، ومدينة استانبول عام ١٩٥٣ ، ومدينة مدريد عام ١٩٥٦ ، ومدينة فرايبان عام ١٩٥٩ ، وقد عقد آخر مؤتمر في مدينة مدريد عام ١٩٨٠ .

ولا ريب في أن انعقاد هذه المؤتمرات يعتبر مظهرا واضحا للاهتمام الدولي بقضايا الادارة العامة .

٢ - المعهد الدولي للادارة العامة

في المؤتمر الدولي الرابع الذي عقد في مدينة مدريد عام ١٩٣٠ تقرر تحويل « اللجنة الدولية الدائمة للعلوم الادارية » الى « معهد دولي للادارة العامة » . وقد حدد النظام الاساسي للمعهد - المعدل بتاريخ ٢٠/٧/١٩٦٢ - أغراضه ومهامه وأساليب تحقيقها على النحو التالي :

- أغراض المعهد : يسعى المعهد الى تطوير تقدم العلوم الادارية ، وتحسين سير المصالح العامة ، واثقان أساليب الادارة وفنونها ، ونقدم الادارة الدولية .

- مهام المعهد : في سبيل تحقيق الاغراض السابقة يتولى المعهد الدولي للادارة العامة :

- أ - دراسة المشاكل المتعلقة بالهيئات الادارية من الناحية الادارية .
- ب - دراسة أسلوب العمل بالاجهزة الادارية للدول المختلفة بغرض نقل خبرات الدول المتقدمة في هذا المجال الى الدول النامية .
- ج - عمل البحوث والاشراف على الدراسات الادارية وتزويد الدول بنتائجها .

د - تعميم وتنفيذ برامج تدريبية في العلوم الادارية سواء من الناحية النظرية أو الناحية العملية ، لتزويد أعضاء البعثات الذين توفدهم الحكومات المختلفة - وخاصة حكومات الدول النامية - بأهم التطورات العلمية والعملية في مجال الادارة العامة .

- وسائل تحقيق اغراض المعهد :

وقد أمكن للمعهد القيام بهذه الانشطة باستخدام الاساليب التالية :

- عقد الاجتماعات والمؤتمرات الدولية .

- إعمال العلاقات القائمة بين الحكومات والمنظمات الدولية والمؤسسات والجمعيات والاشخاص المختلفة في المسائل الادارية .

- انشاء مراكز للمعلومات والوثائق ومكتبة ومحفوظات توضع تحت تصرف أعضاء المعهد والعلماء والموظفين ورجال السياسة والطلاب .

- انشاء اللجان لدراسة المشاكل الادارية المختلفة .

- تشكيل شعب قومية تعمل في مختلف البلاد على اطراد تقدم فن وعلم الادارة العامة والمشاركة في دراسة أعمق للادارة العامة في المجال الدولي .

- تشكيل شعب دراسية تعمل داخل المنظمات الدولية على اطراد وتقدم فن علم الادارة العامة والمشاركة في دراسة أعمق للادارة العامة في المجال الدولي .

- اصدار مجلة دولية للعلوم الادارية .

ومما لا شك فيه أن هذا المعهد يعتبر ظاهرة صحية للتعاون الدولي في نطاق الادارة العامة . فقد أضحت المؤتمرات التي ينظمها ملتقى دولي لاساتذة الادارة العامة وخبرائها لتبادل الرأي بشأن المشاكل الادارية المعاصرة ، كما أمكن لمثلي الاجهزة بمختلف الدول تبادل المعلومات بشأن الصعوبات التي تواجههم في العمليات التنفيذية . وعن طريق الشعب التي شكلها داخل بعض الدول - وخاصة النامية

منها - أمكنه علاج كثير من المشاكل الادارية المحلية بهدف تحسين وتبسيط اجراءات العمل في أجهزتها الادارية . هذا بالإضافة الى الدور الفعال الذي تؤديه مراكز الوثائق والمحفوظات في تبادل المعرفة ، ومجلة العلوم الادارية في نشر نتائج البحوث . وقد نجح المعهد في اثبات وجوده وتحقيق رسالته في هذا الميدان ، حتى أن هيئة الامم المتحدة منذ عام ١٩٤٨ أصبحت تعهد اليه بكثير من الموضوعات والمشاكل الادارية الخاصة بالدول الاعضاء لدراستها واقتراح الحلول اللازمة لها ، ويرجع اهتمام هيئة الامم المتحدة بالادارة العامة الى أهمية الدور الذي تقوم به لتحقيق التنمية الاقتصادية لعضائها وخاصة الدول النامية منها .

٣ - هيئة الامم المتحدة : «United Nations»

لقد عنت هيئة الامم المتحدة بالمساهمة في تنمية المدارك الادارية في المجال الدولي ، فقد حاولت عقب الحرب العالمية الثانية ، أن تساهم في انشاء مدارس ومعاهد اقليمية بغية المشاركة في اعداد وتكوين الاشخاص الاداريين العاملين في ادارات بلاد العالم الثالث . وقد اعتمدت الامم المتحدة في ذلك الوقت سياسة انشاء مدارس اقليمية «Ecoles Régionales» وهكذا فقد عمدت الامم المتحدة في الخمسينيات الى تقديم الدعم المالي والمساهمة في عدد كبير من الاختصاصيين لاربع مدارس اقليمية كان ينتظر منها المساهمة الفعالة في عملية التكوين والتأهيل ليس فقط لموظفي البلاد التي أنشئت فيها هذه المدارس بل لموظفي البلاد المجاورة أيضا . وقد أنشئت المدرسة الاولى في « ريود جانيرو » في البرازيل ، والثانية في أنقرة والثالثة في القاهرة والرابعة في كوستاريكا في أمريكا الوسطى . ولكن يبدو أن هذه الصيغة لم يعد يعمل بها اليوم ، لان هذه المدارس ذات المهمة الاقليمية سرعان ما أخذت طابعا وطنيا ، وهكذا فقد أصبحت المدرسة الاولى برازيلية والثانية تركية والثالثة مصرية ، في حين أن مدرسة كوستاريكا نظرا لصغر هذا البلد قد حافظت على طابعها الاقليمي في تكوين الموظفين التابعين لمجموع أمريكا الوسطى .

كما أن مهمة تكوين عمال الادارة العامة في هذه البلاد لا تقتصر فقط على مدارس ومعاهد الادارة الوطنية ، بل قد تقع على عباء ادارات الدول الصناعية

المتقدمة ، وذلك عن طريق الدورات التدريبية التي يجريها موظفو بلاد العالم الثالث في هذه الادارات ، أو عن طريق المؤسسات التعليمية التي تنشأ خصيصاً لهذه الغاية ، كما هو الحال بالنسبة للمعهد الدولي للإدارة العامة في باريس^(١) .

وقد ساهمت الجمعية العامة للأمم المتحدة عن طريق تخصيص الاعتمادات اللازمة في انشاء مكتب دولي للتكوين والاعداد الاداري . هذا فضلاً عن قيام المجلس الاقتصادي والاجتماعي بين حين وآخر بدعوة بعض الخبراء الاداريين لعقد حلقات الدراسة والبحث وتبادل وجهات النظر^(٢) .



(١) راجع « الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر » مرجع جامعي - مطابع مؤسسة الوحدة عام ١٩٨٠ - ١٩٨١ للدكتور عبد الله طلبة عميد كلية الحقوق بجامعة دمشق سابقاً .

(٢) انظر مرجع سابق الذكر للدكتور ابراهيم عبد العزيز شبحا .

القسم الأول

نشاط الإدارة العامة

او « العملية الإدارية »

لقد يّتنا في دراستنا السابقة موقع علم الإدارة العامة من بقية فروع العلوم الاجتماعية الأخرى ، وأظهرنا الصلة الوثيقة بينه وبين الحقوق الدستورية والإدارية وعلم المالية العامة ولا سيما في الدول التي تتبع النهج الفرنسي في إدارتها العامة .
والحقيقة أن دراستنا للعملية الإدارية يستهدف تبيان الوظائف الأساسية للإدارة الحديثة حتى تستطيع النهوض بالاعباء الجسيمة الملقاة على كاهلها على خير ما يرام .

ويبدو أن علماء الإدارة العامة قد اختلفوا في تحديد هذه الوظائف الأساسية ، ونورد فيما يلي بعض آراء هؤلاء العلماء :
- يرى هنري فايول « Henry Fayol »^(١) أن للإدارة خمس وظائف أساسية هي :

Prévoyance

Organisation

١ - التخطيط

٢ - التنظيم

(١) راجع .

Jacques Gandouin « Méthodologie et Pratique administrative » institut international d'administration publique, 1969-1970, P. 37.

Commandement

Coordination

Contrôle

٣ - القيادة

٤ - التنسيق

٥ - الرقابة

— وحدد لوثر جيوليك «Luther Gulick» وظائف الادارة بسبعة عبر عنها بشعاره المعروف «Posdcorb»^(١) الذي يجمع الاحرف الاولى منها وهي :

التخطيط «Planning» **التنظيم** «Organizing» **تولي شؤون الموظفين** «Staffing» — **التوجيه** «Directing» **التنسيق** «Coordinating» **الابلاغ أو تبادل المعلومات** «Reporting» **تولي شؤون الميزانية** «Budgeting» .
— وقد حاول البعض تبسيط هذه الوظائف والتقليل من عددها فردها ماك نامارا «Mac Namara» عندما كان وزيرا للدفاع في الولايات المتحدة الامريكية الى ثلاثة فقط بأن احتفظ **بالتخطيط** «Planning» **وتولي شؤون الميزانية** «Budgeting» كما هي : وجمع كل ما بينهما في عملية واحدة أسماها «Programming» أي وضع البرامج فيكون اختصار هذه الوظائف هو «P.P.B»^(٢) .

والحقيقة أن الخلاف بين علماء الادارة حول الوظائف الرئيسة للادارة لا يشمل جوهر هذه الوظائف بقدر ما يتعلق بتقسيمها ، فالرقابة مثلا يعدها البعض وظيفة أساسية بينما يعتبرها آخرون داخلة ضمن وظيفة القيادة أو التوجيه .
وسنعمد في دراستنا لمعالجة الوظائف التالية :

الباب الاول : التخطيط

الباب الثاني : التنظيم

الباب الثالث : القيادة

الباب الرابع : التنسيق والاتصال والرقابة

(١) نشر لوثر جيوليك افكاره في : Papers on the science of administration, 1937.

(٢) راجع «Drago» المرجع السابق الذكر ص ١٣ .

البَيْتُ الْأَوَّلُ

التخطيط Planning

يعتبر التخطيط أهم وظيفة من الوظائف الأساسية للإدارة ، وله الأولوية على باقي الوظائف الأخرى لأنه يشكل الركيزة الجوهرية لجميع مراحل العملية الإدارية .

وتبدو أهمية التخطيط بصفة خاصة في صلته الوثيقة بوظيفتي التنظيم والرقابة ، فالتخطيط يعتبر المرحلة الفكرية السابقة لتنفيذ أي عمل من الأعمال ، والتي تنتهي باتخاذ القرارات المتعلقة بما يجب القيام به وتوقيت أداء هذا العمل ، وكيفية أدائه . إذ لو لم يكن هناك واجبات محددة على أساس من التخطيط فلا معنى إذن لوجود التنظيم ، فالتخطيط سابق بذلك على التنظيم . والتخطيط له صلة وثيقة بالرقابة إذ لا يتمكن القائد الإداري من مراقبة عمل خارج عن نطاق الخطة المرسومة للمنشأة ، فالرقابة دون وجود خطة تكون غير مجدية طالما أنه ليس من الممكن القول بأن ما تم تنفيذه قد طابق حقيقة ما أريد إتمامه .

والإدارة الحديثة التي تبغي الاستثمار والنمو والازدهار يجب ان تأخذ في اعتبارها ان السمة المميزة للعصر الذي نعيش فيه هي التغير . فالبيئة الاقتصادية تتصف بالديناميكية كنتيجة طبيعية للاكتشافات العديدة للثروات الطبيعية ، وظروف العرض والطلب والدورات الاقتصادية وأسعار العملات والقطع الاجنبي . الخ . وهناك التغيرات في البيئة الاجتماعية من حيث تركيب السكان ومستويات المدخول والقدرة الشرائية ودوافع الشراء ؛ والتغيرات البيئية الخاصة بالتشريعات والقوانين التي تصدرها الدولة لتنظيم التعاملات سواء تلك الخاصة بالاسعار أو الضرائب أو الجمارك أو حماية المستهلكين أو أسعار الفائدة والائتمان . الخ والتي تهدف الى

تحقيق الرفاهية • والتغيرات تتجاوز هذه النواحي لتشمل التطورات التي تطرأ على عمل ومهام الوحدات الادارية ، والتقدم السريع الذي تحرز به باقي فروع المعرفة العلمية •

ومما لا شك فيه أن هذه المتغيرات الشاملة تتطلب من القيادة الادارية التعامل معها بما يكفل تحقيق النجاح للادارة • ولا يمكن التعامل مع كل هذه المتغيرات وما ينشأ عنها من مواقف ومشاكل دون تخطيط واستعداد لمواجهةها • وفي دراستنا لموضوع التخطيط رأينا أن نقسم هذا الباب الى فصول ثلاثة على النحو التالي :

الفصل الاول : ماهية التخطيط

الفصل الثاني : أنواع التخطيط

الفصل الثالث : التخطيط في الجمهورية العربية السورية



الفصل الأول

ماهية التخطيط « Planning »

ان التخطيط عملية ذهنية بطبيعتها حيث تعتمد على التفكير الخلاق للقيادة الادارية التي تقوم فيه باستخدام خبراتها ومعرفتها ، في بلورة الحقائق والمعلومات المتاحة بالنسبة للموقف المحدد ، حتى يمكن وضع الخطة التي تتناسب مع الانشطة المراد تحقيقها . ذلك أن التخطيط ينبنى أساسا على مجموعة من الحقائق التي تم تجميعها وتحليلها ولا يقوم على أساس الخيال والرغبات .
وسنعالج في هذا الفصل تعريف التخطيط ، ومراحل وضع الخطة وعوامل نجاحها ، والصعوبات التي تعترض وضعها .

اولا - تعريف التخطيط

يقول المهندس الفرنسي فايول «Fayol» في تعريف التخطيط : « ان التخطيط في الواقع يشمل التنبؤ بما سيكون عليه المستقبل مع الاستعداد لهذا المستقبل » (١) .
أما جورج تيري «George Terry» فيورد التعريف التالي : « التخطيط هو الاختيار المرتبط بالحقائق . ووضع واستخدام الفروض المتعلقة بالمستقبل عند تصور وتكوين الانشطة المقترحة التي يعتقد بضرورتها لتحقيق النتائج المنشودة » .

(١) ان الدين الاسلامي الحنيف يحض على التفكير في المستقبل والاستعداد له ، وهذا ما يتجسد في قول الامام علي بن ابي طالب « اعمل لدنياك كأنك تعيش ابدا ، واعمَلْ لِآخِرَتِكَ كأنك تموت غدا » .

ويقول مارشال ديموك « Marshal Dimock »^(١) « لن يكون التخطيط مجديا حتى يتحقق الغرض المرجو منه الا اذا ساهمت كل وحدة في المنشأة - تنظيمية كانت أو ادارية - بنصيبها الكامل في تحقيق الهدف الرئيس لهذه المنشأة . وقد لا يستعمل المدير التنفيذي لفظ التخطيط بتاتا في حديثه اليومي ، الا أن سلوكه وتصرفاته في العمل - سواء كان يعلم ذلك أم لا - انما تتعلق بتطبيق خطة معينة » .

وقد اهتم كثير من الفقهاء العرب في مجال الادارة العامة بتعريف التخطيط فيعرفه الاستاذ الطماوي بأنه « التنبير الذي يرمي الى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفا لتحقيق اهداف محددة »^(٢) .

بينما يذهب الدكتور حسن توفيق الى تعريفه بأنه « جمع الحقائق والمعلومات التي تساعد على تحديد الاعمال الضرورية لتحقيق النتائج والاهداف المرغوب فيها » . في حين يعرفه الدكتور سيد الهواري بأنه يمثل « مرحلة التفكير التي تسبق تنفيذ أي عمل واتخاذ القرارات الخاصة باختيار مجموعة الاهداف الواجب تحقيقها والعناصر الواجب استخدامها (مادية كانت أو بشرية) وكذلك مجموعة القرارات التي توجه سير العمل والاجراءات التفصيلية التي تتبع في تنفيذ الاعمال » . أما الدكتور عبد الفتاح حسن فيقول بأنه « التحديد المسبق لاسلوب العمل تحقيقا لهدف معين » .

ويمكننا أن نستنتج من مجمل التعريفات السابقة أن التخطيط يعبر في عالمنا المعاصر ظاهرة اجتماعية عامة ، تشمل المشروعات العامة والخاصة والفاعليات الفردية ، ويهدف الى تحقيق الهدف المنشود بأقل جهد وتكلفة وفي الوقت المناسب .

(١) Dimock Marshal «The executive in action» Harper-Bros, New-york 1945.

(٢) راجع - الدكتور سليمان محمد الطماوي - « مبادئ علم الادارة العامة » الطبعة الرابعة القاهرة ١٩٦٩ .

وقد زادت أهمية التخطيط في العصر الحديث نظرا لتضخم أعباء ومسؤوليات الدولة المعاصرة ، فلم يعد مقبولا في دول عالمنا المعاصر - أيا كان النظام الاقتصادي والاجتماعي الذي تنهجه - تنفيذ المهام المعقدة والكثيرة دون خطة واضحة ودقيقة . ذلك أنه لا يعقل في النصف الثاني من القرن العشرين أن تستطيع الإدارة العامة النهوض بأعبائها الجسيمة بصورة عفوية وعشوائية .

مضمون التخطيط :

يتضح من التعريفات السابقة أن التخطيط يقوم على عنصرين أساسيين : هما التنبؤ بالمستقبل ثم الاستعداد لمواجهة . ولهذا فإن المهندس فايول عبر عنه باصطلاح أكثر دلالة من كلمة تخطيط «Planning» وهو الاصطلاح الفرنسي «Prévoyance» والذي يحمل في طياته معنى التنبؤ ثم الاستعداد .

١ - التنبؤ بالمستقبل :

يعتبر التنبؤ بالمستقبل جوهر عملية التخطيط ، فهو الركيزة الاولى التي يقوم عليها ، فالخطة تعتمد على التقديرات والافتراضات التي يتوقع واضعوا الخطة تحقيقها في المستقبل . ومن البدهي أن النبوءة أو التقدير هي جزء أساسي من عملية التخطيط الا أنها تختلف عنه . ويقول الاستاذ نيوبري «Newbury» في ذلك :

« لا يمكن ان يكون هناك تخطيط فعال او ذكي للمشروع دون وجود الخطوة الضرورية في التنبؤ . فالاهداف الادارية المخططة يمكن ان تتحقق فقط عندما يوجد تنبؤ معقول وصحيح لاتجاه الاعمال ودخول البيع في الشركة المعنية . فلا يمكن للاداري التصرف بحسب موجبات الخطة الحينية ، بل يجب ان ينظر الى الامام ويضع الخطط حتى تتحقق الادارة الناجحة . وباختصار فان عليه ان يخطط وعليه ان يتنبأ من اجل ان يستطيع التخطيط » (١) .

(١) راجع :

Frank D. Newbury, Business Forecasting. Principles and Practice, New -
york : McGraw-Hill Book co. inc 1952.

ولابد من الاشارة الى أن التخطيط يجب أن يقوم على أساس من البحث والتعقيب والتحقيق وأن يعتمد على التحليل دون الظنون والالوهام . ورغم أن دقة التنبؤ هي سر نجاح التخطيط ، فانه يجب ألا يغيب عن الذهن أن التنبؤ يخاطب دائما المستقبل لا الحاضر ولذلك فان امكانية الوقوع في الخطأ قائمة ، وهذا ما يجب أخذه في الاعتبار والحسبان .

وهذا ما يؤكد أورويك «Urwick» عندما يقول بأن على « المخطط التاكيد من وجود حاجة للتنبؤ ولعب دور النبي عيسى الرغم من شعوره بأنه ليس من الانبياء ، وأن يعي ما يحدث بحيث لا يجري التنبؤات والخطط دون تقديرات موزونة لما سيكون عليه المستقبل » (١) .

ب - الاستعداد للمستقبل :

لا يكفي لقيام التخطيط أن يكون للدولة أهداف محددة بتبني تحقيقها في المستقبل ، وانما يجب أن يكون بإمكانها تأمين الوسائل والطاقات البشرية والمادية الكفيلة بتنفيذ وتحقيق هذه الاهداف .

وهذا يستلزم من الجهات المسؤولة عن تقديم الاحصائيات والتقديرات للمكانات البشرية والمادية والطبيعية أن تضع القائمين على وضع الخطة بالصورة الحقيقية للثروة القومية مقدرة تقديرا سليما وكذلك للموارد الاجنبية التي يمكن الاعتماد عليها ، وعلى الخبرات الفنية والايدي العاملة اللازمة لانجاز أهداف الخطة . ذلك أنه لا فائدة من اعلان أهداف الخطط في شعارات ومقالات اذا لم تكن الاستعدادات البشرية والمادية مهيأة لتحويل هذه الاماني الى حقائق ملموسة .

ثانيا - مراحل وضع الخطة

تم عملية التخطيط «Planning Process» على عدة مراحل نوجزها فيما يلي :

(١) راجع :

L. Urwick, The elements of administration, New york, Herper and Brothers, Publishers, 1944.

١ - تحديد الاهداف ووسائل تنفيذها :

يجب أن تكون الاهداف المراد تحقيقها محددة بدقة ، وأن تكون متكاملة لا تناقض ولا تنافر بينها لأن الفرض النهائي من التخطيط هو تنفيذ هذه الاهداف .

وتحديد الهدف يكشف للمدير ما يجب عليه تحقيقه ، ويسكنه من الحكم على مدى نجاح الخطة ، ومن التعرف على المخاطر التي تتعرض لها ، وعلى الموارد التي تلزمها . وفي حال عدم وجود هدف واضح ومحدد بدقة فإن القائد الاداري يكون كربان السفينة الذي يقلع بها في عرض البحر دون أن يعرف الى أين يريد أن يتجه .

والحقيقة أن تحديد الاهداف العامة يدخل في صميم عمل السلطة السياسية (الهيئة التشريعية) ، ولكن الادارة بحكم احتكاكها بالواقع تساهم بشكل فعال من الناحية العملية في تحديد هذه الاهداف .

ويحدث عادة أن يكون للادارة قدر من السلطة التقديرية في تحديد الاهداف الجزئية التي يؤدي تحقيقها الى ادراك الاهداف النهائية . كما يتطلب التخطيط فضلا عن تحديد الاهداف بيان الوسائل الكفيلة باخراج هذه الاهداف المعتمدة نظريا الى حيز التطبيق العملي .

٢ - جمع البيانات والاحصائيات :

يجب أن يزود القائمون بعملية التخطيط بالبيانات والاحصائيات المتعلقة بالطاقات والامكانيات البشرية والمادية والثروات الطبيعية والخبرات الفنية اللازمة لتنفيذ الخطة . كما يفترض أن تكون هذه البيانات والاحصائيات دقيقة وحديثة معبرة عن الواقع الفعلي حتى يؤدي الالمام بها الى تحقيق هدف الخطة بكفاية وفعالية .

٣ - وضع مجموعة من الخطط البديلة والاختيار بينها :

يسنا فيما سبق أن التخطيط يرتكز الى افتراضات المستقبل ، وبأنه في ضوء هذه الافتراضات يمكن تعيين ما سوف تفعله في المستقبل فتحدد الاهداف بدقة

وتعد الخطة برامجها • فإذا اختلفت هذه الافتراضات اختلافا جوهريا أعدت عدة خطط ، يستند كل منها الى افتراض معين « خطة على أساس حالة الحرب » و « خطة على أساس حالة السلم » — « خطة على أساس ارتفاع الاسعار » — و « خطة على أساس انخفاض الاسعار » • الخ •

وتتبع ذلك فانه من المسائل الهامة التي يجب مراعاتها في التخطيط أيضا عامل المرونة وامكانية تحويل بعض عناصره لتتفق مع التغيرات التي قد تحدث أثناء تطبيق الخطة ودون أن تكون قد أدخلت في الاعتبار عند وضعها • ذلك أن التنبؤ قد يخطئ حتى اذا صدر عن أكفأ الاختصاصيين دراية بشؤون المستقبل •

ومما تجدر الإشارة اليه أن مرونة التخطيط ، المرتكزة الى وضع خطط بديلة وتغيير اتجاه الخطة ، لا تعني التغيير في الهدف ، بل تعني تغيير الطريق الموصل اليه • وهكذا فان المدير الناجح يستطيع تطويع الظروف الطارئة وتذليل العقبات التي تقف ازاء تحقيق الخطة دون أن يمكّن هذه الظروف والعقبات من السيطرة على أهداف الخطة ، فربان سفينة جوية تعبر الفضاء للوصول الى مطار دولة معينة يتوجب عليه مواجهة العوامل الجوية الطارئة أو العواصف الرملية المفاجئة عن طريق تطويع هذه الظروف الطارئة (تخفيف السرعة — تعديل الاتجاه — تعديل الارتفاع ••• الخ) بقصد عدم تغيير الميناء الجوي المقرر الوصول اليه •

٤ - تقسيم الخطة الرئيسية الى خطط فرعية وتحديد المدة الزمنية لتنفيذ كل منها :

وهذا يعني أن تقسم الخطة الرئيسية الى خطط فرعية لكل من القطاعات المختلفة التي يتكون منها الاقتصاد القومي بحيث تحدد خطة كل قطاع (قطاع الزراعة ، قطاع التجارة ، قطاع الصناعة) وأهدافه ، ويجب أن تعكس كل الخطط الفرعية في نفس الوقت أهداف الخطة العامة •

وبعد تقسيم الخطة الرئيسية الى خطط فرعية يتوجب تحديد مدد التنفيذ اللازمة لكل خطة من الخطط الفرعية حتى يتم التنسيق بينها بقصد تحقيق الاهداف المتوخاة من الخطة العامة •

٥ - اذاعة الخطة داخل المنظمة :

وهذا يعني أن يحاط كل مدير علما بالخطة وبأهدافها ككل ، وكذلك بالجزء الذي يعنيه منها ، وموقع هذا الجزء من الخطة الكلية . غير أنه كثيرا ما يحدث أن تكون الوحدة الفرعية مدركة للاعمال المطلوب منها القيام بها ، ولكنها لا تعرف مدى ارتباط هذه الاعمال بالخطة العامة . وإذا كان من اليسير اذاعة أهداف الخطة داخل المنظمات الصغيرة ، فانه من الصعب نشرها وافهامها لكافة العاملين في المؤسسات الكبيرة .

٦ - متابعة الخطة وتقويمها :

يقع على عاتق السلطات المختصة في الدولة متابعة تنفيذ الخطة ، أي مقارنة ما يتم تنفيذه أولا بأول وفقا للتقديرات المعلنة في الخطة . وفي حال وقوع تغيرات جديدة فهذا يستلزم من السلطات المختصة تحويل بعض عناصر الخطة لتتفق مع هذه التغيرات ، ذلك أنه مهما كانت الدقة التي يجب أن تراعى في عملية التخطيط فإن الافتراضات التي تقوم عليها لا تطابق دائما وفي جميع الاحوال ما يحدث في الواقع لأنها تتعلق بأمور مستقبلية يصعب معرفتها معرفة يقينية . والمهم هو الكشف عن هذه الفوارق في حينها ومواجهتها فورا ولو اقتضى الامر مراجعة الخطة والاستعاضة بها في هذا الشأن باحدى الخطط البديلة . كما يقع على كاهل هذه السلطات أن تعد تقييما عاما بعد الانتهاء من تنفيذ الخطة ، وذلك بدراسة شاملة لمدى تحقيق الخطة للاهداف المحددة لها فيظهر لنا عوامل نجاح أو فشل الخطة في تحقيق هذه الاهداف وذلك بغية الاستفادة من كل ما سبق عن وضع الخطط الجديدة ، والقضاء على العقبات التي حالت دون تحقيق الخطة لاهدافها المتوخاة .

ثالثا - عوامل نجاح التخطيط

بعد أن استعرضنا تعريف ومضمون ومراحل التخطيط نجد أنه من الضروري التعرض للخصائص التي يمكن أن تؤدي الى التخطيط الجيد . . وقد حدد عدد من علماء الادارة المعايير التي يمكن من خلالها تمييز الخطط الجيدة .

ونجعل فيما يلي اهم هذه الخصائص :

١ - ان يكون للخطة هدف واضح ومحدد ، ويجب أن تتركز جميع الأنشطة وتكتاف جميع الجهود مهما اختلفت السبل على تحقيقه .

٢ - ان تتميز الخطة بالبساطة ، ويعني ذلك أن تكون كافة جزئياتها وخطوطها المشتقة والفرعية ومراحلها متسلسلة تسلسلا منطقيا يتفادى الارتباك أو الاختناقات . وهذا يؤدي بدوره الى توحيد الفهم لجميع القائمين على مختلف مراحل تنفيذ الخطة .

٣ - المشاركة في وضع واعداد الخطة ، تعتبر مشاركة العاملين في الادارة بوضع واعداد الخطط أمر مرغوب به من أجل الاحساس بالمسؤولية عند تنفيذ الخطة ، فالقائد أو المدير يكون أكثر قبولا واستعدادا لتنفيذ الخطة اذا كان قد شارك في اعداد الجزء الذي يقوم على تنفيذه ، كما أن مشاركته في هذا الشأن تجعله أكثر ادراكا لهدف الخطة وأكثر فهما له . ومن المتوقع أن تزيد المشاركة من الاندفاع التلقائي لتنفيذ الخطط بشكل صحيح . ويقول الاستاذ ر. سي. ديفس بصدد أهمية المشاركة بشكل عام ما يلي^(١) :

« تعتبر المشاركة الفعالة في تنفيذ أية وظيفة ادارية شئ مرغوب به على شرط عدم خرق مبادئ وحدة القيادة والتوجيه والالتزام الفردي . فالمشاركة تزيد من استيعاب الفعاليات والاهتمام بها وترفع من المعنويات . انها تمكن من الاستخدام الأقصى لعقول وقدرات المنظمة . وينص مبدأ المشاركة على أن مشاعر من الأهمية والانتماء تتطور من المشاركة في صنع القرارات التي يقتضيها تحقيق الأهداف التنظيمية لانها تسمى نحو دمج اهتمامات وقدرات الأشخاص مع أهداف المنظمة » .

٤ - دعم الادارة العليا : يجب على المسؤولين في الادارة العليا فهم وتقدير

Davis R.C. «The Fundamentals of top Management» Harper Bros. (١)
New york. 1951.

دور التخطيط والخطط كأدوات إدارية هامة تقرر نجاح المشروع أو فشله . فلا يمكن لهم الادعاء بأن التخطيط يتم من قبل اختصاصيين وخبراء ، وأن النتائج لن تكون سيئة على المشروع وتحقيق أهدافه . . ذلك أن اهتمام القيادة الإدارية بالعملية التخطيطية وتقدير آثارها الهامة يساهم بشكل فؤال في نجاح العملية الإدارية .

٥ - كفاءة الجهاز الإداري الذي يقوم على تنفيذ الخطة :

الحقيقة أن الخطة المحددة الأهداف والقابلة للتنفيذ نظرا لتوافر الامكانيات المادية لا يمكن أن تحقق أهدافها في حيز التنفيذ الفعلي إذا لم ينهض بذلك جهاز إداري وفني على مستوى عال من الخبرة والكفاءة .

ويجب الإشارة إلى أن المشروعات التي تنشئها الدولة في الوقت الحاضر إنما تتسم غالبيتها بطابع فني ملموس ، الأمر الذي يستلزم عددا كبيرا من الفنيين لانجازها . وهذا يتطلب من القائمين على التخطيط أن يضعوا في اعتبارهم مدى توافر عدد هؤلاء الفنيين في الدولة . وفي حال نقص عدد هؤلاء الفنيين فيجب العمل على اعداد وتكوين العدد الكافي منهم أو الاستعانة بالخبراء الأجانب في هذا الشأن . ومثال ذلك ما حدث بتنفيذ مشروع سد الفرات العظيم وغيره من المشروعات الكبيرة في سورية .

وهذا يعني أن سياسة التخطيط مرتبطة ارتباطا وثيقا بالمؤسسات التعليمية والفنية القائمة في الدولة ، ذلك أنه يقع على كاهل الهيئات العليا للتخطيط أن تدرس توافر الخبرة الفنية وتنظيم تعبئة القوى الفكرية والخبرة العلمية والمواهب الابتكارية والتنظيمية القادرة على المشاركة في تنظيم الخطة وتنفيذها مع امكانية الاستفادة من التقدم العلمي الخارجي والاساليب الفنية والصناعية الحديثة .

٦ - مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ :

الحقيقة أن من أهم عوامل نجاح التخطيط أن يتم على أساس مركزي بينما

يكون تنفيذ الخطة على أساس لامركزي . فلا شك أن قيام سلطة عليا بوضع و اقرار الخطة في صورتها النهائية يؤدي الى حسن الاستفادة من مختلف الموارد المتاحة في الدولة ، كما أن حسن توزيع المشروعات الاقتصادية على مختلف مناطق الدولة يساهم بشكل فعال في تحقيق التوازن الاقتصادي ، وعدم قصر الرفاه والازدهار على مناطق دون أخرى .

والواقع أن مبدأ مركزية التخطيط لا يتعارض البتة مع مبدأ وجوب المشاركة في اعداد ووضع الخطة . ذلك أنه يتعين على الهيئات المحلية الدنيا أن تتقدم بشاريع لخططها الفرعية ، ثم تصعد هذه الاقتراحات والمشاريع بعد أن تتم مناقشتها وتعديلها في الهيئات الاعلى . وأخيرا يقع على كاهل القيادة السياسية العليا أن تجسد جميع المشروعات في صورة خطة قومية مركزية وملزمة بالقانون الصادر بها . وتتجه الخطة القومية ، في مرحلة التنفيذ ، من الاعلى الى الاسفل ، وهذا هو المفهوم السليم الذي تتبناه بشكل خاص الدول الاشتراكية ، والمتمثل في مركزية التخطيط ولامركزية التنفيذ .

٧ - الرقابة المستمرة لمراحل تنفيذ الخطة :

يتوجب على الهيئات المختصة أن تمارس الرقابة الدائمة والكافية على الخطة بهدف تنفيذها الفعال . فأعمال المتابعة الكافية ضرورية من أجل المقارنة التلقائية مع التنفيذ الفعلي واتخاذ الاجراءات التصحيحية الملائمة . كما أنه نتيجة المراقبة قد يبدو تعديل الخطة أمرا ضروريا على ضوء الواقع وضرورات التنفيذ .

٨ - نشر الوعي التخطيطي :

الحقيقة أن التخطيط ، باعتباره أسلوبا لمواجهة المستقبل ولاستخدام الطاقات والامكانيات البشرية والفنية على الوجه الامثل ، فإن مسؤوليته لا تقع على كاهل أجهزة الدولة وحدها . وانما هي مهمة يجب أن يساهم فيها كل مواطن ، ومن ثم فانه يلزم لنجاح التخطيط نشر الوعي التخطيطي لدى كافة

المواطنين فضلا عن نشره لدى العمال في أجهزة الادارة العامة ، وذلك حتى يشعر كل مواطن وكل عامل بأهمية الخطة وأهدافها ومدى دوره في تحقيق هذه الاهداف .

ويقع على كاهل أجهزة الاعلام بوسائلها المتعددة القيام بعملية نشر التوجيه والتوعية التخطيطية وتبيان أهميتها بالنسبة لتحقيق التقدم والازدهار الاقتصادي والاجتماعي لمجموع أفراد المجتمع .

ولابد لنا في نهاية هذا الفصل من تبيان المعوقات الاساسية لعملية التخطيط اعدادا وتنفيذا والتي تشمل :

١ - عدم كفاية المعلومات والبيانات عن المنظمة أو عدم التعرف على مدلولاتها الحقيقية .

٢ - عدم اخذ ردود فعل الافراد من عاملين ومستهلكين ومستثمرين في الاعتبار .

٣ - عدم انسجام الخطط الفرعية مع بعضها أو مع الخطة الاصلية .

٤ - انفصال عملية التخطيط عن عملية التنفيذ وعدم واقعية المخططين .

٥ - محاولة التبرير الدائم للخطا دون الاقدام على تعديل الخطة لمواجهة الخطأ فيها .

٦ - عدم التوقيت المناسب لاعداد الخطة أو القيام بالمراحل المختلفة لها ، ولا سيما ما تعلق منها بتوافر المال اللازم لكل مرحلة من مراحلها .

٧ - عدم توافر الكادر الفني المختص القادر على النهوض بأعباء التنفيذ اضافة الى عدم نشر الوعي التخطيطي .

* * *

الفصل الثاني

انواع التخطيط

سبق أن أوضحنا أن عملية التخطيط تهدف الى تحديد الاعمال المطلوب القيام بها خلال فترة زمنية محددة ، وقد تسعى الى التحكم في مختلف الفاعليات للدولة بقصد تحقيق أهداف عامة ، أو الى التحكم في جزء معين من نشاطات الدولة . وهذا يتأثر بطبيعة النظام السياسي والاقتصادي للدولة .

ويمكننا التمييز بين عدة أنواع من التخطيط وذلك وفقاً للمعيار المعتمد ، فمن ناحية نطاق التخطيط يمكننا التمييز بين التخطيط الشامل والتخطيط الجزئي ، ومن ناحية المنطقة الجغرافية يمكن التمييز بين التخطيط القومي والتخطيط للمناطق أو المدن ، ومن الناحية الزمنية فهناك التخطيط الطويل المدى والتخطيط للوقت أو القصير الاجل . وسنعالج بشيء من الإيجاز هذه الأنواع المختلفة للتخطيط .

١ - التخطيط القومي الشامل :

يهدف التخطيط القومي الشامل «National Planning» الى التحكم في مختلف النشاطات في الدولة بقصد تحقيق أهداف عامة . وهذا النوع من التخطيط ، الهادف الى احداث تغيير جذري في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والادارية والثقافية في الدولة ، ظهر للمرة الاولى في الدول الشيوعية وبوجه خاص في الاتحاد السوفياتي ، ثم تبنته بعد ذلك الدول السائرة في طريق النمو باعتباره وسيلة فعالة في عملية البناء الاقتصادي والاجتماعي والثقافي .

وقد ساهم التخطيط الشامل في تحويل روسيا من دولة زراعية متأخرة الى دولة صناعية من الدرجة الاولى ، وهذا ما دفع دول الديموقراطيات الشعبية ودول العالم الثالث الى تبني هذا النوع من التخطيط ، في حين أن الدول الرأسمالية لا توليه الاهتمام الكبير . ويتميز التخطيط القومي الشامل بالخصائص الآتية :

١ - الشمول والعمومية : أي أنه يمتد ليشمل جميع صور النشاط الاجتماعي والاقتصادي والاداري والثقافي مستهدفا التنمية الشاملة في جميع الميادين ، وذلك عن طريق الاستخدام الامثل للطاقات البشرية والثروات الطبيعية والمادية بأقل كلفة وبأقصى قدر ممكن من السرعة .

ب - تخطيط مركزي : ونظرا لان الطابع القومي هو الذي يهيمن على هذا النوع من التخطيط ، فإنه يجسد جميع الخطط التي يتم اعدادها سواء عن طريق الهيئات المركزية أو الاقليمية في خطة عامة واحدة تشمل الدولة كلها ، وذلك بعد أن يتم اقرارها عن طريق السلطات العليا المختصة في الدولة .

ج - تخطيط تفصيلي : أي أن الخطة العامة تتضمن تفصيلات للخطط الفرعية لمختلف الوحدات والقطاعات ، وذلك حتى يسهل على كل وحدة وعلى كل قطاع معرفة دورها في خطة التنمية، وما هو مطلوب انجازه من البرامج والمروعات .

د - تخطيط الزامي : بمعنى أن الخطة وجميع تفصيلاتها تلتزم بها كافة الوحدات والقطاعات . فهو اذن تخطيط آمر . الامر الذي يقتضي متابعة تنفيذ الخطة بشكل مستمر . والحقيقة أن هذه الخصائص الاربعة لا تتوافر في الغالب الا اذا تحقق للدولة سيطرتها على أدوات وسائل الانتاج ، وذلك يكون عن طريق تملكها جميعا للدولة كما هو الحال في الاتحاد السوفياتي أو عن طريق تملك غالبيتها للدولة مع احتفاظ الاخيرة بحقها في توجيه الملكية الخاصة لخدمة التنمية كما هو الحال في قطرنا العربي السوري حيث نصت المادة /١٤/ من دستورنا الدائم لعام ١٩٧٣ على ما يلي « ينظم القانون الملكية وهي ثلاثة أنواع :

١ - ملكية الشعب : وتشمل الثروات الطبيعية والمرافق العامة والمنشآت

المؤسسة أو التي تقيمها الدولة وتتولى الدولة استثمارها والاشراف على ادارتها لصالح مجموع الشعب ، وواجب المواطنين حمايتها •

٢ - ملكية جماعية : وتشمل الممتلكات العائدة للمنظمات الشعبية والمهنية والوحدات الانتاجية والجمعيات التعاونية والمؤسسات الاجتماعية الاخرى ويكفل القانون رعايتها ودعمها •

٣ - ملكية فردية : وتشمل الممتلكات الخاصة بالافراد ، ويحدد القانون وظيفتها الاجتماعية في خدمة الاقتصاد القومي وفي اطار خطة التنمية ولا يجوز أن تتعارض في طرق استخدامها مع مصالح الشعب » •

ولابد من التنويه الى أن التخطيط القومي الشامل يستلزم توافر جهاز فني على مستوى عال من الكفاءة لكي يكون قادرا على القيام بمهمة التخطيط ، وجهاز اداري على نفس المستوى من الكفاءة والمسؤولية لكي يكون قادرا على تنفيذ الخطة بطريقة جيدة •

ويعتبر التخطيط القومي الشامل الذي ولد وترعرع في ظل الانظمة الاشتراكية ، موضع اعتبار واهتمام الدول السائرة في طريق النمو بقصد تحقيق التنمية الاقتصادية والخروج من مراحل التخلف •

٢ - التخطيط الجزئي :

التخطيط الجزئي يستهدف التحكم في جزء من نشاطات الدولة ، فهو لايمس الاسس الرئيسة التي يقوم عليها النظام الاقتصادي أو نظام الاعمال في الدولة • ولكنه يتعامل مع قطاع معين مثل القطاع الصناعي أو القطاع الزراعي ، كما قد يكون هذا التخطيط في نطاق ضيق داخل قطاع واحد من هذه القطاعات • ولاشك أن التخطيط الجزئي يعد أيسر من التخطيط الشامل الذي تتشعب جوانبه ، ولكنه من الصعب جدا أن نتصور انغزال التخطيط الجزئي عن التخطيط الشامل •

ويبين الاستاذ محمود الشافعي الاسباب التي تجعل التخطيط الجزئي غير ملائم لتحقيق أهداف التخطيط بصفة عامة فيقول :

« التخطيط الجزئي ... لا يشمل الاقتصاد كله بل يشمل قطاعا معينا أو انتاجا معينا أو الاستهلاك في سلعة أو عدة سلع ، وحيث أن القوى الاقتصادية جميعا متشابكة أشد التشابك فالاستهلاك مرتبط بالانتاج ، والانتاج كذلك مرتبط بالاستهلاك وكلاهما مرتبط بدخول الافراد ومستوياتهم ومدى ما يمكن ادخاره منها وما يمكن استثماره من هذه المدخرات ، ولا بد لانتاج سلعة معينة أو زيادة الانتاج فيها من حساب مدى توافر مستلزماتها ، وهكذا بتحليل بسيط يمكن تبين أن تصرف أي فرد له أثر على الاقتصاد القومي كله . ومن أجل ذلك فإن التخطيط الجزئي لا يمكن من تبين الصورة الكاملة ، وبمعنى آخر فانك اذا أردت أن تخطط تخطيطا جزئيا صحيحا فانك لا شك مندفع نحو التخطيط الشامل . فزيادة الانتاج الزراعي لا بد أن تدرس لها مستلزمات هذه الزيادة في الانتاج وتعمل في الخطة على أن تتيحها هي الاخرى أو تستوردها ولكي تستوردها لا بد أن يتوافر لك النقد ولا بد لذلك من صادرات لا بد من اقتاجها ... » (١) .

٣ - التخطيط الاقليمي :

كما هو واضح من التسمية فإن هذا التخطيط يختص بمنطقة جغرافية من مناطق الدولة ، وذلك بغرض تعميرها واناؤها أو رفع مستوى المعيشة فيها ، أو اعادة تخطيط احدي المدن كي تتفق مع مقتضيات المدنية الحديثة وروح العصر . وهذا النوع من التخطيط يعتبر أساسيا لانه يساهم بشكل فعال في تحقيق نوع من التوازن الاقتصادي في كافة أرجاء الدولة ، كما أن الاهتمام به على مستوى الريف يمكن أن يساهم في الحد من هجرة السكان باتجاه المدن الكبرى .

٤ - التخطيط طويل الاجل والتخطيط قصير الاجل :

يهدف التخطيط قصير الاجل أو المؤقت الى التغلب على أزمة من الازمات الاقتصادية مثل تلك التي تحدث نتيجة الدورة التجارية ، وهذا النوع من التخطيط

(١) انظر مقالة له في « التخطيط في المجتمع الاشتراكي » كتب قومية - الجمهورية العربية المتحدة - الدار القومية للطباعة والنشر ص ٤٣ وما بعدها .

مؤقت ويدوم لفترة قصيرة • وغالبا ما يتخذ هذا النوع من التخطيط صورة اقامة مشروعات عامة حتى تنتهي الازمة ، ومن أمثلة هذا النوع من التخطيط ما حدث في أمريكا عقب حدوث الكساد الكبير عام ١٩٢٩ •

أما التخطيط الطويل الاجل فانه يستغرق وقتا أطول من النوع السابق • ويعتقد بعض خبراء الاقتصاد أنه كلما طالت الفترة التي تغطيها الخطة كلما زادت الامكانيات الفنية للاقتصاد وكلما أمكن بالتالي تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية التي ترغب السلطة السياسية في تحقيقها • ولكن طول المدة المستقبلية التي تغطيها الخطة يساهم في زيادة العناصر التي لا يمكن أخذها في الحسبان بدقة تامة ، أي العناصر التي لا يمكن التنبؤ باتجاهاتها تنبؤا معقولا يجعل للخطة معنى عند التنفيذ العملي •

وهذا يستتبع ضرورة تحديد فترة زمنية تغطيها الخطة بالقدر الذي يسمح لامكانيات المجتمع بالتطور لتحقيق الاهداف التي تضعها السلطة السياسية ، شريطة أن لا تمتد لفترة طويلة جدا تحول دون امكان التعرف على الاتجاهات المستقبلية لبعض العوامل التي تحرم الخطة من جل فعاليتها عند التنفيذ العملي (١) •

(١) راجع : اقتصاديات التخطيط الاشتراكي ، للدكتور محمد دويدار طعمة

الفصل الثالث

التخطيط في الجمهورية العربية السورية

يعتبر التخطيط ضرورة ملحة لتصحيح مسار المجتمع والنظام الاجتماعي واجراء التعديلات عليه ومعالجته من الخلل الناجم من تطبيق العلاجات القصيرة الاجل ذات الانعكاسات السلبية ، وهو ضروري لمراقبة التحولات والتغيرات والتفاعلات في المجتمع وخاصة في المجتمعات ذات البنية المعقدة ومراقبة نموها والاشراف عليها .

وقد اعتمدت الدول الاشتراكية التخطيط كعنصر لا غنى عنه لتطبيق النظرية الاشتراكية في مجال التطور الاجتماعي والاقتصادي وتجسيدها ، في حين لجأت الدول الرأسمالية للتخطيط كطريقة لعلاج بعض مشكلاتها الخاصة والمعقدة . أما الدول النامية فقد أخذت به تحت تأثير كل من النظرية والحاجة الملحة معا نظرا لفوائده العملية وبعد مرورها بظروف أدت الى بعض التطور الاجتماعي لصالح الطبقات العاملة . وقد بدأ التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في سورية تطوره في عام ١٩٥٧ بإنشاء مؤسسة الانماء الاقتصادي والمجلس الاقتصادي الوزاري ، الا أنه أخذ أول مظاهر ادخاله على الحياة الاقتصادية للقطر بصورة رسمية في عام ١٩٦٠ حيث تم انشاء وزارة التخطيط لأول مرة .

وقد أقرت خطة عشرية للتنمية في عهد الوحدة المباركة بين سورية ومصر عام ١٩٥٨ ، وأعيد النظر في هذه الخطة عام ١٩٦٠ نظرا لعدم القدرة على تنفيذها، ووجد أنه من المناسب تحقيق مهمات التنمية ضمن خطتين خمسينتين ١٩٦٠ - ١٩٦٥ و ١٩٦٥ - ١٩٧٠ .

١ - الاسس الفنية للخطط السورية :

تتألف الخطط الخمسية السورية عادة من العناصر التالية :

١- مراسيم اعدادها وقانون او مرسوم اصدارها واعتمادها .

٢ - الاهداف العامة الاستراتيجية .

٣ - الاهداف الانتاجية المرحلية .

٤ - دراسة تحليلية لواقع سنة اساس الخطة وهي عادة السنة السابقة لبداية الخطة الخمسية مع بعض التعديلات المتعلقة بتذبذبات الاقتصاد الزراعي والقطاعات المرتبطة به .

٥ - اطار الخطة الخمسية ويشمل تطور أهم مناحي الاقتصاد السوري ولا سيما المتغيرات الاقتصادية الرئيسية كالدخل الوطني والاستثمار والاستهلاك العام والخاص والادخار العام والخاص بالإضافة الى قوة العمل والسكان والتجارة الخارجية والداخلية .

٦ - التوازن العام للخطة ، ويعني التوازن بين المصادر واستخدام المصادر الاقتصادية في القطر وما يتفرع عنها من توازنات فرعية أهمها تلك التوازنات القائمة بين الادخار والاستثمار ، بين الاستيراد والتصدير ، بين القوة العاملة والطلب عليها كما ونوعا وبين مصادر الاتفاق الحكومية واستخداماتها .

٧ - لائحة بمشاريع الخطة الخمسية مبنية قطاعيا وحسب المؤسسات المنفذة مع تحديد مواصفاتها بحيث تتضح أهدافها والغرض منها وما تتطلبه من استثمار وجهد انمائي وما سينجم عنها من فوائد اقتصادية واجتماعية ، وأخيرا البرنامج الزمني المتعلق بتنفيذها عبر السنوات .

٨ - السياسات المقترحة تنفيذها واتباعها من قبل السلطة المنفذة في مختلف المجالات الزراعية والصناعية والمنجمية والمالية والاسكانية والري والنقل والمواصلات والتجارية والتربوية والصحية والثقافية ومختلف أنواع الخدمات الاخرى بالإضافة الى السياسات المتعلقة بالمجالات الاقتصادية العامة كالسياسات المتعلقة بتطوير

وتنمية الدخل الوطني وتنشيط الاستثمار في الاصول الثابتة والادخارات وتنمية الاستهلاك العام والخاص بما يتلاءم مع المتطلبات التي تفرضها الخطة . وكذلك السياسات المتعلقة بتخطيط السكان والاسرة والقوى العاملة وتأهيلهم بالاضافة الى السياسات المالية والضرائبية العامة وتلك المتعلقة بالقروض والتسهيلات الائتمانية الخارجية .

٩ - دور القطاعين العام والخاص والتعاوني ويبين هذا الفصل الدور الموكل لكل من القطاعات الخاص والتعاوني والعام في الخطة على ضوء السياسة التي رسمتها القيادة السياسية العليا لحزب البعث العربي الاشتراكي والدولة والمجالات المتروكة لكل قطاع على حدة .

١٠ - يوضح هذا الفصل دور المواطن والمنظمات الشعبية من كل خطة سورية، وما يترتب عليهما في عملية تنفيذ الخطة ، ومن ثم ما يستفيدة كل مواطن نتيجة لتنفيذ هذه الخطة ، الا أن هذا الفصل لم يبين ذلك للأسف في أي خطة بشكل كمي وانما اكتفى بالكلمات العامة .

١١ - الميزانية الانمائية المقترحة وجدول الاستثمار للسنوات الخمس موزعة قطاعيا ومكانيا حسب طبيعة المنطقة والمؤسسات المنفذة^(١) .

ولقد أوضح المنهاج المرحلي لثورة الثامن من آذار عام ١٩٦٣ الاهداف الاقتصادية والاجتماعية لخطة التنمية في القطر العربي السوري ولجميع السياسات التي ترسمها الدولة في هذا المجال على النحو التالي :

١ - تحقيق زيادة مستمرة في الانتاج تضمن زيادة في الدخل القومي حداها الأدنى مضاعفته خلال عشر سنوات .

٢ - تحقيق التشغيل الكامل لليد العاملة والقضاء على جميع أنواع البطالة .

(١) راجع « منهاج الثقيف الحزبي » الجزء الثالث - دراسات اقتصادية - صادر عن مكتب الاعداد القطري لحزب البعث العربي الاشتراكي .

٣ - تحقيق اعلى درجات الاستقرار الممكنة في الاسعار واتخاذ الاجراءات اللازمة لذلك للمحافظة على القوة الشرائية للوحدة النقدية ومقاومة الميول التضخمية وجميع أنواع التغيرات الفجائية في الاسعار الناتجة عن العوامل الطبيعية وتغيرات الاسعار في الخارج .

٤ - تحقيق حد ادنى من المعيشة لجميع المواطنين يليق بكرامة الانسان ويوفر له ضروريات الحياة العصرية ويضمن له الصحة والثقافة والاطمئنان للمستقبل والتمتع بالراحة .

٥ - توفير الخدمات الضرورية لجمهور المواطنين وتنظيم توزيعها وسرعة ايصالها خاصة في مجالات الصحة والتعليم والضمان الاجتماعي .

كما أن المادة الاولى من القانون رقم ٢٣٢ لعام ١٩٦٠ الخاص بالتخطيط القومي تنص على أن « ينظم الاقتصاد القومي وفقا لخطة مرسومة تراعى فيها مبادئ العدالة الاجتماعية ، وتهدف الى تنمية الانتاج ورفع مستوى المعيشة » . وتقضي المادة الثانية منه بأن : « توضع خطة عامة طويلة الاجل للتنمية الاقتصادية والنهوض الاجتماعي تتضمن أهدافا رئيسة تبا لها الجهود القومية والخاصة .. » .

٢ - الهيئات المختصة بالتخطيط :

ان الهيئات الفنية المختصة بالتخطيط في القطر العربي السوري هي :

اولا - المجلس الاعلى للتخطيط : وهو الهيئة الفنية العليا المختصة باعداد الخطط الطويلة والمتوسطة الاجل والسنوية بهدف التنمية الاقتصادية والاجتماعية . ويختص المجلس المرتبط مباشرة برئيس مجلس الوزراء بالنواحي التالية :

- تحديد الاطر العامة للاهداف الاقتصادية والاجتماعية .
- مناقشة واقرار الارقام التوجيهية التي تعدها هيئة تخطيط الدولة من أجل اعداد الخطط الطويلة والمتوسطة الاجل والخطط السنوية لتنمية الاقتصاد القومي .

- مناقشة واقرار مشاريع الخطط ورفعها الى مجلس الوزراء للتصديق عليها .
- اتخاذ الاجراءات الضرورية لتأمين تنسيق مختلف أجزاء الخطة ، كما يعمل على تأمين التوازن في مجمل خطة الاقتصاد القومي ، وتأمين الاستخدام الامثل للقوى المنتجة .

● تتبع تنفيذ الخطط عن طريق التقارير المرفوعة اليه من هيئة تخطيط الدولة والمكتب المركزي للاحصاء ووزارة المالية ، واتخاذ الاجراءات الكفيلة بتأمين حسن تنفيذ الخطط وتحقيق أهدافها عن طريق توجيه الاجهزة المختصة وبصورة خاصة في نطاق الانتاج والمال والضرائب والاسعار والقروض والاجور وتوجيه القوى العاملة والعلاقات الاقتصادية والخارجية والتطور العلمي والتقني والاستهلاك العام والخاص .

- اصدار جميع القرارات في القضايا التي تقع ضمن مهامه المتعلقة بتحضير وتنفيذ الخطط ، وتكون هذه القرارات ملزمة لجميع الاجهزة الحكومية .
- اتخاذ مختلف التدابير التي تتضمن اشراك جماهير الشعب في مناقشة مشاريع الخطط والقرارات الهامة التي لها مساس بها وتنفيذها بمختلف الوسائل .

ويرأس مجلس التخطيط الاعلى رئيس مجلس الوزراء ، وأعضاؤه هم :
نواب رئيس مجلس الوزراء ورؤساء اللجان الاقتصادية والثقافية والخدمات ،
وزراء الزراعة ، الدفاع ، التعليم العالي ، المالية ، المواصلات ، الاقتصاد والتجارة الخارجية ، الصناعة ، النفط ، الكهرباء ، وزير الدولة لشؤون التخطيط ، رئيس المكتب التنفيذي للاتحاد العام لنقابات العمال ورئيس المكتب التنفيذي للاتحاد العام للفلاحين . ويشترك في المجلس كاعضاء لا يملكون حق التصويت حاكم مصرف سورية المركزي ومعاون وزير الدولة لشؤون التخطيط ، ويحق لرئيس مجلس الوزراء دعوة غير الاعضاء من الوزراء والمحافظين ورؤساء الاجهزة الحكومية الاقتصادية والخبراء والفنيين كلما دعت الحاجة لذلك لحضور جلسات المجلس دون حق التصويت .

ويساعد المجلس في النهوض بمهامه هيئة تخطيط الدولة والمكتب المركزي
للاحصاء التابعين لرئيس مجلس الوزراء^(١) .

ثانياً - هيئة تخطيط الدولة :

ترتبط هذه الهيئة مباشرة برئيس مجلس الوزراء ، وهي جهاز فني للمجلس
الاعلى للتخطيط تهدف الى تمكينه من ممارسة مهامه في تخطيط سياسة الدولة
والاشراف على تنفيذها في القطاعات الاقتصادية والاجتماعية .

وتعتبر الهيئة مسؤولة عن اعداد خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية في
القطر وتعباً لتنفيذها الموارد الاقتصادية والبشرية والفعاليات العامة والتعاونية
والمشتركة والخاصة ، معتمدة المبادئ الاشتراكية في التخطيط ومنجزات العلم
والتقنية على ضوء الظروف الموضوعية للقطر . وتمارس هيئة تخطيط الدولة
مهام متعددة اهمها ما يلي :

- دراسة وتحليل الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية والتعرف على امكانات
النمو في مختلف المجالات .
- اعداد اطرار الخطط الطويلة والمتوسطة والقصيرة الاجل الشاملة منها
والقطاعية والرامية الى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية .
- اعداد التعليمات والارقام التوجيهية المتعلقة بالخطط .
- الاشراف على عملية اعداد الخطط القطاعية والمكانية وخطط الوزارات
والهيئات المختلفة .
- اعداد سياسة الاستثمارات مع أخذ تطور التركيب الهيكلي للاقتصاد
القومي بعين الاعتبار .

(١) راجع املية الدكتور طارق الساطي حول « علم الادارة العامة » لطلاب السنة
الرابعة - اختصاص ادارة أعمال للعام الدراسي ١٩٧١ - ١٩٧٢ ، وكتاب
الدكتور كمال الغالي « الادارة العامة » للعام الدراسي ١٩٧٥-١٩٧٦ .

- تحديد النسب المطلوبة بين الاستهلاك والادخار ، وبين انتاج وسائل الانتاج وانتاج سلع الاستهلاك وذلك توصلا الى معدلات سريعة لتنمية الاقتصاد القومي .
- ادخال تخطيط الانتاج لمجموعات السلع الهامة في الاقتصاد القومي .
- ادخال تخطيط الاستهلاك بنوعيه الانتاجي والشخصي .
- تقييم وتحديد المشروعات التي يجب تنفيذها في كل مرحلة من مراحل خطة التنمية واقتراح توزيعها على القطاعات الاقتصادية المختلفة .
- اعداد دراسات غايتها الوصول الى عقلانية توزيع المشاريع داخل القطر .
- اعداد الدراسات وتقديم الاقتراحات المؤدية للتنسيق والتكامل الاقتصادي والاجتماعي في الوطن العربي .
- تحديد أسس العلاقات الاقتصادية الخارجية ، وخاصة في ميادين التعاون الاقتصادي والعلمي والفني بما يحقق الاهداف العامة للخطط .
- عقد اتفاقيات التعاون الاقتصادي والعلمي والفني مع الخارج بالتنسيق مع الوزارات المختصة لتأمين حاجة البلاد من التسهيلات الائتمانية والخبراء والمستشارين الفنيين ، وكذلك لايفاد العاملين في أجهزة الدولة للتدريب والاطلاع على أحدث الاساليب العلمية والفنية وتنسيق هذه المعونات بين مختلف الاجهزة الدولية الخارجية والاجهزة الداخلية .
- تنسيق خطط مختلف قطاعات الدولة واقامة التوازن بينها واعداد مشروع الخطة في صورته النهائية .
- تحديد البرامج السنوية للمشروعات الانمائية على ضوء الاطار العام للخطة بالتعاون مع الوزارات والمؤسسات المختصة .
- رفع مشاريع الارقام التوجيهية والاطارات والخطط الى المجلس الاعلى للتخطيط لدراستها واقرارها .

- توزيع مهام الخطة المقررة بعد اصدارها على الوزارات والمحافظات والمؤسسات المسؤولة عن تنفيذها .
- اعداد مجمل نظام التخطيط وتطويره واكماله وتحديد طرق اعداد الخطط لجميع مستويات الادارة ومختلف أنواع الخطط ، وتقديم المساعدة للوزارات والمؤسسات والمحافظات في الشؤون التخطيطية .
- اعداد الخطط الرامية الى الاستفادة القصوى من الطاقات البشرية المتاحة ولتطوير هذه الطاقات والخطط الرامية الى اعداد الكوادر الفنية لمختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية وبالتالي وضع الخطط التوجيهية للمؤسسات التعليمية بما ينسجم مع أهداف الخطة .
- القيام بتتبع تنفيذ الخطط مكتبياً وميدانياً ، وتقدير تقدم العمل وتقصي مصادر الصعوبات وتوضيح أسبابها ، واقتراح وسائل التغلب عليها ، والتثبت من مطابقة التنفيذ مع الاغراض التي تهدف اليها المشروعات واقتراح التعديلات اللازمة .
- الاشتراك مع وزارة المالية بوضع تقدير ايرادات القطاع العام الممكن تعبئتها لتمويل الخطة الاستثمارية .
- الاشتراك مع الجهات المختصة في تقدير الايرادات والنفقات من القطع الاجنبي .
- القيام بالاشتراك مع الجهات ذات العلاقة بالمشروعات الانمائية بوضع الخطة الاستثمارية للقطر التي تتضمن الاعتمادات المطلوبة للمشروعات الانمائية مع أهدافها في الدخل والانتاج والعمالة ، وتقديم الهيئة نسخة من هذه الخطة الى وزارة المالية التي تقوم بتضمين الاعتمادات المطلوبة فيها للمشروعات في الموازنة الموحدة للقطر .

٣ - الخطط الانمائية ومنجزاتها :

تم تنفيذ أربعة خطط خمسية في القطر ، كل منها تتألف من خمسة خطط

سنوية تتضمن ميزانية انمائية سنوية ولائحة بأهم المشاريع الانمائية وذلك في الفترة المنصرمة من عام ١٩٦٠ حتى نهاية ١٩٨٠ وقد بوشر في تنفيذ الخطة الخمسية الخامسة اعتبارا من عام ١٩٨١ •

- الخطة الخمسية الاولى : كانت الخطة الخمسية الاولى فترة دراسة وحضانة للمشاريع الانمائية الرئيسة كسد الفرات واستثمار البترول والفوسفات وتطوير الانتاج الصناعي وتوسيعه وتكثيف الانتاج الزراعي ، كما كانت فترة لاعادة انسجام السياسة الاقتصادية مع متطلبات التنمية والتطوير والتحويل الاشتراكي ، وعلى هذا يمكن وصف هذه المرحلة ١٩٦٠ - ١٩٦٥ بأنها مرحلة الانطلاق نحو التنمية الحقيقية •

- الخطة الخمسية الثانية : « ١٩٦٦ - ١٩٧٠ » رغم كل الثغرات كانت محاولات التخطيط الحكومي تمثل خطوة كبيرة نحو تحولات اجتماعية واقتصادية جوهرية مقبلة ، وقد رافق اعداد هذه الخطة ظروف سياسية واقتصادية واجتماعية جديدة بعد التأميم والاصلاح الزراعي ودعم الحركة التعاونية ، والتحكم بالتجارة الخارجية ، وتوفير الشروط الملائمة للبدء بالتخطيط الشامل ، ودعم مواقع القطاع العام •• كما تجمعت خبرات وكوادر لاعداد الخطة ، وقد انعكس كل ذلك في بعض منطلقات الخطة وأهدافها ، اذ تضمنت زيادة الاستثمارات في ميدان الصناعة والمرافق العامة ، وتحقيق تنمية ذاتية ومستمرة • فتقرر أن تغطي الموارد الداخلية ٤٧٪ من جميع النفقات الواردة في الخطة • وقد كان من أهداف الخطة توجيه المجتمع العربي السوري توجيهها علميا نحو مجتمع متطور يستند الى تشجيع وتطوير العمل والانتاج الاشتراكيين ، وزيادة صافي الناتج المحلي بسعر السوق بمعدل وسطي قدره (٧١٪) سنويا والنهوض بالريف • الخ • وقد رصد مبلغ ٤٩٠٠ مليون ليرة سورية لتنفيذ أهداف الخطة ، خصص معظمها على مشاريع البنية الاساسية الطويلة الاجل • صرف منها حوالي ٦٤٪ فقط ، ومع أن الاتفاق لا يقرر نجاح أو فشل الخطة ، لكننا نستطيع القول أن الخطة لم ترق الى مرحلة التخطيط الشامل ، وتحقيق أهدافها الطموحة • وذلك لا يشكل انتقاصا لها ، فالتجربة

التخطيطية كانت في مراحلها الاولى كما تعرض القطر الى عدوان اسرائيلي استهدف احتلال الارض ومنع التقدم .

— الخطة الخمسية الثالثة : « ١٩٧١ — ١٩٧٥ » بدأت الخطة الخمسية الثالثة في عام ١٩٧١ وسط توجهات جديدة في أساليب العمل على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي بعد قيام الحركة التصحيحية . وقد ضاعفت الخطة برنامجها الاستثماري بالمقارنة مع الخطة التي سبقتها حيث رصد مبلغ ثمانية مليارات ليرة سورية لتنفيذ أهداف الخطة ، كان نصيب القطاع العام منها ٨١٪ وترك حوالى ١٩٪ للقطاع التعاوني والحرفي والخاص . وقد تركزت معظم المخصصات الاستثمارية على مشاريع البنية الاساسية (٦٢٫٥٪) وغالبيتها لاستكمال المشاريع المنقولة من الخطة السابقة ، وخصص لقطاع الصناعة ١٦٫٥٪ وللزراعة ٧٫٣٪ والخدمات والتجارة والانشطة المتبقية ١٤٪ من الاستثمارات .

وتيجة حرب تشرين التحريرية عام ١٩٧٣ ، وضرورة اعادة بناء ما دمرته الحرب ، ونظرا لارتفاع تكاليف اقامة المشاريع الجديدة جرى تعديل على استثمارات الخطة ، فزيدت الى (١٣) مليار ليرة أنفق منها حوالى ٧٠٪ على ما نفذ من المشاريع . وحددت الخطة مصادر تمويل البرنامج الاستثماري للقطاع العام من تقديرات لفوائض المؤسسات الاقتصادية الانتاجية ومن فائض موازنات البلديات ومن التسهيلات المصرفية ، وأخيرا القروض الخارجية والتي قدرت في مرحلة اعداد الخطة بحوالى مليار ليرة سورية .

كما بوشر في الخطة هذه بوضع بدايات لاعداد خطط الانتاج لاسيما في مؤسسات القطاع العام ، وذلك الى جانب البرنامج الاستثماري .

وقد هدفت الخطة الثالثة ، على غرار الثانية ، الى تحسين بنية الاقتصاد عن طريق اقامة اقتصاد زراعي — صناعي متطور ، وتحقيق معدل نمو وسطي في الناتج المحلي الاجمالي قدره ١٢٪ سنويا والعمل على الاستثمار الكامل للثروات الطبيعية والزراعية والمعدنية والمحافظة عليها وتنميتها وتوفير جميع موارد الطاقة ، والعمل على تطوير الريف والتوافق بين الانتاج والاستهلاك .

وخلال فترة هذه الخطة أنجزت الاعمال الرئيسية في سد الفرات واستمر العمل باستصلاح أراضي ومشروع حوض الفرات حيث وضع في الاستثمار حتى عام ١٩٧٩ مساحة «١٩٦٠٠» هكتار ، وتم انشاء مشروع صوامع الحبوب ومراكز البذار ، ومعامل العلف ، وتم كذلك تشغيل العديد من المعامل ، والمباشرة بانشاء منشآت ومعامل جديدة .

- الخطة الخمسية الرابعة : (١٩٧٦ - ١٩٨٠) وضعت الخطة الخمسية الرابعة جملة من الاهداف منها :

١ - التشغيل الكامل للقوى العاملة في القطر وزج كل القدرات البشرية في معركة الانتاج وزيادته والقضاء على البطالة بجميع أشكالها . ولقد بلغ حجم القوى العاملة (١٨٢٩) ألف عامل في القطر العربي السوري عام ١٩٧٥ سنة أساس الخطة ، وارتفع الى حوالي (٢٢٠٠) ألف عامل في نهايتها .

٢ - تنمية الانتاج السلمي لرفع مساهمته في الناتج المحلي الاجمالي . ويتكون هذا الانتاج كحصيلة للجهود البشرية والمادية في مختلف القطاعات الاقتصادية . وقد استهدفت الخطة زيادة الانتاج بنسبة ١٢٧٪ سنويا ، أي رفع قيمة الانتاج من (٢٧١٦٣) مليون في سنة الاساس الى (٤٩٣٨٢) مليون ليرة عام ١٩٨٠ وبالاسعار الثابتة . واستهدفت تنفيذ التركيب الهيكلي لمكونات الانتاج لصالح قطاعات الانتاج المادي ، والتي استهدفت الخطة رفع مساهمتها في مجموع الانتاج من ٥٤٢٪ عام ١٩٧٥ الى ٥٦٦٪ عام ١٩٨٠ .

ان الزيادة المستهدفة في الانتاج بصورة عامة وكذلك التغييرات الهيكلية فيه ستؤدي الى الزيادات والتغييرات الهيكلية في الناتج المحلي الاجمالي ، خاصة وأن هذا الناتج اعتبر المتغير الاساسي لقياس تطور التنمية خلال الخطة ، وتم ربط بقية المتغيرات الاقتصادية وحددت الزيادة على هذا الاساس .

٣ - تنمية وتطوير مجموع الاستهلاك على اعتبار أن الاستهلاك أحد الفعاليات الاقتصادية ويمثل أحد الجوانب الهامة لاستخدامات الانتاج الى جانب التراكم وذلك لان الانتاج ليس غاية بحد ذاته وانما هو وسيلة لتأمين حاجة

الدولة والمواطنين من مختلف السلع والخدمات ، وذلك في إطار هدف رفع المستوى
الحضاري للمواطن وتحقيق الاكتفاء الذاتي وتغطية الحاجات الناتجة عن زيادة
عدد السكان السنوي .

وقد استهدفت الخطة لتحقيق ذلك أن يتطور مجموع الاستهلاك من (٨٤٠٠) مليون
ليرة حصة الاستهلاك عام ١٩٧٥ الى (٢٥٧٧٥) مليون ليرة عام ١٩٨٠ بالاسعار
الثابتة لعام ١٩٧٥ .

٤ - تنمية وتطوير الادخار للانفاق على الاستهلاك العام والخاص وازيادة
تراكم الاصول الثابتة المنتجة بمعدل سنوي قدره (١١.٨٪) سنويا . وقد قسدر
مجموع الاستثمارات لتكوين الاصول الاتاجية الثابتة اللازمة لتحقيق معدلات
النمو المستهدفة بـ (٣٩٧٨٥) مليون ليرة سورية بحيث يصل في عام ١٩٨٠ الى
(٩٨١٠) مليون .

٥ - توسيع تبادل السلع والخدمات مع العالم الخارجي لتصرف الفائض
غير المتوفر عن طريق الاستيراد .

ان زيادة الانتاج وتنويعه يساعد في تغيير البنية الهيكلية للصادرات بالاتجاه
المرغوب بحيث تزداد الصادرات من المواد المصنعة بالدرجة الاولى ونصف المصنعة
بالدرجة الثانية وذلك على حساب الصادرات من المواد الخام بما يساهم في ردم
الفجوة بين الاستيراد والتصدير .

٦ - كبح جماح التضخم وخاصة المصطنع منه والمتسبب عن عوامل السوق
الاحتكارية وعدم تجاوز نسبته خلال فترة الخطة ٣٠٪ عن مستوى سنة الاساس .

٧ - تحقيق التوزيع الجغرافي الامثل للمشروعات بين مختلف مناطق القطر
بحيث تؤمن فرص العمل الملائمة للقوى العاملة الريفية وتحسين ظروف معيشة
الريف .

وقد سجل حجم الاستثمارات الملحوظة في الخطة قفزة نوعية واسعة حيث
ازداد ليوازي ثلاثة اضعاف حجم الاستثمارات الملحوظة في الخط الخمسية

الثلاث السابقة لها ١٩٦٠ - ١٩٧٥ والتي بلغت /٥٤١٦٢/ مليون ليرة سورية ، وقد خصص لاستثمارات القطاع العام نحو (٤٥) مليار ليرة سورية والقطاع الخاص (٩) مليارات ليرة سورية •

وراعت الخطة في برنامجها الاستثماري طموحات وتصورات مختلف التنظيمات الشعبية في القطر العربي السوري • والتي تجسدت في خطط الادارة المحلية في المحافظات • كما يلاحظ أن الاهمية الكبرى قد أعطيت للقطاعات الانتاجية ، وقد بلغت مخصصاتها نحو ٦٤٪ من مجموع استثمارات القطاع العام ، وذلك لما للآثر المباشر لهذه القطاعات على الانتاج القومي والدخل القومي والفردى •

- الخطة الخمسية الخامسة : (١٩٨١ - ١٩٨٦) : لقد أدركت سورية العربية كغيرها من البلاد السائرة في طريق النمو ، بأن معالجة قضاياها الاقتصادية وتحقيق تنميتها لا يمكن أن تتم بدون تخطيط ، فبدون حصر الامكانيات المتوفرة والممكن توفرها وبدون تعبئة هذه الامكانيات وتوجيهها الوجهة التي تحقق النمو المتوازن وتؤكد الوصول الى معدلات التنمية الاقتصادية ، وضمان العدالة والمساواة في توزيع الدخل فانه لا يمكن أن يتم أي تطوير وتنمية ، ولهذا فقد أصبح التخطيط معقد الآمال لتحقيق تنمية اقتصادية معقولة في البلدان التي فاتها ركب هذه النهضة ، والحيلولة دون حدوث الازمات الاقتصادية الدورية التي تحدث في البلدان الرأسمالية •

ونتيجة ما تقدم فالتخطيط في سورية يستمر بمواجهة معالجة قضاياها الاقتصادية ، فمن زاوية أولى يواجه جميع وحصر الموارد البشرية والمادية المتاحة ، وتوزيعها على القطاعات الاقتصادية المختلفة بغية تحقيق الكفاية الاقتصادية التي تتجلى في الوصول الى أكبر انتاج ممكن ، ومن زاوية ثانية تحقيق العدالة الاقتصادية في توزيع الانتاج القومي ، هذا بالإضافة لتحقيق الاستخدام الكامل والامثل للموارد البشرية والمادية واستقرار مستوى الاسعار •

وقد رسمت مقررات المؤتمر القطري السابع لحزب البعث العربي الاشتراكي

وخطاب السيد رئيس الجمهورية في المؤتمر التوجيهات العامة للخطة الخمسية الخامسة والتي نورد بعضها فيما يلي :

١ - التأكيد على أن التنمية أداة لتحقيق هدف رفاه الإنسان ورفع مستواه المادي والاجتماعي والثقافي ، وأن الاسراع في تحقيق مثل هذا الهدف يتلازم مع الاسراع في انجاز خطوات التحويل الاشتراكي وبناء الاشتراكية .

٢ - التأكيد على أن المهمات الاقتصادية والادارية والمحاسبة المطلوبة في المرحلة القادمة لا يمكن الوصول اليها بالحلول الجزئية بل انها تحتاج الى تطبيق مفهوم التخطيط الشامل .

٣ - مراعاة مبدأ التكامل الاقتصادي العربي في التخطيط الاقليمي للاقتصاد الوطني واعطاء الاولوية في الخطط لاستكمال بناء القاعدة المادية للاشتراكية في القطر .

٤ - تأمين العدالة في توزيع الدخل القومي بما يحقق حياة أفضل للجماهير الكادحة .

٥ - تعميق وتوسيع دور القطاع العام في قيادة الاقتصاد الوطني .

٦ - الاستفادة من القطاع الخاص المنتج الصناعي والزراعي وتشجيعه بما يساند القطاع العام ويساهم معه في تحقيق برامج التنمية .

٧ - تشجيع القطاع المشترك وایجاد الصیغ والاساليب الكفيلة بزيادة حجم الاموال الخاصة المستثمرة في القطاعات المختلفة .

٨ - تكوين الاولويات في الخطة الخمسية الخامسة على النحو التالي :

أ - التشغيل الامثل للمشاريع الاقتصادية القائمة ، والعمل الجاد لوضع المشاريع التي هي قيد الانجاز أو التي سيخطط لاقامتها في الاستثمار المنتج في أسرع وقت .

ب - تحقيق تنمية واسعة وسريعة في القطاع الزراعي بشقيه النباتي والحيواني،

واعتبار تطوير الريف وتنميته المهمة الاولى من مهام الخطط الاقتصادية والاجتماعية^(١) .

والحقيقة أن التنمية الادارية تحتل أهمية بالغة في عالمنا المعاصر نظرا لانها الطريقة المثلى لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية . وفي نطاق التأكيد على الأهمية التي تحتلها التنمية الادارية في هذا الشأن فاننا نكتفي بترديد قول أحد الخبراء في هذا المجال وهو الدكتور « ستيفان رويوك »^(٢) حيث يقول :

« اذا كان هناك عامل واحد أساسي لاطلاق قوى النمو الاقتصادي في المجتمعات المتخلفة في العالم فان هذا العامل هو .. الإدارة » ويتابع رويوك قائلا : « بان تصدير رأس المال في حد ذاته لن يكفي لاشباع حاجات تلك الدول فبعضها يحتاج الى رأس المال فعلا ولكن البعض الآخر لا يحتاج الى أموال من الخارج وخاصة تلك الدول المنتجة للبتروول . ان ما تحتاجه هذه الدول بصورة أساسية هو المهارات والخبرات البشرية وطرق إدارة الأعمال الحديثة .. وان ما تحتاجه تلك الدول هو الإدارة ذات الكفاءة العالية » .

ونعتقد بأن الحاجة أصبحت ملحة لوضع خطة للتنمية الادارية في القطر العربي السوري . وربطها بالخطط الاقتصادية والاجتماعية ، لما للتنمية الادارية من أثر كبير في نجاح هذه الخطط . فلا يعقل تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية دون وجود إدارة متقدمة ذات كفاءة عالية . وهذا لا يمكن تصوره بدون سياسة تدريبية محكمة . وتجدر الإشارة الى أن التنمية الادارية تؤدي الى استخدام الامكانيات المتوفرة أفضل استخدام ، وفي هذا المقام يقول مكنمارا^(٣) « ان كلا القوتين الأعظم تملك من الوسائل ما يكفي لتدمير الأخرى . والفلبة لمن يملك الإدارة الصالحة التي تتيح الاستخدام الأمثل لهذه الوسائل في الوقت المناسب » . وبهذا يظهر لنا وبصورة واضحة مدى ارتباط مستقبل الشعوب بمقدرتها على تطوير الإدارة فيها .

(١) راجع كتاب « سورية اليوم » الصادر عن وزارة الاعلام - مطبوعات مؤسسة الوحدة . والخطط الخمسية الثالثة والرابعة - المجموعة الاحصائية ١٩٧٨ - ١٩٧٩ - ١٩٨٠ .

(٢) الدكتور علي السلمي « إدارة الافراد لدفع الكفاءة الانتاجية » ص ٣٤٠ .

(٣) المستقبل العربي العدد ٤ لعام ١٩٧٨ - مقالة للاستاذ كمال نور الله .

الباب الثاني

التنظيم الإداري

« L'Organisation administrative »

١ - أهمية التنظيم :

تحظى دراسة التنظيم منذ أوائل هذا القرن باهتمام كبير ومتزايد من الباحثين والمهتمين بقضايا الإدارة «Management» ، وذلك لما للتنظيم من آثار اقتصادية واجتماعية وحضارية ، تنعكس على مصادر وطرق خلق وإشباع الحاجات الانسانية ، فهو موضع اهتمام علماء الاقتصاد ، بسبب تزايد الحاجات وندرة الموارد المتاحة لإشباعها . وهو موضع اهتمام علماء الاجتماع ، لما له من تأثير على تجسيع وتماسك الجهود الجماعية . وهو موضع اهتمام علماء النفس ، بسبب الآثار التي يحدثها التفاعل بين الأفراد والاختلافات التي يظهرها سلوكهم . وهو موضع اهتمام علماء الهندسة الصناعية ، لانه الاداة التي يستخدمونها للاستفادة من التخصص المادي للعمل .

وتبدو أهمية التنظيم بشكل جلي وواضح في نطاق الإدارة المعاصرة ، «Modern Managment» ، فقد وجد فيه علماء الإدارة الاداة التي يستطيعون بها مواجهة التوسع في تطبيق التخصص في الاعمال ، ذلك التخصص الذي أصبح السمة المميزة للمنظمات المتراكبة ، والعملية التي تتحقق من خلالها الصلات الدقيقة بين العاملين في الإدارة ، وتتكامل بها الجهود الانسانية المستخدمة ، تلك الجهود المتفاوتة المستوى والمختلفة الدوافع ، والاطار الذي يستخدمونه لتحقيق تفاعل

العلاقات «Relations» ، ذلك التفاعل الضروري لخلق وتنمية التعاون الجماعي لبلوغ الغايات المحددة •

ويمكننا استنتاج الاهمية القصوى للتنظيم من مواقف عدد من الباحثين في هذا الميدان • فيقول « ديمر » «Diemer» « من بين مصادر تحقيق الوفورات الاقتصادية ، لا يوجد مصدر للوفورات أعظم من استخدام التنظيم الفعال ، لانه الوسيلة القادرة على استغلال الطاقات الانسانية^(١) » • أما « فوليت » «Follett» فتقول « لا يمكننا أن نتنبأ الآن بمدى التغيرات التي يمكن أن يحدثها التغير في التنظيم الداخلي على السياسات الادارية للمنظمات »^(٢) •

ويقول بريسكو «Brisco» « إن أهم الدعائم التي تقوم عليها منظمات الاعمال هي رأس المال والتنظيم ، ولكن التنظيم هو الدعامة الاعظم أهمية في كل الاحوال »^(٣) • ويبرز « كارينجي » «Carnegie» أهمية التنظيم فيقول « خذ منا كل منشأتنا الصناعية ، وكل منشأتنا التجارية ، وكل طرق مواصلاتنا ، وكل أموالنا ، واترك لنا التنظيم وخلال سنوات أربع سوف نكون قادرين على استعادته جميعا » •

والحقيقة أن العلماء الذين عالجوا مواضيع علم الادارة واستنباط مبادئ وقوانينه يقصرون دراستهم على الدولة والاجهزة الحكومية ، أي أنهم يقصرون بحوثهم ودراساتهم على المبادئ والقوانين التي تطبق في الاجهزة الحكومية دون غيرها •

(١) Hugo Diemer, Factory Organisation and Administration, New york, Mc Graw Hill Book Co, inc. 1921, P.23.

(٢) M. P. Follett, Business as an integrative unity, in Henry metcalf (ed) Scientific foundations of Business administration, Baltimore, The william and wilkins Co, 1926, P. 165.

(٣) Morris Brisco, Economics of Business. New york The macmillan Publishing Company. 1920. P. 76.

وقد يفهم من هذا أن علم الادارة «Science administrative» هو علم خاص بتنظيم الدولة وأنه على هذا الاساس يختلف (له ذاتية متميزة) عن علم التنظيم .

ولكن الواقع أن العلماء الذين أقدموا على دراسة علم الادارة يعترفون صراحة بأهمية مبادئ علم التنظيم بالنسبة للجهاز الاداري في الدولة ، كما يعترفون بأن علم الادارة ليس علما مستقلا عن علم التنظيم ، وأن علم التنظيم جزء ، بل جزء هام من علم الادارة تطبق مبادئه وقوانينه في تنظيم الدولة .

وفي هذا يقول «Roland Drago» في محاضراته بعلم الادارة :

« ان الادارة العامة في كل الدول هي بدون شك أهم المشروعات ، ومن الطبيعي أن تطبق بشأنها أساليب البحث والقوانين والحلول العملية التي توصلت اليها علوم التنظيم »^(١) .

ويقول كذلك ان علوم التنظيم «Les sciences de l'organisation» تكون اليوم جزءا هاما من علم الادارة

(une Partie Considerable de la science administrative)

ومما لا شك فيه أن علم التنظيم نشأ في محيط الصناعات الخاصة لكنه كان منذ نشأته صالحا للتطبيق بالنسبة للدولة والاجهزة الحكومية بوجه عام . ولهذا السبب تقدمت بحوثه ودراساته منذ انشائه في خطوات سريعة وامتد نطاق تطبيقه الى الدولة .

ونحن نعتقد بان علم التنظيم يجب ان لا يقتصر مداه على الاجهزة المكلفة بالوظيفة الادارية بمعناها الضيق أي على الوظيفة التي تباشرها السلطات الادارية في الدولة ،

(١) «Danstous les états l'Administration Publique est évidemment l'entreprise la plus importante et il est normal qu'on lui applique les méthodes de recherche. les lois et les solutions Pratiques apportées par les sciences de l'organisation».

بل يجب أن يمتد تطبيقه ليشمل أيضا السلطة التي تحدد الاهداف وترسم السياسة العامة للدولة وهي الحكومة .

٢ - مفهوم التنظيم الاداري :

الحقيقة أن النشاط البشري الجماعي الهادف لا يمكن له تحقيق مبتغاه بدون التنظيم نظرا لان اغفال هذا العنصر الرئيس يؤدي الى تبثر الجهود وتعارضها . ولما كانت الادارة العامة تهدف الى تنظيم وادارة الطاقات البشرية والمادية بغية تحقيق وتنفيذ السياسة العامة للدولة ، فان عملية التنظيم لا تبغي فقط الوصول الى الاهداف المطلوبة بل الى الاستفادة الكاملة من الطاقات البشرية والمادية المتاحة للادارة .

والتنظيم ليس عملية سهلة ، نظرا لكثرة المسائل التي يتناولها والاشكالات التي يجب أن يتخذ موقفا منها . الا أنه يمكن من باب التبسيط والتوضيح ، أن نميز في داخل عملية التنظيم بين خطوتين رئيسيتين تتضمنهما هذه العملية أيا كان المستوى الذي يتم فيه التنظيم وأيا كانت ضخامة الادارة التي تخضع له .

— تتمثل الخطوة الاولى في استعراض مختلف الاعمال المراد القيام بها وتحليل كل منها الى عناصره الاولى ومعرفة دوره وأهميته في تحقيق الاهداف المطلوبة ، وذلك بقصد استبعاد غير اللازم من الاعمال والاجراءات .

— ثم تأتي الخطوة الثانية من خطوات عملية التنظيم وتتلخص في تقسيم هذه الاعمال على من يتولون القيام بها وتحديد المسؤوليات عن هذه الواجبات ومنح السلطة اللازمة للقيام بها ، وتحديد نوع وطبيعة العلاقات بين مختلف المستويات والمناصب الادارية . فتحديد المسؤولية والسلطة ونوع وطبيعة العلاقات بين المناصب المختلفة هو ما يسمى بالتنظيم .

والغرض الاساسي من التنظيم هو صهر المجهودات الجماعية الهائلة في قالب واحد ، للوصول الى الهدف أو الاهداف المشتركة ، دون احتكاك أو تضارب . وعلى هذا فالاختيار الوحيد لفاعلية أي تنظيم ، هو الوصول الى تحقيق الاهداف

والسياسات المرسومة بكفاءة عالية وبأقل تكلفة ممكنة ، دون وجود احتكاك أو تضارب بين أفراد الجهاز الاداري للدولة^(١) .

وبالرغم من أن التنظيم الاداري يدخل أصلا في اختصاص الرئيس الاداري الاعلى الا أن كل اداري في الجهاز الاداري للدولة - مهما كان مستواه الاداري - يساهم في عملية التنظيم . ويمكن تشبيه الهيكل الاداري للدولة كالآلة الكبيرة كل اداري مسؤول عن وضع جزء في الجهاز الكبير ، وان كانت سلطة اقرار التنظيم في يد الرئيس الاداري الاعلى أو السلطة التشريعية .

وتجدر الاشارة الى أن عملية التنظيم لا تقتصر على مرحلة انشاء الادارة فقط ، بل هي عملية مستمرة يرجع اليها كلما دعت الحاجة . فاذا أثبتت الوقائع في أي وقت أن تنظيما ما لم يعد يحقق أهدافه على النحو المطلوب - لوجود أخطاء معينة كان يجب تلافيها عند اعداده أو نتيجة لتغير الظروف بعد وضع التنظيم - وجب إعادة عملية التنظيم من جديد لادراك الاهداف التي عجز التنظيم الاول عن ادراكها .

ومن أمثلة الاخطاء التي تحدث في التصميم الهيكلي منح سلطات تنفيذية لبعض الوحدات الادارية بدلا من منحها سلطات استشارية كاعطاء احدى لجان الابحاث سلطة تنفيذية ، أو عدم انشاء وحدات ادارية لأعمال الحسابات أو المخازن . وإذا زاد العمل أو تغيرت طبيعته أو نوعه أو طريقة أدائه فان الامر يتطلب إعادة التنظيم لمقابلة هذا التغير .

ويذهب الاستاذ محمد فؤاد مهنا الى القول بأن « مبادئ وقوانين علم التنظيم تعتبر أساسا صالحا يمكن الاعتماد عليه في تحقيق الاصلاح الاداري في الدول العربية لا بالنسبة لاجهزة الادارة التنفيذية فقط ، وانما بالنسبة للحكومة أيضا على أساس أن الحكومة هي في الحقيقة سلطة قيادة بالنسبة للسلطة الادارية لانها هي المختصة برسم السياسة وتحديد البرامج التي يعهد للسلطة الادارية

(١) انظر مرجع سابق الذكر للدكتور سيد محمود الهواري .

بتنفيذها ولأنها هي المختصة كذلك بمراقبة ومتابعة تنفيذ السياسة العامة بواسطة السلطة الادارية ، ذلك أن الاقتصار على اصلاح أجهزة الادارة التنفيذية في الدولة دون اصلاح أجهزة الحكومة يعتبر اصلاحا مبتورا لا يحقق الاهداف التي ينشدها المطالبون بالاصلاح»^(١) .

٣ - تعريف التنظيم الاداري :

لقد عرفنا علم الادارة العامة فيما سلف بأنه « العلم الذي يهدف الى تنظيم وادارة الطاقات البشرية والمادية بغية تحقيق وتنفيذ السياسة العامة للدولة » .
وترتبا على ذلك فان التنظيم هو أول ما يطرقه الباحثون في مجال الادارة العامة ، باعتبار أن الادارة ليست الا تنظيم وتنسيق الجهود المشتركة في سبيل تحقيق غاية مرسومة . ونتيجة ما تقدم يمكننا تعريف التنظيم الاداري بأنه :

« تنسيق للجهود البشرية في مؤسسة عامة بقصد تحقيق الاهداف والسياسات المرسومة بكفاءة عالية وباقل تكلفة ممكنة » ، او أنه عمل اجتماعي مستمر يتم عن وعي وادراك لتنسيق اوجه النشاط البشري في مجال معين من اجل تحقيق هدف متفق عليه » . وبناء عليه فالتنظيم ليس غاية في حد ذاته بل هو احدى عمليات الادارة التي تستهدف انجاز الاهداف المراد تحقيقها .

ويجب التنويه الى أن اصطلاح التنظيم «Organisation» يمكن أن يستعمل للدلالة على نظام قائم «existing arrangement» وبهذا المعنى يتحدث الفقهاء عن النظام المطبق في ولاية أو حكومة من الحكومات مثلا ، وقد يستعمل نفس الاصطلاح

(١) انظر مقالة للدكتور محمد فؤاد مهنا بعنوان « علم التنظيم وعلوم الادارة » منشورات مطبعة جامعة الاسكندرية عام ١٩٧٠ . وانظر في تأييد الرأي القائل بوجوب الاستعانة بمبادئ وقوانين علم التنظيم في اصلاح الحكومة ايضا :

Dubois Richard : l'organisation technique de l'état -932.

Pasdermajian : le gouvernement des grandes organisations.

للدلالة على عملية «Process» إعادة انشاء وترتيب العلاقات بين أقسام وادارات
وزارة قائمة فعلا .

والحقيقة أن التنظيم ، وفقا للتعريف آنف الذكر يعتبر عملية متجددة
ومستمرة مثله في ذلك مثل باقي مكونات العملية الادارية . وهو يعتبر من العمليات
الفنية الدقيقة التي يجب أن يشارك فيها خبراء متخصصون حتى تتحقق الفوائد
المرجوة منه ، كالاستفادة من مزايا التخصص ، وتسهيل وظيفتي التنسيق والرقابة ،
واستيعاب الاهداف والخطط والبرامج واذاعتها في كافة أجزاء المؤسسة مما يعطي
العاملين شعورا بالمشاركة والتعاون ، رينمي فيهم الرغبة في العمل وتحمل
المسؤولية ، هذا فضلا عن تمكين الجهاز الاداري من الافادة بالقوى البشرية
والمالية المتوافرة .

ونعتقد أن معالجة عملية التنظيم في الادارة يقتضي منا مواجهة المسائل
التالية :

الفصل الاول : عناصر التنظيم

الفصل الثاني : مبادئ التنظيم

الفصل الثالث : تنظيم الادارة العامة السورية

UNIVERSITY
OF
ALEPPO * * *

الفصل الأول

عناصر التنظيم

يشكل الهيكل التنظيمي للأجهزة الإدارية إحدى الدعائم الرئيسة التي يستند إليها عمل الإدارة العامة ، وبقدر الدقة في تصميم الهياكل الإدارية ، واعداد الخرائط التنظيمية تكون قدرة الجهاز الإداري على تحقيق مسؤولياته بالكفاية المتوقعة منه . وهذا ما يؤيده الأمريكي ليكرت «Likert» في مؤلفه « نماذج جديدة للإدارة » بقوله :

« ان المهارات التنظيمية والخبرات الفنية والتقنيكية ، وكذلك القدرة على التخطيط والتنظيم والتدريب لهي من الأمور ذات الصلة الإيجابية بفعالية أسلوب الأداء وكفائته داخل التنظيمات الإدارية » (١) .

والحقيقة أنه رغم خطورة العوامل التنظيمية وأهميتها على أسلوب العمل داخل الأجهزة الإدارية ، إلا أن هذه العوامل يجب ألا تحلل أو تقيّم أو تبحث في فراغ ، وإنما في إطار التفاعلات الإنسانية والسيكلوجية الدائرة داخل هذه الأجهزة . وقد أشار ليكرت «Likert» الى هذه النقطة بقوله : « ان حيوية الجوانب التنظيمية يجب ألا تنسina أهمية العوامل الإنسانية التي تلعب هي الأخرى دورها في نجاح التنظيم أو فشله » (٢) .

(١) راجع Rensis likert «News Patterns of Management».

Mc Graw ttill Book Company, Inc New york 1961, P. 11.

(٢) انظر « دراسات في الإدارة العامة » دار المعارف بمصر ١٩٦٧ للدكتور اسماعيل صبري مقلد .

ويساهم في عملية اقامة التنظيم للاجهزة الادارية المتغيرة مجموعة من العناصر التي بدونها يهتز البناء ، وأي خلل فيها يؤثر في قدرة هذا التنظيم على تحقيق اهدافه . وهذه العناصر تتجلى في النواحي التالية :

ولا - تحديد الوظائف

الحقيقة أن تجميع الاعمال الحكومية الهائلة والمتشعبة في وحدات ادارية (وزارات ، مديريات ، مصالح ، شعب ، دوائر ، أقسام ... الخ) ليس بالامر ليسير .. ذلك أن تجميع الاعمال المتجانسة في وظيفة معينة - يقتضي من شاغلها لقيام بواجبات محددة وتحمل مسؤوليات معينة - يجب أن لا يتم بناء على نزعات اعتباطية أو رغبات عاطفية أو اتجاهات سياسية بحتة ، وانما يحكم هذا التجميع عدة قواعد أساسية تختلف أهمية كل قاعدة باختلاف الظروف . ويمكن لمخيصها في النقاط التالية :

- الاستفادة من التخصص .
- تأمين التنسيق بين مختلف الاعمال .
- ضمان اعطاء الرؤساء الاداريين الاهتمام الملائم للاعمال الهامة .
- تسهيل عملية الرقابة في الجهاز الاداري .
- خفض التكاليف بالاقلال من المناصب الادارية والوظائف الممكن الاستغناء عنها .
- امكان الحصول على رؤساء اداريين في استطاعتهم الاشراف على الوحدات المقترحة .

وغالبا ما يهيمن على انشاء الوظائف العامة مصالح متعارضة . فمن وجهة نظر ادارية محضة يعتبر انشاء الوظائف العامة داخلا ضمن نطاق مسائل التنظيم الاداري، مما يفترض استقلال الادارات المعنية في هذا الشأن . ولكن انشاء الوظائف العامة ه أثر خطير على المالية العامة للدولة لما يتضمنه من زيادة في النفقات . ونظرا لان

انشاء الوظائف العامة ، الذي يعتبر من صلب اختصاصات الادارة ، لو ترك تقديره للرؤساء الاداريين ، أو لرجال الادارة بصفة عامة ، فانهم يسرفون عادة في انشاء درجات الرئاسة والمناصب العليا الامر الذي يؤدي الى تبديد المالية العامة للدولة من ناحية ، والى عرقلة العمل الاداري من ناحية أخرى بسبب خلق مناصب ووظائف قيادية مصطنعة لا تقتضيها مصلحة العمل •

وفي ضوء هذه الاعتبارات كلها تقوم معظم الدول باسناد مهمة انشاء الوظائف العامة الى هيئات متخصصة تتولى تحديد حاجة كل ادارة أو مصلحة حكومية من الموظفين بشكل موضوعي سواء أكان عند انشاء هذه الادارات للمرة الاولى أم عند تنظيمها تنظيمًا جديدًا •

ونتيجة ما تقدم يمكننا تعريف الوظيفة العامة — باعتبارها الخلية الاولى في كل تنظيم اداري — على أنها مجموعة الاعمال المتجانسة والمُسندة الى عامل ليؤديها ، وهي تتألف من مجمل الواجبات والاختصاصات والمسؤوليات والسلطات •

● وتجدر الإشارة الى ضرورة التمييز بين الوظيفة «Fonction» بمعناها السابق ، وبين الموظف «Fonctionnaire» فالوظيفة قد تكون مشغولة أو خالية ، وتتميز بما تتضمنه من واجبات ومسؤوليات ، ولا تتأثر الوظيفة — ما لم يدخل عليها تعديل من الجهات المختصة — بمن يشغلها من الموظفين ، فهي تستقل في وجودها ، ولا تتأثر اطلاقاً بموت شاغلها ، أو استقالته أو احالته على المعاش ، اذ أن مصيرها منفصل عن مصير من يشغلها •

● ويجب التمييز بين انشاء الوظائف العامة بالمعنى السابق وتصنيفها وترتيبها •

فعملية تصنيف وترتيب الوظائف العامة يعقب عملية انشاء هذه الوظائف ، والتصنيف يهدف الى ترتيب الوظائف وتقسيمها الى انواع وتجميعها في مجموعات وفئات على اساس تشابهها في صفة أو أكثر وانطلاقاً من تحديد واجباتها ومسؤولياتها وصعوباتها وشروط التعيين بها • كما يجب التنويه الى أن المقصود بتقييم الوظائف العامة هو تحديد فئات الاجور والمرتبات بالنسبة لكل وظيفة بما يتفق والاختصاصات والمسؤوليات التي تتضمنها • اما شغل الوظيفة العامة فيقصد به تعيين الشخص

المناسب للقيام بمهامها وتحمل المسؤوليات الناجمة عن ممارسة الاختصاصات والواجبات المؤلفة لها .

وتختلف الطرق التي يتم بها شغل الوظيفة العامة من نظام لآخر ، والقاعدة الاساسية المتبعة في أغلب الانظمة المعاصرة هي تعيين أفضل المتقدمين في شغل الوظائف العامة .

ثانيا - تكوين الوحدات الادارية :

الحقيقة أن التنظيم ليس الا الجمع بين النسب المطلوبة من الوظائف والموظفين والتنسيق بينها في خطوات تدرجية تنتهي بنا الى تجميع هذه الوظائف في أقسام ، وتجميع الاقسام في دوائر ، وتجميع الدوائر في شعب ، وتجميع الشعب في مكاتب ، وتجميع المكاتب في مديريات ، وتجميع المديريات في وزارات ، وذلك بالصورة الهرمية المناسبة ، ونظرا لان الانشطة التي تنهض بها الوحدة الادارية تضم تخصصات متعددة ، لذلك يجب تجميعها بأسلوب يحقق مزايا التخصص . وفي جميع الاحوال يجب أن يتخذ الاسلوب الرشيد في عملية التجميع بحيث يؤدي الى ارتفاع الكفاية الانتاجية للوحدة ، ويتم التجميع بأحد أو بعض الاسس التالية :

- تجميع الوظائف التي لها مسؤوليات وواجبات متماثلة في مجموعة واحدة .
- تجميع الوظائف التي تخدم منطقة جغرافية واحدة في مجموعة واحدة .
- تجميع الوظائف التي تخدم جمهور معين في مجموعة واحدة .
- تجميع الوظائف التي لها طبيعة واحدة في مجموعة واحدة .
- تحديد العلاقة الوظيفية بين الوظائف داخل القسم ، وبين الاقسام داخل الدوائر ، وبين الدوائر داخل الشعب ، وبين الشعب داخل المكاتب ، وبين المكاتب داخل المديريات ، وبين المديريات داخل الوزارة .

وقد نصت المادة الاولى من قانون الموظفين الاساسي رقم ١٣٥ لسنة ١٩٤٥ على ما يلي : « تتولى تسيير المصالح العامة ، تحت اشراف مجلس الوزراء :

١ — الادارات العامة المرتبطة مباشرة بالوزير •

٢ — المؤسسات العامة ذات الشخصية الحقوقية والاستقلال المالي •

وهي تخضع لاشراف الوزير المختص وفقا لاحكام القانون القاضي باحداثها وتتمتع بحقوق ادارات الدولة والخزينة العامة » •

كما نصت المادة /٣/ منه على أن « تحوي كل ادارة عامة سلسلة من الوظائف العامة الدائمة يتألف منها ملاك تلك الادارة الخاص » •

كما يبين في مادته /٤/ أنه « تحدث المصالح العامة والوظائف العامة وتلغى بقانون ، أما الادارات العامة المؤقتة فتحدث بمرسوم لدى مجلس الوزراء ضمن حدود الاعتمادات الاجمالية المفتوحة في الموازنة » •

كما وضع في مادته /٥/ أن ملاك الادارة الخاص يتضمن النقاط التالية :

١ — تعريف مهمة الادارة وتحديد الصلاحيات وتوزيعها بين الادارة المركزية والادارات الملحقة بها •

٢ — تحديد عدد الموظفين في كل مرتبة أو درجة وتوزيعه بين الادارة المركزية والادارات الملحقة بها •

٣ — تحديد الشروط الخاصة في انتقاء الموظفين لبعض الوظائف وفي اجتياز الحلقات في بعض الوظائف الاختصاصية •

وتطبيقا لهذا القانون الذي اعتبر خطوة اصلاحية كبيرة في ذلك الحين ، فوضت السلطة التشريعية في البلاد مجلس الوزراء سلطة اصدار مراسيم تشريعية لها قوة القوانين تتضمن تنظيم جميع الوحدات الادارية في سورية وملاكات موظفيها •
وفعلا صدرت في ١٩٤٧/٦/٣٠ هذه المراسيم التشريعية بالشكل الذي خصص فيه لتنظيم كل وزارة أو ادارة أو مؤسسة مستقلة مرسوم تشريعي خاص بها •

وقد تضمن كل من هذه المراسيم التشريعية تعريف مهمة الوحدة الادارية وفروعها وتحديد اختصاصاتها وتوزيع هذه الاختصاصات والتنسيق بينها وتحديد

الوظائف العامة فيها من حيث أنواعها وعددها ومستوياتها ومرتبته ودرجاتها ورواتبها واختصاصات شاغليها ، كما حدد المرسوم الشروط الخاصة الواجب توفرها في الموظفين المرشحين لشغل بعض الوظائف الاختصاصية في تلك الوحدة كالمؤهلات الإضافية أو عدد سني الخبرة أو غيرها ؛ أي أن كل مرسوم تضمن تنظيمًا إداريًا مفصلاً لكل وحدة من وحدات جهاز الدولة الإداري في سورية . وقد اعتبر هذا التنظيم أول تنظيم إداري حديث للإدارة العامة السورية^(١) .

ونحن نؤيد ما ذهب إليه مشروع قانون العاملين الموحد على اعتبار المؤسسات والهيئات العامة ، وشركات القطاع العام والمشارك ، والاتحادات الصناعية أجهزة إدارية (وحدات إدارية) تقوم بمهمة اقتصادية مما يدخل أصلاً في صميم الوظيفة الطبيعية للدولة في النظام الاشتراكي .

أولاً - المعايير التي يمكن اعتمادها في تكوين الوحدات الإدارية

الحقيقة أن تكوين الوحدات الإدارية في الدولة المعاصرة يتغير وفقاً لمجموعة من المعايير يمكن إجمالها فيما يلي :

١ - التكوين وفقاً للمعيار الجغرافي أو الإقليمي :

وهذا مفاده تقسيم نشاط الجهاز الإداري إلى أقسام أو وحدات إدارية بحيث يتولى كل قسم أو وحدة الاختصاصات الإدارية التي تتصل بـ بقعة جغرافية معينة أو إقليم معين .

(١) تنص المادة ٢/ من مشروع قانون العاملين الموحد على أن « تطبق أحكام هذا النظام على العاملين الدائمين في الوزارات والإدارات المرتبطة بها ، والمؤسسات والهيئات العامة ، والوحدات المحلية ، والمصارف ، وشركات التأمين ، وشركات القطاع العام والمشارك ، والاتحادات الصناعية ، ويستثنى من هذا النظام عسكريو الجيش والقوات المسلحة والشرطة والأمن العام » .

وهذه الوحدات أو الأقسام الإدارية قد تكون تابعة للتنظيم الإداري المركزي ومثال ذلك فروع الوزارات في المحافظات المختلفة كفروع وزارة الداخلية ووزارة الزراعة ووزارة التربية .

وقد تكون هذه الوحدات وحدات محلية مستقلة وذلك مثل وحدات الإدارة المحلية الممثلة في المحافظات والمدن والبلدان والقرى والوحدات الريفية ، وهي التي تنشأ لإدارة أجزاء محددة من أرض الدولة وتكون مستقلة عن السلطة المركزية بالعاصمة . ولهذا التقسيم مزايا مختلفة :

١ - أنه يجعل الخدمة قريبة من المحتاجين إليها ويأخذ بعين الاعتبار المصالح المحلية عند اتخاذ القرارات .

ب - يساهم في سرعة الإجراءات المؤدية لتقديم الخدمات المحلية .

ج - يساعد على اختيار العناصر المحلية للعمل في الفرع أو الوحدة . . وهذه العناصر تعرف تقاليد المنطقة وأعرافها وقيمها .

د - يعتبر هذا التقسيم مجالا خيرا لاعتماد وتدريب العناصر القيادية المحلية ، ومن ثم اختيار أفضلها للمناصب القيادية المركزية في العاصمة .

٢ - التكوين وفقا لمعيار الوظيفة أو العمل :

يرتكز هذا المعيار الى تكوين الوحدة الإدارية على أساس تجميع كافة النشاطات المتشابهة في طبيعتها ، مثال ذلك تجميع كل ما يتعلق بالاعمال المتعلقة بالامن القومي (حماية سيادة الدولة ووحدتها وأمنها من الاعتداءات الخارجية أو من الاضطرابات الداخلية) بوزارتي الدفاع والداخلية ، وتجميع كل ما يتعلق بقضايا التعليم والثقافة بوزارة واحدة هي وزارة التعليم الوطني ، وتجميع كل ما له علاقة بالقضايا الاقتصادية في وزارة واحدة هي وزارة الاقتصاد .

ويجب التنويه في هذا الصدد أنه اذا اتخذ هذا المعيار (الوظيفة أو العمل) أساسا لتكوين الوحدة ، فإنه يجب أن يركز على أساس الوظائف أو الاعمال

الرئيسة • وذلك لايحول قطعا دون قيام أجزاء فرعية داخل كل وحدة حسب حجمها وسعة نشاطها • ويحقق هذا المعيار في تكوين الوحدات الادارية المزايا التالية :

أ — أنه يتسم بالبساطة والمنطق •

ب — أنه يؤكد أهمية الوظائف الاساسية للوحدة ، ويلفت انتباه المديرين في المستويات العليا اليها •

٣ — التكوين وفقا لمعيار العملاء او الزبائن :

وفقا لهذا المعيار يتم تكوين الوحدات الادارية بحسب نوعية العملاء أو الزبائن الذين تنهض بخدمتهم الوحدة الادارية • فالاعمال المتعلقة بالعمال يمكن تجميعها في وحدة ادارية يطلق عليها وزارة العمل ، والقضايا المتعلقة بقضايا الطلاب في الجامعات يمكن تجميعها في وحدة ادارية يطلق عليها مديرية شؤون الطلاب ، والقضايا المتعلقة بشؤون الشباب يمكن تجميعها في وحدة ادارية يطلق عليها وزارة الشباب •

٤ — التكوين وفقا لمعيار الانتاج :

ويرتكز هذا المعيار في تكوين الوحدات الادارية على نوع الخدمة التي تقدمها هذه الوحدات • ومثال ذلك تقسيم الجامعة الى كليات الآداب والحقوق والاقتصاد والتجارة والعلوم والطب والهندسة والزراعة والصيدلة • الخ • فنشاط هذه الكليات متماثل ، وهو بطبيعة الحال القيام بالعملية التدريسية والتربوية ومواصلة البحث العلمي ولكن ناتجها متغاير ، فالاولى تنتج أدباء والثانية تنتج قانونيين ، والثالثة تنتج اقتصاديين والرابعة تنتج فيزيائيين وكيميائيين • الخ •

ومثال ذلك أيضا تقسيم المستشفى العام الى أقسام متعددة للجراحة ، والصدر والامراض العصبية والنفسية •

ومن مزايا هذا التقسيم :

أ — أنه يمكن من الاستخدام الامثل للمهارات والكفايات الشخصية •

ب - الاستفادة من مزايا التخصص •

ج - أنه يسهل عملية الرقابة وتحديد المسؤولية عن طريق قياس الناتج •

هـ - التكوين وفقا لمعيار طبيعة العملية الادارية :

يستند هذا المعيار على تجميع كافة الانشطة والفاعليات التي تتعلق في انجاز نوع معين من العمليات في وحدة ادارية واحدة ، ومثال ذلك مؤسسة عامة تتولى عملية البناء لكل الجهاز الاداري في الدولة •

● أوضحنا فيما سلف المعايير المعتمدة في تكوين الوحدات الادارية ، ومن ثم تقسيم الجهاز الاداري الى وحدات مختلفة ، ويتعذر في الواقع أن يبنى الجهاز الاداري أو المنظمة بصفة عامة على اعتماد معيار واحد فقط من هذه المعايير •

ويبدو لنا أن معيار التخصص الوظيفي يعتبر الاساس الرئيس في تكوين الوحدات الادارية ، في حين أن بقية المعايير مكملة لمعيار التخصص الوظيفي • وهكذا فأننا نجد مثلا أن تنظيم الجهاز الاداري للدولة المعاصرة يتبنى في تقسيمه للوحدات الادارية معيار التخصص الوظيفي اضافة للمعايير التكميلية الاخرى •

- تقسيم على أساس التخصص الوظيفي مثل وزارة الدفاع ووزارة الاقتصاد ووزارة الداخلية ووزارة العدل • الخ •

- تقسيم على أساس جغرافي : مثل فروع الوزارات في المحافظات ووحدات الادارة المحلية •

- تقسيم على أساس الناتج : مثل المؤسسة العامة للنقل الداخلي ، والمؤسسة العامة للحبوب والمطاحن والمؤسسة العامة لحلج وتسويق الاقطان •

- تقسيم على أساس العملاء : مثل وزارة العمل ، ووزارة الشباب •

- تقسيم على أساس العملية : المصرف التجاري ، المصرف الصناعي ، المصرف الزراعي •

ثانياً - أنواع الوحدات الادارية

يذهب الفقهاء في الادارة العامة الامريكيون الى التمييز بين ثلاثة أنواع من الوحدات الادارية ، وذلك من حيث نوع الخدمة التي تؤديها وهي :

١ - الهيئات العاملة أو الاصلية •

٢ - الهيئات المساعدة •

٣ - الهيئات الاستشارية •

١ - الهيئات العاملة او الاصلية :

وهي الوحدات الادارية الاصلية التي يناط بها تنفيذ المهمات التي أحدثت الادارة من أجلها وتتسم هذه المهام بأنها تشبع حاجات عامة جماعية سواء أكانت لصالح الجمهور كافة كالدفاع ، أو لجزء منهم فقط كالطلاب بالنسبة لخدمة التعليم والثقافة • والوحدة الرئيسة في هذا الخصوص ، حسب التقليد المتبع في دول عالمنا المعاصر ، هي الوزارة • فكل نشاط رئيس متميز ، يتعين أن تقوم به الدولة ، يعهد به الى وزارة مستقلة • ولما كانت وظائف الدولة الحديثة في تزايد مستمر ، فإن الوزارات قد تزايدت بالتبعية حتى وصلت الى أرقام غير مألوفة ، لاسيما في البلاد الاشتراكية •

والواقع أن الوزارات تعتبر جوهر الجهاز الاداري - يطلق عليها اسم ادارة في بعض الدول كالولايات المتحدة الامريكية - وهي تختلف باختلاف طبيعة وحجم الاعمال المسؤولة عنها • ومن أجل أن تنهض الوزارة بتحقيق وظائفها التقليدية ، ينقسم العمل فيها الى عدة مصالح ، كما ينقسم العمل في المصالح الى عدة مديريات ، وتنقسم المديريات الى عدة مكاتب ، والمكاتب الى عدة شعب • وهكذا حسب ظروف العمل بكل وزارة • فوزارة المالية تضم عددا من المديريات الفنية :

- مديرية الموازنة العامة •

- مديرية الحسابات العامة والخزينة المركزية •

- — مديرية المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي •
- — مديرية الدين العام •
- — مديرية الدخل •
- — مديرية الجباية •

وفي وزارة التربية نجد مديرية التعليم الابتدائي ، ومديرية التعليم الثانوي ، ومديرية التعليم الفني والمهني ، ومديرية التعليم الخاص وسواها مما يقتضيه النهوض بالمهام الاساسية الملقة على كاهل الوزارة •

والمفروض أن تحقق كل وزارة الاهداف المحددة لها ، غير أن مفهوم هذه الاهداف قد تطور ، بمعنى أن الوزارة لم تعد مهامها تقتصر على تنفيذ الاهداف التقليدية ، بل امتد هذا المفهوم الى أهداف جديدة فرضها التطور الاقتصادي والاجتماعي الذي تتميز به الدولة الحديثة • وحتى لا يتوزع مجهود ووقت العاملين فيها على أنشطة عديدة مما قد يؤدي الى عدم قيامهم بها على أتم وجه ، خاصة وأن بعض هذه الأنشطة تتطلب خبرات فنية على مستوى عال ، فقد وجد أنه من الافضل أن يعهد بهذه الأنشطة الى أجهزة مستقلة حتى يتفرغ العاملون بالوزارة لاداء مهامها التقليدية • فأشئت المؤسسات العامة والهيئات العامة والشركات المختلطة للقيام بالمهام التي تستوجب عناية خاصة بعيدة عن القيود الروتينية والتعقيدات الحكومية • ويمكن تلخيص أهم الفروق بين المؤسسات العامة والهيئات العامة فيما يلي :

١ — تمارس المؤسسات العامة نشاطا اقتصاديا ، أما الهيئات العامة فتمارس خدمات عامة •

٢ — تأخذ الميزانية المالية للمؤسسات العامة طابع الميزانيات التجارية : وأرباح المؤسسة العامة تؤول اليها ، كما تواجه المؤسسة العجز أو الخسارة أصلا عن طريق ما تعقده من قروض • في حين تأخذ الميزانية المالية للهيئات العامة شكل الميزانية العامة للدولة وبذلك يؤول للدولة جميع أرباحها ، كما تتحمل جميع خسائرها •

٣ - نظرا للاستقلال الكبير الذي منح للهيئات العامة فان ميدان رقابة الدولة على نشاطها أكثر اتساعا منه على نشاط المؤسسات العامة . فالمؤسسات العامة في حد ذاتها تعتبر أداة رقابية على نشاط الشركات التابعة لها .

● وعلى الرغم من أن المؤسسة العامة كوسيلة لتنفيذ مهام ووظائف تنموية مختلفة ما زالت تتبوأ مركزها العالي من الناحية الشعبية ، الا انها لا تخلو من مشاكل . فبعض النقاد يعتقدون أن خلق مؤسسات عامة قد استغل في بعض الاحيان ، وبصفة خاصة في الانشطة غير الصناعية ، لتغطية المشكلات الاساسية لاعادة تنظيم الادارة العامة «Public Administration» وهناك اتفاق واسع على أن سرعة نمو المؤسسات العامة قد لا يؤدي فقط الى توزيع مسؤولية وظيفية معينة ، ولكن أيضا الى خلق مشكلات التنسيق ، والعلاقات المالية بين موازنات المؤسسات العامة وموازنة الحكومة . كما ثارت تساؤلات حول علاقة المؤسسات العامة بالاجهزة الحكومية المعنية ، وكذلك بالسلطات التشريعية والسياسية .

لقد وصل انتشار المؤسسات العامة الى الحد الذي يستدعي أن يكون هناك ترشييد وتوضيح للعلاقات ، ومن هذا المنطلق فان الدول السائرة في طريق النمو مطالبة بأن :

١ - تحدد معايير يمكن وفقا لها وبمقتضاها تنظيم وظيفة ما ، او برنامج او نشاط على شكل مؤسسة عامة .

ب - تضع مجموعة من المدلات والمقاييس لتنظيم وتشغيل مختلف انواع المؤسسات العامة .

ج - تخصيص مبالغ معينة للمشاريع الخاصة بالمنظمة .

فيها علاقاتها مع الادارات المركزية والمؤسسات المالية واجهزة الموازنة .

أما مشكلات الاجهزة شبه الحكومية ، وبصفة خاصة الشركات المشتركة ، فانها أكثر تعقيدا فيما يتعلق بادارتها أو بمشكلات التنسيق الخاصة بها . ونظرا لان مبدأ المشروعات المشتركة سائدا وشائعا ، فيجب على هذه الدول أن تولي

اهتماما خاصا لعملية ايجاد الوسائل والتدابير الكفيلة بأن تضمن خدمة هذه المشروعات المشتركة الاهداف الاقتصادية والاجتماعية للامة^(١) .

**ونتيجة ما تقدم فالوحدات الادارية العاملة او الاصلية تشمل الوزارات ،
الادارات والفروع التابعة لها ، الهيئات العامة والمؤسسات العامة وما يتبعها من
شركات والوحدات المحلية (المحافظات ، المدن ، البلدان والقرى .. الخ) .**

٢ - الهيئات المساعدة :

كانت الوحدات الادارية الاصلية (الوزارات وفروعها - المحافظات -
المؤسسات العامة .. الخ) تنتهج أسلوب الاكتفاء الذاتي ، فتقوم بالعمليات
الرئيسية والثانوية التي يستلزمها تحقيق الغرض المنوط بها . فمثلا وزارة الزراعة
كانت تقوم بجانب نشاطها الاساسي الذي يتمثل في رسم السياسة الزراعية العامة
وتنمية الثروة الزراعية والحيوانية القومية وارشاد الفلاحين الى اتباع الاساليب
العلمية في الزراعة .. الخ ، بأنواع أخرى من الانشطة التي لا تتصل اتصالا وثيقا
بنشاطها الاساسي مثل قيامها بشراء ما يلزمها من مواد وآلات وأدوات ، وانشاء
المخازن والمستودعات ، واستئجار أمكنة العمل اللازمة لها ، وتعيين ما يلزمها من
موظفين وعمال ... الخ . وهكذا كانت كل وزارة تقوم بجميع العمليات اللازمة
لها سواء أكانت تلك الاعمال ذات صلة مباشرة بوظيفتها الاصلية أم كانت تساهم
بشكل غير مباشر في نجاح الوزارة بالنهوض بأعبائها الرئيسية .

ولكن نظرا لاتساع وظيفة الدولة المعاصرة نتيجة انتشار المذاهب الاشتراكية
والاجتماعية ، فتشعبت أنشطة الوحدات الادارية الاصلية وتعددت مهامها . ونتيجة
ذلك فقد أضحت من الافضل أن تنصرف الوحدات الاصلية كليا للنهوض بأعبائها

(١) راجع : ترجمة لتقرير هيئة الامم المتحدة عن « تدعيم الادارة العامة والمالية
العامة من أجل التنمية » عام ١٩٧٨ للاستاذ صبحي محرم ، منشورات المنظمة
العربية للعلوم الادارية عام ١٩٨٠ .

ومهامها الأساسية ، وأن يعهد بانجاز الاعمال التابعة والثانوية الى هيئات مساعدة تكون أقدر على القيام بها .

وهذه الوحدات المساعدة اما أن تلحق بالوزارات فيكون لكل وزارة وحدة مساعدة تقدم لها العون في نطاق تخصصها ، وإما أن تكون هذه الوحدات مستقلة ملحقة برئاسة السلطة التنفيذية وتقدم خدماتها على نطاق جميع الوحدات الادارية الاصلية . وقد جرت العادة في الولايات المتحدة الامريكية على إلحاق هذه الادارات المساعدة برئاسة الجمهورية^(١) ، ولذلك وجدت ادارات مركزية للمشتريات والمخازن ووحدات أخرى للمحاسبة . الخ . وتتغير الأنشطة والفاعليات التي تمارسها الوحدات المساعدة ، ويمكن لنا الإشارة الى عدد منها :

● **الاهتمام بكل ما يتصل بشؤون العاملين في الوحدات الادارية الاصلية**
(الاختيار - الاعداد والتدريب - تنظيم الترقية - الرواتب والاجور . الخ) .
كما هو الحال بالنسبة للجان الخدمة المدنية في بعض الدول .

● **الاهتمام بعمليات تأمين التجهيزات والسلع والخدمات للوحدات الادارية الاصلية** ، سواء تجلى ذلك في توحيد عمليات الشراء في المصالح الحكومية ، أم في قيام بعض المؤسسات المتخصصة المساعدة بتقديمها مباشرة كمؤسسة أبنية التعليم ، ومؤسسة الكتب المدرسية ، ومؤسسة الاشغال العسكرية . الخ .

● **الرقابة والاشراف على حسن تطبيق القضايا الادارية والمالية وشؤون المحاسبة من قبل الوحدات الادارية الاصلية** ، واقتراح الحلول المناسبة عن طريق الجهات المرتبطة بها . ومن أمثلة الوحدات المساعدات العاملة في القطر العربي السوري ، الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش المرتبطة برئاسة مجلس الوزراء ، والجهاز المركزي للرقابة المالية المرتبط بوزارة المالية .

والحقيقة ان الهيئات المساعدة تعمل لحساب الهيئات الاصلية ، فهي لا تقدم

(١) راجع مؤلفين سابقى الذكر للدكتور سليمان محمد الطماوي والدكتور ابراهيم عبد العزيز شبحا .

خدماتها للجمهور مباشرة ، وان كانت تتعامل مع الجمهور . ومن اهم الميادين التي تعمل فيها هذه الوحدات ميادين الشراء والتخزين وتوزيع المنتجات وتدريب الافراد والرقابة والقيام بالبحوث .

٣ - الهيئات الاستشارية :

بعد أن تعقدت قضايا الادارة العامة ، وتشعبت أنشطتها ، وتنوعت مهامها ، فقد أصبح من المتعذر على القائد الاداري الالمام بفروع المعرفة كافة . وهذا ما دعا علماء التنظيم الى انشاء الوحدات المساعدة الاستشارية بهدف تقديمها الدراسات والبحوث والاقتراحات والتوصيات اللازمة لاتخاذ القرار من قبل القائد الاداري . وهذه الوحدات المساعدة الاستشارية اذا كانت تتفق مع الوحدات المساعدة في أن كل منهما يقوم بمعاونة الوحدات التنفيذية الاصلية ، فانهما تتغيران في نطاق فاعلية القرارات التي تصدر عن كل منهما . فالوحدات الادارية المساعدة تصدر قرارات ملزمة تحترمها الوحدات الاصلية ، أما الوحدات المساعدة الاستشارية فلا تعتبر قراراتها قرارات ملزمة ، وانما مجرد توصيات أو توجيهات ليس لها أي طابع الزامي . كما أن مهمة الهيئات الفنية المساعدة لا تتجاوز مرحلة تقديم العون والمساعدة ، في حين أن مهمة الهيئات الاستشارية تتجاوز ذلك لتشمل كل ما من شأنه تحديث تنظيم الوزارات والمصالح ، وزيادة كفاءتها الانتاجية ، وتحسين نوعية الخدمة ، والاهتمام بالعلاقات الانسانية «Human relations» داخل الوحدة الادارية وفي علاقاتها مع الجمهور .

وقد تلحق الهيئات الاستشارية بالقائد الاداري الأعلى ، مثل رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي أو رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني ، وقد تلحق بكل وزارة أو مصلحة . والغالب أن تجمع الادارات بين الوضعين ، ومثال ذلك المكاتب الفنية الملحقه برئاسة الجمهورية وبمختلف الوزارات ، والتي تقدم دراساتها وتوصياتها وآرائها في مختلف القضايا الادارية والقانونية للقائد الاداري .

ويجب التنويه الى أنه رغم الطابع الاستشاري للتوصيات والاقتراحات المقدمة

من الهيئات الاستشارية ، الا أنها تحظى بتقدير كبير لدى القائمين على ادارة الوحدات الادارية الاصلية نظرا لصدورها عن فنيين ومتخصصين في مجال عملهم .
والحقيقة أن هذه الهيئات الاستشارية التي لا تنشأ بالضرورة في جميع الوحدات الادارية الاصلية تساهم بشكل فعال في تقديم العون للقائد الاداري في نطاق النواحي التالية :

- اجراء الدراسات والبحوث اللازمة لعمليات التنمية الادارية .
 - اعداد مشروعات برامج أو خطط عمل .
 - تهيئة تصورات عن المشكلات التي ستواجه الوحدة الادارية الاصلية وتخطيط البرامج المستقبلية .
 - المساهمة في عمليات اعادة التنظيم وتحسين طرائق العمل .
- وتجدر الاشارة الى أن انشاء الهيئات الاستشارية بمدلولها السابق لا يعني بالضرورة أن تحتكر تلك الوظيفة ، بل لابد للوزارات والمصالح أن تبحث أمورها ، وتخطط برامجها ، وأن تستعين بالهيئات الاستشارية المركزية متى شئت . ولهذا فان القاعدة المسلم بها في نظرية التنظيم الاداري ، أن انشاء هيئات مركزية للتخطيط أو التنظيم لا يقتضي حصر تلك الوظائف فيها فهي هيئات معاونة لا محتكرة .
- والواقع أنه اذا كانت أصول التنظيم الاداري انطلاقا من قاعدة التخصص وتقسيم العمل ، تميز بين الوحدات الادارية الاصلية ، والوحدات الادارية المساعدة، والوحدات الادارية الاستشارية ، فان العمل لا يجري على الفصل بين الوظائف التي تنهض بها تلك الوحدات بصورة جامدة : فالوظيفة الاستشارية لا ترسم لها حدود واضحة في الغالب ، أما الوظائف التي تؤديها الوحدات الفنية المساعدة فالعادة ألا يعهد بها الى هيئات متخصصة الا بصورة جزئية . وقد تضطر بعض الهيئات الفنية المساعدة الى القيام ببعض الوظائف الاستشارية نتيجة لعدم التمييز بدقة بين كل نوع من الوظائف في الوحدات الثلاث . كما أن بعض الوحدات الادارية الصغيرة تنهض بجميع وجوه النشاط (المهام التنفيذية والفنية والاستشارية) دون اللجوء الى أعمال مبدأ التخصص الدقيق والتمايز في التنظيم .

ثالثا - التسلسل الإداري

الحقيقة أن كل تنظيم كبير يجب أن يفرغ في قالب هرمي أو تدرجي توزع فيه السلطات والمسؤوليات على درجات متعددة ، تربط ما بين قاعدة النظام وقمته • وأكمل نظام تدرجي بالمعنى السابق نجده في الجيوش ، حيث توزع السلطة على مختلف المستويات ، فيكون للقائد - تبعا لهذا النظام - أن يصدر الأوامر لمعاونيه المباشرين ، ويقوم هؤلاء بدورهم في إصدار الأوامر اللازمة لتنفيذ الأوامر السابقة إلى مرؤوسيه المباشرين ، وهكذا حتى نصل في نهاية المطاف إلى خلية الجنود الذين تنحصر مهمتهم في تنفيذ هذه الأوامر •

وقد تبنت الإدارات المدنية المبدأ الهرمي في التنظيم • وجوهر هذا المبدأ هو أنه لا بد في أية مؤسسة من وجود خط من السلطة بين الرئيس والمرؤوس ممتد من قمة المؤسسة إلى كل وظيفة فيها ، وفي بعض الأحيان تكون علاقات خط السلطة هذا طويلة ومعقدة كما هي الحالة في كثير من المؤسسات الكبرى ولكن (المبدأ الهرمي) يبدأ في أبسط المؤسسات ، بإثبات وجوده حال انشائها • ويترتب على تدرج السلطة الإدارية على النحو السابق تدرج آخر من حيث القيمة القانونية للتصرفات الصادرة من موظفي الإدارة ، وذلك تبعا لاختلاف المراكز القانونية التي يشغلونها في سلم التدرج الإداري •

ويمكن تلخيص أهم خصائص نظام التدرج الإداري فيما يلي :

- أنه يتسع عند القاعدة ويضيق عند القمة •
- يكون لكل فرد رئيس واحد فقط يتلقى منه الأوامر •
- يتلقى الموظف دائما أوامره من آخر في مستوى أعلى منه •
- يتم الاتصال الرسمي بين مستويات الإدارة المختلفة دون تخطي مستوى معين سواء أكان الاتصال من أسفل إلى أعلى أو من أعلى إلى أسفل •
- بعد أن يتم تحديد اختصاصات وواجبات ومسؤوليات كل وظيفة من

الوظائف اللازمة لتكوين الوحدات الادارية ، فان الموظف الذي يشغلها يتمتع بالسلطات اللازمة لانجاز الواجبات تحت طائلة تحميله للمسؤولية .

ويحقق نظام التدرج الاداري عدة فوائد اهمها :

- يسمح بتفادي الازدواج في الرئاسة وبالتالي تفادي الازدواج في الاوامر .
- يمنع من تركيز السلطة ، ويمنع تراكم الاختصاصات عند القمة أي أنه يسهل عملية لامركزية صنع القرار .
- يكفل سهولة الاتصال بين وحدات الجهاز الاداري في اعلى السلم الاداري وفي اسفله .
- يضمن هيمنة السلطة المركزية على الادارات والفروع في أرجاء الدولة كافة .

والحقيقة أنه اذا كان النظام التدرجي يقوم على أساس خضوع كل طبقة من العمال لما يعلوها من طبقات ، ومدى الطاعة ، يختلف من حالة الى أخرى . فالتزام الطاعة التسلسلية يتجلى بالطاعة الواجبة تجاه أوامر الرؤساء الاداريين . وهنا تعترضنا مشكلة عملية جرى حولها كثير من المناقشات ، وهي تتمثل بمعرفة الحدود الخاصة بواجب الطاعة ، ذلك أن الموظف لا يمكن اعتباره كالعسكريين الذين يلتزمون ، بمقتضى النظام العسكري ، بالطاعة العمياء في جميع الاوقات والظروف . وان الوظيفة العامة ليست متشددة الى هذا الحد ، ولكن هل يحق للموظف في بعض الحالات أن يرفض الامتثال لاوامر رؤسائه ؟ ان الاجوبة تتغير ، وغالبا ما يتم الاتفاق حول ضرورة التقيد بأوامر الرئيس طالما أنها مطابقة للقوانين والانظمة أو أن عدم شرعيتها ليس واضحا وجسيما ولا ينجم عنها ضرر بليغ بالمصلحة العامة .

ويرى فقهاء علم الادارة العامة أن أي احساس من جانب الرؤوس بالاستهانة بالاوامر التي يوجهها رؤساؤه ومحاولة التملص من اطاعة تلك الاوامر ، هو معول هدم في التنظيم الاداري للادارات العسكرية والمدنية على السواء ، بل ويعتبره بعض الفقهاء من قبيل الكوارث .

رابعاً - تركيز السلطة وتفويضها

الحقيقة أن السلطة هي مفتاح وظيفة الرئيس الإداري ، لذلك فإن تفويض السلطة هو مفتاح التنظيم ، ومع أن الوصول الى الاهداف يمكن أن يكون سبب التعاون المنظم والحدود المترتبة على نطاق الإدارة الذي هو سبب التنظيم ، فإن هذا الأخير لا يمكن أن يوجد دون تفويض السلطة^(١) .

ويعتبر توزيع الاختصاص بين أعضاء الجهاز الإداري ذو أهمية بالغة في تسيير الأمور الإدارية . وقد أصبح من المؤكد الآن في أساليب التنظيم الإداري أن تركيز سلطة إصدار القرارات والبت في مختلف شؤون الإدارة في يد رئيس السلطة الإدارية الذي يحتل أعلى درجات سلمها الإداري يؤدي الى عجز هذا الرئيس عن تصريف شؤون إدارته ، فيضطر في النهاية الى الموافقة والتوقيع بلا فحص أو دراسة على ما يعرض عليه من أوراق وملفات يعدها موظفون غير مسؤولين عما تضمنته من قرارات . كما يؤدي تركيز السلطة في يد الرئيس الأعلى الى اضاعة الوقت وإطالة الاجراءات وتعطيل الأمور دون مبرر مقبول .

ان تفويض السلطة هو أكثر الشؤون الإدارية أولية وأهمية . ومن النادر أن نرى مديراً في المستويات العليا لا يدرك أهميتها ، إنما دراسة التنظيمات والمواقف الإدارية وملاحظتها تدفعنا للخلاصة القائلة بأن التفويض هو من أقل الفنون الإدارية سلامة في التطبيق . وقد أثبتت الدراسات عن الإدارة والمديرين ان أحد الأسباب الرئيسة في اخفاق المديرين تعود لعدم تمكنهم من تفويض السلطة . فتفويض السلطة ، كأكثر الفنون ، له قواعد أو أسس يعمل بها ، تساعد المدير الذي يطبقها لجعل تفويضاته ذات فعالية . إنما يجب أن لا يغرب عن بالنا أن مجرد فهمنا لمبادئ وطبيعة وطرق عمل التفويض لا يعني التأكد من حسن التفويض لان المدير ، كالموسيقي يجب أن يدرك متى وكيف يستعملها .

(١) انظر « مبادئ الإدارة » تأليف هارولد كونتروسيريل أودونل ، ترجمة الدكتور

محمد بشير العريضي - مكتبة لبنان عام ١٩٦٦ .

ويعلق فقهاء الإدارة العامة الأمريكيون أهمية بالغة على موضوع تركيز وتفويض السلطة ، ويجعلون منه حجر الزاوية في نظرية التنظيم الإداري . ونقطة البداية في هذا الموضوع ، أنهم يرون أن السلطة الإدارية في نطاق أية منظمة إدارية ، إنما تتركز قانوناً وعادة في يد رئيس المنظمة ، وأن معاونيه من الموظفين لا يستمدون اختصاصاتهم عادة من القانون ، بل بمقتضى تفويضات من الرئيس ، ومن ثم فإنهم قد أولوا دراسة القواعد المنظمة لكيفية تفويض السلطة من الرئيس إلى مرؤوسيه عناية خاصة .

وهناك عدة جوانب فنية وتنظيمية ترتبط بموضوع تفويض السلطة في المنظمات الإدارية . فتفويض سلطة ما يلائمه تفويض اختصاص ما ، ومعنى هذا أن الرئيس الإداري عندما يفوض نائباً أو معاوناً له في اختصاص معين يتحتم عليه أن يفوضه في السلطة التي تمكنه من ممارسة هذا الاختصاص على الوجه المناسب ، وعندما يسحب الرئيس تفويضه في السلطة يسحب معها تفويضه في الاختصاص . والتفويض لا يعني تخلي الرئيس عن مسؤولياته عملاً بالمبدأ المشهور « لا تفويض في المسؤولية » ، لأن المفوض لا يمكنه التخلي عن مسؤوليته عن نتائج الاختصاصات المفوضة ، بل تبقى المسؤولية مشتركة بين المفوض والمفوض إليه . والسبب في ذلك يرجع إلى أننا لو فوضنا الاختصاص والسلطة والمسؤولية تفويضاً كاملاً ، فمعنى هذا نقل الاختصاص كلية من وظيفة إلى وظيفة أخرى ، أي أن شكل الوظيفة القيادية قد تغير وأن شكل الوظيفة التابعة قد تغير أيضاً ، وأصبح لكل منهما مفهوم ونطاق جديان .

ونطاق تفويض السلطة يتصل بعامل الوقت ، وعامل الاعباء الوظيفية ، فمن ناحية الوقت هناك قرارات معينة تستلزم أن تتخذ مباشرة دون إبطاء ، وعامل السرعة اذن يحتم على صاحب السلطة أن يفوض جزءاً من سلطته لكي يمكن إنجاز عملية من العمليات وقتياً ومباشرة بواسطة أحد الأفراد التابعين . والعامل الآخر يتمثل في الاعباء التي تلقى على عاتق كبار القادة الإداريين الذين يتمتعون باختصاصات واسعة ومتنوعة ، فيعتمد القائد الإداري إلى تفويض جزء من

اختصاصاته لكي يتفرغ لعمليات قيادية لها أهميتها في تنمية أهداف المنظمة وفي تحسين مستوى الخدمة العامة التي تقوم بها .

– ويتوجب على القائد الإداري الراغب في تفويض جزء من اختصاصاته أن يبحث عن أفضل تابعيه كفاءة واستيعابا للقضايا المفوض بها ، لأن تفويض السلطة لا يعني التنصل من المسؤولية ، فالمفوض اليه السلطة يصدر قرارات كأنها صادرة عن صاحب السلطة الأصلية . ويتردد بعض القادة الإداريين في التفويض لاعتبارات أهمها :

- تصور القائد الإداري أنه ليس هناك من بين تابعيه من يستطيع أن يؤدي بعض عمله مثله ، وأن تكون لديه القدرة على اتخاذ القرارات المناسبة .
 - فقدان الثقة لدى القائد الإداري بمعاونيه لسبب أو آخر .
 - عجز القائد الإداري عن استخدام وسائل المتابعة والتحكم في العملية الإدارية المفوضة الي تابعه مما لا يتيح له الاطمئنان الكامل .
 - خوف القائد الإداري من عملية التفويض كمعملية مجردة لسبب أو آخر .
- وقد تتجسد عدم الرغبة في قبول التفويض لدى بعض التابعين لاعتبارات مختلفة أهمها :

- عدم رغبة معاون في زيادة حجم سلطاته الممنوحة له بحكم وظيفته .
- رغبة معاون في التنصل من المسؤولية بأن يرفع الى قائده الموضوع ليتولى اتخاذ القرار ، فيصبح القائد هو مصدر القرار ، وهو المسؤول أولا وأخيرا .
- خوف معاون من النقد ، وهذا الخوف يجعله يرفض تقبل اتساع نطاق اختصاصه وسلطاته .

- تضاؤل ثقة التابع بنفسه وبكفاءته الشخصية باضطراد مع زيادة حجم اختصاصه وسلطاته ، نظرا لأنه لا يعتمد اعتمادا كليا على مواهبه وقدراته الشخصية ولا يسعى الى تنميتها التنمية المناسبة لتقدم عمره الوظيفي .

- شعور التابع بأن البيانات والحقائق ودلالاتها غير متاحة له بالقدر الكافي أو ليست متاحة له على الاطلاق ، ومعنى هذا أن رئيسه يطلب اليه أن

يتخذ قرارا ليس مبنيا على المعلومات وانيانات الاساسية التي يجب أن يعرفها قبل أن يتخذ القرار^(١) .

والحقيقة أنه يقع على كاهل القائد الاداري تشجيع عملية تفويض السلطة وفقا للمعايير الفنية والتنظيمية بغية تحقيق الاهداف المرجوة من الوحدة الادارية ، وهناك عدة معايير متفق عليها لقياس درجة عدم تركيز السلطة بيد الرئيس الاداري ، فتكون بذلك اللامركزية الادارية كبيرة في الحالات التالية :

- ١ - اذا زاد عدد القرارات التي تتخذ في المستويات الادارية السفلى .
- ٢ - اذا زادت أهمية القرارات التي تتخذ في المستويات الادارية السفلى .
- ٣ - اذا زاد عدد الوظائف والاعمال التي تتأثر بالقرارات التي تتخذ في المستويات الادارية السفلى .
- ٤ - اذا قلت عمليات المراجعة بالنسبة للقرارات التي تتخذ في المستويات الادارية السفلى^(٢) .

ويعتقد فقهاء الادارة العامة أنه مهما زاد النجاح في عملية التفويض على المستويات المختلفة ، فهناك سلطات معينة ينبغي للرئيس الاحتفاظ بها ، وعدم تفويضها وتشتمل هذه السلطات على :

- أ - المسائل المالية والتصرف في الميزانية .
- ب - القرارات الكبرى المتعلقة بالتشريع داخل المنظمة وخارجها .
- ج - تخصيص مبالغ معينة للمشاريع الخاصة بالمنظمة .
- د - اقتراح التغيير في السياسة العامة التي تسير عليها المنظمة .

(١) راجع الدكتور على كامل بدران ، مؤتمر القادة الاداريين ، نيسان ١٩٦٥ ، الجهاز المركزي للتنظيم والادارة في جمهورية مصر العربية . وكذلك مرجع سالف الذكر حول « دراسات في الادارة العامة » للدكتور اسماعيل صبري مقلد عام ١٩٦٧ ص ١٥٠ .

(٢) راجع « الادارة العامة » للدكتور سيد محمود الهواري ، مرجع سابق ، ص ٧٦ .

هـ - التعيين في الوظائف القيادية الرئيسة في المنظمة .

و - التغييرات الكبرى في طرق العمل واجراءاته واعادة توزيع القوى العاملة (١) .

والواقع أنه رغم الفوائد المتعددة لعملية تفويض السلطة - كرفع الروح المعنوية للموظفين وزيادة شعورهم بالثقة في أنفسهم ، وبمقدرتهم على تحمل المسؤوليات ، وزيادة مقدرتهم وكفاءتهم على العمل - فإنه من اللازم أن تحدد مسؤوليات كل موظف فوض جانبا من السلطة الادارية تحديدا دقيقا ، وأن ينظم الرئيس الاداري الوسائل الفعالة التي تكفل الرقابة على الموظفين في ممارسة السلطات المفوضة اليهم ، والتي تحول بينهم وبين اساءة استعمال تلك السلطات .

وتجدر الاشارة الى ان هذه المبادئ العلمية الخاصة بتفويض السلطة تجد لها تطبيقا واسعا في نطاق الادارة الامريكية ، اما في النظام الاداري الاوروبي بشكل عام والفرنسي بشكل خاص - وهو الذي تتبناه سورية - فان عملية تفويض السلطة تخضع لمبادئ مختلفة ، وهي تقوم على الاسس التالية :

أ - ان صاحب الاختصاص الاصلي ملزم بأن يمارس اختصاصه بنفسه ، ولا يستطيع أن يفوض غيره في ممارسته الا اذا أجاز المشرع ذلك صراحة .

ب - يجب أن يكون التفويض جزئيا ، لان تفويض السلطة بكاملها مخالف للمبادئ العامة في الحقوق ، وهذا يتفق مع القاعدة الاصلية في الاختصاص الشخصي وضرورة ممارسته من قبل الاصيل .

ج - لا يجوز تفويض السلطة الا بموجب صك تنظيمي أو لائحي ومن قبل صاحبها الاصيل ، أي أن المفوض اليه لا يملك التفويض بالسلطة .

د - يميز الفرنسيون بين نوعين من أنواع التفويض ، وهما تفويض السلطة أو الاختصاص « Délégation de Pouvoir ou de compétence » وتفويض التوقيع « Délégation de Signature » . ويرتب الفقه والقضاء عليهما آثارا مختلفة :

(١) راجع « الادارة العامة » للدكتور محمد توفيق رمزي ، القاهرة ١٩٥٧ ص ٨٦ .

● يؤدي تفويض السلطة الى نقل الاختصاص المفوض ، وبالتالي حرمان صاحب الاختصاص الاصلي من ممارسة الاختصاص المفوض طيلة مدة التفويض ، في حين أن تفويض التوقيع لا يحرم السلطة المفوضة من مزاولة اختصاصها بجوار المفوض اليه .

● تفويض السلطة يوجه الى الشخص بصفته لا بشخصه ، ويترتب على ذلك بقاء التفويض بالرغم من تغير شاغل المنصب . وعلى العكس من ذلك فإن تفويض التوقيع شخصي ، وبالتالي فالتفويض ينقضي اذا تغير المفوض أو المفوض اليه .

● القرار الصادر نتيجة تفويض السلطة ينسب الى المفوض اليه ، وترتبط قوته بدرجة المفوض اليه في السلم الاداري ، وعلى العكس من ذلك ، فإن القرار الصادر من المفوض اليه بالتوقيع يستمد قوته من المفوض صاحب الاختصاص الاصلي^(١) .

ونعتقد أن القواعد الخاصة بالتفويض في قطرنا العربي السوري تقترب كثيرا من القواعد المقررة في فرنسا .

وتطبيقا لهذه المبادئ صدر في القطر العربي السوري المرسوم التشريعي رقم ٣/ لعام ١٩٦٢ بشأن التفويض بالاختصاصات ، وهو يجيز للوزراء أن يعهدوا ، كل فيما يخصه ، الى معاوني الوزراء أو مساعديهم أو المديرين العامين أو المديرين بقسم من الصلاحيات التي يمارسونها ، أي أن التفويض يكون دوما جزئيا . كما حدد التشريع الجهات التي يمكن التفويض لها . وقد أتاح الدستور الدائم لعام ١٩٧٣ بموجب المادة /٩٥/ منه لرئيس الجمهورية تسمية نائب له أو أكثر وتفويضهم ببعض صلاحياته .

هـ - أما الحلول : فيقصد به أن يتغيب صاحب الاختصاص الاصلي أو يقوم

(١) راجع كتاب « الرقابة القضائية على اعمال الادارة » للدكتور عبد الله طلبه عميد كلية الحقوق بجامعة دمشق سابقا - مديرية الكتب الجامعية دمشق ١٩٨٠ ص ٢٦٦ - ص ٢٦٨ .

به مانع يحول دون ممارسته الاختصاصاته ، فحينئذ يحل محله في ممارسة اختصاصاته من عينه المشرع لذلك ، وتكون سلطاته هي نفس سلطات الاصيل^(١) ، بعكس المفوض اليه الذي تقتصر سلطاته على ما فوض فيه . وهنا لا حلول في مزاولة الاختصاص الا اذا نظمته نصوص تشريعية أو لائحية ، وتأسيسا على ذلك تجري اختصاصات « الحال » على القدر والمدى والشروط المقررة للاصيل نفسها . كما يجوز « للحال » أن يفوض في بعض سلطاته من يليه في التسلسل الاداري .



(١) تنص المادة ٨٨ من دستورنا الدائم لعام ١٩٧٣ على أن « يمارس النائب الاول لرئيس الجمهورية أو النائب الذي يسميه صلاحيات رئيس الجمهورية حين لا يمكنه القيام بها ، واذا كانت الموانع دائمة وفي حالتها الوفاة والاستقالة يجري الاستفتاء على رئيس الجمهورية الجديد وفقا للاحكام الواردة في المادة ٨٤ من هذا الدستور وذلك خلال مدة لا تتجاوز تسعين يوما » . كما نصت المادة ٨٩ على انه « اذا شغل منصب رئيس الجمهورية ، ولم يكن له نائب يمارس رئيس مجلس الوزراء جميع صلاحياته وسلطاته ريثما يتم الاستفتاء خلال تسعين يوما على رئيس الجمهورية » .

الفصل الثاني

مبادئ التنظيم

الحقيقة أن العناصر التي عالجناها فيما سلف ، ليست الا مجرد أدوات نافعة في عملية التنظيم ، ولكنها لا توضح لنا كيف يتم التنظيم من الناحية الفعلية . فكل منظمة ادارية تتكون من وظائف وموظفين ، وتترجج فيها الوظائف في نظام هرمي ، وتوزع فيها السلطة بطريقة مركزية أو لامركزية ... الخ . ولكن ما هي المبادئ التي تحكم التنظيم في كل حالة على حدة ، والتي تحدد لنا مثلاً ما اذا كان من المفيد أن نأخذ في إدارة معينة بقاعدة التركيز الشديد للسلطة أو أن نخفف من حدة التركيز ، ومدى الاختصاصات التي تترك للهيئات الاستشارية والهيئات الفنية المساعدة ... الخ . ورغم اختلاف فقهاء الإدارة العامة حول اعتبار هذه القواعد مبادئ أم مجرد توجيهات ، واختلافهم بشأن عدد هذه المبادئ ، فإننا سنعالج بإيجاز أهم مبادئ التنظيم المجمع عليها في هذا الشأن .

١ - وجوب قيام سلطة قيادية واحدة في الدولة :

لقد أصبحت الدولة الحديثة تكاد لا تمت بصللة الى أختها القديمة فيما يتعلق بتنفيذ الخدمات العامة التي ازدادت بشكل ملحوظ في النوع والكم ، إضافة الى نهوضها بمهمة التطوير الاقتصادي والاجتماعي . وينجم عن ذلك بأن هنالك تضخماً مستمراً في الأعباء الملقاة على كاهل الإدارة ، وهذا يستتبع زيادة كبيرة في عدد الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة التي يقع عليها عبء تنفيذ السياسة العامة للدولة . ونظراً لاختلاف طبيعة الوحدات الإدارية وتنوع اختصاصاتها ، فإنه من

الطبيعي قيام سلطة قيادية واحدة تخضع لها جميع هذه الوحدات سواء أكانت مركزية أم لامركزية .

والحقيقة أن الإدارة العامة لم تكن بشكل دائم منظمة على أساس هذا المبدأ ، حيث أن معظم الدول لم تعرف هيئات تنسيق للوظيفة العامة ، ونتيجة لذلك فقد كانت كل وزارة تعتبر سيدها وظيفتها العامة ، أما في حالة صدور اجراءات لها صفة العموم سواء أكان ذلك من قبل السلطة التشريعية أم التنفيذية ، فإن آثارها كانت تنعكس على عمال كل وزارة عن طريق الوزير المختص . ولكن يبدو أن هذا الوضع لم يكن مرضيا ، وهذا ما حث أكثر الوظائف العامة المتطورة والمتجددة على محاربة الطابع الخاص للوظيفة العامة في كل وزارة مع الحذر من اللجوء الى فرض مركزية مفرطة (١) .

ويحقق مبدأ وحدة سلطة القيادة في الدولة ميزة تنسيق العمل بين الوحدات الادارية وذلك حتى لا تسير كل منها في فلك مستقل ، فلا يتحقق الالتقاء نحو القاسم المشترك بينها وهو تحقيق السياسة العامة للدولة بأسرها .

فوزارة التعليم العالي اذا كان هدفها الاصيل هو تهيئة الكوادر والاطر القيادية في مختلف الميادين ، والمساهمة الفعالة في البحث والتنقيب عن الاكتشافات والاختراعات والابتكارات الجديدة عن طريق تشجيع البحوث العلمية وتطويرها ، الا أنها لا تستطيع انجاز هذا الهدف الا اذا تعاونت معها في أداء هذه المهمة وزارات أخرى . فمثلا تقوم وزارة الصحة على رعاية شؤون الطلاب الصحية ومكافحة الامراض والاوبئة ، وتقوم وزارة الداخلية برعاية شؤون الامن والاستقرار اللازمين لحسن سير مرفق التعليم ، وتقوم وزارة النقل على رعاية شؤون النقل ، وتقوم وزارة الاسكان بتشديد المباني الجامعية ودور البحث العلمي والمدن الجامعية لاسكان الطلاب .

(١) راجع « الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر » للدكتور عبد الله طلبه عميد كلية الحقوق سابقا - مرجع جامعي من مطبوعات جامعة دمشق ١٩٨٠ - ١٩٨١ .

وقد ترتب على تشابك أوجه النشاط المختلفة للادارات أنه لم يعد من الممكن عمليا لاية ادارة أن تعيش بمعزل عن باقي الادارات ، وأصبح ضروريا أن تلم كل منها بنشاطات الادارة الاخرى ليتم نشاطها جميعا في صورة منسقة فلا يعطل بعضها بعضا أو تقوم بنفس المهمة أكثر من ادارة واحدة . وهذا الوضع يستتبع بالضرورة وجود سلطة قيادية واحدة مركزية تتولى عملية التنسيق بين جميع الوحدات الادارية في الدولة . هذا فضلا عن قيامها - كما سبق وذكرنا - بتحديد ورسم السياسة العامة فيها والتي تمثل الاختصاص الاصيل لسلطة القيادة .

ويقوم بهذه المهمة في النظام البرلماني « مجلس الوزراء » أما في الدول التي تأخذ بالنظام الرئاسي فيقوم بهذه المهمة رئيس الجمهورية ، حيث يختص برسم السياسة العامة ويترك للوزراء تنفيذها تحت اشرافه . كما يقع على كاهله أيضا مهمة التنسيق بين جميع الوزارات وغيرها من الهيئات الادارية الموجودة في الدولة . وهو في سبيل ذلك يلجأ الى الاجتماع بالوزراء ، مجتمعين ومنفردين ، ويطلب منهم تقديم تقارير دورية عن مختلف أوجه نشاطهم ، وما يصادفهم من عقبات .. الخ .

كما أن رئيس الجمهورية - أو مجلس الوزراء في النظام البرلماني - هو الذي يسهر على تنفيذ الاهداف القومية الكبرى والتي لا تدخل في اختصاص وزارة بعينها .

ويبدو أن قطرنا العربي السوري قد مر بعدة مراحل في هذا الصدد :

- فهو في ظل دستور عام ١٩٥٠ ، كان يأخذ بالنظام البرلماني بخصائصه المعروفة ومن ثم فإن السلطة الفعلية كانت بيد مجلس الوزراء .

- وبمقتضى دستور الشيشكلي (١٩٥٣/٧/١١ - ١٩٥٤/٢/٢٥) والدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة الصادر سنة ١٩٥٨ ، أخذ

- فيما يتعلق بتنظيم السلطة التنفيذية - بالنظام الرئاسي الذي يضع السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية ، والذي يجعل من الوزراء مجرد معاونين لرئيس الجمهورية ومنفذين لسياسته .

— وقد أخذ الدستور الدائم لعام ١٩٦٣ بنظام شبه رئاسي ، ذلك أن هذا الدستور قد قرر لرئيس الجمهورية سلطات فعلية يمارسها بالتعاون مع الحكومة (مجلس الوزراء) في رسم السياسة العامة وتنفيذها .

٢ - وحدة القيادة والاهل :

● يقصد بوحدة القيادة أن تنحصر سلطة الاوامر واصدار القرارات في أي مستوى اداري بالمنظمة في جهة واحدة سواء أكانت هذه الجهة فرد أم مجلس ، بحيث لا يتلقى الرؤوس التعليمات الا من مصدر واحد . وقد طبقت هذه القاعدة لأول مرة في التنظيمات العسكرية ولكنها مطبقة حاليا في التنظيمات المدنية والادارية . ولا يعني مبدأ وحدة الرئاسة والامر أن تنحصر كافة السلطات بالمنظمة في شخص واحد ، أي اتباع أسلوب التركيز في السلطة ، وانما يعني هذا المبدأ تحديد رئيس اداري واحد لكل مجموعة من الرؤوسين يتلقون منه الاوامر ، ويصبح هو مسؤولا عن توجيه العمل بالنسبة لهؤلاء الرؤوسين الذين يعملون تحت أمرته . وقد ثبت بالتجربة أن عدم احترام قاعدة وحدة القيادة يؤدي الى الاخلال بالنظام ، وتجهيل المسؤولية ، وانتشار الفوضى ، وتعقد في العمل وانخفاض في الكفاية الانتاجية .

● ويتفرع عن قاعدة وحدة القيادة والامر ، أنه من غير المستحسن أن يتخطى الرئيس الاعلى رؤوسيه المباشرين ، ويوجه أوامر مباشرة الى من يعملون تحت امرتهم ، اذ يقضي حسن الادارة بأن يتبع الرؤساء مبدأ تسلسل القيادة . ومخالفة هذا المبدأ تؤدي الى الوقوع في الاحراج لكل من الرئيس والرؤوس ، بل قد يترتب عليها ارتباك العمل اذا ما تعارضت أوامر الرئيس الاعلى ، مع التنظيمات التي يكون قد وضعها الرئيس المباشر لكيفية تنفيذ العمل .

وفي ايضاح ذلك يقول الدكتور توفيق رمزي : « إن من سوء الادارة أن يتخطى الرئيس رؤوسه المباشر باصدار الاوامر الى من يقلون درجة عن هذا الرئيس المباشر ، فلنا من الرئيس أن في عمله هذا تبسيطا للاجراءات واسرعا فيها ، وغالبا ما ينتج الاحراج الشديد لكل من يشملهم هذا الاجراء الخاطيء من رئيس

ومرؤوس مباشر ومرؤوس أدنى » ، غير أنه اذا حدث - في بعض الحالات - واضطر الرئيس الاعلى الى عملية تخطي الرئيس المباشر الى من دونه في المرتبة ، فيجب عليه أن يحيط الرئيس المباشر علما بما أصدره من أوامر الى المرؤوسين بأسرع وقت ممكن ، وذلك حتى يتمكن الرئيس المباشر أن يتلافى الاحراج على قدر المستطاع وحتى يسير العمل سيرا طبيعيا داخل المنظمة .

● وقد تكون هناك حالات استثنائية تستلزم الخروج على مبدأ وحدة القيادة والامر ، فالمرؤوس الذي يؤدي عملا فنيا متخصصا ، قد يتلقى أوامر من رئيس فني متخصص ، فيما يتعلق بكيفية أداء عمله من الناحية الفنية ، مع خضوعه من الناحية الادارية لرئيس اداري آخر . وفي حال تعارض الاوامر الصادرة من كلا الرئيسين ، فان الاستاذ سيمون يقترح ضرورة تحديد مصدر واحد يكون له وحدة سلطة حسم الخلاف بأمر واجب الاحترام ، بحيث لا يؤاخذ المرؤوس الا عند مخالفة هذا الامر الاخير .

٢ - وجوب التلازم والتناسب بين السلطة والمسؤولية :

تعتبر السلطة بمثابة العمود الفقري لاي تنظيم اداري وخاصة أن حق اصدار الاوامر والقدرة على فرض الطاعة مستمد من السلطة . ولا بد من التفريق هنا بين السلطة الرسمية التي يحصل عليها المدير نتيجة لوظيفته الادارية والسلطة الشخصية التي تتكون من الذكاء والتجربة والقيمة الادبية والقدرة على القيادة . فالسلطة انما توضع في يد الرئيس الاداري بقصد تحقيق غايات مرسومة سلفا . ومن ثم فانه يصبح مسؤولا عن تحقيق تلك الغايات ، وبالتالي يجب أن تسير السلطة والمسؤولية معا في جميع المستويات . فالمسؤولية تدور وجودا وعدما بوجود السلطة أو عدم وجودها ، فهي توجد حيث تتوافر السلطة وتزول بزوالها . واذا كانت السلطة والمسؤولية يجب أن تكونا متلازمتين ، فانهما يجب أيضا أن تكونا متعادلتين متناسبتين ، اذ لا يجب أن يسأل الموظف عن انجاز أعمال معينة كلف به طالما أنه لم يمنح السلطات اللازمة لانجاز ما كلف به .

● وتتدرج السلطة هبوطاً من القمة الى القاعدة ومقابل ذلك تتدرج المسؤولية صعوداً من القاعدة الى القمة ، وهذا ما يقصد بالسلم الإداري . فهو يوضح بدقة سلطات كل رئيس في اصدار أوامره الى مرؤوسيه ، وواجباته في تنفيذ الاوامر التي تصدر له من رؤسائه ، وذلك بصرف النظر عن وجهة نظرهم ورأيهم الشخصي في مدى سلامة هذه الاوامر .

ويبدو لنا أن نجاح التنظيم الإداري في أي منظمة يتوقف على منح الرؤساء القدر اللازم من السلطات لتحقيق الاهداف المطلوبة منهم ، وعلى حققة تنفيذ المرؤوسين للاوامر الموجهة لهم . وما لا شك فيه أن إساءة الفئة الأولى التصرف بالسلطة أو إخلال الفئة الثانية بواجباتهم أو عدم احترامهم بمسؤوليتهم أمام مرؤوسيهم يقوض أي تنظيم .

● ويلاحظ الأستاذ هوايت أنه قلما يعترف إداري ما ، بأنه يملك من الوسائل — بكافة أنواعها — القدر اللازم لمواجهة ما يناط به من مسؤوليات . وعلى ذلك ، أنه من النادر أن توضع تحت تصرف الإدارة جميع الاعتمادات المالية اللازمة لتحقيق أغراضها في أكمل صورها ، وحينئذ سوف تكون مسؤولية الإدارة في حدود تلك الاعتمادات .

ويمكن تلخيص ما سبق في أن حسن التنظيم الإداري يقتضي أن تكون السلطة والمسؤولية متلازمتين ومتناسبتين في كافة المستويات الإدارية في المنظمة .

ومن الأمور ذات الأهمية الخاصة تنمية الوعي وروح المسؤولية في جميع الوظائف المدنية من خلال منح سلطات وصلاحيات في العمل والاتفاق، وفي استخدام الموارد المتاحة الى المدراء المسؤولين مباشرة عن النشاط ، الأمر الذي يجعلهم في مركز الاقدر والاجدر للتأثير في هذا النشاط .

٤ - ضرورة تحديد الواجبات والمسؤوليات بدقة :

يقصد بهذا المبدأ وجوب معرفة كل عضو من أعضاء المنظمة مقتضيات وظيفته بدقة وحدود سلطاته ومسؤولياته . ويبدو طبيعياً أن تزيد الكفاية والتفانية الإدارية

إذا حددت الواجبات والمسؤوليات والسلطات والعلاقات تحديدا كتابيا واضحا ومعروفا من الجميع ، وذلك بالنسبة لجميع المناصب الادارية والوظائف المختلفة^(١) .
ويلاحظ أن تحديد الواجبات والمسؤوليات بدقة لكل وظيفة يسهل كلما كانت تلك الوظيفة قريبة من قاعدة الهرم الاداري ، ولكن التحديد يغدو عسيرا كلما اقتربت الوظيفة من قمة ذلك الهرم .

وتظهر فائدة هذا المبدأ في القضاء على كل غموض أو التباس بمقتضيات الوظيفة ، ومنع اعتداء بعض الموظفين على اختصاصات زملائهم ، ذلك أن التنازع على السلطة يؤدي الى شلل القيادات العاملة في التطوير الوطني ، اذ يصبح كل منها عقبة أمام جهود الاخرى تجمد عملها وتلغي آثاره .

٥ - قاعدة التخصص :

عرفت البشرية منذ القديم قاعدة التخصص ، ولكن التأكيد عليها واستخدامها الواسع ازداد في عهود الثورة الصناعية والآلية والتقدم التقني . فلقد يتطلب الانتاج الوفير واستخدام الآلات والايدي البشرية الكثيرة توزيع الجهود بين العاملين بحيث يؤدي الشخص الواحد ذلك الجزء من عمله الاقدر على أدائه والمتناسب مع طاقاته الفكرية والجسدية ومع حاجات المنظمة التي يعمل فيها^(٢) .

وتزداد الحاجة بطبيعة الحال الى اعمال مبدأ التخصص كلما ازدادت درجة النمو والتقدم في المجتمع وكلما اتسع حجم الجهاز القائم على الادارة .

● ومقتضى هذه القاعدة أن الكفاية الادارية تزداد كلما ازداد التخصص في نطاق الادارة العامة . كما أن هذه القاعدة لا تعدو في حقيقتها أن تكون إعمالا لمبدأ تقسيم العمل داخل المنظمات الادارية ، فما دام العمل الاداري يعد عملا جماعيا فان

(١) انظر مرجع سابق الذكر للدكتور سيد محمود الهواري ص ٨٩ .
(٢) انظر « الاسس العلمية لنظرية التنظيم الاداري » للدكتور محمد عدنان نجار عام ١٩٨٠ .

المصلحة العامة تقضي بأن يقتصر عمل كل موظف على نوع واحد ، يتفرغ له ويجيده .

● وتحول قاعدة التخصص دون التضارب في الاختصاصات ، ذلك أن الإنسان ميال بطبعه الى توسيع اختصاصاته على حساب الآخرين حتى يستطيع اقناع الآخرين بأهميته وكبر حجم سلطاته . كما تساهم في تحقيق « وضع الرجل المناسب في المكان المناسب » مما يساعد على توفير الجهد المادي والفكري ، وزيادة الانتاجية وتحسين نوعيتها ، وتخفيض كلفة الخدمات العامة .

● ويلخص فقهاء ادارة الاعمال فوائد التوسع في انشاء الوظائف المتخصصة في المشروعات الخاصة على النحو التالي :

١ - تخفيض تكاليف التدريب لان الشخص يتعلم بشكل أسرع عندما يهتم بفعالية واحدة تتضمن مهارات أقل .

٢ - زيادة الانتاجية لان الشخص المتخصص يرفع من مهاراته لاداء عمل ما وينقص من ضياع الوقت في التنقل من فعالية لآخرى .

٣ - تخفيض تكاليف العاملين لان أجر العامل يجب أن يتلاءم مع المهارة التي يحوزها .

٤ - سهولة استبدال العاملين

حيث يمكن استبدال الشخص المتخصص أكثر من غير المتخصص بسبب سهولة تعلم المهارات المتخصصة وقلة التكاليف اللازمة .

٥ - الاستخدام الكامل للألات ، لان المتخصص يستخدم الآلات والادوات بشكل كامل وطول الوقت .

٦ - سهولة الرقابة ، لان الاشخاص يؤدون أعمالا متشابهة وتزداد رقابة الاداري تبعا لذلك (١) .

Harold Koontz and Cyrill O.Donnell, Principles of Management : (١)
An Analysis of Managerial Functions, New york : Mc Graw - Hill Book
Co. ine, 1972.

ويجب التنويه الى أن الإغراق في قاعدة التخصص لا يمكن تطبيقه في جميع المجتمعات ، لأنه يفترض وجود ادارة غنية جدا بالاختصاصيين . ولكن واقع الادارة العامة بشكل عام لا يفرض دائما عناصرها بالاختصاصيين فقط ، بل هنالك في الواقع أعمالا كثيرة تقع على كاهل الادارة العامة ، ولكن هذه الاعمال لا تتطلب اختصاصات محددة بذاتها ، بل تتطلب نوعا من التدريب والتمهئة والخبرة العملية المتدرجة . وهذه المؤهلات لا يمكن الحصول عليها الا بعد ممارسة طويلة ، تبدأ بشغل وظائف عادية قبل الوصول الى وظائف الابتكار والتوجيه . كما أن التخصصات الدقيقة تتطلب وجود نظام تعليمي كثير التباين والتنوع ، ويفترض وجود قطاع خاص ناشط جدا ، بحيث يتضمن مشاريع كبيرة مزودة بأشخاص اختصاصيين في جميع الميادين ، وبالتالي فإن هؤلاء يستطيعون التنقل بين هذه المشاريع والادارة العامة وبالعكس .

ينجم مما تقدم أن الإغراق في قاعدة التخصص يصلح بالنسبة لبلد صناعي ذي امكانيات مادية وبشرية هائلة ، حتى يستطيع تأمين التعليم التكنولوجي والمهني في مراحل الدراسة الثانوية والجامعية ، وبالتالي تأمين الاختصاصات المتنوعة والدقيقة التي تتطلبها المشاريع الكبيرة التي تدخل في نطاق القطاعين العام والخاص ، ومن ثم امكانية تنقل العاملين في هذه المشاريع بين هذين القطاعين . ان هذا الاتجاه يمكن أن يكون مناسباً لبلد كالولايات المتحدة الأمريكية ، ولكنه يكون سيئاً جداً بالنسبة لأكثر بلاد العالم وبصورة خاصة بالنسبة للبلاد السائرة في طريق النمو^(١) .

٦ - نطاق الاشراف :

المقصود بنطاق الاشراف أو التمكن هو تحديد الطاقة المثلى للرئيس الاداري في الاشراف الفعال على مرؤوسيه ، ذلك أن اتساع حدود هذا الاشراف يضاف من امكانيات الرئيس الاداري في تتبع مرؤوسيه والوقوف على المستويات الفعلية

(١) انظر مؤلفنا « الوظيفة العلمية في دول عالمنا المعاصر » دمشق ١٩٨٠-١٩٨١ ص ٣٦

لادائهم ، مما يقيد بالتالي من قدرته على التوجيه السليم للاتصال ، وكشف الاخطاء والانحرافات قبل أن يترتب على تراكمها آثار تضر بسير العمل داخل التنظيم .

ونظرا لان قدرة الفرد على الاشراف محددة ، وأنه اذا وزع وقته ومجهوده على أعمال عديدة فلن كفاءته تأخذ في الانخفاض ، لذلك يجب أن يؤخذ في الاعتبار حين تجميع الوظائف في مجموعات (ادارات - أقسام ...) أن هنالك نطاقا لعدد المرؤوسين الذين يمكن للرئيس الواحد أن يشرف عليهم بالكفاءة المطلوبة .

ويبدو أن الوظائف التي تقع في قمة الهرم الاداري للتنظيم لها مسؤوليات كبيرة ، ولها طابع الابتكار والانشاء ، لذا فانها تتطلب من القائمين عليها اشرافا أدق من تلك التي تقع في المستويات التالية بالتنظيم . فكلما كانت مسؤوليات وواجبات الوظائف محددة ، أو لها طابع تخصصي أو روتيني ، كلما تطلبت دقة أقل في الاشراف . وهذا يستتبع أن يكون نطاق الاشراف في قمة التنظيم صغيرا يتراوح بين ٦ - ١٢ فردا ، وفي قاعدة التنظيم كبيرا حيث يصل الى ٣٠ فردا .

ويؤخذ بعين الاعتبار ، عند تقرير الحدود للمثلث لمسؤوليات الاشراف ، عوامل عدة أهمها :

- شخصية الرئيس الاداري الذي يقوم بالأشراف .
- طبيعة العمل ، ما اذا كان له صفة الابتكار والانشاء أو روتيني متكرر . وما اذا كان معقدا أو بسيطا ، وما اذا كان قيادي أو تنفيذي .
- كفاءة المرؤوسين من ناحية الثقافة والخبرة والتجربة والتخصص والشعور بالمسؤولية .

ويجب التأكيد على أن فكرة نطاق الاشراف أو التمكن كمبدأ تنظيمي تلعب دورا بالغ الأهمية لا من حيث تأثيرها على علاقة الرؤساء الاداريين بالمرؤوسين فحسب ، وانما من خلال الأثر الذي تتركه على تماسك التنظيم والانسجام فسي علاقاته وأوضاعه . فمن طريق تحديد عدد المستويات الادارية التي يمارس عليها الاشراف داخل الهرم الاداري ، يمكن تنظيم تدفق العمل الى أهدافه في المنظمة ،

وربط هذه المستويات بعضها ببعض بنوع واحد من الفهم المتبادل ، وخلق اتفاق عام حول الاهداف والسياسات^(١) .

٧ - التنسيق :

يقول البروفيسور ليونارد هوايت « ان عملية التنسيق بالنسبة للرئيس الاداري واجب عام ومعقد ولا ينتهي »^(٢) والمقصود بالتنسيق تنظيم علاقة كل وحدة مع الوحدات الاخرى بحيث تساهم كلا منها بأسلوب مباشر أو غير مباشر في تحقيق الهدف الكلي للمنظمة كوحدة . وهذا يستلزم تحديد الاهداف الكلية للمنظمة كوحدة ، وتحديد الاهداف الجزئية لكل وحدة من وحداته ، وعلاقة هذه الاهداف الجزئية بالهدف الكلي . وذلك كله من أجل خلق نوع من الارتباط والانسجام في نشاط الافراد القائمين على تحقيق أهداف مشتركة حتى يستطيعوا القيام بأعمالهم دون ما تضارب أو تداخل أو ازدواج ، مما يحقق وفرا في الجهد والوقت والمواد ، ويؤدي بلا شك الى ارتفاع الكفاية الانتاجية للمنظمة في مجموعها . ونتيجة ما تقدم يمكن القول بأن مهمة التنسيق شاقة ومعقدة ومتعددة الجوانب ، فهي لا تعتمد على ترتيب العمل داخل الادارة بل تتعداه الى علاقة الادارة بغيرها من الادارات في نطاق الوزارة الواحدة ، وفي علاقاتها بالوزارات الاخرى ، بل وفي علاقاتها بالجماعات والمنظمات غير الادارية . ومن هنا فان وظيفة التنسيق لا تقتصر في الحقيقة على الموظفين الاداريين ، بل يشترك فيها كبار المسؤولين السياسيين في الدولة ، فهي من المجالات التي تلتقي فيها السياسة بالادارة .

٨ - عدم صلاحية المجالس (واللجان) لمباشرة اعمال الادارة التنفيذية :

القاعدة المسلم بها في علم الادارة العامة أن المجالس أو اللجان التي تتألف من مجموعة من الافراد لا تصلح للقيام بالاعمال التنفيذية التي تستلزمها الوظيفة الادارية . ومن ثم فانه من المعتاد أن يعهد بسلطة البت واصدار القرارات الواجبة

(١) انظر مرجع سابق الذكر للدكتور اسماعيل صبري مقلد ص ١٥٢ .

(٢) Leonard white, «Introduction to the study of Public Administration» 1926 - Page 209.

التنفيذ الى اداري فرد • وتأسيسا على ذلك جرت العادة في كثير من الدول على أن يكون على رأس كل وزارة أو هيئة أو مؤسسة عامة رئيس فرد يتولى ادارة شؤونها •

وقد حاول الاستاذ «Lindeman» حصر العيوب التي تشوب نظام اللجان أو المجالس في مباشرة الاعمال التنفيذية للإدارة في الامور التالية :

١ - ان اللجان لها أدوار اجتماعات محددة ، ولا يصح انعقادها الا اذا حضرتها أغلبية الاعضاء ، وغالبا ما يتغيب عن الاجتماعات حوالي نصف عدد الاعضاء ، مما يجعل قراراتها غير معبرة عن رأي الاغلبية الحقيقية •

٢ - لما كان القرار الصادر عن اللجنة ينسب الى مجموع أعضائها ، فان ذلك يشجع على عدم الاحساس بروح المسؤولية لدى الاعضاء ، ويحثهم على التواكل واعتماد كل عضو على الآخرين •

٣ - غالبا ما يلجأ بعض أعضاء اللجنة الى اثبات وجودهم واظهار شخصيتهم عن طريق النقاش البعيد عن الموضوعية والتجرد ، وهذا يؤدي الى اضاعة الوقت والجهد والابتعاد عن اتخاذ القرار السليم •

٤ - تلعب شخصية رئيس اللجنة دورا بارزا في أعمال اللجنة ، فاذا كان الرئيس ذو شخصية قوية ومؤثرة فعالبا ما ينساق أعضاء اللجنة في قبول رأيه دون تمحيص أو تدقيق ، فيخرج الرأي على أنه رأي اللجنة ، وهو في حقيقة الامر رأي الرئيس او رأي القلة المرموقة من اعضائها •

٥ - نظرا لاشتراك كبار المسؤولين الاداريين في عدد كبير من اللجان ، فان عملهم فيها يشغلهم عن واجباتهم الاصلية ، وكثيرا ما يكون حضورهم في جلسات اللجان سوريا •

٦ - تتحمل خزانة الدولة كثيرا من الاموال اذا كان أعضاء اللجنة يتقاضون

تعويضات من أعمال هذه اللجان ، وهذا هو الغالب^(١) .

٧ - تستغرق عملية الوصول الى قرارات بصدد القضايا المعروضة على اللجان وقتا طويلا . وغالبا ما تجسد هذه القرارات الحل الوسط - عندما تكون هناك وجهات نظر متعارضة - وليس الحل الامثل .

● وقد أفصح الاستاذ الكسندر هاملتون وزير مالية الولايات المتحدة الأمريكية عن الفروق بين عمل الاداري الفرد واللجان بقوله : « لا شك انه من المفضل أن يوضع على رأس كل وزارة أو إدارة رجل واحد ، فان ذلك كفيلا بأن يوفر فرصة أكبر للمعرفة ، والنشاط والاحساس بالمسؤولية فضلا عن الحساس للعمل ، والانتباه الى مقتضياته . أما اللجان فانها تشارك المجالس المكونة من عدد كبير من الاعضاء في مسؤولى هذا التشكيل : فقراراتها بطيئة ، وفشلها آتيل ، والمسؤولية موزعة بين أعضائها . ثم ان اللجان لن تحقق مزايا الإدارة التي يقوم بها اداري فرد ، من حيث الكفاية والمعرفة ، ولن يشارك في عضويتها أفراد من الممتازين ، لان عملهم فيها لن يسمح لهم بابرار أهميتهم ومواهبهم . أما أعضاؤها فلن يبألوا بتثقيف أنفسهم ، لانعدام الاسباب الدافعة لذلك » .

ولكن الحقيقة السابقة لا تعني - في نظر علماء الإدارة العامة - وجوب استبعاد اللجان في نطاق الوظيفة الادارية ، فالمسلم به أن اللجان مفيدة في كثير من الحالات ، ومن ذلك :

أ - البحث عن سياسة معينة في العمل .

ب - محاولة الكشف عن الخلل أو العطب في الجهاز الاداري أو بقصد التوصل الى نظام اداري أفضل .

ج - الرغبة في وضع قواعد تنظيمية عامة ، لان تلك القواعد العامة تحتاج

(١) قد يكون تأليف اللجان هدفه الحصول على تعويضات مالية فقط ، وهذا ما دفع الإدارة السورية بموجب المرسوم التشريعي رقم ١٣٤ لعام ١٩٧٠ ، تحريم منح تعويضات لقاء عضوية اللجان وحضور جلساتها ، واعتبر العزوف عن حضور الاجتماعات بدون عذر مشروع غيابا غير مبرر عن الدوام الرسمي .

الى بحث هاديء ، ومواجهة لمختلف الظروف مما توفره اللجان بتشكيلها الخاص .

د - في مجال ممارسة السلطات التأديبية وتوقيع الجزاءات .

هـ - في مجاله دراسة بعض القضايا التي تمس المصالح الخاصة الحيوية للجمهور ، لان التعسف أو الاستبداد أكثر احتمالا من التردد عنه من لجنة .

و - وأخيرا فان طريقة اللجان كهيئة بحماية الادارة في مواجهة الضغط الخارجي والذي كثيرا ما تتعرض له الادارة لمختلف الاسباب .

وتجدر الإشارة الى ضرورة افاطة تنفيذ القرارات التي تتخذها اللجان باداري واحد مسئول ، ذلك أن اللجان بطبيعتها لا يمكن أن تكون أداة صالحة للتنفيذ ، ولو تعلق الامر بتنفيذ قراراتها .

وهذا الوضع بناء المشرع السوري في تنظيم اللامركزية المرفقية والمحلية ، أي في خصوص الهيئات والمؤسسات العامة والمجالس المحلية . فكل منها يتولى ادارة جهتان : مجلس ادارة الهيئة أو المؤسسة ومجلس محلي منتخب ، ورئيس مجلس ادارة (المدير العام) الهيئة أو المؤسسة ورئيس المجلس المحلي بالنسبة للادارة المحلية .

ويبدو أن نجاح أعمال اللجان ، بنظر فقهاء الادارة العامة يتوقف على توافر عناصر عديدة أهمها :

- يتوجب عدم الاسراف في انشاء اللجان ، وعلى الرئيس الاداري للجهة التي أنشأت اللجنة أن يشرف على أدائها للغرض الذي أنشئت من أجله ، وعلى تنظيم أعمالها ، وتزويدها بالسكرتارية اللازمة ، وان يتحمل نفقاتها .
- يجب تحديد اختصاصات اللجنة ومسؤولياتها بدقة تامة .
- يجب ألا يكون عدد اعضاء اللجنة كبيرا ، ويستحسن أن تقتصر عضوية

اللجان على الموظفين الذين ينتمون الى ادارات لها مصلحة جوهرية في أعمال اللجنة ، مع ضرورة مراعاة كفاءتهم الشخصية في تحقيق الغرض المنشود .

● يجب أن يعاد النظر في أمر اللجان خلال فترات زمنية لتقدير فائدة بقاء اللجنة ، وصلاحيه تكوينها .

● يجب أن يستوعب أعضاء اللجنة حقيقة مهمتهم ، وأن عمل اللجان لا يقصد به الانتصار لرأي فريق دون فريق ، وإنما يقصد به التوصل الى أفضل الحلول عن طريق المناقشة وتبادل الرأي . ولهذا فان أخطر ما يهدد عمل اللجان - والمجالس عموما - هو محاولة فرض رأي معين عن طريق التكتلات . كما يجب الابتعاد قدر الامكان عن الحلول التصالحية أو التوفيقية^(١) .

(١) لقد لخص المهندس الفرنسي «فايول» المبادئ العامة للإدارة التي تعتبر أساسية لأي تنظيم إداري ناجح على النحو التالي :

- ١ - مبدأ تقسيم العمل
- ٢ - مبدأ السلطة والمسؤولية
- ٣ - النظام
- ٤ - مبدأ وحدة السلطة الأمر
- ٥ - مبدأ وحدة التوجيه
- ٦ - مبدأ خضوع المصلحة الشخصية للمصلحة العامة
- ٧ - مبدأ مكافأة أفراد
- ٨ - مبدأ المركزيه
- ٩ - مبدأ تدرج السلطة
- ١٠ - مبدأ الترتيب
- ١١ - مبدأ الانصاف
- ١٢ - مبدأ ثبات الموظف
- ١٣ - مبدأ المبادرة
- ١٤ - مبدأ روح الجماعة

انظر : « نظريات الإدارة العامة » للدكتور عمار بوحوش - من منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية - عمان ١٩٨٠ .

الفصل الثالث

تنظيم الادارة العامة في القطر العربي السوري

تمهيد :

يبدو أن بنية الدولة في القطر العربي السوري استندت من خلال الانظمة السياسية التي تعاقبت عليه منذ فترة الاستقلال الوطني وحتى قيام ثورة الثامن من آذار لعام ١٩٦٣ ، على مبدأ فصل السلطات بمفهومه التقليدي الغربي ، وقد تنوعت أساليب تطبيق هذا المبدأ من ناحية علاقة الهيئات بعضها ببعض ، فعرف القطر النظام البرلماني والنظام الرئاسي . فاستنادا الى نصوص دستور عام ١٩٥٠ تبنى القطر نظاما جمهوريا برلمانيا قائما على التعاون بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية ، في حين أن قطرنا العربي السوري تبنى نظاما جمهوريا رئاسيا استنادا الى دستور الشيشكلي (١٩٥٣/٧/١١ - ١٩٥٤/٥/٢٥) حيث أن الهيئات المختلفة المنشأة على أساس مبدأ فصل السلطات لم يقدر لها أن تتعاون فيما بينها .

ونحن نعتقد أن قطرنا العربي السوري بقيادة حزب البعث العربي الاشتراكي لا يزال يمر بمرحلة التحول الاشتراكي في كافة الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، بقصد وضع حد نهائي لبنية الدولة التقليدية . ويمكننا استنتاج ذلك من نصوص دستورنا الدائم لعام ١٩٧٣ حيث أن إلقاء نظرة سريعة الى مجمل التنظيم الدستوري يقودنا الى القول بأن هنالك اتجاها واضحا الى عدم الاعتراف بمبدأ فصل السلطات بشكله التقليدي ، والى تبني التفرقة بين الوظيفة السياسية والوظيفة الادارية .

ويبدو أن الوظيفة السياسية ينهض بأعبائها الحزب القائد ورئيس الجمهورية

ومجلس الشعب • فللقيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي ترسم الخطوط الاساسية للسياسة الداخلية والخارجية ، ورئيس الجمهورية لا تقتصر اختصاصاته على الميدان التنفيذي ، بل تمتد لتشمل سلطة التشريع ضمن قيود معينة ، كما يمثل حل مجلس الشعب وتعيين واقالة الوزارة والوزراء •

ويتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ، أي تحديد الاطار القانوني والمالي اللذين يمكن أن تعمل من خلالهما السلطة التنفيذية • في حين أن مجلس الوزراء ينهض بأعباء الوظيفة الادارية • وهو بحكم الدستور « الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة » •

ونتيجة ما تقدم فان تنظيم بنية الادارة العامة في قطرنا العربي السوري ترتكز الى المؤسسات التالية :

- ١ — الادارة المركزية : ويمثلها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء والوزراء والهيئات التابعة لمجلس الوزراء •
- ٢ — الادارات غير الوزارية (اللامركزية الوظيفية) •
- ٣ — الادارة المحلية : ويمثلها المجالس الشعبية المحلية •

الهيكل التنظيمي للإدارة العامة والقطاع العام في الجمهورية العربية السورية





البحث الأول

الإدارة المركزية

أولاً - لمحة عن تطور الجهاز الإداري في القطر العربي السوري (١) :

● الحقيقة أن الجهاز الإداري في قطرنا نشأ على أثر انفصالها عن الدولة العثمانية عام ١٩٢٠ ، وقد حمل معه كل مظاهر التخلف والضعف التي كانت متأصلة في الجهاز العثماني وذلك سواء في جانب تنظيم الوحدات الإدارية أو في أساليب سير العمل أو في مستوى تأهيل العاملين . ولكن ما كادت سوريا تقف على قدميها وتضع دستوراً لها في عام ١٩٢٠ يجعلها تقترب في نظامها السياسي والإداري من الدولة الحديثة حتى داهمها الانتداب الفرنسي الذي كان همه الوحيد تسخير الجهاز الإداري لخدمة أغراضه وترسيخ جذوره في البلاد . . . ولكن الدولة المنتدبة نقلت مع ذلك إلى قطرنا بعض التنظيمات الإدارية المطبقة في فرنسا في تلك الفترة ، هذه التنظيمات التي أضفت على بعض الهيئات الإدارية في قطرنا وعلى أسلوب سير العمل فيها صفة التنظيم الإداري الحديث . وقد بدأ ذلك واضحاً في تنظيم الإدارة المالية بالقرار رقم ٢٢٣١ لعام ١٩٢٣ وفي صدور قانون للموظفين بالقرار رقم ١٣٥ لسنة ١٩٢٦ وفي تنظيم بعض الوزارات والإدارات فضلاً عن المحافظات ، وفي إحداث هيئات للرقابة كمجلس الدولة سنة ١٩٢٥ الذي كان يقوم ، في أول عهده ، بدور استشاري صرف ، ثم منح الاختصاص القضائي في الفصل بالمنازعات الإدارية ،

(١) مقتبس عن :

بحث الإصلاح الإداري في الجمهورية العربية السورية للدكتور طارق الساطي
عام ١٩٧٤ - منشورات دار الفكر - ص ١٨ - ٣٠ .

وكديوان المحاسبات سنة ١٩٣٨ الذي عهد اليه مهمة مراقبة ايرادات ونفقات الدواة وحساباتها العامة ، وذلك على غرار النظام المطبق في محكمة الحسابات «Cour des Comptes» في فرنسا . وبعد أن حقق القطر العربي السوري استقلاله عام ١٩٤٦ ، بدأ جهاز الدولة الاداري بالتوسع ، فاستحدثت وزارات جديدة كوزارتي الخارجية والدفاع وتوسعت كثير من الوزارات والادارات الاخرى التي كانت موجودة وازداد عدد الموظفين عما كان عليه سابقا ، مما أدى الى ضرورة استصدار تشريع عام للموظفين يحل محل التشريع الذي كان قد صدر في ظل الانتداب فصدر القانون رقم ١٣٥ لسنة ١٩٤٥ وقد تضمن هذا القانون كثيرا من المبادئ والقواعد المتعلقة بتنظيم الوحدات الادارية والوظائف العامة التي تؤلف في حقيقتها اصلاها اداريا هاما في تاريخ الجهاز الاداري في سورية .

وقد تجلت أهم هذه المبادئ في النواحي التالية :

- ١ - وضع مبدأ عاما لتكوين الوحدات الادارية وانشاء الوظائف العامة والغائها ، اذ قرر أن يتم ذلك كله بقانون .
- ٢ - أوجب أن تحوي كل وزارة أو ادارة عامة سلسلة من الوظائف العامة الدائمة يتألف منها ملاك تلك الوزارة أو الادارة وأن يصدر بشأن تنظيمها نظام خاص يتضمن ما يلي :
 - أ - تعريف مهمة الوزارة أو الادارة وتحديد اختصاصاتها وتوزيع فروعها بين الادارة المركزية والمحافظات .
 - ب - تحديد عدد الموظفين في كل مرتبة أو درجة وتوزيعهم بين الادارة المركزية ، والوحدات المحلية .
 - ج - تحديد الشروط الخاصة في اختيار الموظفين لبعض الوظائف وفي اجتياز الحلقات في بعض الوظائف الاختصاصية .
- ٣ - صنف القانون الوظائف في احدى عشرة مرتبة ومرتبة ممتازة . وقسمها الى ثلاث حلقات وهي :

- الحلقة الاولى : وتتألف من المرتبة الممتازة والمراتب الخمس الاولى •
 - الحلقة الثانية : وتتألف من المراتب السادسة وحتى غاية المرتبة التاسعة •
 - الحلقة الثالثة : وتتألف من المرتبتين العاشرة والحادية عشرة •
- (وقد ألغيت المرتبة الحادية عشرة) • وقد حدد القانون المراتب والدرجات والوظائف الموزعة ضمنها والرواتب المخصصة لها في جدول تفصيلي ملحق بالقانون •

- ٤ - حدد القانون مستوى المؤهلات العلمية ، وفقا لمراحل الدراسة التي يشترط توفرها في المرشح من أجل شغل الوظائف العامة •
- ٥ - قسم الوظائف العامة تقسيما نوعيا الى ثلاث فئات هي :
 - أ - وظائف الادارة العامة •
 - ب - الوظائف الاختصاصية •
 - ج - الوظائف غير الاختصاصية •
- ٦ - حدد الشروط العامة الواجب توفرها في الموظف من أجل شغل الوظيفة العامة •
- ٧ - اعتبر المسابقة الطريقة الاصلية في التعيين في الوظائف العامة ، وبذلك يكون المشرع السوري قد أخذ بمبدأ الاستحقاق والكفاءة في شغل الوظائف العامة، اضافة الى مبدأ المساواة أمام المناصب العامة منذ عام ١٩٤٥^(١) •

-
- (١) لقد اجاز المشرع (المادة ١٤ والمادة ١٥ المعدنة بالمرسوم التشريعي رقم ١٢٩ تاريخ ٢٠/١٠/١٩٥٢) الخروج على مبدأ المسابقة في التعيين في حالتين :
- ٢ - تعيين حاملي شهادات التعليم العالي او المهني الذين اشتغلوا بصورة مستمرة في المهنة التي تخولهم شهاداتهم ممارستها •
 - ب - تعيين موظفين في اية مرتبة من مراتب الحلقة الاولى بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء لاسباب استثنائية يعود تقديرها له •

- ٨ - وزع الاختصاص في اسناد الوظائف العامة الى الموظفين كما يلي :
- أ - بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء للوظائف ذات المراتب الاستثنائية والممتازة والاولى (وقد عدل هذا فأصبح المرسوم يصدر بناء على اقتراح الوزير) .
- ب - بمرسوم بناء على اقتراح الوزير للوظائف ذات المرتبتين الثانية والثالثة .
- ج - بقرار وزاري بناء على اقتراح معاون الوزير للوظائف ذات المرتبتين الرابعة والخامسة .
- د - بقرار من معاون الوزير لوظائف الحلقين الثانية والثالثة في الادارة المركزية .
- هـ - بقرار من المحافظ بناء على اقتراح رئيس المصلحة لوظائف الحلقين الثانية والثالثة في الادارة المحلية .
- ٩ - استند في تحديد مقدرة الموظف على شهادة رؤسائه واعتبر ذلك أساسا للترفيه .
- ١٠ - أجاز اجتياز الموظف الحلقة الادنى الى الحلقة الاعلى حتى ولو لم يكن حاصلًا على المؤهل العلمي اللازم للحلقة اذا نجح في مسابقة اجتياز الحلقة .
- ١١ - حدد واجبات الموظفين والعقوبات التأديبية التي تفرض عليهم واجراءات التأديب .
- ١٢ - أوضح الحقوق التي يتمتع بها الموظفون من حيث الاجازات الادارية والصحية والخاصة ومن حيث الترخيص لهم بأن يوضعوا خارج الملاك .
- ١٣ - حدد الحالات التي تنتهي فيها خدمة الموظف من حيث الاحالة على الاستبداع والاستقالة والغاء الوظيفة والصرف من الخدمة .
- ١٤ - أرسى قواعد مالية تتعلق بكيفية تأدية الرواتب من حيث استحقاق الراتب

وقطعه والتعويضات والمخصصات والمنافع وتعويضات الانتقال وأجور النقل .
ولكن على الرغم من القواعد التي وضعها قانون الموظفين وملاكات الوحدات
الادارية من حيث شروط اشغال الوظائف الهامة والمؤهلات العلمية المطلوبة لها ومن
حيث التقدم الواجب توفره من أجل الترفيع ، ورغم ما وضعه هذا القانون من قواعد
لتصنيف الموظفين تصنيفا عاما على الوظائف المقررة وفقا للتنظيم المتقدم (١) ، الا ان
الواقع العملي للتصنيف الحق بالجهاز الاداري عددا كبيرا من الموظفين الذين
لا يحملون أية مؤهلات علمية ورفق بعضهم ثلاث مراتب فوق المرتبة التي كانوا
عليها قبل اجراء التصنيف وجعل بعضهم في مراكز قيادية رغم خبراتهم العلمية
المحدودة ، وهذا أدى الى انخفاض في مستوى مؤهلات وكفاءة الموظفين شاغلين
للوظائف الاختصاصية من جهة ، وأوجد تفلوتا كبيرا بين الموظفين من جهة أخرى
الى الحد الذي أصبحت تجد فيه أحيانا بعض الموظفين غير المؤهلين وقد أصبحوا
في مراكز أعلى من الموظفين المؤهلين مما سبب اخلالا بسبب المساواة بين الموظفين
وفتح مجالا كبيرا للحسوية وللحصول على غنم بلا غرم وأدى الى ابتعاد ضعف
أصيل في الجهاز الاداري وأثار العقيد والضيعة في قلوب الموظفين الآخرين
فانعكس على اتجاهم بالضعف وعلى سلوكهم الاداري باللامبالاة وعدم الشعور
بالمسؤولية .

● وقد عاش قطرها خلال فترة ما بعد الاستقلال تغيرات وتحولات سياسية
واقتصادية واجتماعية صيقة وهامة (٢) أدت الى تزايد مهام الدولة تزايدا كبيرا مما

-
- (١) راجع المواد ١٢٨ - ١٤٥ من القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٤٥ .
(٢) وأهم هذه التغيرات ما يلي : ١ - الانقلاب العسكري الذي حدث في آذار
سنة ١٩٤٩ ٢ - الانقلاب العسكري الذي حدث في آب سنة ١٩٤٩ ٣ -
الانقلاب العسكري الذي حدث في كانون الاول سنة ١٩٥١ ٤ - الانقلاب
العسكري الذي حدث في شباط سنة ١٩٥٤ ٥ - اعلان الوحدة بين مصر
وسورية في ظل الجمهورية العربية المتحدة في شباط ١٩٥٨ ٦ - انفصال
الوحدة بين سورية ومصر في ايلول عام ١٩٦١ ٧ - ثورة ٨ آذار سنة ١٩٦٣
٨ - حركة ٢٣ شباط سنة ١٩٦٦ ٩ - الحركة التصحيحية في تشرين الثاني
١٩٧٠ .

نجم عنه توسع في دائرة نشاطها والى ظهور عدد من الوزارات والادارات والمؤسسات المستقلة والجديدة التي لم تكن مألوفة من قبل في جهازنا الاداري ، اذ اقدمت الدولة على المشاركة في بعض المشروعات بصورة شركات للاقتصاد المختلط تشجيعا منها للافراد على استثمار مدخراتهم ، كما في شركة مرفأ اللاذقية ، كما قامت سنة ١٩٥١ بتأميم شركات الكهرباء الاجنبية العاملة في سورية . وقد كان لهاتين الخطوتين اللتين اتخذتهما الدولة السورية أثرهما الكبير في توسيع دائرة نشاطها ، كما أنهما تعتبران بمثابة بداية لعهد الدولة التدخلية في سورية . وقد صدر في عام ١٩٥٨ قانون الاصلاح الزراعي فأدى الى انشاء وزارة للاصلاح الزراعي ومؤسسة عامة واسعة النشاط وجمعيات تعاونية تدعمها الدولة وتمدها بالعون .

وفي سنة ١٩٦٠ أخذت سورية لأول مرة بأسلوب التخطيط ووضعت الخطة الخمسية الاولى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية . وقد أنشئت على أثر صدورها كثير من الهيئات والمؤسسات الجديدة لتقوم بالمشروعات العامة التي تضمنتها الخطة . ثم خطت الدولة خطوة هامة وأساسية باصدار قوانين تموز سنة ١٩٦١ التي وسعت من رقعة القطاع العام اذ تضمنت تأميم جميع المصارف وشركات التأمين وبعض الشركات الصناعية تأمينا كلياً وتأميم عدد من الشركات الاخرى تأمينا جزئياً ، ثم قامت ثورة الثامن من آذار عام ١٩٦٣ وأصدرت مراسيم تشريعية جديدة تضمنت تأميم عدد كبير من الشركات والمنشآت الصناعية والتجارية وذلك بدءاً من نيسان عام ١٩٦٤ وحتى نيسان ١٩٦٥ مما أدى الى تزايد حجم القطاع العام بحيث أصبح هذا القطاع يسيطر على استثمار الثروات الطبيعية الهامة في الدولة ومشاريع الخدمات العامة والجزء المهم من الصناعة وتجارة الاسيراد والتصدير والزراعة وذلك بهدف تمكين القطاع العام من قيادة الاقتصاد الوطني وتحقيق التنمية الاقتصادية . وبعد قيام الحركة التصحيحية في تشرين ثاني عام ١٩٧٠ أمعنت الدولة في دمج الشركات المؤممة والهيئات وتوسيع نطاق أعمالها واقامة هيئات ومشروعات اقتصادية ضخمة فضلاً عن قيامها بمشروع سد الفرات الرائد واستثمار النفط ، كل ذلك بالإضافة الى قيامها بادارة المرافق العامة التقليدية التي توسعت أعمالها هي

الآخري توسعا هائلا ، الامر الذي أدى بالضرورة الى تزايد نشاط الدولة وتوسيع قطاعها العام وتضاعف عدد وزاراتها ومؤسساتها العامة الادارية منها والاقتصادية • وجعل من الدولة القائد والموجه للتطور وللتحولات العميقة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية ، وتنتج عن ذلك كله زيادة وتضخم في عدد الوظائف العامة والموظفين الشاغلين لها على اختلاف مستوياتهم •

ورغم أن الجهاز الاداري في سورية حاول أن يطور نفسه ، الى حد ما ، ليستوعب هذا التطور ويكون اليد الفعالة للدولة التي ساعدتها وتحاول أن تساعد على تحمل أعباء هذه التغيرات والتحولات وعلى تأدية الخدمات الاساسية للمواطنين كالمحافظة على الامن واقامة العدل وانشاء القاعدة الاساسية للاقتصاد الوطني والقيام بالمشروعات الاساسية كالمواصلات والسدود وادارة قطاعات الانتاجية الزراعي والصناعي وممارسة نشاطات الاستيراد التصدير ورعاية الاجيال الصاعدة في المجتمع بالتربية والعناية الصحية وحماية العناصر البشرية المنتجة في المجتمع وضمان مستقبلها ، ورغم أن الدولة قد أصدرت الكثير من القوانين والنظم التي تستهدف اصلاح الادارة الحكومية الا أن تلك التغيرات المتقدمة الذكر قد جعلت الجهاز الاداري لايزال يواجه ، في نفس الوقت ، كثيرا من المشكلات التي بدأت تتضح مظاهرها وتكشف معالمها واضحة بينة وتتفاقم آثارها •

● ويبدو لنا أن هذه المشكلات تجلت بشكل واضح في تداخل الاعمال والاختصاصات بين الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة ، وتعقد الاجراءات ، وسوء استخدام عمال الادارة العامة ، وشدة تركيز الاعمال الادارية ، ونقص خبراء التنظيم ، واهمال سياسة الاعداد والتدريب • ونجم عن ذلك كله انخفاض في مستوى كفاءة الانجاز في قطاعي الاعمال والخدمات وزيادة في تكلفة الانتاج وتأخر في انجاز الاعمال الادارية وتخلف في اتباع الاساليب العلمية في تنظيم وسير العمل الاداري • أي أن جهازنا الاداري بدأ يواجه مشكلات تخطيطية وتنظيمية وتنفيذية مما جعله غير قادر على تلبية مستلزمات التطور الجديد ومتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية •

ثانيا - أجهزة الادارة المركزية :

١ - رئيس الجمهورية :

شهد القطر العربي السوري بعد ثورة الثامن من آذار عام ١٩٦٣ صيغ مختلفة لرئيس السلطة التنفيذية ، فبعد الثورة مباشرة سُمي برئيس المجلس الوطني لقيادة الثورة ، وبقي ذلك حتى حركة شباط عام ١٩٦٦ حيث أطلق عليه رئيس الدولة . وبعد الدستور الدائم لعام ١٩٧٣ ، أصبح للدولة شكل ومهام ثابتة ومحددة . وفيما يخص شكل الدولة فبالرغم من أن أدبيات حزب البعث العربي الاشتراكي تشير الى أن السيادة هي ملك للشعب وأن السلطة هي سلطة الجماهير الشعبية وأن دور الدولة هو تحقيق أهداف الجماهير والتحرر الاجتماعي والاقتصادي وانهاء علاقات الاستغلال بعد تطهير أجهزة الدولة من العناصر المعادية فإن المادة الاولى من الدستور جاءت معبرة عن شكل الدولة عندما نصت على أن « الجمهورية العربية السورية دولة ديمقراطية شعبية واشتراكية » ، كما بينت المادة الثانية منه أن نظام الحكم في القطر العربي السوري نظام جمهوري وبأن السيادة للشعب يمارسها على الوجه المبين في الدستور ، وقد حددت المادة ١٢ / منه مهام الدولة عندما ذكرت أن « الدولة في خدمة الشعب وتعمل مؤسساتها على حماية الحقوق الأساسية للمواطنين وتطوير حياتهم كما تعمل على دعم المنظمات الشعبية لتمكين من تطوير نفسها ذاتيا » .

نتيجة ما تقدم يتبين أن مفهوم الدولة ودورها أصبح يعكس مفهوم الشعب وسيادته، وجعل الدولة أداة في خدمته وتحقيق سلطته وممارستها من أجله ومن أجل حماية مكتسباته . وهذا ما يميز دور الدولة في النظام الاشتراكي عنه في النظام الرأسمالي . أما فيما يتعلق برئيس السلطة التنفيذية فقد عُرِف في ظل الدستور الدائم باسم رئيس الجمهورية ، ويصدر الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية عن مجلس الشعب بناء على اقتراح القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي ويعرض الترشيح على المواطنين للاستفتاء فيه ، ويصبح المرشح رئيسا للجمهورية

بحصوله على الاكثرية المطلقة لمجموع أصوات المقترعين، ومدة ولاية رئيس الجمهورية
سبعة أعوام^(١) .

ونخلص مما تقدم أن نظام اختيار رئيس الجمهورية يجسد دور الحزب القائد
ومجلس الشعب والمواطنين ، وفي هذا تعميق وترسيخ للديموقراطية وإشراك
للجماهير في اختيار الرئيس .

يتولى رئيس الجمهورية مهمة الحفاظ على احترام الدستور ، والسهر الماظم
للسلطات العامة وبقاء الدولة ، وهو يمارس السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب^(٢)
وبالتشاور مع مجلس الوزراء ، يضع السياسة العامة للدولة ويشرف على
تنفيذها^(٣) . كما يتولى إصدار القوانين والإشراف على حسن تنفيذها ، ويضمن
النظام العام والمحافظة عليه ، وتأمين سير المرافق العامة وديونتها .

وينهض رئيس الجمهورية بهذه المهام في نطاق رظيفته السياسية أو النيابية
فهو « يتولى تسمية نائب له أو أكثر وتفويضهم بمسؤولياته وتسمية رؤساء
مجلس الوزراء ونوابه وتسمية الوزراء ونوابهم وقبول استقالتهم وعفاهم عن
مناصبهم^(٤) . وقد أصدر السيد رئيس الجمهورية في شهر آذار سنة ١٩٨٢ م.
بتسمية ثلاث نواب له للشؤون الخارجية والامن القومي والشؤون العامة .

ويحق « لرئيس الجمهورية » أن يدعو مجلس الوزراء للانعقاد برئاسة
يحق له طلب تقارير من الوزراء^(٥) . وله حق دعوة مجلس الشعب لالتماس
استثنائي ، ومخاطبة المجلس برسائل ، والادلاء ببيانات أمامه ، كما يستطيع أن
يحل مجلس الشعب بقرار معلل يصدر عنه وتجري الانتخابات خلال تسعين يوم
من تاريخ الحل^(٦) ، كما يملك سلطة التشريع ضمن قيود معينة^(٧)

(١) انظر المادتين ٨٤ و ٨٥ من دستورنا الدائم .

(٢) انظر المادة ٩٣/ من الدستور .

(٣) انظر المادة ٩٤/ من الدستور .

(٤) انظر المادة ٩٥/ من الدستور .

(٥) انظر المادة ٩٧/ من دستورنا الدائم .

(٦) انظر المادتين ١٠٨ و ١٠٧ من الدستور .

(٧) انظر المواد ١١١ و ١١٢ و ١١٣ من الدستور .

ونظرا لان رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب فانه يشرف ويشارك فعليا في أعمال الوظيفة الادارية ، فهو يعين كبار الموظفين العسكريين والمدنيين وينهي خدماتهم وفقا للقانون^(١) . وهو القائد الاعلى للجيش والقوات المسلحة ويصدر جميع القرارات والاوامر اللازمة لممارسة هذه السلطة ، كما أنه يمارس قيادة ادارية مباشرة عن طريق اصدار مراسيم تنظيمية وعادية مباشرة دونما حاجة لاقترانها بتوقيع الوزير المختص أو رئيس مجلس الوزراء . ويملك « التفويض ببعض صلاحياته » ، كما أنه يستطيع تشكيل « الهيئات والمجالس واللجان المتخصصة وتحدد اختصاصاتها وصلاحياتها بقرارات تشكيلها » .

نتيجة ما تقدم يتبين أن رئيس الجمهورية وفقا للدستور الدائم ينهض بأعباء السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب ، وهذه السلطة تتضمن وظيفتين أساسيتين : الوظيفة السياسية ويمثلها رئيس الجمهورية ، والوظيفة الادارية ويمثلها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء والوزراء .

٢ - مجلس الوزراء :

يتكون مجلس الوزراء من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء الذين تجري تسميتهم من قبل رئيس الجمهورية . وتتقدم الوزارة عند تشكيلها ببيان عن سياستها العامة وبرامج عملها الى مجلس الشعب^(٢) . ويعتبر رئيس مجلس الوزراء الوزراء مسؤولون أمام مجلس الشعب ورئيس الجمهورية^(٣) . ومجلس الوزراء

١ انظر المادة ١٠٩ من الدستور .

٢ انظر المادة ١١٨ من دستورنا الدائم .

تنص المادة ٧٢/ من الدستور على أنه « لا يجوز حجب الثقة الا بعد استجواب موجه الى الوزارة أو أحد الوزراء ويكون طلب حجب الثقة بناء على اقتراح يقدم من خمس أعضاء مجلس الشعب على الاقل . ويتم حجب الثقة عن الوزارة أو أحد الوزراء بأغلبية أعضاء المجلس . وفي حال حجب ثقة عن الوزارة يجب أن يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالة الوزارة الى رئيس الجمهورية كما يجب على الوزير الذي حجبته الثقة عنه تقديم استقالته » كما تنص المادة ١١٧ على أن « رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام رئيس الجمهورية » .

يعتبر بموجب المادة /١١٥/ من الدستور « الهيئة التنفيذية والادارية العليا » في الدولة ، وهو يتولى القيادة الادارية باشراف رئيس الجمهورية حيث يشارك المجلس رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة وتنفيذها . وقد حددت المادة /١٢٧/ من الدستور اختصاصات مجلس الوزراء على النحو التالي :

- ١ - الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة وتنفيذها ، وهذه المشاركة يجب فهمها في ضوء المادة /٩٤/ التي تقضي بأن يضع رئيس الجمهورية السياسة العامة للدولة بالتشاور مع مجلس الوزراء ، ويشرف على تنفيذها ، وهذا مفاده أن سلطة البت النهائي تبقى من حق رئيس الجمهورية .
- ٢ - توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات وجميع الادارات والمؤسسات العامة التابعة للدولة .
- ٣ - وضع مشروع الموازنة العامة للدولة .
- ٤ - اعداد مشروعات القوانين .
- ٥ - اعداد خطط التنمية وتطوير الانتاج واستثمار الثروات القومية وكل ما من شأنه دعم وتطوير الاقتصاد وزيادة الدخل القومي .
- ٦ - عقد القروض ومنحها وفقا لاحكام الدستور .
- ٧ - عقد الاتفاقيات والمعاهدات وفقا لاحكام الدستور .
- ٨ - ملاحقة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة .
- ٩ - اصدار القرارات الادارية والتنفيذية وفقا للقوانين والانظمة ومراقبة تنفيذها ، ويساعد مجلس الوزراء في أعماله ثلاث لجان دائمة متخصصة ، وهي تنبؤ وتشكيلها بقرار من رئيس مجلس الوزراء . وهي : اللجنة الاقتصادية واللجنة الثقافية ، ولجنة الخدمات ، وتتمثل كل لجنة دراسة ما يدخل في اختصاصها والعمل على التنسيق بين مختلف القطاعات التابعة لاشرفها ،

نتيجة أعمالها الى رئيس مجلس الوزراء^(١) فيصدر قرارات بها ضمن اختصاصه أو يدها اليها لاعادة النظر فيها أو يحيلها الى مجلس الوزراء حسب الاختصاص^(٢) .

١ - اللجنة الاقتصادية^(٣) : وتولى مهمة مناقشة مشروع الموازنة ودراسة المشروعات الاقتصادية وسياسة الاستيراد والتصدير والاستثمارات والتوظيفات المالية والسياسة التموينية .

ب - اللجنة الثقافية^(٤) : ويقع على كاهلها مهمة دراسة القضايا التعليمية وتشجيع البحث العلمي ، وتطوير الجامعات وأجهزة التعليم المختلفة والقضاء على ظاهرة الأمية ، ووضع سياسة اعلامية ناجحة وتطوير مراكز الثقافة والاعلام وحياء التراث الشعبي وتطوير مرافق السياحة وتشجيع واستثمار العلية السياحية .

ج - لجنة الخدمات^(٥) : وتختص بدراسة القضايا الكفيلة بتطوير المرافق

-
- (١) وقد اعطي هذا الحق لرئيس مجلس الوزراء بموجب المرسوم التشريعي رقم ٢١٠ لعام ١٩٧٠ ، ويلاحظ انه يحق لاي من الوزراء بموجب المادة ١٦ من المرسوم التشريعي رقم ١٤٧ لعام ١٩٦٧ الخاص باللجان الدائمة لمجلس الوزراء ، حضور جلسات اي من اللجان ، والاشتراك في مناقشاتها . ويذكر الوزير المختص عندما تبحث اللجنة قضية تختص بوزارته لسماع وجهة نظره ، وفي كل الاحوال لا يحق للوزراء من غير أعضاء اللجنة التصويت .. وهذا الوضع قد يربط مسؤولية الوزير عن أعمال قام بها سواء ومخالفة لوجهة نظره . وهذا يناقض مبدأ التلازم بين المسؤولية والسلطة .
- (٢) انظر كتاب « الادارة العامة » للاستاذ الدكتور كمال غالي - مطبوعات جامعة دمشق لعام ١٩٧٥ - ١٩٧٦ .

- (٣) بعد ان كانت تضم بموجب المادة ٥ من المرسوم التشريعي ١٤٧ لعام ١٩٦٧ وزراء الاقتصاد والتجارة الخارجية ، وشؤون التخطيط ، والمالية ، والنفط ، والصناعة ، والزراعة والاصلاح الزراعي ، والشؤون الاجتماعية والعمل ، والتموين والتجارة الداخلية ، والاشغال العامة والثروة المائية فقد اصبحت تشكل من قبل رئيس مجلس الوزراء بموجب المرسوم التشريعي ٢١٠ لعام ١٩٧٠ .

- (٤) وكانت تضم بمقتضى المادة (٧) من المرسوم التشريعي ١٤٧ لعام ١٩٦٧ وزراء للتعليم العالي ، والخارجية ، والتربية ، والثقافة والارشاد القومي والسياحة .
- (٥) وكانت تضم وزراء المواصلات ، والداخلية ، والصحة ، والشؤون البلدية والقروية ، والاوقاف ، والعدل .

العامة من أجل تأمين الخدمات العامة للمواطنين بنوعية جيدة وبسرعة تامة ، ومعالجة قضايا السكن والمواصلات والصحة ، ودراسة أفضل الوسائل في تطوير الريف والنهوض به •

٢ - رئيس مجلس الوزراء :

يختار رئيس الجمهورية بعد موافقة القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي ، رئيس الوزراء ونوابه ، ويسميههم بمرسوم ويقبل استقالتهم ويعفيهم من مناصبهم • ويعتبر رئيس مجلس الوزراء مسؤول أمام رئيس الجمهورية وامام مجلس الشعب • والحقيقة أن رئيس مجلس الوزراء لا يتمتع بمقتضى النصوص الدستورية بوظائف قيادية مستقلة ، فهو يتولى بالاضافة الى ادارة جلسات مجلس الوزراء عملية « الاشراف على أعمال الوزراء » •

والمقصود بالاشراف في هذا المجال أن يتابع رئيس مجلس الوزراء أعمال الوزراء في مختلف الوزارات بما يكفل عدم انحرافهم عن القوانين والانظمة والسياسة العامة التي يضعها رئيس الجمهورية وخطة التنفيذ التي يرسمها مجلس الوزراء ويفصل في الخلافات التي يمكن أن تنشأ بين الوزارات في موضوع الاختصاص أو خلافات الرأي بين الوزراء •

أما وظائف القيادة الادارية العليا فيمارسها رئيس الجمهورية بمشاركة مجلس الوزراء • ويستطيع رئيس مجلس الوزراء من خلال اشرافه على أعمال الوزراء أن يراقب أجهزة الدولة المختلفة ، ويكشف عن المخالفات والتجاوزات ويحقق التنسيق والانسجام فيما بينها • ويعاون رئيس مجلس الوزراء في مهامه نائب أو أكثر يعينهم ويقيهم من مناصبهم رئيس الجمهورية ، وإذا لم يتحدد اختصاصهم في مرسوم تعيينهم فإنهم يمارسون الاختصاصات التي يفوضها لهم رئيس مجلس الوزراء •

ويلحق برئيس مجلس الوزراء عدد من أجهزة الاركان تساعد الوزارة في النهوض بمهامها ، وهي : المجلس الاعلى للتخطيط والهيئة المركزية للرقابة والتفتيش

• شؤون مجلس الوزراء • وقد عالجت سابقا المجلس الاعلى للتخطيط في نطاق الموضوع التخطيط في القطر العربي السوري ، وسنعالج بايجاز الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ومكتب شؤون مجلس الوزراء •

١ - الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش :

وهي هيئة ملحقة برئيس مجلس الوزراء ، وقد حلت محل مكتب تفتيش الدولة ويديرها رئيس بمرتبة وزير ، ويشرف على أعمالها مجلس أعلى ، وتمارس الهيئة صلاحية رقابة أعمال الاجهزة الادارية للدولة كافة ، كما تتولى مهمة اقتراح تحسين أساليب العمل الاداري والانتاجي بهدف رفع الكفاية الانتاجية ، وهي تنهض بمهام الرقابة والتفتيش على الاجهزة التالية :

— الوزارات والادارات والمؤسسات العامة ذات الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والهيئات الاخرى والوحدات الادارية المحلية •

— المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي والشركات والمنشآت التابعة لها والجمعيات التعاونية على اختلاف أنواعها •

— أية جهة أخرى تقوم الدولة بمنحها سلفا أو قروضا أو إعانات أو تضمن لها حدا أدنى من الربح أو كان لها علاقة أو تأثير بعملية التحويل الاشتراكي • وتقوم الهيئة بالرقابة والإشراف على النواحي التالية :

— الانظمة والتعليمات الصادرة عن رئيس مجلس الوزراء والوزراء والمدراء العامين ورؤساء الوحدات المحلية •

— تنفيذ الخطط الاقتصادية والمالية من نواحي المشروعات والمحاسبة •

— تنمية وتكامل وتبسيط العملين الاداري والانتاجي في أجهزة الدولة القطاع العام •

— الكشف والتحقيق والتفتيش عن المخالفات الادارية والمالية والجرائم المالية والاقتصادية التي تقع من العاملين في الدولة •

ب - مكتب شؤون مجلس الوزراء :

وهو الجهة التي تهىء وتعد أعمال مجلس الوزراء وترتبط به مديرية السجل العام للموظفين وينهض بالمهام التالية :

ب - دراسة مشاريع المراسيم التشريعية وتقديم الاقتراحات المناسبة بشأنها الى رئيس مجلس الوزراء .

ب - اجراء المسابقات لموظفي الحلقة الاولى أو من يماثلهم لوزارات الدولة أو مؤسساتها المختلفة ، باستثناء المسابقات التي يقرر رئيس مجلس الوزراء اجراءها في الجهة صاحبة العلاقة .

ب - اعداد وتهيئة الدورات التدريبية وأساليب تأهيل الموظفين والعاملين في الدولة .

ب - استقبال التظلمات والشكاوى الواردة الى مجلس الوزراء واعداد الاجوبة المناسبة لها .

ب - النهوض بأعباء المراسم والعلاقات العامة لرئاسة مجلس الوزراء .

ب - تقديم الدراسات عن الموضوعات التي يطلبها رئيس مجلس الوزراء أو اللجان الدائمة التابعة للمجلس .

ويضاف الى هذه الاختصاصات مهمة اعداد جدول أعمال جلسات مجلس الوزراء وضبط هذه الجلسات واعداد القرارات المتخذة وتنظيم محاضر الاجتماعات وتبليغها الى الجهات ذات العلاقة . كما يقوم باعداد جدول أعمال اللجان الدائمة التابعة لمجلس الوزراء وضبط جلساتها واعداد قراراتها .

واستنادا الى هذه المهمات الملقاة على كاهل المكتب ، فانه يتألف من أربع مديريات هي : مديرية الدراسات العامة - مديرية المراسم والعلاقات العامة - مديرية الدراسات القانونية - مديرية التأهيل والتدريب .

٤ - الوزراء ومعاونو الوزراء :

— يتولى رئيس الجمهورية تسمية الوزراء ومعاونيهم. ويقبل استقالتهم ويعفيهم من مناصبهم^(١) ، والوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ، ويتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة فيما يختص بوزارته والمرافق العامة والهيئات والمؤسسات العامة التابعة لوزارته وذلك بما يملك من سلطة رئاسية وإشرافية على جميع الأجهزة الإدارية التابعة لوزارته .

ويعتبر الوزير مسؤولاً عن أعماله أمام رئيس الجمهورية ومجلس الشعب ، وهو يمارس صلاحياته الإدارية بإشراف رئيس مجلس الوزراء .

— يشغل الوزير قمة التنظيم الإداري الهرمي في وزارته بالنسبة لجميع موظفي الوزارة والهيئات والمؤسسات التابعة لها ، وهذا يستتبع صلاحيته في ممارسة اختصاصاته الإدارية وفقاً للنصوص القانونية والأنظمة النافذة بمقتضى سلطته للرئاسة . وإذا كانت هذه السلطة تخوله اختصاص تغليب إرادته على رؤوسه بتوجيههم وإصلاح أعمالهم ، فإنه يمارس سلطتي التوجيه والتعقيب نتيجة قدرته على توقيع الجزاء لضمان احترام أوامره وتوجيهاته .

— وسلطات الوزير بصفة عامة محددة بنصوص قانونية ، فجميع الإجراءات والتصرفات التي تصدر عنه تكون باسمه ، وتوقعه عليها يعطيها الصفة الرسمية . ونظراً لأن مهامه كثيرة ومتشعبة وتتطلب دراية دقيقة بالنواحي القانونية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية وغيرها ، فإنه يكون في العادة أجهزة استشارية خاصة به . وقد تكون هذه الأجهزة شكل مكتب الوزير أو قد تأخذ شكل اللجنة ، وتنهض هذه الأخيرة بمهمة مساعدة الوزير على اتخاذ القرارات وإصدار الأوامر والتعليمات ومباشرة سيطرته الرقابية ومتابعة الإجراءات اللازمة لتنفيذ الأهداف المختلفة للوزارة وتنسيقها وتيسير نواح الضعف فيها وتعديلها أو تغييرها والتنسيق بين الوحدات المختلفة التي تكون منها الوزارة ، وما إلى ذلك من مهام ومسؤوليات .

(١) المادة ٩٥ من دستورنا الدائم .

— يمثل الوزير الدولة في كل ما يتصل بشؤون وزارته ، فهو بهذه الصفة يبرم العقود المتعلقة بوزارته ، ويتخذ القرارات الخاصة بأملك الدولة في نطاق وزارته ، ويعقد النفقات ضمن حدود الاعتمادات المرصدة في الميزانية وذلك وفقا للاحكام الواردة في المادة ١٠ من القانون المالي الاساسي^(١) الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٩٢ / تاريخ ١٩ / ٧ / ١٩٦٧ ويمثل الدولة أمام القضاء ، ويمكن للوزير أن يفوض بجزء من اختصاصاته الى بعض موظفي الوزارة .

— ويساعد الوزير في أعماله معاون أو أكثر ، يسمى بمرسوم من قبل رئيس الجمهورية ، ومعاون الوزير مسؤول أمام الوزير من الناحيتين الادارية والفنية عن سير جهاز الوزارة والهيئات والمؤسسات العامة المرتبطة بها ، وبينما يعتبر الوزير رئيس اداري سياسي فان معاون الوزير يعتبر من الرؤساء الاداريين المهنيين وذلك لان عمله يقتضي منه الامور التالية :

- خبرة عالية في دقائق الادارة العامة .
- العمل على تكوين حصيلة من المعلومات والخبرة والكفاءة الادارية المتعلقة بدقائق الادارة الحكومية .
- المحافظة على سير الاعمال المتعلقة بالوزارة بأكبر فاعلية ممكنة في جميع الظروف .

(١) المادة ١٠ من القانون المالي الاساسي يتولى عقد النفقة : ١ — الوزير بالنسبة لنفقات وزارته والادارات العامة المرتبطة به ٢ — رئيس مجلس الشعب ورئيس مجلس الوزراء والامين العام لرئاسة الدولة بالنسبة لنفقات كل منهم ٣ — المحافظ بالنسبة لنفقات المحافظة بجميع اداراتها ٤ — رؤساء البعثات في الخارج ٥ — رؤساء البلديات بالنسبة لنفقاتها ٦ — مدراء المؤسسات العامة والادارات العامة ذات الاستقلال المالي ٧ — كل من منحه القانون سلطة عقد النفقة وذلك بالنسبة لجميع الجهات الاخرى المشمولة بأحكام هذا النظام ٨ — لعائد النفقة أن يفوض اختصاصه الى الموظفين الخاضعين لاشرافه على أن يكونوا ممن يشغلون وظيفة من المرتبة الثالثة على الاقل أو ما يعادلها .

- المحافظة على سير الاعمال الحكومية بصرف النظر عن الوضع السياسي .
- وضع التطورات التاريخية المتعلقة بالوحدات الادارية تحت تصرف الرؤساء الاداريين السياسيين وذلك بالنسبة للامور الهامة ،
- مساعدة الرؤساء الاداريين السياسيين في تفهم النتائج المحتملة للبدائل المختلفة لعمل معين أو مجموعة من الاعمال .
- تحمل الاعباء الادارية التفصيلية وتخفيفها من على عاتق الرؤساء الاداريين السياسيين .

٥ - الوزارات :

لقد حدد قانون الموظفين الاساسي لعام ١٩٤٥ أن احداث المصالح العامة والوظائف العامة والغاءها يتم بقانون ، وتتألف الوزارة من ادارة مركزية في العاصمة وفروعاً لها في المحافظات ، ويحدد بمرسوم يصدر بناء على اقتراح اللجنة الاقتصادية عدد مديريات ودوائر وشعب الادارة المركزية والمحافظات والمناطق وعدد موظفيها ومستخدميها^(١) . ونظراً للتطورات العميقة التي دخلت على بنية الدولة في القطر العربي السوري ، وتزايد نشاطها وتوسع قطاعها العام بعد ثورة آذار عام ١٩٦٣ وبشكل خاص بعد الحركة التصحيحية لعام ١٩٧٠ فقد ازداد عدد الوزارات^(٢)

- (١) عملاً بأحكام المرسوم التشريعي رقم ٧٨ لعام ١٩٦٨ .
- (٢) ازداد عدد الوزارات بشكل كبير ، فبعد أن كان لا يتجاوز ست وزارات في عهد الملك فيصل عام ١٩٢٠ وهي : الداخلية - الخارجية - الحربية - العدلية - المالية - والنافعة ، فقد أصبح عددها حوالي ثلاثين وزارة عام ١٩٨٠ وهي : الخارجية - الداخلية - العدل - الادارة المحلية - الدفاع - المالية - التربية - التعليم العالي - الثقافة والارشاد القومي - الاوقاف - الاعلام - السياحة - الاسكان والمرافق - العمل والشؤون الاجتماعية - الصحة - الصناعة - الزراعة والاصلاح الزراعي - المواصلات - النقل - الاشغال العامة والثروة المائية - النفط والثروة المعدنية - الكهرباء - التموين والتجارة الداخلية - الاقتصاد والتجارة الخارجية - هيئة تخطيط الدولة ، بالإضافة الى عدد من وزراء الدولة (وزراء بدون وزارات) .

والمؤسسات العامة الادارية منها والاقتصادية • وأضحت الدولة القائد والموجه للتطور وللتحولات العميقة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية ، وتنتج عن ذلك كله زيادة وتضخم في عدد الوظائف العامة والموظفين الشاغلين لها على اختلاف مستوياتهم •

٦ - الهيئات العامة والمؤسسات العامة :

تعتبر الهيئات والمؤسسات العامة صورة جديدة من صور الوحدات الادارية ، ظهرت حديثا لتتمكن من اتباع أساليب التنظيم العلمي واتباع طرق العمل المتطورة التي تتناسب ونوع النشاط الذي تؤديه • وقد نشأ هذا الاتجاه نتيجة تطور وازدياد مهام وأعباء الدولة الحديثة بشكل أصبح معه من المتعذر على الوزارات والمرافق العامة التقليدية قدرة النهوض بأوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي والثقافي المطلوب من الدولة المعاصرة •

وحتى لا يتوزع مجهود ووقت العاملين في الوزارات على أنشطة عديدة مما قد يؤدي الى عدم قيامهم بها على أكمل وجه ، خاصة وأن بعض هذه الأنشطة تتطلب خبرات على مستوى عال ، فقد وجد أنه من الافضل أن يعهد بهذه الفاعليات الى أجهزة مستقلة حتى يتفرغ العاملون بالوزارة لاداء مهامها التقليدية • ولذلك أنشئت المؤسسات العامة والهيئات العامة للقيام بالمهام التي تحتاج الى عناية خاصة بعيدة عن القيود الروتينية والتعقيدات الحكومية •

ويمكننا تلخيص الفروق بين المؤسسات العامة والهيئات العامة بشكل عام في النواحي التالية :

- تمارس المؤسسة العامة نشاطا اقتصاديا (تجاري ، زراعي ، أو صناعي) ، أما الهيئة العامة فتمارس خدمات عامة •
- تأخذ الموازنة المالية للمؤسسة العامة طابع الموازنات التجارية ، في حين تأخذ موازنة الهيئة العامة شكل الموازنة العامة للدولة ، وبذلك يؤول للدولة جميع أرباحها ، كما تتحمل جميع خسائرها •

● تختلف مدى رقابة الدولة على المؤسسات العامة عنها في الهيئات العامة ، فهي أكثر اتساعا على الهيئات العامة منه على المؤسسات العامة ، ذلك أن هذه الأخيرة تعتبر في حد ذاتها أداة رقابية على نشاط الشركات التابعة لها .

وقد تطور مفهوم المؤسسات العامة في قطرنا بموجب نصوص قانونية متنوعة ، ولكن يبدو أن القرار بقانون رقم ٢٥٧ تاريخ ١٥/١١/١٩٥٩ — الذي وسع نطاق العمل بالقانون رقم ٣٢ لعام ١٩٥٧ المطبق في مصر ، ليعمل به في اقليمي الجمهورية العربية المتحدة — تضمن مبادئ عامة لتنظيم المؤسسات العامة وتحديد فاعليتها واختصاصاتها .

وقد اعتمد المشرع في قانون المؤسسات العامة المبادئ التالية :

● للمؤسسات العامة شخصية اعتبارية ، ويكون احداثها والغاءها ودمجها بقرار من رئيس الجمهورية^(١) . والسبب في جعل انشائها بقرار من رئيس الجمهورية واضح وهو ما تطلبه الامور من المرونة والسرعة ، الامر الذي لا يتوافر في حالة انشائها بقانون .

● يحدد القرار الصادر بانشاء المؤسسة العامة ما يكون لها من اختصاصات السلطة العامة اللازمة لتحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله . وللمؤسسات العامة أن تتعاقد وأن تؤدي جميع التصرفات والاعمال التي من شأنها تحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله ، ولها عقد قروض بضمان .

● ويتولى ادارة المؤسسات العامة : مجلس ادارة المؤسسة ومدير المؤسسة ويبين قرار رئيس الجمهورية الصادر بانشاء المؤسسة تشكيل مجلس الادارة وطريقة اختيار أعضائه وعزلهم ، وطريقة تعيين المدير وعزله ، وكذلك الاحكام الخاصة بمرتباتهم ومكافآتهم ، كما يحدد المدة التي يباشرون فيها عملهم بالمؤسسة .

ومجلس ادارة المؤسسة هو السلطة العليا المهيمنة على شؤونها وتصريف

(١) المادة ١/ من قانون المؤسسات العامة لعام ١٩٥٩ .

أمورها ووضع السياسة العامة التي تسير عليها • وله أن يتخذ من القرارات ما يراه لازما لتحقيق الغرض الذي قامت من أجله •

أما مدير المؤسسة فيتولى إدارتها وتصريف أمورها • • ويختص بالأمور التالية :

- تنفيذ القرارات التي تصدر عن مجلس الإدارة •
- تمثيل المؤسسة في صلاتها الخارجية •
- تحضير ميزانية المؤسسة وحسابها الختامي وعرضها على مجلس الإدارة لأقرارهما •
- إصدار الأمر بالمصروفات الخاصة بالمؤسسة وله أن يفوض غيره في ذلك •
- تسري على موظفي المؤسسات العامة أحكام قانون الموظفين الأساسي فيما لم يرد بشأنه نص خاص في القرار الصادر بإنشاء المؤسسة أو اللوائح التي يضعها مجلس الإدارة •
- للمؤسسات العامة ميزانيات خاصة بها ، ويبين القرار الصادر بإنشائها نظامها المالي وكيفية تحضير ميزانيتها وتنفيذها ومراجعتها ومدى ارتباطها بميزانية الدولة •
- تعتبر أموال المؤسسات العامة أموالا عامة ، وتجري عليها القواعد والأحكام المتعلقة بالأموال العامة • على أن أموال المؤسسات العامة التي تمارس نشاطا تجاريا أو صناعيا أو زراعيا أو ماليا لا تعتبر أموالا عامة ما لم ينص القرار الصادر بإنشاء المؤسسة على خلاف ذلك أو خصصت لمنفعة عامة بالفعل •

والحقيقة أن المشرع المصري يطلق على الهيئات الإدارية المستقلة اصطلاح هيئة عامة إذا كانت تنشأ لإدارة مرفق يقوم على مصلحة أو خدمة عامة كالخدمات التعليمية مثلا^(١) • ويطلق تسمية مؤسسة عامة إذا كانت تمارس نشاطا اقتصاديا^(٢)

(١) راجع المادة الأولى من القانون المصري رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ •

(٢) راجع المادة الأولى من القانون المصري رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ •

(سواء كان صناعيا أو تجاريا أو زراعيا أو ماليا أو تعاونيا) مما كان يدخل أصلا في نشاط الافراد .

— وقد عمد المشرع السوري بموجب المرسوم التشريعي رقم /٩٢/ لعام ١٩٦٧ الى توحيد التسمية بين الهيئة العامة والمؤسسة العامة ، فأطلق عليها جميعا تسمية المؤسسة العامة ، ولكنه ميز بين نوعي المؤسسات وفقا للنشاط الذي تتولاه . فهي إما أن تنهض بعبء إدارة مرفق يقوم على خدمة عامة ويتمتع بالشخصية الاعتبارية ، فتكون مؤسسة عامة ذات طابع اداري . وإما أن تكون شخص من أشخاص القانون العام وتمارس نشاطا تجاريا أو صناعيا أو ماليا فتكون مؤسسة عامة ذات طابع اقتصادي . ويمكن لها أن تقوم بهذا النشاط مباشرة أو عن طريق ما تنشئه من شركات أو منشآت أو جمعيات تعاونية .

ولقد صدر اخيرا في قطرنا العربي السوري المرسوم التشريعي رقم /١٨/ تاريخ ١٩٧٤/٢/١٥ الذي اطلق تسمية « الهيئات العامة » على المؤسسات العامة ذات الطابع الاداري وتسمية « المؤسسات العامة » على المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي (١) .

— والحقيقة أنه بعد تعاظم دور القطاع العام في قيادة الاقتصاد الوطني ، وبعد أن نص دستورنا الدائم لعام ١٩٧٣ — على أن « الاقتصاد في الدولة اقتصاد اشتراكي مخطط يهدف الى القضاء على جميع أشكال الاستغلال » .

وبأن « ينظم القانون الملكية وهي ثلاثة أنواع : ١ — ملكية الشعب : — وتشمل الثروات الطبيعية والمرافق العامة والمنشآت والمؤسسات المؤممة أو التي تقيمها الدولة وتتولى الدولة استثمارها والاشراف على إدارتها لصالح مجموع الشعب ، وواجب المواطنين حمايتها . ٢ — ملكية جماعية : وتشمل الممتلكات العائدة للمنظمات الشعبية والمهنية والوحدات الانتاجية والجمعيات التعاونية

(١) لقد تبنى المشرع السوري بالمرسوم التشريعي رقم ١٨ لعام ١٩٧٤ الاتجاه الذي تبناه المشرع المصري منذ عام ١٩٦٣ .

والمؤسسات الاجتماعية الأخرى ويكفل القانون رعايتها ودعمها (١) « فقد أصدر المشرع السوري المرسوم التشريعي رقم ١٨/ لعام ١٩٧٤ معتبرا أن المؤسسة العامة « شخص اعتباري عام يتمتع بالاستقلال المالي والإداري ، ويشارك في تنمية الاقتصاد القومي والاشتراكي ، ويمارس عملا ذا طابع اقتصادي بنشاطه المباشر أو بالإشراف على عدد من الشركات العامة والمنشآت ذات الأغراض المتشابهة أو المتكاملة والتنسيق فيما بينها . وقد عرّف الشركة العامة أو المنشأة بأنها « شخص اعتباري عام يتمتع بالاستقلال المالي والإداري ويتكون من وحدة أو مجموعة وحدات اقتصادية تمارس عملا زراعيا أو صناعيا أو تجاريا أو ماليا » .

● « ويتم إحداث المؤسسة العامة والشركة العامة والمنشأة بمرسوم وذلك دون التقيد بالاصول والاجراءات المنصوص عليها في قانون التجارة » (٢) كما يتم دمج العامة التي يجب أن تتبعها المؤسسة لتحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله ، مماثل لصك إحداثها ويعين الصك الصادر بهذا الشأن كيفية ذلك والنتائج المترتبة عليه (٣) .

● ويتولى إدارة المؤسسات العامة : مدير عام ومجلس إدارة . يعين المدير العام بمرسوم ، ويتمتع بالصلاحيات اللازمة لإدارة شؤون المؤسسة العامة ، ويكون مسؤولا أمام الوزير المختص عن حسن سير العمل فيها . ويصدر بتسمية رئيس وأعضاء مجلس الإدارة قرار من الوزير . وهذا المجلس يحدد السياسة العامة التي يجب أن تتبعها المؤسسة لتحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله ، وإقرار الخطط السنوية للشركات والمنشآت وحل ما ينشأ بينها من خلافات .

● تصدر بمرسوم الانظمة المالية والمحاسبية وأنظمة العقود والمبيعات والتكاليف وأنظمة الحوافز المادية وأنظمة المصالحات والتسويات ، كما يصدر بقرار من الوزير المختص النظام الداخلي للمؤسسة العامة وأنظمة التخزين والتوزيع والعمليات والدعاية والإعلانات وذلك بالنسبة للمؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت التابعة لها (٤) .

- (١) راجع المادتين ١٣ و ١٤ من دستورنا الدائم .
- (٢) الفقرة ٢/ من المادة ٢ من المرسوم التشريعي رقم ١٨ لعام ١٩٧٤ .
- (٣) المادة ٥ من المرسوم التشريعي رقم ١٨ لعام ١٩٧٤ .
- (٤) راجع كتاب « الإدارة العامة » للدكتور كمال غالي عام ١٩٧٦ ص ١١٥ .

ونحن نعتقد بان مجرد تبني شكل المؤسسات العامة لاجهزة النشاط الاقتصادي للدولة ليس دليلا على كفاءة الجهاز الاداري او بشيرا بحسن مسيره . ذلك ان هذه المؤسسات يجب ان تقوم قبل كل شيء على اسس علمية سليمة ، وان لا يغالى في انشائها بلا مبرر قوي . ويفضل عدم اقتصار نشاطها على ممارسة وظيفة الاشراف والرقابة على الشركات العامة والمنشآت دون مباشرة النشاط التنفيذي لان هذا يؤدي الى تعقيد الاجراءات ، اذ ان الوزير المختص يقوم هو الآخر بالاشراف على المؤسسات العامة وما يتبعها من شركات . وذلك نظرا لان المؤسسات العامة لدينا ليست اقساما ادارية رئيسة مساوية للوزارات في الدرجة ، بل هي اجهزة معاونه لها وتعمل تحت اشرافها (١) .

(١) نورد فيما يلي عددا من الامثلة عن الهيئات الاقارية والمؤسسات العامة في قطرنا العربي السوري وفقا لاحكام المرسوم التشريعي رقم ١٨ لعام ١٩٧٤ :

١ - الهيئات العامة : جامعة دمشق - جامعة حلب - جامعة تشرين - جامعة البعث - معرض دمشق الدولي - الهيئة العامة للاذاعة والتلفزيون - المديرية العامة للاوصاد الجوية - مصرف سووية المركزي - مديرية الجمارك العامة .

٢ - المؤسسات العامة : مؤسسة المشاريع الكبرى - المؤسسة العامة لمشروع الفرات - المؤسسة العامة لتنفيذ المشاريع الصناعية - مؤسسة ادارة وتنظيم واستثمار الغاب - المؤسسة العامة لاستثمار حوض الفرات - المؤسسة العامة للكهرباء - المؤسسة العامة للاستهلاكية - المؤسسة العامة للحبوب والمطاحن - مؤسسة التجارة الخارجية للمعادن ومواد البناء - المؤسسة العامة للمناطق الحرة - المؤسسة العامة لصندوق توفير البريد - المؤسسة العامة لمياه عين الفيحة .

٣ - الشركات العامة : الشركة العامة للنفط - الشركة العربية السورية لتوزيع المواد البترولية - الشركة العامة للحديد والفولاذ - الشركة الصناعية للاسفلت والزيوت - الشركة العامة لاستثمار الفوسفات - الشركة العربية السورية لانشاءات الري - شركة الضمان والتأمين - الشركة العربية السورية للصناعات الالكترونية . الخ .

البحث الثاني

الادارة المحلية

مقدمة :

الحقيقة أن الدولة المعاصرة لم تعد مهامها تقتصر على الخدمات العامة التقليدية (شؤون الدفاع الخارجي والامن الداخلي وإقامة العدل بين المواطنين) بل امتدت الى الأنشطة والفعاليات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كافة . وهذا نجم عن إقلاع غالبية دول عالمنا المعاصر عن المذهب الفردي الذي يقصر نشاط الادارة على بعض الفعاليات الاساسية ، وبدأت تعتنق مذهب التدخل والمذهب الاشتراكي الذي يوسع نشاط الادارة في الميادين كافة . وهذا الوضع الجديد فرض على الدولة المعاصرة أن تعتمد النظام اللامركزي في تنظيمها الاداري ، وتتغايّر صور تطبيق هذا النظام بين الدول وفقا لانظمتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

وتبدو اسباب اعتماد هذا النظام من دول عالمنا المعاصر في النواحي التالية :

• اوضحت مهام الدولة المعاصرة اكبر من كل تصور ، لذا أصبح من الضروري أن تنهض بها السلطة المركزية في العاصمة ، وبالتالي فإن اتخاذ بالادارة المحلية يخفف كثيرا عن عاتق السلطة المركزية التي يجب أن تنصرف للقضايا ذات النطاق القومي فقط .

• النظم اللامركزي يعتبر تطورا في التنظيمات الادارية ، وبشكل خاص في الوقت الحاضر الذي تعقدت فيه الوظيفة الادارية بشكل واضح ، وتنوعت فيه المرافق العامة تحت تأثير السياسة الاشتراكية التي تتبعها الدول المعاصرة .

وتبعاً لذلك فقد أصبح من الاصلاح للاجهزة الادارية أن تتعدد ، وأن تتنوع أساليب نشاطها بقدر تعدد الحاجات العامة وتنوعها ، كما أصبحت ضرورات الاصلاح الاداري تقضي بأن تكون هذه الاجهزة قريبة من مصدر الحاجات العامة التي تقوم باشباعها ، وأن تكون متصلة قدر الامكان ، اتصالاً مباشراً ودائماً بهذه الحاجات حتى تفهم مقتضياتها وحتى تستطيع أن تحدد سلوكها وأعمالها على ضوء هذه المقتضيات ذاتها . فمجلس المحافظة أو المدينة يعرف المرافق المحلية ، ومسا نقصها ، وما يؤدي الى حسن سيرها ، أكثر من السلطة المركزية في العاصمة . هذا مع الاخذ بعين الاعتبار أن أعضاء المجالس المحلية لهم مصلحة شخصية في حسن سير تلك المرافق وانتظامها . وهذا هو المعنى الذي أكدته قانون الادارة المحلية السورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٥ تاريخ ١١/٥/١٩٧١ في الفقرة (أ) من مادته الثانية التي تؤكد أن هدف هذا القانون هو « تركيز المسؤولية في ايدي طبقات الشعب المنتجة لتجارس بنفسها مهام القيادة . مما يتطلب تحقيق أوسع المجالات لتطبيق مبدأ الديمقراطية الشعبية الذي يجعل الامر كله نابعاً عن ارادة الشعب ويؤمن رقابته الدائمة على حسن التنفيذ ومساهمته الفعالة في تحقيق المجتمع العربي الاشتراكي الموحد » .

• النظام اللامركزي يؤدي الى منح الوحدات المحلية الاستقلال في ادارة المشاريع والمرافق المحلية والمتصلة اتصالاً مباشراً بالحاجات العامة . وهذا الاستقلال للوحدات المحلية يساهم بدون شك في تبسيط الاجراءات ، وتجنب الروتين والبطء لصدور القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية من الهيئات اللامركزية وهي قريبة ، وأسرع استجابة الى تحقيق ما يستلزمه سير تلك المرافق .

• تكفل اللامركزية قدراً من العدالة في توزيع الضرائب العامة ، لأن كل إقليم سيحصل على ما يحتاجه من موارد مالية لمواجهة المصالح المحلية ، فلا تطفئ مرافق العاصمة والمدن الكبرى على مرافق الاقاليم كما هو الحال لو أخذنا باللامركزية الادارية .

• اللامركزية الادارية تعتبر المدرسة الرئيسة لتعليم الديمقراطية وتحمل المسؤوليات ، نظراً لأن أعضاء المجالس المحلية الذين يقع عليهم هذا العبء يجب أن

يحوزوا على ثقة سكان الوحدة المحلية ويعتبرون مسؤولين أمامهم • ويمكن
للأشخاص الذين حازوا على ثقة واحترام سكان الوحدة المحلية أن ينتقلوا بعد
تخرجهم من هذه المدرسة الى مواقع العمل القومي •

ونتيجة ما تقدم فان اللامركزية الادارية تنمو وتأخذ أبعادها في ظل الانظمة
السياسية الديمقراطية ، كما أنها تضر وتقلص في ظل الانظمة السياسية المستبدة
والديكتاتورية •

أولا - التنظيم الاداري المحلي في القطر العربي السوري

تطور التنظيم الاداري المحلي في سورية بشكل جذري فبعد أن خضعت
بلادنا الى احتلال عثماني دام أربعة قرون كرس مفهوم السلطة التي تأخذ كل شيء
ولا تعطي شيئا ، وقد طبق على بلادنا قانون إدارة الولايات العامة الذي قسم
الولايات الى ألوية والالوية الى أقضية والأقضية الى نواح والنواح الى قرى •
وقد عاش القطر في ظل ذلك الاحتلال بعيدا عن أي مظهر من مظاهر الحضارة
الحديثة في سائر المجالات ، بل إنه على العكس ، ارتد الى عهد تسوده العشائرية ،
ورزح تحت نير الاقطاعيين والمستغلين • ثم جاء الانتداب الفرنسي ، فلم يكن أقل
سواء من حيث المضمون والجوهر ، وإن بدا أقل سوءا من حيث الشكل والمظهر ،
فبالرغم من أن القرار ٥/ل٠ر تاريخ ١٠/١/١٩٣٦ والصادر بالاستناد الى المادة
١٠٩ من الدستور السوري قسم سورية الى محافظات وأقضية ونواح ، ونص على
إنشاء مجالس محلية ومنحها صلاحية إبداء الرأي وبيان أمانى سكان المناطق
المحلية وحاجاتها العمرانية والثقافية والاجتماعية ، ولكن هذا التنظيم لم يوضع
موضع التنفيذ الفعلي نتيجة تسخيره للاستمرار في الاحتلال عبر الفتن الطائفية
والعشائرية •

— وبعد زوال الانتداب الفرنسي قام عهد الاستقلال الذي لم يكن بنظامه
البرلماني إلا صورة مشوهة عن النظام الديموقراطي البرلماني التقليدي ، وتكريسا
للاقطاعية والبرجوازية • وقد صدر في عام ١٩٥٧ قانون التنظيمات الادارية رقم
٤٩٦/ الذي أحدث تغييرا نسبيا في مجرى الحياة الادارية السورية عن طريق

تنظيم شؤون الادارة في الدولة بنصوص واضحة • واستهدف القانون تحقيق اللامركزية عن طريق تشكيل مجالس محلية على أساس الانتخاب من سكان المناطق المحلية ولا سيما ما تعلق منها بالمجالس البلدية ، غير أن السلطة المركزية لم تلجأ الى إجراء انتخابات فعلية لمجالس الوحدات المحلية على الاطلاق ، متذرة على الدوام بالظروف السياسية التي لا تسمح بذلك •

— وفي عهد الوحدة مع مصر العربية عام ١٩٥٨ صدر تشريع يقضي بتطبيق قانون الادارة المحلية النافذ في الاقليم المصري آنذاك على الاقليم السوري وذلك بموجب القرار بقانون رقم (١٥٢) تاريخ ٢٩/٨/١٩٦١ ، إلا أن هذا التشريع ما لبث أن ألغي في العام نفسه أثر الحركة الانفصالية الرجعية التي فصمت عرى الوحدة بين سورية ومصر •

● وفي الثامن من آذار عام ١٩٦٣ انتصرت إرادة الشعب العربي السوري بقيام الثورة بقيادة حزب البعث العربي الاشتراكي ، ضد الانفصال الاسود ومؤسسات الواقع الفاسد ، وأفكار المجتمع القديم ، ومنذ ذلك التاريخ شقت الثورة طريقها نحو تحويل مجتمع القطر من واقع الاستغلال والتخلف والتسلط ، الى مجتمع اشتراكي ديمقراطي ، تكون السلطة فيه لجماهير الشعب ، وترافقت عملية التحويل هذه مع التأكيد المستمر على ترسيخ حقيقة أساسية هي تنمية دور الجماهير وممارستها مسؤولياتها في توجيه شؤون الحكم •

● وفي السادس عشر من تشرين الثاني عام ١٩٧٠ دخلت الثورة مرحلة جديدة بقيام الحركة التصحيحية التي قادها الرئيس حافظ الاسد والتي كان من أهم مبررات قيامها العودة الى الشعب في كل أموره بهدف استرداد ثقته بالثورة والحزب •

وانطلاقاً من هذه الاعتبارات فقد صدر قانون الادارة المحلية بالمرسوم التشريعي رقم (١٥) لعام ١٩٧١ كما صدرت لائحته التنفيذية وجميع التشريعات والانظمة اللازمة لوضع هذا النظام موضع التطبيق ، وقد جاء هذا التشريع معبرا في مجمله عن رغبة الثورة ومقررات حزب البعث العربي الاشتراكي في تحقيق الديمقراطية الشعبية ، والقضاء على المركزية وإفساح المجال أمام المواطنين المشاركة

الفعالة في حماية التحويل الاشتراكي ، وإدارة شؤونهم المحلية عن طريق مجالسهم المنتخبة .

● وقد ارسى القانون المشار اليه اهدافا تتيح للبلاد ادارة متطورة وذات فاعلية ، وتحقق فوائد كثيرة اهمها :

١ - تفرغ رجال السلطة المركزية للامهام الرئيسية المتعلقة بشؤون التخطيط والتشريع والتنظيم والتنسيق والمراقبة والتدريب والتأهيل .

٢ - توسيع اختصاصات هيئات الادارة المحلية في شتى المجالات ، ولا سيما الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والخدمات والمرافق .

٣ - اناطة السلطات المحلية بالهيئات المنبثقة عن ارادة المواطنين بطريق الانتخاب السري المباشر ، ووضع كل الامكانيات تحت تصرفها .

● وقد تجلت اهم المنطلقات الاساسية لهذا القانون في النواحي التالية :

١ - الوحدات الادارية : قسمت أراضي القطر بمقتضى قانون الادارة المحلية الى :

- وحدات تتمتع بالشخصية الاعتبارية هي : المحافظة - المدينة - البلدة - الوحدة الريفية - والقرية التي يقل عدد سكانها عن خمسة آلاف نسمة .

- وحدات لا تتمتع بالشخصية المعنوية هي : المنطقة - الناحية - الحي - المزرعة والقرية التي يقل عدد سكانها عن خمسة آلاف نسمة .

واستنادا الى ما تقدم يتبين أن تحديد الوحدات الادارية ، بمقتضى القانون المشار اليه يرتكز إلى دراسة شاملة لجوانب متعددة ، منها نوع ودرجة العوامل الاقتصادية والاجتماعية ، ومدى قوة الروابط التي تصل بين المواطنين ومجتمعه المحلي ، وتحليل العلاقة بين تكاليف الخدمات الرئيسية ، وما تحققة من فوائد لأبناء الوحدة الادارية ، وصلة ذلك بحجم الوحدة ، حتى يكون أداء هذه الخدمات بأيسر الطرق ، وأقلها نفقة ، وأكثرها نفعا للمواطنين ، بعد أن كانت

الوحدات الادارية في الماضي ، ولا سيما في فترة الانتداب الفرنسي ، تحدد عشوائيا لتحقيق أغراض تقتصر على حفظ الامن والنظام والولاء للحكم ، وجباية الضرائب ، دون أن تراعي في ذلك الشؤون المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية .

ب - توحيد التنظيم الاداري المحلي : بعد أن كان النظام السابق مبنيًا على أساس ازدواج في التنظيم الاداري المحلي ، إذ كان ثمة تنظيم إداري تمثله مجالس المحافظات والمناطق ، وآخر بلدي تمثله المجالس البلدية ، وكان ذلك يؤدي إلى تشتيت الجهود ، وإضعاف فاعلية المجالس نتيجة تعددها في النطاق الواحد ، وتنازع الاختصاصات فيما بينها ، وعدم تركيز المسؤولية ، وزيادة النفقات .

فقد تلافي قانون الادارة المحلية كل هذه المآخذ ، ونص على إنشاء مجلس محلي واحد عهد إليه ممارسة الخدمات المحلية في نطاق وحدة إدارية معينة .

ج - اعتماد مبدأ المركزية الديمقراطية : تبنى قانون الادارة المحلية المبدأ السائد في مختلف الدول الاشتراكية وهو مبدأ « المركزية الديمقراطية » ويستخلص هذا الاتجاه في النواحي التالية :

• ان المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية (١) جزء لا يتجزأ من الجهاز الاداري العام للدولة ، عهد إلى المواطنين عن طريق ممثليهم في هذه المجالس الاضطلاع بعبء إدارة مرافقهم وخدماتهم المحلية . ونتيجة ذلك ، فإن اختصاصات المجالس المحلية وقراراتها بمقتضى هذا القانون يجب أن تكون في نطاق السياسة العامة للدولة وخطتها الشاملة ، وفي حدود توجيهها ورقابتها .

• اشراف المجالس المحلية الاعلى على المجالس الأدنى ، وتبعية المجالس الأدنى للمجالس الاعلى ، والمكاتب التنفيذية للمجالس المنبثقة عنها وللمكاتب التنفيذية الاعلى .

(١) لقد ورد ذكر « مجالس الشعب المحلية » في الفصل الثاني من دستورنا الدائم لعام ١٩٧٣ والمتعلق بالسلطة التنفيذية (المادتان ١٢٩ و ١٣٠) . وراجع دراسة عن قانون الادارة المحلية معدة من قبل وزارة الادارة المحلية ومقدمة الى مؤتمر فايما .

هـ تطبيق مبدأ التسلسل القيادي ، أي أن القيادات الكبرى تفرض توجيهاتها الملتزمة على القيادات في المستوى الأدنى ، وإعطاء المجالس المحلية حق المبادرة في تقديم المقترحات المتصلة بكل الشؤون التي هي من اختصاص السلطة المركزية .

• ان قرارات المجالس المحلية نافذة ، طالما أنها في نطاق السياسة العامة للدولة ، وضمن إطار اختصاصات هذه المجالس .

د - اختصاصات المجالس المحلية : لقد وسع المشرع من اختصاصات المجالس المحلية بحيث جعل الوحدات الادارية في كل المستويات ، مسؤولة عن الاقتصاد والثقافة والخدمات وكل الشؤون التي تهم المواطنين في هذه الوحدات مباشرة ، وذلك في نطاق التخطيط العام والقوانين والانظمة التي تقرها الدولة . وابتغاء النهوض بالمجتمع في شؤونه العامة والمحلية في آن واحد^(١) . وبذلك فان القانون المشار اليه يتفق مع ما تطبقه دول العالم من نظم للإدارة المحلية ، من حيث اعتبار المجالس المحلية ، ليست أداة لاداء الخدمات العامة فحسب ، بل إنما تعتبر أيضا كيانا أساسيا في الإنتاج .

هـ - التمويل المحلي : نظرا لان التمويل يشكل عنصرا أساسيا من عناصر نظام الإدارة المحلية ، فقد وضع القانون وسائل تمويلية كافية في أيدي سلطات الإدارة المحلية من أجل قيامها بالمهام المنوطة بها ، مع مراعاة شرط أساسي مفاده عدم إرهاب المواطنين . وفي سبيل ذلك ، حرص المشرع على أن يكون فرض الضرائب والرسوم المحلية بقانون^(٢) ، كما أتاح الفرصة أمام مجالس المحافظات في فرض رسوم محلية ، وإضافة نسب على ضرائب ورسوم الدولة لصالح الوحدات الادارية ، وفي الاستفادة من القروض والسلف والتسهيلات الائتمانية ، فضلا عن إعانة الدولة المقررة في الموازنة العامة .

و - علاقة الإدارة المحلية بالمنظمات الشعبية : لقد حدد القانون هذه العلاقة في مجالات عدة ، ويتجلى ذلك في النواحي التالية :

-
- (١) الفقرة ب من المادة ٢ من قانون الإدارة المحلية .
(٢) الفقرة ١/ من المادة ٨٩ من قانون الإدارة المحلية .

● **مبدأ القيادة السياسية :** القرار العربي السوري الجماهير الشعبية في إطارات تنظيمية هي المنظمات الشعبية ، مثل اتحاد العمال والفلاحين والطلبة والشبيبة والنسب - الحرفيين ومختلف نقابات المهنة ... وقد نص قانون الإدارة المحلية على أن تكون المجالس المحلية من ممثلين عن هذه المنظمات بنسب محددة ، بحيث لا تقل نسبة الفلاحين والعمال والحرفيين وصغار الكسبة عن ٦٠٪ (١) .

● **أعطى القانون المذكور الحق لقيادة أي من المنظمات الشعبية مراقبة ونقد المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية وأجهزتها عن طريق توجيه مذكرات تتضمن ملاحظاتها وآرائها .**

ز - مكافحة مظاهر البيروقراطية والروتين : لقد خول القانون المذكور هيئات الإدارة المحلية سلطات واسعة في التقرير والتنفيذ ، بما يكفل تحقيق مصالح الجماهير بأيسر الطرق وأقصرها ، لأن الإبقاء على إدارة الأمور بصورة مركزية سيكون عاملاً في إطالة إجراء حسمها ، وزيادة التعقيد ، وتفشي الفساد ، وإساءة الاستعمال ، وسيؤدي بالتالي إلى تفاقم البيروقراطية ، وإيجاد طبقة من الموظفين البيروقراطيين الذين يشكلون عقبة في طريق التقدم والتطور .

ح - جماعية القيادة : حرص القانون ولائحته التنفيذية على تحقيق مبدأ جماعية القيادة المحلية ومبدأ تقسيم العمل بين الأجهزة بما يؤمن عدم تركيز المهام والصلاحيات في جهة واحدة ، ويكفل بالتالي توزيع المسؤوليات وتحديداتها تجنباً لازدواجية العمل وتشابك الاختصاصات . ويبدو ذلك في النواحي التالية :

- إعطاء المجالس المحلية سلطة إصدار القرارات في كل ما يتعلق بالشؤون المحلية

- اناطة تنفيذ قرارات المجالس المحلية بمكاتبها التنفيذية مجتمعة ، وتخويل المكتب التنفيذي في المحافظة صلاحيات واسعة وخاصة ما يتعلق منها بالشؤون المحلية .

(١) الفقرة ٣ من المادة ١٠ من قانون الإدارة المحلية .

– ضرورة ممارسة المكاتب التنفيذية في المستويات كافة اختصاصاتها بصورة مجتمعة ، وتفريغ عدد من أعضاء المكتب التنفيذي على أساس تكليف كل منهم الاشراف على قطاع تعمل في نطاقه بعض الاجهزة المحلية .

ط – المشاركة الشعبية : أرسى القانون أهدافا ومنطلقات عديدة وهامة ترمي الى ترسيخ مبدأ المشاركة الشعبية وتحقيقه في مختلف المجالات ، ويتجلى ذلك بالنقاط التالية التي تضمنها وأكد ضرورة تحقيقها :

● إعطاء المجالس المحلية اختصاصات واسعة في رسم الخطط والبرامج اللازمة للمشاريع والخدمات المحلية ، واختيار الانماط التي تكفل تنفيذها بصورة سليمة .

● تركيز المسؤولية في أيدي قوى الشعب المنتجة لتمارس بنفسها مهام القيادة باعتبارها صاحبة المصلحة المباشرة في تقدم المجتمع وازدهاره .

● تشجيع أهالي الوحدات الادارية على البذل والعطاء إيمانا منهم بأن ما سيؤدونه من جهود ورسوم وضرائب وتكاليف مادية وتبرعات ، سينفق على مرافقهم المحلية ومصالحهم الجماعية .

● تدريب المواطنين على العمل العام ، ونشر الوعي الاجتماعي والتعاوني في نفوسهم وإحياء روح المبادرة فيهم ، واكتشاف المؤهلين منهم لقيادة المجتمع .

● الوقوف على رغبات المواطنين في شؤونهم المحلية ، وإزالة الفوارق بين الريف والمدينة ومختلف الوحدات الادارية .

● تأمين مساهمة جدية في الجهود التي التي آذل لتحقيق النهوض بالمجتمع المحلي من قبل ذوي الكفاءة القادرين على تقديم مثل هذه المساهمة البناءة .

ي – الديمقراطية الشعبية : لقد تبنى القانون بشكل واضح أسلوب الديمقراطية الشعبية في تكوين هيئات الادارة المحلية بدلا من أسلوب الديمقراطية البرلمانية التقليدية ، ويتمثل هذا التبنى في النواحي التالية :

– تكوين المجالس المحلية عن طريق الانتخاب الحر المباشر ، واشترط تشيل

المنظمات الشعبية فيها ، بما يضمن استيعاب تطلعاتها ، وتحقيق أهدافها عن طريق الاشتراك في صنع قرارات هذه المجالس .

ـ المشاركة عن طريق الانضمام في عضوية المكاتب التنفيذية التي يمكن أن تضم عددا لا يزيد على الثلث من خارج المجلس .

ـ السماح بتأليف لجان دائمة ومؤقتة للقيام بمختلف المهام المتعلقة بأعمال المجالس المحلية ، وذلك من أعضاء هذه المجالس أو من غيرهم من أصحاب الخبرة والاختصاص ، وإمكانية تأليف لجان شعبية في المناطق والقرى والاحياء ، مما يؤول إلى توسيع قاعدة التمثيل الشعبي في أعمال المجالس ويجعل مساهمة المواطنين في هذه الاعمال أكثر واقعية ، وأبعد أثرا .

ـ مشاركة المنظمات الشعبية في النشاطات المحلية المختلفة ، باعتبارها تضم الجماهير ذات المصلحة الحقيقية في الثورة ، وإعطاء هذه المنظمات والصحافة حق رقابة المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية وأجهزتها .

ـ الرقابة الشعبية : تتمثل هذه الرقابة بالنقاط التالية التي وردت في قانون الادارة المحلية ولائحته التنفيذية :

● التزام المجالس المحلية ، على مختلف مستوياتها ، بتنظيم ندوات للمواطنين ليعرضوا خلالها شكاواهم وتظلماتهم ، وليناقشوا المجلس حول ما قام به من أعمال ، كما يعرض عليهم المجلس المنجزات التي حققها .

● تخويل قيادات المنظمات الشعبية الحق في مراقبة ونقد المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية واجهزة السلطة ، وذلك عن طريق مذكرات الى المجلس والمكتب التنفيذي تتضمن آراءها وملاحظاتهما .

● اعطاء الحق لكل مواطن في رقابة ونقد المكاتب التنفيذية او اجهزة السلطة ، عن طريق تقديم شكوى أو تظلم ، وإلزام هذه الجهات بدراستها والتحقيق فيها بصورة عادلة وعاجلة والرد عليها ، شريطة أن لا يبت في الشكوى أو التظلم من قبل نفس الجهة المشكو منها .

● **منح المواطنين حق استجواب ممثلهم في المجلس المحلي ، وذلك أثناء الندوات العامة التي يعقدها هذا المجلس ، أو تقديم تقرير بحقه إلى المجلس المذكور الذي يقوم بالتحقيق في الاتهامات الموجهة إليه ، فإذا ثبت إدانته قرر إلغاء عضويته .**

ولقد أكدت القيادة السياسية ، في أكثر من مناسبة ، أن الرقابة الشعبية هي حق طبيعي للجماهير ، وعامل هام من عوامل تحقيق التفاعل المستمر بينها وبين السلطة للقيام بأعمال التصحيح والبناء ، وبأن هذه الرقابة تجعل من كل مواطن عينا ساهرة على المصلحة العامة ، وتضعه أمام مسؤولياته .

● **ولا بد لنا في هذه العجالة من التعرض لدراسة الهيئات التي تنهض بعبء ادارة الشؤون المحلية في كل وحدة إدارية ذات شخصية اعتبارية ، وهي الهيئة التقريرية التي تتمثل بالمجلس الشعبي المحلي ، والهيئة التنفيذية التي تتمثل بالمكتب التنفيذي .**

١ - الهيئة التقريرية :

الحقيقة أن المشرع العربي السوري اعتمد في قانون الادارة المحلية رقم (١٥) لعام ١٩٧١ - كقاعدة عامة - على مبدأ الوحدة والتجانس للوحدات المحلية ، فكل نوع من هذه الوحدات المحلية تبدو وكأنها وحدات متشابهة في بنائها الاداري وفي الاختصاصات المخولة لها مهما تباينت في حجم سكانها ومهما تباينت في ظروفها الاقتصادية والعمرانية . فلا تميز محافظة عن محافظة ولا ترجح مدينة أو بلدة على مدينة أو بلدة ولا وحدة ريفية أو قرية على وحدة ريفية أو قرية في تحديد العناصر التي يشكل منها المجلس المحلي في كل منها .

● **ويتم تشكيل كل نوع من هذه المجالس على النحو التالي :**

● **مجلس المحافظة ويتألف من ٣٠ الى ١٠٠ عضو .**

● **مجلس المدينة ويتألف من ٢٠ الى ٥٠ عضو .**

● مجلس البلدة أو الوحدة الريفية أو القرية ويتألف من ١٠ الى ٢٥ عضو^(١) .

ويحدد عدد أعضاء المجالس المحلية ضمن الحدود المبينة أعلاه ووفقا لنسب تمثيل واحدة لكل نوع من أنواع هذه المجالس كما يلي :

- أ - في المحافظات والمدن بمرسوم بناء على اقتراح وزير الادارة المحلية .
ب - في البلدان والقرى والوحدات الريفية بقرار من وزير الادارة المحلية بناء على اقتراح المحافظ^(٢) .

● وتتكون المجالس المحلية من ممثلين عن الفئات التالية :

● الفلاحين ، العمال ، الحرفيين ، صغار الكسبة ، المعلمين ، الطلبة ، الشبيبة ، النساء ، المهن الحرة وتضم (المحامين ، الاطباء ، الصيادلة ، المهندسين ، المهندسين الزراعيين ، أطباء الاسنان ، رجال الفكر والفن والصحافة) . وتشمل الفئات الاخرى : موظفي الدولة وسائر الجهات العامة ، العاملين في الحقوق الاجتماعية والاقتصادية وغير ذلك من الفئات التي تحددها اللائحة التنفيذية .

ويجب أن لا تقل نسبة تمثيل الفلاحين والعمال والحرفيين وصغار الكسبة في المجالس المحلية عن ٦٠٪ ، وتحدد نسبة تمثيل كل من هذه القطاعات أو القطاعات الاخرى بمرسوم عند كل دورة انتخابية^(٣) .

ويتم انتخاب أعضاء المجالس المحلية وفقا لاحكام قانون الانتخابات الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٩١ تاريخ ٣/١٠/١٩٧١^(٤) . وتمتد ولاية هذه المجالس أربع سنوات ، ولا يتفرغ أعضاؤها ، ويبقون في أعمالهم الاصلية ، ويعتبر من كان منهم عاملا في القطاع العام بمهمة رسمية أثناء انعقاد الجلسات ، ويستحق أعضاء مجالس الوحدات المحلية تعويضات عن الجلسات التي يحضرونها تحدد

(١) المادة ٨ من قانون الادارة المحلية لعام ١٩٧١ .

(٢) المادة ٩ من قانون الادارة المحلية لعام ١٩٧١ .

(٣) المادة ١٠ من قانون الادارة المحلية لعام ١٩٧١ .

(٤) عدل هذا القانون بالقانون رقم ٣٦ تاريخ ٢٩-١٢-١٩٧١ .

بقرار من وزير الادارة المحلية . ويدعو المحافظ المجالس المحلية للاجتماع خلال اسبوعين من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب .

● وقد حدد قانون الادارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٥ تاريخ ١١/٥/١٩٧١ في الفقرة ب/ من المادة ٢/ أن أحد أهدافه هو « جعل الوحدات الادارية في كل المستويات ، مسؤولة عن الاقتصاد والثقافة والخدمات وكل الشؤون التي تهم المواطنين في هذه الوحدات مباشرة . وذلك في نطاق التخطيط العام والقوانين والانظمة التي تقرها الدولة . وابتغاء النهوض بالمجتمع في شؤونه العامة والمحلية في آن واحد » . وأكد في الفقرة ج/ من المادة نفسها على ضرورة « نقل الاختصاصات المتعلقة بهذه الشؤون الى السلطات المحلية بحيث تقتصر مهمة السلطات المركزية على التخطيط والتشريع والتنظيم وإدخال أساليب التقنية الحديثة ، والرقابة ، والتأهيل والتدريب والتنسيق ، وتتبع التنفيذ ، وتنفيذ المشروعات الكبرى التي تعجز عن تنفيذها الوحدات الادارية ، أو تكون بطبيعتها ذات أهمية تتصل بالمواطنين عامة » . ثم أورد القانون بعد هذا الحكم العام ، القضايا التي تدخل في اختصاص المجالس المحلية المختلفة سواء ما كان منها يدخل في صلب صلاحياتها ، أم ما كان منها تتولاه المجالس المحلية نيابة عن السلطة المركزية ، أم ما كان منها يدخل في اختصاص السلطة المركزية ولكن لا يت فيها إلا بعد موافقة المجالس المحلية أو بعد أخذ رأيها .

● اختصاصات أصيلة للمجالس المحلية : بعد أن أورد قانون الادارة المحلية المبدأ العام المتضمن مسؤولية الوحدات المحلية في كل المستويات عن الاقتصاد والثقافة والخدمات وكل الشؤون التي تهم المواطنين في هذه الوحدات ، عمد الى تفصيل هذه الاختصاصات الاصلية للمجالس المحلية . يتولى مجلس المحافظة قيادة وتوجيه أعمال الاجهزة التابعة للمحافظة ونشاط المجالس المحلية الادنى ومساعدتها في تأدية مهامها ، ويقوم باعداد وإقرار الخطط الاقتصادية والاجتماعية السنوية والطويلة الاجل العائدة للمنشآت والقطاعات التي تقع ضمن اختصاصات المحافظة ومسؤولياتها وضمن إطار الخطة العامة للدولة . وقد حددت هذه الصلاحيات بشكل أكثر تفصيلا في القانون واللائحة التنفيذية ، بعد أن وزعت على مجالات مختلفة منها - التخطيط - الصناعة - الزراعة - الثقافة - التمويل

والتجارة الداخلية - التربية - الآثار - السياحة - المواصلات - الاشغال العامة - الثروة المائية - الشؤون الصحية - الخدمات والمرافق - الاسكان - الكهرباء والثروة المعدنية - الدفاع المدني - الامن والنظام . ويقوم مجلس المدينة أو البلدة في حدود السياسة العامة للدولة وخططها بجميع الاعمال التي تؤدي الى تطوير المدينة أو البلدة ، فيقرر الخدمات البلدية ومرافقها (كالطرق والانارة والحدائق والمجاري والاسواق العامة ... الخ) ، وينهض في نطاق المدينة أو البلدة بالمهام المناطة بمجلس المحافظة والمتعلقة بالشؤون الاجتماعية والتعليمية والثقافية والصحية والتموينية والاقتصادية وغيرها وذلك في الحدود التي تبينها اللائحة التنفيذية^(١) .

ويمارس مجلس الوحدة الريفية أو القرية ذات الشخصية الاعتبارية المهام المناطة بالمجلس في المدينة أو البلدة وذلك في الحدود التي تبينها اللائحة التنفيذية ، بالاضافة الى حقه في اقتراح الخطة الزراعية للقرية ووضع الاسس لدعم الجمعيات التعاونية الزراعية وقواعد مساعدها ومدها بالاغاثات اللازمة . وينفذ خطة المحافظة الزراعية في نطاق القرية أو مجموعة القرى والمزارع التابعة للوحدة الريفية والعناية بتربية الحيوان وتحسين وسائل الري والبذور والمشاتل ومكافحة الآفات وأمراض النبات والحيوان وجمع الاحصاءات الزراعية والحيوانية وتوفير المراعي والعلف والعناية بها^(٢) .

• اختصاصات مركزية تقوم بها المجالس المحلية نيابة عن الحكومة :

يختص مجلس المحافظة بإدارة المرافق والمشروعات الحكومية المركزية الواقعة في دائرة اختصاص المحافظة والتي تعهد اليه بإدارتها الحكومة وفقا للتعليمات التي تصدرها في هذا الشأن ، كما يتولى مجلس المحافظة السلطة التنظيمية في كل أمر لا تتولى السلطة المركزية تنظيمه مباشرة ولا يدخل في اختصاصات المجالس المحلية الاخرى^(٣) .

(١) المادة ٣٦ من قانون الادارة المحلية لعام ١٩٧١ .

(٢) المادة ٤٤ من قانون الادارة المحلية لعام ١٩٧١ .

(٣) الفقرة و والفقرة ز من المادة ٢٢ من قانون الادارة المحلية ١٩٧١ .

• مسائل يجب اخذ رأي المجالس المحلية فيها او موافقتها عليها :

الحقيقة أن التعاون بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية يعتبر حجر الاساس لنجاح نظام الادارة المحلية ، لأن جميع الاجهزة والهيئات في الدولة تعمل في نطاق المصلحة العامة . وإنطلاقا من ذلك فإن هناك بعض القضايا التي تدخل في اختصاص الحكومة المركزية ، ولكن أوجب القانون عليها استطلاع رأي المجالس المحلية قبل البت فيها نهائيا ، وهكذا فقد نصت المادة ١٢ من اللائحة التنفيذية لقانون الادارة المحلية على مايلي : « يؤخذ رأي مجلس المحافظة في جميع المسائل التي تقوم بها السلطة المركزية وتمس مصالح سكان المحافظة مباشرة وبصورة خاصة ما يلي :

- أ - تعديل حدود المحافظة وحدود الوحدات الادارية ومراكزها وتسميتها .
- ب - إنشاء المشروعات المركزية الزراعية والصناعية وغيرها أو تعديلها أو العدول عنها خلال سنة الخطة إذا كان من شأن ذلك المساس بخطة المحافظة .
- ج - بيع أملاك الدولة .
- د - إلغاء فروع المؤسسات ذات الصفة الاقتصادية » .

• اختصاص المجالس المحلية في إبداء الاقتراحات والرغبات :

الحقيقة أن الهيئات المحلية تراقب عن كثب المشاريع التي تنشأ في دائرة اختصاصها ، لذا كانت آراء واقتراحات هذه الهيئات في كل ما يتعلق بالفاعليات التي تتولاها الحكومة بطريق مباشر أو غير مباشر في دائرة الوحدة المحلية تعتبر تجسيدا للديموقراطية البناءة . فقد أجاز قانون الادارة المحلية لمجلس المحافظة أن يشرف على فروع الوزارات والادارات التي لا تنقل اختصاصها الى الادارة المحلية، وعلى مشروع المؤسسات العامة ومؤسسات وشركات القطاع العام والقطاع المشترك ، وتقديم المقترحات اللازمة حول حسن سير العمل الى الوزير المختص . كما يستطيع المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة إبداء الرأي في قرارات الاجهزة غير التابعة للمجلس حينما تمس هذه القرارات مصالح سكان المحافظة . وفي مقابل

هذا الاختصاص يمكن للمحافظ الممثل للسلطة المركزية في المحافظة أن يستشير المجلس في كل قضية يرى ضرورة أخذ رأيه فيها .

٢ - الهيئة التنفيذية :

يقوم بتنفيذ قرارات المجالس المحلية مكاتب تنفيذية ، وتحدد مدة هذه المكاتب بسنتين ، ويحدد عدد أعضاء المكاتب التنفيذية على النحو التالي :

- ـ المكتب التنفيذي في المحافظة وفي مدن مراكز المحافظات من ٧ الى ١١ عضو .
- ـ المكتب التنفيذي في المدن الاخرى والبلدان من ٥ الى ٩ عضو .
- ـ المكتب التنفيذي في الوحدات الريفية والقرى من ٣ الى ٧ عضو .

ويرأس المكتب التنفيذي رئيس المجلس المحلي ، ويختار المجلس المحلي مالا يقل عن ثلثي أعضائه بالاقتراع السري ، ويعين مالا يزيد عن الثلث بمرسوم بناء على اقتراح الوزير بالنسبة الى المكتب التنفيذي في المحافظة ومدن مراكز المحافظات، وبقرار من وزير الادارة المحلية بناء على اقتراح المحافظ بالنسبة الى بقية المكاتب .

ويوزع المكتب التنفيذي أعماله على أعضائه ، وتحدد اللائحة التنفيذية عدد المتفرغين ورواتبهم (الفقرة ٢ من المادة ١٩ من قانون الادارة المحلية) . وقد حددت المادة ١٥ من اللائحة التنفيذية لقانون الادارة المحلية والصادرة بالمرسوم رقم /٢٢٩٧/ تاريخ ١٩٧١/٩/٢٨ عدد الاعضاء المتفرغين ومهامهم على النحو التالي :

أ - أربعة أعضاء ، إذا كان المكتب التنفيذي مؤلفا من عشرة أعضاء بالاضافة للرئيس ، وتوزع المهام بينهم على الشكل التالي :

- ١ - عضو للتخطيط والبرامج والمتابعة والقطاع الاقتصادي .
- ٢ - عضو لقطاع الانشاء والتعمير .
- ٣ - عضو لقطاع الخدمات .
- ٤ - عضو للقطاع الثقافي والاجتماعي .

ب - ثلاثة أعضاء إذا كان المكتب التنفيذي مؤلفا من ثمانية أعضاء بالاضافة الى الرئيس وتوزع المهام بينهم على النحو التالي :

١ - عضو للتخطيط والبرامج والمتابعة والقطاع الاقتصادي •

٢ - عضو للقطاع الثقافي والاجتماعي •

٣ - عضو لقطاع الانشاء والتعمير وقطاع الخدمات •

ج - عضوان إذا كان المكتب التنفيذي مؤلفا من ستة أعضاء بالاضافة للرئيس وتوزع المهام بينهما كما يلي :

١ - عضو للتخطيط والبرامج والمتابعة والقطاع الاقتصادي وقطاع الانشاء والتعمير •

٢ - عضو لقطاع الخدمات والقطاع الثقافي والاجتماعي •

ويخضع تشكيل المكاتب التنفيذية في المحافظات ومدن مراكز المحافظات وتوزيع الاعمال على أعضائها للتصديق بقرار من رئيس الجمهورية ، كما يخضع تشكيل المكاتب التنفيذية الاخرى وتوزيع الاعمال بين أعضائها ، للتصديق بقرار من وزير الادارة المحلية ، ولا تمارس هذه المكاتب أعمالها قبل صدور القرارات المذكورة •

ويؤلف في كل محافظة مجلس للتخطيط الاقتصادي والاجتماعي يرتبط بالمكتب التنفيذي للمحافظة وذلك بمرسوم على النحو التالي :

- رئيس المكتب التنفيذي للمحافظة (المحافظ) رئيسا

- الاعضاء المتفرغون في المكتب التنفيذي

- مدراء الاجهزة الفنية ذات الصلة الاقتصادية والاجتماعية في المحافظة :

المالية - الاقتصاد والتجارة الخارجية - الصناعة - التموين والتجارة

الداخلية - الزراعة والاصلاح الزراعي - الاحصاء - التخطيط -

الشؤون الاجتماعية والعمل - التربية - الثقافة . أعضاء

- عدد من الاختصاصيين وأصحاب الخبرة في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية .

- مدير التخطيط المكاني في المحافظة .

ويختص هذا المجلس باعداد مشاريع الخطط السنوية والمتوسطة والطويلة الاجل المتعلقة بتطوير المحافظة اقتصاديا واجتماعيا وبمشاريع خطط الوحدات الادارية الادنى وتنسيقها مع خطة الدولة في المحافظة وتتبع تنفيذ برامج الخطط المقررة^(١) .

ويتولى المكتب التنفيذي في المحافظة إعداد خطط المحافظة وبرامجها وموازناتها ومتابعة تنفيذها ، وتحديد أولويات تنفيذ البرامج والمشروعات والجداول الزمنية لعمليات التنفيذ بما يكفل حسن توزيع المواد والقوى العاملة ، وطرح المشروعات في المناقصات العامة ، وتأمين جمع وتوزيع المساعدات اللازمة لاعانة ضحايا الآفات والنكبات كالحريق وطغيان المياه والامراض الوبائية والمعدية والزلازل وغيرها . وينظم أعمال المجلس والتحضير لدوراته والدعوة لها ، ويقود أجهزة المحافظة ويوجه أنشطة المكاتب التنفيذية للمجالس الادنى .

ويتولى المكتب التنفيذي في المدينة والبلدة اختصاصات المكتب التنفيذي في المحافظة بالنسبة للمدينة والبلدة بالإضافة الى حقه في الاشراف على مؤسسات وشركات المياه والنقل وغيرها من المؤسسات والشركات التابعة لها ، ويمارس حقه في إقرار أنظمة البناء وإحالتها الى المكتب التنفيذي في المحافظة للتصديق عليها وتعديلها ، ويمنح رخص البناء وفقا لنظام البناء والمخطط التنظيمي ، ويدير الاملاك العامة والخاصة للمدينة أو البلدة .

٣ - الرقابة المركزية على الهيئات المحلية :

الحقيقة أن قانون الادارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٥/ لعام

(١) انظر المادة ١٩ من اللائحة التنفيذية لقانون الادارة المحلية .

١٩٧١ قد تبني المبدأ السائد في مختلف الدول الاشتراكية وهو مبدأ « المركزية الديمقراطية » ويستنتج هذا التبنى بشكل واضح من النواحي التالية :

● إن المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية جزء لا يتجزأ من جهاز كبير يرتبط بعضه ببعض ، أي أنها قطاع من الجهاز الإداري العام للدولة ، عهد الى المواطنين عن طريق ممثلهم في هذه المجالس الاضطلاع بادارة مرافقهم وخدماتهم المحلية .
وانطلاقاً من ذلك ، فإن اختصاصات المجالس المحلية وقراراتها بمقتضى هذا القانون يجب أن تكون في نطاق السياسة العامة للدولة وخطتها الشاملة ، وفي حدود توجيهها ورقابتها .

● إشراف المجالس المحلية الاعلى على المجالس الادنى ، وتبعية المجالس الادنى للمجالس الاعلى والمكاتب التنفيذية للمجالس المنبثقة عنها وللمكاتب التنفيذية الاعلى .

● تطبيق مبدأ التسلسل القيادي ، أي أن القيادات العليا تفرض توجيهاتها الملزمة على القيادات في المستوى الادنى ، وإعطاء المجالس حق المبادرة في تقديم المقترحات المتصلة بكل الشؤون التي هي من اختصاص السلطة المركزية .

● إن قرارات المجالس المحلية نافذة ، طالما أنها في نطاق السياسة العامة للدولة ، وضمن إطار اختصاصات هذه المجالس .

وقد تبني قانون الادارة المحلية بشكل صريح مبدأ الديمقراطية الشعبية وذلك عندما حدد الهدف الاول منه وهو « تركيز المسؤولية في أيدي طبقات الشعب المنتجة لتمارس بنفسها مهام القيادة ، مما يتطلب تحقيق أوسع المجالات لتطبيق مبدأ الديمقراطية الشعبية الذي يجعل الامر كله نابعا عن إرادة الشعب ويؤمن رقابته الدائمة على حسن التنفيذ ومساهمته الفعالة في تحقيق المجتمع العربي الاشتراكي الموحد » . ونتيجة لمفهوم « المركزية الديمقراطية » ومبدأ « الديمقراطية الشعبية » فقد نص القانون في المادة /٦٠/ على أن « تخضع المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية والاجهزة الحكومية لرقابة رسمية ورقابة شعبية ، كما تمارس الجهات المذكورة هذه الرقابة وفق أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية » .

وسنعالج كلا من الرقابة الرسمية والرقابة الشعبية .

١ - الرقابة الرسمية «Formal Control»

تكون الرقابة الرسمية على النحو التالي :

- من المجالس المحلية الاعلى على المجالس المحلية الادنى .
- من المجالس المحلية على المكاتب التنفيذية واللجان والاجهزة المنبثقة عنها .
- من مجلس الوزراء على المكاتب التنفيذية وعلى الاجهزة الحكومية في مختلف المستويات .
- من المكاتب التنفيذية الاعلى على المكاتب التنفيذية الادنى .
- من المكاتب التنفيذية على الاجهزة التابعة لها .
- من الاجهزة المحلية الاعلى على الاجهزة في المستويات الادنى (المادة ٦٢) .

١ - الرقابة الرسمية على تصرفات المجالس المحلية :

الاصل في قرارات المجالس المحلية أن تكون نافذة بعد صدورها ، بمعنى أنها لا تخضع عدا القليل منها ، للرقابة المسبقة ، وإنما تخضع للرقابة اللاحقة . وقد أوجبت المادة /٦٣/ من قانون الادارة المحلية على مجلس المحافظة ومجالس المدن في مراكز المحافظات إرسال نسخ من القرارات الصادرة عنها والمتعلقة بالخطط والبرامج والاقطمة الى وزير الادارة المحلية والوزير ذي العلاقة (المختص) ، كما أوجبت على المجالس المحلية الاخرى إرسال القرارات الصادرة عنها بهذا الشأن إلى المحافظ خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها . وعلى هذا المرجع أن يطلب إلغاءها من قبل المجلس الذي أصدرها خلال عشرين يوما من تاريخ ورودها إليه إذا رأى أن هذه القرارات لا تدخل في اختصاصه ، أو لا تتفق مع القوانين والانظمة النافذة ، أو تخالف سياسة الدولة أو خطتها ، وفي حال إصرار المجلس على قراره بأكثرية ثلثي الاعضاء الحاضرين ، فعلى الوزير أو مجلس المحافظة

بحسب الحال رفع الامر الى المرجع الاعلى المختص خلال مدة عشرة أيام من تاريخ وروده للبت في الخلاف .

وتمارس السلطة المركزية الرقابة على اعمال المجالس المحلية بصور اخرى :

● التصديق على القرارات المتعلقة بموازنات مجالس المحافظات ومجالس مدن مراكز المحافظات (المادة ٩٧ من قانون الادارة المحلية) .

● التصديق على القرارات الصادرة عن المجالس المحلية بفرض نسب على ضرائب ورسوم الدولة والبلديات لصالح الوحدات الادارية ذات العلاقة ، أو عن مجلس المحافظة بفرض تكاليف محلية على مطارح جديدة لتأمين خدمات ومشاريع محددة في نطاق المحافظة (الفقرة ٣ من المادة ٨٩ من قانون الادارة المحلية) .

● إقرار منح قروض للوحدات الادارية من صندوق السلطات المحلية أو صندوق تقاعد موظفي السلطات المحلية (١) .

● الرقابة التي يقوم بها مفتشو الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والجهاز المركزي للرقابة المالية على أعمال المجالس المحلية .

● يحق لمجلس الوزراء أيضا إلغاء القرارات التي يتخذها المكتب التنفيذي في المحافظة أو في مدن مراكز المحافظات ، كما يحق للوزير ممارسة هذا الحق بالنسبة للمكاتب التنفيذية الاخرى .

● لمجلس الوزراء الحق بالايحاز بإلغاء أي قرار تتخذه المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية نيابة عنها في فترات عدم انعقادها إذا رأى أن هذا القرار لا يدخل في اختصاصات الجهة التي أصدرته . أو لا يتفق مع القوانين والانظمة النافذة أو يخالف سياسة الدولة أو خطتها . وله أن يتولى بنفسه إلغاء هذا القرار .

(١) حاليا يتم بقرار من وزير الادارة المحلية منح قروض للبلديات من صندوق مؤسسة تقاعد موظفي ومستخدمي البلديات وصندوق البلديات اللذين سيحل محلهما الصندوق المشار اليه .

ب - الرقابة المركزية على الاجهزة المحلية :

* يرأس المحافظ ، الذي يعين ويعفى من منصبه بمرسوم جمهوري ، مجلس المحافظة ، وهو يدعو المجالس المحلية للاجتماع خلال أسبوعين من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب (المادة ١٦ من القانون) • كما يتولى بوصفه رئيسا للمكتب التنفيذي للمحافظة دعوة المكتب للاجتماع وإدارة جلساته وتنفيذ قراراته • ويعين بقية رؤساء مجالس الوحدات الادارية من بين الاعضاء المنتخبين وذلك بمرسوم بناء على اقتراح الوزير بالنسبة لرؤساء مجالس المدن ، وبقرار من الوزير بناء على اقتراح المحافظ بالنسبة لبقية المجالس (المادة ١٥ من القانون) • ويعتبر المحافظ ممثلا للسلطة المركزية في المحافظة فهو يرأس الادارة العامة فيها ، ويتمتع بصفته هذه بسلطات واسعة تمكنه من الاشراف على تنفيذ القوانين والانظمة وقرارات السلطة المركزية في المحافظة ، وذلك بما له من اختصاصات تتعلق بالمحافظة على الامن العام والسلامة العامة والراحة العامة ، وبما يتمتع من سلطات رئاسية على جميع العاملين الاداريين في المحافظة ، وسلطات إشراف واسعة على الادارات التابعة لمختلف الوزارات الموجودة في محافظته • كما أنه يمثل المحافظة كشخصية اعتبارية أمام القضاء والجهات الادارية ، فله طابع محلي بماله من اختصاصات بوصفه رئيسا لمجلس المحافظة وللمكتب التنفيذي • وتضم المكاتب التنفيذية ما لا يزيد عن ثلث الاعضاء يعينون بمرسوم بناء على اقتراح الوزير بالنسبة للمكتب التنفيذي في المحافظة ومدن مراكز المحافظات ، وبقرار من الوزير بناء على اقتراح المحافظ بالنسبة الى بقية المكاتب •

* تمارس المجالس المحلية الرقابة على المكاتب التنفيذية المنبثقة عنها ، ولهذه المجالس الحق في محاسبتها وحجب الثقة عنها جماعيا ، أو إفراديا بأكثرية ثلثي الاعضاء الحاضرين • ويستثنى من ذلك المحافظ والاعضاء المعينون إذ يحق للمجلس مناقشتهم ورفع اقتراح بمحاسبتهم الى السلطة المركزية المختصة مع مراعاة شرط الاكثرية المذكورة (المادة ٧٠) • ويخضع قرار حجب الثقة عن المكاتب التنفيذية إلى التصديق من المراجع التالية :

- رئيس مجلس الوزراء بالنسبة الى المكتب التنفيذي في المحافظة ومدن مراكز المحافظات •

● الوزير بالنسبة إلى باقي المكاتب التنفيذية .

● وفي حال عدم التصديق على قرار حجب الثقة ، يعاد هذا القرار إلى المجلس الذي أصدره ، وفي حال إصرار المجلس عليه ، فللجهة المختصة إما الموافقة على رأي المجلس أو تقديم اقتراح بحله إلى الجهة صاحبة الحق في ذلك وفقاً للأحكام المتعلقة بحل المجالس (المادة ٧١) .

* إن أعضاء المجالس المحلية المنتخبين ، إنما يشغلون مناصبهم بارادة شعبية ، ومن ثم فإن عزلهم أو وقفهم عن مباشرة مهام مناصبهم يكون من حق المجلس المحلي . ولكن يستطيع هذا المجلس ، إذا تبين له أن أحد أعضائه قد فقد شرطاً من شروط العضوية أو ارتكب عملاً يجعله غير أهل للاستمرار في عضوية المجلس أن يقرر إسقاط العضوية عنه ، وذلك بعد أن تتاح له فرصة الدفاع عن نفسه ، وأن يصدر القرار بإسقاط العضوية بأغلبية خاصة ينص عليها القانون ، وأن يكون من حق العضو الذي أسقطت عضويته أن يطعن في قرار إسقاط العضوية أمام القضاء المختص .

وقد أخذ المشرع السوري بهذا الاتجاه ، إلا أنه منح العضو الذي أسقطت عنه عضويته بقرار من المجلس المحلي ، حق الاعتراض على هذا القرار أمام مجلس الوزراء بالنسبة إلى أعضاء مجالس المحافظات ومجالس مدن مراكز المحافظات ، وأمام الوزير بالنسبة إلى بقية المجالس المحلية ، وأن يكون القرار الصادر في ذلك عن هذه المراجع مبرماً .

ونحن نعتقد رغم النص الصريح على اعتبار قرار هذه المراجع مبرماً بإمكانية الطعن أمام القضاء الإداري (١) .

* وقد سمح قانون الإدارة المحلية بحل المجالس على مختلف مستوياتها عندما نص في مادته ٦٨/ على أنه « يحق لرئيس الجمهورية حل المجالس المحلية

(١) راجع كتاب « الرقابة القضائية على أعمال الإدارة » لطلاب السنة الثالثة - الطبعة الثانية معدلة ومنقحة عام ١٩٨٠ للدكتور عبد الله طلبة عميد كلية الحقوق بجامعة دمشق سابقاً .

على مختلف مستوياتها ، وتتم الدعوة إلى انتخاب مجالس محلية جديدة ، خلال ستة أشهر من تاريخ الحل » . وأضافت المادة /٦٩/ أنه « عند حل المجالس كلها أو بعضها يستمر المكتب التنفيذي ذو العلاقة على القيام بأعماله ويتولى اختصاصات المجلس إضافة إلى ذلك حتى يتم انتخاب مجلس جديد ، إلا إذا تم تعيين مكتب تنفيذي مؤقت من قبل الجهة المختصة » .

ويتضح مما تقدم أن القانون لم ينص على أسباب الحل ، كما أجاز لرئيس الجمهورية حل المجالس المحلية بإجراء شامل ، دون أن يوجب تضمين قرار الحل أسبابه ، كما أنه لم يخول أعضاء المجلس المنحل حق الطعن في شرعية قرار الحل أمام القضاء المختص .

ونحن نعتقد بأن حق حل المجالس المحلية لنوعي الصالح العام يمكن أن يقرر لرئيس الجمهورية شريطة أن يتم بقرار معلل ومستند إلى موافقة مجلس الشعب . كما أن هذا الحق يفترض بأنه من صلاحية المجلس الشعبي القومي في الدول الشيوعية .

وقد بيّنا الطرق التي تمارس من خلالها الرقابة الشعبية في معرض تعرضنا لأهداف قانون الإدارة المحلية . وذلك من خلال تبنيه الصريح لمفهوم الديمقراطية الشعبية .

ثانياً - الصعوبات التي تجابه تجربة الإدارة المحلية في القطر العربي السوري والحلول المقترحة :

الحقيقة أن هذا النظام الذي هدف بشكل رئيسي إلى تركيز المسؤولية في أيدي طبقات الشعب المنتجة لتمارس بنفسها مهام القيادة ، ولكي تكون إدارة كافة القضايا نابعة عن إرادة الشعب ، ويؤمن رقابته الدائمة على حسن التنفيذ ومساهمته الفعالة في تحقيق المجتمع العربي الاشتراكي الموحد يجابه في خيز التطبيق الفعلي بعض الصعوبات والثغرات . وقد حالت هذه الصعوبات التي جابهت التجربة الثورية للإدارة المحلية خلال السنوات العشر الفائتة من تحقيق جميع الأهداف المبتغاة منها . الأمر الذي تؤكدته القرارات التي صدرت عن مجالس المحافظات ومكاتبها التنفيذية وبشكل خاص في نطاق التنظيم والتخطيط والبرمجة ،

والتي لم تعالج بصورة كافية مشاكل المواطنين واحتياجاتهم من حيث الوقوف عليها وإيجاد الحلول اللازمة لها .

ولا شك في أن تجربة القطر العربي السوري ما زالت في أول الطريق ، وأنها كأي تجربة في العالم ، لا بد وأن تواجه في البداية مشاكل ومعوقات عديدة ، إلا أن المهم هو أن يصار إلى معالجتها تدريجيا في ضوء التطبيق والممارسة ، وعلى هدى واقع كل بيئة ومنطقة تبعا للظروف والالوضاع الخاصة بها .

ويمكننا من خلال دراسة توصيات المؤتمر الاول للادارة المحلية لعام ١٩٧٤ ، ومؤتمرات المحافظين ، وقرارات مجالس المحافظات ومكاتبها التنفيذية وتقارير وزارة الادارة المحلية ، أن نعزي الصعوبات التي تواجهها تجربة الادارة المحلية في قطرنا العربي السوري للأسباب التالية :

١ - العنصر البشري .

٢ - الامكانيات المادية .

٣ - القوانين والانظمة .

١ - العنصر البشري : « إنا كرمننا بني آدم .. إنا عرضنا الامانات على السماوات والارض والجبال فأبين أن يحملنها وأشفقن منها وحملها الانسان ... » .

بعد هذا التكريم الالهي ماذا يمكن أن يضيف بشر إلى كرامة الانسان ، ومن له أن ينتقص منها . لذلك فإن أي نظام في الحكم أو الادارة يجب أن يتوخى كرامة الانسان وعزته ، وتربيته تربية صالحة . فالعنصر البشري هو الغاية وهو الاساس في كل تحول جذري ، وكل نجاح أو فشل رهين به . وهذا يستتبع بالضرورة أن لا تكون السلطة أداة قهر وتسلط ، بل أداة بيد الشعب تخدم مصالحه وتنفذ إرادته . وتعتبر تجربة الادارة المحلية في قطرنا والهادفة إلى تحقيق تحول جذري في بنية الادارة سياسيا واجتماعيا واقتصاديا ، هي الوسيلة الفعالة لجعل السلطة أداة بيد الشعب ولتنمية دور الجماهير وممارستها مسؤولياتها في توجيه شؤون الحكم ، ويلعب العنصر البشري الدور الالهم في نجاح أو فشل أي

تجربة أو تغيير ، ويبدو أن هذا العنصر أثر بالاتجاه السلبي على هذه التجربة
للاسباب التالية :

● عدم إيمان وجدية عدد من الوزراء في امكانية تطبيق مبدأ اللامركزية ،
وعلى هذا فان ثمة ممارسات كثيرة بعيدة عن روح اللامركزية لا تزال قائمة بحجة
عدم كفاءة هيئات الادارة المحلية وأجهزتها من النواحي التنظيمية والتخطيطية
والفنية . والواقع أن هذه الحجة الهادفة إلى إصرار بعض الاجهزة المركزية على
الاستمرار (كالسابق) في معالجة شؤون المواطنين اليومية ومشاكلهم الافرادية ،
عزوفاً عن القيام بالمهام الاساسية التي أوكلت إليها بمقتضى القانون وهي التخطيط
والتشريع والتنظيم والتنسيق والرقابة والتأهيل والتدريب — ترد على الاجهزة
المركزية المغفلة لواجبها في إعداد وتدريب الكوادر المحلية .

● عدم استيعاب عدد من المحافظين لاهداف ومنطلقات التجربة الثورية
لنظام الادارة المحلية ، ومحاولتهم عدم تشجيع هيئات الادارة المحلية المعبرة عن
إرادة سكان الوحدات المحلية في الممارسة الفعلية للاختصاصات المخولة لها بموجب
القانون ولائحته التنفيذية .

● يبدو أن عددا كبيرا من أعضاء المجالس المحلية للدورتين الانتخابيتين
١٩٧٢ — ١٩٧٦ و ١٩٧٦ — ١٩٨٠ كانوا بمستوى ثقافي متدني لا يساعدهم
على المساهمة الفعالة والبناءة في أعمال مجلس يقرر السياسة الاقتصادية والاجتماعية
والثقافية لمحافظة بكاملها ، كما أن هذا الوضع سيجعل بعض أعضاء المكاتب
التنفيذية عاجزين عن الاشراف على القطاعات المنوطة بهم .

وقد بلغت نسبة أعضاء المجالس في القطر — بالدورة الانتخابية ١٩٧٢ —
١٩٧٦ — بمستوى الشهادة الابتدائية فمادون هي بشكل عام ٥٣ر٥٧٪ ، ونسبتهم
بمستوى ما بين الاعدادية والثانوية هي بشكل عام ٢٠ر٥٪ ، ونسبتهم بمستوى
فوق المرحلة الثانوية بشكل عام ٢٥ر٩٣٪ . أما في الدورة الانتخابية الثانية فقد
بلغت نسبة أعضاء المجالس المحلية بمستوى الابتدائية فما دون ٥٢٪ ، ونسبتهم
بمستوى بين الشهادة الثانوية والاعدادية هي بشكل عام ١٧ر٤٤٪ ، ونسبتهم
بمستوى فوق الشهادة الثانوية فقد بلغت بشكل عام ٣٠ر٥٦٪ .

ويجب الإشارة إلى أن نسبة تمثيل القطاع الاول (الفلاحين والعمال والحرفيين وصغار الكسبة) بلغت في الدورة الانتخابية الاولى ٦٦١٥٪ وفي الدورة الثانية ٦٥٩٦٪ ، ولكن الحقيقة تغاير ذلك لان نسبة التمثيل الفعلي بلغت ٤٨٦٠٪ في الفترة الاولى ، و٤٦٧٪ في الفترة الثانية . وهذا التفاوت بين النسبتين مرده للاعضاء العاملين في الدولة ، ونظرا لان قانون الادارة المحلية لم يعالج هذا القطاع ، لذلك يوزع العاملون في الدولة على أحد القطاعين وفقا للقانون الذي يحكم علاقاتهم بالدولة . فيعتبر في عداد القطاع الاول العاملون الخاضعون لقانون العمل والانظمة التابعة له ، ويعتبر من عداد القطاع الثاني العاملون الخاضعون لقانون الموظفين الاساسي . وهذا العنصر البشري لا يتعلق فقط بالهيئات المحلية ، وإنما أيضا بالاجهزة المحلية التي ما زالت تشكو في أغلب محافظات القطر من نقص الكوادر المؤهلة .

وهنا لا بد من الإشارة إلى أن هناك نقصا في الكوادر الفنية نتيجة عدم الاهتمام بسياسة الإعداد والتدريب بشكل مخطط وجدي ، ولكن انخفاض أجور عمال الادارة العامة في القطر بشكل لم تعد تتناسب مع إمكانية توفير الحد الأدنى للحياة الكريمة التي تضمن لهذا العامل الاستقرار المادي الذي يدفعه إلى العطاء والعمل . هذا الانخفاض في مستوى الاجور يساهم في هجرة العناصر البشرية المؤهلة إلى القطاع الخاص أو الى الدول النفطية المجاورة .

٢ - الامكانيات المادية : يعتبر المال عنصرا أساسيا من العناصر اللازمة لكل نشاط وإصلاح ، وعلى هذا فان نجاح المجالس المحلية في أداء رسالتها والنهوض بالاعباء الملقاة على كاهلها ، يتوقف إلى حد كبير على حجم مواردها المالية ، وعلى المرونة المتاحة في استخدام هذه الموارد .

وتتألف وسائل التمويل للوحدات الادارية ذات الشخصية الاعتبارية من :
- فائض المشاريع ذات الحسابات المستقلة والمؤسسات والشركات التي تتبع هذه الوحدات .

- الضرائب والرسوم والتكاليف المحلية .

— النسب التي تضاف على ضرائب ورسوم الدولة لصالح وحدات الادارة المحلية .
— الهبات والوصايا والتبرعات .

— حصيلة بيع وتأجير واستثمار العقارات الخاصة بها وفقا للاحكام والقوانين
النافذة (القانون رقم ٢٨ لعام ١٩٧١) .

— الغرامات الناجمة عن مخالفة الانظمة المتعلقة بالشؤون المحلية والغرامات
العائدة للضرائب والرسوم والتكاليف المحلية .

— إعانة الدولة المقدرة في الموازنة العامة .

— القروض والتسهيلات الائتمانية والموارد الاخرى التي تحصل عليها ، وفق
القوانين والانظمة النافذة .

وهكذا تبدو أن وسائل التمويل متفرعة وشاملة ، بحيث تضمن من حيث
المبدأ تأمين الامكانيات المالية اللازمة ، فمنها الموارد الذاتية الناجمة عن استثمار
العقارات وفائض المشاريع التي تملكها كل وحدة ، ومنها الموارد العائدة للضرائب
والرسوم المحلية التي ينبغي أن تحدد بقانون ، ومنها الاعانات والسلف
والقروض والهبات والوصايا والتبرعات ، التي يفترض أنها تغطي العجز الذي يمكن
أن يحدث من بنود التمويل الاخرى .

إن ما أوردناه ، فيما تقدم ، يعطي الصورة التي سيكون عليها التمويل ، في
حال تطبيق قانون الادارة المحلية على جميع الوحدات الادارية المتمتعة بالشخصية
الاعتبارية (المحافظات — المدن — البلدان — القرى — الوحدات الريفية) ، وبما
أن القانون قد طبق في مرحلته الاولى على المحافظات تبعا لمبدأ التدرج الذي
اعتمده ، فان الاحكام السابقة تنطبق على المحافظات ، دون غيرها من الوحدات
الادارية التي ما زالت يطبق عليها النظام البلدي .

وقد بدا من خلال الممارسة العملية أن الهيئات المحلية في المحافظات واجهت
صعوبات مادية بسبب ضخامة الاعباء الملقاة على كاهلها بالمقارنة مع الاعتمادات
المتوفرة . فقد تبين عدم كفاية الاعتمادات المخصصة في موازنات المحافظة والعمل
الشعبي لتنفيذ المشروعات الحيوية والضرورية وصعوبة إيجاد موارد محلية تساعد

المحافظات على القيام بمشروعات وخدمات لم تدرج في الخطة الخمسية ، وذلك فضلا عن عجز اعتمادات العمليات الجارية لمختلف الاجهزة المحلية ، (أمانات سر المحافظات وأجهزة : - التخطيط - التنمية - الصحة - المواصلات - الاشغال العامة والثروة المائية - الشؤون الاجتماعية والعمل - الشؤون البلدية والقروية - الثقافة والارشاد القومي - التمويل والتجارة الداخلية - الدفاع المدني) . ولا سيما لصرف الرواتب والتعويضات وتأمين الاحتياجات الضرورية . وكذلك عدم كفاية الاعتمادات الملحوظة في موازنة الوزارة لملء بعض الوظائف الشاغرة التي تحتاج لملئها ، ولتأمين مختلف التعويضات التي يستحقها العاملون ولا سيما أعضاء مجموعة العمل لقاء نفقات انتقالهم في جولاتهم على المحافظات ، وكذلك الاعتمادات اللازمة لتوفير وسائل النقل ولايفاد عدد من موظفي الوزارة الى الخارج للتخصص في الادارة المحلية والاستفادة من تجارب الدول الاخرى في هذا المضمار ، ولطباعة وتعميم النصوص والدراسات اللازمة لتدريب هيئات الادارة المحلية والعاملين في أجهزتها ، وتأهيلهم ، وتنمية خبراتهم ومعلوماتهم في مجالات عملهم .

ولكن يبدو أن هذه الصعوبات قد ذلت نسبيا عن طريق الرسوم والتكاليف المحلية والاعانات الكبيرة التي خصصتها السلطة المركزية للمحافظات .

كما جابهت الهيئات المحلية صعوبات في عدم توفر الآليات اللازمة لتنفيذ بعض مشاريعها حتى ولو توفرت الاعتمادات اللازمة لهذه المشاريع . ونجم عن اعتماد عدد من المحافظات على المتعهدين في تنفيذ المشاريع الحيوية الى تدني مستوى التنفيذ في عدد كبير منها ، في حين تمكنت محافظات أخرى من التغلب على هذه العقبة بالاعتماد على شركة الانشاءات العامة . ونحن نعتقد أن ضعف الامكانيات المادية لدى الهيئات المحلية والبلديات لا يتعلق بضعف امكانيات القطر المادية بقدر ما يتعلق بسوء توزيع الدخل القومي حيث نلاحظ وجود فاعليات اقتصادية طفيلية تدر على أصحابها أكثر من موارد بلدية بكاملها يقع على كاهلها تأمين الخدمات لعدد كبير من المواطنين . كما أننا نفكر ضرورة إجراء دراسة جدية حول إمكانية تعاون المحافظات المتجاورة اقتصاديا في نطاق مفهوم الاقليم الاقتصادي على غرار تجربة فرنسة وانكلترا في هذا المجال .

ونحن نفكر بأنه قد حان الوقت لتحديد موارد الوحدات المحلية بدقة بمقتضى القانون المالي لهذه الوحدات من أجل المساهمة في تعزيز استقلال الوحدات المحلية عن طريق عدم اعتماد هذه الوحدات بشكل رئيسي على إعانات السلطة المركزية .
ويجب أن يتوخى التشريع الضريبي غايتين أساسيتين هما :

— يجب أن تفرض الضريبة أو الرسم على من يستطيع دفعها وعلى من حقق أرباحا أو فوائد من المطرح الضريبي ، كما يجب الابتعاد قدر الامكان عن إرهاب ذوي الدخل المحدود بضرائب ورسوم لا يطبقونها لتحقيق نوع من العدل الاجتماعي وعدالة توزيع الثروة القومية .

— يجب أن تصرف الرسوم المحلية ضمن المنطقة التي حصلت فيها الا ما كان منها ذا طابع مركزي وذلك كي تنعكس فوائدها مباشرة على تحسين أوضاع السكان المحليين في كافة الميادين .

٣ — القوانين والانظمة : الحقيقة أن قانون الادارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٥/ تاريخ ١٩٧١/٥/١١ نص في المادة /١٠٥/ على أن يتولى مجلس الوزراء ما يلي :

١ — وضع برنامج لتنفيذ أحكام هذا القانون بصورة تدريجية ولا سيما فيما يتعلق بتشكيل المجالس المحلية ونقل الاختصاصات التي تمارسها الوزارات الى الوحدات الادارية وتأمين الاعتمادات المالية اللازمة لذلك .

ب — استصدار التشريعات والانظمة المتعلقة بالادارة المحلية .

ج — دراسة التدابير الآيلة إلى إنجاح نظام الادارة المحلية .

د — التنسيق بين مشاريع السلطات المركزية ، وبين المشاريع التي تقوم بها المجالس المحلية ، بما يحقق التعاون في تنفيذ هذه المشاريع .

وقضت المادة /١٠٨/ منه بما يلي : « إلى أن يتم تشكيل المجالس المحلية وفقا لهذا القانون تستمر الوحدات الادارية المختلفة ورؤساؤها على تطبيق القوانين

والانظمة النافذة قبل صدوره • ويعلن انتهاء العمل باحكام هذه القوانين تباعا بما يتفق ومراحل تنفيذ هذا القانون بقرار عن مجلس الوزراء » •

وقد طبق نظام الادارة المحلية الجديد في مرحلته الاولى على مستوى المحافظات فقط ، ثم طبق في مرحلته الثانية بتاريخ ٢٠/٢/١٩٨٣ على المدن والبلدان إضافة للمحافظات ، وهذا يستتبع بقاء العمل بالقوانين والانظمة السابقة على صدور النظام الجديد في باقي الوحدات الادارية • وهكذا فقد خضعت الوحدات الادارية لعدد من القوانين المتضاربة والمتناقضة في مفهومها لنظام الادارة المحلية وأهمها :

- قانون الادارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٥/ لعام ١٩٧١ ولائحته التنفيذية الصادرة بالمرسوم ٢٢٩٧ تاريخ ٢٨/٩/١٩٧١ •
- قانون البلديات رقم ١٧٢ لعام ١٩٥٦ •
- قانون مجالس الاحياء والقرى رقم ٢١٥ لعام ١٩٥٦ •
- قانون التنظيمات الادارية رقم ٤٩٦ لعام ١٩٥٧ •

وهذا ما أحدث إرباكات بالنسبة للهيئات المحلية والسلطات المركزية على السواء ، لذا لا بد من الانتقال الى المرحلة الثالثة وتطبيق نظام الادارة المحلية الجديد على باقي الوحدات المحلية مع امكانية التدرج بنقل الاختصاصات المناطة بها وفقا لوضعها المادية وظروفها البشرية •

وهكذا يمكن الوصول الى وحدة التنظيم المحلي ووحدة التشريع •

— يبدو أن اللائحة التنفيذية لقانون الادارة المحلية والصادرة بالمرسوم رقم /٢٢٩٧/ تاريخ ٢٧/٩/١٩٧١ وضعت قبل بدء التجربة الجديدة لذلك فانها لم تأت بصيغة متكاملة ونهائية نظرا لان بعض الاختصاصات المركزية كان ينبغي نقلها الى هيئات الادارة المحلية ، كما أن بعض الاختصاصات ورد في صيغة العموم مما يقتضي توضيحه ، إضافة الى امتداد تجربة الادارة المحلية الى المدن والبلدان بدءا من ٢٠/٢/١٩٨٣ • لذا فقد أصبح ضروريا إصدار لائحة تنفيذية جديدة

تخول الهيئات المحلية ممارسة جميع الاختصاصات المتعلقة بالشؤون المحلية ،
وتلقي مزيدا من الوضوح عليها ، بما يخفف على المواطنين عبء مراجعة العاصمة ،
ويحقق وجود علاقات مركزية - محلية أكثر دقة وموضوعية .

— نصت المادة /٨/ من دستورنا الدائم على أن « حزب البعث العربي
الاشتراكي هو الحزب القائد في المجتمع والدولة ويقود جبهة وطنية تقدمية تعمل
على توحيد طاقات جماهير الشعب ووضعها في خدمة أهداف الأمة العربية » .
كما نصت المادة /١٠/ منه على أن « مجالس الشعب مؤسسات منتخبة انتخابا
ديموقراطيا يمارس المواطنون من خلالها حقوقهم في إدارة الدولة وقيادة
المجتمع » .

يتبين مما تقدم للوهلة الاولى أن هناك تضاربا في الاختصاصات بين الحزب
القائد ومجالس الشعب لأن كلا منهما يقع على كاهله مهمة قيادة المجتمع وإدارة
الدولة . والحقيقة أن دور الحزب هو دور قيادي توجيهي ، ولا يمكن له أن يحل
محل المؤسسات السياسية الشعبية في إدارة شؤون وقضايا المواطنين . هذا
الموضوع يطرح على المستويات العليا بحيث يمكن التساؤل كيف يستطيع الحزب
أن يمارس دوره التقليدي دون أن يحل محل المنظمات والمجالس الشعبية ، وكيف
يمكن التوفيق بين النظام الحزبي الصلب والطوعية أو العفوية المرتبطة بكل جهد
يبدل في سبيل إنجاح نظام الإدارة المحلية ؟

ونحن نعتقد بأن مؤسسات الإدارة المحلية لا يمكن أن تحقق أي نجاح إذا
لم تكن طوعية وديموقراطية ، وهذا يعتمد قبل كل شيء على ديموقراطية وشعبية
المؤسسات السياسية التي تحكم نظام الدولة .

لذا كان من الضروري إيجاد صيغة موضوعية لتنظيم العلاقة بين فروع
الحزب والإدارة المحلية والمنظمات الشعبية في الوحدات المحلية . وقد سبق لوزارة
الإدارة المحلية أن طرحت مشروعا لهذه الصيغة أقر في مؤتمر للسادة المحافظين ،
وقد رفع هذا المشروع الى القيادة القطرية عن طريق رئاسة مجلس الوزراء ، وقد
كان التوجيه لقيادات فروع الحزب والمحافظين الى تحقيق ما يلي :

أ - إتاحة المناخ الملائم والظروف المناسبة أمام الممارسات المخولة لهيئات الإدارة المحلية وإزالة العوائق من طريقها .

ب - إغناء جداول أعمال مجالس المحافظات بالمواضيع التي تهم المواطنين ، مع استيفاء الدراسات اللازمة لها ، بما يتناسب وحجم المسؤوليات الملقاة على عاتقها .

ج - إشاعة روح الديمقراطية في مناقشات المجالس ، وبعث الثقة في نفوس أعضائها ، وإفساح المجال الكافي أمامهم لطرح المواضيع والمشاكل ، والمشاركة الفعلية في اتخاذ القرار .

د - تهيئة الوسائل والامكانيات التي تساعد أعضاء المجالس على عقد ندوات ، وفق خطط مقررّة تعرض فيها شكاوى المواطنين وتظلماتهم ، ومناقشة ما تم إنجازه من خدمات بما يحقق الرقابة والمشاركة الشعبية .

هـ - تنشيط لجان مجالس المحافظات الدائمة والمؤقتة والسعي الى رفع مستوى ادائها عن طريق تطعيمها بذوي الاختصاص والخبرة من خارج هذه المجالس .

و - المبادرة لتشكيل اللجان الشعبية في أحياء محافظة مدينة دمشق . وفي المدن والبلدان الأخرى بعد تطبيق قانون الإدارة المحلية عام ١٩٦١ . توسيعاً لمشاركة القاعدة ، وتعزيزاً لمبدأ الرقابة الشعبية .

بعد أن عرضنا الصعوبات التي تجابه تجربة الإدارة المحلية في قطرنا العربي السوري وأبدينا الاقتراحات المناسبة ، نجد لزماً علينا ضرورة التأكيد على دور الإنسان في إنجاح أية تجربة وقناعته بفائدتها لذا يتوجب علينا أن نعتبر الثقافة والتعليم صناعة منتجة الغاية منها ولا شك تجديد وزيادة الثروة الطبيعية الهائلة المتمثلة بالشعب ، فاذا مادمت هذه الثروة مع الثروات الطبيعية الأخرى تتج من ذلك فوائد مادية وثقافية، وبهذا الاعتبار فإن الذكاء المتجمد من قرون طويلة حبيساً في قوالب متصلبة عقيمة يجب أن يثور وينمو بفعل الثقافة الحديثة ليعود له دوره الإيجابي في رفع بلادنا الى مستوى الحضارة العلمية والتكنولوجية .

وهذا يستتبع ضرورة توجيه عناية كبرى إلى سياسة تكوين وإعداد عمال الإدارة العامة والإدارة المحلية ، وتنظيم دروس ومحاضرات ودورات تدريبية لأعضاء المجالس الشعبية وكذلك لأعضاء المكاتب التنفيذية ولجميع العاملين في الهيئات المحلية ، وإعداد ونشر مجلات علمية وفنية في ميادين الإدارة والاقتصاد والتخطيط وتوزيعها على أعضاء المجالس الشعبية والفنيين والإداريين . وهذا يستلزم الإسراع في وضع مرسوم إنشاء المعهد العالي للتنمية الإدارية موضع التنفيذ الفعلي والتفكير الجدي بإنشاء معهد للإدارة المحلية تكون مهمته إعداد وتكوين الأطر والكوادر الخاصة للعمل المحلي . كما يتوجب على القيادة السياسية والمنظمات الشعبية ، وأجهزة الاعلام المختلفة أن تقوم بحملة توعية شاملة بهدف شرح نظام الإدارة المحلية ، وتبيان أهمية هذه التجربة بالنسبة للمواطن والمجتمع . ويقع على عاتق المنظمات الشعبية أن تساهم بشكل جدي في إنجاح تجربة الإدارة المحلية عن طريق الندوات التي تجريها مع الفئات التي تمثلها وحث هذه الأخيرة على المساهمة بشكل مباشر في العمل المحلي ، سواء عن طريق لجان الأحياء واللجان الشعبية المحلية ، أو مجالس الآباء في المدارس ، أو اللجان الثقافية التي تهتم بالثقافة المحلية الوطنية والقومية ذلك أن نجاح الإدارة المحلية رهن بقناعة المواطن بأهميتها وفائدتها ومشاركته العفوية في ممارسة الديمقراطية الشعبية .

UNIVERSITY
OF
ALEPPO

الباب الثالث

القيادة الادارية

الحقيقة أن عملية القيادة هي ذلك العنصر الانساني الذي يجمع مجموعة العاملين ويوجههم ويحفزهم نحو تحقيق أهداف الادارة . والقيادة ليست ميزة شخصية في شخص القائد ، ولكنها محصلة لعديد من العوامل منها تركيب الفرد وشخصيته وسلوكه ، وتفاعل المجموعة وتماسكها وظروف الموقف . ومن الطبيعي أن أداء الاعمال لا يتم بأفضل صورة من الصور بمجرد إصدار التعليمات الى الرؤوسين ، ولكنه يتطلب بالضرورة تنمية التعاون بينهم ، وخلق الدافع لديهم للانجاز وتهيئة الجو الملائم لهذا الانجاز . وهذا يعني أن وظيفة القائد تتطلب تحقيق التجانس بين أهداف وحاجات ورغبات مجموع العاملين ، وأهداف وإمكانات المنظمة التي يعملون فيها^(١) .

لقد أوضحنا فيما سبق أن الادارة العامة تهدف الى تنظيم وإدارة الطاقات البشرية والمادية بغية تحقيق وتنفيذ السياسة العامة للدولة . وهذا يعني أن التنظيم «Organization» الذي يعتبر الدعامة الاساسية للمنظمة أو الوحدة الادارية لا يكفي لوحده نظرا للحاجة الماسة للقيادة الفعالة التي تهيمن عليه والتي تحتل الوظائف الاستراتيجية ذات التأثير الفعال في قمة الجهاز الاداري . ومما لا شك فيه أن التنظيم السليم للوحدة الادارية يجعل مهمة القيادة الادارية سهلة وميسرة ، ولكنه لا يغني عنها بأي حال من الاحوال . وهذا يبدو بشكل واضح في جيش

(١) « راجع الدكتورين عمرو غنايم وعلي الشرقاوي » - تنظيم وإدارة الاعمال - من منشورات دار النهضة العربية للطباعة والنشر - بيروت عام ١٩٨٢ .

يقام على خير تنظيم ، مزود بأحدث الأسلحة والعتاد ، ولكن ذلك وحده لا يحقق له ما يبغيه من نصر ، وإنما يتحقق الانتصار حينما تتوافر على رأس وحدات هذا الجيش قيادة حكيمة وبارعة . وكذلك الحال بالنسبة للإدارة المدنية فإن حسن تنظيمها وفقاً للمبادئ العلمية ، وتزودها بأحدث الآلات المتطورة لا يكفيان لتحقيق أهدافها طالما لم تزود بقيادة إدارية بارعة وحكيمة . ذلك أن القيادة الإدارية هي روح الإدارة العامة ، فحياة الإدارة — كما يقول الأستاذ هوايت^(١) — لا تنبعث من الهيكل الذي تقوم عليه ، بل تتوقف أولاً وقبل كل شيء على خصائص قيادتها الإدارية .

ويجمع كتاب الإدارة العامة على أن نجاح أي تنظيم إنما يتوقف على كفاءة قادته حينما يتطلب الأمر منهم إصدار قرارات رشيدة «Rational decision» وفعالة في حياة التنظيم وما أكثر هذه الحالات إذ هو في مباشرته لجميع وظائف الإدارة من تخطيط وتنظيم . . . الخ لا بد وأن يصدر قرارات يتقبلها أعضاء التنظيم نوعاً واختياراً ، ويعملون على تنفيذها عن رغبة واقتناع . لذلك تعتبر القيادة الإدارية وعملية صنع القرارات من أهم الموضوعات التي يركز عليها فقهاء الإدارة العامة والتي يخصصون لبحثها مكان الصدارة في مؤلفاتهم وأبحاثهم .

ونتيجة ما تقدم والارتباط الوثيق بين القيادة وصنع القرار فإننا سوف نقسم هذا الباب إلى فصلين على النحو التالي :

الفصل الأول : ماهية القيادة الإدارية .

الفصل الثاني : عملية صنع القرار .

* * *

(١) انظر مرجع سابق الذكر للأستاذ هوايت ص ١٨٥ .

الفصل الأول

ماهية القيادة الادارية

تتمثل القيادة الادارية في توجيه العنصر البشري العامل في الادارة على اختلاف أوجه النشاط التي يتولاها توجيهها متناسقا نحو تحقيق أهدافها على أفضل نحو ممكن .

والقيادة في الادارة متغير اساسي في دفع المنظمة الادارية الى الامام وفي تحفيز العاملين لاداء العمل الجيد . وإذا غابت القيادة مع وجود كل المتغيرات الاخرى من قوى عاملة وتنظيم متقن وإمكانات مالية ومواد إنتاجية ، فإن الاداء والانتاج يتأثران سلبيا . هكذا دللت تجارب الامم على مر العصور ، وتجارب النظريات الادارية في العصر الحاضر .

وتتميز القيادة الادارية في المنظمة العربية الاسلامية بقوة الايمان بالهدى ، وبالحرص والاصرار على الوصول الى الغاية المرسومة عن طريق مجموعة من العاملين المؤمنين برسالتهم المدركين لمسؤولياتهم . كما تتميز أيضا بالوسطية التي تتميز بالمهارة الانسانية في قيادة العاملين في المنظمة الادارية : فهي ليست قيادة متسلطة متعالية ، وهي ليست قيادة سائبة غير مبالية ، ولكنها قيادة تحسن التصرف لكل حالة علاجها ، وهي في هذا الصدد أقرب شبهها الى نظرية الموقف «Contingency Theory»

ولقد أوجز وصفها عمر بن الخطاب في قوله « إن هذا الامر لا يصلح فيه إلا اللين في غير ضعف ، والقوة في غير عنف » . وهي ليست قيادة تهتم بالانتاجية على حساب العوامل الانسانية ، ولا هي قيادة تهتم باسعاد الفرد على حساب الانتاج ، ولكنها توازن بين الاثنين ، بحيث لا يتفوق جانب على الآخر .

ولقد كانت العلاقات الانسانية في الادارة مطلباً أساسياً يساهم في تلبية وإشباع حاجات الفرد العامل النفسية ، حتى إذا ما أشبعت تلك الحاجات أصبح العامل أكثر شعوراً بالرضا وأكثر تعاوناً وإقبالاً على عمله ، وفي مقدمة هذه الحاجات النفسية إحساس العامل بالأمن والطمأنينة في منظمته وشعوره بالانتماء إليها والاسهام في تحقيق أهدافها ، وشعوره بأن المسؤولين من قادة ومشرفين إداريين يقدرون جهوده ويعترفون له بالفضل ويشيدون بأدائه الجيد ويعملون على تقدمه الوظيفي .

والفرد العامل في نظر الاسلام كائن محترم وينبغي أن يعامل معاملة حسنة من جانب رؤسائه ، والآيات الكريمة وأحاديث الرسول تحض على ذلك كثيراً ، كلما اجتمعت جماعة مسلمة لاداء عمل ما .

« وتعاونوا على البر والتقوى ولا تعاونوا على الاثم والعدوان » (١) « والمؤمنون والمؤمنات بعضهم اولياء بعض يامرون بالمعروف وينهون عن المنكر » (٢) .

ويقول الرسول العربي : « من لا يرحم الناس لا يرحمه الله » . ويقول : « إن الرفق لا يكون في شيء إلا زانه ولا ينزع من شيء إلا شأنه » . ويحث على التعاون والتآخي بين المسلمين فيقول النبي الكريم : « لئن يمشي أحدكم مع أخيه في قضاء حاجته أفضل من أن يعتكف في مسجدي شهرين » . ويقول صلى الله عليه وسلم : « إن لله عبداً اختصهم الله بقضاء حوائج الناس ، حبيبهم إلى الخير ، وحبيب الخير إليهم ، إنهم الآمنون من عذاب يوم القيامة » . وللقيادة الاداريين في رسول الله أسوة حسنة (٣) .

اولا - تعريف وأهمية القيادة :

وردت العديد من التعريفات للقيادة الادارية ، فيعرفها كوتنز بأنها

-
- (١) الآية ٢/ سورة المائدة .
 - (٢) الآية ٧١/ سورة التوبة .
 - (٣) الدكتور أحمد ابراهيم أبو سن - نظرية الادارة في الاسلام - نظرة متكاملة لمعالجة السلوك الاداري من منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية - عمان ١٩٨١ .

« القدرة على التأثير في الاشخاص بواسطة الاتصال لتحقيق هدف » (١) ويعرفها دونيل بأنها « عملية تأثير ، تتاثر مدى فاعليتها بطبيعة وشخصية القائد ، والتابعين له ، وطبيعة العمل الموكل لهم » (٢) . ويقول فينر إن « القيادة الادارية هي فن تنسيق وحفز الافراد والمجموعات لبلوغ الاهداف التي يعمل التنظيم على تحقيقها » .

وتعتبر حاجة الامم والمجتمعات الى القادة الحكماء والمخلصين والمتمثلين لمشاكل وأماني شعوبهم في غاية الاهمية . ذلك أن هذه الصفوة الممتازة هي التي تصنع تاريخ مجتمعاتها . وقد تألفت الحضارة العربية الاسلامية ، وامتد إشعاعها الى أوروبا وآسيا وإفريقيا في ظل قادة عظماء . وهذا ما دعا « كارليل » الى القول « إننا نعرف عصورا عديدة قامت تنادي رجلا عظيما يكون لها منقذا ومخلصا ، ولكن هذا الرجل لم يوجد » .

وتعد حاجة الادارة الى القادة الحكماء والموجهين من ذوي الثقافة الواسعة والصدر الرحب في أهمية حاجتها الى التنظيم المرتكز الى مبادئ علمية دقيقة . ذلك أن التنظيم لوحده يبقى هيكلا أجوف وبدون حياة إذا لم تتوافر للعاملين فيه قيادة جيدة قادرة على بث روح التفاهم المتبادل ، والاقتناع بأهمية القرارات المتخذة بمشاركة العاملين ، وشحنهم من أجل تنفيذ أهداف الادارة على الوجه الاكمل . ويبدو لنا أن القيادة تتطلب قدرات شخصية خارقة من أجل بلوغ أهداف الادارة عن طريق التأثير والنفوذ الذي يجعل الرؤوسين يتبعون قائدهم عن رضا وقناعة تامة .

-
- (1) — Koontz H. Donnell - Principles of Management - New York 1955.
(2) — Donnell J. and others «Fundamentals of Management»
Business Publications Austin 1971 - Page 209.

ثانيا - نظريات القيادة :

يعتبر موضوع القيادة من الموضوعات التي حظيت بكثير من اهتمام البحاثة في مجال العلاقات والسلوك الانساني . وقد تعددت الآراء والاتجاهات في تحديد مفهوم القيادة الادارية ، ولكن تركزت هذه الاتجاهات المتغايرة حول إمكانية تحديد مفهوم القيادة من خلال معايير شخصية أم معايير موضوعية .

١ - نظرية السمات «The Traits Theory»

ترتكز هذه النظرية على أنه إذا اجتمعت لدى شخص معين فضائل معينة ، فانه يكون مؤهلا للقيادة . فمثلا يرى برتراندراسل أن القائد الناجح لابد وان تكون لديه ثقة كافية بنفسه وان تتوافر له المهارات اللازمة ، وان يتمتع بالسرعة والحزم في اختيار القرارات البديلة ، بينما يقول روبرت ميتشلز إن خصائص القيادة الناجحة تستدعي وجود قدرة غير عادية على الاقناع ، وقوة الارادة وقدر كبير من المعرفة ، ويبين فيفنز أن القائد الناجح لا بد وأن يرتبط سلوكه بأهداف التنظيم ووسائله المشروعة في تحقيق هذه الاهداف ، فان من شأن هذا الارتباط أن يؤدي الى اتخاذ القرارات التي تخدم أهداف التنظيم دون حاجة الى التخبط والتضارب ، ومن الوظائف الحيوية الأخرى للقيادة الادارية كما يراها فيفنز التنسيق «Coordination» الذي يعرفه بأنه خلق نوع من الانسجام بين الكفايات والمصالح المتعارضة في داخل التنظيم بغية التوصل الى تحقيق أهداف مشتركة . ثم يقول إن من بين المسؤوليات الرئيسة للقائد الاداري خلق إحساس عام في التنظيم بأنه يقوم على خدمة غرض جماعي ، وتكتيل جهود أعضاء التنظيم بطريقة فعالة تضمن تحقيق هذه الاغراض ، وكذلك ملاءمة وتحويل هذه الاهداف مع الظروف المتغيرة التي يعمل في ظلها التنظيم حتى لا يتسبب هذا في إضعافه والقضاء على قابليته في التطوير والتجديد ، كما يقع عليه عبء اختيار أنسب الطرق والوسائل لبلوغ الاهداف الموضوعة للتنظيم ، وكذلك عليه ألا يعتمد بصفة أساسية على

ممارسة السلطات الممنوحة له بقدر اعتماده على أساليب الاقناع وأن يكون مصدر إلهام لرؤوسيه (١) .

وقد أظهرت بعض الدراسات أهمية العوامل الجسمانية والصحية ، والقدرات الذهنية كتوافر درجة عالية من الذكاء أو القدرة على التعبير والثقة في النفس ، والقدرة على المبادأة والاقناع ، والمثابرة والرغبة في إقناع الافراد والتعامل معهم ، والمقدرة على تحديد الاهداف وتحليل المشاكل وتحمل المسؤولية .

وقد حاول الدكتور توفيق رمزي جمع صفات القائد الاداري الناجح في الامور التالية :

- ١ - أن يكون نظيف الحياة طاهرها .
- ٢ - أن يكون مشبعا بفكرة المسؤولية الجماعية ، مرهف الشعور .
- ٣ - أن يكون ذا خلق طيب وسلوك حسن .
- ٤ - أن يكون عادلا منصفا في معاملاته .
- ٥ - أن يكون في صحة جيدة .
- ٦ - أن يكون قوي الاحتمال .
- ٧ - أن يكون مستبشرا متفائلا .
- ٨ - أن يكون قوي الاستعداد للاهتمام بالمشاكل الخاصة بمن يعملون معه .
- ٩ - أن يكون على مقدرة كبيرة في اكتشاف وتقدير مميزات الآخرين وإمكانياتها ، وأن يعمل على استغلالها ما أمكن ذلك .
- ١٠ - أن يكون عنده روح الفكاهة والمرح .
- ١١ - أن يكون هادفا في الازمات مسيطرا على أعصابه سريع التفكير في أوقات الخطر .

ويؤخذ على هذه النظرية أن الفروق الكبيرة بين القائد والعاملين معه في المنظمة من حيث السمات - كالذكاء ، أو القدرة على التعبير - تحول دون التلاقي الفكري بينهم مما يضعف من صلات القائد بأعضاء المجموعة . كما أن هذه النظرية توجه

(١) مرجع سابق الذكر للدكتور اسماعيل صبري مقلد ص ٥٥ .

اهتمامها الى صفات عامة يجب أن يتمتع بها القائد الاداري دون النظر الى طبيعة المؤسسة التي يقودها أو المواقف المتبدلة التي تجابهه .

ب - نظرية المواقف «The Situation Theory»

وتضيف هذه النظرية الى داخلية الفرد ، أثر الجماعة وردود فعلها في تكوين القيادة . ذلك أن سمات وصفات القيادة تتأثر بالمواقف الادارية التي تجابه الرئيس . فالمواقف المتغيرة تؤدي دون شك الى تغير واختلاف في السمات التي يجب توافرها في القائد .

ويبدو أن جوهر نظرية الادارة الموقفية يمثل في مقولة بسيطة وهي أننا لا نستطيع أن نحدد طريقة مثلى واحدة لمعالجة القضايا الادارية ، واقتراح الحلول لها ، وذلك أن المديرين يواجهون مواقف متباينة من حيث حجم المنظمات ، ونوع الاعمال التي تقوم بها ، ومتطلبات البيئة الخارجية وحاجات القوى البشرية فيها . فلا يتوقع الانسان أن يرى تصميمًا واحدًا متماثلًا لجامعة أو مؤسسة عامة أو وزارة . ولا يتوقع الانسان أن يرى أسلوبًا قياديًا واحدًا ، فإن ذلك يعتمد على شخصية القائد وأوضاع أتباعه ، وطبيعة المواقف التي يواجهها^(١) .

ونتيجة ما تقدم فإن هذه النظرية تربط الخصائص المطلوب توافرها في القائد بالموقع أو المركز الذي يشغله ، ومجاله ، وطبيعته ، والظروف المحيطة به ، وعلاقته بالمواقع القيادية الأخرى . لذلك فإن القائد الاداري الناجح في موقع معين قد لا يصلح بالنسبة لموقع آخر ، وهذه ظاهرة دلت عليها المشاهدة العملية في موقع العمل الاداري .

ونحن نعتقد ان صفات القائد الاداري الناجح قد تختلف وفقا للبيئة وللظروف المحيطة به وللمواقف التي تعترضه . ولكننا نؤكد بان هناك مبادئ أساسية يجب ان يتسم بها القائد الاداري الجيد وهي :

١ - النزعة الاجتماعية والرغبة بالعمل في أوساط الجماعات .

(١) انظر مقالة « نظرية الادارة الموقفية » للدكتور عبد الباري الدرة - في المجلة العربية للإدارة - عدد تشرين أول ١٩٧٩ .

- ٢ - استيعابه وإيمانه بسياسة واهداف المنظمة التي يعمل فيها وقابليته في تجسيد هذه الاهداف على شكل خطط وبرامج قابلة للتنفيذ .
- ٣ - أن ينظر الى رؤوسيه على أنهم يعملون معه ولا يعملون عنده .
- ٤ - احترامه للأفراد الذين يعملون معه وإشعار كل منهم بقيمته وأهميته في أداء مهام المنظمة وديمومتها .
- ٥ - أن تكون للقائد القدرة العلمية والسلوكية على التخطيط والتنظيم .
- ٦ - أن يكون للقائد الإداري القابلية على تشخيص إمكانيات وقدرات العاملين معه كي يتسنى له تحديد أدوار كل واحد منهم .
- ٧ - سلامته الجسمية والعقلية والنفسية وقدرته على تحمل المتاعب .
- ٨ - تشجيع المبدعين في أعمالهم ومحاسبة المسيئين ويجب أن يكون مرنا بلا ضعف وقوي بلا عنف .
- ٩ - أن يكون ذا رأي حصيف .
- ١٠ - أن يحرر نفسه من الذاتية والانانية ، ويضع المصلحة العامة دوما قبل المصلحة الخاصة .
- ١١ - أن يحاسب نفسه وتصرفاته بضير حي قبل أن يحاسب غيره ، وأن يكون نبراسا في أفعاله وأقواله ليقنّدي به رؤوسيه .
- ثالثا - طرق اختيار القائد الإداري :

لقد بيّنا أن القيادة الإدارية تجسد الروح المحركة للميكل التنظيمي للإدارة . وهذا يعني أن طريقة اختيار أو تكوين القائد الإداري تعتبر مهمة أساسية بالنسبة للدولة الحديثة . وقد أجمل الاستاذ جلاذن^(١) الطرق المختلفة لاختيار القادة على النحو التالي :

(١) راجع مؤلفه بعنوان «The Essentials of Public Administration» الطبعة الثانية عام ١٩٥٨ ، ص ١٠٠ .

١ - طريقة الاختيار الحر : يرتكز هذا الأسلوب على اعتبارات شخصية تقديرية في اختيار القادة . وذلك بأن يمنح الحاكم المطلق - ملكاً أم رئيساً للجمهورية - الحق في اختيار كبار معاونيه الإداريين من بين أنصاره الذين يثق فيهم لأسباب يقدرها هو دون سواه . كما يمكن أن يترك للحزب الحاكم والفائز في الانتخابات حرية تعيين بعض كبار أنصاره في الوظائف الإدارية الكبيرة ذات الصلة الوثيقة بالسياسة .

والحقيقة أن هذا الأسلوب القسري في اختيار القادة الإداريين لم يعد مقبولا في مجتمع تسوده روح الديمقراطية ودولة مرتكزة على مبدأ سيادة القانون ومساواة جميع المواطنين في شغل الوظائف العامة . ولكن هذا الحكم إنما ينصرف إلى طبقات القادة الفنيين المتخصصين ، أما طبقات القادة الإداريين الذين يغلب عليهم الطابع السياسي ، فإن اختيارهم في غالبية دول عالمنا المعاصر متروك للقيادة السياسية .

٢ - المركز الاجتماعي : وتعتمد هذه الطريقة في اختيار القادة الإداريين على اعتبار النسب أو الانتماء إلى طبقة اجتماعية معينة . ولا يزال هذا الأسلوب متبعاً في وقتنا الحاضر في بعض الدول التي لم تصل بعد إلى درجة الرقي والتمدن . وقد أشار الاستاذ جلاذن إلى أن احتكار القيادة الإدارية على طبقة معينة - رغم مخالفته الصريحة لأبسط مبادئ المساواة والعدالة والديموقراطية - قد أفاد في تكوين تقاليد إدارية معينة في بعض الأسر ، أخلصت إلى درجة كبيرة للإدارة العامة ، وعملت على إعداد بعض أفرادها لمهام الإدارة . ولا تزال هذه الطريقة الأرستقراطية في الاختيار متبعة في بعض الدول لأسباب عملية ، أهمها أن بعض الوظائف الإدارية المرموقة تتطلب إعداداً خاصاً يحتاج إلى نفقات وإلى تعليم لا تطيقه كافة طبقات الشعب . كما أن بعض المناصب الإدارية تحتاج إلى مظاهر تحتم - من الناحية العملية - أن يكون لشاغلها دخل خاص بجوار مرتبه . ويضرب الاستاذ جلاذن لذلك مثلاً بالمناصب الدبلوماسية ، كما يمكن أن يشمل ذلك السلك الجامعي والقضائي . ومما لا شك فيه أن هذا الموقف لا ينسجم مع الاتجاهات الديموقراطية الاشتراكية المعاصرة ، ذلك أن هذه الاتجاهات تفرض على الدولة واجب توفير فرص التعليم لجميع المواطنين .

٣ - الانتخاب : تستند هذه الطريقة في اختيار القادة على أسس ديموقراطية سليمة ، وهي عكس الطريقة الارستقراطية السابقة . وقد عرف هذا الاسلوب في بعض الدول القديمة والمعاصرة على السواء ، ففي القرن الخامس قبل الميلاد كان يجري اختيار القادة في أثينا عن طريق الانتخاب إيماناً بمبدأ مشاركة الشعب في إدارة الشؤون العامة للدولة . وتعتمد الولايات المتحدة الامريكية هذا الاسلوب اليوم لشغل بعض المناصب الادارية ، كما تعتمد الدول الاشتراكية لاختيار القضاة ورؤساء الوحدات المحلية ، وإن كان اختيارهم أقرب إلى التعيين ، نظراً لاعتماد مبدأ « الحزب الواحد » أو الجبهة التي يتزعمها الحزب الشيوعي .

وهذه الطريقة لا تزال متبعة في جمهورية مصر العربية بالنسبة للعمد ، وكذلك بالنسبة لانتخاب عمداء الكليات بالجامعة ، إلا إذا كان عدد أعضاء هيئة التدريس الذين يشغلون وظيفة أستاذ بالكلية لا يجاوز عشرة فيتولى العميد منصبه عن طريق التعيين . وهذا الاسلوب لا يستند إلى الكفاءة والمهارة والخبرة بقدر ما يعتمد على التأثير في الناخبين أو على تأييد بعض الافراد الذين تقتضي مصالحهم الخاصة نجاح بعض الشخصيات .

ونحن نعتقد بأن طريقة الانتخاب لا تصلح لاختيار القادة الاداريين على غرار القادة السياسيين إلا إذا كانت تغلب عليهم الصبغة التمثيلية مثل رؤساء المجالس المحلية والعمداء ورؤساء الجامعات .

٤ - الاعداد والتكوين : وتعتمد هذه الطريقة على تدخل الادارة العامة في إعداد وتكوين الاطر القيادية . وتلجأ كثير من الدول إلى اتباع هذا الاسلوب في الوقت الحاضر . فتعد القادة الاداريين في مدارس أو معاهد خاصة للادارة . وهكذا نجد مثلاً في فرنسا مدارس عليا للتخصص في النواحي الفنية والتكنولوجية . كما هو الحال بالنسبة للمدارس الحربية العليا والمدارس العليا للمهندسين « مدرسة الهندسة - مدرسة المناجم - مدرسة الطرق والجسور » وكذلك دور المعلمين الخاصة باعداد الاساتذة والمعلمين . أما المدرسة الوطنية للادارة فانها تساهم في إعطاء أعلى مستويات التعليم المهني الذي يمكن تقديمه في مجال الوظيفة العامة ، ولا سيما أن هذا التعليم الذي يقدم عادة إلى أشخاص قد

أتموا دراستهم الجامعية يستهدف التثقيف العام • وبالتالي فإن الطلاب يتلقون جميعا التكوين العلمي والتأهيل المهني نفسه مهما كانت المناصب والوظائف التي يشغلونها عند تخرجهم من المدرسة • كما أن هناك دولا أخرى كالولايات المتحدة الأمريكية تلقي على المؤسسات التعليمية مهمة إعداد وتكوين الاطر القيادية •

٥ - الخبرة والممارسة : وهذا الاتجاه كانت تتبناه انكلترا التي كانت تعتبر الثقافة العامة التي يتلقاها الطلاب من جامعات أوكسفورد وكمبردج وكلية الاقتصاد والعلوم السياسية بلندن ، كافية لشغل المناصب والوظائف القيادية • وكان المدير المثالي هو ذلك الذي يستخدم ذكائه ويتنقل بين وظائف ومناصب متعددة في الادارة العامة ، وبفضل ذلك فهو يحصل على رؤيا عامة وشاملة لجميع المشكلات في أي ميدان من ميادين الادارة • ولكن هذه النزعة قد انتقدت بشكل عنيف عام ١٩٦٨ بواسطة تقرير فيلتون «Felton Report» ، وقد لاحظ هذا التقرير أن عددا كبيرا من الموظفين الانكليز ليس لديهم الاختصاصات الفنية المطلوبة للمناصب التي يشغلونها • ونظام الخبرة والممارسة يركز في فرنسا على أساس النظرية الشخصية لترتيب الوظائف والتي تبعا لها يمكن ترقية الاداريين على أساس الاقدمية والاستحقاق في الوظائف القيادية الشاغرة •

وتبعا لهذا النظام يجب التفرقة بين التعيين والترقية في الوظائف ، فالتعيين في الوظائف القيادية يكون عن طريق إجراء مسابقات عامة تكشف عن صلاحية بعض المتقدمين لشغل هذه الوظائف ، أما الترقية فتتم بأحد أسلوبين يعتمد أولهما على نظام الاقدمية ، أما الثاني فيعتمد على نظام مسابقات الترقية •

أما نظام الجدارة والخبرة في الولايات المتحدة الأمريكية فانه يعتمد على النظرية الموضوعية لترتيب الوظائف والتي تعتبر الوظيفة تبعا لها مجموعة من الواجبات والمسؤوليات يجب أن تتوافر في شاغلها مؤهلات معينة • ولذلك فإن النظام الأمريكي يقرر إجراء مسابقات عامة بالنسبة للتعين والترقية معا بحيث تعتبر الترقيات في هذا النظام بمثابة تعيينات جديدة •

ونحن نعتقد بان عملية انتقاء القادة الاداريين تجسد ركنا اساسيا في بناء الادارة العلمية القادرة على انجاز المهام الكبيرة الملقاة على كاهلها في ظل الدولة

الحديثه . لذلك فاننا نفكر بضرورة اعتماد أسلوب التكوين والاعداد إضافة الى مبدأ الخبرة والجدارة .

رابعاً - اساليب القيادة :

يمكن تقسيم القيادة وفقاً لاسلوب الممارسة ، إلى عدد من الانواع تختلف عن بعضها البعض في مظهرها وطريقة ممارستها . ونتيجة للخصائص المتميزة لكل منها فانه يتم استخدامها وفقاً لظروف وطبيعة الموقف وشخصية وسلوك القائد الذي يمارسها ، ومن جهة أخرى فانه يمكن القول بأن توقيت الموقف يؤثر على نوعية القيادة التي يتم استخدامها . ففي حالة تعرض المؤسسة لحريق مفاجئ فان القيادة المتسلطة قد تكون هي الانسب حيث لا وقت للتشاور والمشاركة . كذلك إذا اتسع مجال نشاط المنظمة جغرافياً فقد لا تؤتي القيادة الشخصية نتائجها .

كما أن هناك عامل آخر يؤثر على اختيار نوعية القيادة ألا وهو نوعية الافراد، فكلما ارتفع مستوى العاملين الثقافي وارتفعت درجة ذكائهم وإحساسهم بالمسؤولية تكون القيادة الديمقراطية هي الملائمة . وفيما يلي نستعرض أهم هذه الاساليب :

١ - القيادة الاستبدادية او التسلطية :

يقوم هذا الاسلوب على الممارسة الاستبدادية والتحكمية للسلطة ، ويفتقر إلى المرونة في توجيه سياسة العمل داخل التنظيم . والقائد المتسلط او الاستبدادي هو الذي يتميز بالحزم الشديد ، وتحديد الدقيق لواجبات مرؤوسيه ، ورقابته الشديدة على ادائهم ، وتركيزه المطلق للسلطات . أي أنه ذلك الذي يحمل الآخرين على أداء العمل وفقاً لارادته وأسلوبه . وهو لا يقيم أي اتصال مباشر مع تابعيه بهدف الوقوف على آرائهم في عملية صنع القرارات ... كما أنه يسعى إلى تحقيق الاهداف التي يرمي إلى تحقيقها عن طريق فرض سلطاته القانونية بكل ما تحمل من أوامر وعقوبات زجرية . وقد يكون هذا الاسلوب الاستبدادي نتيجة نزعة تسلطية كامنة في شخصية القائد الإداري نفسه إلى الحد الذي يجعله غير مقتنع بجدوى الاساليب الديمقراطية ،

وغالبا ما تتكون هذه النزعة نتيجة تراكمات نفسية معينة . كما يمكن أن تتولد هذه النزعة الاستبدادية لدى القائد الاداري نتيجة شعوره بعدم بلوغ العاملين معه درجة كافية من الوعي والنضج تؤهلهم للمشاركة وابداء الرأي .

ويقول أوردواي تيد إن القيادة التسلطية أو كما يسميها القيادة الآمرة تهتم بالنتائج دون ما تقدير لأي شيء آخر ، وهي تفرض على الرؤوسين تنفيذ قرارات معينة سواء توافرت فيهم الرغبة للقيام بهذا التنفيذ أم لم تتوافر .

٢ - القيادة الديمقراطية :

وتختلف القيادة الديمقراطية اختلافا كبيرا عن القيادة المتسلطة حيث تحاول هذه إشباع حاجات كل من القائد والرؤوسين ، وتتسم بالاحترام المتبادل بين الطرفين . ويقول فيفنز^(١) إن المقصود بقيادة ديموقراطية مستجيبة «Responsive» أن تكون لها حساسية خاصة للاختلافات والاحتياجات الفردية ، كما تقوم على الاتصالات المباشرة مع العاملين ، وعلى تفويض أكبر قدر ممكن من السلطة ، وعلى اشتراك العاملين في اتخاذ القرارات ، وعلى إعطائهم أكبر قدر من المبادرة في التخطيط لعملهم ، وعدم الارتكاز دوما على السلطة الرسمية في التعاون معهم .

ويضيف فيفنز إن القائد الاداري يجب أن يدرك أن الدوافع الانسانية تتبع في جانب كبير منها من سيطرة بعض القيم الاجتماعية أكثر من ارتكازها الى اعتبارات المصلحة الاقتصادية أو الفردية ، ومن ثم تكون الجزاءات الجماعية على مخالفة هذه القيم أكثر فعالية وإيجابية في توجيه سلوك الرؤوسين من القرارات الادارية نفسها .

والقائد الاداري الديموقراطي لا يتخذ قرارا قبل معرفة آراء تابعيه ومناقشتهم ووضع وجهات نظرهم في الاعتبار ومحاولة إقناعهم أو الاقتناع بآرائهم لكي يبنى قراراته على أسس متينة ، وحتى يقدم العاملون على تنفيذ قراراتهم التي اشتركوا في إعدادها وساهموا في اتخاذها . لذلك يقال أن سلطة القائد الحقيقية إنما يستمدّها من علاقات غير رسمية يقيمها الرئيس مع أعضاء التنظيم الذي يرأسه ،

(1) — Johnm Pfiffner «Public Administration» (The Ronald Press Company. New York 1963) PP. 95 - 96.

وتجسد هذه العلاقات الاحترام المتبادل والتآلف، والاندماج التي تحقق ايجابية تفوق بكثير تلك التي تنجم عن استخدام السلطات القانونية في ترهيب والتأديب . ويستطيع القائد الاداري إجراء الاصلاحات اللازمة لصالح العمل في إدارته ، وذلك بعد أن يعرض هذه الامور على العاملين معه بهدف مناقشتها وتبادل الاقتراحات بصددتها حتى يحوز على تأييدهم وثقتهم . وهكذا يتمكن من خلق الجو المناسب لاقتلاع القديم بلا ردود فعل ضارة ونثر بذور الجديد مع تأمين نموها النمو الصحيح . فتقويم الانحراف في المجالات الانسانية قل أن يتحقق بالقوة عنوة وإصلاح المعوج دون حكمة يخاطر بكسره .

ويتوجب على القائد الاداري الديموقراطي معالجة المشاكل التي تواجه إدارته تدريجيا بعد الوقوف على أبعادها الحقيقية ، والكشف عن الاسباب التي أدت إليها حتى إذا ما اتضحت له أخذ يبحث عن كيفية إزالتها وعن أفضل الحلول لعلاجها .

خامسا - القيادة والرئاسة الادارية :

● وتجدر الاشارة الى ضرورة التمييز بين القيادة والرئاسة ، ففي حين تحتاج القيادة الى توافر خصائص طبيعية معينة ، فان الرئاسة لا تعدو أن تكون سلطة مفروضة من الخارج وتقوم على نظام موضوع ، لا على اختيار أفراد الجماعة واعترافهم التلقائي بها ، وهي سلطة يجب أن يمثل لها الافراد خوفا من الجزاء . ونتيجة ذلك فان الرئيس الاداري يعتمد كثيرا على السلطة المفوضة إليه من أعلى ، وناتجة من مباشرته وظيفته . وهو في هذا يعتبر مفروضا على المجموعة التي هو رئيسها . أما القائد فيستمد سلطاته من المجموعة ذاتها . وعلى هذا فقد يكون الرئيس الاداري قائدا إذا استطاع خلق المناخ الملائم للعاملين على تكوين روح الجماعة بقصد بلوغ الاهداف التي يجب أن يحققوها ، وقد لا يستطيع الرئيس الاداري التحول الى قائد ، مما يؤدي الى تعريض الجهاز الاداري للدولة للخطر ، فيسود الكسل والملل ، وعدم المبالاة ، والتأخير ، والاضطراب ، والاحتكاك والتعارض . وتفشل الاوامر الرسمية في إتمام الاعمال على خير وجه .

الامر الذي يؤدي الى أن يكون الجهاز الاداري عبئا على الدولة بسبب عدم قدرة الادارة على النهوض بالاعباء الموكولة لها .

والحقيقة أن قضية إعداد كبار الموظفين اعدادا علميا ومهنيا صحيحا قد أصبحت ضرورة ملحة بالنسبة لاكثر البلاد وبصورة خاصة بالنسبة لقطرنا العربي السوري ، ذلك أن القيادة الادارية في قطرنا يعوزها المزيد من الكفاءة والدراية خاصة في مستوى المدراء العامين حتى لا تكون عائقا في طريق تحقيق الاهداف والمهام الجسيمة الملقاة على كاهل الادارة العامة .

وقد نصادف عددا من الرؤساء الاداريين يجهل مبادئ علم الادارة العامة ، فيدفعهم ذلك إلى ارتكاب أخطاء تضر بمصلحة الادارة ، أو أنهم يستغلون مناصبهم في سبيل بسط نفوذهم وتحقيق مصالحهم الشخصية .

ونتيجة ما تقدم فانه يتوجب على القيادة السياسية أن تحسن اختيار الرؤساء الاداريين وإعدادهم إعدادا علميا ومهنيا واجتماعيا على نحو يليق بأهمية الدور القيادي الذي يجب أن يضطلعون به حتى تتقدم الادارة في الطريق الرشيد . وقد اقترحنا في أكثر من مؤلف أو مقالة ضرورة إنشاء معهد أو مدرسة وطنية للادارة لتكوين وإعداد ما نحتاج إليه من قادة إداريين يتمتعون بجانب الاستعداد الطبيعي لتولي الوظائف القيادية بقدر من الثقافة الادارية الحديثة .

وإيماننا من القيادة السياسية بضرورة رفع مستوى كفاءة الادارة العامة ، وإعداد الاطر الادارية المتخصصة علميا وعمليا ، ونشر أحدث التطورات والابحاث العلمية في مجال الادارة وأساليب الانتاج — فقد أصدر السيد رئيس الجمهورية المرسوم رقم /١١٨٣/ تاريخ ١٩٧٩/١٠/٩ المتضمن إحداث « المعهد العالي للتنمية الادارية » . وقد حددت المادة الثانية منه أهداف المعهد بما يلي :

١ — إعداد المجازين إعدادا علميا وعمليا بما يحقق الارتفاع بمستوى الادارة والكفاية الانتاجية وذلك عن طريق الدراسة المتخصصة في المعهد التي تنتهي بالحصول على شهادة في الدراسات العليا بالعلوم الادارية .

٢ - القيام بالبحوث العلمية في مجال التنمية الادارية وتوثيق المعلومات المتعلقة بها .

٣ - إعطاء المشورات في القضايا الادارية والانتاجية إلى سائر الجهات العامة والقطاعات العامة والمشاركة الخاصة .

٤ - تنظيم دورات تدريب وتأهيل خاصة ولمدد مختلفة للعاملين في الوزارات ومؤسسات الدولة والقطاعات العامة والمشاركة الخاصة .

٥ - نشر أحدث الابحاث العلمية في مجال التنمية الادارية وأساليب الانتاج .
وقد ألحق « المعهد العالي للتنمية الادارية » بجامعة دمشق وأنيط بمجلس التعليم العالي وضع الاحكام التي يراها ضرورية لمعالجة الحالات الناجمة عن تنفيذ هذا المرسوم . والشيء المؤسف أن الجهات المعنية لم تتخذ بعد الاجراءات الكفيلة بوضع هذا المرسوم في حيز التنفيذ الفعلي .

ونحن نعتقد أن الخطة الدراسية للمعهد وأسلوب التدريس فيه يتوجب عليهما الابتعاد شكلا ومضمونا عن الاسلوب الاكاديمي والنظري ، كما أننا نرى أن الحاق هذا المعهد برئاسة مجلس الوزراء سيضمن له الدعم المعنوي والمادي ، ويزوده بخبرات القادة الاداريين من عرب وأجانب بما يضيف على أسلوب التدريس فيه الطابع التجريبي والعمل ضمن جماعات صغيرة أو على هيئة حلقات بحث . ويتوجب على هذا المعهد أن ينمي لدى المرشحين للعمل القيادي روح الصداقة في العمل ، ومساندة الرؤوس وتقديم المعونة عند طلبها في حالة الوقوع في مشاكل أو مآزق بسبب العمل ، ومشاركة الرؤوسين في اتخاذ القرارات الهامة حتى يشعروا بأهميتهم ، وعدالة الرؤساء في معاملة الرؤوسين ، وتركيز الرئيس على نقاط القوة الموجودة في الرؤوسين بدلا من التركيز على نقاط الضعف ، واعتماد الرؤساء في تعاملهم مع رؤوسهم على الاشراف والتوجيه ، وتبني الحقائق والمنطق بدلا من التخمين ، وتجاوز الاعتبارات الشخصية أو الطبقية أو السياسية أو الطائفية .

الفصل الثاني

القرار في الإدارة العامة

DECISION IN PUBLIC ADMINISTRATION

إننا في مزاولتنا للحياة اليومية نتخذ مئات القرارات بصورة تلقائية أو وفق أسس موضوعية منها ما يتعلق بتصريف مجريات حياتنا ، أو معالجة بعض منها طالما أن لكل منها بديل أو أكثر يمكن اختياره ، وإذا انتقلنا الى مجال العمل وجدنا أن تصريف أمور العمل تتباين كما تزداد المشاكل وتتعدد كلما اتسع مجال النشاط ، فالمدير العام يقود مجموعة من الافراد وينسق بينهم كي يصل بهم الى تحقيق هدف مرسوم ، وهو في ذلك يقسم بينهم العمل كما يحدد المسؤولية ويحدد علاقاتهم التنظيمية ، وفي كل مرحلة من مراحل عمله يتخذ قرارا . كما أنه من ناحية أخرى وفي تعامله مع البيئة الخارجية يتخذ قرارات تتعلق بتحديد علاقة المنشأة التي يرأسها مع المتعاملين معها . وعلى ضوء فاعلية ونجاعة القرار شكلا ومضمونا وتوقيتا ينجح المدير والمنشأة .

ونتيجة ما تقدم يمكن القول أن القرار هو حلقة رئيسة في العملية الادارية لا تتكامل بدونه ، فالتخطيط «Planning» والتنظيم «Organization» والتوجيه «Direction» وعمليات المتابعة والرقابة «Control» ... الخ لن تخرج إلى حيز التنفيذ الفعلي إلا إذا تم اتخاذ قرار فيها ، كما أن عملية اتخاذ القرارات لا تقتصر على مستوى إداري دون مستوى آخر ، بل إنها تنتشر في جميع المستويات الادارية ، وتوجد في كل جزء منها وتتعامل مع كل موضوع محتمل متعلق بالمنشأة أو العاملين فيها أو المتعاملين معها أو حتى البيئة الخارجية المحيطة بها .

وتعتبر عملية اتخاذ القرارات ماثلة تماما لعملية الادارة نفسها أو هي لب الادارة . وفي ذلك يقول هربرت سايمون : « ان اتخاذ القرارات هو قلب الادارقوان مفاهيم نظرية الادارة يجب ان تكون مستمدة من منطق وسيكولوجية الاختيار الانساني » (١) .

وإذا كانت عملية اتخاذ القرارات تعتبر عملية مستمرة ومتشعبة في كل الجهاز الاداري للدولة ، فانه يلاحظ أن أهمية هذه القرارات تتحدد بطبيعة الحال وفقا لموقع مصدرها في الجهاز الاداري ، فلا شك أن القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية باعتباره القائد الاداري الاعلى للدولة تكون أشمل وأهم من تلك التي يصدرها رئيس مجلس الوزراء ، والقرارات التي يتخذها هذا الاخير تكون أكثر شمولاً من تلك التي يصدرها الوزراء منفردين ، وبنفس الاسلوب يمكن القول أن القرارات التي يصدرها الوزير تكون أكثر شمولاً وأبعد مدى من تلك التي يصدرها المدراء العامون .

وقد ازدادت عملية اتخاذ القرارات أهمية بازدياد دور الدولة في قيادة حياة المجتمع في كافة الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . فلم تعد الادارة الحديثة مجرد أداة تنفيذية ، تقتصر مهامها على تنفيذ قرارات القيادة السياسية ، بل أضحت مهامها الجسيمة والمتغيرة تفرض عليها ضرورة اتخاذ القرارات المناسبة . كما أن القرار في نطاق الادارة العامة لم يعد مجرد عمل قانوني ، وإنما هو حدث مرتبط بموقف إداري عام ، له أبعاده المختلفة ، قانونية واجتماعية ونفسية وفنية ... الخ . ولا بد من تحليل وفهم هذه الابعاد المختلفة وعلاقاتها بالموقف المعني حتى يمكن اتخاذ القرار الأكثر رشداً وانسجاماً مع ذلك الموقف .

اولا - تعريف القرار :

الحقيقة أن عملية اتخاذ القرارات الادارية تعتبر معقدة لانها ترتبط عادة

(1) — Simon H. «The New Science of Management Decision» New York 1960..

بالحقائق والقيم التي يدين بها التنظيم ، والنتائج غير المتوقعة وكذلك بالجو العام للبيئة الذي يؤثر على المفاضلة بين القرارات البديلة .

ويقول فيفنر (١) « بأن القرارات الادارية ما هي إلا خلاصة جهد جماعي وليست اختيارا انفراديا لاي موظف » .

ويعرف غورني القرار بأنه « اختيار واع بين عدة طرق ممكنة للسلوك بهدف بلوغ غاية أو أكثر . وتترتب عليه آثار » (٢) .

وهذا يعني أن عملية اتخاذ القرار تركز إلى « المفاضلة والاختيار بين الوسائل البديلة التي تساعد التنظيم على تحقيق أهدافه بأقصى قدر من الفاعلية والكفاءة » .

ويتضح من هذا التعريف أن للقرار في نطاق علم الإدارة العامة أركان تتجسد في النواحي التالية :

١ - الاختيار : والمقصود بالاختيار قدرة الموظف الذي يجابه موقفا معينا ، على انتقاء طريق أو مسلك من بين بديلين أو أكثر لمواجهة هذا الموقف . أما إذا لم تتاح لهذا الموظف إلا طريق أو مسلك معين بذاته لمعالجة الموقف ، فلا يوجد اختيار ، ولسنا بصدد قرار « Decision » فالمدير عندما يرفع موظفا يحتم عليه القانون ترفيعه ، أو حين يمنحه مكافأة حل موعد استحقاقها ولا يوجد ما يسمح بحرمانه منها ، فإن المدير لا يتخذ قرارا لأنه في الحالتين السابقتين لا يستطيع إلا الترفيع أو منح المكافأة . وذلك على خلاف ما إذا كان المدير يستطيع الترفيع أو عدمه ، ويستطيع منح المكافأة أو الحرمان منها . وبمعنى آخر فالقرار هو الاختيار بين البدائل وهو يرتبط وجودا وعدمًا بوجود هذه البدائل .

٢ - الاختيار الواعي : ويضاف إلى ضرورة الاختيار بين البدائل ، أن يكون هذا الاختيار واعيا ، أي نتيجة تفكير ومحاكمة ، أما في حال اختيار الموظف للاحد

(1) — Pffner and Presthus : Public Administration, op. cit, P. 25.

(2) — Gournay B. : Introduction à la Science Administrative.

A. Colin, 1970.

بديلين على وجه لاشعوري أو شبه لاشعوري ، أي بدون محاكمة وتفكير واع ، فهذا الوضع لا يجعلنا بصدد قرار . فالموظف الذي يتناول فنجانا من القهوة أثناء الدوام الرسمي بشكل لا شعوري لا يتخذ قرارا ، أما الاستاذ الجامعي الذي يتقدم بطلب إعارته للعمل في جامعة عربية أخرى أو في منظمة دولية فانه يتخذ قرارا لان اختياره هذا يتم بين بديلين عن سابق تفكير وتمحيص . وتجدر الاشارة الى أن الاختيار الواعي والمدرک بين بديلين أو أكثر لا يؤدي الى اتخاذ قرار إذا تم ذلك تحت تأثير ضغط أو إكراه .

٣ - يجب ان يبقي الاختيار الواعي تحقيق هدف محدد . أما إذا لم يكن هذا الاختيار هادفا ، كـرغبة شخص في الاستماع الى الموسيقى الكلاسيكية ، أو السباحة ، فهذا لا يعتبر اختيارا واعيا وهادفا . كما أن هذا الاختيار الواعي الهادف يجب أن يكون قابلا للتطبيق في الواقع ، ذلك أنه في حالة استحالة تجسيده على أرض الواقع وترتيب آثاره فانه يبقى في حيز التصريحات الكلامية .

ثانيا - انواع القرارات :

يصادف الرئيس الاداري في أي موقع من مواقع العمل وفي أي نوع من أنواع النشاط العديد من الموضوعات والمشكلات التي تتطلب منه اتخاذ قرار بشأنها . وتختلف نوعية القرار باختلاف موقع الرئيس الاداري والمنظمة التي يعمل فيها والبيئة التي يتعامل معها . وقد تعددت المعايير التي يمكن اتخاذها أساسا للتصنيف ، لذا فاننا سنعرض بعض أنواع القرارات الادارية منظورا إليها من نوايا مختلفة :

١ - التصنيف القانوني للقرارات (١) : يمكن تقسيم القرارات الادارية إلى أربعة أقسام وذلك من حيث :

١ - مدى القرار وعموميته : وتنقسم القرارات وفقا لهذا المعيار الى قرارات

(١) يعرف القضاء الاداري السوري القرار بأنه « إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة للأفراد بناء على سلطتها العامة بمقتضى القوانين واللوائح حين تتجه إرادة الإدارة لإنشاء مركز قانوني يكون جائزا وممكنا قانونا وبياعث من المصلحة العامة التي ينتفيها القانون » .

ب - طابع تنظيمي «Regulation» ، فهي تتضمن قواعد عامة موضوعية ملزمة تطبق على عدد غير محدود من الافراد ومن أمثله اللوائح التنظيمية . أما النوع الثاني فهو الفردي «Individual» أي ذلك القرار الذي يخاطب فردا بذاته أو مجموعة من الافراد . كالقرارات المتعلقة بالتعيين في الوظائف والترقيات والفصل .

ب - تكوين القرارات : وتنقسم بدورها إلى قرارات بسيطة «Simple decision» ذات كيان مستقل وأثر قانوني سريع كتعيين موظف واحد أو توقيع عقوبة على فرد بذاته . وهناك القرارات المركبة «Complex decisions» والتي تدخل في تركيبها نواحي قانونية متعددة وتتم على مراحل كاجراء مناقصة أو إرساء مزاد .

ج - اثرها على الافراد : فهناك قرارات ملزمة «Binding decisions» وطاعتها واجبة . وهذا هو الاصل في القرار - وهناك نوعية أخرى ليست لها صفة الالتزام كالنشرات والتعليمات التي تصدر موضحة إجراءات العمل وتعتبر بمثابة نوائح . ولا يسأل العاملون إذا لم يلتزموا بنصها .

د - قابلية القرار للالغاء أو التعويض : فمن القرارات ما يمكن معارضته أو المطالبة بالغاءه ، أو التعويض عما يسببه من آثار كقرارات التعيين والفصل ، وقرارات تصدر عن الادارة بصفتها سلطة عامة وتأخذ طابعا تنظيميا ، ولا تمس مصالح الافراد . وهي نتيجة ذلك الا تخضع للطعن بها أمام القضاء .

٢ - التصنيف الشكلي للقرارات :

١ - القرارات الاساسية والروتينية : يمكن تقسيم القرارات إلى أساسية وروتينية : فالقرارات الاساسية تعالج مشاكل معقدة ، فهي غير متكررة باستمرار وهي ذات طابع استراتيجي بحيث تستلزم عناية فائقة واهتماما بالغا . وتتميز مثل هذه القرارات بأن لها صفة الدوام ويكون الالتزام بها لاجل طويل نسبيا ، وإن أي خطأ أو قصور فيها يؤثر على انتظام المنظمة ، ويتسبب لها في خسائر جسيمة . ومن أمثلة هذا النوع القرار الصادر باتباع أسلوب التخطيط القومي الشامل .

أما القرارات الروتينية فهي قرارات تتكرر باستمرار ، وتظهر عادة في نطاق

الاعمال الكتابية وغير الفنية ، ويكون لها بالتالي أسلوب وإجراءات معينة لمعالجتها ، وهي لا تحتاج جهدا ذهنيا كبيرا لا اتخاذها . ومن أمثلة هذه القرارات الروتينية منح إجازة ، أو إقرار بالتصريح بالخروج قبل موعد انتهاء العمل الرسمي ، أو توزيع المكاتب ... الخ .

وتظهر أهمية التفرقة بين القرارات الروتينية والاساسية في اختلاف اسلوب معالجة الادارة لكل منهما . فالقرارات الروتينية تكون لها إجراءات محددة مسبقا لمعالجتها على خلاف القرارات الاساسية التي ليس لها إجراءات محددة . وتتطلب كل حالة دراستها بتعمق لتأثيرها الواضح على استمرارية المنظمة . كذلك فان موقع اتخاذ القرار يتغير ، فالقرارات الروتينية تتم على مستوى الإدارتين الوسطى والتنفيذية ، في حين نجد أن اهتمام القيادة الادارية يكون محوره القرارات الاساسية .

ب - القرارات التنظيمية والفردية : تتميز القرارات التنظيمية بأنها تمس صميم عمل المنظمة ونشاطها. وقد تصدر عن الرئيس الاداري مباشرة أو يساعده في اتخاذها مجموعة من العاملين في المنظمة . ويتم اتخاذ القرار من واقع السلطة الرسمية التي يتمتع بها الرئيس الاداري وليس بصفته الشخصية ، بل من واقع انتمائه للمنظمة ولتحقيق مصلحتها .

كما تتسم القرارات التنظيمية بالتعقيد وتأثيرها في أغلب الاحيان بنواحي اقتصادية أو مالية غير أنها تتشابه مع القرارات الفردية في أنها تمر بنفس مراحل اتخاذ القرارات كما في حالة القرارات الفردية وتتأثر بالنزعة الفردية .

أما القرارات الفردية فانها تتميز بأنها ذات دفة شخصية كأي مشكلة تهم آثارها فرد بذاته أكثر من غيره . وهو الوحيد دون غيره الذي يتخذ قرار بشأنها . ويقوم باتخاذها بصفته الشخصية وليس بصفته عضوا بالمنظمة . ولا يمكن تفويض أو إشراك أحد في اتخاذ مثل هذه القرارات .

ورغم أن هذه القرارات ذات تأثير مباشر على اتخاذها إلا أنها تؤثر من ناحية أخرى على المنظمة . فاذا كان قرار الرئيس الاداري هو عدم الاستمرار في العمل

بالمنظمة ، أي قرار بالاستقالة فإن إحلال شخص آخر مكانه سيمثل مشكلة تنظيمية . ورغم وجود فاصل بين القرارات التنظيمية والفردية من ناحية الشكل إلا أن قرارات الرئيس التنظيمية تتأثر الى حد كبير بالناحية الشخصية فيه .

ج - القرارات المخطئة وغير المخطئة : ويتشابه هذا التقسيم مع ذلك الخاص بالقرارات الاساسية والروتينية ، فالقرارات غير المخطئة هي تلك الجديدة والهامة ، كالتحول في التنظيم الاداري من المركزية الى اللامركزية . أما القرارات المخطئة فهي تتم على أساس برنامج معين بحيث تصبح بعد فترة زمنية متكررة وروتينية ، وتصبح هناك اجراءات معينة متفق على تنفيذها بالنسبة لكل قرار يعالج مشكلة متكررة .

ثالثا - مراحل اتخاذ القرار :

الحقيقة أن اتخاذ القرارات إنما يتم بفرض تحقيق أهداف متخذها عن طريق مواجهة موقف معين أو حل مشكلة قائمة أو محتملة الوقوع . وفي بعض الحالات تكون المواقف أو المشكلات محددة الأبعاد ومعروفة لدى متخذي القرار . وفي حالات أخرى تكون المشكلة أو الموقف من الغموض في بعض أو كافة جوانبها . ولا يدل عليها الا مظهر عام لا يبين أبعادها أو يبين مدى عمقها ، أو العوامل التي تسببت في تكوينها . كذلك قد تكون المشكلة غير موجودة أساسا إلا أن الاحساس العام والظروف المحيطة تنبئ باحتمالات حدوثها . ولذلك فإن الادارة الحكيمة تقتضي الاستعداد لها والتحوط منها باتخاذ ما يلزم لمواجهتها من قرارات .

وقد اختلف كتاب الادارة في تحديد المراحل التي تمر بها عملية اتخاذ القرار ، فمنهم من يقصرها على مرحلة تحديد البدائل وتقييمها واختيار البديل الانسب إلا أن قصرها على هذه المراحل لا يغطي عملية اتخاذ القرار بأكملها باعتبارها عملية متكاملة .

ونحن نعتقد بان القرار لا يمكن ان يكون رشيدا ومتكاملا إلا إذا كان حصيلة اتباع المراحل التالية :

- ١ - تحديد المشكلة وتحليلها «Define and Analysis Problem»
- ٢ - البحث عن البدائل «Search for Alternatives»
- ٣ - تقييم البدائل «Evaluation of Alternatives»
- ٤ - اختيار أفضل البدائل «Choosing the Best Alternatives»
- ٥ - تحويل البديل - القرار - إلى عمل فعال «Changing the Alternative into effective action»

وسنعالج بإيجاز هذه المراحل التي تمر بها عملية اتخاذ القرار :

١ - مرحلة تشخيص المشكلة : «Analysis of Problem»

إن الخطوة المنطقية الأولى في عملية اتخاذ القرار هي في تحديد الموضوع أو المشكلة المراد اتخاذ قرار بشأنها تحديدا دقيقا وتحديد أبعادها حيث أن هذه المرحلة تعتبر من المراحل الحاسمة لاتخاذ القرار لانه يحدد مدى فاعلية القرار والخطوات المترتبة عليه . كذلك فإن من الواجب عند تحديد المشكلة مراعاة تعريفها بدقة وأن يحدد التشخيص النهائي لها الاسباب التي أدت إليها ولا يقتصر على مظاهرها أو الآثار المترتبة عليها .

نتيجة ما تقدم فانه يتوجب على الشخص الذي يقع على كاهله مهمة اتخاذ القرار ، الاستعانة بأهل الخبرة والدراية من داخل التنظيم أو خارجه لتشخيص المشكلة على أسس علمية وموضوعية ، ومن ثم اختيار البديل الافضل ، وبذلك تنجو القرارات وبصفة خاصة القرارات الاستراتيجية من احتمالات الخطأ نتيجة نقص الخبرة الفنية لدى متخذي هذه القرارات .

والحقيقة أن سوء تشخيص المشكلة وتحري أسبابها يؤدي بالضرورة الى ارتكاب أخطاء في جميع المراحل التالية لها .

إذ لا قيمة لأي علاج مهما كان فعالا طالما بني على تشخيص خاطئ .

فمثلا إذا لاحظ الرئيس الإداري هبوطا في مستوى الإنتاج في وحدته الإدارية فيكون أمام مشكلة يتوجب عليه البحث عن أسبابها .

فقد يكون سبب هذه المشكلة هو تدني الروح المعنوية لدى العاملين ، أو ضعف أجورهم ، أو نقص تدريبهم ، أو ضعف الرقابة عليهم .

فاذا تصور الرئيس الاداري أن السبب الاساسي هو انخفاض الاجور ، فقام بزيادة الاجور ولكن دون جدوى في حل هذه المشكلة لان السبب الحقيقي والدفين يكمن في ضعف الرقابة التي يمارسها على موظفيه .

والقائد الاداري الناجح يستطيع التنبؤ بالمشكلات قبل وقوعها فيستعد لها بقرارات مسبقة إذا ما ظهرت أعراضها . ويتمكن القائد من معرفة ذلك عن طريق اهتمامه بآراء مرؤوسيه ، والدراسات الفنية المقدمة من الادارات المتخصصة .

٢ - مرحلة البحث عن البدائل : «Search for Alternatives»

ويقصد بهذه المرحلة التفتيش والتحري عن الحلول المختلفة لحل المشكلة التي تم تشخيصها بدقة ، وهذه المرحلة تعقب مرحلة تحديد المشكلة وتحليلها وجمع المعلومات الخاصة بها ، وهي تفترض اقتراح بدائل متعددة أو حلول مختلفة . والتفكير في هذه المرحلة غالبا ما يكون ابتكاريا وشاملا للمقدرة على التخيل .

وغالبا ما يعتمد متخذ القرار في هذا الشأن على معلومات الآخرين وخبرتهم ، والابحاث والتجارب السابقة والسجلات ، ذلك أنه نادرا ما يكون أي فرد بذاته ملما بكل الحلول أو بكافة المعلومات والسوابق عن المشكلة لحل القرار . وقد يقتضي الموقف الذي يواجهه المدير أن لا يتخذ قرارا ، فعدم اتخاذ قرار قد يكون هو ذاته الحل الامثل ، فاذا شغرت إحدى الوظائف في المنظمة مثلا فقد يرى المدير أن من الافضل تركها شاغرة أو الغاءها إذا كانت هذه الوظيفة قد أنشئت لاجراض عرضية ومحددة ، وقد توجد بدائل مناسبة ومع ذلك يعزف المدير عن استعمالها ، فمثلا إذا كان الحل لرفع الروح المعنوية لدى الموظفين هو رفع مستوى الاجور ، وكان تحقيق ذلك متعذرا لعدم وجود اعتمادات مالية أو لمخالفة القوانين واللوائح المالية وجب طرح هذا البديل جانبا ووجب محاولة دفع الروح المعنوية بطرق أخرى .

٣ - مرحلة تقييم البدائل : «Evaluation of Alternatives»

بعد أن تتم مرحلة البحث عن البدائل أو الحلول الممكنة يصبح من الضروري التفكير في النتائج المتوقعة لكل بديل من البدائل . وتعتبر هذه المرحلة من المراحل الفكرية الشاقة والصعبة . وتتمثل الصعوبة في أن مزايا وعيوب هذه البدائل لا تتضح بصورة واضحة وقت بحثها ولكنها لا تظهر فعلا إلا في المستقبل . ومما يزيد من صعوبة الموقف وتعقيده أمام متخذ القرار هو ضيق الوقت المتاح أمامه لاكتشاف النتائج المتوقعة لكل بديل من البدائل . ويجب أن تتضمن عمليا تقييم البدائل والنتائج المتوقعة لكل بديل من البدائل من حيث الإيجابية والسلبية ، وأن تتم وفقا لمعايير وأسس موضوعية من أجل تبيان مزايا وعيوب كل بديل من هذه البدائل . وفي مجال المفاضلة فإنه يجب الأخذ بعين الاعتبار النواحي التالية :

- إمكانية تنفيذ البديل ومدى توافر الإمكانيات المادية والبشرية اللازمة لتنفيذه .

- التكاليف المالية لتنفيذه ، والأرباح التي يتوقع تحقيقها والخسائر التي يمكن أن تتولد عنه .
- الانعكاسات النفسية والاجتماعية لتنفيذه ، ومدى استجابة الرؤوسين للبديل ، وحسن توقيت تنفيذه .

٤ - مرحلة اختيار أفضل بديل : «Choosing the Best Alternative»

الحقيقة أن جميع المراحل السابقة تعتبر تحضيرية للمرحلة الحاسمة المتجسدة باختيار أفضل بديل . وتتمثل الصعوبة التي تواجه المدير في هذه المرحلة أن عملية تقييم المزايا والعيوب ما هي إلا عملية موازنة نسبية بين البدائل المطروحة . فما قد يعتبره البعض عيبا قد يجد فيه الآخرون ميزة ، وفقا للاعتبارات والقيم التي يركز عليها متخذ القرار والتي قد تكون إنسانية أو مالية أو اقتصادية . ولا شك أن القرار الرشيد هو الذي يأخذ كافة هذه النواحي والقيم في اعتباره عند اختيار البديل .

وعلى سبيل المثال لو طلب موظف من رئيسه إحالته على الاستيداع لمدة سنتين بقصد العمل في دولة عربية نفطية ، كانت أمام الرئيس عدة بدائل :

- ١ - رفض الطلب •
- ٢ - قبوله جزئيا (الموافقة على الاستيداع لمدة سنة واحدة) •
- ٣ - قبول الطلب •

فإذا افترضنا مثلا أن المدير قد استبعد البديل الثاني كان أمامه بديلان الاول والثالث ، فالبديل الاول قد تدعمه اعتبارات المصلحة العامة التي تكمن في انتظام العمل ، أو نظرا لرفض طلبات مماثلة تقدم بها زملاؤه ، أو سلوكية الموظف السيئة • ولكن يعيب اختيار هذا البديل الخشية من ضعف الروح المعنوية لدى الموظفين ، وحرمانهم من مصدر مشروع للكسب ، والرغبة في توثيق صلات قوية بين سورية والبلاد المطلوب الاعارة إليها •

وعلى العكس من ذلك إذا اختار البديل الثالث تكون مزاياه نفس عيوب البديل الاول وعيوبه تكون هي نفس مزايا البديل الاول •

وهكذا فلكل بديل محاسنه ومساوئه ، وعلى المدير أن يزن كل منها ، بالنسبة لكل بديل ، ويختار الحل الامثل ، وقد ينتهي الامر بالمدير في العرض السابق إلى قبول الاعارة بدلا من رفضها •

٥ - مرحلة تحويل البديل - القرار - الى عمل فعال :

«Changing The Alternative into Effective Action»

بعد أن يتم اختيار البديل الانسب لحل المشكلة المطروحة • فان القرار أو الحل يجب أن تكون له فاعلية في التنفيذ حتى يحقق الهدف المنشود • ويعتقد بعض متخذي القرارات أن دورهم ينتهي باختيارهم لافضل بديل ، ولكن هذا الاعتقاد خاطيء بطبيعة الحال • لان القرار يتطلب تنفيذه تعاون الآخرين ومتابعة التنفيذ للتأكد من سلامة التنفيذ وفاعلية القرار • وقد يتطلب الامر معرفة والمأم من لهم علاقة بالتنفيذ • كما أن شعور العاملين بمشاركتهم في صنع القرار تساهم بشكل كبير في حسن تحويل البديل - القرار - الى عمل فعال ومنتج لآثاره •

رابعاً - المشاكل التي تجابه الإداري في اتخاذ القرارات :

الحقيقة أن عملية اتخاذ القرار ليست بالامر اليسير للأسباب التالية :

- **عدم إعداد الرئيس الإداري ونقص تدريبه** الامر الذي يجعله ميالاً الى تأجيل إصدار القرارات نظراً لعدم قدرته على تحديد البدائل أو تقييمها ومعرفة محاسن ومساوئ كل بديل .

- **عدم وضوح الاختصاصات والسلطات** : فقد تكون النصوص المنظمة لاختصاصات وسلطات مصدر القرار غير واضحة الوضوح الكافي ، الامر الذي يترتب عليه - في غالب الاحيان - الاحجام عن إصدار الكثير من القرارات .

- **الخوف من اتخاذ القرارات** : يعود ذلك إلى ظروف شخصية بالمدير أو إلى محاولته المحافظة على مركزه داخل التنظيم . وقد يكون نتيجة عدم رغبته في تحمل المسؤولية لوحده فيحاول أن يشرك معه رؤساءه في إصدارها .

- **ضيق الوقت لدى المدير** : فلا يستطيع الاطاعة بالبيانات اللازمة حتى يستطيع دراستها ، وكذلك لا يستطيع تقييم البدائل المتاحة لديه حتى يتسنى له اختيار البديل الأمثل .

- **وجود قيود داخلية وخارجية** : فالقيود الداخلية تشمل التنظيم الهرمي الذي تقرره السلطة السياسية ، وما ينجم عنه من بيروقراطية وجمود وضرورة التقيد بالاجراءات الشكلية ، أما القيود الخارجية فتتجمل عن خضوع الإدارة لسلطة أعلى ، هي السلطة السياسية التي تحدد لها الغايات الكبرى الواجب تحقيقها . كما تحدد لها سلفاً الوسائل المالية .

والسلطة السياسية بدورها ليست مستقلة تستطيع أن تتصرف وفقاً لمعايير عقلانية وأسس علمية ، لأنها مقيدة بمطالب المجتمع ، والضغط التي يمارسها . كما أن الإطار القانوني الذي تدور في فلكه الإدارة ومبدأ احترام الشرعية القانونية التي تلتزم بها في نشاطها يمكن أن يشكل قيداً على العمل الإداري .

خامسا - توزيع سلطة اتخاذ القرارات :

انطلاقا من مبدأ التسلسل الوظيفي الهرمي فان مستويات اتخاذ القرارات تزداد كلما اتسع حجم المنظمة أو الإدارة • وتتضمن الإدارة عادة عدة مستويات أساسية لاتخاذ القرارات هي :

- مستوى القمة ويتكون من كبار الرؤساء الإداريين •
- المستوى المتوسط ويتكون من المديرين المساعدين ورؤساء المكاتب •
- مستوى الإداريين المنفذين •

ويعتبر تحديد المستوى الذي يجب أن يتخذ فيه القرارات الإدارية المختلفة من أهم المسائل التي يحاول الباحث أن يجد لها الحلول • والواقع أن تركيز سلطة إصدار القرارات تركيزا تاما في يد القادة الإداريين أو تفويضها تفويضا كاملا إلى المستويات الدنيا لا وجود له في أي نظام إداري • ومما لا شك فيه أن مهمة اتخاذ القرارات الكبرى المتعلقة بالسياسة العامة لأي إدارة تقع على عاتق القيادة العليا فيها ، في حين أن القرارات الثانوية المتعلقة بسير عمل الإدارة اليومية تتخذها المستويات الدنيا في الإدارة • ولكن الصعوبة تثار بالنسبة للقرارات ذات المستوى المتوسط وهي التي تتعلق باعطاء إجابة عن مسألة تولدت عن واقعة معينة • فعندما يتقدم شخص بطلب رخصة بناء مثلا - وهذه هي واقعة المبادأة - فان على الإدارة أن تقبل مشروع البناء أو ترفضه أو تعدله •

ويرى الاستاذ غورني^(١) أن ثمة اعتبارات متعددة يجب أن تدخل في الحسبان عند تحديد درجة الرئاسة التي تتولى إصدار القرارات متوسطة المستوى • هذه الاعتبارات هي :

(١) راجع :

Gournay : «Introduction à la Science Administrative»
1966, P. 113.

وراجع كتاب « علم الإدارة العامة » للدكتور ماجد راغب الحلو - منشورات الاسكندرية عام ١٩٧٣ •

- ١ - القيمة الحقيقية للقرار .
- ٢ - سرعة اتخاذ القرار .
- ٣ - تخفيض التكاليف المالية للقرار .
- ٤ - الآثار النفسية لتوزيع سلطة اتخاذ القرار .

١ - القيمة الحقيقية للقرار : الحقيقة أن قيمة القرار رهينة بمدى تحقيقه للأهداف المرجوة منه وانسجامه مع السياسة العامة للإدارة . وهذا يعتمد بشكل أساسي على دقة وكفاية المعلومات التي يتخذ على أساسها القرار . فمن المعروف أن كثيرا من أخطاء الإدارة ترجع إلى أن متخذ القرار لم يكن تحت تصرفه كافة المعلومات الصحيحة والحديثة المتعلقة بهذا القرار . وهذا يستتبع إسناد سلطة إصدار القرار إلى من لديه القدر الأكبر من المعلومات الدقيقة عنه .

وذلك ليس فقط من أجل اختصار الوقت وتفاذي بقاء انتقال المعلومات وإنما من أجل منع النقل المشوه لهذه المعلومات سواء تم بإهمال أو عمدا وبسوء قصد كما يحدث أحيانا في الواقع العملي .

وتعتمد قيمة القرار من ناحية أخرى على موافقته للسياسة العامة للإدارة . فيجب أن تستلهم القرارات المختلفة المتعلقة بإدارة معينة أهدافها من سياسة عامة واحدة . وذلك حتى يتوافر للوحدة الإدارية حد أدنى من الانسجام ولكي لا تتضارب القرارات ويهدر بعضها مفعول البعض الآخر فتقل قيمتها أو تنعدم منفعتها بالنسبة للإدارة التي صدرت من أجلها .

٢ - سرعة اتخاذ القرار : الحقيقة أن المواطنين في غالبية دول عالمنا المعاصر يشكون ببطء إنجاز الإدارة العامة لأعمالها بسبب الروتين والركنية في العمل نتيجة عدم ثقة الرئيس بمروؤوسيه ، أو عدم إعداد هؤلاء إعدادا مهنيا سليما .

لذلك فإن عملية الإسراع في إنجاز القرارات يعتبر إنجازا لأعمال الإدارة بدلا من تكديسها وتراكمها من جهة ، وفيه إرضاء للجمهور الذي كثيرا ما يشكو من

بطء قضاء مصالحه من جهة أخرى . وهذا يستتبع منح سلطة اتخاذ القرار للجهة أو للموظف الذي يتجمع تحت يده أكبر قدر من المعلومات عن الواقعة المولدة لهذا القرار . إذ ليس من المفيد أن ينقل هذا الموظف ما لديه من معلومات إلى رئيس إدارته ليتولى بنفسه إصدار القرار مما يستدعي مزيد من الوقت وطولا في الاجراءات . وهكذا إذا اقترب موقع الواقعة المنشئة للقرار من القيادة الادارية العليا فانه من الطبيعي أن تتولى اصدار هذا القرار ، أما إذا اقترب من المستوى الادنى في السلم الاداري - وهذا ما يحدث في حالة القرارات متوسطة الاهمية - فيحسن أن يتمتع شاغلو هذا المستوى بسلطة إصدار القرار الخاص بها .

٣ - تخفيض التكاليف المالية للقرار : الحقيقة أن الاهتمام بموضوع دراسة كلفة عملية صنع القرار في نطاق الادارة العامة كان نتيجة حركات التأميم الكبرى التي عرفتها بعض دول أوروبا الغربية عقب الحرب العالمية الثانية . وقد استتبع ذلك استفادة الادارة العامة من تجارب المشاريع الخاصة سواء على صعيد تعقيل الاعمال الادارية وتحديثها أم على صعيد معرفة الكلفة المالية لهذه التصرفات .

ويبدو أن تكاليف عملية صنع القرار تتضمن تكاليف المواد والآلات المستخدمة واجور اليد العاملة . وهنا تتساءل هل تخفيض الكلفة المالية لعملية صنع القرار تقتضي تركيز سلطة البت أو عدم تركيزها ؟ والحقيقة أن الجواب على هذا التساؤل ليس بالامر اليسير . فقد تبين أن إحالة المسائل إلى أعلى درجات السلم الاداري تؤدي إلى زيادة التكاليف لما تتطلبه الاحالة من إعداد تقارير من المستويات الادنى وتجميع المستندات والوثائق والاحصاءات ، وما يستتبع ذلك من زيادة في عدد ساعات العمل الاضافي وارتفاع في قيمة المواد المستهلكة .

ولكن يجب أن يلاحظ من ناحية أخرى أن منح سلطة كبيرة في إصدار القرارات للدرجات الدنيا من السلم الاداري يستلزم أن يكون العاملون في هذه الدرجات على مستوى لائق من الكفاءة المهنية مما يستدعي زيادة النفقات لتعيين موظفين مؤهلين . واستنادا الى ما تقدم يتوجب منح سلطة إصدار القرارات ذات الاهمية المتوسطة للمستويات المتوسطة من السلم الاداري - إذا كانت هذه المستويات هي التي يتجمع لديها القدر الكافي من المعلومات المتعلقة بهذه القرارات ،

لان ذلك يساهم في تخفيض تكاليف عملية صنع القرارات ويجنب البطء في انجاز العمل الاداري .

٤ - الآثار النفسية لتوزيع سلطة اتخاذ القرار : وما لا شك فيه أن مركزة عملية صنع القرار وحرمان العاملين في الدرجات المتوسطة والدنيا من المساهمة في هذه العملية ، أو حجب سلطة اتخاذ القرارات عن المستويات الدنيا في السلم الاداري له آثاره النفسية السلبية . ذلك أنه في مثل هذه الحالة يفقد الموظف شيئاً فشيئاً لروح المبادرة والتفكير الخلاق ، كما أنه قد ينتهي به الامر الى الخداع في أدائه لعمله بأن يسيء تنفيذ القرارات التي تصدر إليه أو يحاول فرض وجهة نظره بطريقة ملتوية ، أثناء تنفيذه لمثل هذه القرارات . وتجدر الإشارة في هذا المجال الى ان مبدأ المشاركة «Principle of Participation» يجب ان يجد تطبيقاً له في نطاق الإدارة العامة وفقاً لمعايير موضوعية وإنسانية مدروسة .



الباب الرابع

التنسيق والاتصال والرقابة

الحقيقة أن عمليات التنسيق والاتصال والرقابة تلعب دورا فعالا في تسيير نشاط الادارة لتحقيق الاهداف المبتغاة . ويتوقف مدى نجاح القيام بها على مدى كفاءة القائد الاداري ومدى تفهمه للمشكلات الحيوية لجهازه الاداري . مما سبق يمكننا القول أن دور القائد في التوجيه يتضمن العملية التي يتم بها الاتصال بالعاملين من رؤوسين لارشادهم وترغيبهم ، والتنسيق بين جهودهم ، وممارسة الرقابة على أعمالهم ، وقيادتهم الى تحقيق الاهداف المبتغاة . وسنتعرض فيما يلي لمعالجة التنسيق والاتصال والرقابة في فصول ثلاثة متتالية :

الفصل الاول : التنسيق .

الفصل الثاني : الاتصال .

الفصل الثالث : الرقابة .

الفصل الأول

التنسيق

١ - أهمية التنسيق وتعريفه :

يعتبر التنسيق بين الرؤوسين داخل المنظمة الادارية الوسيلة الاساسية لضمان الاستفادة من جهودهم الجماعية ، ويقع على عاتق المدير تحقيق التنسيق ، ويمكن له أن يحقق ذلك عن طريق التنظيم والتخطيط والاختيار والرقابة . كما يمكنه ذلك عن طريق إشراك الرؤوسين في وضع الخطط أو في اتخاذ القرارات ، كما أن استخدام الحوافز الجماعية يعتبر نوعاً آخر من أنواع^(١) تنسيق الجهود الجماعية خاصة إذا ما تم ربطها بنظام الحوافز العامة . ويقول البروفيسور ليونارد هويات إن عملية التنسيق بالنسبة للرئيس الاداري واجب عام ومُعقد ولا ينتهي^(٢) . والنشاط المتعلق بالتنسيق يشكل جزءاً لا يتجزأ من مقتضيات الادارة العامة ويتم في جميع الاتجاهات ، فالتنسيق ضروري بالنسبة إلى مختلف أوجه النشاط داخل الادارة الواحدة وبين غيرها من الادارات ، وهو ضروري أيضاً في نطاق العلاقة بين الادارة وبين السلطة السياسية وبينها وبين الافراد والجماعات وذوي المصالح الخاصة وبينها وبين الهيئات المحلية^(٣) .

(١) انظر مرجع سابق الذكر للدكتورين عمرو غنايم وعلي الشرفاوي عام ١٩٨٢ ، ص ٤٧٦ .

(٢) Léonard White : «Introduction to the Study of Public Administration» op. cit P. 209 .

(٣) انظر مرجع سابق الذكر للدكتور إسماعيل صبري مقلد عام ١٩٦٧ .

ولايضاح أهمية التنسيق باعتباره من الوظائف القيادية التي تقع على كاهل الاداري الذي يقوم بأعباء الادارة ، يمكننا إجراء مقارنة بين التنسيق في منظمة إدارية وبين التنسيق في فرقة موسيقية .

فقائد الفرقة الموسيقية هو الذي ينسق الجهود الفردية لأعضاء فرقته ، فهو الذي يعطي الحركة لهذا أو لذاك لكي يبدأ أو يتوقف ، وهو الذي يشير لهذا أو لذاك بأن يخفض من صوت آله أو يرفعها حتى تخرج القطعة الموسيقية في النهاية في أنغام منسقة وجميلة .

وعملية التنسيق تعني من وجهة نظر عامة محاولة خلق نوع من الارتباط والانسجام في نشاط الافراد القائمين على تحقيق أهداف مشتركة حتى يستطيعوا القيام بأعمالهم دون ما تضارب أو تداخل أو ازدواج ، مما يحقق وفرا في الجهد والوقت والمواد . ونتيجة ما تقدم يمكننا تعريف التنسيق بأنه « العملية الهادفة الى توفيق وتوحيد عمل الجماعة في سبيل تحقيق الغاية المشتركة للمنظمة » .

٢ - أهداف التنسيق :

يهدف التنسيق الاداري - كما نوهنا - الى التوفيق بين جهود مختلف التنظيمات الادارية بهدف تحقيق الاهداف المرسومة بأعلى درجة من الكفاءة وبأقل تكلفة ممكنة من حيث الوقت والمال والجهد .

وينشد التنسيق إضافة الى هذا المطلب العام تحقيق الاهداف التالية :

١ - الحيلولة دون وقوع التعارض في الاختصاصات :

ينبغي التنسيق الى الحيلولة دون وقوع تعارض في الجهود المبذولة من الوحدات الادارية المختلفة ، لان مثل هذا التعارض يؤدي الى تفتيت وضياع الجهد والوقت وزيادة الكلفة والبطء في إنجاز الخدمة المطلوبة دون مبرر معقول . ومثال ذلك التعارض الذي يقع كثيرا في العمل بين المؤسسة العامة للبريد والمواصلات السلطنة ومؤسسة مياه عين الفيجة بدمشق من جهة ، وبين مصلحة الطرق في البلديات من جهة أخرى ، فقد تقوم مصلحة التليفونات بأعمال الحفر في

الطرق بقصد دفن الاسلاك في باطن الارض ، وبعد ذلك تقوم مصلحة الطرق بردمها ورصفها ، وبعد فترة قصيرة تقوم مؤسسة المياه بأعمال حفر أخرى لنفس الطرق بقصد مد بعض انابيب المياه في باطن الارض ، ثم تقوم مصلحة الطرق باعادة ردمها ورصفها وهكذا ...

ولا شك أن التنسيق الفعال في اختصاص هذه الوحدات الادارية الثلاثة يؤدي إلى منع تضارب الجهود المبذولة ، ويحقق وفرا في المال والوقت والجهد واتقاناً وسرعة في الخدمات العامة .

ب - الحيلولة دون حدوث ازدواج في الاختصاصات :

يغني التنسيق منع حدوث ازدواج في الانشطة الادارية ، ومثال ذلك أنه قد يحدث أن تتعدد المنظمات الادارية التي تقوم على تحقيق أهداف واحدة أو على الأقل متشابهة ، في هذه الحالات يعمل التنسيق على تنظيم وتكتيل جهود هذه المنظمات حتى يتم الوفاء بالاهداف المشتركة بأقل جهد وفي أقصر وقت وبأقل تكلفة مالية .

وقد تحتاج بعض المنظمات الادارية الى بعض الاحصائيات والبيانات في مجال محدد ، وتقوم هذه المنظمات بنفسها بجمع ما يلزمها من هذه البيانات والاحصائيات . وفي مثل هذه الحالات يعمل التنسيق على توفير وقت وجهد كل منها عن طريق إنشاء جهاز متخصص يمد هذه الوحدات بما يلزمها من إحصائيات وبيانات .

ويبدو أن من أهم المشكلات التي تجابه جهازنا الاداري في سورية هي تداخل الاختصاصات بين أكثر من وزارة ، ثم بين الادارات العامة في الوزارة الواحدة .

ولعل السبب في ذلك يعود الى عدم وجود سياسة عامة دقيقة لدينا في تنظيم الوزارات والادارات من جهة ، ولأن بعض الوزارات قد أنشئت في فترات متعاقبة ودون النظر الى التنسيق الدقيق بينها وبين ما كان محدثاً من وزارات فيما سبق . وقد أدى ذلك بالطبع إلى ازدواجية الاختصاص ، وتضارب الآراء ، والتهرب من المسؤولية في الوزارة الواحدة وإلقائها على كاهل الوزارة أو الادارة الاخرى .

ولو حاولنا أن نتعمق في دراسة تفصيلات ذلك في جهازنا الإداري لوجدنا أمثلة واقعية حسية وذلك كما في التداخل الظاهر في الأعمال بين وزارة الإدارة المحلية التي أنشئت حديثاً وبين وزارة الداخلية والتربية والصحة . كما أنه يبدو واضحاً في التداخل بين اختصاص الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والجهاز المركزي للرقابة المالية اللذين ينهضان أحياناً بنفس الاختصاص ونفس النوع من الرقابة ، ولعل هذا يظهر واضحاً في اعتراض كل منهما على القرارات الصادرة عن الإدارة بشأن العقوبات المفروضة على مرتكبي المخالفات المالية . وقد ظل هذا التدخل واضحاً حتى بعد صدور القرار المنظم لقواعد التنسيق بين اختصاصاتهما ، كما يبدو في اختصاص هيئة تخطيط الدولة ووزارة المالية من جهة وهيئة تخطيط الدولة ووزارة الاقتصاد من جهة أخرى ، الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في الاختصاصات وتوضيح الواجبات والمسؤوليات بكثير من الدقة^(١) .

ج - منع المنافسة : قد تتنافس بعض المنظمات الإدارية المختلفة في الحصول على الطاقات البشرية والامكانيات المادية : ويهدف التنسيق في هذه الحالة على التوفيق بين احتياجات هذه المنظمات وتحديد أولويات الحصول عليها .

٣ - وسائل التنسيق :

الحقيقة أن أعباء ومهام الدولة المعاصرة فاق كل تصور ، ولا سيما في أعقاب المد الاشتراكي الذي شمل كثيراً من دول العالم في أعقاب الحرب العالمية الثانية . وهذا يستتبع ضرورة التنسيق بين أجهزة الدولة التي تزداد تنوعاً وتعقيداً ، إضافة إلى المؤسسات العامة وأجهزة القطاع العام . كما أنه في الدول التي تعيش تحولات اشتراكية ، فإن التنسيق مطالب بتحقيق الانسجام بين القطاع العام والقطاع الخاص في سبيل تحقيق أهداف خطط التنمية .

والواقع أن نطاق التنسيق واسع المدى إذ يمتد إلى السياسات والبرامج والافراد القائمين بالتنفيذ ، ويتطلب التنسيق الكثير من الكفايات والمهارات وكذلك الحكمة وبعد النظر ، ومن جهة أخرى فإن مما لا شك فيه أن سلامة التنظيم

(١) انظر مرجع سالف الذكر حول « الإصلاح الإداري في الجمهورية العربية السورية » للدكتور طارق الساطي عام ١٩٧٤ .

الاداري تسهل من مهمة التنسيق وتجعله أكثر فاعلية ، كما أن مقدرة الرئيس الاداري على فهم الظروف والحوادث والمواقف الطارئة ، وقدرته على وضع الحلول المناسبة لها تعتبر فعلا من الركائز الاساسية لعملية التنسيق .

وأولى وسائل التنسيق تكمن في سلامة تنظيم الجهاز الاداري على النحو الذي تحدد فيه الاختصاصات بصفة واضحة ، ويمارس فيه كل فرد الوظيفة التي تتفق وتخصصه ، وينعدم فيها ازدواج العمل . ويتم فيها تفويض السلطة بطريقة مناسبة . وهذا في مجموعه يسهل عملية التنسيق ويخفف من مشاكل الرئيس الاداري الى حد كبير ، الانه متى ادرك كل عضو من أعضاء الجهاز الاداري حدود عمله ، ومقتضيات ذلك العمل ، كلما قلت حاجة الرئيس الى التنسيق لمواجهة ظروف طارئة خارجة عن الارادة . وعلى النقيض من ذلك يصبح التنسيق صعبا للغاية كلما اختلف التنظيم في ادارة من الادارات ، والواقع أنه لا يمكن الفصل بين وظيفتي التنسيق والتنظيم ، ذلك أن التنسيق يستلزم البدء اولا بالتنظيم . وقد يستخدم الرئيس الاداري في سبيل تحقيق التنسيق ، وسائل الاتصال الدائم بين مختلف أجزاء الإدارة أو بين وحدات إدارية في درجات متساوية من السلم الاداري، وسواء كان الاتصال شفاهة أو كتابة أو عن طريق عقد الاجتماعات الدورية .

٤ - طرق التنسيق بين الوزارات :

الحقيقة أن مهمة التنسيق لا تقتصر على مستوى معين من المستويات الادارية ، بل انها لازمة في جميع المستويات . ولعل التنسيق بين نشاط مختلف الوزارات والهيئات المستقلة هو أصعب وأدق أنواع التنسيق نظرا لما تتمتع به تلك الوزارات من استقلال في مواجهة بعضها البعض . ولكن يجب التأكيد على أن الوزارات وإن تعددت وتنوعت اختصاصاتها ، فهي لا تخرج عن كونها أجزاء من جهاز إداري واحد يعمل على تحقيق أهداف مشتركة وتنفيذ سياسة عامة واحدة . لذلك فإن التنسيق بين أعمال الوزارات والهيئات المستقلة يعد من الامور الضرورية لحسن سير الجهاز الاداري في مجموعه .

وقد تنشأ الخلافات بين الوزارات نتيجة تضارب الاختصاصات أو تداخلها أو ضرورة تعاونها مع بعضها البعض في إنجاز مشروع معين .

وتختلف السلطة المختصة بالتنسيق بالنسبة لأعمال الوزارات وفقا لنظام الحكم السياسي . والمسلم به في جميع الدول أن مسؤولية التنسيق في هذه المرحلة تنصب على عاتق أعلى سلطة تنفيذية في الدولة . وهي في النظام البرلماني رئيس مجلس الوزراء بالاشتراك مع مجلس الوزراء ، وفي النظام الرئاسي يقوم رئيس الجمهورية بمهمة التنسيق بالتعاون مع الهيئات المتخصصة والتي تتبعه مباشرة .

وقد يشكل رئيس السلطة التنفيذية لجانا وزارية تضم الوزراء المختصين أو ممثلي الوزارات المعنية من أجل معالجة عملية التنسيق بين أعمال الوزارات ، وقد تقتصر مهمة هذه اللجان على دراسة المسائل التي تحتاج إلى تنسيق ثم تعرض ما تراه بشأنها على مجلس الوزراء الذي يتولى البت فيها .

وقد يكون لهذه اللجان سلطة البت فيما يعرض عليها من أمور التنسيق وإزالة الخلاف في المسائل المتصلة بأكثر من وزارة . ورغم المزايا التي تنجم عن تشكيل مثل هذه اللجان التنسيقية فإن ربطها برئيس الجمهورية أو برئيس الوزراء قد لا يسمح لأحدهما من فحص ورقابة أعمال هذه اللجان التي قد تحتاج هي الأخرى إلى التنسيق فيما بينها . ويمكن كذلك أن يوضع حدا للنزاع بين الوزارات بواسطة اتفاق ودي بين الأطراف يتم عن طريق الاتصال بين الوزراء أو ممثليهم . وقد يتدخل رئيس السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء) مباشرة لحسم الخلافات ما بين الوزارات ولتحقيق الانسجام والتعاون المشترك في سبيل تحقيق الأهداف المتبتغة .

وثمة طريقة أخرى من طرق التنسيق بين الوزارات تتجسد في إخضاع نشاط الوزارات المتشابهة في نطاق الاختصاص لأشراف أحد نواب رئيس الوزراء لتولي التنسيق بينها . وهذا ما هو قائم حاليا في قطرنا العربي السوري حيث ينبثق عن مجلس الوزراء ثلاث لجان دائمة ، هي اللجنة الاقتصادية ، واللجنة الثقافية ، ولجنة الخدمات ، وتشكيل بقرار من رئيس مجلس الوزراء^(١) ، وتتولى كل لجنة دراسة ما يدخل في اختصاصها والعمل على إيجاد التنسيق بين مختلف القطاعات التابعة لأشرافها ، وترفع إلى رئيس مجلس الوزراء فيصدر قرارات بها ضمن اختصاصه أو يعيدها إليها لإعادة النظر فيها أو يحيلها إلى مجلس الوزراء حسب الاختصاص .

(١) بمقتضى المرسوم التشريعي رقم ٢١٠ لعام ١٩٧٠ .

الفصل الثاني

الاتصال

١ - أهمية الاتصال :

الحقيقة أن الاتصال يعتبر أساس النظم الاجتماعية ، وعماد العلاقات التي تنشأ بين الافراد لشتى الاغراض . وتعد عملية الاتصال في الاجهزة الادارية بمثابة الخيط الذي يربط بين الادارات المختلفة فيه برابط موحد من الفهم المتبادل ، ويرجع ذلك في المقام الاول الى أن أعمال أي منظمة تقوم أساسا على توفر البيانات والمعلومات الصحيحة وتبادلها بين الافراد على مختلف المستويات . ويقول سايمون^(١) « بدون اتصال لا يكون هناك تنظيم » ، ذلك أنه اذا كان من السهل أن نسلم بأن الخطط السليمة لا يمكن أن تنتج إلا من بيانات سليمة ، والقرارات الصحيحة لا يمكن أن تتخذ الا على أساس بيانات صحيحة ، فإن أسلم الخطط وأصح القرارات يمكن أن يحولها التنفيذ الى شيء آخر . فأية خطة قد تكون سليمة وصحيحة أساسا ولكنها تفشل في التنفيذ لأنه لا يملكها نظام للاتصال كفيل بنقل البيانات اللازمة لفهمها من جانب القائمين بالتنفيذ ونقل البيانات اللازمة لمتابعة التنفيذ أولا بأول بما يكفل تصحيحه .

٢ - تعريف الاتصال واهدافه :

الحقيقة أن الاتصال بالنسبة لجهاز الادارة العامة يعتبر بمثابة الجملة العصبية بالنسبة لجسم الانسان ، فكما أن الجسم لا يمكنه الحياة دون الجهاز العصبي الذي ينقل إلى أجزائه المختلفة الاحاسيس والافكار ، فكذلك لا يمكننا أن نتصور

(1) Simon H. : Administrative Behaviour»
McMillan. New York, 1961, P.154

إدارة عامة قادرة على الحياة والاستمرار دون عمليه نقل وإيصال المعلومات من أي عضو في المنظمة الادارية إلى عضو آخر أو أكثر بهدف تحقيق غاية معينة .
ويعرف الدكتور علي بدران فلسفة الاتصال الاداري بقوله « إن عملية الاتصال عملية اجتماعية مؤداها أن يؤثر فرد أو أفراد في سلوك الآخرين للوصول إلى هدف معين » ويضيف أنه إذا لم يحدث اتصال بين الجماعات ، سواء الرسمية أو غير الرسمية لفترة من الزمن ، فالتوقع أن تكون هذه الفترة غير منتجة من ناحية العمل الجماعي . ومعنى ذلك أنه إذا طالت هذه الفترة ، انفرط عقد الجماعة وعاشت حياة فردية . وهذا يؤكد أن الاتصال في أي منظمة هو الذي يدفع الحياة من جانب إلى جانب آخر إذا انقطعت الحياة^(١) .

ويعرف الدكتور صلاح الشنواوي الاتصال بأنه « إيصال المعلومات والفهم وذلك بغرض إيجاد التغيير المطلوب في سلوك الآخرين » .

ويشير علماء الإدارة العامة إلى أن ما يميز عملية الاتصال هو وجود طرفين أحدهما المرسل ، والثاني المرسل إليه . ولذلك فإن عملية الاتصال تتضمن عناصر ثلاثة : طرفا الاتصال ، فحوى أو موضوع الاتصال (رأي ، طلب ، أمر) ، ووسيلة الاتصال (الكتابة ، الحديث الشفوي ، الهاتف . . . الخ) . ونتيجة ما تقدم يمكننا تعريف الاتصال بأنه « العملية التي يتم من خلالها نقل وإيصال الافكار والمعلومات للأفراد العاملين داخل المنظمة وخارجها وإشراكهم فيها وفقا لاسس علمية وإنسانية بقصد تحقيق أهداف معينة » .

وتبدو الخطوة الاولى في الاتصال الاداري في أن يكون هناك ما يريد الرئيس الاداري توصيله أو تبليغه إلى مرؤوسيه . والرئيس الاداري الناجح لا ينقل إلى مرؤوسيه أوامره الهامة فحسب ، بل إن عليه أن ينقل إليهم جذوة الحماس وروح التعاون والتصميم على بلوغ الهدف ذلك أن الاقتصار على مجرد تبليغ الاوامر في شكلها الجاف لا يحقق الغاية المثلى من الاتصال فحسب . وإنما يصبح مثل هذا الاجراء عقبة في سبيل الإدارة الناجحة .

(١) انظر « محاضرات لدارس برنامج الإدارة الوسطى والوظائف المهنية » للدكتور علي بدران - معهد الإدارة العامة . القاهرة في ١٥/١١/١٩٦٧ .

ولهذا قيل : إن قيمة كل منظمة إدارية أو إنتاجية تتوقف في نهاية الامر -
وفي المدى البعيد - على نمو القيادة الادارية .

وإذا لم تستطع تلك القيادة أن تكون مصدر إشعاع ، فإن روح العمل الجماعي
سوف تذوي ، وتفقد المنظمة مقدرتها على إنجاز ما يناط بها من أهداف .
وفي ضوء ما تقدم يمكن تحديد أهداف الاتصال الاداري بما يلي :

أ - إعلام الرؤوسين بالاهداف المطلوب تحقيقها والسياسات التي تم إقرارها
والبرامج والخطط التي وضعت ، والمسؤوليات والسلطات التي تم
تحديدها ، أو أية تغيرات أخرى^(١) .

ب - إعلام الرؤوسين بالتعليمات الخاصة المتعلقة بتنفيذ بعض الاعمال وإرجاء
البعض الآخر ، أو تعديل كيفية تنفيذ بعض الاعمال وتحديد الوقت المناسب
لتنفيذ كل عمل من الاعمال .

ج - إعلام الرؤوسين بما تم إنجازه ، أو بما لم يتم إنجازه ، وكذلك بالمشكلات
التي ظهرت أثناء التنفيذ ، أو الانحرافات المتوقعة والتي لم تكن في
الحسبان ، وكيفية التغلب عليها ، وكذلك باقتراحات ومشاكل الرؤوسين
بصفة عامة .

د - إذا كان الاتصال الاداري الهابط الذي يتم من الرئيس الى الرؤوسين
هو السائد ، فإن الاتجاه الصاعد ، الذي يتم من الرؤوسين الى الرئيس ،
لا يقل أهمية عنه على اعتبار أن روح الادارة تتركز في أن يشعر كل فرد في
المنظمة بأن له دوراً حيوياً في انجاز الهدف النهائي للمنظمة . وهذا الشعور
لا يتحقق ما لم يدرك العامل أن الادارة تستمع إليه ، وتأخذ بالصالح من
آرائه . ويبدو أن الادارة العربية تفقر لموهبة الاتصال لدى الاداريين
لعدم إحساسهم بأهمية العلاقات الانسانية برؤوسهم من كافة المستويات،
ومن ثم تتوافر في الادارة العربية ظاهرة يطلق عليها فواصل الرئاسة ،

(١) انظر مقال « الاتصال والادارة » للدكتور زيدان عبد الباقي في مجلة « الادارة
العامة » الصادرة عن معهد الادارة العامة السعودي عدد ٢٤ عام ١٩٧٩ .

وهي ظاهرة تحجب الرئيس عن رؤوسيه من مختلف الدرجات • وذلك لان كل مدير أو رئيس يحيط نفسه بعدد من معاونين وعدد من السكرتارية ، وهو يقصر اتصاله بهم ، ويعتمد على ما يقدمونه له من تقارير باعتبارهم مساعديه المباشرين • وهؤلاء يشكلون سدا أو حاجزا يفصله عن سواهم ، ويتحولون بذلك الى حجر عثرة في سبيل التأثير على الغالبية العظمى من العاملين لمصلحتهم فحسب • بينما يتطلب الاتصال السليم أن تسري شخصية الرئيس وروحه وحيويته وقدراته على العمل ، في كل من يعمل في المنظمة صغيرا كان أم كبيرا ، ولن يتحقق ذلك ما لم يتم لجميع العاملين الاتصال المباشر بالرئيس بشكل أو بآخر ، بحيث يكون من حق صغار العاملين إبداء آرائهم في مقابل تلقيهم للأوامر وتنفيذها •

٣ - انواع الاتصال :

يمكن تقسيم الاتصالات داخل المنظمة الى قسمين رسمية وغير رسمية • ويمكن إيضاحهما فيما يلي :

٢ - الاتصالات الرسمية : وفيها يتم الاتصال في شكل خطوط رسمية تتبع مسار الهيكل التنظيمي • وقد يكون الاتصال هابط بين الرئيس ومروؤوسيه ، متضمنا أوامرا أو تعليمات أو توجيهات تتضمن مستوى الاداء المطلوب تحقيقه • ويعتمد هذا الاتصال على وسائل شتى تيسر من فهم الرسالة المنقولة والتي قد تكون شفوية أو مكتوبة • وهناك الاتصال الصاعد من المرؤوسين الى رئيسهم ، وفيها ينقل المرؤوس الى رئيسه معلومات عن عمله ، وتقدمه في أدائه والمشاكل التي يصادفها والاقتراحات التي يراها مناسبة • ويهتم الرئيس عادة بالحصول على هذه المعلومات حيث أنها تمده بتطور سير العمل • ثم هناك الاتصال الافقي ، ويتم بين أولئك العاملين في نفس المستوى التنظيمي • ويهدف هذا الاتصال الى تنسيق العمل وتبادل المعلومات المتعلقة بعمليات التنفيذ •

ويهدف الاتصال الرسمي الى ايجاد نظام رشيد قائم على التخطيط للاجراءات والكيفية التي تسلكها البيانات في المنظمة الادارية بما يتفق وتوزيع السلطات

والاختصاصات الرسمية داخل المنظمة . ويتفق علماء الادارة والتنظيم على أنه رغم التأخير وضياح الوقت الذي يصحب عملية الاتصال هذه ، الا أن مقتضيات العمل السليم تحتم أن تنقل الاوامر والقرارات من قمة التنظيم الى جميع المستويات الادارية فيه ، ويقولون إن تجاهل رئيس احدى الادارات باعطاء الاوامر مباشرة لاحد الذين يعملون تحت رئاسته ، انما هو بمثابة تشجيع للخلاف والنزاع ، كما يعد ابعادا للرئيس الاداري عن دائرة نشاط واقعة ضمن اختصاصه . وقد يتسبب هذا أيضا في اضعاف الروح المعنوية في التنظيم اذ قد يفسر التجاهل على أنه تشكك في قدرة وولاء وسلامة حكم هؤلاء الرؤساء الذين يتم تخطيهم . وتختلف درجة الاتصال الرسمي في التنظيم تبعا لعدة اعتبارات منها حجم التنظيم وتاريخه والتقاليد المتبعة فيه .

ويقول فينر إن من واجب كافة التنظيمات الادارية ذات الحجم الكبير أن تعمل على خلق نظام رسمي للقواعد والاجراءات التي يمكن عن طريقها نقل الاوامر والبيانات للادارات المختلفة داخل هذه التنظيمات ، تفاديا للاختناقات والتعقيدات التي تنشأ بسبب عدم تحديد مسالك الاتصال داخل المنظمات الادارية ، ذلك أن تعثر عملية الابلاغ والاتصال تؤدي الى الحاق أبلغ الاضرار بعملية اتخاذ القرارات الادارية .

ومن بين الوسائل المستخدمة في الاتصال الرسمي : مؤتمرات الاشراف ، والتصريحات التي تصدر خلال الاجتماعات العامة في التنظيم ، والنشرات والمطبوعات التي تصدرها المؤسسة أو الوكالة الحكومية والتقارير السنوية ، وكذلك التقارير الدورية ، والمذكرات التفسيرية للقرارات التي تتخذ داخل التنظيم .

ولابد من الإشارة الى أن سلامة عمليات الاتصال الرسمي وفعاليتها تستلزم أن تكون قنوات الاتصال منظمة وواضحة ومعروفة من جميع العاملين ، وأن يعي الرؤساء الاداريون أهمية دورهم في عملية الاتصال ، وضرورة التقيّد بالقنوات المحددة للاتصال وفقا لتدرج السلم الاداري وعدم تخطي الرؤساء في المستوى الأدنى مباشرة عند الرغبة في الاتصال بالمستويات الأدنى منه ، الا في حالات

الضرورة أو الاستعجال ، والحرص على عدم تعطل أو توقف قنوات الاتصال بسبب تغيب بعض الرؤساء أو شغور المناصب التي يشغلونها ، وأن تتم الاتصالات في الاطار الرسمي والقانوني المقرر لها^(١) .

ب- **الاتصالات غير الرسمية :** ان عملية الاتصال داخل المنظمات الادارية لا تقتصر فقط على هذا النوع الرسمي الذي سبقت الاشارة اليه وانما تتضمن اشكالا أخرى غير رسمية للاتصال والتي قد تكون لها أهمية خاصة في التنظيم . والواقع أن عملية الاتصال غير الرسمي تمليها عدة ضرورات وعوامل أهمها الوجود الطبيعي للصدقات والعلاقات الشخصية والثقة المتبادلة بين بعض أعضاء التنظيم ، وهو الامر الذي يستحيل التخلص منه . فالموظف في احدى المؤسسات العامة قد يلجأ بحكم صداقته الشخصية لموظف في مؤسسة أخرى لمدة بما يحتاج اليه من بيانات يتطلبها عمله . وقد تأخذ هذه الاتصالات غير الرسمية صفة الاتصال الهابط ، كأن يرغب مدير المستشفى ابلاغ نصيحة لاحد الاطباء التابعين له بصفة غير رسمية ، فيوعز بها الى أحد زملائه حتى يتولى نقلها اليه بصفة شخصية . كما يمكن لهذه الاتصالات أن تأخذ طابع الاتصال الصاعد ، كأن يرغب مهندس فني باحدى الشركات تقديم اقتراح الى رئيسه بصفة غير رسمية ، ولكن نظرا لعدم ارتياحه له يطلب من صديق له أن ينقل هذا الاقتراح بصورة شخصية . ويقول فينفر أنه على الرغم من أن الاتصال غير الرسمي قد ينتج عنه الحصول على بيانات ناقصة أو مضللة تضر بسلامة القرارات التي تتخذ داخل المنظمة الادارية ، الا أن هذا النوع من الاتصال لازال وسيظل يلعب دورا هاما في عملية الادارة .

ويذكر فينفر في توضيح أهمية الدور الذي يلعبه الاتصال غير الرسمي أن معظم إن لم يكن كل التصريحات والبيانات الرسمية المتعلقة بالسياسات المتبعة في التنظيم ما هي الا حصيلة مناقشات غير رسمية كثيرة ومبدئية ، كما أن المذكرات الرسمية للقرارات التي تتخذ لا تتم الا بعد مناقشات غير رسمية أيضا .

(١) راجع كتاب « الادارة العامة » للدكتور كمال الغالي- كتاب جامعي ١٩٧٥-١٩٧٦

ومن المزايا التي ينسبها علماء الادارة العامة الى عملية الاتصال غير الرسمي بجانب تسهيلها عملية المد بالبيانات والمعلومات ، هي أنها تمكن عضو التنظيم من تخطي هؤلاء الافراد الذين لا تجمعهم به رابطة ألفة ، أو هؤلاء الذين يتشكك في صلاحية أحكامهم بالنسبة الى الموضوعات التي يحتاج فيها الى مشورة ونصح . كذلك يقال ان الاداريين لهم مشاكلهم أيضا ، وهي التي قد تنشأ عن الخوف أو خيبة توقعاتهم وغيرها ، وقد يكون من المفيد مجابهة هذه المشاكل بطريقة غير رسمية .

ويبدو لنا أن الاتصالات غير الرسمية تجسد الاهتمام البالغ الذي يولييه العاملون للمنظمة التي يعملون بها . ويقع على كاهل الرؤساء الاداريين الافادة من شبكة الاتصالات غير الرسمية شريطة أن لاتضر بفاعلية ونجاعة شبكة الاتصال الرسمية . وذلك لان المنظمات الادارية التي توفر الاتصال بنوعيه الرسمي وغير الرسمي أقدر على سرعة الحركة والسيطرة على المواقف المختلفة والتغلب على التعقيدات الروتينية من سواها .

وأهم وسائل الاتصال غير الرسمي : الاعتماد على المكالمات التليفونية في بعض الاعمال المتعلقة بنشاط التنظيم ، وكذلك الاتصالات الشخصية بغرض الاستشارة أو الحصول على بيانات أو معلومات تستخدم في عملية اتخاذ القرارات .

٤ - معوقات الاتصال وكيفية التغلب عليها :

يتعرض الاتصال لعدد من المشاكل التي تجابهه ، والتي تسبب عدم فاعليته ، ويتسبب ذلك بالتالي في عدم فاعلية القيادة ، ومن ثم فإن على الادارة أن تضع الحلول الناجعة لهذه المشاكل .

ويمكننا أن نعزي المشكلات التي تجابه عملية الاتصال للعوامل الرئيسة التالية :

١ - حجم المنظمة الادارية : الحقيقة أنه اذا كان حجم المنظمة الادارية كبيرا ومتشعبا وممتدا في مناطق اقليمية متعددة كما هو شأن كثير من الوزارات

التي تضم في العاصمة عددا ضخما من العاملين ، وتنتشر فروعها في مختلف أرجاء الدولة ، فإن عملية الاتصال تتشابه وتزداد احتمالات تشوّه الاتصال . في حين إذا كانت المنظمة صغيرة الحجم وعدد العاملين فيها قليلا وامتدادها محدودا ، فإن عملية الاتصال تكون مبسطة وواضحة .

٢ - وتتاثر عملية الاتصال بدقة وسرعة وفقا لطبيعة النشاط الذي تنهض به المنظمة . ففي الإدارات العسكرية وأجهزة الأمن التي تطبق التسلسل الرتبوي بدقة وحزم ، نجد أن عملية الاتصال يتوجب تنفيذها بدقة وسرعة تامة . أما في المنظمات العلمية والفنية فلا ينطوي الاتصال على الأهمية ذاتها ، ولذلك تتراخى الدقة والسرعة .

٣ - وتتاثر عملية الاتصال بالنواحي النفسية والذهنية المتعلقة بالتصور والادراك وتفسير الكلمات . وهذا ينجم عنه تباين في فهم الكلمات وتفسير المعلومات والخلط بين الحقائق والآراء والأشاعات .

٤ - وتنعكس أساليب الاتصال وأدواته وإمكاناته على دقة وسرعة عملية الاتصال . فعدم قدرة الإدارة على تحديد هدفها بوضوح ، وصعوبة التنسيق بين أسلوب التنظيم المتبع ، ونوع الاتصال الذي يجب استخدامه وافتقار الإدارة للوسائل المناسبة للاتصال وإساءة استخدام وسائل الاتصال ، فهذه الأمور تنعكس سلبا على عملية الاتصال .

٥ - وقد أخطأ بعض الرؤساء الإداريين عندما نظروا إلى عملية الاتصال على أنها عملية بسيطة ، وليست معقدة ، ومسألة إجراءات ثابتة لا على أنها عملية ديناميكية متحركة وترتبط بتصميم عمليات الإدارة من تخطيط إلى تنظيم إلى توجيه للتنفيذ إلى المتابعة والمراقبة .

٦ - يفهم بعض الرؤساء الإداريين عملية الاتصال وكأنها عملية في اتجاه واحد من أعلى إلى أسفل بأصدار التعليمات والتوجيهات والأوامر ، في حين أنها بطبيعتها ذات اتجاهين ومستمرة ، عملية أخذ ورد لتحقيق التفاهم المتبادل بين الرئيس والمرؤوسين .

٧ - يتصور بعض الرؤساء الإداريين أن نظام الاتصال هو مجموعة إجراءات ونظم ولوائح وخط سير للعمل الرسمي ، ويقللون من أهمية العنصر الانساني فيها .

ونظرا لان وظيفة الاتصال الرئيسة هي نقل المعلومات وتداولها بين جمهور المنظمة سواء الداخلي أو الخارجي . كما أن انتظام المنظمة وحركتها وقدرتها على النمو ، تتوقف على سرعة انتقال المعلومات ، وانتقالها بالقدر الواضح الكافي المطلوب ، فإن من الواجب معالجة مشاكل الاتصال والتي يمكن أن تتم بالشكل التالي :

١ - تنمية الشعور بالصالح العام لدى العاملين ، وكفالة الامن والاستقرار والثقة لديهم ، والايان بدورهم الايجابي والفعال في تحقيق أهداف المنظمة .

٢ - تحديد نوع وتوقيت المعلومات المطلوب تداولها بين جمهور المنظمة كذلك الاتجاه الذي تسلكه .

٣ - تحديد القنوات اللازمة والمناسبة ، حيث أن كل نوع من المعلومات يتطلب قناة معينة تحقق الهدف من الاتصال بأقل جهد وتكلفة وفي الوقت المطلوب . وأن يراعى عدم تعارض هذه القنوات مع التسلسل الرئاسي .

٤ - يجب أن يمارس الرئيس الإداري الأسلوب الديمقراطي في إدارته، فيبث روح الثقة لدى رؤوسيه ، ويشحذ همهم من أجل تنفيذ أهداف الإدارة على الوجه الأكمل .

ويجب أن يحيط نفسه بالعاملين الكفاء الفيورين على عملهم ، وان يبعد عنه جماعات المتزلفين الذين يحاولون حجب الحقائق عنه بهدف اظهار أن كل الامور على أحسن حال . كما يتوجب على الرئيس الإداري ان يجعل افعاله مطابقة لاقواله فان لم يفعل ذلك فسوف يشك الرؤوسين في اخلاصه .

الفصل الثالث

الرقابة

مقدمة :

تختص وظيفتي التخطيط والتنظيم بتحديد الاهداف ، وتوفير الموارد اللازمة لتنفيذ هذه الاهداف ، ولكن التحديد والتنفيذ لا يكفيان ، وانما يجب على الاداري أن يتأكد أن الاهداف قد أمكن بلوغها . وهذه هي وظيفة الرقابة . فالوظيفة الادارية للرقابة هي قياس أداء الرؤوسين وتصحيحه من أجل التأكد من أن أهداف المشروع والخطط المرسومة لبلوغها قد تحققت . فهي اذن الوظيفة التي يستطيع بها كل مدير أن يتأكد أن ما تم فعله هو الذي كان يقصد اتمامه . وكما أقر فايول في جلاء منذ عقود مضت^(١) « تقوم الرقابة في المشروع على التحقق مما اذا كان كل شيء يسير وفقا للخطة الموضوعة وللتعليمات الصادرة والقواعد المنشأة . وأما موضوعها فهو بيان الضعف والاختفاء من أجل تقويمها ومنع تكرارها . وهي تنفذ في كل شيء : الاشياء والناس والتصرفات » .

أو كما قال جويتز « إن التخطيط الاداري يسعى الى البرامج المتوافقة والمتكاملة والواضحة » في حين أن « الرقابة الادارية تسعى الى ارغام الحوادث ان تتوافق مع الخطط »^(٢) .

-
- (1) — Look - Fayol H. - General and Industrial Management
(New York. Pitman Publishing Corporation. 1949) P. 107.
- (2) — Billy E. Goetz - Management Planning and Control
New York - 1949 - Page 229.

ومن هنا ترتبط وظيفة الرقابة بوظيفة التخطيط . وحتى يمكن اكتشاف الانحرافات وتحديد المسؤول عن الانحراف لابد من تحديد واضح للمسؤولية أو الواجبات ، وبذلك ترتبط وظيفة الرقابة بوظيفة التنظيم .

وللرقابة صلة أيضا بعملية إصدار الاوامر وبعملية التنسيق ، إذ يستطيع المدير عن طريقها التعرف على مدى تنفيذ قراراته ومدى فاعليتها ومدى قبولها من جانب أعضاء التنظيم ، وهي التي تمكن المدير في النهاية من معرفة أوجه القصور في التنسيق داخل المنظمة فيعمل على تلافيها أو تذليلها . وقد عبر الاستاذ ديموك^(١) عن أهمية الرقابة قائلا . . « أنه عن طريق الرقابة يتحقق المدير من أن الاهداف تسير نحو التحقيق ، وأن التنظيم صالح ، وأن الافراد تتوافر لديهم المهارة ، والنتائج المالية مرضية ، والقيادة فعالة ، والتنسيق يعمل على منع الازدواج » .

١ - تعريف واهداف الرقابة :

الحقيقة أن العملية الادارية لا تقتصر على التخطيط والتنظيم والتنسيق ، بل تمتد لتشمل رقابة مدى نجاح الادارة الفعلي في إنجاز أعمالها ، حتى لا تفشل دون أن تدري في القيام بمهمتها ، أو تتدنى وظيفتها الحقيقية الى مجرد عمل نظري لا يجد له صدى في الواقع ، أو شعارات يكثر ترويجها خاصة من جانب ذوي المصلحة في إخفاء الاخطاء وتزييف الحقائق ، فيستتبع ذلك أن تستبدل بالنتائج الايجابية أضرارا محققة أهمها فقدان الثقة واللامبالاة من جانب الجمهور وخفض الروح المعنوية وعدم الشعور بالمسؤولية من جانب عمال الادارة .

ويعرف الدكتور حسن توفيق الرقابة بأنها « النشاط الذي تقوم به الادارة لمتابعة تنفيذ السياسات الموضوعة وتقييمها ، والعمل على إصلاح ما قد يعثرها من ضعف حتى يمكن تحقيق الاهداف المنشودة » .

ويعرفها الدكتور فؤاد العطار بأنها « وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للاهداف بكفاية وفي الوقت المحدد لها ، ثم يستطرد

(١) راجع كتاب « الادارة العامة » للمؤلف مارشال ديموك وترجمة الاستاذ علي البرلسي ص ٤٩٨ .

قائلًا « أنها تعني المتابعة المحاولة إنجاز الاعمال بدقة وبسرعة والعمل على تقييمها مع إصلاح ما قد تنطوي عليه من انحرافات أو أخطاء » .

وبعد أن توسعت مهام الدولة الحديثة ، فشلت الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، فانه لم يعد بالامكان قصر الرقابة على قانونية النشاط الاداري فقط (رقابة المشروعية) ، بل امتد ليشمل الكشف عن الانحرافات والاطفاء وتحديد المسؤول عن ارتكابها ، واقتراح الحلول الكفيلة بمعالجة هذه الاخطاء . ونظام الرقابة الفعال والمرن يمكنه الكشف عن الانحرافات قبل أن تحدث فعلا، وإبلاغ الرئيس الاداري بها كي يتخذ الاجراءات الكفيلة بمنع وقوعها .

ونتيجة ما تقدم يمكننا تعريف الرقابة بأنها « عملية التحقق من مدى إنجاز الاهداف المبتغاة والكشف عن معوقات تحقيقها والعمل على تذليلها في اقصر وقت ممكن » . ومن خلال هذا التعريف يمكننا القول بأن أهداف الرقابة تتجلى في النواحي التالية :

- خدمة الادارة ومساعدتها في ضمان أن الاداء يتم وفقا للخطط الموضوعة .
- التحقق من مدى إنجاز الاهداف المرسومة بالوقت المناسب والكلفة المقدرة والجودة الملائمة .
- التنبؤ بالاطفاء والانحرافات قبل وقوعها .
- الكشف عن المعوقات التي قد تقف إزاء تحقيق الاهداف وتذليلها .
- اقتراح الحلول الملائمة لمعالجة الاخطاء والثغرات .
- تحديد المسؤول عن الاخطاء والانحرافات .

٢ - الشروط الموضوعية للرقابة الفعالة :

الحقيقة أن الرقابة الفعالة باعتبارها إحدى الوظائف الاستراتيجية الحساسة داخل الكيان الاداري ، فهي لا تستطيع تحقيق الغايات المرجوة منها إلا بتوافر الاعتبارات التالية :

أ - ينبغي لنظم الرقابة أن تعكس طبيعة النشاط وحاجاته :

يجب على نظام الرقابة الملائم أن يكون مناسباً لطبيعة العمل واحتياجات الإدارة ، فلا شك أن النظام الذي يتناسب مع منظمة كبيرة لا يصلح لمنظمة صغيرة . كذلك تختلف أدوات الرقابة الأساسية لإدارة الشؤون الإدارية والذاتية للعاملين عن تلك التي تكون للإدارة المالية .

ب - وجوب المرونة في نظم الرقابة :

ينبغي أن يكون النظام الفعال للرقابة مرناً ، قد تظل الرقابة أداة نافعة في مواجهة الخطط المتغيرة ، أو في الظروف غير المتوقعة ، أو في حالات الفشل التام . وكما لاحظ جويتز^(١) : « فإن برنامجاً معقداً لخطط إدارية قد يفشل في بعض نواحيه . وعليه ينبغي لنظام الرقابة أن ينبىء بمثل هذا الفشل ، كما ينبغي أن يكون لديه عناصر كافية من المرونة بحيث تحافظ الرقابة الإدارية على العمليات بالرغم من هذا الفشل » .

وتتطلب الرقابة فهماً مرناً وشاملاً للاعتبارات السلوكية والسيكولوجية التي تؤثر في العلاقات بين العاملين وطرق أدائهم . فالرقابة المتشددة أو التي تتطرف في التهديد بقوة السلطة والجزاءات الرسمية تخلق جواً من النفور وأزمة الثقة بين القيادات والمؤوسين ، مما يدفع بالمؤوسين إلى التنصل من مسؤولية أداء الأعمال خشية التورط في الأخطاء ، ويؤدي ذلك بدوره إلى السلبية وقتل الحوافز والقدرة على الابتكار والمبادرة . أما مرونة السياسات الرقابية فإنها تحقق نتائج أكثر إيجابية وأكثر فائدة لعمل التنظيم .

ج - يجب أن يكون نظام الرقابة اقتصادياً :

يقع على كاهل الإدارة أن تضع نظاماً للرقابة قليل التكاليف قدر الامكان ،

(١) المرجع سابق الذكر .

وبالرغم من بساطة هذه القاعدة فان وضعها موضع التنفيذ غالبا ما يكون أمرا في غاية التعقيد . ذلك أن المدير قد لا يجد من السهولة التعرف على القيمة الفعلية لأي نظام معين من نظم الرقابة . كذلك فانه قد لا يكون على علم بما يتكلفه حقيقة . ويعتبر الوفرة في تنفيذ نظام من نظم الرقابة مسألة نسبية نظرا لأن المزايا تختلف بالنسبة لأهمية المشكلة ، وحجم المنظمة . والمصروف الذي قد ينتج في حالة عدم وجود الرقابة ، ومدى ما يمكن أن يساهم فيه نظام الرقابة .

د - يجب أن تكون نظم الرقابة مفهومة وواضحة :

إن البساطة والملاءمة في نظم الرقابة شرط لأي نظام ناجح للرقابة . ذلك أن وضوح هذا النظام يساهم في فهمه من قبل الرؤساء والمرؤوسين هذا فضلا عن وجوب إتاحة فرصة المناقشة والاستيضاح لكل من يعنيه أمر الرقابة .

هـ - يجب أن يكون نظام الرقابة موضوعيا لا شخصيا :

الأصل أن الرقابة تهدف إلى معرفة مدى تحقيق الأهداف المرسومة والكشف عن الأخطاء المتوقعة أو الواقعة ، وليس غايتها إرضاء رغبات أو دوافع شخصية . فهي ليست غاية في ذاتها ولكنها وسيلة لتحقيق غاية .

و - وجوب عدم تعدد أوجه الرقابة بدون مبرر :

يجب أن يكون نظام الرقابة دقيقا وموجزا ، ذلك أن الرقابة التفصيلية والمتعددة الأشكال تعمل على إرهاق المرؤوسين وتعطيل إنجاز الأهداف وانتشار السلبية لدى المديرين ، هذا فضلا عن أنها تكون مكلفة للغاية .

٣ - أنواع الرقابة :

الحقيقة أن الدولة الحديثة في جميع البلاد المتطورة أصبحت تستخدم الأول، وهذا ينطبق بشكل أوضح على الدول السائرة في طريق التطور

«Les Pays en voie de développement» لان القطاع الخاص «Private Sector» لم يعد يهتم إلا بفعاليات محدودة ، كما أن الدولة في جميع البلاد قد أخذت على عاتقها القيام بمشروعات تتجاوز بكثير من حيث ضخامتها وحاجاتها أعظم المشروعات المدارة من قبل الافراد ، وهذا قائم حتى في الولايات المتحدة الامريكية نفسها • والادارة التي وجدت أعباءها قد ازدادت بشكل يفوق كل تصور في وقتنا الحاضر ، يتوجب عليها أن تحترم في تصرفاتها وأعمالها تحقيق الاهداف المرسومة في إطار القوانين والانتظمة النافذة • وهذا ما يستتبع بالضرورة رقابة أعمال الادارة وإمكانية الكشف عن الانحرافات والاختفاء بهدف تصحيحها ، وتحديد المسؤول عن ارتكابها •

وتختلف أنواع الرقابة وأساليبها وفقا للنظام السياسي السائد في كل بلد ، لان هذا النظام يطبع بطابعه ويخضع لفلسفته مختلف أوجه نشاط الدولة ، ولهذا فان الاساليب المتبعة في الرقابة وفقا لنظام الديمقراطية البرلمانية تختلف في جوهرها وأهدافها عن الاساليب المتبعة في الاتحاد السوفياتي ودول الديمقراطيات الشعبية • ويمكننا إجمال أشكال الرقابة على أعمال الادارة في النواحي التالية : الرقابة السياسية ، والرقابة القضائية ، والرقابة الادارية •

اولا - الرقابة السياسية : «Le contrôle politique»

إذا كان مفهوم الديمقراطية المباشرة «La démocratie directe» يجعل من الشعب السياسي الهيئة الحاكمة التي تمارس شؤون السلطة من تشريعية وتنفيذية وقضائية • فلا يكون هناك « برلمان أو وزارة أو قضاة ، وتظهر الطبقة المحكومة بمظهر الهيئة الحاكمة دون أدنى إجابة أو تمثيل ^(١) » •

ولكن تطبيق الديمقراطية المباشرة يبدو مستحيلا نظرا لزيادة عدد السكان

(١) انظر - النظم السياسية والقانون الدستوري - للدكتور محسن خليل استاذ القانون العام بكلية الحقوق ، جامعة الاسكندرية ١٩٧١ •

زيادة هائلة^(١) في الدول المختلفة ، ولأن الطابع الفني والعلمي الذي تتميز به شؤون السلطة في وقتنا الحالي يعمل كذلك على استحالة الاخذ بهذا النظام المباشر . ونتيجة لهذه العوامل فقد لجأت دول كثيرة الى اعتماد مفهوم الديمقراطية النيابية (التمثيلية) «La démocratie représentative» التي تقوم على إسناد مباشرة شؤون السلطة لنواب عن الشعب ، واستقلال هؤلاء بمباشرة شؤون السلطة المقررة لهم عن الشعب .

ينجم مما تقدم أن نواب الشعب في الديمقراطية النيابية لا يقتصر عملهم على وضع التشريعات الضرورية للمجتمع ، بل يمتد ليشمل رقابة أعمال الادارة التنفيذية في الدولة . وتختلف هذه الرقابة قوة وضعفا وفقا للنظام السياسي القائم في البلاد ، فهي واضحة وقوية في النظام البرلماني على عكس الوضع في النظام الرئاسي . وعلة وضوح الرقابة وقوتها في النظام البرلماني ترجع الى أن هذا النظام يقوم على أساس مسؤولية الوزراء مسؤولية تضامنية ومسؤولية كل وزير مسؤولية فردية في نطاق وزارته التي يشرف عليها ، ويقابل هذه الرقابة الممارسة من المجلس ، رقابة مماثلة من جانب الهيئة التنفيذية للمجلس النيابي ، وما قد يرتبه ذلك من استعمالها حق حل هذا المجلس .

وتمارس الهيئة التشريعية سلطاتها في رقابة أعمال الادارة بطرق متعددة يبينها دستور الدولة ويوضح حدودها^(٢) ، وهذه الطرق تتجلى بأشكال متعددة أهمها :

١ - السؤال : وهو أسلوب يوجه بمقتضاه أعضاء الهيئة التشريعية أسئلة إلى الوزراء للاستفسار عن التدابير المتخذة بشأن موضوعي معين ، وتلقي الجواب عنه خلال مدة معينة .

(١) عدد سكان الصين الشعبية يقارب ١.٠٠٠ مليون نسمة .

(٢) انظر كتاب « النظم السياسية » للدكتور محمد كامل ليلة - طبعة ١٩٦٣ ص ٨٦٠ وما بعدها .

٢ - الاستجواب : وهو أقوى من السؤال وأخطر منه في نتائجه لانه قد ينتهي الامر في حالة عدم الاقتناع بالنتيجة الى التصويت على الثقة في حدود إجراءات معينة .

٣ - تشكيل لجان التحقيق (١) من بين أعضائه لاجراء تحقيقات بقصد الوصول الى معرفة أمور معينة والكشف عن الخلل الموجود في إحدى مصالح الادارة العامة .

٤ - بحث العرائض التي تقدم إلى الهيئة التشريعية من قبل الافراد والهيئات المختلفة التي تنص الدساتير عادة على حقها في تقديم الشكاوى الى البرلمان الذي يملك بعد إجراء التحقيق فيها أن يناقش الوزراء المختصين ، وأن يطلب منهم إيضاحات في شأنها . ولكن يجب التنبيه إلى أن هذه الرقابة لا تتعدى الجانب السياسي وحده ، بمعنى أنها لا تعطي الحق للهيئة التشريعية وفقاً لمبدأ فصل السلطات ، بأن تتدخل مباشرة في أعمال الادارة ، فهي لا تملك إصدار الاوامر الملزمة في شأن القيام بعمل أو الامتناع عن عمل من اختصاصاتها . كما أنها لا تستطيع أن تلغي قراراتها أو أن تعدل فيها .

(١) لقد أيد دستورنا الدائم الصادر عام ١٩٧٣ هذا النوع من الرقابة فنص في المادة /٧٠/ على أن « لاعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين وتوجيه الاسئلة والاستجابات للوزارة او أحد الوزراء وفقاً لاحكام النظام الداخلي للمجلس » كما نص في المادة /٧٢/ على أنه « لا يجوز حجب الثقة الا بعد استجواب موجه الى الوزارة او أحد الوزراء ، ويكون طلب حجب الثقة بناء على اقتراح يقدم من خمس أعضاء مجلس الشعب على الاقل ويتم حجب الثقة عن الوزارة او أحد الوزراء بأغلبية أعضاء المجلس . وفي حال حجب الثقة عن الوزارة يجب أن يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالة الوزارة الى رئيس الجمهورية كما يجب على الوزير الذي حجبت الثقة عنه تقديم استقالته » ونص في المادة /٧٣/ على أن « للمجلس أن يؤلف لجاناً مؤقتة من بين أعضائه لجمع المعلومات وتقصي الحقائق في المواضيع التي تتعلق بممارسة اختصاصاته ».

● وقد أوجدت بعض الدول نظام المفوض البرلماني «L'Ombudsman»

الذي تكون مهمته مراقبة مختلف نشاطات وفاعليات الادارة العامة . وهذا النوع من الرقابة آخذ في الانتشار تدريجيا ، فهذا النظام ولد أصلا في السويد ، وأصبح أسلوبا مقبولا في كثير من دول شمال أوروبا وبعض دول الكومنولث البريطاني . وهو يقضي بتعيين مفوض برلماني من قبل الهيئة التشريعية ، يتمتع بالاستقلال التام خلال فترة وكالته ولا يكون مسؤولا إلا أمام السلطة التي عينته . وهذا المفوض يتولى الرقابة على الاجهزة الحكومية في مختلف مستوياتها ، إما بناء على طلب أحد أعضاء الهيئة التشريعية أو بناء على الشكاوى أو التظلمات التي يقدمها المواطنون ضد الادارة . ويقدم المفوض البرلماني تقريره إلى الهيئة التشريعية مبينا فيه الامور التي باشر التحقيق فيها والتدابير التي اتخذتها السلطات المختصة بشأنها^(١) .

● وتتبع الدول الاشتراكية اساليب وطرق مماثلة لتلك المتبعة في الدول الغربية ، حيث تخضع كل هيئة تنفيذية (مكاتب تنفيذية) لرقابة الهيئة التقريرية (المجالس التمثيلية) التي تنبثق عنها وكذلك لرقابة الهيئة التنفيذية التي تعلوها . كما أن المجلس التشريعي (مجلس الشعب على مستوى الدولة) يملك حق الرقابة على كافة المجالس التمثيلية للوحدات المحلية . ولا يقتصر حق المجالس التمثيلية على إقصاء الهيئة التنفيذية عنها فحسب بل إن لها الحق في إبعاد أي عضو في المجلس ذي العلاقة أيضا ، إذا تبين للمجلس أن هذا العضو قد خرج على المبادئ التي انتخب على أساسها أو قصر في خدمة المواطنين ، أو في القيام بالواجبات الملقاة على عاتقه . وهذا ما أخذ به تشريع الادارة المحلية في قطرنا العربي السوري عندما نص في مادته ٦١/ على ما يلي « تهدف الرقابة الرسمية الى التأكد من حسن قيام هذه الجهات بنشاطها ومهامها طبقا للقوانين والانظمة النافذة وللسياسة

(١) هذا النظام يجد له تطبيقا في كندا ولكن يطلق على هذا الشخص اسم « حامي

المواطنين » «Protecteur des Citoyen»

راجع مؤلفنا في « الوظيفة العامة ونماذجها الرئيسية في العالم » ص ١٦٠ .

العامّة للدولة وللقرارات الصادرة عن المجالس المحليّة ومكاتبها التنفيذيّة والمراجع الأعلى» .

وقد حدد في مادته الثانية والسّتين أوجه الرقابة على النحو التالي :

- أ - الرقابة من المجالس المحليّة الأعلى على المجالس المحليّة الأدنى .
- ب - الرقابة من المجالس المحليّة على المكاتب التنفيذيّة واللجان المنبثقة عنها .
- ج - الرقابة من مجلس الوزراء على المكاتب التنفيذيّة وعلى الأجهزة الحكوميّة في مختلف المستويات .
- د - الرقابة من المكاتب التنفيذيّة على الأجهزة التابعة لها .
- هـ - الرقابة من المكاتب التنفيذيّة الأعلى على المكاتب التنفيذيّة الأدنى .
- و - الرقابة من أجهزة السلطات المركزيّة على الأجهزة المحليّة .
- ز - الرقابة من الأجهزة المحليّة الأعلى على الأجهزة في المستويات الأدنى .

● **رقابة الجماهير الشعبيّة :** ويجب التنويه هنا إلى أن الشعب يستطيع أن يمارس نوعاً من الرقابة على أعمال الإدارة وتصرفاتها . وتتجلى هذه الرقابة في أشكال متعدّدة :

١ - **رقابة فردية :** وذلك عن طريق إعطاء الحق للمواطن التظلم من القرارات الإداريّة التي تهدد مصالحه الشخصيّة ، ويتبع في ذلك الطرق القانونيّة المرسومة من قضاء عادي أو إداري أو هيئة إداريّة . وقد يبدو للوهلة الأولى أن هذا الأسلوب مرتبط بالحقوق الذاتيّة للأفراد ، إلا أنه ينطوي بالنتيجة على وظيفة اجتماعيّة بما يتيح من كشف ومراقبة المخالفات الإداريّة . وهذا الأسلوب مطبق في الدول الاشتراكيّة على نطاق واسع ، وقد أعطى قانون الإدارة المحليّة لعام ١٩٧١ في قطرنا العربيّ السوري لكل مواطن الحق في رقابة ونقد المكاتب التنفيذيّة أو أجهزة السلطة ، عن طريق تقديم شكوى أو تظلم ، وإلزام هذه الجهات بدراستها

والتحقيق فيها بصورة عادلة وعاجلة والرد عليها ، شريطة أن لا يبت في الشكوى أو التظلم من قبل نفس الجهة المشكو منها .

ب - رقابة جماعية : ويتم ذلك عن طريق الهيئات والنقابات والاتحادات والجمعيات والصحافة ووسائل الاعلام كافة . وتلعب الرقابة الشعبية في الدول الاشتراكية دورا حاسما استنادا إلى نصوص دستورية أو قانونية . فالاتحاد السوفياتي ودول الديمقراطيات الشعبية لا تجعل لعضوية المجالس على اختلاف أنواعها صفة التمثيل الالزامي للشعب خلال مدة معينة من الزمن ، وكما هو الحال في الديمقراطيات البرلمانية ، بل تجعل الشعب حارسا على مصالحه في كل ظرف ، قادرا على وضع حد لتمثيله من قبل شخص لم يعد يتمتع بالثقة الكافية التي تخوله هذا التمثيل .

وهذا ما أيده المادة /٧٧/ لقانون الادارة المحلية في قطرنا العربي السوري عندما نصت على أنه « إذا رأى الناخبون أن ممثلهم في المجلس قد انحرف عن السياسة العامة للثورة ، أو عمل على تحقيق مكسب شخصي متناسيا بذلك مصالح الجماهير ، أو تقاعس عن القيام بواجباته نحوها ، فلهم حق استجوابه في الندوات العامة التي تعقدها المجالس المحلية أو تقديم تقرير بحقه إلى المجلس المختص . وعلى هذا المجلس أن يحقق في هذه الاتهامات ، فإذا ثبتت إدانته قرر المجلس إلغاء عضويته^(١) » . كما تلتزم المجالس المحلية ، على مختلف مستوياتها ، بتنظيم ندوات للمواطنين ليعرضوا خلالها شكاواهم وتظلماتهم ، وليناقشوا المجلس حول ما قام به من أعمال ، كما يعرض المجلس عليهم المنجزات التي حققتها ، ويحق لقيادات المنظمات الشعبية مراقبة ونقد أعضاء المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية ، وأجهزة السلطة ، وذلك عن طريق مذكرات الى المجلس والمكتب التنفيذي تتضمن آراءها وملاحظاتهما ، كما يحق للصحافة نقد المجالس المحلية أو المكاتب التنفيذية أو أجهزة السلطة ، وعند ذلك يتوجب التحقيق في الامور المنتقدة^(٢) .

(١) راجع قانون الادارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٥/ تاريخ ١٩٧١/٥/١١ والمعدلة بالقانون رقم /٢٨/ تاريخ ١٩٧١/٨/١٢ .
(٢) راجع المادة /٧٦/ من قانون الادارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٥/ لعام ١٩٧١ .

● وتأخذ الرقابة الجماهيرية في الاتحاد السوفياتي صورا متعددة ، ومن ذلك على سبيل المثال : تشكيل اللجان الدائمة من بين العناصر المتعلمة وكذلك من المنظمات الاجتماعية ، وتعمل هذه اللجان كهيئات استشارية للوزارات والسوفييتات على المستويات الدنيا . كما أنها تعمل على التأكد من أن قرارات السوفييتات المحلية تنفذ كما هو مرسوم لها ، وتقوم بأعداد مقترحاتها حول أساليب تحسين العمل ، وأيضا تمارس رقابتها على عمل المشروعات والمؤسسات والمنظمات ... الخ .

كما قد تأخذ هذه الرقابة الجماهيرية شكل « جماعات المتطوعين » ويقوم هؤلاء المتطوعون بتنظيم الطبقات العاملة ، أو مساعدة الهيئات الحكومية السوفياتية في مناحي نشاطها المختلفة ، وقد بلغ عدد هؤلاء المتطوعين في أحد أحياء موسكو في نهاية الحرب العالمية الثانية حوالي ثلاثة عشر ألفا من بين سكانه البالغين ثمانين ألفا . وهؤلاء المتطوعون يوجدون بأعداد كبيرة في كل مكان ، في المصانع والمزارع والسوفييتات المحلية والمكاتب الحكومية والمنظمات العامة .

ومن بين وسائل الرقابة الجماهيرية أيضا النقد الذاتي والنقد من أسفل . وقد اتبع هذه الأسلوب أول ما اتبع كوسيلة لتحسين عمل الحزب الشيوعي من خلال كشف الأخطاء وانتقادها ، ثم انتقل هذا الأسلوب الى الجهاز الإداري للدولة . وهو يتطلب من موظفي الحكومة وأعضاء الحزب والمواطنين الكشف عن العيوب الإدارية إما في الاجتماعات العامة أو إبلاغ الصحافة بها . ويفيد هذا الأسلوب الرقابي ليس فقط للاحاطة الحكومة بكل ما يجري في داخل الجهاز الإداري ، وإنما أيضا للتخلص من الموظفين الذين يقصرون في أدائهم لمسؤوليات أعمالهم .

وهناك عدد من المنظمات المهنية والاجتماعية التي تقوم بمسؤولياتها في عملية الرقابة جنبا الى جنب مع الاجهزة الرقابية الاخرى ، ومن أهم هذه المنظمات الكومسمول أو منظمة الشبيبة الشيوعية التي تراقب عمل الاجهزة الادارية من خلال التفتيش المستمر على هذه الاجهزة وذلك حماية لثروة المجتمع الاشتراكي من الضياع أو التبديد والاهمال .

وهناك أيضا الاتحادات النقابية التي تعمل كأجهزة معاونة للحزب والدولة ، وينحصر الجانب الأكبر من مسؤولياتها في زيادة معدلات الانتاج بما يتمشى والخطط الاقتصادية للدولة ، فهم مطالبون بتحسين وسائل العمل والانتاج وعدم إنتاج سلع لا تتفق والمعايير النوعية التي تضعها الدولة ، كما أن على هذه الاتحادات العمل على اكتشاف وتصحيح الاخطاء التنظيمية والادارية في عملية الانتاج ، وأن ترفع تقاريرها بذلك إلى سلطات الحزب والدولة . أما الاداة الرقابية الاخرى ذات الاهمية الخاصة في هذا الصدد ، فهي الصحافة التي تعتبرها الدولة بمثابة الوسيلة الفعالة والخطيرة في اكتشاف العيوب والاختفاء ولا سيما في دائرة تنفيذ القوانين والقرارات بواسطة الاجهزة الادارية المختلفة ، المركزية منها والمحلية . وكل الصحف التي تصدر في الاتحاد السوفياتي ابتداء من برافدا وإزفستيا إلى الصحف المحلية مسؤولة أمام الحزب الشيوعي . ويفترض فيها أنها تساهم في الترويج لسياسات إدارية أو اقتصادية معينة تحرض الدولة على تنفيذها ، كما أنها تعمل على كشف العيوب البيروقراطية^(١) .

ويجب الإشارة إلى أن رقابة الحزب الحاكم في الدول الاشتراكية تلعب دورا حاسما لانه يملك وسائل الرقابة كلها ، كما يملك السلطات الفعالة التي تجعله المرجع الحقيقي من أجل اتخاذ الاجراءات الكفيلة بالاصلاح الاداري .

ومن بين الوسائل الهامة التي يستخدمها الحزب الشيوعي في مزاولة مسؤولياته الرقابية وضع بعض القادة الشيوعيين الموثوق بهم في المراكز الادارية المرموقة . ومن خلال تطعيم الاجهزة الادارية في الدولة بعناصر من الحزب ، أمكن للحزب الشيوعي السوفييتي أن ينشئ شبكة رقابة واسعة النطاق داخل هذه الاجهزة ، وتقوم هذه العناصر برفع تقارير عن الاخطاء والانحرافات الادارية للسلطات التي يعينها الامر سواء في الحزب أو في الحكومة .

ثانيا - الرقابة القضائية : «Le contrôle politique»

الحقيقة أن الرقابة القضائية على أعمال الادارة تبقى من أهم صور الرقابة في

(١) راجع مؤلف سابق الذكر للدكتور اسماعيل صبري مقلد .

الدولة ذلك أن القضاء هو الجهة المؤهلة لحماية مبدأ الشرعية ، ولا سيما إذا توافرت له الضمانات الضرورية التي تكفل له الاستقلال في أداء وظيفته^(١) . كما أن المواطنين يشعرون بالثقة في أحكام السلطة القضائية ، لما يتوافر لرجال القضاء من الدراية والمعرفة الحقوقية ، والنزاهة والاستقلال في رقابتهم لأعمال الإدارة . « فالقضاة نخبة من رجال الأمة ، أشربت نفوسهم احترام القانون ، وانغرس في قلوبهم حب العدل ، وهم بطبيعة وظيفتهم يؤمنون بمبدأ المشروعية^(٢) » ولكن يجدر التنويه إلى أن الهيئة التي تقوم بالرقابة القضائية لأعمال الإدارة وتصرفاتها ، بقصد منع هذه الأخيرة من خرق مبدأ الشرعية القانونية والتعدي على حقوق المواطنين وحياتهم ، يجب أن تكون لها صفة القضاء ولا يتحقق ذلك إلا بتوافر الأمور التالية :

- أ - أن تكون الهيئة المكلفة بالرقابة على أعمال الإدارة قد اكتسبت هذا الاختصاص بناء على نصوص دستورية أو قانونية^(٣) .
- ب - أن تتبع الهيئة المكلفة بالرقابة عند نظرها للمنازعات المعروضة عليها القواعد والاجراءات المنصوص عليها في القوانين بقصد ضمان الجدية في دراسة الدعاوى ، وكفالة حرية الخصوم في الدفاع عن أنفسهم وحقوقهم .
- ج - أن تكون للأحكام التي تصدرها الهيئة المكلفة بالرقابة حجية الشيء المقضي فيه أو بتعبير آخر قوة الشيء المحكوم به — « Force de la chose jugée »

(١) تنص المادة (١٣١) من دستورنا الدائم على أن « السلطة القضائية مستقلة ويضمن رئيس الجمهورية هذا الاستقلال يعاونه في ذلك مجلس القضاء الأعلى » . وتعلن المادة (١٣٣) في فقرتها الأولى أن « القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون » وتنص في فقرتها الثانية أن « شرف القضاة وضميرهم وتجردهم ضمان لحقوق الناس وحياتهم » .

(٢) راجع مقالة العميد الدكتور عبد الرزاق السنهوري — مجلة مجلس الدولة — السنة الثالثة .

(٣) تنص المادة ١٣٨ من دستورنا الدائم على أن « يمارس مجلس الدولة القضاء الإداري ويعين القانون شروط تعيين قضاته وترفيعهم وتأديبهم وعزلهم » .

— ويلاحظ أن حجية الاحكام لا تقرر إلا بالنسبة للاحكام التي تصبح غير قابلة للطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن المقررة في القانون . ويمارس القضاء العادي في النظام الانكلوسكسوني والقضاء الاداري في النظام اللاتيني رقابته لاعمال الادارة بناء على دعوى ترفع إليه بهدف الغاء التصرفات المخالفة لمبدأ الشرعية والتعويض عما تسببه من أضرار للمواطنين . وتهدف هذه الرقابة الى تحقيق ما يلي :

١ - اجبار الادارة على احترام مبدأ سيادة القانون والخضوع لاحكامه ، ويتحقق ذلك عن طريق إلغاء قراراتها الادارية التي يشوبها عيب من عيوب عدم المشروعية (عيب الاختصاص ، عيب الشكل ، مخالفة القانون ، والانحراف في استعمال السلطة) . فدعوى الالغاء في حقيقتها ليست موجهة إلى الادارة بقدر ما هي موجهة إلى القرار المعيب . وهذا ما يعنيه الفقهاء بقولهم « إن دعوى الالغاء ليست دعوى بين خصوم ، ولكنها دعوى ضد قرار » .

٢ - حماية حقوق الافراد وحررياتهم عن طريق إلغاء القرارات الادارية أو التعويض عنها ، أو الاثنين معا ، وذلك إذا ترتب على هذه القرارات مساس بحقوق الأفراد أو حرياتهم . فدعوى التعويض (القضاء الكامل) تقدم من شخص ينسب إلى الادارة تصرفاً يمس مركزاً قانونياً خاصاً به ، أي أن هنالك اعتداء من جانب الادارة على حق خاص به . فالدعوى هنا موجهة ضد الادارة وهذا ما يعنيه الفقهاء بقولهم « إن دعوى القضاء الكامل هي دعوى بين خصوم ^(١) » .

والحقيقة أن فاعلية القضاء الاداري في المحافظة على احترام مبدأ الشرعية تعتمد بشكل أساسي على مدى احترام وانصياع الحكام والمحكومين لمبدأ سيادة القانون ، وعلى وضع الضوابط الدقيقة والكفيلة بتنفيذ الادارة العامة للاحكام القضائية .

ثالثاً - الرقابة الادارية « Le Contrôle Administratif »

قد تمارس الرقابة الادارية من قبل هيئات إدارية خارجة عن الادارة ، كما

(١) انظر كتاب « الرقابة القضائية على أعمال الادارة » القضاء الاداري - طبعة ثانية معدلة ومنقحة - للدكتور عبد الله طلبة عميد كلية الحقوق بجامعة دمشق سابقاً - ١٩٨٠ .

هو الحال بالنسبة للهيئة المركزية للرقابة والتفتيش في قطرنا والنيابة الادارية في جمهورية مصر العربية • ولكن الذي يهمننا في هذا الميدان هو الرقابة التي تمارسها الادارة نفسها على ما تجريه من أعمال وتصرفات • وتأخذ هذه الرقابة من الناحية العملية صورا ثلاث :

● الرقابة الذاتية :

وتتجلى بأن يقوم المتضرر من فعل الادارة أو تصرفها بتقديم تظلم استرحامي «Recours gracieux» الى الجهة التي صدر منها هذا التصرف طالبا منها تصحيح خطئها سواء أكان ذلك عن طريق العدول عن التصرف وتعديله أم استبداله بغيره •

● الرقابة الرئاسية :

انطلاقا من مفهوم التسلسل أو التدرج الاداري «La hiérarchie administrative» فان الموظفين ينتظمون في رابطة ذات مدارج تصاعدية تنتهي الى القائد الاداري الاعلى ، وينشأ عن ذلك أن يخضع عمل الرؤوس لرقابة الرئيس المباشر • وتتجلى الرقابة الرئاسية التي يمارسها الرئيس الاداري على أعمال مرؤوسيه وتصرفاتهم في شكلين : الرقابة التي تسبق إجراء التصرف وتتضمن حق الرئيس في إصدار التوجيهات والارشادات الى مرؤوسيه ، والرقابة اللاحقة على اجراء التصرفات ، وتهدف إلى التأكد من مطابقة هذه التصرفات لمبدأ الشرعية وملاءمتها للظروف والالوضاع المقررة لذلك • ويستطيع الرئيس الاداري ممارسة هذا النوع من الرقابة تلقائيا على أعمال مرؤوسيه ، كما يمكنه أن يقوم بذلك بناء على تظلم مقدم من الافراد «Recours hiérarchique» • وفي كلتا الحالتين يستطيع سحب أو إلغاء أو تعديل القرار الذي أصدره الرؤوس ، كما يمكن أن يحل الرئيس محل الرؤوس ، ويقوم بنفسه بالعمل مباشرة حتى يتفادى ما به من أخطاء • ولكن إذا نجم عن القرار حق للغير فلا يجوز للرئيس إلغاؤه أو تعديله إلا في حدود المواعيد المقررة قانونا •

والواقع أن مباشرة الادارة لهذا النوع من الرقابة (سواء أكان ذلك من تلقاء نفسها أم بناء على تظلم) إنما ترمي الى تحقيق مصلحة الادارة نفسها ، لان حرص الادارة على سلامة تصرفاتها وانتظام سير المرافق العامة بصورة تؤدي إلى تمكثها من تحقيق النفع العام هو الغاية الاساسية للنشاط الاداري •

ويجب التنويه الى أن الرقابة الادارية ليست في درجة واحدة من القوة في حالاتها كلها ، وإنما تتغير شدة ومرونة وفقا لاسلوب التنظيم الاداري السائد في الدولة ، إذ تكون الرقابة قوية ومحكمة في ظل النظام المركزي ، ولكنها تضعف ويضيق نطاقها بالنسبة للنظام اللامركزي ، وسبب هذا التغير في قوة الرقابة يعود الى أن هيئات الجهاز الاداري المركزي وموظفيه يخضعون لقاعدة التبعية أو التسلسل الاداري التي تعطي للرئيس سلطات مطلقة على مرؤوسيه ، في حين أن الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية ليست مطلقة وإنما هي رقابة مقيدة ومحصورة في نطاق معين لا يصح أن تتجاوزه وإلا كانت محلا للطعن من قبل الهيئة اللامركزية ، وتبعاً لذلك فإن الهيئات المركزية لا تملك سلطة التوجيه أو إصدار الأوامر والتعليمات الملزمة للوحدات الادارية المستقلة . في حين أنها حين تمارس سلطة التعقيب على أعمال هذه الوحدات ، فإنها لا تملك في مواجهة هذه الأعمال إلا أخذ طريقتين : فهي إما أن تصدق عليها جملة أو ترفضها جملة . ومفاد ذلك أنها لا تملك أن تلغي هذه الأعمال أو تسحبها أو تعدلها أو تعدل آثارها كلها أو بعضها ، وذلك لأن الوحدات الادارية المحلية تستطيع التمسك بقراراتها رغم الاعتراض عليها من قبل الهيئات المركزية ، بل تستطيع أن تخاصم هذه القرارات أمام القضاء الاداري في حال مخالفتها لمبدأ الشرعية .

● إسناد الرقابة الى لجنة ادارية :

وتتمثل في تشكيل لجان من كبار الموظفين الاداريين مهتمتها رقابة مختلف الأعمال والتصرفات التي تجريها الادارة ، وتعديل أو إلغاء ما يكون منها مخالفا للقانون أو غير ملائم . وقد توجد هيئات متخصصة في رقابة نوع معين من الفعاليات الادارية كديوان المحاسبات الذي يتولى الرقابة المالية على إيرادات الدولة ونفقاتها وللتأكد من أن هذه الأخيرة قد تم صرفها في الأغراض التي خصصت الاعتمادات من أجلها ، وديوان الموظفين الذي يتولى رقابة نشاط الادارة المتصل بشؤون التوظيف واللوائح والتعليمات الصادرة تنفيذاً أو تفسيراً لها .

● جهاز إداري للرقابة :

وهي أجهزة تنشأ بقصد مركزة عملية الكشف عن الانحرافات والاطفاء في

الوزارات والادارات والمؤسسات العامة كافة ، وبهدف معالجة هذه الثغرات وفقا لخطة مركزية . وهذا النوع من الرقابة يأخذ غالبا طابع التفتيش كالمهئة المركزية للرقابة والتفتيش في قطرنا العربي السوري . وهي جهاز مستقل لدى مجلس الوزراء يتبع مباشرة رئيس مجلس الوزراء ، ويهدف الى تحقيق المراقبة على مختلف الاجهزة التنفيذية وذلك على الوجه المبين في قانونها الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٨٢/ تاريخ ١٢/٨/١٩٦٩ . ويمكن أن تحدث أجهزة ادارية متخصصة في الرقابة على وجوه معينة من النشاط الاداري بخاصة المالي منها كالجهاز المركزي للرقابة المالية في سوريا المرتبط بوزير المالية والذي حل محل ديوان المحاسبات .

● الرقابة الفنية والرقابة الادارية :

يتميز علماء الادارة بين نوعين من الرقابة هما الفنية والادارية ، وذلك حسب طبيعة العمليات التي تنصب عليها الرقابة . ففي النوع الاول تتناول الرقابة المهام التي أنشئت من أجلها الادارة . فالرقابة الفنية في وزارة التربية والتعليم مثلا تخص المسائل التعليمية وتقييم المعلمين .

أما الرقابة الادارية فتتصب على تشغيل الوسائل المستخدمة للمساعدة على تحقيق المهمة الاصلية للادارة فتتعلق بمراجعة حسابات الوزارة أو التفتيش على مخازنها أو مراقبة طرق المشتريات فيها . الخ^(١) . إلا أن تعبير الرقابة الادارية بصفة عامة عادة ما يقصد به الرقابة الداخلية على أعمال الادارة سواء تعلق بالمهمة الاصلية للمرفق أو بالأعمال الاخرى التي تتم للمساعدة على إنجاز هذه المهمة .

ويجب التنويه إلى أن الرقابة لا تبغي تصيد أخطاء المرؤوسين للاضرار بهم ، كما لا تهدف إلى مضاعفة الاعباء الملقة على كاهل العاملين دون مكافآت تشجيعية تبرر الجهود الاضافية التي يبذلونها . والرقابة السليمة يجب أن تقنع العاملين بأن معايير الاداء الموضوعة عادلة وصممت بطريقة ليس فيها إرهاب ، وأنها تراعي الامكانيات المتاحة لعملية التنفيذ . والرقابة فضلا عن هذا وذاك يجب أن تفرس

(١) راجع :

Bernard Gournay : «Introduction à la Science Administrative»

1970 - P. 86.

في تفكير العاملين الاقتناع بأنها ما هي إلا أداة لقياس تقدمهم وتحسين مستوى أدائهم وزيادة فرصهم في المكافآت والترقيات .

هذا هو المفهوم السليم والايجابي لاهداف وظيفة الرقابة ومسؤولياتها ، فهي لا تهدف الى إشاعة الخوف والارهاب والاحساس بسطوة السلطة الرسمية في التنظيم على نحو يشل إرادة العاملين ويشيع جوا من التزمت والجمود في تفسير القرارات والاجراءات التي تحكم التنفيذ ، وإنما تهدف الى إجراء تقييم موضوعي لمستويات الاداء واتخاذ هذا التقييم أداة لتشجيع المبادأة وتنشيط الحوافز ورفع الكفاية الانتاجية للعاملين . وللأسف فان هذا المفهوم الايجابي للرقابة كثيرا ما يكون غير واضح حتى في أذهان القائمين بمسؤولية الرقابة نفسها ، وإنما ينظرون إليها على أنها وسيلة للتحكم واستظهار السلطة وتأكيد أهيتهم في التنظيم أمام مرؤوسيه .

● ونحن نعتقد بأن نظام الرقابة المتبع في قطرنا لا يحقق المفهوم الايجابي الهادف الى إجراء تقييم موضوعي لمستويات الاداء واتخاذ هذا التقييم أداة لتشجيع المبادأة وتنشيط الحوافز ورفع الكفاية الانتاجية ، كما أنه نتيجة تعدد أجهزة الرقابة على المؤسسات والهيئات العامة والادارات الحكومية فقد أدى ذلك الى وجود كثير من التكرار والازدواج مما نجم عنه صعوبات وعقبات في سبيل قيام تلك الجهات بواجباتها على الوجه الاكمل . كما أن أجهزة الرقابة الشعبية لم تصل بعد الى وضوح الرؤيا عن دورها اللازم لممارسة الديمقراطية مما يثير الكثير من العقبات التي تعوق التقدم الانتاجي ، إضافة الى تنامي مستوى الرقابة القضائية نتيجة عوامل متعددة أهمها عدم الالتزام الدقيق بالحياد والنزاهة والوعي القانوني العالي من جانب بعض القضاة ، وعدم الالتزام الدقيق من قبل عدد من رجال الادارة العامة بتنفيذ الاحكام القضائية . كما ان ربط الجهاز المركزي للرقابة المالية بوزارة المالية بعد أن كان ديوان المحاسبات مرتبطا بالهيئة التشريعية مباشرة مما أدى الى قلب الرقابة المالية من رقابة خارجية تتمتع بضمانات ممتازة الى رقابة داخلية مجردة من أية ضمانات أفقد هذا النظام فاعليته وحيويته .

نتيجة ما تقدم فاننا نعتقد ضرورة إعادة النظر في مجمل نظام الرقابة في قطرنا العربي السوري وذلك في ضوء الشروط الموضوعية للرقابة الفعالة والاهداف المرجوة منها التي تعرضنا لها في بداية بحثنا هذا .

القسم الثاني

العنصر البشري في علم الإدارة العامة

يعد العنصر الانساني من الدعائم الاساسية التي يركز عليها الجهاز الاداري في تحقيق أهدافه وتنفيذ السياسة العامة للدولة . ومما لا شك فيه أن نجاح العنصر البشري الذي تقوم عليه الإدارة في أداء دوره يعد من أهم عوامل تقدم الإدارة وحسن اضطلاعها بأعبائها الضخمة ومهامها المتغيرة .

وإذا كان لا بد من توافر عناصر متعددة لاجل الوصول الى إدارة عامة حديثة وفعالة ، منها القيادة الادارية الجيدة ، والتنظيم الاداري العلمي الموضوعي ، وتبسيط العمل والاجراءات ، والتخطيط الاداري السليم .

لكن يبدو لنا أن أهم هذه العناصر جميعا يتجسد في أن يقوم بالاعباء الادارية المختلفة أشخاص على درجة عالية من المهارة والكفاءة ، وهم مقتنعون بأن المصالح التي كلفوا بها هي فوق كل مصلحة أخرى ، ومؤمنون بمسؤولياتهم حيال الامة ، وفخورون بالانتماء الى الوظيفة العامة . ولهذا انتشر بين فقهاء القانون الاداري ، والادارة العامة عنى السواء ، قولهم بأن : « الدولة لا تساوي إلا ما يساويه الموظف العام » . وإذا كان كل إصلاح حكومي يبدأ بإصلاح الجهاز الاداري في الدولة ، فإن الخطوة الاولى في إصلاح هذا الجهاز يجب توجيهها إلى الموظف العام . فالادارة كما يقول الاستاذ « جلادن » Gladden هي إدارة الاشخاص لا الاشياء . وقد تتبع دولة من الدول أفضل قواعد التنظيم والتنسيق ... الخ . ومع ذلك فإن الإدارة العامة فيها تفشل أو على الاقل لا تحقق ما يعلق عليها من آمال نتيجة لضعف مستوى الموظفين فيها^(١) .

(١) انظر مرجع سابق الذكر للدكتور سليمان الطماوي .

وقد ازداد عدد عمال الادارة العامة في مختلف البلاد بشكل ملحوظ .
وأصبح في كثير منها يعد بالملايين . كما تشكلت هيئات مختصة لادارة شؤون هذا
الجيش من العمال سواء أكان ما تعلق منها بالتعيينات والترقيات وإعداد جداول
الرواتب والاجور أم بإدارة السياسة العامة للوظيفة العامة (الاختيار - الاعداد
والتدريب - الاجور - نظام وطني لمجموع الوظيفة العامة - تحديد مكان الوظيفة
العامة داخل المجتمع ... الخ) .

وتحظى الوظيفة العامة اليوم - التي لم يعد بإمكان أي فرد أن يستغني في
حياته اليومية عن خدمات الموظفين أو يتجنب الاحتكاك بهم - باهتمام الجميع
وبكرس علماء الادارة قدرا كبيرا من مجهودهم وعنايتهم لدراسة هذا الجانب الهام
من جوانب الادارة .

وستتضمن دراستنا للعنصر البشري في علم الادارة العامة باين رئيسيين ،
وكل باب منهما ينقسم إلى عدد من الفصول :

- **فالباب الاول :** يشمل دراسة عمال الادارة العامة (الوظيفة العامة) .
- **والباب الثاني :** يعالج موضوع المجتمع والاداره .

الباب الأول

عمال الادارة العامة (الوظيفة العامة)

- الحقيقة أن الدولة الحديثة تكاد لا تمت بصلة الى أختها القديمة فيما يتعلق بتنفيذ الخدمات العامة حيث أن هذه الخدمات قد ازدادت بشكل ملحوظ في النوع والكم ، فلم تعد تقتصر مهمة الادارة العامة على تأمين المواصلات والطرق البرية والسكك الحديدية والطرق المائية والمطارات والبريد والبرق والهاتف وتنظيم الاراضي والكهرباء وتوزيع المياه وتنظيم المدن ، بل أصبحت تشمل أيضا الخدمات المتصلة بالقطاع الاقتصادي والمالي (كصك النقود والصرافة والجمارك والضرائب والاعتمادات) وكذلك الخدمات المتصلة بالقطاع الاجتماعي (كتأمين العمل والضمان الاجتماعي والمساعدات العامة والصحية والمستوصفات والمستشفيات ... الخ) ، وأخيرا فانها تشمل أيضا القطاع الخاص بنشر التعليم والثقافة عن طريق مختلف وسائل النشر والاعلام .

- والدولة الحديثة في جميع البلاد المتطورة أصبحت تستخدم الاول ، وهذا ينطبق بشكل أوضح على الدول السائرة في طريق النمو «Les Pays en voie de Développement» لان القطاع الخاص لم يعد يهتم إلا بفعاليات محدودة ، كما أن الدولة في جميع البلاد قد أخذت على عاتقها القيام بمشروعات تتجاوز بكثير من حيث ضخامتها وحاجاتها أعظم المشروعات المدارة من قبل الافراد ، وهذا قائم حتى في الولايات المتحدة الامريكية نفسها . ومما لا شك فيه أن انتشار المبادئ الاشتراكية في غالبية دول عالمنا المعاصر ساهم في إلقاء أعباء جديدة ومسؤوليات عديدة على كاهل حكوماتها لم تكن تتحملها من قبل . وترتب

على ذلك أن أصبحت الدولة تتدخل في الشؤون الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين رغبة منها في أن تحقق لهم مستوى معيشي ملائم . ومن ثم فقد ازداد ارتباطها بأفراد الشعب ، وأصبحت مصالح المواطنين في أيدي طبقة من الموظفين والعمال الحكوميين ، يجب العناية باختيارهم وتدريبهم حتى يساهموا بنصيبهم في هذه المسؤولية .

— ونتيجة هذا التطور الهائل الذي عرفته الدولة الحديثة فقد تضخم عدد عمالها في مختلف البلاد بشكل ملحوظ ، وبات في كثير منها يعد بالملايين . ففي الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً نجد أن عدد الموظفين الاتحاديين يجاوز $\frac{3}{7}$ مليون نسمة ، وعدد الموظفين غير الاتحاديين يقارب $\frac{7}{10}$ مليون نسمة ، فيكون مجموع العاملين في الوظيفة العامة يقارب $\frac{10}{2}$ مليون نسمة ، بينما نجد في فرنسا أن عدد الموظفين العاملين يجاوز $\frac{2}{2}$ مليون نسمة في عام ١٩٦٧ ، في حين أن مجموع عدد العاملين لدى الإدارة العامة في جمهورية المانيا الاتحادية بلغ عام ١٩٦٤ (٢٨٦٢٠٠٠ عامل) ، وفي القطر العربي السوري يبلغ مجموع العاملين لدى الدولة (من المدنيين) حوالي (٢٥٠٠٠٠٠ عامل) .

— وينجم عن تضخم عدد عمال الإدارة العامة زيادة كبيرة في النفقات وبالتالي اعباء مالية تتحملها ميزانية الدولة على شكل أجور ومرتبات . ويبدو أن الوظائف العامة لبلاد العالم الثالث تعاني جميعها من مشكلة أجور عمال الإدارة العامة . فالواقع أن أجور عمال الإدارة العامة في هذه البلاد تمثل نسبة كبيرة في الميزانية العامة ، حتى أن هذه النسبة قد تصل في عدد منها الى $\frac{4}{3}$ في الميزانية السنوية .

ولهذا فقد حاولت معظم الدول بشتى الطرق أن تحد من تكاليف الوظيفة العامة ، وذلك عن طريق انقاص عدد الموظفين تارة وعن طريق إغلاق باب التعيين تارة أخرى . وكان لهذه السياسة آثار سيئة على مستوى الخدمات التي تؤديها الدولة لمواطنيها ، لأنها تتجاهل حقيقة لا سبيل إلى إنكارها ، وهي أن زيادة عدد الموظفين إنما هي نتيجة حتمية للتوسع في الخدمات التي تؤديها الدولة في ظل التوسع الاشتراكي ، وخاصة في مرافق التعليم والصحة والدفاع وهذا يقتضي تعيين عدد أكبر من الافراد ، لان كل تفكير في انقاص عدد الموظفين ، معناه التنازل عن التفكير

الجديدة ، وإنقاص الخدمات العامة ، وهو ما لا تستطيع أن تقدم عليه دولة تريد أن تسير في ركب الحضارة .

ونظرا لان الاعتبارات المالية لا يمكن إغفالها ، كما أنه لا يمكن إنقاص عدد الموظفين والعمال الحكوميين ، لذلك يقع على الدولة عبء الاستفادة منهم الى أقصى حد .

- حقيقة ان هنالك تفاقرا جفريا بين نظام العمل في الوظيفة العامة ونظام العمل في المشاريع الخاصة ، لان العمل في خدمة الدولة يستهدف أصلا تحقيق المصلحة العامة التي يمكن تلخيصها في ضمان سير المرافق العامة في الدولة بشكل منتظم ودائم بغية تحقيق رفاهية الافراد كما تهدف في الوقت نفسه توفير القوة والازدهار للدولة ، بينما ينبغي العمل في المشروعات الخاصة تحقيق مصلحة صاحب المشروع في أكبر قدر من الارباح ، وبالتالي يلتزم العامل في هذه المشروعات الخاصة بتنفيذ رغبات وتوجيهات صاحب المشروع وفقا لاحكام عقد العمل . إلا أن هذا التناقض بين المفهومين يجب أن لا يؤدي إلى جمود الادارة العامة لاسيما بعد أن ازدادت أعباءها بشكل يفوق كل تصور في الميادين كافة .

وهذا يستوجب بالضرورة تجديد وتطوير مفهوم الوظيفة العامة بغية الوصول إلى إدارة عامة فعالة مسلحة بوسائل التقنية الحديثة الكفيلة بجعل هذه الاخيرة قادرة على القيام بالاعباء الملقة جميعها على كاهل الدولة المعاصرة .
وستعرض في دراستنا لعمال الادارة العامة معالجة المواضيع التالية :

الفصل الاول : المفهوم الرئيسيان للوظيفة العامة .

الفصل الثاني : سياسة الاختيار والانتقاء .

الفصل الثالث : الاعداد والتدريب .

الفصل الرابع : تصنيف وترتيب الوظائف العامة .

الفصل الخامس : سياسة تنظيم السلك الوظيفي .

الفصل الأول

المفهوم الرئيسيان للوظيفة العامة

أولا - التطور التاريخي لمفهوم الوظيفة العامة :

إن الدراسات التاريخية للوظيفة العامة ليست متطورة تماما ، ولكننا إذا تصفحنا المؤلفات التي تعالج هذا الموضوع ، فأننا نستطيع أن نقول بأن مفهوم الوظيفة العامة بشكله البدائي قد عرفته بعض الحضارات القديمة جدا .

فقد أجريت في الواقع دراسات حول الوظيفة الكهنوتية في مصر الفرعونية ، وحول الوظيفة العامة في المدن القديمة « Les Cités Antiques » فالمدينة اليونانية وبشكل خاص أثينا في القرن الخامس الميلادي والمدينة الرومانية في عصر الجمهورية والامبراطورية قد عرفت مفهوم الوظيفة العامة بشكل بدائي وبسيط ، وقد عرفت الصين أيضا في عهد المانداران نظام الوظيفة العامة المعلق الذي يعتمد في انتقاء الموظفين على إجراء المسابقات التي تنظمها الإدارة العامة . وهكذا فقد عرفت الصين منذ قرون طويلة الوظيفة العامة المزودة بعناصر على درجة عالية من الثقافة . ويبدو أن كونفوشيوس كان قد قدم اقتراحات عملية للإدارة العامة السليمة مع الحث على اختيار الموظفين ذوي النزاهة والكفاءة وغير الانانيين ، وبالتالي فقد كان للوظيفة العامة سمعة ونفوذ كبيران (١) .

والإدارة في الإسلام تعمل على إشباع حاجات العامل المادية ما دام يؤدي مسؤوليته بأمانة ، وهي تنظر الى الوظيفة على أنها أمانة ومسؤولية شخصية لدى

(١) انظر « مبادئ الإدارة » ترجمة الدكتور بشير العريضي ومحمود فتحي عمر .
عام ١٩٦٦ وانظر مؤلفنا « الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر » .

الفرد العامل امتثالا لقوله تعالى « إن الله يأمركم أن تؤدوا الامانات إلى أهلها ، وإذا حكمتكم بين الناس أن تحكموا بالعدل ، إن الله نعمًا يعظكم به ، إن الله كان سميعا بصيرا » (١) .

ولقد فسرت كلمة « الامانات » بأنها تعني الوظائف العامة ، فقد ورد في صحيح البخاري عن أبي هريرة في حديث الرسول قوله : « إذا ضيعت الامانة فانتظروا الساعة ، قيل يا رسول الله : وما اضاعتها ؟ قال : — إذا أسند الامر إلى غير أهله فانتظروا الساعة » .

وتتطلب الامانة أن توكل الوظيفة والمسؤولية للشخص المقتدر الامين عملا بقوله تعالى « إن خير من استأجرت القوي الامين .. » (٢) .

كما تقتضي من شاغلها أن يرعى الله في أدائها بالاخلاص والتفاني ، والابتعاد عن الظلم فيها وسوء الاستغلال لها بمحسوبة أو رشوة أو خيانة . والفرد العامل مسؤول عن تصرفاته ومحاسب عليها في الدنيا قبل الآخرة . فاذا ما أدت الوظيفة بالامانة والاخلاص المطلوبين وجب على رب العمل — سواء أكان منظمة إدارية حكومية أم خاصة — أن يوفي العامل أجره بقدر عمله . فقد أوصى الاسلام أن يكون الاجر معلوما لدى الاجير ، والرسول يقول في هذا الخصوص : « من استأجر أجيرا فليعلمه أجره » . كما أوصى أن يكون تقاضي الاجر فور إتمام العمل ، دون تسويق أو تعطيل . فقال « أعطوا الاجير حقه قبل أن يجف عرقه » . وفي حديث قدسي يقول الله تعالى « ثلاثة أنا خصمهم يوم القيامة ، ومن كنت خصمه خصمته : رجل أعطى بي ثم غدر ، ورجل باع فأكل ثمنه ، ورجل استأجر أجيرا فاستوفى منه ولم يوفه أجره » .

ونظرية الادارة في الاسلام تدعو إلى الرفق بالعامل وعدم تكليفه بما لا يطيق .

يقول الله سبحانه وتعالى « لا يكلف الله نفسا إلا وسعها لها ما كسبت وعليها ما اكتسبت » (٣) .

-
- (١) الآية ٥٨ من سورة النساء .
(٢) الآية ٣٦ من سورة القصص .
(٣) الآية ٢٨٦ من سورة البقرة .

والاسلام لا يعرف استغلال فائض العمالة ، أو تسخير العاملين الى ما لا يطبقون دون دفع الاجر العادل المناسب مع طبيعة العمل . لذلك فان روح العداة والانقسام الطبقي بين أصحاب العمل من جهة بما في ذلك الدولة نفسها ، وبين العمال من الجهة الاخرى غير موجودة أصلا في الاسلام . فالحقوق الفردية الممنوحة للموظف ، والواجب الملقى على الدولة المسلمة ، في حماية حقوق الافراد من الاقتتات والظلم لا يترك مجالا للنزاع والتخاصم بين العامل ورب العمل ، ومن واجب الدولة الاسلامية أن توفر محاكم القضاء والعدل التي تفصل في الشؤون العمالية بما يحقق العدالة للطرفين . والادارة في الاسلام تذهب الى أبعد من ذلك ، فتراعي حجم العائلة للفرد العامل عند تحديد الاجر ، وتعطي المتزوج أجرا أكبر من أجر الاعزب ، وقد كان الآهل : - أي المتزوج - من الجند، يعطى حظين من الفيء، بينما يعطى الاعزب حظا واحدا منه . وللعامل أو العاملين المجتمعين الحق في المطالبة بزيادة الاجور اذا لم تكفهم . وفي رواية أن الخليفة أبا بكر حينما أصبح خليفة للمسلمين وانقطع عن العمل بالتجارة قال لأصحابه : - « زيدوني فان لي عيالا وقد شغلتموني عن التجارة » فزادوه خمسمائة درهم على أجره السابق^(١) . ولا ينسى الاسلام العامل ، إذا عجز عن العمل بسبب المرض أو الهرم فواجب الدولة الاسلامية أن توفر التأمين الاجتماعي لمواطنيها تحقيقا لمبدأ التكامل الاجتماعي في الاسلام . ومن الامثلة الرائعة لهذا المبدأ والتي يمكن أن نقيس عليها ما قام به الخليفة عمر بن الخطاب حين مر على باب قوم وعليه سائل يسأل وهو شيخ ضير كبير . ف ضرب عمر عضده من خلفه وقال له : - « من أي أهل الكتاب أنت ؟ فقال : يهودي . قال : - فما ألبأك إلى ما أرى ؟ قال : - أشكو الحاجة واللسن وأسأل الجزية لادفعها . فأخذ عمر بيده وأرسل الى خازن بيت المال وقال له : - انظر هذا وضرباه (أي أشباهه) ، فوالله ما أنصفناه إن أكلنا شبيبته ثم نخذه عند الهرم . وإنما الصدقات للفقراء والمساكين ، وهذا من مساكين أهل الكتاب » وضع عنه الجزية^(٢) .

(١) محمد كرد علي : « الاسلام والحضارة العربية » الجزء الاول ص ١٠٧ .
(٢) انظر « نظرية الادارة في الاسلام » للدكتور احمد ابراهيم ابو سن - مطبوعات المنظمة العربية للعلوم الادارية - عمان ١٩٨١ .

وقد عرفت الدولة العثمانية نظام الوظيفة العامة منذ القديم حيث أن هذه الوظيفة العامة استطاعت ان تزودها بإدارة عامة متماسكة وفعالة وذلك عن طريق استخدام طرق شرسة وقاسية جدا . وقد كانت الوظيفة العامة في فرنسا قبل ثورة ١٧٨٩ تعتمد على مبادئ الوراثة وشراء أعباء الوظائف الادارية والمالية والقضائية .

فقد كان من الممكن للملكي هذه الوظائف ان ينقلوها لأحفادهم ، كما كان لهم الحق أن يتنازلوا عنها لغيرهم بمقابل . وقد كانت هذه الوظائف العامة بهذا الشكل موضع اهتمام أشرف المجتمع وطلبهم ، لما لها من اعتبار اجتماعي وفوائد ، حيث كان لصاحب الوظيفة الحق في فرض الاتاوات على الرعايا الذين يستفيدون من وظيفة وأن يجيبها لصالحه^(١) . ولكن مفهوم الوظيفة العامة بدأ يتطور منذ القرن الثامن عشر ، ففي منتصف هذا القرن بدأ يشغل الوظائف العامة أناس اجتازوا بعض المسابقات ، أو كانوا من بين خريجي المدارس العليا التي كانت تهتم بأعداد المهندسين الذين سيعملون لصالح الادارة العامة مثل (المدرسة الوطنية العليا للجسور والارصفة المؤسسة عام ١٧٤٧ والمدرسة العليا للمناجم في باريس المؤسسة عام ١٧٨٣) .

وقد عرفت الوظيفة العامة في فرنسا حتى قبل عام ١٧٨٩ مفهوم الراتب التقاعدي لعمال الدولة ، ولكن هذا الراتب لم يكن حقا مكتسبا بل منحة ملكية . وقد اكتسبت الوظيفة العامة مفهومها الحالي خلال القرن التاسع عشر ، لأنها استطاعت أن تؤمن استقلالها عن السلطة السياسية . وهكذا فانه منذ أواخر القرن الثامن عشر أخذت الوظيفة العامة تبنى على أسس حديثة : من حيث الاختيار بحسب مبدأ الاستحقاق ، ومن حيث حق الدخول للجميع في الوظيفة العامة .

ثانيا - ارتباط مفهوم الوظيفة العامة بمفهوم الدولة والادارة :

يرتبط مفهوم الوظيفة العامة بمفهوم الدولة بصفة عامة والادارة بصفة خاصة .

(١) راجع المؤسسات الادارية الاجنبية .

«Les institutions administratives Etrangères» Paris, 1970 «Henry Puget»

فالموظفون يعملون في خدمة الدولة وهم المشخصون لادارتها • والدولة هي التي تعينهم وهي التي تدفع لهم أجورهم وتضع حدا لصلتها بهم • وقد عبر مفوض الدولة الفرنسي دي هوتيريف «D'Hauterive» في تقريره لمجلس الدولة الفرنسي سنة ١٨٠٦ عن هذه الحقيقة بقوله « يجب أن يكون العمال مرتبطين بالدولة بسلاسل متينة • لا يوجد اطلاقا شرف دون طموح محمود • لا يوجد اطلاقا طموح دون سلك وظيفي^(١) ».

«Il faut que les agents soient liés à l'Etat par des fortes chaines, il n'y a point d'honneur sans louable ambition. il n'y a point d'ambition sans carrière».

ولا بد من التأكيد على أن ارتباط الوظيفة العامة بالدولة وبنشاط الاجهزة الادارية فيها يجعل مفهومها يختلف باختلاف مفهوم الدولة ونشاطها • ولكن رغم التماثل في أنشطة الوظيفة العامة في الدولة الحديثة ، يوجد تباين كبير في مفهومها يعد انعكاسا لنظرة المجتمع للدولة • ويمكننا أن نميز في هذا الصدد بين المفهوم السائد في القارة الاوروبية بصفة عامة وفي فرنسا بصفة خاصة وبين المفهوم الامريكي للدولة •

● **فالنظرة الامريكية إلى الدولة والادارة العامة** تختلف اختلافا جذريا عن النظرة الاوروبية ، ذلك أن الامريكي لا يعتبر الادارة العامة نظاما يتمتع بامتيازات تخرج عن المألوف في القانون الخاص ، وهذا الاتجاه الذي تبناه الجمهوريون ينسجم وتعلق الامريكيين بالحرية الفردية التي تميل الى عدم الاعتراف للادارة بامتيازات لا يقرها القانون في المعاملات الخاصة •

وتعتبر الادارة —وفقا للمفهوم الامريكي — مجموع العمليات التي تهدف الى تنفيذ القرارات المتخذة لتسيير الشؤون العامة • إنها عمليات متشابكة في ميادين

(١) انظر : « دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي » للدكتور عبد الحميد كمال حشيش — مكتبة القاهرة الحديثة •

مختلفة مثل : - تسليم خطاب ، ابرام اتفاق ، بيع الاملاك العامة ، وضع طفل في الحجر الصحي^(١) . وينجم مما تقدم أن الادارة العامة لا تختلف عن الادارة الخاصة . فكلما فن يرمي الى حسن الاداء والفاعلية . ولا داعي - ما دام الامر كذلك - أن تخضع هذه الادارة لنظم مغايرة للقواعد التي تحكم الافراد . كما أن العاملين في حقل هذه الادارة لا يختلفون في أوضاعهم وأوصافهم عن العاملين في المشروعات الخاصة . ولقد كان لهذا الاتجاه صداه فيما يتعلق بالوظيفة العامة . فمنذ سنة ١٨٢٠ صدر قانون «The Four Years Tenure Act» وبمقتضاه فإن الموظفين ، باستثناء أولئك الذين يشغلون مناصب مالية ، لا يحق لهم البقاء في عملهم أكثر من أربع سنوات . وفي نهايتها يتوجب عليهم تقديم تقارير عن أعمالهم خلال تلك الفترة بغية الحصول على قرار جديد بالبقاء في الوظيفة فترة أخرى .

ولقد توسع الرئيس الأمريكي «Jackson» في تطبيق القانون المشار إليه ، فأعلن مبدأ الدورية في الوظائف العامة ، بمعنى أن الموظف يجب الا يبقى في وظيفته بصفة مستمرة ، وإنما يجب أن يعود إلى الحياة العامة عقب فترة محدودة مزودا بخبرته التي اكتسبها أثناء عمله الحكومي ، فيزداد ولاؤه للدستور ، واتصاله بالادارة العامة .

ولكن الحقيقة التي قصدها هذا المبدأ البراق في ظاهره ، هي تقاسم الوظائف العامة من قبل الحزبين الرئيسيين في الولايات المتحدة . ثم لم يلبث هذا الاتجاه أن اسفر عن حقيقته بشكل جدي في سياسة الغنائم للمتصر «Spoils system» والتي بمقتضاها تكون الوظائف العامة من نصيب الحزب المنتصر .

وقد كان مبدأ الغنائم للمتصر الرامي الى تخفيف شهية أولئك الذين يشعرون بالجوع والظماً تجاه الوظائف «Office hungry» عاملاً أساسياً في إفساد الجهاز الاداري الأمريكي . وهذا ما دعا الرؤساء الأمريكيين إلى بذل جهودهم في سبيل

(١) انظر : مؤلف «L. D. White» حول «مدخل الى دراسة الادارة العامة» الطبعة

الثالثة - نيويورك سنة ١٩٤٨ ص ٣ .

الغاء هذا المبدأ ، وقد ذهب ضحية ذلك الرئيس الأمريكي «Garfield» الذي اغتيل من قبل شخص لم يستطع أن يحصل على وظيفة بموجب سياسة الغنائم للمتصرف . وهذا ما دفع الكونغرس الأمريكي الى إصدار قانون «Pendleton Act» سنة ١٨٨٣ الذي ألغى على الصعيد الاتحادي مبدأ الغنائم للمتصرف «Spoils system» بالنسبة لأكثر الوظائف الاتحادية ، وقد أنشئت بمقتضى هذا القانون على غرار نظام الخدمة المدنية الانكليزية ، لجنة سميت «Commission of Civil Service» وعهد إليها بفحص مؤهلات المرشحين لبعض الوظائف العامة ، حتى لا يشغلها إلا من يصلح لها . ويبدو أن بواث الاصلاح الاخير كانت سياسية بحتة ، وهي تتجلى في رغبة القادة السياسيين بالتخلص من الضغوط التي يمارسها النخبون عليهم من أجل الحصول على الوظائف العامة^(١) . ونجم عن ذلك ان عددا من الوظائف الاتحادية لا يزال بمنأى عن رقابة ال «Civil Service» أي أنه بقي تحت تأثير سياسة الغنائم للمتصرف ، كما أن هذا الاصلاح لم يمتد الى الوظائف العامة للولايات المكونة للاتحاد ، رغم تأثيره بشكل أو بآخر في خصائص وطبيعة الوظائف المحلية .

وقد انعكست هذه الافكار عن الدولة والادارة العامة على مفهوم الوظيفة العامة في النظام الأمريكي من جملة وجوه :

١ - لا تعتبر الوظيفة خدمة يؤديها الفرد للمجموع في حياد واستقلال ويكرس لها حياته ، وإنما هي مهنة مثل سائر المهن الحرة . يحصل عليها الفرد كمكافأة لولائه السياسي بأمل أن يجني منها أكبر قدر من المزايا .

٢ - لا يكون الموظفون مجموعة متماسكة لها نظمها وقواعدها الخاصة في التعيين والمستقبل الوظيفي وطرق انتهاء الخدمة . كما أنهم لا يتمتعون بأية ضمانات يمكن أن يحتجوا بها في مواجهة السلطات السياسية . كما أن الحياد السياسي للموظفين يراها الأمريكيون متعارضة مع الديمقراطية . بل على النقيض

(١) انظر :

«Les institutions administratives Etrangères», 1970 Henry Puget

من ذلك يتوجب عليهم أن يخضعوا للسلطات السياسية المنتخبة ، حتى يكونوا متجاوبين مع اتجاهات الرأي العام .

٣ - ما دامت الوظيفة ليست رسالة لها صفة الدوام والاستمرار ، وإنما مهنة عارضة مثل سائر المهن ، فانه لا توجد نظم وقواعد تضع شروطا معينة في التعيين والترقية مثل شروط السن والمؤهل والخبرة .

٤ - الوظيفة العامة نظام في خدمة مجتمع حر تسود فيه الشرعية وبصفة خاصة الشرعية الدستورية . ولذلك لا يقبل الادب القانوني الامريكي منطق التدرج الهرمي الرئاسي الذي يخضع فيه الرؤوس للرئيس ويلتزم بأوامره وتوجيهاته . ويرون أن الخضوع للقانون أولى وأوجب من الخضوع للرئيس .

٥ - تتجه النظم الأمريكية الى الوظيفة أكثر من اتجاهها للموظف ، الذي ليس له أن يدعي بوجود حقوق خاصة به متميزة عن سائر الناس ، وإلا كان ذلك مجافاة لمبدأ المساواة . وإن احترام المحكوم يكون للوظيفة وليس للموظف الفرد ، الذي يعامل في الحياة العادية كمواطن عادي . فالموظف ليس لديه رسالة خاصة - كما في البلاد الاخرى - يوفر لها القانون الدوام والاستمرار . إن أخشى ما يخشاه الأمريكيون أن يدعي عمال الدولة أنهم هم الدولة . وهم يرون في الوظيفة العامة أداة السلطة التي يرتاب فيها المواطن . وليس رمز الحكومة الديمقراطية التي يعظمها^(١) .

اذن فطبقا لهذه المبادئ لم يجد الأمريكيون ضرورة تنظيم مهنة أو سلك وظيفي ، لأن الوظائف العامة كانت تسند بشكل دوري لاشخاص غير مؤهلين لها . وهذا ما جعل الوظيفة العامة الأمريكية بمفهومها البدائي مغايرة كليا للوظيفة العامة التي عرفتها أوروبا في تلك الفترة .

(١) انظر : «La fonction publique aux Etats-Unis»

للمؤلف : «Gérard Conac» طبعة عام ١٩٥٨ .

والواقع أن الوظيفة العامة الامريكية بمفهومها البدائي حالت دون تشكيل طبقة بيروقراطية داخل المجتمع الامريكي . ولكننا نتساءل إذا كانت هذه الوظيفة العامة الخاضعة للنزعات السياسية وللضغوط الحزبية قد استطاعت تحقيق الخدمات الضرورية والكافية للمجتمع الامريكي ؟

الحقيقة أن الوظيفة العامة الامريكية بمفهومها البدائي لم تستطع إلا تأمين عدد قليل جدا من الخدمات العامة . وذلك لان القائمين عليها لم يشعروا بالطمأنينة والاستقرار في عملهم . وقد جاء قانون بندلتون «The Pendelton Act» الذي أقره الكونغرس الامريكي في عهد الرئيس تشستر آرثر في عام ١٨٨٣ لاجل وضع حد للمساوىء والاضرار والفوضى التي عانت منها الوظيفة العامة الامريكية .

وقد اعتمد هذا القانون على المبدأين التاليين :

- ١ - توصيف الوظائف العامة وتصنيفها في وزارتي الخزانة والبريد وغيرهما من الوزارات بحسب ما يراه الرئيس الامريكي .
 - ٢ - حصر الاختيار للوظائف التي يتم توصيفها على الافراد الذين ثبت كفاءتهم ومقدرتهم بنتيجة الاختبارات التي تنظمها لجنة الخدمة المدنية .
- إذن فقد كان الهدف الرئيس لقانون بندلتون هو تطبيق مبدأ الكفاءة والاستحقاق بالنسبة لاختيار عمال الادارة العامة .
- ويبدو أن اصلاح عام ١٨٨٣ على الرغم من أنه استطاع ، إلى حد ما ، نزع الصفة السياسية عن الوظيفة العامة الامريكية ، فانه لم يستطع أن يجري تغييرا جذريا في نظام الادارة العامة للولايات المتحدة .

ويمكننا أن نبين أهم ملامح الوضع الحالي للوظيفة العامة بعد أن قطع الاصلاح والتغير شوطا كبيرا في الامور التالية :

- ١ - لم تؤثر التطورات السابقة في الفكرة الاساسية المستقرة في الضمير الامريكي وهي أن الوظيفة العامة مهنة مثل سائر المهن . وساعد على ذلك الخوف من اساءة استعمال السلطة الناجمة عن نمو البيروقراطية وتكاثر عدد الموظفين .

- ٢ - ترك النظام الرأسمالي بصماته على نظام الوظيفة فلا توجد حدود جامدة بين قطاع الدولة والقطاع الرأسمالي ، الذي أمد القطاع الاول بكثير من المصطلحات والاساليب بل والاشخاص . ولذلك لا تجد تمايزا بين الادارة العامة والادارة الخاصة على النحو الذي نراه في النظام الفرنسي .
- ٣ - التعديل التشريعي الذي استبدل بنظام المحسوية السياسية نظام الجدارة لم يكن ذا مضمون شامل ، بل اقتصر تطبيقه على بعض الموظفين ، بينما كان البعض الآخر يخضع للنظام القديم . وأطلق على الموظفين الخاضعين للقانون الجديد الخدمة المدنية «Civil Service» . كما بذلت جهود عديدة منذ مطلع القرن العشرين لتنظيم هؤلاء الموظفين على أسس علمية وفنية^(١) .
- ٤ - لم يتعد النظام الأمريكي كلية عن المؤثرات السياسية ، حتى في نطاق الخدمة المدنية . فان مفهوم الديمقراطية أدى الى تبرير تقوية الالتزامات الشخصية للموظفين ، وشرعية الرقابة عليهم من الاجهزة المنتخبة .
- ٥ - اذا كان الفكر القانوني الأمريكي قد قبل أخيرا فكرة الخدمة المدنية أي وظيفة عامة تحمل الطابع الاوروبي ، فانه لم يقبلها تسليما بأسسها النظرية ، وانما لجأ اليها لاعتبارات الضرورة العملية . فما زال أساس الوظيفة وجوهرها النظام الديمقراطي الحر .
- ٦ - يرفض الأمريكيون فكرة الاستقلال الذاتي لقانون الوظيفة العامة معتبرينه - مثل قانون السلطة العامة - امتيازاً خطيراً وعدواناً على الحقوق الفردية . ولذلك فان الحماية القانونية للموظفين قاصرة لا تقارن بمثيلتها في القارة الاوروبية . ذلك لان مبدأ الحرية يحرم ليس فقط تمييز الوظيفة بنظام خاص وانما ايضا إغداق حقوق على الموظفين تفرق بينهم وبين سائر المواطنين .
- ٧ - ان فكرة التدرج الرئاسي تعتبر نتيجة لمبدأ الشرعية ، وليست أساساً لتنظيم الوظيفة العامة ، كما هو معروف في الانظمة الاخرى .

(١) انظر : « سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم » للدكتور محمد فؤاد مهنا ، دار المعارف سنة ١٩٦٧ ص ٥٠ وما بعدها .

٨ - ما زال مفهوم الوظيفة العامة غير واضح ولا محدد في الفقه القانوني الأمريكي رغم التطورات السابقة ، ويرجع ذلك الى عدة عوامل : فمن ناحية يوجد تصادم بين الفكر النظري (القائم على المساواة والديموقراطية) وبين الروح العملية والتجريبية التي تتسم بها النظم الانكلوسكسونية . فمثلا نجد أن اعطاء ضمانات لائحية للموظفين يرفضها مبدأي الديمقراطية والمساواة وان كانت تمنح من الناحية الواقعية تحقيقا للكفاية والفاعلية . ومن ناحية أخرى فان المبادئ الأساسية لسيادة القانون ولل قانون الدستوري تتداخل فيما بينها متصادمة متعارضة : فمنطق سيادة القانون يقتضي خضوع كافة العاملين في القطاعين الحكومي والخاص لقانون واحد أي عدم أفراد قانون متميز لعمال الادارة العامة^(١) . بينما يؤدي تفسير بعض النصوص الدستورية الى استنباط قواعد خاصة تحكم الوظائف العامة ، مما يمكن معه تسميتها بقانون الوظائف العامة . الا أنه رغم ذلك يتعذر القول بوجود وحدة متماسكة تكون تنظيما موحدا للوظيفة العامة وتكون ميثاقا للموظف . وانما نجد أنفسنا أمام عدد كبير من القواعد القانونية التي ينقصها الوحدة والانسجام العضوي^(٢) . ينتج من جميع ما تقدم حول الوظيفة العامة الأمريكية ، أنها تعيش في الواقع تطورا هاما وملموسا ، ففي بداية الاتحاد كان نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة (نظام المناصب) بشكله البدائي والسهل ممكن التصور بالنسبة لادارة عامة ذات اختصاصات قليلة ، ولكن هذا النظام بشكله البدائي لم يستطع أن يجد حلولا للمشكلات التي نجمت عن الضغوط السياسية والحزبية على الوظيفة العامة وعن التعقيدات المتزايدة للادارات الحديثة .

لذا أصبح تطور الوظيفة العامة ضرورة ملحة ، ولكن القول بأن هذا التطوير للوظيفة العامة الأمريكية سيؤدي في نهاية المطاف الى نظام الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة فيه كثير من التناقض وعدم معرفة واقع الوظيفة الأمريكية بشكل موضوعي وعلمي .

(١) انظر : مرجع سابق الذكر للدكتور عبد الحميد حشيش .
(٢) انظر : مرجع سابق الذكر للاستاذ كوناك ص ١٦ وما بعدها .

• **اما النظرة الفرنسية للادارة العامة** فانها تغاير كليا النظرة الامريكية ، ذلك أن دور الاداره وفقا لما يقرره الفقيه الفرنسي « فيبيان » يتمثل بأنه تشخيص للدولة من أجل تنظيم مصالحها الخاصة بها ، وبأنها السلطة اليقظة دائما التي تسد نقص الآخرين وتكملهم ، وهي تدير القضايا العامة وتتدخل كوصي في ادارة القضايا المحلية⁽¹⁾ . وتعبير قانوني أكثر تحديدا لمفهوم الادارة ، يقرر أن نشاطها يفرق عن النشاط الفردي سواء من حيث موضوعه أو من حيث أهدافه أو من حيث أساليبه . فموضوع النشاط الاداري هو اشباع الحاجات العامة متوخيا الصالح العام كهدف له . وقد أوجب هذان الامران أن تكون أساليب هذا النشاط مغايرة لاساليب النشاط الخاص . هذه الاساليب تتسم بالسلطة العامة ، حتى تستطيع الادارة أن تقحم العقوبات التي تصادفها رغما عن ارادة أشخاص القانون الخاص .

واذا كان عمل الادارة هم أدائها في تحقيق رسالتها واستخدام أساليبها الخارقة للشريعة العامة ، فإن الوظيفة العامة يجب أن تتميز لتكون عالما لوحده لا يشبه بالعمل في القطاع الخاص .

واذا علمنا أن الدولة الحديثة لم تعد مهامها تقتصر على الخدمات العامة التقليدية (شؤون الدفاع الخارجي والامن الداخلي واقامة العدل بين المواطنين) بل امتدت الى الانشطة والفعاليات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كافة ، تبن لنا بشكل جازم مدى اتساع النشاط العام وتقلص النشاط الفردي .

وتؤكد هذه الظاهرة بشكل حاسم اذا علمنا أن غالبية الدول أقلمت عن المذهب الفردي الذي يحدد نشاط الادارة على بعض الفعاليات الاساسية ، وبدأت تمنتق مذهب التدخل والمذهب الاشتراكي الذي يوسع نشاط الادارة في الميادين كافة .

وهذا يستتبع بالضرورة نمو القانون العام الناظم لفعالية الادارة وتطوره ، ولا سيما في الدول التي تعيش تطورات اجتماعية واقتصادية هائلة نتيجة قيامها

(1) — «La fonction Publique», 1954,
Librairie Armand Colin, par Roger Gregoire.

بعمليات التحويل الاشتراكي وتقلص دور القانون الخاص الناظم لفعاليات الافراد وأنشطتها •

ويجب أن لا يفهم أن المقصود من خضوع الادارة الى قواعد الحقوق العامة هو منحها امتيازات خاصة بها لمجرد التكريم والتعالي على الافراد وعدم احترام الشرعية القانونية ، بل على النقيض من ذلك إذ أن الامتيازات التي تقرر لها في الحقوق العامة تهدف الى تسيير مهامها وتمكنها من أداء وظائفها على أحسن وجه ، كما أن هذه الامتيازات يجب أن لا تؤدي الى عدم الاكتراث بمبدأ القانونية وبالتالي الى تهديد حقوق الافراد وحررياتهم^(١) •

ومن هنا تتجلى ضرورة ايجاد الحل السليم والتوازن العادل بين تمكين الادارة من أداء وظائفها ، وفي الوقت نفسه حماية الحقوق والحرريات الفردية ، والا ينقلب نشاط الادارة الذي يراد به نفع مجموع المواطنين وبالا عليهم •

والحقيقة أن مفهوم الوظيفة العامة الفرنسية يجد جذوره العميقة في التقاليد الفرنسية ، وهو نتاج تطور تاريخي طويل أدخل الكثير من العناصر على الوظيفة العامة ، وان كان لم يغير من طبيعته الاساسية • فقد ظلت الوظيفة العامة دائماً عالماً متميزاً لا يختلط بسائر المهن الاخرى •

وتتميز الوظيفة العامة الاوروبية والفرنسية بشكل خاص بعدة خصائص تجعلها تفترق تماماً عن مفهومها الامريكي • وتتجلى أهم هذه الخصائص في النواحي التالية :

١ - الوظيفة العامة رسالة وخدمة ومهنة متميزة عن سائر المهن ، وهي تتمتع - خلافاً لما أسلفنا في النظام الأمريكي - بالدوام والاستقرار • أي أن الفرد يلتحق في باكورة حياته ثم يظل يرتقي في مدارجها، رابطاً مستقبله بها، متمتعاً بمزاياها حتى تنتهي خدمته •

(١) راجع مؤلفنا « الرقابة القضائية على أعمال الادارة » مطبوعات جامعة دمشق عام ١٩٨٠ •

٢ - ينظم القانون ، الذي يحكم الادارة في تكوينها ونشاطها ، الوظيفة العامة وهو القانون الاداري الذي يتضمن مجموعة القواعد الخارقة للشريعة العامة .

٣ - يشكل الموظفون قطاعا متميزا داخل المجتمع له مكانته ووضعه الخاص . ويؤكد « دي توكفيل » أن الموظفين كانوا في النظام السابق على الثورة ينتمون الى الطبقة البورجوازية ، ويشكلون طبقة اجتماعية لها روحها وتقاليدها وقيمها وشرفها الخاص . وساعد على ذلك أن الوظائف كانت تعتبر قبل الثورة الفرنسية عنصرا من عناصر الذمة المالية للموظف ، ومن ثم تقبل البيع «La venalité des offices» وتورث عند الوفاة^(١) .

ومما دعم الوضع الاجتماعي المتميز نظام النقابات الحرفية «Le système corporatif» الذي كان سائدا في العهد القديم .

٤ - قامت الوظيفة العامة على شكل هرم متدرج الطبقات والمراتب ، يخضع الرؤوس فيه للرئيس ويلتزم بأمره . وقد كان هذا المفهوم التدرجي صارما في النصف الاول من القرن التاسع عشر ، حيث كان النظام السياسي يتسم بالاستبداد والمركزية الشديدة . كما أضفى نابليون على هذا الهيكل ثوبا عسكريا استبداديا يسوده الاخلاص والولاء والنظام والطاعة .

وقد ترتبت على هذا النظام التدرجي نتائج هامة : فمن ناحية كان يوجد تباين كبير في الاجور والمرتبات والمكانة والاعتبار بين مختلف الدرجات والمرتبات الوظيفية ، حيث كان يوجد حاجز يحول بين ارتقاء أعضاء الفئات الدنيا للمراتب والاطارات العليا . ومن ناحية أخرى اختفت شخصية العامل خلف رئيسه ، الذي كان يتمتع بسلطات غير محدودة ليس فقط في مواجهة رؤوسه وانما أيضا بالنسبة للمواطنين . فكل وزير يتربع على قمة السلطة الرئاسية في وزارته ، في مقابل تحمله المسؤولية السياسية عن أعمال موظفي هذه الوزارة .

الا أن هذا التزم الصارم في تطبيق نظام تدرج الوظائف أخذ يتراخي على

(١) انظر :

P. C. Timbul, «Histoire des institutions et des faits Sociaux»
Précis Dalloz 1957.

مر الزمن وخفت قبضة السلطة الرئاسية بانتشار مبادئ الحرية والمساواة ، وبقوة ضغط نقابات وجماعات الموظفين .

هـ - الموظفون العموميون هم عمال الدولة وادواتها في تسيير مرافقها ، وهم بذلك جزء لا يتجزأ من بنائها الإداري ويتماثلون مع السلطة العامة ليكونوا معها وحدة غير قابلة للانقسام . ولذلك فإن الإدارة تخلع عليهم الكثير من الحصانات الواقية من دعاوى الأفراد ومطالباتهم .

ثالثا : مفهوم الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة (نظام الاحتراف) :

ان هذه التسمية تعني أن الإدارة العامة تعتبر كيانا قائما بذاته بالنسبة لباقي هيئات وأفراد الأمة . وهذا الكيان يتمتع بخصائص معينة ، وهو مزود بأشخاص يكرسون حياتهم للعمل لصالحه . وبالتالي فالوظيفة العامة بمفهومها المغلق تعتبر مهنة أو سلكا «Carrière» بمعنى أن الموظف العام لا يرتبط مصيره بوظيفة معينة ، كما هو الحال بالنسبة لنظام الوظيفة العامة المفتوح (نظام المناصب) ، بل للإدارة أن تستفيد من خدماته في أي عمل آخر ، وبالتالي فالإدارة لا تستطيع الاستغناء عنه بشكل تعسفي . كما أن الموظف لا يستطيع أن يتبرك الإدارة العامة إذا اقتضت مصلحته ذلك . ولكن تكريس الموظف العام نشاطه المهني لصالح الإدارة العامة بشكل دائم ومستمر يوجب على هذه الأخيرة أن تضع نظاما خاصا ومحكما لاجل ضبط وتنظيم هذه الحياة المهنية لعمالها . إذن فنظام الوظيفة العامة المغلق يتضمن عنصرين أساسيين ، الأول ما نسميه النظام «Le statut» والآخر هو ما نطلق عليه اسم المهنة أو السلك «La carrière» .

فالنظام يهدف الى وضع قواعد خاصة بالوظيفة العامة ، بحيث يكون وضع الموظفين العاملين مغايرا لوضع العمال والمستخدمين العاديين ، وبالتالي فانه يكون لهؤلاء الموظفين العاملين حقوق وواجبات يحددها نظامهم العام . كما أنهم يتلقون تكوينهم المهني خلال خدمتهم في الوظيفة العامة . وأما المهنة أو السلك الوظيفي فانه يعني أن العمل في خدمة الإدارة العامة ليس مقصورا على القيام بأعباء وظيفية معينة بذاتها ، بل القيام بأعباء مجموعة من الوظائف والمناصب المنتظمة والمتدرجة . وهكذا فإن نظام الوظيفة العامة المغلق يقوم على أساس اتصال خدمة الموظف

بصرف النظر عن الوظائف التي يشغلها • فإذا رأت الإدارة ضرورة تغيير نظام الوظائف العامة أو تعديلها أو إلغاء بعضها ، فإن ذلك لا يعني فصل الموظف ، بل للإدارة أن تستعين بخدماته في وظيفة أخرى • ولكن الإدارة قد تلجأ في حالات نادرة جدا لفصل الموظف العام ، دون خطأ من جانبه ، في سبيل تحقيق مصلحة عامة ، هذا وإن مجلس الدولة الفرنسي في هذه الحالات الاستثنائية يحكم على الإدارة بالتعويض عن هذا الفصل نظرا للخطأ والاضرار التي يمكن أن يتعرض لها الموظف المفصول •

وينجم عن ذلك أن نظام الوظيفة العامة المغلق هو عكس النظام المفتوح ، مزود بنظام قانوني يضمن ثبات الوظيفة واستقرارها • ولكنه مقابل وجود هذا النظام القانوني الذي يكفل استقرار وضع الموظفين يلقي على كاهلهم التزامات وواجبات أكثر أهمية من تلك التي تقع على عاتق العاملين في القطاع الخاص • فالموظف يكرس قسما كبيرا من وقته لخدمة الإدارة العامة ، كما أنه لا يستطيع ترك هذه الأخيرة من يوم إلى آخر دون اخطار مسبق ، وهو مكلف بالتقيد بعدد من الالتزامات الإضافية التي لا نجدها بالنسبة لعمال القطاع الخاص • فيمكن مثلا منعه من أن يتخذ موقفا سياسيا بشكل علني ، أو منعه من تكوين هيئة نقابية أو الانضمام إليها ، أو منعه من القيام بالاضرابات • الخ • وأخيرا فإن الإدارة العامة المسؤولة عن تنظيم المهنة أو السلك الوظيفي يجب عليها أن تؤمن لموظفيها معاشات كافية خلال فترة نشاطهم المهني ورواتب تقاعدية عند خروجهم من الخدمة الفعلية •

ومما لا شك فيه أن أولى محاسن هذا النظام وأهمها هي قدرته على تزويد الإدارة العامة بأشخاص أكثر تكييفا واحساسا بمهمة وأعباء هذه الإدارة ، لأنهم يكرسون حياتهم للقيام بأعباء الوظيفة العامة • وبالتالي فإنهم يحصلون على الخبرة المناسبة واللازمة للقيام بأعباء المرافق العامة • ويصبح عند هؤلاء الموظفين شعور وتحسس بضرورات المنفعة العامة التي تستبعد الربح الفوري •

ومن جهة أخرى فإن الموظفين بحسب نظام الوظيفة العامة المغلق يكونون مزودين بقدر من الثقافة العامة ، ونسبة معينة من التخصص عند دخولهم في

السلك الوظيفي ، ولكن ثقافتهم ومعلوماتهم تنمو في ميدان العمل اليومي ، وتتجدد وتحسن بواسطة اتباعهم دورات علمية وإدارية تنظمها لهم الإدارة العامة . وبالنسبة فإن الإدارة العامة التي تتبع نظام الوظيفة المغلق ، تستطيع أن تزود بأشخاص ذوي كفاءات واختصاصات أكثر تقدما في مجموعها من تلك التي تزود بها الإدارة العامة التي تتبع نظام الوظيفة العامة المفتوح . كما أن هذا النظام يساهم في حياد الإدارة واستقلال الموظفين في مواجهة الأحزاب السياسية ومجموعات الضغط . هذا بالإضافة إلى ما يخلقه هذا النظام في روح الموظف من ولاء للإدارة نظرا لارتباطه بوظيفته طيلة حياته المهنية .

ولكن هذا النظام تكتنفه غمرات وعيوب ، فهو يعتبر أكثر تعقيدا من النظام المفتوح الذي يفترض فقط تصنيف الوظائف بدقة وتأمين اختيار الأشخاص المتمتعين بالمواصفات الضرورية بشكل نظامي واعطائهم التعويضات المعلن عنها ، أما في نظام الوظيفة المغلق ، فإن ذلك يقتضي وضع نظام حقوقي معقد بغية تنظيم الإجراءات اللازمة لاتباع لتحقيق التوازن بين الالتزامات والواجبات التي تقع على كاهل الموظفين والحقوق والفوائد والضمانات التي يتمتعون بها مع ضرورة اعطاء الأهمية الكبرى لحاجات المرافق العامة . ومن جهة أخرى فإن مهمة التكوين المهني وتطويره وتحسينه بشكل مستمر يقع على كاهل الإدارة ، وهذه مهمة إضافية ومسؤولية خطيرة . كما أن هذا النظام يحمل في طياته خطرا يكمن في أنه قد يتولد عند الموظفين شعور بأنهم قد أصبحوا في مأمن بمجرد دخولهم السلك الوظيفي ، وبأنه لم يعد بالإمكان عزلهم بسهولة . وهذا الشعور قد يؤدي بهم إلى عدم اهتمامهم بالاعتبارات التي تقود إلى تحقيق الربح والفائدة للمرفق العام الذي يعملون فيه . وهذا يمكن أن يترجم باتباع الطرق السهلة ، وفقدان الاهتمام والبحث عن وسائل الإصلاح وبالتالي بقلّة الفاعلية والإنتاج . وهناك أيضا أخطار الروتين والبيروقراطية التي تكون غالبا من طبيعة نظام الوظيفة العامة المغلق .

رابعا - مفهوم الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة (نظام المناصب) :

إن هذا المفهوم للوظيفة العامة هو مفهوم الوظيفة الإدارية نفسه في مشروع

كبير ، وهذا المشروع لا يشترط فيه بالضرورة أن يكون مسيرا من قبل الدولة ، بل يمكن أن يكون مشروعا مستقلا وخاصة . فالمشروع الخاص يمكنه اتباع مبادئ تجريبية واضحة بغية تحديد أغراض التوظيف وعملية التوظيف .

فكما ذكرنا في معرض دراستنا بأن النظرة الامريكية للادارة العامة تختلف اختلافا بينا عن النظرة الاوروبية ، وذلك أن الامريكي لا يعتبر الادارة العامة نظاما يتمتع بامتيازات تخرج عن المؤلف في القانون الخاص ، بل يرى أن الادارة ليست أكثر من مجموعة تصرفات يجريها الموظفون ، ولا تختلف عن تلك التي يقوم بها مشروع خاص لتحقيق ذات الأغراض .

وطبقا لهذه النظرة فانه يقع على كاهل الادارة العامة تحديد المناصب والوظائف التي يوفرها الهيكل التنظيمي لهذه الادارة ، ومن ثم تعيين المواصفات اللازمة لهذه المناصب ، وأخيرا تبيان الطرق اللازم اتباعها بغية اختيار أفضل المرشحين المتيسرين لشغل هذه المناصب . ويمكن للادارة العامة على غرار المشروع الخاص أن تأخذ المرشحين فترة تجريبية (ستة أشهر أو سنة) قبل أن تعينهم لشغل المناصب المحددة بشكل نهائي ، ولكن عندما يسمى المرشح بشكل نهائي ، فانه يصبح صاحب حق في هذه الوظيفة فقط . ولا يمكنه أن يعتبر نفسه في عداد أشخاص يعملون في سلك وظيفي دائم ، لانه قد اختير للقيام بأعباء وظيفية معينة ولكي يستمر في هذه الوظيفة ذاتها . ثم ان استمرار الموظف في القيام بأعباء المنصب الذي أسند اليه يتعلق بدرجة الانسجام المتحقق بينه وبين الادارة . فإذا قدرت الادارة أن الموظف لا يقوم بشكل جيد بأعباء وظيفته ، أو أنه لم يعد كفؤا لشغل هذا المنصب ، أو أن سلوكه الشخصي لا ينسجم مع منصبه ، فان لها الحق بأن تعزله . كما أن الادارة اذا غيرت هيكلها التنظيمي فانها لم تعد إثر ذلك بحاجة للوظيفة التي يشغلها هذا الموظف نتيجة انشاء مناصب أخرى ، ولهذا تستطيع أن تفصله من عمله . ومن جهة أخرى فان للموظف اذا لم يكن راضيا عن وظيفته لكون مهمته مزعجة ، أو لكون الاجر غير كاف أو لان الملل قد أصابه من ممارسة العمل نفسه خلال أربع أو خمس سنوات أو لانه قدر ان خبرته ازدادت وباستطاعته الحصول على عمل آخر بأجر مفر الحق في جميع هذه الحالات أن يترك وظيفته التي يشغلها . وسواء أكان

انفصال الموظف عن الادارة العامة ، بفعل هذه الاخيرة أم بارادته الشخصية فان ذلك لا يجوز أن يسبب تعطيلاً في سير المرفق العام ، ولا أضراراً بمصلحة الموظف الخاصة ، لذا كان لابد أن يسبق هذا الانفصال اخطار من الطرف المسبب ولا تكون المدة الزمنية لهذا الاخطار عادة طويلة .

ان نظاماً كهذا يبدو سهلاً للغاية ، اذ انه لا يجبر الادارة العامة على أن تبذل جهداً كبيراً لاجل تهيئة واعداد وتطوير الموظفين ، حيث أن على هؤلاء أنفسهم أن يهتموا بهذه النواحي سواء أكان ذلك عن طريق الحصول على دبلومات معينة أم عن طريق اتباع دراسات خاصة ان كان في الجامعات أو في المعاهد الادارية والتكنولوجية .

ومن جهة أخرى فان الادارة العامة لا تجد ضرورة لوضع نظام خاص بهؤلاء الموظفين لمجرد كونهم يشغلون وظيفة في الادارة يختلف عن نظام العمال العاديين ، اذ انهم يستطيعون أن يشغلوا وظيفة مماثلة في مشروع خاص ، فلماذا يتوجب اذن وضع نظام خاص بهم ؟ انهم قد يشغلون مناصبهم بضع سنوات فقط ، فلا يوجد اذن سبب منطقي لتخصيصهم بحقوق وامتيازات وبرواتب تقاعدية عند تركهم وظائفهم ، اذ لا يوجد في الواقع سلك وظيفي دائم بالنسبة لهم بل هناك منصب معين بذاته فقط .

— وتتجسد محاسن هذا النظام في النقاط التالية :

١ — يعتبر نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة مبسطةً ذلك أنه يقع على كاهل الادارة تصنيف الوظائف والمناصب التي يوفرها الهيكل التنظيمي ، ومن ثم تحديد المواصفات والمؤهلات اللازمة لكل منها ، وتحديد معدل عام للاجور يتناسب والعمل وعروض المشاريع الخاصة ، بحيث تستطيع أن تؤمن سير جميع المرافق العامة ، بشكل حسن وجيد . وتبعاً لذلك فلا يقع على كاهل الادارة العامة وضع أنظمة خاصة بالترقيات والترفيعات والاجازات والتقاعد . الخ .

٢ — يتميز هذا النظام بالمرونة ، فالادارة العامة اذا وجدت أنها لم تعد

بحاجة الى فئة معينة من الموظفين ، فانه لا يقع على كاهلها مهمة تأمين وظائف أخرى ، بل تستطيع أن تفصلهم عن العمل بكل بساطة . أما اذا أرادت الادارة أن تنشئ وظائف جديدة ، فما عليها ، الا أن تعين مواصفاتها وتحدد المؤهلات اللازمة لشغلها ، ثم تجري الاعلانات اللازمة بغية اختيار الاشخاص الذين يمكنهم القيام بأعباء هذه المناصب الجديدة .

٣ - يحقق هذا النظام للادارة العامة دخلا جيدا . ذلك أن هذه الادارة تختار عددا معينا من المرشحين المؤهلين لوظائف معينة بذاتها ، وغالبا ما يكون هؤلاء المرشحون قد تنقلوا بين وظائف القطاعين العام والخاص ، وبذلك فانهم يكونون قد اعتادوا على طريق تحقيق الدخل والايراد المتبعة في المشروعات الخاصة فينقلونها معهم الى أعمال الادارة العامة .

٤ - يستطيع هذا النظام ادخال الادارة العامة في الحياة الداخلية للامة . فالواقع أن الادارة العامة في هذا النظام ليست عالما قائما بذاته ، بل هي في الحقيقة مفتوحة ، وهذه الصفة هي التي أضفت على هذا النظام اسمه .

ان اندماج الادارة العامة في حياة الامة ينتج من كون الاشخاص أصحاب الاختصاصات (قادة اداريون - أطباء - مهندسون - حقوقيون .. الخ) لا يكرسون حياتهم كلها لخدمة الادارة العامة بل انهم يستطيعون تركها اذا كان عندهم طموح للعمل في مشاريع خاصة ، كما يمكنهم أن يعودوا اليها بعد فترة معينة من الزمن ليشغلوا فيها وظائف أكثر أهمية . وبهذه الطريقة فان العاملين في الادارة العامة لا يشكلون طبقة خاصة بالموظفين ، تلك الطبقة التي قد تصبح منعزلة عن باقي أفراد الامة .

- وعلى هذا فان هذا النظام يبدو للوهلة الاولى أنه يتمتع بمحاسن كثيرة ، ولكننا اذا تعمقنا في دراسته نلاحظ أنه تعثره مساوئ خطيرة .

١ - ان هذا النظام لا يمكن تطبيقه في جميع المجتمعات ، لانه يفترض وجود ادارة غنية جدا بالاخصائيين ، ولكن واقع الادارة العامة بشكل عام لا يفرض دائما تحديد عناصرها بالاخصائيين فقط ، بل هنالك أعمال تتطلب اختصاصات محددة . كما ان هنالك في الواقع أعمالا كثيرة تقع على كاهل الادارة العامة، ولكن

هذه الاعمال لا تتطلب اختصاصات محددة بذاتها ، بل تتطلب نوعا من التدريب والتهيئة والخبرة العملية المتدرجة . وهذه المؤهلات لا يمكن الحصول عليها الا بعد ممارسة طويلة ، تبدأ بشغل وظائف عادية قبل الوصول الى وظائف الابتكار والتوجيه .

٢ - والادارة العامة ليست في حقيقتها مشروعا كباقي المشاريع الخاصة ،
لان هدفها لا ينحصر في تحقيق الدخل والفائدة بل هي تسعى الى تحقيق نوع من التوازن بين المصلحة العامة والمصالح المختلفة للأفراد . واذن فان تجربة مشروع خاص متركز حول أحسن الطرق والوسائل التي يمكنها أن تؤمن أكبر قدر من الإيرادات والفوائد لا يمكنها مطلقا أن تكون صالحة لادارة مشاريع الدولة ، حيث أن هذه الأخيرة تبغي تحقيق المصلحة العامة وإعداد تقديرات وخطط لمدى طويل .
وينتج من هذا أن العقلية التي يكتسبها الشخص الذي يكرس حياته كلها لخدمة الادارة العامة ، تغاير تماما تلك العقلية التي يكتسبها الشخص الذي يعمل في مشاريع خاصة تهدف الى الربح والفائدة . نستنتج مما تقدم بأن نظام الوظيفة العامة المفتوحة يصلح بالنسبة لبلد صناعي ذي امكانيات مادية وبشرية هائلة ، حتى يستطيع تأمين التعليم التكنولوجي والمهني في مراحل الدراسة الثانوية والجامعية ، وبالتالي تأمين الاختصاصات المتنوعة والدقيقة التي تتطلبها المشاريع الكبيرة التي تدخل في نطاق القطاعين العام والخاص ، ومن ثم امكانية تنقل العاملين في هذه المشاريع بين هذين القطاعين . ان هذا النظام يمكن أن يكون مناسباً لبلد كالولايات المتحدة الأمريكية ولكنه يكون سيئا جدا بالنسبة لأكثر بلاد العالم ، وبصورة خاصة بالنسبة للبلاد السائرة في طريق النمو .

بعد أن شرحنا النقاط الأساسية التي تحكم هذين المفهومين المتغايرين للوظيفة العامة ، نجد في الحقيقة أن نظام البنية المفتوحة أكثر سهولة من الثاني ، وهو يمثل الأسلوب التجاري الذي تتبعه المشاريع الخاصة في انتقاء عمالها وفصلهم مع مسؤوليات محددة تلتزم بها هذه المشاريع تجاه عمالها . بينما نجد النظام المغلق أقرب ما يكون الى النظام العسكري ، فالموظف يكرس حياته لخدمة الادارة العامة ، كما هو الحال بالنسبة للجندي أو الضابط الذي يكرس حياته للخدمة العسكرية .

كذلك فان الجيش لا يهتم بتحقيق الربح والفوائد المادية ، بل بمهمة معينة هي خدمة عامة تتعلق بحماية أراضي البلاد من العدوان الاجنبي . بينما نجد في النظام الاول ذي الاسلوب التجاري أن فكرة الربح والفائدة تبقى قائمة بشكل مستمر .

ويجدر بنا أن نشير هنا وقد دررنا في كتابنا "دراسة في الاقتصاد العربي" إلى مفهوم الوظيفة العامة الى أننا لا يمكن أن نتصور تطبيقها بشكل مطلق في أي بلد من بلاد العالم . بل ان تطبيق أحدهما لا يعني بالضرورة الاهمال الكامل للآخر ، وبالتالي فقد وجد في الواقع خليط بين هذين المفهومين للوظيفة العامة ، والمهم هو معرفة نسبة كل عنصر من العناصر المكونة لهذا الخليط ، حتى تتمكن من تحديد وتمييز نظام الوظيفة العامة لبلد من البلاد .

والحقيقة أن اختيار أحد هذين النظامين ليس بالامر السهل والمتيسر ، ذلك أن النظام يجب أن ينبع من البيئة المحلية التي سيطبق فيها . فالنظام الأمريكي يناسب التفكير والحياة في الولايات المتحدة ، والنظام الاوروبي يناسب الاوضاع والظروف في أوروبا . ونجاح النظام الأمريكي لا يعني نجاحه اذا طبق في الدول الاوروبية والنظام الاوروبي قد يفشل فشلا ذريعا اذا طبق في الولايات المتحدة الأمريكية . اذن فالمسألة ليست اختيار أي النظامين ، ولكن دراسة البيئة المحلية والمجتمع في الدولة دراسة فاحصة قبل وضع نظام معين .

وحيث أن نظام التعليم في جميع الدول العربية لا يتمتع بخصائص نظام التعليم في الولايات المتحدة الأمريكية ، ذلك أنها توفر ثقافات عامة أكثر من تخصصات دقيقة ، وحيث أن التقاليد جرت في هذه الدول على اعتبار الوظيفة العامة مهنة يمتنها الافراد ويتفرغون لها مدى حياتهم ، وحيث أن الظروف الاقتصادية في معظمها لا تشجع انتقال الافراد من أعمال الأخرى كما هو الوضع في أمريكا ، لذلك فان النظام الأمريكي لا يصلح تطبيقه في البلاد العربية . . . في حين أن النظام الاوروبي يعتبر أقرب الى الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تسود معظم الدول العربية .

ونحن نعتقد بأن الإدارة العامة في قطرنا العربي السوري التي تبني مفهوم الوظيفة العامة ذات البنية المخلقة أصبحت بحاجة ملحة الى اصلاح اداري جذري على نحو يتفق مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتحوللات الاشتراكية التي يشهدها قطرنا .



الفصل الثاني

سياسة الاختيار والانتقاء

الحقيقة أن قدرة الجهاز الاداري على انجاز أهداف السياسة العامة للدولة
انما ترتبط في المقام الاول بنوعية العناصر البشرية التي تحتل التخصصات الوظيفية
المختلفة داخل الجهاز . كما أن الوظيفة العامة تمثل في أكثر بلاد العالم مشروعا
ضخما من حيث استخدامهما لاعداد هائلة من الاشخاص ، وذلك لان نسبتهم تجاوز
١٠/١ من السكان العاملين في البلاد الصناعية ، ومن هنا نجد أن معظم دول العالم
تأخذ بنظم اختبارات الوظائف العامة حتى تتاح لها فرصة الحصول على أكفأ العناصر
المتاحة لديها لشغل التخصصات الوظيفية الشاغرة طالما أنهم حائزون للشروط
المطلوبة .

والواقع أن عمليات انتقاء عمال الادارة العامة تأخذ طابعا نظاميا في الدول
المتقدمة اقتصاديا ، حيث أن أعداد الموظفين الذين تختارهم الادارة سنويا يكاد
يكون واحدا ، وهذا ما يستتبع تنظيم عمليات الاختيار للسنة بكاملها . ولكن
عمليات الانتقاء في البلاد الحديثة العهد بالاستقلال لا تتصف بهذا الطابع النظامي ،
لان هذه البلاد التي يتوجب عليها بذل جهود جبارة للحاق بالركب الحضاري المعاصر
تجد نفسها ملزمة بتجنيد عدد هائل من عمال الادارة . وهذا يعني أن عمليات
الانتقاء في هذه البلاد لا تجري فقط بمناسبة انتهاء خدمة بعض عمال الادارة ، بل
تجري أيضا عندما تلجأ هذه الى انشاء مرافق عامة حديثة في سبيل تأمين الخدمات
الحيوية أو لاجل تحقيق التنمية الاقتصادية . كما يمكن مصادفة هذا الطابع غير
النظامي لعمليات الانتقاء في فترات الحروب أو الازمات الاقتصادية والاجتماعية ،

حيث أن أعداد العاملين في الإدارة العامة قد يتزايد بنسب ضخمة .

والواقع أن طبيعة عمليات الانتقاء تتغير تبعاً لنظام الوظيفة العامة فهي ، في بلد يطبق نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة ، تهدف بشكل رئيس لاختيار أشخاص أكفاء لشغل وظائف معينة بدقة ، ولكنها في بلد يطبق نظام الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة ، لا تبغي فقط اختيار أشخاص أكفاء لمناصب محددة بالذات ، بل انتقاء أشخاص يكرسون حياتهم للعمل في السلك الوظيفي مع امكانية شغل مناصب مختلفة ومتدرجة .

ويجري البحث عادة عن المرشحين للوظيفة العامة خارج الإدارة ، ولكن يمكن أن يتم ذلك داخل الإدارة نفسها . وهذا يعني أن هنالك طريقتين لانتقاء عمال الإدارة العامة : طريقة الانتقاء الخارجي وطريقة الانتقاء الداخلي .

ففي نظام الوظيفة العامة المغلق يتم اختيار عمال الإدارة العامة بشكل أساسي من خارج الإدارة . وذلك لأن الاختيار لاجل القيام بمهنة أو بسلك وظيفي يجري بين الأشخاص الذين يتمتعون بمستوى معين من الثقافة .

ولكن هذا لا يمنع من امكانية الاختيار داخل الإدارة ، بغية افساح المجال لبعض العاملين في الإدارة العامة بشغل وظائف عالية اذا توافرت لديهم الشروط اللازمة .

والوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة قد بدأت هي أيضاً باستخدام طريقة الانتقاء الداخلي الى جانب الاختيار الخارجي ، وهكذا فعندما تقترح الإدارة الأمريكية انشاء وظائف جديدة فانها تحاول اعطاء حق الاولوية في شغل هذه الوظائف للعاملين في الإدارة ، وذلك عن طريق إعلامهم بها قبل اللجوء الى اختيار المرشحين عن طريق سوق العمل الخارجي .

ويبدو ان طريقة الانتقاء الداخلي تجد لها تطبيقاً اوسع في نظام الوظيفة العامة المغلق بغية تحقيق الترقية الداخلية لعمال الإدارة العامة . وهكذا نجد مثلاً أن النظام العام للوظيفة الفرنسية يوجب على الإدارة العامة في حال اعلانها عن مسابقة للاختيار الخارجي أن تقررنا بمسابقة للاختيار الداخلي شريطة ألا تتجاوز نسبة المرشحين من داخل الإدارة نصف الأعداد المطلوبة .

ويتأثر عادة عدد المرشحين للعمل في الادارة العامة بوضع الوظيفة العامة ، فقد تستطيع هذه في بلد ما جذب عدد كبير من المرشحين نظرا لاجورها الجيدة ولمكائنها المرموقة في المجتمع ، أو لعدم وجود وظائف أخرى غير تلك التي تعرضها الادارة العامة ، وبالتالي تصبح امكانية كسب مورد للعيش في العمل الوظيفي أسهل منها في القطاعات الاخرى .

● ويحق لنا الآن ان نتساءل عن الطرق التي يمكن اتباعها لاجل تأمين اختيار احسن العناصر للعمل في الادارة العامة ؟

الحقيقة أن تاريخ الوظيفة العامة مليء بالتجارب والخبرات في هذا الميدان ، حيث أن الوظيفة العامة منذ نشوئها قد استخدمت طرائق مختلفة للوصول الى أحسن المسالك المؤدية لاختيار أفضل العناصر وأحسنها . فقد كانت الوظيفة العامة ، خلال حقبات معينة من التاريخ ، احتكارا لطبقات معينة ولفئات محدودة من المجتمع ، وهؤلاء سواء أكان ذلك تحت تأثير سلطانهم أم بقوة العادات والتقاليد . كانوا يشغلون مناصب ووظائف معروفة . ولكنه يبدو أن الوظيفة العامة بدأت منذ فترة قصيرة من الزمن ، تتبع الطريق الديموقراطي ، وذلك عن طريق توسيع قاعدة مبدأ حق وصول جميع المواطنين للعمل في الادارة العامة .

فقد عرفت الوظيفة العامة على غرار النظام الملكي النظام الوراثي الذي كان يتيح للابناء ان يشغلوا مناصب ووظائف الآباء او الاجداد نفسها .

اذن فالادارة العامة كانت تسير من قبل سلالات من الموظفين ، وهذا ما جعل الوظيفة العامة ملكا لهذه الطبقات التي لم يكن بمقدورها تسيير العمل الوظيفي بمفهومه الحديث ، وكذلك عرفت الوظيفة العامة نظام شراء الاعباء الادارية ، وقد كان هذا النظام مليئا بالعيوب والمساوىء ، وبصورة خاصة بسبب ما نجم عنه من إهمال كاهل الرعايا بالاتاوات .

وقد تأثرت الوظيفة العامة ولا تزال تتأثر بطرق المحاباة ، سواء أكان ذلك منها سياسيا أم عائليا ، وهذا ما نطلق عليه أحيانا (المحسوبية) التي لا تزال في عالمنا الحالي تحتل وزنا معتبرا في عمليات اختيار الموظفين . ويبدو أن هذه الطرق المختلفة

أصبحت مرفوضة اليوم ، وذلك لأن صيغا وطرقا حديثة فعالة وعادلة أصبحت معتمدة في أكثر دول عالمنا المعاصر .

● والواقع ان هذا التطور الذي اصاب الوظائف العامة تمخض عن اتفاق حول مبادئ رئيسيين : مبدأ مساواة جميع المواطنين في الوصول للوظيفة العامة ، ومبدأ الاختيار على اساس الاستحقاق .

واذا كان هذان المبدآن قد حازا موافقة الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر ، فان طريقة تطبيقهما لا تزال تعاني تغييرا من بلد الى آخر ، وكذلك فان درجة احترامهما تختلف أيضا بشكل ملموس .

١ - فمبدأ مساواة جميع المواطنين في الوصول للوظيفة العامة لا يعتبر ابتكارا حديثا ، حيث انه صيغ بشكل رسمي في المادة ٦/ من « اعلان حقوق الانسان والمواطن » الفرنسي لعام ١٧٨٩ (١) .

وقد استطاع هذا المبدأ أن يفرض احترامه في أكثر دول العالم لدرجة أنه أصبح من المبادئ التي نص عليها « الاعلان العالمي لحقوق الانسان » في مادته ٢١ (٢) .

وإذن فهذا المبدأ أصبح مطلباً عاماً للوجدان الحديث . وهذا المبدأ لا يعني بأي حال من الاحوال أن أي مواطن يستطيع في أية لحظة شغل المنصب أو الوظيفة التي يريدها ، بل يعني أنه يجب وضع حد للقيود المتعلقة بالجنس وباللون وبالدين وبالأفكار السياسية ، وبالتالي فيجب أن يخضع جميع المرشحين للعمل في الوظيفة العامة للشروط المطلوبة نفسها .

(١) لقد ورد في الاعلان أن « الناس يولدون أحرارا ومتساوين في الحقوق والفروق الاجتماعية لا يمكن أن تبنى إلا على المنفعة العامة » .

والقانون هو التعبير عن الإرادة العامة . . . ولأن المواطنين متساوون في نظر القانون فهم سواسية في الوصول الى المراكز والوظائف العامة ، تبعاً لإمكاناتهم ، ومن غير أي تفريق إلا فيما يميزهم من فضائل ومواهب .
(٢) تنص المادة ٢١ على أن « كل شخص له الحق في الوصول للوظائف العامة في بلده ضمن شروط متساوية » .

ولكن لا بد ، لاجل وضع هذا المبدأ موضع التطبيق ، من مراعاة بعض الحقائق التي تفرض بعض القيود والاستثناءات على تطبيقه المطلق .

١ - فالمشكلة الاولى التي تعترض التطبيق المطلق لهذا المبدأ تتعلق بموضوع الجنسية .

ولذلك نرى أن أكثر دول العالم تقصر حق العمل في وظائفها العامة على رعاياها . أما بالنسبة للوظائف الفنية المعقدة ، فيمكننا أن نتصور امكانية استعانة بعض البلاد بعدد من الفنيين الاجانب ، كما أن البلاد التي تستفيد من المساعدات الفنية غالبا ما تضع هي نفسها النظام الحقوقي الخاص بهذا التعاون .

وتبعاً لما تقدم نجد أن المادة ١٢/ من قانون الموظفين الاساسي رقم ١٣٥ تاريخ ١٠/١/١٩٤٥ والخاص بالقطر العربي السوري تنص على : « أنه يشترط في قبول الطالب لاحدى الوظائف العامة الشاغرة أن يكون :

١ - سوريا منذ خمس سنوات على الاقل متمتعا بحقوقه المدنية » (١) .

ولكن بموجب القانون رقم ٢٩٣ تاريخ ١٥/٥/١٩٥٧ فإنه « يحق لرعايا الدول العربية الذين اكتسبوا الجنسية السورية التوظيف في إدارات الدولة والمؤسسات العامة قبل انقضاء مدة الخمس سنوات المنصوص عليها أعلاه » . وبموجب المرسوم التشريعي رقم ٣٣ تاريخ ١٧/٩/١٩٤٩ فإنه « لا يطبق شرط الجنسية المنصوص عليه في الفقرة الاولى للمادة ١١/ من قانون الموظفين الاساسي على الفلسطينيين العرب عند طلبهم التوظيف في إدارات الدولة والمؤسسات العامة ، ويعاملون كالسوريين مع احتفاظهم بجنسيتهم الاصلية » .

بينما يذهب مشروع « القانون الاساسي للعاملين في الدولة » (٢) في مادته

(١) انظر قانون الموظفين الاساسي رقم ١٣٥ تاريخ ١٠/١/١٩٤٥ .

(٢) يبدو أن مشروع « القانون الاساسي للعاملين في الدولة » الذي يهدف إلى أخضاع جميع فئات العاملين في الوزارات والادارات المرتبطة بها ، والمؤسسات والهيئات العامة ، والبلديات والمصارف ، وشركات التأمين ، وشركات القطاع العام والمشارك والاتحادات الصناعية « لا يزال موضوع دراسة ومناقشة في مجلس الشعب .

السابعة إلى أنه « يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف : أن يكون متمتعاً بجنسية الجمهورية العربية السورية منذ خمس سنوات على الأقل » . ويستثنى من هذا الشرط :

١ - مواطنوا الدول العربية الذين اكتسبوا الجنسية العربية السورية ، حيث يحق لهم التوظيف قبل انقضاء مدة الخمس سنوات المذكورة .

٢ - العرب الفلسطينيون المشمولون بالقانون /٢٦٠/ لعام ١٩٥٦ ، حيث يحق لهم التوظيف مع احتفاظهم بجنسيتهم الأصلية » . ويجوز للسلطة صاحبة الحق في التعيين النص في الاعلان عن وظائف الفئة الرابعة على قبول مواطني الدول العربية والفلسطينيين غير المشمولين بالقانون /٢٦٠/ لعام ١٩٥٦ ، كما يجوز لمكاتب الاستخدام لدى وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل قبول هؤلاء في وظائف الفئة الخامسة » .

وهذا يعني أن المشروع لم يطلب من الرعايا العرب غير السوريين بالنسبة لوظائف الفئة الرابعة والخامسة الحصول على الجنسية العربية السورية ، بل اكتفى بشرط إقامتهم في القطر العربي السوري .

ويبدو لنا أن كون الوظيفة العامة حقاً لرعايا الدولة أصبح أمراً عادياً وسريعاً .

ثم لا بد أن يتوافر في المرشح للوظيفة العامة حسن السيرة والاخلاق ، أي ان لا يكون قد تعرض لحكم قضائي نتيجة ارتكابه إحدى الجرائم المنصوص عليها في قوانين بلده .

ب - وأخيراً ، لا بد من وضع قيود صحية ، بحيث لا يقبل المرشح المريض أو الذي يكون قابلاً للإصابة بالأمراض بسرعة حتى لا تواجه الإدارة التزامات مالية دون أي مقابل من قبل هذا المرشح ، ويجب وضع قيود تتعلق بالسن .

والواقع أن مبدأ مساواة جميع المواطنين في الوصول للوظيفة العامة ، يوجب استبعاد جميع أنواع التفرقة ذات الأساس العنصري والجغرافي والاجتماعي أو الناجمة عن المعتقدات الدينية أو الأفكار السياسية .

ولكن على الرغم من ذلك فإن بعض الترتيبات تبدو ضرورية في هذا الميدان أيضا بعدد معين من البلاد .

ج - فصول النساء للوظيفة العامة ليس دائما مقبولا بطريقة مماثلة تماما لتلك التي يتم بموجبها قبول الرجال .

فهذا الموضوع يتعلق بمدى استطاعة المرأة التحرر من العادات القومية للمجتمع الذي تعيش فيه ، ففي البدء لم يكن للمرأة أية مكانة في الوظيفة العامة ، ولكن الغزو النسائي استطاع أن يفتح باب الوظيفة العامة بشكل واسع لدخول المرأة إليها . ففي بعض البلاد أصبح النساء يشكلن في الوظيفة العامة الاغلبية ، ومع ذلك فإنه يبقى هنالك عدد من الوظائف التي تعتبر بطبيعتها خارجة عن نطاق ممارسة المرأة لها في عصرنا الحالي ، كما هي الحال بالنسبة لوظائف السلطة وللوظائف القضائية وللوظائف الدبلوماسية والعسكرية .

ولا يميز قانون الموظفين الاساسي في سورية بين المرأة والرجل ، وينص الدستور الدائم لعام ١٩٧٣ في مادته /٤٥/ على ما يلي : « تكفل الدولة للمرأة جميع الفرص التي تتيح لها المساهمة الفعالة والكاملة في الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية وتعمل على ازالة القيود التي تمنع تطورها ومشاركتها في بناء المجتمع العربي الاشتراكي » .

ومما لا شك فيه أن المرأة تتقدم بسرعة في شغل أكثر الوظائف العامة ، وقد أثبتت أن قدراتها وكفاءاتها الادارية لا تقل عن تلك التي يتمتع بها الرجل^(١) .

(١) في فرنسا نلاحظ أن غالبية النساء الموظفات يشغلن مناصب ووظائف ثانوية في الحلقتين الاخيرتين (C) ، (D) بينما يشغل الرجال المناصب الرئيسة في الحلقتين (A) ، (B) ويلاحظ أيضا أن نسبة الاناث المقبولات في المدرسة الوطنية للإدارة تتراوح بين ٣٪ الى ٤٪ من مجموع المقبولين سنويا . ولكن متابعة عدد كبير من الاناث للدراسات العليا سيفير في المستقبل القريب هذا الوضع ، علما أن نسبة النساء العاملات هي ٣٥٪ .

- في انكلترا : يبدو أن عددا كبيرا من النساء يصلن الى وظائف عالية وخاصة منصب امين سر دائم في الوزارة .

أما بالنسبة للعوامل العنصرية والجغرافية والاجتماعية ، فانها يجب أن تستبعد من الاعتبار في عملية اختيار مرشحي الوظيفة العامة ، ولكن هذه العوامل لا تزال تؤثر على تطبيق مبدأ مساواة جميع المواطنين في الوصول للوظيفة العامة .

د - ويتجلى تأثير العامل العنصري او الطائفي بشكل واضح في البلاد ذات السكان غير المتجانسين .

فهذه البلاد تكون مضطرة لتوزيع عناصر الوظيفة العامة بشكل يحقق تمثيل هذا التركيب العنصري والطائفي لسكان البلد . ولكن هذا لا يعني حظر الوظيفة العامة على بعض الاشخاص . بل يعني بالاحرى عدم تجاهل البعض الآخر من قبلها .

والواقع ان النظام الاكثر دلالة لهذا الوضع يتجلى في نظام الحكم اللبناني .

ذلك أن لبنان يتألف من عدد من الطوائف الوطنية ، فهناك طوائف إسلامية وطوائف مسيحية ، ولهذا فان النظام السياسي يستند على عنصرين أساسيين هما :

- ضرورة المحافظة على التوازن الطائفي .

- ضرورة تناوب الاحزاب السياسية المختلفة للسلطة .

وقد تأكد العنصر الاول في المادة ٩٥/ من الدستور اللبناني التي تنص على أنه:

« بصفة مؤقتة وبقصد تحقيق العدالة والتفاهم ، فان الطوائف ستكون ممثلة بشكل عادل في الوظائف العامة وفي التشكيل الوزاري شريطة أن لا يؤدي ذلك إلى الاضرار بمصلحة الدولة » .

وطبقا لهذا النص المؤقت الذي لا يزال مطبقا وسيبقى كذلك طالما أن لبنان

-
- في الولايات المتحدة الامريكية : بلغت نسبة الموظفين في الوظيفة العامة الاتحادية ١٩٦٧-١٩٦٨ ما يقارب ٣٣٪ من مجموع الموظفين ، ولكن يبدو انهم يشغلن مناصب ثانوية حيث ان نسبتهم في الوظائف العليا تتراوح بين ١٪ الى ٢٪ .
 - في الاتحاد السوفيتي : نسبة النساء في الوظيفة العامة تجاوزت ٤٥٪ ولكن يبدو ان هنالك اتجاها نحو تخفيض هذه النسبة نظرا للانتقادات الموجهة من النساء أنفسهن .

يحافظ على تكوينه الطائفي الحالي ، لانه يعتبر الركيزة الاساسية للحياة اللبنانية ،
فان نموذجا من ميثاق مقدس ينظم الحياة السياسية في لبنان •

وبمقتضى هذا الميثاق المقدس فان رئيس الجمهورية يجب أن يكون حتما
مسيحيا (مارونيا) ورئيس مجلس الوزراء يجب أن يكون حتما مسلما (سنيا)
ورئيس المجلس النيابي يجب أن يكون حتما مسلما (شيعيا) ، وأعضاء الوزارة
يجب أن يمثلوا الطوائف المختلفة •

وهذه القاعدة ليست مكتوبة في أي نص قانوني ، ولكن يبدو أنها تطبيق
لهذه الصيغة الغامضة الواردة في المادة /٩٥/ من الدستور •

ولا يجد هذا التمثيل الطائفي ميدانه فقط في التشكيل الوزاري ، بل في
اختيار المرشحين للوظائف العامة أيضا • فهو يشمل تسمية المدراء العامين والقضاة
وحتى الاساتذة • وهكذا يؤكد الاستاذ توفيق توما في تقريره المقدم عام ١٩٦٣
للمؤتمر الثالث والثلاثين الخاص بالحضارات المختلفة بأن هذه « الطريقة تمتد
لاطارات التعليم الفنية والعلمية ، وحتى التعليم العالي ، وتبلغ أحيانا الوظائف ذات
التخصصات العالية • ونحن لا نفتقر الى أمثلة في هذا الموضوع ، فقد عين الناجح
العاشر في إحدى المسابقات بشكل تعسفي مكان الاول ، نظرا لتبعيته الدينية ،
ومن أجل المحافظة على التوازن الطائفي ، وكذلك نجد أن بعض المسابقات التي
أعلنت نتائجها قد ألغيت بسبب عدم حصول مرشحي إحدى الطوائف على ترتيبات
جيدة • وبالتالي فان عددا كبيرا من الطعون أمام مجلس الدولة تبقى بدون نتائج
مثمرة » •

ويعبر عن هذا الوضع بشكل واضح في موسوعة القانون اللبناني للمؤلفين
السيد بن طيارة وفاتا ، حيث نجد في الفصل (١٢) الخاص بالحياة السياسية الجملة
التالية : « حرية الاختيار لا توجد إلا عندما يقع الاختيار بين عدد من المرشحين
ينتمون للطائفة نفسها » (١) •

(١) انظر : Cours de droit constitutionnel étranger pour le D.E.S. :
en droit public, 1966 — 1967, sur :

«L'influence des religions et des croyances sur les institutions et la
vie politique des états d'Asie» par le Professeur François Luchaire.

إذن فمبدأ المساواة أمام الوظائف العامة الذي يعتبر اليوم من أبسط المبادئ لا يجد له تطبيقاً صحيحاً نظراً لأن الطائفية الدينية قد أريد لها من قبل الدول الاستعمارية أن تلعب دوراً أساسياً في كيان هذه الدولة العربية .

ونتيجة هذا الوضع الغريب والبعيد عن المنطلقات القومية فإن الكيان السياسي للدولة اللبنانية المرتكز على اعتبارات طائفية وأسروية واقطاعية يبقى عرضة للاخطار الداخلية والخارجية .

وقد تعرض فعلاً كيان الدولة اللبنانية لهزات جسيمة بدءاً من أزمة عام ١٩٥٨ بين مجموعات الكتائب المسلحة والقوى الوطنية التقدمية بصدد حلف بغداد وانتهاء بالغزو الأمريكي - الصهيوني لاراضي لبنان العربي عام ١٩٨٢ بهدف إنهاء الوجود المسلح لمنظمة التحرير الفلسطينية والحركة الوطنية اللبنانية وإقامة حكومة طائفية عميلة تابعة لاسرائيل وأسيادها .

ولا بد من التأكيد على أن القوى الوطنية التقدمية ومن ورائها غالبية الشعب اللبناني قد أعلنوا بشكل حازم رفضهم القاطع للتبعية ولهيمنة طائفة معينة على أجهزة الدولة وذلك بتحديدهم المسلح لاساطيل الحلف الاطلسي الصهيوني في أحداث ايلول عام ١٩٨٣ ، ومطالبتهم بالمحافظة على استقلال لبنان ووحدته أرضاً وشعباً ، وإجراء تعديل جذري في بنية الدولة والكيان السياسي بما يحقق القضاء على الطائفية والعشائرية (١) .

وهذا الاهتمام بموضوع التمثيل نصادفه أيضاً في البلاد الاتحادية ، فالادارات الاتحادية الالمانية الغربية وللولايات المتحدة ولسويسرا ولكندا مثلاً يتوجب عليها أن تأخذ بعين الاعتبار النسب المحددة بالقانون، أو بالعرف للموظفين ذوي الاصول المختلفة باختلاف دول الاتحاد .

كما أن موضوع توزيع الحصص والنسب نصادفه أيضاً في الوظيفة العامة

(١) انظر مقالة الدكتور عبد الله طلبة - عميد كلية الحقوق بجامعة دمشق سابقاً - حول « أضواء على الجوانب والانعكاسات السياسية والقانونية للغزو الصهيوني الأمريكي للبنان » البعث عدد رقم ٥٩٥٠ تاريخ ١٩٨٢/٨/٥ .

العالمية ، ففي الامم المتحدة مثلا أو في اليونسكو نجد أن وظائف القيادة والمراقبة والتنفيذ توزع ضمن نسب معينة على الدول الاعضاء ، وذلك تبعا لعدد سكانها أو بحسب أهمية الدعم المالي الذي تقدمه لهذه المنظمات .
ويبدو لنا أن قاعدة التمثيل العنصري أو الطائفي في الوظيفة العامة يجب أن تبقى محدودة التنفيذ بحيث لا تؤدي الى الاستهزاء بمبادئ مساواة جميع المواطنين في الوصول للوظائف العامة .

هـ - وأخيرا لا بد من القول بأن التفرقات السياسية يجب ان لا تكون موضوع اعتبار في اختيار عمال الادارة العامة إلا ضمن حدود معقولة .

ولكن هذا لا ينطبق على الواقع ، اذ نجد في بعض البلاد وفي بعض الانظمة أن الاعتبارات السياسية تلعب دورا هاما في عمليات انتقاء عمال الادارة العامة ، وهذا ما يجري في البلاد التي تحرم حزبا سياسيا معيناً ، لان منع حزب سياسي يعني بشكل طبيعي أن الذين ينتسبون إليه سراً يحظر عليهم العمل في الادارة العامة ، وهو يؤدي بدوره الى حرمان الشيوعيين من العمل في الادارة العامة في بعض الانظمة ، بينما نجد الانظمة الاشتراكية في مرحلة ما بعد الثورة ، أي في مرحلة البناء الاشتراكي على الاقل تحرم أعضاء الطبقات البورجوازية القديمة التي كانت مسيطرة على مقدرات هذه البلاد الوصول الى الوظيفة العامة .

والواقع أن قضية الاعتبارات والنزعات السياسية تشكل موضوعا دقيقا وخطيرا ، فالدولة التي تأخذ على عاتقها مهمة تسيير المرافق العامة لا يعقل أن تقبل في عداد عمال ادارتها أشخاصا يقتنعون ويمارسون نشاطات سياسية مناقضة كليا للنظام السياسي الذي تتبناه ، لان هذا يعتبر موضوعا يتعلق بسلامة الدولة نفسها .

ولكن محاربة الافكار السياسية التي لا تتفق تماما مع النظام السياسي الذي تتبناه الدولة ، وبالتالي منع الاشخاص الذين يدافعون عن هذه الافكار من العمل في الادارة العامة ، يعتبر منهجا خطيرا في السياسة العامة للوظيفة العامة . ذلك أن الآراء السياسية يجب أن تبقى حرة ، ولا سيما اذا كان من الممكن مراقبة ظهورها

إلى حيز الواقع • فعلى الرغم من صعوبة التمييز ووضع الحدود الواضحة بين الآراء نفسها وبين وضعها موضع التنفيذ ، فإن مراقبة القضاء قد تكون فعالة وضرورية حتى ولو كان يبدو أن تدخل القاضي صعب جدا ، نظرا لان هذا الا يتحقق إلا في وقت متأخر •

٢ - واما المبدأ الثاني الذي حاز موافقة عالمنا المعاصر ، فهو يتعلق بموضوع الانتقاء على أساس الاستحقاق والكفاءة •

ويبدو أن هذا المبدأ الذي عمم في أكثر دول عالمنا المعاصر ، لا يلاقي تطبيقا شاملا لجميع عناصره • ويمكننا القول بأنه لاجل وضع هذا المبدأ في حيز التنفيذ فقد عرف عالمنا طريقتين رئيسيتين :

أ - فقد يكون تنفيذ هذا المبدأ مفروضا بواسطة نصوص دستورية او قانونية او تنظيمية ،

وبالتالي فهي التي تحدد الطرق الواجب اتباعها لاختيار عمال الادارة العامة على أسس ومعايير الاستحقاق ، وذلك يجري تحت رقابة القاضي الذي يمكنه في حالة مخالفة هذه النصوص من قبل إحدى الإدارات العامة إلغاء قراراتها الخاصة بتسمية الموظفين •

ب - وقد يكون تنفيذ هذا المبدأ موكولا لهيئة مستقلة مؤلفة من كبار الشخصيات الإدارية ،

بحيث يمكنها أن تتمتع بالضمانات اللازمة كافة لاختيار عمال الادارة العامة على أسس ومعايير الاستحقاق •

ويمكننا أن نتساءل عن امكانية تفضيل إحدى هاتين الطريقتين على الاخرى ، والواقع أنه لا مجال للمفاضلة بينهما ، لان ذلك يتعلق بالعادات والتقاليد وبالمستوى الثقافي والاخلاقي للمجتمع ، وكلتا الطريقتين يمكن تطبيقهما بشكل سيء أو جيد وفقا لمقومات هذا المجتمع • فلا يكفي إذن بأي حال من الاحوال

وضع الانظمة الحقوقية ، بل الا بد من احترامها ووجود ارادة عامة لتنفيذها والتقيد بها .

وقد ذكرنا في معرض دراستنا أن معايير المعرفة والكفاءة لم يؤخذ بها ، في سبيل اختيار عمال الادارة العامة إلا منذ فترة قصيرة في أكثر بلاد العالم .

● ففي انكلترا ، بقيت المؤثرات السياسية والحزبية تتحكم في سياسة الاختيار للخدمة المدنية حتى منتصف القرن الماضي ، فادارة الحكومة كانت في يد العناصر التي وصلت إلى احتلال مراكز السلطة والمسؤولية في الجهاز الاداري بفضل المحسوبية والمحابة «Patronage system» دون أن تتوافر لهم أية كفايات لتحمل هذه الاعباء والمسؤوليات . وكان معظمهم مؤيدين من الاعضاء ذوي النفوذ في البرلمان الانكليزي ، وكانوا يمارسون ضغوطا على هؤلاء النواب بسبب ثقلهم المؤثر على عملية الانتخابات ، وهذا كله قد أفسد الادارة وأبعدها عن روح الديموقراطية .

وقد أدت أوضاع الفساد والفوضى التي طبقت على عمل الاجهزة التنفيذية في بريطانيا إلى إثارة موجة من السخط والاحتجاج عليها ، وانبعثت الشكوى بصفة رئيسة من بعض الرؤساء الاداريين الذين رأوا في هذه العناصر - المحدودة الكفاءة - وحماتها سياسيا عائقا لقدرتهم على القيام بمسؤولياتهم على نحو فعال ومرض .

ونتيجة لذلك فقد قامت لجنة الخزانة عام ١٨٥٣ بتقديم تقرير حول ضرورة اعادة تنظيم الجهاز الحكومي ، وقد كان هذا التقرير الدافع الاساسي لتطبيق نظام الاستحقاق «Merit system» كأساس للتعيين في الوظائف المدنية في انكلترا .

وقد تشكلت في عام ١٨٥٥ لجنة للخدمة المدنية مؤلفة من ثلاثة أعضاء عهد إليها الاشراف على وضع نظام لامتحانات المتقدمين لشغل الوظائف الحكومية في المستويات الادارية الدنيا . ثم صدر قانون آخر «Superannuation act» في عام ١٨٥٩ الذي كان له أكبر الاثر في الاسراع بالاتجاه نحو الاخذ بمبدأ الكفاءة

في التعيين ، حيث اشترط عدم منح أية معاشات تقاعدية لاي موظف يعين بعد هذا التاريخ . مالم يكن قد التحق بالخدمة المدنية بعد إجازته من قبل إحدى لجان الخدمة المدنية المسؤولة عن تقييم المتقدمين لشغل المناصب الشاغرة في الجهاز الاداري . وفي عام ١٨٧٠ توج هذا القانون بصور قانون آخر جعل اختبارات المنافسة «Competitive examination» إجبارية للالتحاق بأية وظيفة في الجهاز الحكومي الانكليزي^(١) .

● وفي الولايات المتحدة ، فقد ذكرنا سابقا كيف ان الاعتبارات السياسية والحزبية كانت المعيار الاساسي الذي يعتمد لاجل اختيار عمال الادارة العامة الامريكية .

وقد تبين فيما بعد مدى الاضرار والمساوىء التي الحقها هذا النظام بكفاية الادارة ، إذ أدى إلى سيطرة الشعور بعدم الامن والاستقرار ، وإلى تدهور المعنويات العامة في أوساط العاملين ، وهذا النظام قد أخضع الرئيس الامريكي لضغوط سياسية وحزبية مرهقة من قبل الباحثين عن الوظائف العامة ، وهذا ما جعله غير قادر في كثير من الاحوال على ارضاء محاسبيه وتابعيه . كما وجد كثيرون من أعضاء مجلس الشيوخ والنواب الامريكيين أنفسهم غير قادرين على توفير هذه الفرص للأفراد المقيمين في دوائريهم الانتخابية ، مما أشغلهم عن متابعة أمور السياسة الهامة . وعندئذ اتضحت الحاجة الماسة إلى ادخال اصلاحات جذرية على هذا النظام الفاسد . وقد بدأ الاصلاح تدريجيا وبطيئا ، وكان أول اجراء اتبع في هذا الصدد ، القانون الذي صدر عام ١٨٧١ والذي نشأت بمقتضاه هيئة الخدمة المدنية القومية . وتم اتباع نظام جديد لاختبارات الوظائف العامة تقوم على المنافسة «Competition»

غير أن التغيير الجذري قد انبثق إلى الوجود بشكل فعلي مع قانون بندلتون الذي اقراه الكونغرس الامريكي عام ١٨٨٣ وقضى هذا القانون بضرورة حصر الاختيار للوظائف التي يتم توصيفها وتصنيفها على الافراد الذين ثبتت كفاءتهم

(١) انظر : R. NOSES . «The Service of Great Britain» New York
وكتاب : دراسات في الادارة العامة للدكتور اسماعيل صبري مقلد ، دار المعارف بمصر ١٩٦٧ .

ومقدرتهم بمقتضى الاختبارات التي تنظمها هيئة الخدمة المدنية • ويبدو أن نظام الانتقاء على أساس الاستحقاق الذي لم يجد له تطبيقاً حتى اليوم في كثير من الولايات المنضمة للاتحاد ، لما يفلح في اجتذاب أكفأ العناصر الانسانية اللازمة لشغل الجهاز الاداري الامريكي . وذلك لان اجتذاب هذه العناصر يتطلب تقديم بعض الحوافز والاعراض التي تضمن تكافؤ المنافسة مع المشروعات الخاصة • كذلك يقول البعض أن هنالك تغييرات ضرورية يجب ادخالها على طرق ومعايير الاختيار المستخدمة حالياً ، حتى يسكن الارتفاع بمستوى الكفاءات المطلوبة للجهاز الاداري •

● اما في الدول الاشتراكية فيبدو ان مبدأ الاختيار على اساس الاستحقاق لم يلق حتى اليوم احتراماً كبيراً من قبل السلطات السياسية •

فعلى الرغم من أن القانون السوفييتي لا يجيز بنصوص صريحة سيطرة الحزب الشيوعي على عمل الجهاز الاداري ، إلا أنه من الامور المقررة في الاتحاد السوفياتي أن هذه الرقابة من قبل التنظيم السياسي على عمل الاجهزة الادارية هي ضرورة لضمان وحدة المفاهيم الايديولوجية السائدة لدى العاملين فيها ، كما أنها ضرورة تجعل هذه الاجهزة متفهمة للتوجيهات والتعليمات التي تصدر إليها من الحزب ، وأن تعمل على تنفيذها بكفاءة على اعتبارها تدخل ضمن واجباتها الاولى تجاه الحزب وطبقة البروليتاريا •

وكذلك فان تسليح القيادات الادارية بالنظرية الماركسية اللينينية تعتبر الدعامة الاولى لبلورة وتوجيه سلوك هذه القيادات ، وبدونها كما يقال - تفقد هذه القيادات القدرة على التصرف والتوجيه السليم لعمل الاجهزة التي تهيمن عليها •

وبينما نجد أن الحزب الشيوعي السوفييتي يشل المرجع الاخير في كل ما يتصل بالاختيار للجهاز الاداري السوفييتي ، نجد هنالك وكالات حكومية عديدة تشترك في عملية الاختيار ، ويأتي على رأس هذه الوكالات « لجنة الدولة للخدمة المدنية » التي تقوم باقتراح السياسات والاجراءات المتعلقة بالاختيار لوظائف الدولة •

ومن الامور التي تجدر الاشارة إليها هي بأنه ليس هناك نظام موحد لامتحانات الخدمة المدنية في الاتحاد السوفيتي ، فقد تتبع طريقة المسابقة ، لاختيار أعضاء الهيئة التدريسية في التعليم العالي والاختيار عدد من الباحثين والفنيين ، والمسابقة تعني دراسة الاضبارة المقدمة من المرشحين .

ولكن غالبا ما تعتمد الحكومة السوفياتية إلى اختيار العاملين في جهازها الاداري من بين خريجي الجامعات أو خريجي بعض المدارس المتخصصة في تدريب الافراد على العمل الاداري .

أما اختيار القضاة فلا يزال يخضع لطريقة الانتخاب .

● وأخيرا فان قطرنا العربي السوري قد اخذ بمبدأ الاختيار على اساس الاستحقاق بشكل واضح وصريح ، وهذا ما تعبر عنه المادة ١٢/ (١) من قانون الموظفين الاساسي التي تنص على انه « لا يجوز التعيين للوظائف العامة الا بنتيجة مسابقة يحدد الوزير او الامين العام او المحافظ شروطها كل ضمن اختصاصه في التعيين وفقا للمادة ١٣/ وتنشر هذه الشروط في الجريدة الرسمية وفي صحيفة محلية واحدة - إن وجدت - وإلا ففي احدى صحف العاصمة الاكثر انتشارا وفي بهو مركز الحكومة في سائر المحافظات قبل تاريخ اجراء المسابقة بمدة لا تقل عن خمسة عشر يوما » .

ولا بد من التنويه بأن هذه الطريقة التي تعتبر أساسا لاختيار الموظفين قد اعترافا كثير من الاستثناءات .

ويبدو أن مشروع « القانون الاساسي للعاملين في الدولة » يريد أن يتبنى مبدأ الاختيار على أساس الاستحقاق ، وهذا ما يظهر في المادة ٨/ حيث يجري التعيين لوظائف كل من الفئة الاولى والثانية والثالثة حسب تسلسل معدلات التخرج للمرشحين من حملة الشهادة الواحدة ، و في حال التساوي ترجح الاقدمية

(١) المادة ١٢/ المعدلة بالقانون رقم ٣٥٨ تاريخ ١٠/٦/١٩٤٧ م .

في التخرج ، وعند التساوي في الاقدمية يعين الاكبر سناً^(١) . كما أن التعيين في وظائف الفئة الرابعة يتم بموجب اختبار تحدد شروطه بصك من السلطة صاحبة الحق في التعيين بما يتلاءم وطبيعة الوظيفة^(٢) . كما يجري التعيين في وظائف الفئة الخامسة عن طريق مكاتب الاستخدام لدى وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل وفق تعليمات يصدرها رئيس مجلس الوزراء^(٣) . كما يجوز بمرسوم تعيين حملة الشهادات الجامعية بأحدى وظائف الفئة الاولى وذلك دون التقيد بالاحكام السالفة الذكر^(٤) .

والواقع أن الهدف الذي ينشده مبدأ الاختيار على أساس الاستحقاق هو الحصول على الفرد الذي تتوافر لديه الخبرة والدراية بالعمل الذي يراد شغله ، تحقيقاً لمبدأ « الرجل المناسب في المكان المناسب » .

ولهذا فقد لجأت أكثر الدول الى اجراء اختبارات مختلفة للمفاضلة بين المتقدمين لشغل الوظائف العامة ، ويمكن تلخيص هذه الاختبارات على النحو التالي :

١ - اختبار اندكاء العام «General intelligence tests»

إن هذا النوع من الاختبارات يهدف إلى استبعاد الاشخاص الذين يخفقون في الحصول على نسبة معينة من الدرجات . ويعقب هذا الامتحان بالنسبة للذين يجتازونه اختبارات أخرى للمعلومات والميول والمواهب والواقع أن قيمة هذا النوع من الاختبارات تظهر بشكل واضح بالنسبة للوظائف التي تتطلب تيقظاً ذهنياً ومقدرة على الفهم والتعلم . وتتناقض قيمة هذا النوع من الاختبارات بالنسبة للوظائف التي تتطلب مهارات فنية متخصصة ، حيث يصبح توافر هذه المهارات هو معيار المفاضلة بين المتقدمين لشغل الوظائف الشاغرة .

(١) المادة ٨ من مشروع القانون الاساسي للعاملين في الدولة .

(٢) المادة ١٠ من المشروع .

(٣) المادة ١١ من المشروع .

(٤) المادة ١٦ من المشروع .

٢ - اختبارات الذكاء الاجتماعي «Social intelligence tests»

وهذا النوع من الاختبارات يهدف الى معرفة قدرة المرشح على التكيف مع المواقف المتغيرة التي تشتمل على علاقات انسانية أو تعامل مع الافراد ، وما إذا كان يتصرف بطريقة تجعل هؤلاء الناس يقدمون بشكل طوعي على تنفيذ الاعمال المطلوبة منهم .

والواقع أن اختبارات الذكاء الاجتماعي محدودة الاستخدام نسبيا ، ولا تطبق إلا في نطاقات ضيقة .

٣ - اختبارات القدرة الادارية «Tests of administrative abilities»

ابتدع هذا النوع من الاختبارات للوظيفة العامة ، العالم الامريكي «Thurstone» وكان الهدف منه قياس القدرات الادارية للمتقدمين لشغل المناصب الادارية . ولكن الواقع أن الصفات العقلية والنفسية اللازمة للنجاح في تولي الاعمال الادارية هي أمر على قدر كبير من التعقيد ، حيث أن العملية تقتزن بالكثير من المتغيرات المجهولة التي تؤثر على المعايير المستخدمة في القياس والتقييم .

٤ - الاختبارات الميكانيكية او الآلية «Mechanical tests»

وهذا النوع من اختبارات الوظائف شائع بصورة خاصة في الاعمال التي تحتاج الى مهارات فنية ، وعلى وجه أخص اذا ما كانت تتصل بتشغيل أجهزة وآلات معينة .

٥ - اختبارات الشخصية والميول «Personality and aptitude tests»

الواقع أن قدرة الموظف على القيام بأعباء وظيفته على أحسن ما يرام لا ترتبط فقط بمعلوماته وثقافته وتخصصه ، ولكن أيضا بشخصيته . ولذلك فقد لجأت بعض الدول الى اجراء اختبارات خاصة للتعرف على شخصية المرشح ، ولكن يبدو

أن كثيرا من الدول تفضل أن تترك تحديد هذا الامر للنتائج التي يمكن معرفتها من الفترة التي يوضع فيها المرشح تحت الاختبار «Probationary period» فاذا ثبت أنه يعاني من أي اختلال نفسي أمكن لها الاستغناء عنه . ويظهر أن اختبارات الميول ليست مطبقة أيضا على نطاق واسع ، وذلك لأن لجان الاختيار للوظائف العامة إنما تحصر اهتمامها فيما إذا كان المرشح لشغل وظيفة ما مؤهلا لها بالذات ، ولا يعنيتها أن تختبر ميوله لمعرفة مدى انسجام هذا الميل أو تعارضه مع أي عمل آخر خارج نطاق الوظيفة المتقدم لشغلها ، وبذلك يمكن القول بأن تلك المجموعة المتنوعة من اختبارات الميول المطبقة في مجالات الاستشارات المهنية «Vocational counseling» قليلا ما تستخدم في اختبارات الوظائف العامة .

٦ - اختبارات التحصيل «Achievement tests»

هذا النوع من الاختبارات يتصف بالطابع الأكاديمي ، وهو يهدف إلى تحديد كمية المعلومات التي يعرفها المرشح في مجال تخصص معين . واختبارات التحصيل هي أكثر اختبارات الالتحاق بالوظائف العامة شيوعا ، وتأخذ بها أكثر دول العالم ، ويعتقد البعض أن اختبارات التحصيل قد أثبتت جدواها وفائدتها العملية المحققة في أنواع كثيرة من الأعمال والوظائف .

٧ - الاختبارات الجسمية «Physical tests»

هذا النوع من الاختبارات إما أن يهدف إلى التحقق من خلو الشخص لشغل الوظيفة من الأمراض المعدية ، أو تلك الأمراض التي قد تؤثر في قدرته على القيام بوظيفته على نحو مرض .

وإما أن تجري هذه الاختبارات بغية التأكد من أن المرشح متمتع بخصائص وصفات جسمية معينة يتطلبها أدائه لعمله ، مثل أعمال أفراد القوات المسلحة ورجال البوليس والمطافيء... الخ^(١) .

(١) انظر مرجع الدكتور اسماعيل صبري مقند .

ولكن قد تستخدم الى جانب هذه الانواع المختلفة من الاختبارات وسائل أخرى وبصورة خاصة نظام إمضاء فترة تدريبية في العمل الوظيفي لاجل التعرف على السلوك الواقعي للمرشح . ويبدو أن فترة الترين التي تعتبر معقولة للتعرف على المرشح يجب أن لا تقل عن سنة كاملة ، وفي نهاية هذه الفترة اذا استطاع المرشح أن يحقق المعايير والمقاييس التي تضعها الادارة العامة لممارسة العمل الوظيفي ، فانه يثبت في السلك الوظيفي ، أما إذا لم يستطع اثبات صلوحه للعمل الوظيفي وفقا لهذه المعايير فانه يفقد حقه في التعيين النهائي .

إن نظام التمرس الذي يسبق التعيين النهائي يعتبر وسيلة جيدة للتعرف على كفاءات وفدرات المرشح ، وكذلك على مزاجه وطباعه وسلوكه الشخصي . وهناك خطر يعرّي هذا النظام ، وهو يمثل بوجود اتجاه عام نحو تثبيت جميع أولئك الذين امصوا فره التمرين .

إذن فهذه الطريقة لا تؤمن دوما الضمانات الكافية ، كما لا يمكن تنظيم عشرات تمرينة لاعداد تفوق كثيرا الاعداد المطلوبة ، لان هذا يعني غزو الادارة بأعداد كبيرة جدا من المتمرّنين .

ينتج مما تقدم أن طريقة التمرين لا يمكنها بأي حال من الاحوال أن تحل محل الطرق الأخرى للاختيار ، ولكن يمكنها أن تكملها . ذلك أن طريقة الاختيار بواسطة مسابقة اذا قرنت بنظام فترة تمرينية قبل التعيين النهائي يمكنها أن تؤدي الى نتائج حسنة .

وهذا ما ذهبت اليه الوظيفة العامة السورية ، إذ أنها قرنت طريقة الاختيار بواسطة المسابقة مع نظام وضع المرشحين للعمل في الادارة العامة تحت الاختبار فترة زمنية معينة . ويستنتج ذلك من المادة /١٢/ من قانون الموظفين الاساسي رقم ١٣٥ تاريخ ١٠/١/١٩٤٥ التي تنص على ما يلي : « تعلن أسماء المقبولين في المسابقة والناجحين منها ، ويتم التعيين للوظائف الشاغرة بالتسلسل من الناجحين وتسقط حقوق غير المعبين منهم بانقضاء سنة على اعلان نتيجة المسابقة ، وفي حال عدم نجاح أحد في المسابقة المعلنه يرجع إلى تعيين الناجحين في السنة السابقة حسب رتبتهم . يعين الناجحون متمرّنين لمدة سنيين في الدرجة الدنيا لمرتبة الوظيفة

ويؤصلون في الدرجة الدنيا بعد انتهاء مدة التمرين إذا تأكدت مقدرتهم بناء على اقتراح رؤسائهم . يشرح المترن أو تنزل درجته أو مرتبته إذا ثبت عدم رته خلال مدة التمرين بدون أن يحق له المطالبة بأي تعويض . يصبح المترن مؤصلا بحكم القانون اذ لم يؤصل أو يشرح أو تنزل درجته أو مرتبته بعد انقضاء مدة التمرين ، وتحسب مدة التمرين من الخدمة الفعلية في حالة التأصيل » .

بينما يذهب مشروع « القانون الاساسي للعاملين في الدولة » إلى تقصير فترة التمرين وجعلها مدة سنة ، وهذا ما تعبر عنه المادة /١٧/ حيث تنص على ما يلي :

١ - « يعين العامل مترنا لمدة سنة يعتبر بعدها مؤصلا حكما ما لم يشرح خلالها بصك من السلطة صاحبة الحق في التعيين التي يعود لها وحدها حق تقدير عدم صلاحيته للعمل . ويستحق العامل المشرح في هذه الحالة تعويض انتسريح .

ب - « يستثنى من أحكام الفقرة /أ/ السابقة الفئات التالية حيث تبقى خاضعة لاحكام التمرين النافذة الخاصة بها :

- ١ - أعضاء هيئة التدريس والهيئة الفنية في الجامعات والمعاهد العليا .
- ٢ - القضاة .
- ٣ - الموظفون الفنيون في مجلس الدولة .
- ٤ - محامو الدولة في إدارة قضايا الدولة .
- ٥ - مفتشو الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش .

ونحن نعتقد بان نظام وضع المرشحين للعمل في الوظيفة العامة تحت الاختبار الشخصي يعتبر احد العناصر الاساسية والهامة في بناء سياسة الانتقاء الجيد لعمال الادارة العامة ، ولكن هذا النظام لم يجد له تطبيقا موضوعيا وعادلا في ظل قانون الموظفين الاساسي ، ولا يبدو ان ما ذهب إليه المشروع بقادر على تحقيق ذلك . وهذا ما يجعلنا نقترح ضرورة إنشاء ادارة مركزية للتمرين يتبعها موظفون من سائر الوزارات والمصالح ، وتكون مهمتها الوحيدة الاشراف على تمرين الموظفين المبتدئين ،

وذلك عن طريق تزويدهم بالثقافة العلمية والنظرية بواسطة محاضرات اسبوعية ، مع إلحاقهم بالمصالح والوزارات شريطة أن تعهد إليهم بالاعمال التي من شأنها أن يساهم في تكوينهم ، فلا توكل اليهم الاعمال الروتينية ولا المستعجلة ، ويبدأ تدريبهم وفقا لخطة مدروسة بالاعمال السهلة ثم الصعبة وهكذا ، مع التنقل في فروع الوزارة وفقا لنوع العمل موضوع التدريب ، كل ذلك طبقا للمدة المقررة من قبل ، والتي ثبت من التجربة كفايتها لتدريب الموظف المتوسط . وفي نهاية التدريب يعد مدير التدريب تقريرا عن كل موظف مبتدئ ، يتناول درجة كفاءته وقابليته للتدريب وما يظهر من اخلاقه الشخصية ، وبضوء هذا التقرير يمكن تثبيت الموظف المبتدئ بشكل نهائي في الوظيفة العامة او الاستغناء عنه .

هذه هي اذن الطرق الرئيسية المستخدمة في انتقاء عمال الادارة العامة ، ولكن يبدو أن أي منها لا يسلك وحده جميع الخصائص والشروط المطلوبة لاجل اختيار احسن العناصر ، وهذا ما يجعل ترجيح إحداها على الاخرى أمرا متعذرا ، لان ذلك يتعلق الى حد كبير بالطبائع والامزجة الوطنية .

ويبدو أن البلاد ذات الوظيفة العامة المتطورة تعهد الى هيئات متخصصة مهمة اختيار عمال الادارة العامة ، وهكذا فقد رأينا أن معظم الدول قد أقامت أجهزة خاصة بالاختيار ، وهذه تتألف من أخصائيين يقع على كاهلهم مهمة تنظيم الاختبارات واجرائها ، فلجان الخدمة المدنية ، التي تتمتع باستقلال تام والمؤلفة من كبار الاخصائيين في العلوم الادارية ، يقع على كاهلها فقط مهمة القيام بأعباء الاختيار . وهناك بلاد لم تمنح هذا المنحى . فعوضا عن أن تعهد بمهمة الاختيار الى هيئات متخصصة ، فانها عهدت بهذه المهمة الى لجان تشكل لمدد قصيرة من قبل موظفي الادارة العامة . وهذه الطريقة تجد لها تطبيقا خصباً في فرنسا ، حيث أن الاعداد الهائلة للمسابقات الخاصة بالانتقاء لا تجري تحت اشراف هيئة خاصة بالاختبارات ، بل إن الادارة العامة تكلف لجنة مؤلفة من كبار الموظفين أو من أساتذة الجامعات . ويقع على عاتق هؤلاء مهمة اجراء الاختبارات التحريرية والشفوية للمرشحين ومن ثم اعلان النتائج بحسب التسلسل .

ويبدو أن عمليات الاختيار آخذة في التطور بالنسبة لأكثر الوظائف العامة ،

فلجان الخدمة المدنية التي كانت تسيطر بشكل تام على جميع عمليات الاختيار بدأت - نتيجة تزايد أعمالها المستمر - تلجأ إلى عدم تركيز هذه السلطة • وهذا يظهر بشكل واضح في انكلترا ، فقد كانت جميع المسابقات تجري في لندن تحت الاشراف المباشر للجنة الخدمة المدنية ، أما اليوم فانها تجري في جميع انحاء انكلترا تحت الرقابة البعيدة وغير المباشر للجنة • وهذا ما يجري بالضبط في الولايات المتحدة الامريكية •

في حين يبدو أن البلاد التي تعهد بمهمة عمليات الاختيار الى هيئات ومصالح مختلفة ، تتجه اليوم الى تركيز مسؤولية هذه المهمة في هيئة مشتركة ، بل بالوزارات والمصالح الحكومية المختلفة ، أو على الاقل جعل هذه العمليات منسقة ومراقبة من قبل وزارة الوظيفة العامة •

إذن فموضوع ادارة عمليات الاختيار يشغل اهتمام أكثر الوظائف العامة في عالمنا المعاصر • ويبدو أن الوظيفة العامة السورية قد تبنت مبدأ عدم حصر مهمة الاشراف على عمليات اختيار عمال الادارة العامة في يد هيئة أو جهاز متخصص ، ولكن الاتجاه السائد اليوم يظهر في ضرورة التنسيق والاشراف على هذه العمليات من قبل هيئة أو جهاز حكومي •

ونحن نعتقد بضرورة إنشاء هيئة مؤلفة من كبار الاختصاصيين في الوظيفة العامة تكون مهمتها وضع خطط طويلة الاجل وقصيرة الاجل مع ممثلي الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة لسياسة انتقاء عمال الادارة العامة ، وبالتالي تستطيع الاشراف على عمليات الانتقاء والتنسيق بينها •

كما يناط بهذه الهيئة مهمة توصيف الوظائف وتصنيفها مع منحها سلطة التفيتش على النواحي التنظيمية في الاجهزة الحكومية ، وحققها في اقتراح تخفيض عدد العاملين في أي منها اذا كان هناك تضخم لا مبرر له في أعدادهم ، لانه لا بد من ايجاد روابط بين عمليات الانتقاء والسياسة العامة للتعليم في القطر ، والسياسة العامة للتوظيف والاستخدام •

ويبدو أن أكثر الوظائف العامة المتطورة قد أصبحت مزودة بهيئات مهمتها التفكير والبحث عن أنجع الوسائل التي تؤدي الى تنفيذ سياسة الانتقاء بشكل فعال ومثمر ، بعد أن كانت السلبية تتجلى في هذا الميدان ، وغاية ذلك كله تحقيق فائدة ومصلحة الادارة العامة •



الفصل الثالث

الاعداد والتدريب

لقد بيّنا في معرض دراستنا أن مفهوم الدولة قد تطور من الدولة الحارسة التي تنهض بالوظائف الاساسية التقليدية الى الدولة الراعية التي امتدت مهامها الى وظائف أخرى ذات طابع اقتصادي واجتماعي . وأخذت الدولة الحديثة بأسلوب التخطيط الشامل وذلك من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وترتب على هذه التطورات المستجدة زيادة الاعباء الملقة على عاتق الادارة العامة .

وتبعاً لتزايد أعباء الادارة العامة فقد أصبحت تستقطب أعداداً كبيرة من العاملين للنهوض بهذه المهام ، ولما كان العنصر البشري هو عصب الحياة بالنسبة للادارة ، فليس غريباً أن نرى الاهتمام بالتنمية الادارية ينصب على هذا العنصر حيث ظهرت جهود حثيثة لدفع كفاءة هذا العنصر طمعا في الحصول على مردود أكبر وأداء أفضل .

اولا - اهمية الاعداد والتدريب :

ونتيجة ما تقدم فإن اعداد وتدريب عمال الادارة العامة يعتبر من الموضوعات ذات الاهمية البالغة في نطاق الادارة لما له من أثر نهائي على الكفاءة الانتاجية للتنظيم . ولكن موضوع اعداد الموظفين لا يعتبر من ابتكار عالمنا الحديث ، لانه في عام ١٢٤ ق.م أي منذ أكثر من ألفي عام قامت الصين بانشاء مدرسة وطنية للادارة . وهذه المدرسة كان يطلق عليها بالصينية « مدرسة تربية واعداد

الموظفين » • ولكن يبدو أن موضوع الاعداد والتدريب قد أصابه اهمال كبير ، لان أكثر الوظائف العامة اعتبرته غير ضروري • فالوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة ، التي تقوم سياسة الاختيار فيها على أساس وظائف محددة بذاتها ، لم تجد ضرورة لموضوع الاعداد والتكوين الخاصين بالوظيفة العامة ، بل اكتفت بقسط من الثقافة العامة وبالحصول على التخصص المناسب •

أما الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة فقد توصلت في الماضي الى النتيجة نفسها ، فلانكليز كما ذكرنا كانوا يعتبرون في القرن التاسع عشر أن التكوين الخاص لم يكن ضروريا للموظف ، لانه كان يكتفى من هذا الاخير بثقافة عامة ومن ثم فان المهنة يمكن الحصول عليها أثناء العمل الوظيفي من خلال الاحتكاك المباشر مع الموظفين القداماء •

ويبدو أن أكثر الوظائف العامة في عالمنا المعاصر قد تجاوزت هذه النظرة الضيقة القاصرة لمسؤولية الاعداد والتدريب • وهكذا فقد أصبح الاعداد والتكوين الخاصان بالوظيفة العامة يعتبران أمرا ضروريا ، لان الادارة الحديثة أصبحت تعتمد الطرق الفنية والعلمية ، كما أن عالمنا الحالي الذي يعيش تحولات سريعة وجذرية يفرض على الوظيفة العامة عدم الاكتفاء بثقافة معينة ومحددة لعمالها ، لان مجالات التخصص المهني تتطور باستمرار ، وهذا ما يوجب خلق نوع من التوافق والانسجام بين الاجهزة الادارية القائمة وبين هذه التطورات السريعة عن طريق التدريب المنظم والمدرّوس للعاملين في هذه الاجهزة •

ان سياسة التأهيل والتدريب يمكنها أن تؤدي الى تخفيض مصاريف الادارة العامة بما تحقّقه من ارتفاع الكفاءة الانتاجية للموظف ، وهو يخدم في النهاية أهداف السياسة العامة للدولة •

وأخيرا فان الاعداد والتدريب الخاصين بالوظيفة العامة يعتبران من الضرورات الاساسية بالنسبة لادارات البلاد النامية التي تفتقر كثيرا للاطارات الفنية والتكنولوجية •

وهذا ما يؤكده الاستاذ « ستيفان رويوك »^(١) أحد خبراء الادارة في تبيان

(١) انظر : « ادارة الافراد لدفع الكفاءة الانتاجية » للدكتور علي السلمي ص ٣٤٠

أهمية التنمية الادارية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حيث يقول « اذا كان هناك عامل واحد أساسي لاطلاق قوى النمو الاقتصادي في المجتمعات المتخلفة في العالم فان هذا العامل هو ... الادارة » ويتابع الخير قائلا « بأن تصدير رأس المال في حد ذاته لن يكفي لاشباع حاجات تلك الدول فبعضها يحتاج الى رأس المال فعلا ولكن البعض الآخر لا يحتاج الى أموال من الخارج وخاصة تلك الدول المنتجة للبترول ، ان ما تحتاجه هذه الدول بصورة أساسية هو المهارات والخبرات البشرية وطرق ادارة الاعمال الحديثة ... ان ما تحتاجه تلك الدول هو الادارة ذات الكفاءة العالية » .

اذن فان عالمنا الحالي يشهد تطورا هائلا بالنسبة لموضوع تكوين وتدريب عمال الادارة العامة . ويبدو هذا الاتجاه بشكل خاص في البلاد النامية التي أدركت ضرورة بذل جهود جبارة في هذا الميدان ، لاسيما وأن وظائفها العامة لاتزال في بداية التكوين .

ولكن يبدو أن الولايات المتحدة الامريكية قد حققت على الرغم من اعتمادها لنظام الوظيفة العامة المفتوح تقدما ملموسا في هذا الميدان ، وذلك بسبب استفادة الادارة الامريكية من التقدم العلمي التكنولوجي ونظرا للصلة الوثيقة بين ادارة المشروعات العامة والخاصة في الولايات المتحدة الامريكية فان الجامعات والمعاهد تؤهل الطلاب كما ذكرنا لادارة المشروعات العامة والخاصة على السواء^(١) .

(١) يقول الاستاذ هوايت في مؤلفه

« introduction to the study of public administration »

ص ٣٨٧ انه منذ سنة ١٩٢٠ أدخلت في الجامعات والمدارس العليا برامج لاعداد الطلاب للادارة العامة ، وقد أورد على سبيل المثال المعاهد والجامعات التالية :

«The school of citizenship and public affaires»

١ - وهي ملحقة بجامعة سيراكيوز ، وقد أنشئت سنة ١٩٢٤ ، وتتولى تدريب المواطنين لشغل بعض المناصب العامة .

٢ - « Princeton university school of public international affaires »

وقد أنشئت سنة ١٩٣٠ وتقوم باعداد وتدريب الموظفين الراغبين في شغل مناصب معينة داخلية أو دولية .

٣ - قسم العلوم السياسية في جامعة كاليفورنيا .

أما بالنسبة للبلاد الأوروبية التي وجهت عنايتها ، منذ فترة طويلة من الزمن للتأهيل قبل الالتحاق بالخدمة العامة ، فانها تعطي اليوم أهمية بالغة للتدريب أثناء الخدمة . ولكن البلاد الاشتراكية لا تولي اهتماما كبيرا لموضوع التأهيل والتدريب ، للأسباب التي تعرضنا لها سابقا ، ونظرا لان العناية توجه بشكل خاص للتكوين السياسي والعقائدي .

إن الذي يلفت الانتباه هو أن جميع بلاد العالم سواء أكانت منها الولايات المتحدة ، أم الاتحاد السوفياتي أو البلاد الأوروبية ، أو البلاد النامية تولي السلك الدبلوماسي عناية خاصة من حيث الأعداد والتدريب .

وهذا ما يجعل هذه المهنة تخضع لطرق ووسائل متماثلة في جميع بلاد عالمنا المعاصر ، نظرا لان المنافسة في تحسين واتقان هذه المهنة لا تأخذ طابعا وطنيا فحسب بل طابعا دوليا أيضا .

ثانيا - المشكلات الخاصة بالخصائص العامة للأعداد والتدريب :

يبدو أن موضوع التأهيل والتدريب الذي يعيش مرحلة متطورة ، يفترض إيجاد حلول لبعض المشكلات التي سنعالجها باختصار :

- ٤ - وتقوم جامعة كاليفورنيا ولوس انجلوس بتقديم برامج في علم الإدارة العامة منذ سنة ١٩٢٨ .
 - ٥ - ولقد أعدت جامعة مينسوتا منذ سنة ١٩٣٦ برنامجا لتدريب بعض فئات الموظفين .
 - ٦ - وبدأت الجامعة الأمريكية بواشنطن منذ سنة ١٩٣٥ بتدريب الموظفين الاتحاديين .
 - ٧ - وتعد جامعة بنسلفانيا برنامجا تدريبيا لشؤون الحكم المحلي والخاص بالولاية .
 - ٨ - وأخيرا « The southern regional training program » الذي أنشئ عام ١٩٤٤ .
- وهذا يوضح الفارق البعيد بين التعليم العام في الولايات المتحدة الأمريكية وغيرها من الدول التي لا توجد فيها مثل هذه الأعداد الضخمة من المعاهد التي تعد المواطنين للوظائف سواء أكان في المشروعات العامة أم الخاصة .

١ - فالوضوع الاول ذو الطابع النظري يتعلق بالاختيار بين سياسة الاعداد والتاهيل المستندة للتثقيف العام ، وسياسة الاعداد والتدريب المستندة للتعليم المتخصص . فهل يتوجب ان تكون اداريين عامين «Généralistes» ام اداريين مختصين «Spécialistes» .

يبدو أن هذا الموضوع يعتبر نظريا أكثر منه عمليا ، لانه لا بد من الجمع بين المنهجين معا ، لان الموضوع يتأثر بالمستويات ، فبالنسبة للفئات التابعة لا يبدو من الضروري تزويد أفرادها بثقافات وخبرات واسعة جدا ، في حين أن الوظيفة العامة العالية تتطلب من شاغليها ليس فقط تخصصا محدودا ، بل درجة عالية من الثقافة العامة .

والواقع أنه نتيجة التفاعل والاحتكاك بين الاتجاهين المتناقضين^(١) القائمين على مبدأي الثقافة والتخصص الدقيق ، وجد اتجاه ثالث يؤكد القيمة العملية للخبرة الفنية المتخصصة ، ولكنه في الوقت نفسه يخشى من التطرف في الاحتكام الى هذا التخصص في مجابهة المشكلات التي تواجه الادارة ، ولذا فان أصحاب هذا الاتجاه ينادون بضرورة تطعيم البرامج المتخصصة والخاصة بالاعداد والتدريب ببعض برامج العلوم الادارية والاجتماعية وعلم النفس الاجتماعي ، وهذا كفيل في نظر أنصار هذا الاتجاه بتمكين الفنيين من الاضطلاع بالمسؤوليات الادارية التي قد لا يجدون هناك مناصبا من تحملها بالإضافة الى تخصصاتهم الاصلية^(٢) .

٢ - الموضوع الثاني الأكثر أهمية من الاول وهو يتجلى بالاختيار بين سياسة اعداد وتدريب خاصة بالادارة العامة وسياسة اعداد وتاهيل مشتركة مع المشاريع الصناعية والتجارية التابعة للقطاع الخاص .

وهذا الموضوع يبدو أنه كان عرضة لنقاش طويل . فالأمريكيون ذهبوا في البداية الى تبني الاتجاه الخاص بعدم التمييز بين التكوين والتدريب الخاصين

(١) النظرة الانكليزية تمثل الاتجاه القائم على اساس الثقافة العامة ، في حين ان النظرة الامريكية تمثل الاتجاه القائم على اساس التخصص .
(٢) انظر « دراسات في الادارة العامة » المرجع السابق .

بالادارة العامة والادارة الخاصة . وهذا ما دعا الى انشاء أقسام خاصة في الجامعات تكون مهمتها تقديم المعلومات الادارية الخاصة بالتكوين والتأهيل للطلاب الراغبين في العمل الاداري دون تمييز بين الادارة العامة وادارة الاعمال والمشاريع الخاصة ، بينما تبني الاوروبيون وجهة نظر مغايرة ، وخاصة في البلاد الاوروبية التي توصلت الى وضع حقوق ادارية مستقلة وقضاء اداري، وبالتالي فالموظف العام يعتبر صاحب مهنة متميزة وتابعة لقانون خاص يجعل عمال الادارة العامة في وضع نظامي مغاير لوضع عمال المشاريع الخاصة الذي ينظمه القانون العام .

وهذا الوضع قد أدى بشكل طبيعي الى اتباع سياسة اعداد وتدريب خاصة بعمال الادارة العامة منفصلة كلياً عن طريقة اعداد وتدريب اطارات ومدراء المشاريع الخاصة .

في حين يبدو أن البلاد النامية لا تتبع طريقة معينة ، بل ان ذلك يتعلق الى حد كبير بنوع التأثيرات التي خضعت لها ، فالبلاد التي تأثرت بالوظيفة العامة الاوروبية تتجه نحو اعداد وتدريب خاصين بالادارة العامة ، بينما البلاد التي تأثرت بالوظيفة العامة الامريكية تتجه نحو التكوين المشترك .

ويبدو أن دورات تحسين مستوى الاداء الوظيفي غالباً ما تجري بشكل مشترك للموظفين العموميين ولموظفي المشاريع الخاصة ، وهذا ما يجري في عند من البلاد كبلجيكا مثلاً ، بغية اثاحة الفرصة للموظفين العموميين التعرف على عادات واهتمامات وطرق المشاريع الخاصة ، واعطاء الفرصة لموظفي المشاريع الخاصة في الاطلاع على المشكلات الخاصة بالوظيفة العامة .

وفي النهاية يبدو أنه لا يمكن القول بوجود نوع واحد من التكوين والتأهيل، لان الاعداد والتدريب لاجل العمل في الادارة العامة يبقى بشكل رئيس تكويننا خاصاً ، وحتى في الولايات المتحدة فانه بدأ ينفصل بشكل تدريجي عن التكوين الخاص باطارات المشاريع الخاصة .

٣ - الموضوع الثالث يتعلق بالاعداد والتكوين قبل الالتحاق بالعمل الوظيفي وبالتدريب أثناء الخدمة فإين يجب توجيه العناية والاهتمام (١) .

(١) انظر «الادارة العامة» للاستاذ الدكتور كمال غالي ، طبعة عام ١٩٧٥ ص ١٧٩ .

لقد جرت مناقشات حول هذا الموضوع أيضا ، ففي فرنسا مثلاً وجه الاهتمام الى التكوين والاعداد الذي يسبق الالتحاق بالخدمة وأهمل التدريب أثناء الخدمة ، في حين أن دولا أوروبية أخرى وجهت عنايتها في البداية للتأهيل والتدريب أثناء الخدمة ، ومن ثم فقد اتجهت مع الزمن الى اعطاء بعض الاهمية للاعداد والتكوين قبل الالتحاق بالخدمة العامة .

ويبدو أن فرنسا وانكلترا تتبنيان سياستين متغايرتين في هذا الميدان،فرنسة تتميز بنظام المدارس التي تقوم خلال سنوات عديدة بتأمين اعداد وتدريب موسعين وأساسيين ولكن دون أن يتبع ذلك أية عناية أو اهتمام في موضوع التدريب أثناء الخدمة . أما انكلترة فبعد أن كانت تقصر اهتمامها على بعض الدورات الجزئية للتحسين والتدريب ، فانها قد تبنت صيغة جديدة منذ فترة قصيرة جدا نتيجة لاعمال لجنة فيلتون ، فسياسة الاعداد والتدريب أصبحت تعتمد نظاما متدرجا في ثلاث فترات زمنية : فالموظف الذي تم اختياره عن طريق لجنة الخدمة المدنية يعتبر ملزما باتباع دورة تأهيلية لمدة شهرين خلال السنة الاولى لنشاطه المهني ، ولكن بعد مرور ثلاث سنوات في الخدمة العامة يتوجب على هذا الموظف أن يعود من جديد الى مركز التدريب والتأهيل لاتباع دورة تدريبية لمدة ستة أشهر ، وفي خلال السنة الخامسة لخدمته فانه يدعى لامضاء فترة سنة كاملة بغية تدريبه وتحسين وصقل معلوماته في معهد الادارة العامة .

ويبدو ان هذا النظام ابتكاري وأصيل ، لانه يحقق سياسة تدريبية وتأهيلية خلال فترة زمنية متدرجة ، وهذا ما يسمح للأشخاص الذين يبدوون حياتهم الوظيفية وفي جعبتهم ثقافة نظرية واسعة ان يضيفوا الى هذه الجعبة التدريب والخبرة العملية .

والواقع أن الاتجاه العام لدول عالمنا الحالي يميل الى زيادة فترة الاعداد والتدريب سواء أكان ذلك منها قبل الالتحاق بالخدمة والذي يمكن أن يصاحب عملية الاختيار كما هو الحال بالنسبة لمدارس الادارة ، أم ما كان منها أثناء الخدمة العامة . ولكن لابد من وجود حدود لفترات التدريب والتأهيل ، لانه لا يعقل اختيار الموظفين لاجل أن يمضوا حياتهم في اتباع دورات التكوين

والتدريب ، كما أن ذلك يكلف الادارة العامة غالبا في الرجال والمال والوقت • اذن لابد من ايجاد سياسة متوازنة في هذا الميدان •

٤ - إن مشكلة نظرية اخرى يمكن ان تجابه الوظيفة العامة الحديثة ، وهي تتجلى في معرفة الطابع الذي يجب اعطاؤه لسياسة الاعداد والتدريب ، اهو طابع الزامي ام طابع اختياري ؟

يبدو أن عددا كبيرا من البلاد قد اكتفى خلال فترات طويلة من الزمن بسياسة التكوين الاختياري • فبعد أن يتم الاختيار للوظيفة العامة يوجه الاهتمام الى تقديم الاعداد والتدريب الى الاشخاص الراغبين في ذلك ، أو للاشخاص الذين ترغب ادارتهم الاستغناء عنهم خلال فترة زمنية في سبيل ارسالهم الى مراكز التدريب والتأهيل •

ويبدو أن سياسة التكوين الاختياري لم تؤد الى نتائج حسنة ، ذلك أن خيرة الموظفين لا يرغبون في ترك مناصبهم الهامة فترة معينة لاجل اتباع دورات تدريبية لاسيما اذا كانت هذه الدورات التي قد تستغرق سنوات أو أشهر عديدة لن تقدم لهم أية امتيازات مادية أو وظيفية ، كما أن رؤساء المصالح في الادارة العامة لا يقومون على اختيار خيرة موظفيهم لاتباع مثل هذه الدورات وذلك بحجة عدم امكانية الاستغناء عنهم ، وبالتالي فانهم يختارون الاشخاص ذوي الكفاءات المحدودة • اذن فالطابع الاختياري في التدريب والتأهيل لم يعط نتائج جيدة •

وهذا ما يدعو الى التفكير بضرورة الزام الادارة والموظفين معا بالتقيد بسياسة التأهيل والتدريب أو في أقل الاحتمالات ضرورة ضمان فوائد وظيفية لأولئك الذين يتبعون هذه الدورات بغية توفير البواعث المشجعة لبذل الجهد اللازم أثناء الدورات التأهيلية والتدريبية •

ولا يغرب عن بالنا أن نظام المدرسة الوطنية للادارة الفرنسية يعتبر ذا فاعلية تامة حيث أن المدرسة هي الطريق الوحيد المؤدي للوصول الى الهيئات العليا للدولة • ولكن هذا لا يعني بأنه لا توجد أنظمة أخرى مؤدية لنتائج حسنة في ميدان التأهيل والتدريب •

٥ - وهناك تساؤل حول ضرورة اخضاع سياسة الاعداد والتدريب لمراقبة دقيقة من قبل المشرفين عليها أم لا ؟

وتساءل عما اذا كانت الثقافة التأهيلية والتدريبية يجب أن تقدم بشكل حر الى الموظفين دون أدنى حاجة لمراقبة مدى استيعابهم لها ، أم أنها يجب أن تقدم بشكل مدرسي خاضع لنظام رقابة وفحص المعلومات المكتسبة ؟

الواقع أن هذا الموضوع لا يزال مطروحا على بساط المناقشة ، فمن المؤكد أن الفائدة تكون مضمونة في حالة اجراء المراقبة والفحوص ، لأن الانسان بشكل عادي يعمل أكثر ، تحت تأثير الرقابة والفحوص والعلامات مما لو ترك يعمل تحت تأثير مسؤوليته الشخصية ودون أية رقابة خارجية . ولكن من جهة أخرى فقد يؤدي نظام المراقبة ذو الطابع المدرسي الى اخماد التلقائية أو الطوعية المتوافرة لدى الموظفين ، وبالتالي فقد تكون سياسة الاعداد والتدريب أكثر صلاحية اذا ما تخلصت من كل اهتمام نفعي .

الحقيقة أن هذا الموضوع يتأثر بشكل كبير بالسن ، فعندما نريد أن نخضع الموظفين المبتدئين لاتباع دورات تأهيلية فانه يبدو عاديا وطبيعيا تطبيق نظام المراقبة والعلامات ، ولكن عندما نريد تقديم برامج تدريبية لموظفي المستويات القيادية العليا في الادارة ، فانه لا يعقل بأي حال من الاحوال معاملتهم كطلاب عاديين من حيث اجتيازهم لفحوص شفوية وتحريرية وحصولهم على تقديرات .

اذن فهذا الموضوع يتأثر بالوقت الذي يخضع فيه الموظفون لاتباع دورات اعدادية وتدريبية .

٦ - نتساءل الان عن الطرق الواجب اتباعها في سياسة الاعداد والتدريب وعن محتوى هذه السياسة ؟

الواقع أن محتوى سياسة الاعداد والتدريب يختلف بحسب المستوى الثقافي وتبعاً للتخصص ، فاذا كنا نرغب في تكوين واعداد خاصين بالوظيفة العامة لاجل المستويات القيادية العليا ، فلا بد أن تعتمد هذه السياسة التكوينية على علوم أساسية تقليدية (التاريخ - العلوم السياسية - الحقوق - الاقتصاد .. الخ)

وعلوم حديثة (العلوم الانسانية - اللغات - الرياضيات .. الخ) ، ولا بد لهذه السياسة من أن تعطي أهمية بالغة للعلوم الادارية والمحاسبة والاحصاء وللإعلام والعلاقات العامة ، وهذا يعني ضرورة الاهتمام بالصيغ الحديثة للإدارة «Management» وبالتدريب على الوظائف التنظيمية والرقابية والتخطيطية .

وان الهدف الامثل يتجلى بأن لا تقتصر مهمة السياسة التكوينية على تقديم الثقافة العلمية الحديثة ، بل على المساهمة في خلق ما نطلق عليه أحيانا السلوك أو الخلق الاداري «L'ethique administrative» أي اكتساب الصفات الخاصة بالسلوك والعمل القيادي والتحسس بالمسؤولية ، مع ضرورة تدريب الموظفين على اجراء المفاوضات والتقديرات والادارة والتخيل وقدرة التحول ، وهذا يعتبر أمرا صعبا للغاية حيث أنه لا توجد حصيلة مدرسية في هذا الميدان ، كما أن الدورات والحلقات العلمية التي تنظم لبلوغ هذا الهدف المثالي للتكوين والتأهيل تواجه غالبا صعوبات في مهامها .

٧ - اما بالنسبة لطرق التكوين والاعداد فهي متعددة ، ويمكن تصنيفها ابتداء من الاساليب المدرسية وحتى التكوين المهني .

فالدراسة يمكن أن تجري وفقا للأساليب المعتادة في التعليم : الدراسات الاساسية «Les Cours Magistraux» والعمل ضمن جماعات صغيرة «Petits groupes» أو على هيئة حلقات بحث «Séminaires» ومحاضرات «Conférences» .

ويحدث في بعض الدول مثل الولايات المتحدة الامريكية أن تمنح الوكالة الحكومية بعض موظفيها اجازات دراسية « بمرتب أو بدون مرتب » لمواصلة دراساتهم العليا التي تتصل بفروع تخصصاتهم . وقد ظهر هذا بشكل واضح بعد صدور قانون تدريب الموظفين الحكوميين الفيدراليين «Government employees training act» الذي نظر الى هذه المنح الدراسية على أنها ذات قيمة كبيرة بالنسبة لاهداف العمل الحكومي على المدى الطويل . وغالبا ما تأتي الدورات التدريبية لتكمل الدراسات النظرية ، ولكن هذه الدورات يجب

أن لا تكون مرتجلة ، وهنا تتجلى الصعوبة . وهذا ما يفترض كونها محل مراقبة وملاحظة عن كثب ، ولكن يبدو أن مراكز الاعداد والتدريب تميل الى ترك موضوع تنظيم هذه الدورات للصدف نسبيا ، ومن ثم بذل بعض الجهود أثناء اجرائها لتحقيق الاهداف المرجوة منها .

اذن فيجب وضع برامج خاصة بهذه الدورات التدريبية ، وهذه البرامج يفترض أن تكون مدروسة ومراقبة وقابلة للتعديل اذا دعت الحاجة لذلك .

ولكن يجب التنويه الى أنه كثيرا ما أسيء استعمال الوقت المخصص لهذه الدورات ، فعابا ما يأتي الموظفون الى هذه الدورات دون نية العمل الجدي ، والادارة التي تستقبلهم نادرا ما تهتم بمعرفة مدى نشاطهم واستيعابهم للمعلومات . فبعد استقبال المجاملة الذي تجريه الادارة للمتدربين ، فان هذه الاخيرة تفقد تدريجيا اهتمامها تجاه هؤلاء المتدربين . أما فيما يتعلق بالمتدرب فهو اذا أراد تحسين معلوماته وصقلها فما عليه الا أن يساهم بشكل فعلي في أعمال الدورة ، وبالتالي فالنتيجة يمكن أن تكون جيدة ، ولكن اذا لم يصمم على المساهمة الفعالة سواء أكان ذلك بسبب الحذر أو الخجل أو الكسل أم لانه كرس اهتمامه لأعمال أخرى فان الدورة التدريبية تصبح حجة دون جدوى أو عملية سياحية ، وغالبا ما تأخذ الدورات التدريبية هذا الاتجاه . وبالإضافة الى طرق الدراسة والدورات التدريبية توجد طرق أخرى : زيارة المرافق العامة - الرحلات الدراسية - التحقيقات الفردية أو الجماعية - استعمال المختبرات السمعية البصرية والتعليم المنهجي . وهذه الطرق جميعها تطبق في كثير من مراكز التكوين والتأهيل .

كما أنه جرت محاولات لاستعمال الاجراءات التصورية ، وذلك عن طريق تخيل المشكلات الادارية وحلولها ، وقد كانت مراكز التأهيل للمشاريع الخاصة هي السبابة الى ممارسة هذا النوع من التكوين والاعداد لمهنيين .

وبمقتضى هذه الطريقة يمكن وضع مجموعة من الطلاب أمام مشكلة إدارية وهمية ، بحيث تتاح لهم فرصة اتخاذ قرارات سريعة ، ويمكن مراقبة وتنسيق نتائج هذه القرارات بواسطة الحواسيب الالكترونية . وطبقا للنتائج الناجمة عن قراواتهم

الاولية فهذه المجموعة من الطلاب تتابع ادارة العملية بالطريقة التي تفرض نفسها فيما اذا كانت يدها سلطة القيادة الحقيقية .

وأخيرا فان التصحيحات والتوجيهات التي يقدمها الاساتذة الاخصائيون في ميدان الادارة الوهمية تعتبر عنصرا هاما وأساسيا في انجاح هذه الطريقة للاعداد والتدريب .

وقد استخدمت هذه الطريقة في ادارة هيئات تابعة للدولة ، فالامان قد قدموا تجارب هامة حيث ان مجموعة من الموظفين التابعين لمركز التاهيل الخاص بوزارة الداخلية الاتحادية حاولت بواسطة آلات ذرية ادارة وحدة محلية بكاملها خلال فترة اسبوعين .

وقد قدمت لهذه المجموعة جميع العناصر والمعطيات الضرورية وبالتالي ، فقد حل هؤلاء الموظفون محل السلطات الادارية لاجل اتخاذ سلسلة نموذجية من القرارات . وبحسب نتائج كل هذه القرارات فان الموظفين يتوجب عليهم متابعة الادارة بشكل يتناسب والوضع العام . ومن ثم فان عملية التصحيح قد جرت بمساعدة الاساتذة الاخصائيين بغية تحديد القرارات الجيدة والقرارات السيئة . وهذه الطريقة تكلف غالبا ، الامر الذي يجعل تعميمها متعذرا ، ولكنها تعتبر من أحدث طرق الاعداد والتاهيل الاداريين .

٨ - واخيرا لابد من التساؤل عن الهيئات التي يقع على عاتقها مهمة الاعداد والتدريب ؟

الواقع أن قسما من هذه الهيئات يقع ضمن الاطار الجامعي ، بينما يقع القسم الآخر ضمن اطار الادارة العامة نفسها .

انه من الطبيعي ان يطلب من الجامعة والمؤسسات التعليمية الاخرى ضرورة المساهمة في الاعداد الخاص للوظيفة العامة ، فقد تلجأ الجامعات الى المساهمة في هذا الميدان عن طريق تنظيم دورات خاصة بالاعداد لاجتياز المسابقات التي تتطلب تحضيراً منهجيا وطويلا . ومن جهة أخرى فقد تلجأ بعض الجامعات كما هي الحال

في الولايات المتحدة الى انشاء أقسام خاصة بالادارة العامة تكون مهمتها تقديم الاختصاصات المختلفة للادارة العامة ، وهي تمنح طلابها دبلومات خاصة ذات قيمة كبيرة لاجل العمل الاداري . في حين أن بعض الجامعات الفرنسية لجأت الى انشاء معاهد للدراسات السياسية . وهذه المعاهد تخصص قسما للادارة العامة تكون مهمته تقديم التكوين الاداري والدبلومات المناسبة .

وأخيرا تستطيع الجامعات المشاركة في عمليات تحسين مستوى العمل الوظيفي ضمن اطار الدورات والبرامج والمحاضرات التي تقدمها للموظفين .

ونجد تطبيقا لهذا النوع من التدريب في قطرنا العربي السوري من خلال المعاهد المتوسطة والمعاهد الصناعية التابعة لوزارة الصناعة ومعاهد المعلمين ومعهد التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية التابع لوزارة التخطيط ومدارس المساحة . ويمتاز هذا النوع من التدريب عن التدريب أثناء الخدمة في مكان العمل بأنه أكثر كلفة من الناحية المادية لما يتطلبه من انشاء معهد التدريب واعداد المدربين وتأهيلهم ، الا أن هذا النوع من التدريب يمتاز بالمقابل بمزايا تفوق كثيرا النفقات التي يتطلبها ،

ومن هذه المزايا ما يلي :

- انه يوفر خبرة وكفاءة في وضع البرامج قد لا تتوفر لدى الادارات .
- انه يوفر المدربين الكفاء المتخصصين .
- إن تجمع خبرات أفراد من ادارات مختلفة في نفس البرنامج يتيح لكل متدرب فرصة التعرف على المشاكل والخبرات الموجودة لدى الادارات الاخرى .

- ان المعهد يخلق بيئة تربوية صالحة ومناسبة للتدريب .
- ينجم عن التدريب في المعهد زيادة خبرة ومهارات المتدربين نتيجة للمنافسة التي تنشأ بينهم وخاصة اذا كان هناك جوائز للمتفوقين .
- ان معرفة المتدرب تكون عميقة وذات أبعاد شاملة وذلك لما يتوفر في هذه

المعاهد من وسائل ايضاح سمعية وبصرية كالاشربة والافلام والكتب •

— ان هذا النوع من التدريب سهل عملية تقييم الموظف سواء أكان ذلك بهدف التثبيت أم الترفيع وذلك من خلال التقارير التي تنظم من قبل المدرسين حول المتدرب بحيث تصبح هذه التقارير أساسا تبنى عليه عملية التقييم •

ويندرج تحت هذا النوع من التدريب عدد من الاساليب أهمها : المحاضرات ، والمباريات الادارية ، وتمثيل الادوار ، ودراسة الحالات والمؤتمرات •

وسنحاول اعطاء لمحة عن كل أسلوب من هذه الاساليب بحيث نتبين مزايا وعيوب كل واحد منها •

ا- المحاضرات :

تعتبر المحاضرة من أقدم طرق التعليم ، ووفقا لهذا الاسلوب يقدم المدرب عرضا مجهزا ومرتبيا للمعلومات الهدف منه افهام المستمع ما يقوله المدرب • وبالرغم من النقد الذي يوجهه أنصار الاساليب الحديثة ، فان المحاضرة تعتبر من أنجح الاساليب شريطة أن لا يقتصر عليها ، بل لابد من الجمع بينها وبين الاساليب الحديثة • ولابد لنجاح المحاضرة من أن يكون عدد المشتركين في الدورة معقولا وبالقدر الذي يضمن مشاركتهم ويمكن من الاستعانة بالوسائل الاخرى • ولذلك فانه وعلى الرغم من النقد الذي وجه الى أسلوب المحاضرة فانه مازال هو الاسلوب السائد في الجامعات والمعاهد العلمية •

ويبرز أنصار أسلوب المحاضرة أهم مزاياه بما يلي :

- إنه أسلوب مباشر لدرجة كبيرة •
- إنه يمتاز بالوضوح •
- يحقق الرقابة المباشرة من قبل المحاضر •
- يؤدي الى توفير الوقت •

ويرز معارضوا أسلوب المحاضرة أهم عيوبه بما يلي :

— يفتقد المشاركة الجماعية •

— انه يتطلب من المدرب اعدادا دقيقا •

— يتطلب قدرة فائقة على الالتقاء من قبل المدرب •

ب - المماريات الادارية :

المباراة الادارية هي عبارة عن تمرين عملي تطبيقي على موقف معين من المواقف الادارية • ووفقا لهذا الاسلوب يجري تقسيم المشتركين الى مجموعات تمثل كل منها ادارة وهمية ، ثم يطرح على هذه المجموعات موقف معين كما لو كان هذا الموقف حقيقة لا افتراضا ، ويطلب الى هذه المجموعات اتخاذ قرارات تلائم الموقف المطروح وذلك خلال فترة زمنية يجري تحديدها من قبل المدربين ، وعلى ضوء هذه القرارات المتخذة من قبل كل مجموعة تتم عملية التقييم • وتبدو أهمية استخدام المماريات الادارية من حيث أنها تفسح المجال واسعا أمام المتدرب للتعلم واكتساب الخبرة من خلال المناقشة التي تنشأ بين الفرق ، وهي كذلك من أقوى الوسائل التي يمكن اللجوء اليها في ميدان التنظيم والتخطيط على المدى البعيد ، وهي تستخدم حاليا في الولايات المتحدة الامريكية في كليات التجارة وادارات الجيش • كما أن هذا الاسلوب يمكن من الاستخدام الامثل للوقت وفقا لمعايير موضوعية • ويؤخذ على هذا الاسلوب ما يلي :

— ارتفاع الكلفة فهو يحتاج الى امكانات مادية كبيرة ، كما أنه يحتاج الى كفاءات عالية لدى المدربين •

— ان هذا الاسلوب يتطلب جهودا كبيرة ومثقة نظرا لما يحتاج اليه من تخطيط واعداد وتجربة وادارة واشراف •

— يحتاج الى تسهيلات حسابية باهظة التكاليف •

ج - تمثيل الادوار :

تعتبر طريقة تمثيل الادوار أو تقمصها أسلوبا للتفاعل الانساني ، وتتضمن

سلوكا حقيقيا في موقف مصطنع • ويتلخص هذا الاسلوب في أن كل واحد من المشتركين يتقمص شخصية محددة ، ومن ثم يقوم المشتركون بمعالجة مشكلة معينة للوصول الى حل لها واتخاذ قرار بشأنها • ويمتاز هذا الاسلوب في أن كل مشترك يتصرف كما لو كان يتصرف في الواقع ، وغالبا ما يستخدم هذا الاسلوب من أجل ايجاد حلول المشاكل الناجمة عن علاقة الرؤساء بمرؤوسيه حيث يكشف هذا الاسلوب عن عيوب الرئيس التي تقف عائقا دون تفاهمه مع مرؤوسيه فيعتمد الى تلافي هذه العيوب • ويمتاز هذا الاسلوب أيضا بأنه يتيح الفرصة أمام المشترك لممارسة التجربة التطبيقية ، وبالتالي ينمي مهارته ويزوده بالخبرة ، كما أنه يؤدي الى تشجيع كل متدرب في المشاركة بالموضوع المطروح ، وهذا يؤدي الى التفاعل بين أفراد المجموعة • وهو يعتبر أسلوبا سهل التخطيط ومنخفض الكلفة • كما أنه يحتاج الى مهارة في التطبيق •

د - دراسة الحالات :

تعتبر دراسة الحالات من الاساليب الفنية التي انتشر استخدامها في الدون النامية كما هو الحال في الهند والسودان وكينيا ، وان كان ميدانها الواسع في البلاد المتقدمة •

والحقيقة أنه لا يوجد نموذج واحد لدراسة الحالات ، وانما هناك نماذج عدة من أهمها (نموذج هارفارد ونموذج وارتون ، ونموذج هينلي ونموذج المواقف) ، وتمتاز هذه الحالات في أنها تؤدي الى تنشيط القدرة على التحليل والموازنة والاختيار ، ومما لاشك فيه أن هذه الامور تعتبر الاركان الاساسية لعملية اتخاذ القرار •

وتبدأ عملية دراسة الحالات بايجاد هذه الحالات ، وتقع هذه المهمة على عاتق الخبراء في هذا الشأن وهم أعضاء الهيئة التدريسية المختصين •

ويعتبر نموذج هارفارد أقدم هذه النماذج ، وقد ظهر في عام ١٨٨٠ وطبق بشكل واسع في ميادين القانون والطب والعلوم الاجتماعية وادارة الاعمال • ويهدف هذا الاسلوب الى تعليم المتدربين بطريقة التفكير الشخصي المستقل

ومساعدتهم على تنمية مهاراتهم في استخدام المعلومات • وقد طبق هذا النموذج في قسم ادارة الاعمال في جامعة هارفاد • ووفقا لهذا النموذج يقوم مدير الدورة بتحديد الحالات التي ستناقش ويهيء الظروف الملائمة لتحقيق هذا الغرض عن طريق التفكير المستقل لاكتشاف الحقائق من خلال ذلك • وهذا النموذج يستبعد أسلوب المحاضرة • أما نموذج وارتون فهو يقوم على حالات وقعت فعلا في ادارة من الادارات لا فرق أن تكون ما زالت قائمة أم لا ، ويقوم أحد المدربين بعرض تقرير عن الحالة موضوع البحث والتي واجهتها الادارة •

ويرمي هذا النموذج الى تمكين الدارسين من معالجة حالة حقيقية ، ومن ثم تتم عملية المقارنة بين آراء ومقترحات الدارسين والحلول التي اتبعت فعلا من قبل الادارة المعنية •

وقد تعرض أسلوب دراسة الحالات الى انتقادات عديدة أهمها أن الحالة الواحدة تستغرق وقتا طويلا ، كما أن هذا الأسلوب يتطلب مجهودا كبيرا من المدربين في عملية التحضير وتقييم النتائج • ويعيب البعض على هذا الأسلوب أنه أكاديمي ، على أنه يمكن تلافي ذلك باتباع أسلوب الحالات الواقعية (أي نموذج وارتون) والعرض السينمائي وتمثيل الادوار •

هـ - المؤتمرات :

المؤتمر هو اجتماع لشخصية أو أكثر لتبادل الافكار حول مشكلة معينة ، وتعتبر المؤتمرات من الطرق التي تستخدم من أجل تحقيق أغراض التدريب الاداري ، وتعتبر هذه الوسيلة هامة من حيث أنها تؤدي الى احداث تطوير في الافكار وتنمي المعرفة العلمية عن طريق الحصول على معلومات اضافية وذلك من خلال تجارب الآخرين • يتلخص هذا الأسلوب باجتماع مجموعة من الدارسين يتفحصون الحقائق والبيانات ، وتجرى بينهم تبادل الآراء ، ومن ثم يصلون الى استنتاجات معينة حول هذه الحقائق • ويتطلب هذا الأسلوب التفكير الشخصي البناء لدى المشاركين في المؤتمر ، ومن هنا يجري تبادل الخبرات والآراء بين

مجموعة من الاشخاص ، ويساعد هذا الاسلوب على تعرف المشترك على كل جديد في نطاق تخصصه .

● **اما التدريب أثناء الخدمة «in service training» وفي مكان العمل**
فانه يجد له تطبيقا طوعيا حيث أن الموظفين الجدد غالبا ما يوضعون تحت رقابة واشراف القدامى بغية الاستفادة من خبراتهم وتسهيل بدء الحياة المهنية لهم .
والتدريب أثناء الخدمة يمكن أن يتجلى بشكل واضح في الدورات التدريبية التي تعدها الادارة لموظفيها ، وقد تلجأ المصالح الحكومية الكبيرة الى انشاء مراكز للتأهيل مهمتها تنظيم دورات لفئات الموظفين المختلفة . كما أن بعض الادارات العامة قد لجأت الى انشاء مدارس خاصة بهم ، وهذا يتمثل في نظام مدارس الادارة .

ويعتبر هذا النوع من التدريب ضروريا لا يمكن الاستغناء عنه ، ولكن هذا الاسلوب المبسط لا يعتبر كافيا لذاته ، كما أنه يتطلب من المشرف على التدريب الامام التام بطبيعة العمل ، وتوفير الوقت الكافي للقيام بعملية التدريب ، اضافة الى ايمان كل من المشرف والمتدرب بأهمية التدريب والاقتناع بفوائده .

ويجد هذا النوع من التدريب تطبيقا له في قطرنا العربي السوري وذلك فيما يتعلق بفترة التمرين التي يخضع لها المرشح للوظيفة العامة ومدتها سنتان حيث يفترض فيه أن يتلقى التدريب من قبل رؤسائه المباشرين ومن خلال انجازه لاعماله اليومية . ويتجسد هذا النوع من التدريب في مكان العمل في الدورات التدريبية التي تجريها وزارة العدل للمرشحين لشغل الوظائف القضائية . ففي السابق كانت السياسة المتبعة في هذا الشأن تلخص بتعيين القضاة أولا ثم اخضاعهم لدورة تدريبية مدتها ستة أشهر يقضونها في المحاكم وذلك قبل أن يعهد الى القاضي المعين حديثا بأي عمل قضائي . ونتيجة فشل هذه الطريقة على ما يبدو فقد أخضع القضاة الجدد لدورة مدتها ستة أشهر ، ولكن لا بد من اجتيازها قبل أن يصدر قرار التعيين ، الا أن طريقة التدريب المتبعة بقيت كما هو الحال في السابق حيث يوضع القاضي المعين حديثا تحت اشراف القضاة الذين أصبح لديهم خبرة في العمل القضائي .

وفي عام ١٩٧٨ اتبعت طريقة أخرى للتدريب حيث أخضع المرشح لدورة مدتها سنة كاملة وذلك قبل صدور القرار بتعيينه أي أنه يعين بعد اجتياز الدورة . أما أسلوب التدريب المتبع حاليا فهو يتمثل في تنقل المرشح من محكمة الى أخرى بهدف الاطلاع على أساليب العمل القضائي الفعلي ، وبالإضافة الى ذلك فهناك محاضرات تلقى على المرشحين من خلال الدورة ، وينهض بهذا العبء كبار القضاة الذين يساهمون أيضا في طرح مسائل عملية على المشتركين في الدورة واجراء مناقشة للحلول المقدمة لهذه المسائل .

ويخضع المرشح في نهاية الدورة لاداء امتحان يتم عن طريقه اختبار ما اكتسبه من معلومات خلال تلك الدورة ، وبعد ذلك تتم عملية تعيين من يجتاز هذا الاختبار بنجاح .

ونحن نعتقد أن هذا الأسلوب جيد لانه يجمع في الواقع بين التدريب العملي والمحاضرات الا أنه غير كاف ، وما هذه الخطوة الا عبارة عن نواة لانشاء معهد لتدريب واعداد القضاة كما هو الحال في بعض الدول العربية والاجنبية .

ويمتاز أسلوب التدريب أثناء الخدمة بأن العامل هنا يرتبط ماديا ونفسيا بجو العمل ذلك أن مكان التدريب هو نفسه مكان ممارسة العمل الحقيقي ، وبالتالي فان المتدرب لا ينتقل الى جو آخر قد يحد من فاعلية التدريب ، وقد لا يستطيع المتدرب نقل خبراته الى جو العمل بعد انتهاء الدورة . كما يعتبر هذا الأسلوب غير مكلف من الناحية المادية .

ومقابل هذه المزايا فان له عيوب تتلخص في أنه يستنفد وقتا طويلا ، كما أنه قد يؤدي الى أن يكتسب العامل خبرة في عمل معين فقط اذا لم يتضمن برنامج التدريب الاطلاع على أعمال متغيرة ومتنوعة في الاهمية والصعوبة ، وذلك بتنقله بين أكثر من عمل . ومن هنا يعتبر الأسلوب الأكثر استعمالا فيما يتعلق بالتدريب أثناء العمل هو التنقل المخطط بين الاعمال المختلفة في الادارة بقصد اغناء المتدرب بخبرات متعددة وذلك بهدف اسناد أعمال متغيرة ومتنوعة له خلال عمله في الادارة العامة . كما يؤخذ على هذا الأسلوب عدم تفرغ المشرف على التدريب لهذه العملية الحساسة اضافة الى أنه غالبا ما يفتقر للمؤهلات المطلوب توافرها لدى المدرب .

ثالثا - أهداف التدريب :

لقد بينا أن التنمية الاقتصادية والاجتماعية لا يمكن لها أن تتحقق بدون وجود التنمية الادارية . ولما كان لابد لتحقيق التنمية الادارية من اللجوء الى التدريب فلا عجب والامر كذلك أن يستأثر التدريب في الوقت الحاضر بالاهتمام البالغ نظرا للنتائج التي تتحقق من خلال رفع كفاءة الادارة . ويجب التنويه الى أن التدريب ليس هدفا في حد ذاته وانما هو عبارة عن وسيلة غايتها رفع كفاءة عامل الادارة ، وبالتالي تحقيق زيادة في الانتاج .

واذا أردنا معرفة أهداف التدريب وفوائده فلا بد لنا من تعريف التدريب ، وقد عرفه جوسييس «M. Juciuc» بأنه « طريق أو وسيلة لزيادة وتحسين قابلية الافراد لاداء أعمالهم على أحسن وجه » . وقد عرفه بعض فقهاء الادارة العامة على أنه « نشاط مخطط يهدف الى احداث تغييرات في الفرد والجماعة من ناحية المعلومات والخبرات والمهارات ومعدلات الاداء وطرق العمل والسلوك والاتجاهات مما يجعل الفرد أو تلك الجماعة لائقين للقيام بأعمالهم بكفاءة وانتاجية عالية » (١) .

ويمكننا من خلال هذه التعريفات أن نحدد الاهداف التي يرمي اليها التدريب فيما يلي :

١ - زيادة الانتاج : وتتجلى هذه الزيادة في كمية الانتاج وفي تحسين نوعيته ، ومن المعروف أن انتاجية العامل في بلادنا تقل عن انتاجية العامل في الدول المتقدمة بنسبة كبيرة نتيجة عدم الاهتمام بالاعداد والتأهيل . ذلك أن تدريب العاملين على قيامهم بواجباتهم على أحسن وجه يؤدي الى تحسين أسلوب الاداء في العمل لديهم ، كما أنه يؤدي أيضا الى زيادة قابليتهم الانتاجية .

٢ - الاقتصاد في النفقات : يؤدي التدريب الى اقتصاد في النفقات ، فبالرغم من أن برامج التدريب ذات كلفة مادية ، فان مردودها يفوق كلفتها بكثير ذلك أن

(١) انظر : « اصول الادارة العامة » للدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلي تكللا .

تدريب العاملين على استعمال الآلات بطريقة فنية صحيحة وأداء الواجبات بطريقة سليمة يؤدي الى اقتصاد في النفقات من خلال سلامة الآلات واقتصاد في المواد وندرة المخاطر .

٣ - تنمية قدرات الافراد ومهاراتهم : في مجالات عملهم تنمية علمية ومهنية ، وهذا يؤدي بالنتيجة الى السرعة في انجاز العمل واثقانه أيضا .

٤ - رفع المعنويات للعاملين : نتيجة قيام الادارة العامة بتدريب الموظف ، فانه يتولد لديه شعور بأن الادارة تقدم له العون ، وأن لديها الرغبة الاكيدة في تقدمه وتوفير مهنة شريفة وكريمة . ويترتب على ذلك اخلاصه وتفانيه في العمل ، ويصبح ولاؤه للعمل بدلا من أن يكون هذا الولاء لذاته أو لعمل آخر .

٥ - قلة في الاشراف : ان العامل المدرب لا يحتاج الى الاشراف انذي يحتاجه غير المدرب وذلك لان التدريب ينمي وعيه وحسه القومي وبالتالي يخلق لديه الاشراف الذاتي .

٦ - ينمي العلاقات الانسانية والايجابية بين العاملين : يؤدي التدريب الى تنسية العلاقات الانسانية بين الرؤساء والعاملين ، وبين العاملين أنفسهم إذ أن التدريب يزود العاملين بقدرات ادارية جيدة ويشجعهم على اقامة علاقات انسانية مع رؤوسهم ، وهذا بالتالي يؤدي الى تخفيض نسبة أخطاء الادارة ويقلص من عدد الشكاوى والمنازعات .

٧ - تمكين العاملين من الامام بالامور المستجدة في مجالات عملهم : وبالتالي مساندة التقدم العلمي والامام بالاساليب الحديثة في الادارة .

٨ - قلة الحوادث : يؤدي التدريب الى تعريف العاملين بأفضل الطرق لاستخدام الآلات والادوات ، وهذا بالتالي يؤدي الى الاقلال من الحوادث .

ورغم أهمية أهداف التدريب فيجب ألا تتجاوز كلفة التدريب الفوائد التي يمكن أن تؤدي إليها ، فلا يجوز للادارة أن تعطي جل اهتمامها لنفقات التدريب بل

يجب عليها أن تقارن بين هذه النفقات وبين الفوائد التي يمكن الحصول عليها من جراء ذلك ، وعلى ضوء هذه المقارنة يجب اتخاذ القرار المناسب •

ولابد للتدريب لكي يكون مثمرا ومحققا أهدافه أن يتسم بالواقعية ويتعد عن الحلول النظرية بحيث يتم الربط بين التدريب والواقع •

ومما لا شك فيه أن التدريب يؤدي الى تحقيق فوائد جمة تتجلى في تنمية القدرات الفردية وتوفير رصيد من المهارات والقدرات المدربة وبالتالي مواجهة الاحتياجات المتزايدة في مختلف أنواع ومستويات العاملين ، من قادة إداريين و إداريين وفنيين • ومما لا جدال فيه أن هذه الفوائد لا يمكن تحقيقها والحصول عليها الا من خلال سياسة تدريب محكمة تبنى على أسس علمية وواقعية سليمة ، كما أنه لا يمكن تحقيق أهداف التدريب وفوائده الا اذا كانت سياسة انتقاء الموظفين مبنية على أساس صحيح ، فالتدريب يبقى قاصرا أمام سياسة الاختيار السيء للأفراد ، فمن المتفق عليه أن التدريب ليس من شأنه خلق الذكاء ولا خلق الانسان الواعي ، انه يصقل الذكاء ويبرز المواهب •

رابعاً - تقييم التدريب :

ان تقييم التدريب يعتبر أهم مرحلة من مراحل العملية التدريبية ذلك أنه لا يكفي أن نحيط علماً بأهداف التدريب ، وتبنيه على أسس علمية صحيحة تؤدي الى تحقيق هذه الاهداف ، وتتبع الوسائل الصحيحة والسليمة في هذا الشأن بل لابد من تقييم العملية التدريبية ، لكي تبين النتائج التي تمخضت عنها هذه العملية ، وهل هي مجدية أم لا ، وهل حققت فعلاً الكفاية الانتاجية والمهارة المطلوبة •

ويجب التنويه الى أنه على الرغم من أهمية موضوع تقييم التدريب فانه لم يعط الجهد الذي يستحقه في سبيل تحديد وسائل مجدية في هذا الشأن • وهذا الوضع دفع البعض الى القول^(١) « الكل مجمع على أنه من الضروري تدريب

(١) انظر : « ادارة الافراد لرفع الكفاءة الانتاجية » للدكتور علي السلمي •

العمال تدريباً جيداً ، ولكن للأسف هناك بعد شاسع بين الاتفاق على ان التدريب شيء جيد وبين اكتشاف ما اذا كان نوع التدريب المعطى للأفراد جيداً حقاً أم لا أو كيف نجعله أحسن مما هو عليه » •

والحقيقة أن موضوع تقييم التدريب يعتبر من المواضيع المعقدة نظراً للصعوبات التي تواجه عملية اختيار المعيار الصحيح لتقييم التدريب • هل المعيار يتجسد في احساس المتدرب نفسه بالاستفادة ؟ أم يتمثل برضاء المديرين أم بالنتيجة التي حصل عليها بعد انتهاء الدورة التدريبية ؟ أم أنه رضاء الرئيس الذي يعمل المتدرب بأمرته بعد عودته من الدورة ، أم هو رضاء الجمهور عن أداء الموظف ؟

وإذا تمخضت نتيجة التقييم على أن التدريب كان فاشلاً ، فما هي الوسيلة التي نستطيع بواسطتها الكشف عن أسباب هذا الفشل ، هل السبب يكمن في قصر مدة التدريب ، أم أن المادة العلمية غير كافية ، أم أن الاسلوب غير فعال ، أم أن السبب هو تدني مستوى الاساتذة أو الدارسين •

وقد يكون فشل التدريب عائداً الى عدم اقامة سياسة الاختيار والانتقاء لعمال الادارة على أسس علمية صحيحة • مما ينجم عنه اختيار شخص لوظيفه غير أهل لها ، ولا يتمتع بالكفاءة التي تتطلبها ، ولا يوجد لديه الميل الى تلك الوظيفة •

ونحن نعتقد أنه يمكن الاعتماد على طرق موضوعية بشأن التقييم ، فنستطيع الاعتماد على النتائج النهائية التي حصل عليها المشترك في الدورة لاسيما إذا اتبعت أساليب مجدية في التدريب كما يمكننا الاعتماد على السلوك الفعلي للمتدرب بعد عودته من الدورة ، ومدى حماسه للعمل ، ومدى انجازه للعمل الموكل اليه ، وكفاءته في انجاز هذا العمل وذلك عن طريق أخذ رأي المشرف عليه شريطة أن يكون هذا المشرف موضوعياً في تقييمه لهذا الشخص ، وهذا يفترض تدريب المشرف نفسه •

ويجب عند تحديد وسيلة التقييم أن نأخذ بعين الاعتبار طبيعة العمل الذي تم تدريب العامل عليه فإذا كان الهدف من التدريب مثلاً هو حسن استخدام الآلات وصيانتها ، فانا تتمكن من تقييم التدريب عن طريق اجراء مقارنة بين التالف قبل

تدريب الموظف والتألف بعد العملية التدريبية • وقد اعتمد فقهاء الادارة العامة عددا من الوسائل الكفيلة بتقييم كفاءة التدريب على النحو التالي :

- اختبارات معلومات الفرد •
- عدد حالات ترك العمل •
- تكاليف الانتاج •
- حوادث العمل والاصابات •
- الرضاء عن العمل •
- كميات الانتاج ومستوى جودته •
- حالات الغياب •
- الشكاوى والمنازعات •
- اختبارات مهارة الفرد •

ونحن نعتقد أن سياسة الاعداد والتدريب المبنية على اسس علمية وموضوعية لم تعرفها بعد الادارة العامة في قطرنا العربي السوري • كما ان قضية اعداد كبار الموظفين اعدادا علميا ومهنيا صحيحا قد اصبحت ضرورة ملحة بالنسبة لاكثر البلاد وبصورة خاصة بالنسبة لقطرنا العربي السوري ، لذا فاننا نقترح إنشاء مدرسة وطنية على غرار المدرسة الفرنسية وبشكل يتناسب وظروف وشروط بلدنا ، وهذا بالإضافة الى ضرورة انشاء معهد للادارة العامة الذي اقترحنا انشاءه في رسالتنا لدكتوراه الدولة في الحقوق العامة والخاصة بـ « الادارة المحلية في سورية وابعادها بضوء مشروعاتها الجديد وتجارب الدول الاشتراكية » (١) وتكون مهمته واهدافه متعددة:

- اعداد وتهيئة المرشحين للوظائف الادارية في ادارات الدولة والمؤسسات العامة والمشاريع المؤممة وفي جميع هيئات الادارة المحلية •
- التأهيل المهني لجميع المرشحين للعمل في الوظائف التكنولوجية والمالية في الادارة المركزية والادارة المحلية •
- تنظيم دورات تدريبية خلال فترات منتظمة للعاملين في الوظائف الادارية لاجل تحسين وزياة معلوماتهم وجعلهم على علم بأحدث ما توصلت اليه علوم الادارة •

(١) انظر : رسالتنا لدكتوراه الدولة في الحقوق العامة التي نوقشت في كلية الحقوق — جامعة باريس الاولى بتاريخ ١٩/٦/١٩٧١ •

● تنظيم دروس ومحاضرات ودورات تدريبية لأعضاء المجالس الشعبية ، وكذلك لأعضاء المكاتب التنفيذية ولجميع العاملين في الهيئات المحلية .

● اعداد ونشر مجلات علمية وفنية في ميادين الادارة والاقتصاد والتخطيط وتوزيعها على أعضاء المجالس الشعبية وعلى الفنيين والاداريين .

ونقترح أن تتألف الهيئة التدريسية لكل من المدرسة والمعهد من : اقتصاديين -

حقوقيين - إداريين - ماليين - مخططين - خبراء زراعيين من عرب ومن أجانب .

وبالطبع فان انشاء مثل هذه المؤسسات سيكلف غالبا ، ولكننا يجب ان نعتبر الثقافة والتعليم صناعة منتجة ، الغاية منها ولا شك تجديد وزيادة الثروة الطبيعية الهائلة المتمثلة بالشعب ، فاذا ما دمجت هذه الثروة مع الثروات الطبيعية الاخرى نجم عن ذلك فوائد مادية وثقافية ، وبهذا الاعتبار فان الذكاء المتجمد من قرون طويلة حبيسا في قوالب متصلبة عميقة يجب ان يثور وينمو بفعل الثقافة الحديثة ليعود له دوره الايجابي في رفع بلادنا الى مستوى الحضارة العلمية والتكنولوجية .

ونعتقد بأن الحاجة أصبحت ملحة لوضع خطة للتنمية الادارية في القطر العربي السوري ، وربطها بالخطط الاقتصادية والاجتماعية ، لما للتنمية الادارية من أثر كبير في نجاح هذه الخطط . فلا يعقل تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية دون وجود ادارة متقدمة ذات كفاءة عالية . وهذا لا يمكن تصوره بدون سياسة تدريبية محكمة .

الحقيقة أن التنمية الادارية تؤدي الى استخدام الامكانيات المتوفرة أفضل استخدام ، وفي هذا المقام يقول مكنمارا^(١) « إن كلا من القوتين الاعظم نملك من الوسائل ما يكفي لتدمير الاخرى . والغلبة لمن يملك الادارة الصالحة التي تتيح الاستخدام الامثل لهذه الوسائل في الوقت المناسب » . وبهذا يظهر لنا وبصورة واضحة مدى ارتباط مستقبل الشعوب بمقدرتها على تطوير الادارة فيها .

وقد أنيطت مهمة - تهيئة الدورات التدريبية وأساليب تأهيل الموظفين والعاملين في الدولة - بمديرية التنظيم والادارة^(٢) التابعة لمكتب شؤون مجلس

(١) المستقبل العربي العدد ١٤١ لعام ١٩٧٨ - مقالة للاستاذ كمال نور الله .

(٢) أنشئت بموجب القرار رقم ٣١٧ تاريخ ٢٧/١١/١٩٦٧ .

الوزراء • ولكن يبدو أن هذه المديرية لم تنهض بشكل فعلي في تنفيذ سياسة تدريبية لعمال الادارة العامة في القطر العربي السوري •

وايماننا من القيادة السياسية - بضرورة رفع مستوى كفاءة الادارة العامة واعداد الاطر الادارية المتخصصة علميا وعمليا ، ونشر أحدث التطورات والابحاث العلمية في مجال الادارة وأساليب الانتاج فقد أصدر السيد رئيس الجمهورية المرسوم رقم /١١٨٣/ تاريخ ٩/١٠/١٩٧٩ المتضمن احداث « المعهد العالي للتنمية الادارية » • وقد حددت المادة الثانية منه

جامعة

اهداف المعهد بما يلي :

- ١ - اعداد المجازين اعدادا علميا وعمليا بما يحقق الارتفاع بمستوى الادارة والكفاية الانتاجية وذلك عن طريق الدراسة المتخصصة في المعهد التي تنتهي بالحصول على شهادة في الدراسات العليا بالعلوم الادارية •
 - ٢ - القيام بالبحوث العلمية في مجال التنمية الادارية وتوثيق المعلومات المتعلقة بها •
 - ٣ - اعطاء المشورات في القضايا الادارية والانتاجية الى سائر الجهات العامة والقطاعات العامة والمشاركة والخاصة •
 - ٤ - تنظيم دورات تدريب وتأهيل خاصة ولمدد مختلفة للعاملين في الوزارات ومؤسسات الدولة والقطاعات العامة والمشاركة والخاصة •
 - ٥ - نشر أحدث الابحاث العلمية في مجال التنمية الادارية وأساليب الانتاج •
- وقد ألحق « المعهد العالي للتنمية الادارية » بجامعة دمشق ، وأنيط بمجلس التعليم العالي وضع الاحكام التي يراها ضرورية لمعالجة الحالات الناجمة عن تنفيذ هذا المرسوم • والشيء المؤسف أن الجهات المعنية لم تتخذ بعد الاجراءات الكفيلة بوضع هذا المرسوم في حيز التنفيذ الفعلي • ونحن نعتقد أن الخطة الدراسية للمعهد وأسلوب التدريس فيه يتوجب عليهما الابتعاد شكلا ومضمونا عن الاسلوب الاكاديمي والنظري •

★ ★ ★

الفصل الرابع

تصنيف وترتيب الوظائف العامة

الحقيقة أن التبدل الجذري الذي طرأ حديثاً على مفهوم الدولة (دولة الرفاهية) استوجب زيادة هائلة في الاعباء والمهام ، وهذا بدوره أدى الى زيادة عدد موظفي الدولة الحديثة ، وما ينجم عنها من مشكلات هامة في ضبط شؤونهم والاشراف عليهم وتقييم انتاجهم ومراقبتهم . هذه المراقبة التي تهم بالدرجة الاولى رؤساء الوحدات في الادارات العامة والقائمين على شؤون الدولة كافة ، ذلك لان ازدياد عدد الموظفين يحد من مقدرة رؤساء الوحدات على معرفة عمل كل فرد من موظفيهم ، لانه يستحيل مراقبة عدد كبير من الموظفين ، يقومون بمهام متشعبة وأعمال مختلفة وتحملون مسؤوليات متعددة .

ومن هنا نشأت الحاجة الى تصنيف الوظائف واستعمال المصطلحات العلمية لتسمية كل عمل ، لانها الوسيلة الوحيدة التي تمكن رئيس الوحدة من معرفة مهام ومسؤوليات وصلاحيات الموظفين التابعين له ، دون أن يحقق شخصياً عن كل منهم . وبالإضافة الى ذلك فإن فهم مسؤوليات كل وظيفة يعتبر أمراً ضرورياً للحصول على معلومات دقيقة عن الوظيفة وأهميتها ، ذلك لانه لا يعتبر عدلاً أن تدفع الدولة الراتب ذاته مثلاً لكل الاطباء أو لجميع المهندسين ، بل يجب أن نراعي الفوارق في المسؤولية والمهارة المطلوبة ، فيرتفع الراتب كلما صعبت مهمة المنصب ، ويقل كلما

قلت أهمية المسؤوليات وأهمية المنصب الذي يشغله الموظف^(١) .

١ - مفهوم التصنيف :

الحقيقة أن جميع الوظائف العامة الحديثة تشعر بالحاجة الماسة الى اجراء تصنيف للوظائف بطريقة مرضية وموضوعية قدر الامكان . لانه خلال فترة طويلة وعندما كانت الوظيفة العامة تدار بواسطة طرق تجريبية وتقليدية لم تظهر الحاجة لابرار موضوع ترتيب الوظائف العامة الى حيز الوجود . ولكن عندما بدأت الوظيفة العامة تدار وفقا لقواعد عامة وحديثة ولم يعد بالامكان الاكتفاء بالوسائل المتغيرة والمبشرة بين الادارات والمصالح الحكومية ، وكان لابد لهذه الاخيرة بالتالي من تأمين قواعد تضمن النظام والمساواة في ادارة أعمالها ، فقد وجدت الوظائف العامة الحاجة الملحة لعملية تصنيف الوظائف .

ويقصد بالتصنيف ترتيب الوظائف وتقسيمها الى انواع وتجميعها في مجموعات وفئات على أساس التشابه فيما بينها في صفة أو أكثر . ولتحديد الصفة يقتضي التعرف على الغاية من التصنيف فاذا كانت هذه الغاية معرفة عدد الوظائف في المناطق فالتصنيف يتم على أساس الموقع الجغرافي ، واذا كان التصنيف لغاية معرفة عدد الموظفين من حملة شهادة المعاهد المتوسطة مثلا فالتصنيف يتم على أساس المؤهلات العلمية .

٢ - أهداف تصنيف وترتيب الوظائف العامة :

ان تصنيف الوظائف العامة على أساس واجباتها ومسؤولياتها وصعوباتها وشروط التعيين بها يحقق أهدافا هامة في تطوير عمل الادارة العامة منها :

- مساعدة رؤساء الوحدات على مراقبة عمل مرؤوسيههم رقابة فعالة .

(١) انظر موضوع « تصنيف الوظائف وتحديد رواتبها » المعد من قبل السيد فوزي حبش للدورة التدريبية الخامسة للمستويات الادارية التنفيذية في الجهاز الحكومي المنعقدة في المعهد الوطني للادارة والانماء في بيروت بين ٢٩-١١-١٩٧١ و ١٨-٢-١٩٧٢ .

● تحديد الاجر المناسب لكل عمل وفقا للقاعد العامة « الاجر على قدر المشقة »
بغية تحقيق العدالة والمساواة بين الموظفين .

● إن عملية تصنيف الوظائف تسهم في توحيد المصطلحات الادارية ونشرها وتعميم استعمالها .

● ان عملية تصنيف الوظائف تساعد في اختيار الموظفين ، وبالتالي في جذب العناصر الجيدة من أصحاب الكفاءات من المستويات المختلفة للعمل على أساس المبرارة المبنية على قواعد واضحة وأسس سليمة . لان واجبات الوظيفة ومسؤولياتها والشروط الواجب توافرها لادائها تصبح الاساس الموضوعي لاختيار شاغلي هذه الوظيفة .

● تساعد عملية التصنيف أيضا في اعداد الموظفين وتدريبهم على الوظيفة ، لان معرفة الوظيفة وشروطها تساعد في الكشف عن مدى الحاجة الى التدريب تمهيدا لوضع البرامج التدريبية اللازمة لزيادة كفاءة الموظفين وفاعليتهم في وظائفهم واعدادهم اعدادا كافيا يمكنهم من النهوض بأعباء وظائفهم بالوجه الاكمل .

● التصنيف أداة فعالة بيد الادارة لتسهيل عملها . لان أعباء الدولة الحديثة قد ازدادت بشكل يفوق كل تصور وبالتالي فهي ملزمة باتباع سياسة التخطيط الشامل الممتدة الى القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المختلفة . وهذا الاتجاه يؤدي طبعا الى زيادة التبعات والمسؤوليات الملقاة على عاتق الاجهزة الادارية ، وهذه الحقيقة في حد ذاتها توجب الارتباط الوثيق بين سياسة التخطيط الشامل وترتيب الوظائف ، لان قدرة هذه الاجهزة الادارية وكفايتها على تنفيذ أهداف الخطة العامة للدولة تتوقف في المقام الاول على كون الوظائف المختلفة التي تشتمل عليها الاجهزة قد فحست ورتبت وحددت اختصاصاتها ومسؤولياتها ومدى الحاجة اليها . ونسقت على نحو يضمن عدم التداخل والازدواج ، ويحول دون تبديد أموال الدولة ، وتشتيت الجهود المبذولة بطريقة غير مجدية^(١) .

(١) الدكتور اسماعيل صبري مقلد - مرجع سابق الذكر .

● تساعد عملية تصنيف الوظائف المدارس والجامعات التي تعد طلابها لتولي الوظائف العامة ، وذلك باعطائهم فكرة واضحة عن مهام كل وظيفة والمؤهلات اللازمة لشغلها ، مما يساعد هذه المدارس أو الجامعات على تطوير وتعديل برامج التدريس فيها بما يتناسب ومتطلبات الوظائف التي تعد لها .

● ان عملية تصنيف الوظائف ، اذا ما بنيت على أسس سليمة واضحة ومدرسة تؤدي الى المساواة والوضوح والسعادة في العمل ، بحيث أن كل موظف يصبح مدركا أنه يقوم بالعمل الذي يتناسب ومؤهلاته ويتقاضى راتبا يوازي الخدمات التي يقدمها للإدارة .

ولكن اذا كان موضوع تصنيف الوظائف العامة على أسس علمية وموضوعية يبدو أمرا طبيعيا بالنسبة للوظائف العامة الحديثة ، فان تطورا كبيرا قد طرأ على هذا الموضوع . ففي البداية كان يكتفى بإجراء التصنيف على أساس المرفق العام ، وهو ما يمكن أن ندعوه بالتصنيف الرأسي «Classification verticale» ثم بعد فترة زمنية حل مكان التصنيف القائم على أساس مرفقي تصنيف وظيفي ، وهو ما يسمى بالتصنيف الافقي «Classification Horizontale» وهذا التطور يعبر عن تحرر الوظيفة العامة وحصولها على استقلالها وكيانها الخاص ، بدلا من أن تكون تابعة لكيان الإدارة نفسها .

ان تصنيف الوظائف وتقييمها عملية قد تختلف من بلد الى آخر ، ولكن يمكننا القول بأن جميع هذه العمليات تتأثر من قريب أو بعيد بالطريقة الامريكية أو بالطريقة الاوروبية .

٣ - الطريقة الامريكية في ترتيب الوظائف العامة :

لقد تبنت الولايات المتحدة الامريكية منذ عام ١٩٤٩ نظاما خاصا في ترتيب الوظائف «The classification Act» وبناء على هذا النظام الذي لا يزال معمولا به ، فان كل ادارة أو مصلحة حكومية تعتمد الى ترتيب المناصب الخاصة بها ، وفقا لتعليمات لجنة الخدمة المدنية وللبادئ التي حددها قرار الترتيب

«Classification Act»^(١) • وطبقا لهذه المبادئ يمكن تعريف الوظيفة بأنها « مجموعة واجبات ومسؤوليات تحددها سلطة شرعية ،وعلى من يشغلها أن يكرس وقته كله أو بعضه حسب الظروف للقيام بتلك الواجبات ليحصل على ما يقابلها من حقوق » •

— وترتيب الوظائف العامة ، هو تصنيف تلك الوظائف ، وتقسيمها بحسب واجباتها ومسؤولياتها •

فالوظيفة ، لا الموظف ، هي أساس النظام الأمريكي ، وهو ما يعبرون عنه « بنظرية المنصب » «Position concept» فاستنادا الى تحديد واجبات الوظيفة ، تحدد حقوق شاغلها ، وما يجب أن يتوافر من مؤهلات •

• ويمكن تحديد خطوات الترتيب في ثلاث مراحل :

١ — يمكن تحديد المرحلة الاولى في عملية ترتيب الوظائف العامة ، في تحليل واجبات ومسؤوليات المناصب التي يراد ترتيبها ،ذلك أن الذي يميز الوظيفة في أي وقت من الاوقات هو واجباتها ومسؤولياتها • وهذه الواجبات والمسؤوليات لا تظل جامدة ، بل قد تتغير من وقت لآخر لاسباب منها :

● حدوث تغييرات في أوجه نشاط الجهة الحكومية مثل اضافة اختصاصات جديدة لها ، أو الغاء أو تعديل اختصاصات قائمة •

● اعادة تنظيم الجهة أو تغيير طرائق العمل فيها •

● اعادة توزيع السلطات •

● انشاء وظائف جديدة أو الغاء أو دمج أو تقسيم وظائف قائمة •

وبالاضافة الى التغييرات الرسمية للوظائف ، فقد تتغير بطريقة غير رسمية نتيجة تأثرها بدرجة الكفاءة الشخصية لشاغلها • ويمكن الحصول على المعلومات

(1) Voir : «Science Administrative», Dalloz - 1971.

اللازمة جميعها لتنفيذ هذه المرحلة عن طريق توجيه مجموعة من الاسئلة الاساسية للادارات نفسها ، حتى تقوم بتحديد واجبات ومسؤوليات المناصب الخاصة بها .

اما المعلومات الضرورية لهذا العمل فيمكن تلخيصها بما يلي :

— معلومات تتعلق بمسؤوليات الوظيفة ، أي طبيعة ودرجة الاشراف والرقابة المطبقين على ممارسة مهام المنصب وطبيعة الانظمة والتعليمات الواجبة التنفيذ .
— مدى الحاجة الى روح المبادرة والابداع المطلوبة من القائمين على العمل الوظيفي .

— موضوع وطبيعة العلاقات القائمة بين عمال الادارة العامة .

— معلومات خاصة بالمؤهلات الضرورية للقيام بأعباء الوظيفة على الوجه الاكمل .

٢ — **اما المرحلة الثانية** في عملية ترتيب الوظائف العامة فهي تتطلب من المسؤولين عن الوظيفة العامة أن يلجؤوا ، استنادا للمعلومات الوصفية ، الى توزيع الوظائف ضمن فئات على أساس التشابه بين واجباتها ومسؤولياتها . وهذا يعني أن كل فئة تضم مجموعة من الوظائف تتشابه في :

أ — نوع العمل . ب — مستوى الصعوبة ودرجة المسؤولية . ج — مطالب التأهيل لاداء العمل من مؤهلات دراسية وخبرات وقدرات ومهارات .

٣ — **وبعد انتهاء عملية جمع المناصب والوظائف المختلفة** ضمن فئات وأصناف متجانسة ، فانه يخصص لكل وظيفة ضمن فئات وأصناف متجانسة ، كما يخصص لها ضمن الفئة المهنية مرتبة تسلسلية .

وهذه المراتب التسلسلية لا تعدو كونها تقسيما نوعيا يهدف الى التمكن من تحديد الاجر المناسب لكل وظيفة داخلية ضمن إحدى الفئات السابقة .

وقد نص قرار الترتيب «Classification Act» في الاصل على وجود سلمين تسلسلين ، ولكن يبدو أنه في عام ١٩٥٦ حذف أحدهما ، ولم يبق الا سلم أو جدول واحد «General schedule» مقسم الى ١٨ مرتبة . وتمثل المرتبة

الاولى قاعدة السلم الاداري ، ويقوم بشغل وظائفها أقل الاشخاص كفاءة والذين يقومون عادة بالاعمال اليدوية . في حين أن المرتبة /١٨/ تمثل قمة السلم الاداري ويقوم بشغل مناصبها أكثر الاشخاص كفاءة وتخصصا .

وبمقتضى نظام ترتيب الوظائف العامة الامريكية يمكن وضع وظائف مختلفة، نظرا لتبعيتها لفروع مختلفة ، في المرتبة نفسها ، ففي المرتبة العاشرة مثلا يمكننا أن نجد محاسبين ومراقبين ومهندسين وخبراء زراعيين ، وذلك بسبب تقدير المسؤولين عن الوظيفة العامة بأن مستوى التأهيل والكفاءة المطلوبين لشغل مثل هذه المناصب ومستوى المسؤولية الملقاة على عاتق شاغليها يعتبر متقاربا .

والحقيقة أن النظام الامريكي الخاص بترتيب الوظائف العامة ينسجم ونظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة ، أي بالنسبة للادارات التي يقوم عمالها بشغل مناصب محددة بذاتها ، وييقون في خدمة الادارة العامة طالما أنهم يجدون فيها ما يبعونه من مصالح وفوائد ، وطالما هي بحاجة إليهم ، دون الرغبة في القيام بمهنة دائمة لدى الادارة العامة .

والواقع أن النظام الامريكي يمثل عددا من الفوائد الهامة تتجلى في :

- وضع حد للفوضى التي عانت منها الوظيفة العامة الامريكية ، وذلك عن طريق ضبط الوظائف وجمعها في مصنف واحد ، بعد أن كانت مبعثرة في نصوص مختلفة يصعب العثور عليها .
- تقسيم الوظائف الى فئات تتطلب من شاغليها عملا متساويا ومؤهلات ومعارف وانتاجا من مستوى واحد .
- وضع سلسلة رواتب لجميع الوظائف بعد إجراء دراسة مقارنة للوظائف المتشابهة مع القطاع الخاص .
- وضع أسس للتدرج والترقيع والترقية .
- كونه يحقق العدالة والوضوح نظرا لسهولة وبساطته ، وهذا ما يجعله مفهوما من قبل الموظفين أنفسهم ، وبالتالي فإن هذا الوضع يكسبه قوة وصلابة .

ويؤخذ على النظام الأمريكي الخاص بترتيب الوظائف العامة أنه مغرق في التخصص ، وبالتالي فإن العمل الإداري وفقا لهذا النظام يتألف من أجزاء صغيرة محددة بدقة . وهذا كله لا يسمح بتحقيق التكيف والمرونة التي تحتاج إليهما الإدارة لاجل مجابهة التغيرات الهائلة التي تطرأ على المهام الإدارية وبصورة خاصة البلاد السائرة في طريق التطور التي لا تطلب من الإدارة تسيير العمل الإداري من يوم لآخر فقط ، بل ترغب منها بناء الحياة الوطنية وتجديدها ودفعها بخطوات وثيدة إلى الامام . كما أن هذا النظام الذي يجعل الإدارة مؤلفة من فئات من الوظائف المتلاصقة ، حيث أن كلا منها مشغول من شخص اختير خصيصا للقيام بأعبائها ، قد لا ينجح إلا في بلاد كالولايات المتحدة الأمريكية ، التي بلغت شأنا كبيرا في العلم والتصنيع والاستعانة بالآلة في المرافق العامة والخاصة المختلفة ، فضلا عن المستوى الاقتصادي المتقدم للمشاريع الخاصة التي تعتبر أبوابها مفتوحة لعمال الإدارة العامة الأمريكية .

وبناء على ما تقدم يجب على المسؤولين عن الوظيفة العامة في بلاد العالم الثالث أن يضعوا في الاعتبار الاوضاع الاقتصادية لبلادهم ، وكون الوظيفة العامة في غالبية بلادهم تقوم أولا وقبل كل شيء على أنها مهنة ينقطع لها الموظف طوال حياته ، وإن الاسراف في التخصص وفي تعدد فئات الوظائف وأصنافها من شأنه أن يضفي على مركز الموظف جمودا يحول دون تنقله من وظيفة إلى أخرى . وهذا ما يدعونا لدراسة الطريقة الأوروبية في ترتيب الوظائف العامة .

٤ - الطريقة الأوروبية في ترتيب الوظائف العامة :

يبدو أن نظام ترتيب الوظائف العامة القائم على أساس التصنيف التسلسلي (مراتب ، هيئات ، حلقات) قد تأثر كثيرا بالنظام العسكري الخاص بتنظيم الوظائف والمناصب .

فالى جانب فكرة المنصب أو الوظيفة توجد فكرة المرتبة وفكرة الهيئة . وهكذا فإن الضباط الذي ينتمون الى هيئة مما ، يتمتعون برتب معينة ويشغلون مناصب معينة .

إن مفهوم الهيئة يعتبر أساسيا ، فعندما يتم اختيار شخص كصف ضابط أو كضابط ، فإنه سيكون تابعا لاحدى الاسلحة المختلفة (الهيئات) فهو سيكون مثلا ضابطا في سلاح المدفعية أو في سلاح الطيران . وضمن هذا السلاح فإنه سيصنع مهنته عن طريق صعوده للسلم التسلسلي للرتب .

إذن فالهيئة نفسها تنقسم إلى عدد من المراتب ، وهذه المراتب تعتبر على الصعيد العسكري متقاربة جدا بين بلاد العالم المختلفة : ملازم - ملازم أول - نقيب - رائد - مقدم ... الخ ، وفي كل مرة يحصل فيها الضابط على رتبة أعلى فإنه يجد نفسه أمام وظيفة أو منصب يتناسب والرتبة الجديدة . ولكن هذا لا يعني بأن الرتبة الجديدة تلزم الضابط بالقيام بأعباء وظيفية معينة بذاتها .

ويظهر أن هذا النظام العسكري قد استطاع أن يؤثر بصورة مباشرة على طريقة ترتيب الوظائف العامة المدنية ولا سيما بالنسبة للنموذج الاوروبي .

وهكذا فأننا نجد على غرار سلاح المدفعية وسلاح الطيران وسلاح البحرية ، هيئة القضاة وهيئة أساتذة التعليم العالي وهيئة القادة الاداريين وهيئة المفتشين ... الخ . إذن فالمرئف المدنى الذى يختار للعمل فى إحدى هذه الهيئات يبدأ فى المرتبة الدنيا ، ويشغل المناصب المناسبة . ثم لا يلبث بعد فترة زمنية معينة وفى حال حصوله على مرتبة أعلى أن يشغل إحدى المناصب التى تتناسب وهذه المرتبة الجديدة ، ويحصل على الاجور المحددة لهذه المرتبة الجديدة وليس للوظيفة الجديدة .

ينجم مما تقدم ان هذا النظام التسلسلي لا يستند فى عملية التصنيف على مبدأ المناصب ، بل على المراتب الموجودة داخل الهيئات المختلفة .

إذن فهذا النظام يعتمد ثلاثة عناصر متراكبة : المرتبة التى تدخل فى نطاق الهيئة التى تقع داخل فئة أو حلقة . ويبدو أن الوظائف العامة الاوروبية ميزت بين الفئات أو الحلقات بطريقة متقاربة ، وفى الاصل فقد ميزت بين أربع أو ست فئات لاجل مجموع الوظائف العامة ، ويظهر أن هنالك نزعة نحو دمج الفئات الدنيا بحيث يبقى بشكل رئيس ثلاث فئات أو حلقات .

● **فالحلقة الاولى تضم كبار الموظفين الذين يشغلون وظائف القيادة والابتكار والرقابة ، وغالبا ما يشترط في الموظفين الراغبين في دخول هيئات هذه الحلقة ان يكونوا قد اتموا دراساتهم الجامعية .**

هذه الحلقة العليا تبدو كثيرة التشابه بين عدد كبير من البلاد ، فهي في انكلترا تؤلف الطبقة الادارية «Administrative class» للخدمة المدنية التي يقع على كاهلها مهام متنوعة : إدراك سياسة الحكومة - تنسيق وتحسين سير العمل الحكومي - أعمال الإدارة العامة ومراقبة الاقسام والمصالح الوزارية^(١) . ويعتبر أعضاء هذه الطبقة الادارية المساعدين المباشرين للوزير ، لانهم يعدون له مشاريع القوانين ويقومون بتنفيذ السياسة التي يضعها على نطاق وزارته . وقد جاوز أعضاء هذه الطبقة عقب الحرب العالمية الثانية ٣٠٠٠ شخص ، ولكن في عام ١٩٦٠ أصبح عددهم ٢٣٠٠ وفي عام ١٩٦٨ ٢٧٠٠ شخص . في حين أن نسبة أعضاء هذه الطبقة لمجموع الموظفين لم تتجاوز في عام ١٩٥٥ (٠.٠٤٪) ، بينما هي في فرنسا تؤلف الحلقة (A) في الوظيفة العامة الفرنسية التي تشتمل على الهيئات الكبيرة للدولة والهيئات العليا للوزارات مثل هيئات المدراء المدنيين والملحقين الاداريين ، ويقع على كاهل أعضاء هذه الحلقة مهمة الابتكار والقيادة ، وهم غالبا من حملة الشهادات العليا ، وتبلغ نسبتهم لمجموع الموظفين ٢٠٪ . وفي ألمانيا يطلق على هذه الحلقة العليا للوظيفة العامة اسم الـ «Hoechere Dienst» ، وفي ايطاليا يطلق عليهم اسم السلك التوجيهي «La carrière directive» بينما تسمى في قطرنا العربي السوري بالحلقة الاولى ، وهي تضم كبار الموظفين من حملة الشهادات العليا .

● **ويلي هذه الفئة أو الحلقة العليا حلقة متوسطة تتضمن غالبية عمال الإدارة العامة ، فهي في انكلترا تؤلف الطبقة التنفيذية «Executive class» للخدمة المدنية التي يقع على كاهلها مهام ترجمة القرارات الموضوعة من قبل الطبقة السابقة في صيغ تنفيذية ، وقد جاوز عدد أعضاء هذه الطبقة في عام ١٩٦٨ (٨٣٣٠٠) شخصا ، وغالبا ما يكتفى منهم بمستوى ثقافي ثانوي . بينما هي في فرنسا**

(١) راجع تقرير لجنة «Taulin» لعام ١٩٣١ .

تؤلف الحلقة (B) التي تشمل وظائف التطبيق «Les fonctions d'application» وتنحصر مهمة شاغلي هذه الوظائف في تكييف الاوضاع الفردية وفقا للمبادئ والتوجيهات التي ترد في القوانين واللوائح أو المنشورات التي يضعها موظفو الحلقة (A) وهم غالبا من حملة الشهادات الثانوية «Baccalauréat» وتبلغ نسبتهم لمجموع الموظفين ٤١٪ ، وفي المانيا يطلق على هذه الحلقة اسم «Gehobene Dienst» وفي ايطاليا «Carriera di concetto» أما في قطرنا العربي السوري فنطلق عليها اسم الحلقة الثانية ، وهي تضم غالبية الموظفين من حملة الشهادة الثانوية .

إذن فهناك تشابه واضح بين غالبية دول عالمنا فيما يتعلق بالمهام الملقاة على عاتق أعضاء هذه الحلقة المتوسطة (مهام تنفيذية أو تطبيقية) وبالمستوى الثقافي المطلوب منهم للدخول في هذه الحلقة شهادة ثانوية .

● وأخيرا فإن الحلقة الاخيرة تضم الموظفين التابعين ، ويبدو أنه جرت أكثر الوظائف العامة في البداية على التمييز بين الموظفين التابعين الحاصلين على مستوى معين من التكوين الاداري والموظفين التابعين غير القادرين إلا على العمل التنفيذي الصرف ، ولكن يظهر أن هنالك اتجاها عاما لرفع مستوى هؤلاء الى مستوى أولئك ، وهذا بدافع تحسين مهنتهم الادارية وبالتالي مستوى رواتبهم ، وهكذا فإن هذا التمييز في طريقه للانقراض في جميع البلاد الاوروبية .

ففي انكلترا مثلا يبدو أن هذا التمييز في طريقه للزوال ، حيث أن موظفي طبقة «Subclerical class» بدأوا يندمجون مع موظفي طبقة «Clerical class» ، وفي فرنسا يبدو أن هنالك نظاما موحدًا لموظفي الحلقتين (C) ، (D) وفي ايطاليا لم يعد قط مجال للتمييز بين الـ «Carriera esecutiva» والـ «Carriera del personal ausilaire» وتبلغ نسبة العاملين في هذه الحلقة في فرنسا لمجموع الموظفين ٣٩٪ (٣٢٪ للحلقة (C) + ٧٪ للحلقة (D)) بينما يجاوز عددهم في إنكلترا ٢٠٠٠٠٠ موظف .

ونحن نتساءل فيما إذا كان دمج الحلقات سيتابع طريقه ، وهذا ما اقترحه على الاقل تقرير فيلتون القاضي بايجاد طبقة وحيدة للموظفين الانكليز كافة .

وإذن فإن نظام ترتيب الوظائف التسلسلي القائم على أساس مفهوم الهيئات المتضمنة عددا من المراتب ، وهذه الهيئات تدخل بدورها ضمن حلقات أو فئات كبيرة متسلسلة ، يعتبر مختلفا بشكل جوهري عن النظام الأمريكي الخاص بترتيب المناصب . هذا النظام الأوروبي الخاص بترتيب الوظائف العامة يعتبر أكثر تكيفا من النظام الأمريكي بالنسبة للوظيفة العامة ذات البنية المعلقة ، وذلك لأن مفهوم الهيئة المتضمنة عددا من المراتب يسمح للموظف أن يمضي عددا من السنوات فيها وذلك بحصوله على مناصب مختلفة تتناسب والمراتب التي يصل إليها خلال خدمته . ومن جهة أخرى فإن الهيئة ليست محدودة برقم إجمالي للمرتب كما هو الحال في النظام الأمريكي ، بل هي تتمتع بهامش محدد بين رقم أدنى ورقم أقصى للمرتب مع سلسلة من الأرقام الواقعة بين هذين الحدين تتيح للموظف فرصة اجتياز المراتب جميعها التي تتضمنها .

● والواقع أن النظام الأوروبي يمثل عددا من الفوائد الهامة التي تتجلى في كونه أكثر مرونة من تصنيف المناصب لأنه يستطيع مجابهة الظروف غير المتوقعة كافة ، كما أن الموظف التابع لهيئة ما يعتبر تحت تصرف الإدارة التي تستطيع أن تكلفه القيام بأعباء مجموعة من الوظائف المتدرجة والمتناسبة مع مرتبته الوظيفية . وهذا يعني تجنب صلابة النظام الأمريكي المستند إلى إسناد منصب معين بذاته للموظف .

ولكن هذا النظام لا يخلو من ثغرات ومساوئ ، فهو أكثر تعقيدا من نظام تصنيف المناصب . فهذه المجموعة من الهيئات مع ما تضمنته من تنظيم متقن للمراتب وللدرجات ، وهذا التجانس الواجب التحقق داخل الحلقات أو الفئات الكبيرة يتطلب عملا صعبا ودقيقا ، كما أن هذا النظام لا يمكن فهمه من قبل الموظفين بالسهولة نفسها التي لا حظناها في النظام الأمريكي . ومن جهة أخرى يمكننا أن نعيب على هذا النظام كونه قد وجه عناية كبرى لحاجات الموظف ولمجرى السلك الوظيفي ، بينما لم يعط الاهتمام نفسه لحاجات ومتطلبات الإدارة . إن هذا النظام لا يؤمن تسوية تلقائية ودائمة بين الوظائف الواجب شغلها والأشخاص الجاهزين .

في حين لاحظنا أن النظام الأمريكي يحقق التسوية الفورية ، فإذا لم يعد يوجد

عمل تلغى الوظيفة ويعمد الى فصل الموظف ، أما اذا ازدادت كمية العمل فيعمد إلى انشاء وظائف جديدة وتعيين موظفين جدد لشغلها •

هـ - تصنيف الوظائف العامة في القطر العربي السوري :

ويبدو أن الوظيفة العامة في قطرنا العربي السوري قد تبنت نظام الترتيب التسلسلي ، وهذا ما تعبر عنه المادة ٦/ (١) من قانون الموظفين الاساسي رقم ١٣٥ تاريخ ١٠/١/١٩٤٥ التي تنص على أنه : « تصنف الوظائف العامة في عشر مراتب ومرتبة ممتازة وتقسم الى ثلاث حلقات • تتألف الحلقة الاولى من المرتبة الممتازة والمرتبة الخامسة الاولى • تتألف الحلقة الثانية من المراتب السادسة والسابعة والثامنة والتاسعة ، وتتألف الحلقة الثالثة من المرتبة العاشرة • تقسم المرتبة الى درجات • تحدد المراتب والدرجات ورواتبها وفقا للجدول رقم ٢/ المرفق بهذا القانون » •

ولكن يظهر أن قانون الموظفين الاساسي ذهب الى ايجاد رابطة نظامية بين المرتبة والوظيفة ، وهذا ما تعبر عنه المادة ٧/ (٢) : « المرتبة والدرجة تلازم الوظيفة ، ولكن يجوز أن يكلف الموظف بوظيفة ذات مرتبة أعلى أو أدنى من مرتبته ودرجته حسب اقتضاء المصلحة مع احتفاظه بالمرتبة والدرجة اللتين حصل عليهما • فاذا كان التكليف لوظيفته أعلى فتعتبر الوظيفة الاصلية شاغرة أما اذا كان التكليف لوظيفة أدنى فتعتبر الوظيفة المكلف بها هي الشاغرة » •

كما أن قانون الموظفين الاساسي قسم الوظائف العامة الى ثلاث فئات (٣) :

(١) المعدلة بالمرسوم التشريعي رقم ١١٣ تاريخ ١١/١٢/١٩٤٩ والمرسوم التشريعي رقم ٧٥ تاريخ ١١/٣/١٩٥٠ •

(٢) المعدلة بالمرسوم التشريعي رقم ١٢٩ تاريخ ٢٠/١٠/١٩٥٢ والقانون رقم ٢٧٧ تاريخ ١٤/٨/١٩٥٦ •

(٣) انظر المادة ٩/ من قانون الموظفين الاساسي •

١ - وظائف الإدارة العامة .

٢ - الوظائف الاختصاصية .

٣ - الوظائف غير الاختصاصية .

وتؤلف الوظائف الاختصاصية ذات النوع الواحد في جميع الدوائر ملاكا مسلكيا عاما ، وتبقى أينما وجدت في الملاكات الخاصة مرتبطة بملاكها المسلكي العام ، كما أن الوظائف غير الاختصاصية تؤلف أيضا ملاكا مسلكيا عاما . ويجوز نقل أصحاب الوظائف الاختصاصية إلى وظائف الإدارة العامة والوظائف غير الاختصاصية دون أخذ موافقتهم على هذا النقل ، وذلك في ذات الملاك أو من ملاك الى آخر وفقا لاحكام المادتين ٤٧ و ٤٨ من قانون الموظفين الاساسي ، أما القضاة فلا يجوز نقلهم وفقا لاحكام هذه الفقرة إلا بعد أخذ موافقتهم^(١) .

ونحن نعتقد بأن الفصل التام بين الموظفين العموميين والموظفين الاختصاصيين ليس في مصلحة الإدارة العامة ، لان ذلك قد يؤدي أولا إلى الابطاء في عمليات الإدارة نظرا لخضوع هذه الأخيرة لنوعين من أنواع الرقابة (رقابة العموميين ورقابة الاختصاصيين) ، كما أن المسؤوليات تصبح مبشرة نظرا لعدم إمكانية التحديد الواضح للشخص الذي اتخذ القرار . وأخيرا فإن الموظفين العموميين الذين يشغلون مناصب قيادية يتوجب عليهم التزود بمعلومات جديدة حول المواضيع الاجتماعية والاقتصادية والمالية .

ويجب التنويه الى أن قانون الموظفين الاساسي والانظمة المعدلة له لم تول موضوع تصنيف وترتيب الوظائف العامة في الإدارة السورية الاهمية اللازمة بما يكفل تحقيق هدف تطوير وتحديث عمل الإدارة العامة .

ولكن يبدو لنا أن مشروع « القانون الاساسي للعاملين في الدولة »^(٢) جاء

(١) انظر المادة ١٠/ من قانون الموظفين الاساسي المعدلة بالرسوم التشريعي رقم

١٢٩ تاريخ ١٠/٢٠/١٩٥٢ .

(٢) راجع المادة ٣/ من مشروع « القانون الاساسي للعاملين في الدولة » .

ملبياً لهذه الحاجة فأوجب تحديد الشروط الخاصة لشغل وظائف الجهة العامة في ملاك هذه الجهة وفوض الى رئيس مجلس الوزراء أن يصدر قراراً بالقواعد والاسس التي يجب أن يتضمنها النظام الداخلي النموذجي الذي تلتزم به الجهات العامة على أن يتضمن بشكل خاص ما يلي :

- أ - توصيف الوظائف المتماثلة في طبيعتها ومهامها لدى الجهات العامة .
- ب - تصنيف الوظائف المهنية المتماثلة في أحد المستويات المهنية مع مراعاة مدى الممارسة والخبرة وبعد استطلاع رأي وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل .
- ج - تصنيف الوظائف العادية المتماثلة من حيث كونها تتطلب عملاً عضوياً مجهداً أو عدمه ، وذلك بعد استطلاع رأي وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل .
- د - تحديد الوظائف الانتاجية المتماثلة .

ويبدو ان الحاجة أصبحت ملحة لاعادة ترتيب الوظائف العامة في قطرنا بضوء الاوضاع الجديدة التي تعيشها الادارة العامة . ونحن نعتقد بان الاشخاص الذين ستوكل إليهم مهمة إعادة ترتيب الوظائف العامة يجب ان يضعوا في الاعتبار اوضاعنا الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وكون الوظيفة العامة عندنا تقوم على اساس انها مهنة ينقطع لها الموظف طوال حياته ، وان تقييم الوظيفة يجب ان يكون بعيداً عن وسائل الضغط المباشرة وغير المباشرة كافة ، حتى لا يصار الى تقييم فئة معينة من الوظائف بغير قيمتها الحقيقية ، استجابة لدواع سياسية او غير سياسية .

كما ان من الملائم ان يتمكن الموظفون الذين يرون ان وظائفهم لم تقوم التقويم السليم في خطة ترتيب الوظائف العامة ، من التظلم في نطاق الادارة ، وان تسمع ملاحظاتهم ، وتحظى بما هي جديرة به من الرعاية ، حتى يقتنع الموظفون انفسهم بصحة وفاعلية نظام الترتيب .

* * *

الفصل الخامس

سياسة تنظيم السلك الوظيفي

الحقيقة أن مشكلة تنظيم مهنة العمل في الادارة العامة تكاد تنحصر كما يدل عليها اسمها بالوظائف ذات البنية المغلقة^(١) ، لان وظيفة عامة تستجيب بشكل دقيق للنموذج الخاص بالبنية المفتوحة ليست بحاجة لتوجيه اهتمامها لتنظيم سلك وظيفي لعمال الادارة العامة ، ولكن كما ذكرنا سابقا فانه لا يمكن تصور تطبيق هذا النموذج بشكل مطلق في أي بلد من بلاد العالم ، وبالتالي فاننا نجد في الواقع خطوات تمهيدية في مضمار السلك الوظيفي في الولايات المتحدة الامريكية وفي الاتحاد السوفياتي . فالبلاد التي تبنت نظام الوظيفة العامة المفتوح تجد نفسها مضطرة لمعالجة مشكلة تنظيم السلك الوظيفي بالنسبة للوظائف التي أخذت طابع المهنة (السلك الدبلوماسي مثلا) ، كما أن الوظائف التي لم تأخذ هذا الطابع بعد تواجه بعض المشكلات الخاصة بالترقية وبحركة التنقل بين وظائف مختلفة .

إذن فإن ، راستنا هذه تجد تطبيقا واسعا في الوظائف العامة ذات البنية المغلقة ، ولكن بعض جوانبها يجد له تطبيقا في البلاد التي اعتنقت الوظيفة العامة المفتوحة . والواقع أن سياسة تنظيم المهنة أو السلك الوظيفي تعني ضرورة إيجاد حلول مناسبة لثلاثة أنواع من المشكلات الخاصة بتحريك الموظفين من حيث المكان ، وبمجرى السلك الوظيفي من الناحية الزمنية وأخيرا بانهاء العمل الوظيفي . وهذا ما يدعونا لمعالجة هذه النقاط الثلاث .

(١) انظر مؤلفنا « الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر » . مرجع جامعي ١٩٨٢ - ١٩٨٣ .

أولا - تحرك الموظفين من الناحية المكانية :

إن هذا الموضوع يفرض نفسه على بساط البحث بمجرد رفضنا للنظام الخاص باختيار شخص ما فقط لاجل شغل وظيفة معينة بذاتها دون أي تطلع للعمل في مجموع الوظيفة العامة . وفي كل مرة يجري الاختيار لشغل مناصب متعددة ، أي من أجل الانضمام الى سلك أو مهنة ، فإن السؤال الاول الذي يتبادر للاذهان هو معرفة المنصب الذي سيسند الى الشخص الذي جرى اختياره . وفي الواقع ، فإن الموظف الذي جرى اختياره للعمل في الادارة العامة لا يمكنه تحديد العمل الذي يرغب القيام فيه ، لان ذلك يعود تقديره للرؤساء الاداريين الذين يأخذون بعين الاعتبار أولا حاجات وضرورات الادارة وثانيا رغبة صاحب العلاقة .

وإذا كانت الاعمال والمهام الموزعة على الهيئات والمصالح الحكومية متنوعة ومتغيرة ، فإن استعدادات وميول عمال هذه المصالح تأخذ أيضا طابعا متغيرا ومتنوعا .

ولكن يبدو أن المسؤولين عن سياسة تخصيص المناصب والاعمال نادرا ما يولون عناية كبيرة لمبدأ « الرجل المناسب في المكان المناسب » . ونحن نتساءل فيما إذا كان يتوجب على القادة الاداريين استخدام أحدث الطرق العلمية والفنية للبحث عن الصيغة المثلى الكفيلة بوضع الشخص الملائم في العمل الملائم (١) .

- (١) ان المعهد الفني للادارات العامة في فرنسا قام باجراء تحقيق في هذا الموضوع عام ١٩٥٥ . وقد كانت صيغة السؤال الموجه للموظفين : (هل تناسب الوظيفة التي تشغلها مع مؤهلاتك وميولك ؟ وقد كانت الاجوبة كما يلي :
- الوظيفة تناسب ٥٤ر٢٪ من الاشخاص المستجوبين .
 - الوظيفة تناسب بشكل متوسط ٣٦ر٨٪ من المستجوبين
 - الوظيفة لا تناسب مطلقا ٧٪ من الاشخاص المستجوبين .
 - بدون رأي ٢٪ من الاشخاص المستجوبين .
 - ولكن الاجوبة اختلفت كثيرا بالنسبة للسن :
 - الموظفون الذين اعمارهم تتراوح بين ١٨ - ٢٤ سنة :
 - الوظيفة تناسب ٢٩ر١٪
 - الوظيفة لا تناسب ١٦ر٣٪
 - الموظفون الذين اعمارهم تتجاوز ٥٥ سنة :
 - الوظيفة تناسب ٦٣ر٦٪
 - الوظيفة لا تناسب مطلقا ٤٧ر٧٪

والواقع أن العناصر الشابة من الموظفين المبتدئين في المهنة تبدي بشكل طوعي
همة وحاسا ، ويعمل ذلك بطموحهم وأحلامهم التي تكون غالبا بعيدة التحقق •
ولكن مع مرور الزمن فانهم يعتادون من جهة على وظائفهم ، كما أن الاقدمية
تتيح لهم من جهة أخرى هامشا أوسع في ميدان اختيار المنصب أو الوظيفة •

**ويبدو أن موضوع تخصيص الوظيفة أو المنصب يحدد أيضا بيئة ووسط عمل
الموظفين •**

فالروح المعنوية للموظفين ومدى انتاجهم يتعلقان الى حد كبير بمدى
تكليفهم وانسجامهم مع الجساعة ذات الطابع المهني والاجتماعي التي تشكل ما نطلق
عليه اسم المكتب الوظيفي «Bureau» فاذا كانت الاطارات العليا للتنظيم الاداري
قليلة الحساسية والاهتمام بالنسبة لمواضيع التفاهم والروابط السيكلوجية بين
الزملاء فان الرؤوسين وبصورة خاصة العنصر النسائي منهم يتأثرون بشكل
مباشر بالمناخ العام للعمل •

ولكن الشيء المؤسف أن لا يلتقي هذا الموضوع الخاص بالعلاقات الانسانية
داخل الادارة اهتماما كبيرا من قبل المسؤولين الاداريين ، وذلك لان سياسة
اعدادهم وتكوينهم لم تول هذه المواضيع الاهمية البالغة • وهذا يظهر بشكل
واضح اذا علمنا أن مواضيع علم النفس وعلم الاجتماع لا تدخل في برامج أكثر
مسابقات الوظائف القيادية ، ولا في برامج مدارس ومعاهد الادارة المكلفة باعداد
وتكوين الموظفين •

وأخيرا فان موضوع تخصيص الوظيفة يحدد مكان العمل ، وأن
الادارة في تحديدها لمكان العمل تأخذ بعين الاعتبار مصلحة الادارة ،
ولكن يتوجب عليها أن تراعي بقدر الامكان وضع الموظف المادي
والعائلي والصحي • ذلك أن وضع الموظف في منطقة غير تلك التي يرغبها يؤثر
بشكل محسوس على روحه المعنوية ، وبالتالي على مستوى انتاجه ، وبصورة
خاصة بالنسبة للعنصر النسائي •

وبما أننا في الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة ، فهذا يعني أن الموظف سيشغل
مناصب متعددة ومتدرجة في الاهمية وبالتالي فانه سيكون من جهة عرضة للعمل

في إدارته طوال حياته المهنية أو للعمل في إدارة أخرى ، ومن جهة ثانية فانه من الممكن أن يبقى طوال فترة خدمته في المنطقة الجغرافية نفسها أو عند الضرورة في منطقة أخرى . وهذه التغييرات التي تطرأ على حياة الموظف تعتبر مرهونة بإرادة الإدارة أيضا ، ولكن هذا لا يعني أنه يجب أن تتمتع هذه الأخيرة بسلطة استبدادية في هذا الميدان . إذن فلا بد من اتخاذ الاحتياطات اللازمة لاجل تجنب السلطة التعسفية مع المحافظة على قدرة تأمين شغل جميع الوظائف والمناصب الشاغرة ، حتى ولو لم يوجد راغبون في شغل بعض هذه المناصب .

وقد وجه الاهتمام أولا الى وضع قيود للسلطة التعسفية في ميدان تخصيص الوظائف وفي إجراء التنقلات .

وهكذا فإن النقل المفروض من قبل الإدارة غالبا ما يأخذ طابع العقوبة التأديبية المستترة . فنقل الموظف يشغل وظيفة مناسبة في مدينة سكنية ممتعة الى وظيفة أخرى في مدينة صغيرة ومقفرة لا يقل في حال عدم رغبة الموظف في هذا النقل خطورة وقسوة عن فرض عقوبة تأديبية بحقه ، وهذا ما جعل بعض أنظمة الوظائف العامة تتخذ احتياطات نظامية : وتبعا لذلك فالموظف الذي يقرر نقله له الحق في أن يطلب الاطلاع على إضرارته لكي يتحقق فيما إذا كان هنالك تقرير في غير مصلحته قد أدى الى اتخاذ هذا الاجراء التأديبي المستتر ، كما أنه غالبا ما ينص على ضرورة أخذ رأي الهيئات المشتركة أو النقابية في حالة كون هذه الأخيرة صاحبة حق بالاشتراك في عمليات إدارة الوظيفة العامة . وهذه الاحتياطات تبدو ضرورتها بشكل خاص في الإدارات العامة التي تجند أعدادا هائلة من الموظفين ، لأنها تكون مضطرة لأعداد جداول للتنقلات كل عام . وهذا ما يستتبع ضرورة جعل عمليات النقل عادلة بحيث يشعر عمال الإدارة العامة بأنها لا تتأثر باعتبارات سياسية أو باختيارات تعسفية ، بل بخضوعها لقواعد موضوعية محققة للعدالة قدر الامكان . فقد تلجأ بعض الإدارات العامة مثلا الى اعطاء أرباب الاسر كثيرة العدد حق الأفضلية في الاختيار ، ذلك لان انتقال عائلة كثيرة العدد يسبب نفقات كبيرة ونتائج خطيرة على مجرى دراسة الاطفال . كما أنه قد تتيح بعض النصوص إمكانية نقل أحد الزوجين بغية تقريبه من عمل الزوج الآخر .

وإن هذه المواضيع ترتبط بمجموعة من المشكلات التي يتعذر أحيانا إيجاد حلول لها ، لذا فإن الإدارة الجيدة والفعالة تهتم بموضوع إلزام الموظفين على القيام بقدر معين من التحرك ، ففي إدارة مهنية تعتبر حركة العمال أمرا مرغوبا فيه بشرط أن لا تؤدي إلى حركة مستترة وإلى عدم الاستقرار الكامل ، وأن تبقى ضمن حدود معينة ، وعلى أن لا يبقى الموظفون بشكل دائم في القسم أو في الدائرة أو في المصلحة نفسها ، والاجدى تنقلهم في مناصب متغيرة وفي وظائف ذات مسؤوليات مختلفة ، ليتمكنوا في نهاية المطاف نتيجة حصولهم على خبرات ومعارف كافية ، من شغل مناصب قيادية هامة .

ويبدو أن بعض الدول تلجأ الى وضع نصوص تلزم بموجبه الموظف والإدارة على تحقيق هذه الحركة ، لأن الحل السهل والبسيط يتجلى في الثبات وعدم التحرك حيث أن الموظف الذي يفقد روح المغامرة يكون بشكل طوعي راضيا عن العمل الموكل إليه ، ولا يهتم بأي منصب آخر رغبة منه بالمحافظة على عاداته وراحته . ومن جهة أخرى فإن الإدارة غالبا ما ترغب في المحافظة على الموظف المختص الذي يتقن عمله ، وبالتالي فهي لا تشعر بالحاجة لأن تقدم له مناصبا أو وظيفة أخرى نظرا لأن المحافظة على شخص يقوم بعمله بشكل جيد يعتبر أكثر سهولة وملاءمة من إعداد وتكوين بديل له في هذا المنصب .

إن يتوجب فرض القواعد التي تؤمن سهولة الحركة وتقاوم نزعة المحافظة على الجمود والثبات لدى كل من الإدارة والموظف .

ولتحقيق هذا الهدف توجد طرق متعددة ، فمن الممكن أن توكل مهمة إجراء التحرك الى لجنة مثل لجنة الخدمة المدنية ، وهذا ما يلجأ إليه الانكليز ، وقد لجأوا إليه بصورة خاصة عندما كان الطريق الوحيد للوصول الى المناصب القيادية يعتمد كليا على هذه الحركة والتنقل . ولكن يمكن فرضها بواسطة قواعد تنظيمية ، وهكذا ففي فرنسا يلزم الموظفون الذين يتخرجون من المدرسة الوطنية للإدارة بأن يمضوا فترة سنتين في خدمة منصب أو وظيفة غير تلك التي خصصت لهم عند تخرجهم من المدرسة ، فإذا لم يقوموا بهذا بناء على طلبهم فإنهم لا يستطيعون الوصول الى المراتب العليا في الإدارة .

وهكذا فلاجل الوصول الى منصب معاون مدير يتوجب القيام بما يطلق عليه اسم التزام التحرك «Obligation de mobilité» . اذن فالمبادرة بطلب النقل أو النذب الى عمل مغاير كليا للعمل الذي يقوم به الموظف يجب أن تصدر عن هذا الاخير ، ولا يستطيع رؤساؤه الاداريون أن يرفضوا طلبه ، لان هذا الواجب منصوص عليه في القانون . إن النظام الفرنسي يعتبر فعلا لان هناك التزاما يقع على كاهل الموظف والادارة معا ، ولكن هذا الالتزام ليس قاسيا لان اختيار العمل والتوقيت متروك لتقدير الموظف نفسه .

هناك مشكلة أخرى يمكن مصادفتها في أكثر دول عالمنا المعاصر ، ولكن اهميتها تختلف من دولة إلى أخرى ، وهي تتجلى في ضرورة تواجد الوظيفة العامة بشكل متوازن في جميع ارجاء اراضي الدولة .

ففي أكثر البلاد نجد قبولا للوظائف والمناصب الموجودة في العاصمة أو في مدينة كبيرة أو في مدينة ساحلية ، بينما لا يتوافر هذا القبول بالنسبة للوظائف الموجودة في المدن الداخلية الصغيرة حيث تنعدم غالبا وسائل التسلية والرفاهية .

وهذه المشكلة تأخذ أبعادا خطيرة في بعض البلاد حيث نجد أعدادا هائلة من الموظفين في المدن الكبيرة وفي العاصمة ، بينما يكاد ينعدم وجود الموظفين في الوحدات الادارية الاخرى ، مما يؤدي إلى كون إدارتها سيئة للغاية .

إن مشكلة توزيع الموظفين تعاني منها غالبية الدول النامية ولا سيما تركيا حيث لا يتوافر للمناطق الشرقية العدد الكافي من الموظفين ليتمكن إدارة هذا الجزء الكبير من البلد بشكل لائق ، بينما على النقيض من هذا الوضع ، يوجد أعداد هائلة من الموظفين في العاصمة أنقرة وفي استانبول بالقرب من سواحل البحر الابيض المتوسط . هذه المشكلة التي تعاني منها أكثر دول العالم تفرض على المسؤولين عن إدارة الوظيفة العامة وضع سياسة قائمة على التشجيع والامتيازات المادية والوظيفية والواجبات المهنية ، بحيث يمكن تأمين شغل الوظائف البعيدة عن طريق تحرك الموظفين ولا سيما بين العناصر الشابة منهم .

هذه إذن هي الناحية الاولى لتنظيم السلك الوظيفي التي تهدف الى تحقيق

تحرك الموظفين بشكل عادل قدر الامكان بين الوظائف الموزعة في جميع أرجاء الدولة .

ثانياً - مجرى السلك الوظيفي من الناحية الزمنية :

إن مفهوم المهنة أو السلك الوظيفي يستلزم قابلية صعود الموظف درجات السلم الاداري المختلفة ، هذا التدرج يفترض استطاعة الموظف المبتدئ أن يتولى بعد فترة زمنية معينة وظائف ومناصب متدرجة في الاهمية والصعوبة والاجور .

والواقع أن موضوع التدرج في السلك الوظيفي قد تطور بشكل ملموس ، ففي الاصل ، عندما كانت الوظائف العامة تدار بطرق تقليدية وبالية ، جرت العادة أن تشغل أكثر المناصب اهمية من قبل الموظفين القدماء .

وهذا يعني أن الموظف الذي يقترب من التقاعد يستطيع أن يتولى المناصب والوظائف القيادية . ولكن هذا النظام لا يمكن اعتباره مثاليا ، لان الموظفين الذين لا يزالون يتمتعون بحيويتهم ونشاطهم يعتبرون أكثر كفاءة وقدرة على شغل المناصب القيادية من أولئك الذين يكونون على وشك الوصول لسن التقاعد .

فالموظف الذي حصل على مقدار كاف من الخبرات في سن يتراوح بين الخامسة والثلاثين والخامسة والأربعين ، يعتبر قادرا على تولي المناصب القيادية بشكل فعال وحيوي .

إذن فلابد من إتاحة الفرصة للعناصر الشابة في الوصول للوظائف الهامة لا بد من زيادة السرعة في عملية صعود السلم التسلسلي ، لكن هذا قد يؤدي الى التوقف أو الهبوط في نهاية السلك الوظيفي . وهذا الوضع قد يؤدي إلى أوضاع غير مرضية ذلك أنه من الصعب نفسيا أن يتقبل الموظف الذي قدم كل طاقاته للوصول الى قمة السلم الاداري في سن مبكرة نسبيا ، متابعة حياته الوظيفية في مناصب أقل أهمية من تلك التي شغلها قبل بضع سنوات .

إلا أنه يبدو أن الوظائف العامة المتطورة قد توصلت الى إيجاد حلول مناسبة لهذه المشكلة وذلك عن طريق إسناد الوظائف القيادية إلى عناصر شابة نسبيا من

الموظفين الذين لا يزالون في منتصف حياتهم المهنية ، ولكن في نهاية السلك الوظيفي تسند لهؤلاء الموظفين مناصب استشارية أو تفتيشية . ذلك أن هذه المناصب التي تبقى ذات طابع فخري تكون غالبا مأجورة بمستوى الوظائف القيادية نفسها ولكنها لا تتطلب الصفات الجسمية والقدرة نفسها على اتخاذ القرارات المطلوبة في الوظائف القيادية .

وقد تلجأ بعض الوظائف العامة الى تأمين أعمال خاصة للمدراء القداماء سواء أكان في المؤسسات المؤممة أم ذات النفع العام أو في المنظمات الدولية .

والواقع أن وصول العناصر الشابة من الموظفين الى المناصب والوظائف ذات المسؤوليات الكبيرة يعتبر عنصرا مساهما في فاعلية وحيوية الإدارة ، ذلك أن هذه العناصر لا تزال تتمتع بالقدرات الجسمية والعقلية كافة ، ولكن لا بد لهذه العناصر التي وصلت بسرعة الى مواقع المسؤوليات الجسام أن تحافظ في نهاية حياتها الوظيفية على وظائف مغرية ومريحة .

ويبدو أن عددا كبيرا من البلاد لم يول هذا الموضوع اهتماما كبيرا ، وهذا ما يؤدي فعلا الى شغل الوظائف العامة القيادية من قبل أشخاص ذوي كفاءات وخبرات ، ولكنهم لا يملكون الحيوية الكافية ولا روح الابتكار ولا القدرة على التكيف مع التطورات السريعة التي تعيشها الإدارة الحديثة . وهذه المشكلة تعتبر إحدى الأسباب الهامة في جمود الوظائف العامة إذا ما قورنت مع الاعمال في المشاريع الخاصة ، حيث حركة القادة الإداريين تأخذ طابعا حيويا وسريعا .

إذن فإن موضوع تحرك الموظفين من الوجهة الزمنية يتجلى في تنظيم رؤية واضحة لمجموع الوظيفة العامة . والواقع أن الوظائف العامة ذات البنية المغلقة أخضعت التدرج الوظيفي الى أنظمة خاصة بالترقية والحوافز وتقييم كفاءة الاداء .

● إن نظام الترقية يعتبر من أهم الدعامات التي تقوم عليها نظم التوظيف التي تعتبر الوظيفة العامة بمثابة مهنة .

ذلك أن المواطن الذي يقبل أن يعين في أول درجات السلم الإداري ، يضع نصب عينيه احتمال صعوده درجات ذلك السلم ، بل ووصوله إلى القمة ، كما أن الإدارة تؤيد هذا الاحتمال ، وتسعى جاهدة لغرس هذا الامل في نفس كل مواطن .

وقد تعرض البروفيسور ليونارد هوايت لموضوع الحوافز والتقييم في الخدمة المدنية فذكر أن الترقية تعتبر من أكثر الوسائل فعالية من حيث ضمان الابقاء على الكفاءات التي تتواجد داخل الجهاز الإداري ، لأن افتقاد نظام الترقية يعني إضمحاف الحوافز والرغبات التي تدفع إلى الاجادة في العمل أو التفوق فيه . والهدف الرئيس من وراء أي نظام ترقية داخل المنظمات الادارية في رأي هوايت ، هو شغل الوظائف في المستويات الادارية العليا بأفضل العناصر التي تؤهلها خبراتها وكفاءاتها لشغلها ، مع الابقاء على التنظيم ككل في حالة معنوية مرتفعة . والمصلحة التي تخدمها الترقية هي المصلحة العامة أساسا ، وليست المصلحة الشخصية للأفراد الذين تشملهم الترقية .

فالمصلحة العامة - كما يقول هوايت - تحقق على أحسن الوجوه إذا ما وجد نوع من التناسب بين فرص الترقى المتاحة فعلا وبين أكفا العناصر التي يمكن اختيارها لشغلها على أساس الاستحقاق فقط ، ذلك أن عنصر الاستحقاق يجب أن يكون القاعدة في الترقية تماما كما هو القاعدة عند التعيين في الوظائف العامة .

ولكن يبدو ان نظام الترقية الذي يجب ان يقام على اسس صالحة تكفل وصول اكفا العناصر الى مناصب القيادة لم يجد حتى يومنا هذا قواعد عامة وموضوعية صالحة لجميع بلاد عالمنا المعاصر .

ولهذا فان فقهاء الادارة العامة لم يختلفوا في شيء قدر اختلافهم في قواعد الترقية . ويبدو أن هنالك عقبات عديدة تعترض وضع نظام موحد للترقية يمكن إجمالها على النحو التالي :

١ - تحاول بعض الدول غير المتطورة ان تحتفظ بالوظائف العالية لفئات خاصة من الموظفين كاتماتهم لطبقة معينة او لاصل بلداته . . الخ .

وهذه قيود مصطنعة ، تخلصت معظم دول العالم المتحضرة منها ، وإن كنا ما نزال نلص آثارها في شغل بعض المناصب الدبلوماسية^(١) .

(١) ويمكن أن نصير من هذا القبيل بعض الوظائف ذات الطابع السياسي والتي يستقل بالتعيين فيها الرؤساء السياسيون وهم بالطبع لا يشغلونها إلا بأنصارهم .

كما أن بعض الدول التي تلجأ إلى سياسة التمييز العنصري تقف بالملونين عند حد معين لا يتخطونه .

٢ - فكرة التدرج الهرمي : فالتنظيم التدرجي للمصالح والادارات يقتضي بطبيعته أن تكون قاعدة الهرم الاداري أوسع كيرا من قمته ، وبالتالي تقل فرص الترقية كلما ارتفع الموظف في السلم الاداري . وهكذا نجد مثلاً في السلك الدبلوماسي مجالاً واسعاً لشغل مناصب سكرتير ، بينما فرص شغل مناصب سفير التي تأتي في قمة الهرم تكاد تكون معدومة لغالبية أعضاء السلك . في حين أن عدداً قليلاً من المصالح يكون التدرج فيه أسطوانياً وليس هرمياً بحيث يكون عدد المناصب المتوافر في القمة مقارباً أو أدنى بقليل من عدد الوظائف المتوفرة في القاعدة .

وهذا النوع من التنظيم نجده في مجلس الدولة الفرنسي حيث تم إعداد التدرج فيه بطريقة تتيح لجميع الموظفين والنواب أن يصلوا في يوم من الأيام إلى منصب مستشار إلا في حالة ثبوت عدم كفاءتهم في تسلم مثل هذا المنصب . ولكن لا بد من التنويه إلى أنه لا يوجد حق مطلق للموظفين في الوصول إلى المناصب القيادية ، لأن هذا يخضع لنظام الترقية التي تدخل ضمن صلاحيات الرؤساء الإداريين في منحها أو عدم منحها .

٣ - إن أثر الوظائف العامة في دول عالمنا المعاصر تلجأ إلى اعتبار كل وزارة من الوزارات وحدة مغلقة على موظفيها ، بحيث لا يمكن الاستفادة من نظام الترقية إلا من بين موظفيها ، ولو وجد في الوزارات الأخرى من هم أحق بالترقية . وتزداد القيود المصطنعة إذا ما جعلت كل مصلحة في نطاق الوزارة الواحدة مبداءاً قائماً بذاته في مجال الترقية .

والواقع أن بعض الوزارات أو المصالح تكون ضخمة جداً ، ومن ثم تكون فرص الترقى إلى أعلى درجات السلم الاداري ممكنة التحقق ، بينما تكون بعض المصالح الأخرى ضئيلة الحجم ، محدودة الدرجات ، ومن ثم تكون فرص الوصول إلى قمة السلم الاداري ضعيفة التحقق أمام موظفيها وهكذا يضطرون إلى تلمس

الوساطات للنقل الى وزارة أو مصلحة يكون مجال الترقية فيها أكثر اتساعاً ، ولهذا يرى الكثيرون من علماء الادارة العامة ضرورة توحيد الترقيات في الوزارات والمصالح المختلفة .

٤ - اخيراً لا بد من وضع نظام خاص بالوظائف الفنية بحيث تقتصر الترقيات في نطاق كل تخصص على المتقدمين إليه ، كما أنه لا يمكن التغاضي عن دور الظروف والفرص بمجال الترقية في معظم الدول . وعلى الرغم من هذه العقبات التي تقف حائلاً دون إيجاد نظام موحد للترقية ، فإن أكثر الوظائف العامة في عالمنا المعاصر تطبق واحداً أو أكثر من المعايير الآتية في اختيار الموظفين للمناصب العليا .

١ - اختبارات الترقية :

إن اختبارات الترقية قد تكون بشكل «Open competition» أو منافسة محدودة «Limited competition» أو مجرد اختبار (Competition) .
ففي الحالة الاولى أي في ظل المنافسة المفتوحة يترك الباب مفتوحاً لأي فرد تتوافر فيه الشروط بغض النظر عما إذا كان بعيداً عن مجال الخدمة الحكومية ، أو يعمل في قسم غير القسم الذي يراد الترقية الى بعض وظائفه . وهذه العملية تخلق ما يصطلح على تسميته بالنظام المفتوح للترقية . ولا شك أن هذه الطريقة لا تتسجم مع اعتبار الوظيفة العامة بمثابة مهنة أو سلك ، لان الموظفين يعتبرون المناصب التي تخلو من حقهم ، ويعتبرون من يعينون من الخارج بمثابة الدخلاء المغتصبين ، ولكن أنصار هذا النظام يقولون بأنه يهيئ الفرصة للحصول على دماء جديدة وأفكار حديثة متطورة لهذه الوظائف في المستويات العليا .

وقد تلجأ بعض التشريعات إلى افساح المجال للتعين من الخارج في حدود نسب معينة كالخمس أو الربع مع حجز باقي الوظائف التي تخلو لكي تشغل من بين الوظائف الاقل درجة . ومن أوضح الامثلة على ذلك المادة ٥٦ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ (في شأن تنظيم مجلس الدولة للجمهورية العربية المتحدة)

والتي تنص على أن (يكون التعيين في وظائف مجلس الدولة بطريق الترقية من الدرجات التي تسبقها مباشرة ، على أنه يجوز أن يعين رأسا من غير أعضاء المجلس في حدود ربع عدد الوظائف وتحسب النسبة على أساس الوظائف الخالية خلال سنة مالية كاملة^(١)) .

أما الطريقة الأخرى الخاصة بالمنافسة المقيدة فهي مقصورة على الموظفين المتنافسين على الترقية ، وهي أكثر شيوعا من الطريقة السابقة ، وتقوم هذه الطريقة على استبعاد الأفراد الخارجين عن نطاق هذه الوظائف ، وهي بهذا توجد ما يطلق عليه نظام الترقية المغلق ، وهذا النظام يلقي تحجيذا أكبر من جانب المهتمين بهذا الموضوع .

والنوع الثالث من أنواع اختبارات الترقية هو اختبارات المرور ، وفي ظل هذا النظام يرشح رئيس المصلحة أو الوكالة الحكومية المعنية موظفا بالذات ثم عن طريق امتحان خاص يجرى له يمكن التأكد من مدى صلاحية هذا المرشح ، وما إذا كان جديرا بالوظيفة التي تتم الترقية إليها .

٢ - الترقية بالأقدمية :

الواقع أن أكثر الموظفين الحكوميين يحبذون الأخذ بنظام الترقية المبني على

(١) يجب التنويه الى ان مجلس الدولة لا يلجأ الى المسابقات للترقية او للتعيين من الخارج وعلى العكس من ذلك فان المادة ٥٤ من القانون رقم ١٨٤ لعام ١٩٥٨ في شأن تنظيم الجامعات في الجمهورية العربية المتحدة تنص على ان « يكون التعيين في وظائف هيئة التدريس بناء على اعلان ، وينظم المجلس الأعلى للجامعات مواعيد الاعلان واجراءاته » وهكذا يكون الباب مفتوحا امام الجميع داخل الجامعة وخارجها للتعيين في وظائف هيئة التدريس . وتلك القاعدة تخالف الاتجاه السائد في الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة . في حين ان المادة ٧. فقرة (١) من القانون رقم (١) لعام ١٩٧٥ في شأن تنظيم الجامعات في القطر العربي السوري تنص على ان « يكون التعيين في وظائف هيئة التدريس بناء على اعلان يصدره الوزير . اما اعضاء هيئة التدريس القائمون على رأس العمل في الجامعة وكذلك الموفدون للحصول على المؤهل العلمي اللازم للتعيين في وظيفة مدرس فيتم تعيينهم دون اعلان » .

قاعدة الاقدمية ، لأنه يعني من وجهة نظرهم ضمان ترقيةهم بشكل آلي بعد فترة زمنية معينة ، دون ارتباط بقاعدة الكفاءة أو الاستحقاق .
ويبدو ، حسب رأي الكثيرين من فقهاء علم الادارة ، أنه لا ينبغي التركيز على قاعدة الترقى بالاقدمية بصفة رئيسة كما لا يصح إغفالها بالمرة ، ولكن يجب الاخذ بها في حدود معينة بما يضمن القضاء على المحسوبية ويبدد الشكوك التي تثور حولها . فمما لا شك فيه أن الاقدمية تكفل زيادة الخبرة ، وهذا يعتبر صحيحا بالنسبة للوظائف الموجودة في قاعدة الجهاز الاداري ، ولكن الاقدمية بذاتها لا تعني شيئا في خصوص صلاحية الموظف لشغل المناصب القيادية . ذلك أن الوظائف القيادية والاشرفية تعتمد بشكل أساسي على كفاءات من نوع خاص ، وهذا ما يجعل شغلها بأفراد تنحصر مؤهلاتهم بعامل الاقدمية وحده من الخطورة بمكان .

٢ - تقارير الكفاءة :

يقول الاستاذ ليونادر هوايت : أن تقارير الكفاءة تعد من أكثر الامور التي تثير النقد في ادارات شؤون العاملين ، نظرا لان هذه العملية لا تركز على أسس محددة المعالم ومتماثلة «Standardized» ويقول أنه رغم تاريخ الادارة الطويل فانه لما استطاع الوصول الى نظام ناجح في هذا الخصوص بحيث يتلافى أوجه النقص والضعف التي تعرض هذه العملية لكثير من حملات الهجوم والانتقاد .

إن تقييم انتاج وكفاءة الموظف يخضع في غالبية الوظائف العامة لقواعد رتيبة (روتينية) غير كميلة بتحقيق نظام فعال في هذا الميدان ، وهكذا غالبا ما تتضمن هذه القواعد ضرورة وضع درجات للموظفين ، نظرا لان هذا العمل يعتبر واجبا مفروضا على الرئيس في أنظمة الوظيفة العامة ولكن هذه الدرجات غالبا ما تكون مرتفعة جدا بحيث أنها تفقد مدلولها .

ويبدو أن هنالك اتجاها عاما لدى المسؤولين يتمثل بالتردد في تحمل أعباء وضع درجات سيئة للموظف حتى ولو كان هذا الاخير لا يقوم بعمله بشكل مرضٍ . وينجم عن ذلك أن الموظفين كافة يحصلون على درجات جيدة ، وقد توجد بعض الفوارق

الطفيفة في هذه الدرجات ، ولكن هذا مرده الوحيد لعامل أقدميتهم في العمل الوظيفي . فعندما يكون الموظف جديدا في عمله فان الدرجة التي يضعها له رئيسه لا تكون كاملة نظرا لانه مبتدىء وحتى يكون هنالك مجال لرفع هذه الدرجة خلال السنين القادمة ، إلا أنه لا يتصور هبوطها أبدا كما أنها لا يمكن أن تكون كاملة لان هذا يمثل الكمال نفسه . وهذه الدرجات المرتفعة جدا التي تبلغ عادة للموظفين أصحاب العلاقة قد يصار إلى موازاتها بتقديرات سرية تضاف الى اضبارات الموظفين ، وغالبا ما تأخذ هذه طابعا أكثر قساوة من الدرجات العلنية ، ولكن هذا الاجراء يعتبر سيئا للغاية ، وهذا يعني بشكل عام أن الموظف لا يقوم بعمله على ما يرام ، وأن الرئيس لم يجرؤ على مصارحته أو أنه لم يرد القول له بذلك . ولكن يبدو من العسير أخذ التقديرات السيئة ذات الطابع السري بعين الاعتبار عندما تكون الدرجات ذات الطابع العلني جيدة ، وهذا الوضع المخرج والمربك يبدو واضحا أثناء مرحلة اعداد جداول الترفيع .

ويبدو أن هنالك جهودا تبذل لاجل تحسين وضع تقييم الموظفين ، فقد فكرت بعض الوظائف العامة بضرورة طرح مجموعة من الاسئلة الدقيقة على المسؤولين عن التقييم يمكن بواسطتها التعرف على المقومات والخصائص والمميزات الانسانية والشخصية لشاغل الوظيفة ، وعلى جودة العمل المؤدى وتناسقه ، وعلى الكفاءة والمثابرة والنشاط والتركيز على العمل الذي يقوم به الموظف ، دون الاكتفاء بتقييم اجمالي .

ويظهر أن بعض الوظائف العامة فكرت بطريقة التقييم المتعددة ، وذلك بواسطة اعطاء الحق في التقييم لأكثر من شخص واحد ، ومن ثم أخذ متوسط هذه التقييمات المتعددة وذلك بغية تحقيق الموضوعية بقدر الامكان والتخلص من العداء أو التعيز الشخصي الذي قد يفسد الهدف الاساسي من عملية التقييم . ومع ذلك فان جميع هذه التطورات تعتبر سهلة من الناحية النظرية ، ولكنها تبدو من الناحية العملية صعبة التحقيق كما أنها تتطلب وقتا كبيرا .

فالواقع أن عملية التقييم الموضوعي والفعال للموظفين ليست على درجة من السهولة ، كما هو الحال بالنسبة لطلاب المدارس والمعاهد .

ويمكننا في الواقع ان نتساءل حول بعض النقاط : من هو الشخص الذي يجب ان تسند اليه مهمة التقييم ؟ ما هي الثغرات الزمنية التي يجب ان تفصل بين تقييم وآخر ؟ وهل يجب تبليغ الموظف بالدرجات التي حصل عليها نتيجة التقييم ام يجب تبليغها لممثلي عمال الادارة العامة ام لنقابات الموظفين .. الخ ؟

ومما لا شك فيه أن أي حل يعطى لهذه التساؤلات لا بد أن يحمل في طياته فوائد ومساوىء . ويمكننا أن نتساءل أيضا عما إذا كان يجب السماح للموظفين الحاصلين على درجات سيئة أن يتظلوا أمام سلطة إدارية عليا أم سلطة قضائية ؟ وأخيرا نتساءل عن أنجع الطرق الكفيلة بتأمين المساواة بين الموظفين في عمالة التقييم ، وبصورة خاصة بالنسبة للمنظمات الادارية الكبيرة ؟ فعندما يكون الامر متعلقا مثلا بتقييم جميع المدرسين في المدارس الابتدائية والثانوية أو بتقييم جميع موزعي البريد ، فالاشخاص المكلفون باجراء عمليات التقييم سيكونون بأعداد كبيرة ، وهذا ما يجعل معايير التقييم متغيرة نظرا لان نفسية المسؤولين عن التقييم لن تكون واحدة ، فما هي اذن الحلول الواجب تبنيها لاجل تحقيق المساواة في عمليات التقييم ، وبالتالي وضع الدرجات التي ستكون المقياس الاساسي في الترقية ؟ يبدو أنه لا يوجد حتى يومنا هذا أي نظام قادر على تحقيق هذه المساواة والعدالة ، ولا تستطيع أية وظيفة عامة في عالمنا أن تدعي بأنها تطبق نظاما موضوعيا وعادلا في هذا الميدان .

ثالثا - انتهاء العمل الوظيفي :

إن مفهوم الوظيفة العامة بمثابة مهنة يستلزم بالطبع وجود استقرار في العمل ، وهكذا فالمهنة لا تعني فقط قدرة الموظف على البقاء في خدمة الادارة ، بل تعني أيضا شعوره عندما يدخل في خدمة الادارة بأنه سيحافظ على عمله الوظيفي طوال فترة حياته المهنية مع احتمالات التقدم والترقي طالما أنه لم يفقد استحقاقه في هذا العمل .

إذن فالوظيفة العامة القائمة على أساس المهنة يجب أن توفر الضمانات الضرورية ضد الفصل التعسفي ، وهذا في الواقع ما يميز الوظيفة العامة ذات

السلك المهني عن الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة ، وبشكل خاص عن نظام العمل في المشاريع الخاصة الخاضعة لنظام القانون الخاص . وهذا لا يعنى ضرورة الذهاب الى إعطاء الحق المطلق للموظف بالبقاء في عمله الوظيفي بحيث لا يمكن له تركه بمحض ارادته أو بارادة الادارة . إذ أن الوظيفة العامة لا يمكن اعتبارها كالخدمة العسكرية حيث يكون الافراد فيها ملزمين بالعمل . أما في حال رفضهم فيصار الى قيادتهم للعمل وهم محاطون بالحرس المدججين بالسلاح .

ومن جهة أخرى فلا يمكننا أن نفرض على الادارة واجب المحافظة ، خلال فتره السلك الوظيفي ، على موظفين غير أكفاء ولا يقومون بالعمل الموكل إليهم . ومن هنا يجب الاخذ بعين الاعتبار احتمالات انتهاء العمل الوظيفي خلال فترة السلك الوظيفي ، على موظفين غير أكفاء ولا يقومون بالعمل الموكل إليهم .
الوظيفي خلال فترة زمنية معقولة .

والواقع ان انتهاء العمل الوظيفي اثناء فترة الخدمة المدنية يكتسي مبدئيا طابعا استثنائيا .

فيجب أولا الاحتياط لاحتمال انتهاء الخدمة بسبب حالات المرض شريطة أن يخضع المريض لمراقبة لجنة الاعفاء بحيث يتمكن الموظف ، الذي وضع خارج الوظيفة العامة ، من الاستفادة من المعاش الذي يتناسب ووضعه الصحي .

ولا بد من وضع احتمال عزل الموظف الذي يرتكب خطأ جسيما ، وذلك نتيجة حكم تأديبي كما أنه لا بد من الاخذ بعين الاعتبار امكانية استقالة الموظف .

وهذا الموضوع ذو الاهمية البالغة يتجلى باحتمال رغبة بعض الموظفين بترك العمل الوظيفي خلال فترة خدمتهم المدنية ، وذلك تحت تأثير أسباب وعوامل متعددة (العمل لا يتفق وطبيعة الموظف - امكانية العمل في المشاريع الخاصة بأجور مغرية - الوضع الصحي للموظف أو لاسباب عائلية خاصة بالموظف ، فغالبا ما تفضل الموظفات الاستقالة لتربية اطفالهن) . إذن ما هو الموقف الذي يجب أن

تتخذ الإدارة العامة تجاه موضوع استقالة الموظفين : هل يجب اعتبار الاستقالة حقا مطلقا للموظف ؟ وهل " " ملزمة بالرضوخ لرغبة الموظف فورا ؟ .

إن الوظيفة العامة بر . لا تقبل الرضوخ الفوري لرغبة الموظف في الاستقالة ، ذلك لأن هذا قد يؤدي الى خطر احداث اضطراب في سير المرفق العام في حالة استقالة موظف أو أكثر دونما سابق اشعار ، بسبب عدم القدرة على تأمين من يحل محلهم فورا ، وبالتالي فقد يؤدي هذا الوضع الى ايقاف المرفق العام ، الشيء الذي لا يمكن تصوره في الوظيفة العامة الحديثة .

ورغبة في التوفيق بين مصلحة الإدارة ومصلحة الموظفين ، فان مبدأ الاستقالة يعتبر مقبولا في مفهوم الوظيفة العامة ذات السلك الوظيفي ، إلا أن للإدارة أن ترفض طلب الاستقالة خلال فترة زمنية معينة لاعتبارات المصلحة العامة ، وهذا لا يعني حق الإدارة في الرفض المطلق .

يوجد أيضا افتراضات لترك الوظيفة أثناء الخدمة المدنية ، فقد يجري الفصل نتيجة لانتهاء الوظيفة ، فالقاعدة هنا أنه يجب على الإدارة أن توجد للموظف منصبا آخر فاذا لم ترق الإدارة بإيجاد وظيفة معادلة لتلك التي كان يشغلها الموظف يتوجب عليها أن تدفع لهذا الموظف تعويضا مناسبا ، ويجب أن يكون هنالك نص قانوني ينظم هذه الحالة الاستثنائية .

ومن جهة أخرى فقد ثبت أن الموظف بعد قضاءه فترة زمنية في عمله الوظيفي غير كفء للقيام بهذا العمل ، ولا بد من اللجوء الى عزله ، وهذا الاجراء قد يأخذ طابعا تأديبيا مستترا ، ويجب في هذه الحالة ايجاد النصوص الكفيلة بتحقيق الضمانات اللازمة ضد الاجراءات التعسفية في هذا الميدان .

وأخيرا تبقى حالة انتهاء العمل الوظيفي بسبب بلوغ السن المقررة لترك الخدمة . فلا يمكننا أن نتقبل امكانية بقاء الموظف الذي يعمل في وظيفة عامة ذات بنية مطلقة في مهنته خلال فترة غير محدودة أي حتى تاريخ وفاته ، وذلك بسبب خطر بلوغه سنا متقدمة وعدم قدرته على القيام بعمله بشكل مناسب .

اذن فلا بد من تحديد سن لترك الخدمة الفعلية ، وهذا السن يكون عادة

محددا من جانب الادارة وحدها ، لان هذا لا يعتبر قرارا تعاقديا ، بل نصا عاما ، وتحديد هذا السن يتأثر في الواقع بكثير من الظروف والاعتبارات وبصورة خاصة بحاجات الادارة وبمكانياتها المالية .

وتتجلى المساوىء في جعل سن ترك الخدمة متأخرا للمحافظة على الموظفين سنين طويلة في مناصبهم القيادية ، وهذا ما يقلل الفرص لاولئك الذين يحتلون وظائف في قاعدة التنظيم الاداري بالوصول للوظائف القيادية ، كما أنه يقلل من نسبة العناصر الشابة التي تتاح لها فرصة العمل في الادارة العامة .

إلا أن هذا الوضع له فائدة تتجلى بأنه يوفر ادخارا في النفقات التي يتحملها المجتمع ، إذ أن احالة الموظف الذي لا يزال غير متقدم في السن على التقاعد يعني ضرورة الاستمرار في الدفع له ولخلفه خلال فترة زمنية طويلة .

اذن لا بد من ايجاد حل متوازن ومعقول لتحديد سن ترك الخدمة الفعلية ، ومن جهة أخرى فانه ليس من الضروري أن تكون هنالك سن واحدة لترك الخدمة المدنية بالنسبة لجميع عمال الادارة العامة . ولا يمكن اعتبار جميع الوظائف والاعمال تتطلب الجهد والطاقات نفسها فهناك وظائف متعبة وتتطلب جهدا جسيما كبيرا ، وبالتالي فهي تستلزم تخفيض سن التقاعد ، بينما هنالك وظائف أخرى يمكن ممارستها حتى في سن متقدمة وبالتالي فيمكن رفع سن التقاعد . وهذا ما يجعل تحديد سن التقاعد في الوظائف العامة الحديثة يتراوح بين الخامسة والاربعين سنة لاجل بعض الوظائف التي تتطلب جهدا كبيرا كما هو الحال بالنسبة للعمل في القوات المسلحة (سلاح الطيران) ، والسبعين سنة وحتى الخامسة والسبعين سنة بالنسبة لبعض الوظائف الاخرى الخاصة بالقضاء والاستشارات ، والمرونة في تحديد سن التقاعد تبدو دون أي شك ضرورية ، وبشكل طبيعي ، فعندما يبلغ الموظف سن التقاعد ، يتوجب عليه ترك العمل الوظيفي لان هذا يعتبر التزاما يقع على كاهل الموظف والادارة معا . وهكذا فهو يتوقف عن كونه محدودا في عداد الموظفين العاملين ليصبح موظفا قديما أو موظفا متقاعدا ، وبالتالي فهو يحافظ على بعض الصلات مع الادارة .

رابعاً - وضع الوظيفة العامة السورية :

ويبدو أن الوظيفة العامة في قطرنا العربي السوري قد أقرت مبدأ تحرك الموظفين من الناحية المكانية ، وقضت المادة ٤٦ من قانون الموظفين الاساسي على أنه « لا يجوز نقل الموظف قبل انقضاء ثلاث سنوات على وجوده في مركزه إلا في إحدى الحالات الآتية :

١ - الترفيع •

٢ - طلب الادارة وموافقة الموظف •

٣ - طلب الموظف وموافقة الادارة •

٤ - ضرورات المصلحة العامة •

وهذا يعني أنه بعد مرور السنوات الثلاث الاولى يجوز للادارة أن تنقل الموظف دون أن تأخذ بعين الاعتبار رغبته أو عدمها في النقل ، وهنا لا بد لنا من القول بأن الوظيفة العامة السورية تعاني من جميع المشكلات التي شرحناها في موضوع تحرك الموظفين من الناحية المكانية ، لذا لا بد للتشريع الجديد من أن يضع الحلول الملائمة والمناسبة لمثل هذه المشكلات •

وقد تطرق مشروع « القانون الاساسي للعاملين في الدولة » الى هذا الموضوع فاعتبر وظائف الفئة الواحدة في جميع الجهات العامة ملاكاً مسلطاً واحداً ومشاركاً بحيث يجوز نقل العامل من وظيفة الى أخرى في الجهة العامة الواحدة أو من جهة عامة الى أخرى بناء على طلب العامل أو مقتضيات المصلحة العامة وفقاً لشروط التالية :

١ - يحتفظ المنقول بأجره وبقدمه المؤهل للترفيع •

٢ - أن يتم النقل الى وظيفة شاغرة تماثل الوظيفة المنقول منها العامل •

٣ - أن تتوفر في العامل المنقول الشروط المطلوب توفرها لشغل الوظيفة المنقول إليها بسوجب النظام الداخلي للجهة العامة المنقول إليها •

٤ - أن يتم النقل بناء على موافقة الوزير المختص في الجهة العامة المنقول منها والمنقول إليها إذا كان النقل من جهة عامة إلى أخرى .

أما القيادات النقاية فلا يجوز نقلها من التجمع العمالي الذي انتخبت فيه خلال فترة ممارستها لمهامها النقاية .

يتم النقل وفق ما سبق بصك يصدر عن السلطة التي تمارس حق التعيين .
كما أن النقل من الوظائف الانتاجية الى الوظائف غير الانتاجية يستلزم صدور قرار من رئيس مجلس الوزراء (١) .

ونحن نعتقد بأن المشروع أغفل معالجة القضايا الناشئة عن نقل العامل من جهة الى أخرى أو من مكان الى آخر لدوافع شخصية وبدون مبرر قانوني ، وكان من الممكن الاستفادة من تجارب الدول الأخرى التي أنشأت لجاناً مشتركة تمثل الإدارة والعمال بشكل متوازن من أجل أخذ رأيها في مثل هذه الحالات .
وقد اعتمد قانون الموظفين الأساسي في القطر العربي السوري في موضوع الترقية بشكل أساسي على مبدأ الأقدمية ، وهكذا فإن الترفيع درجة درجة في المرتبة الواحدة ، ومن الدرجة الأولى في المرتبة الأدنى الى الدرجة الأخيرة في المرتبة الأعلى يتوقف على الشروط التالية :

- أ - وجود شاغر في الملاك للترفيع الى المرتبة الأعلى .
- ب - وجود اعتمادات في الموازنة .
- ج - وجود الموظف مدة لا تقل عن سنتين في مرتبته ودرجته اعتباراً من تاريخ تعيينه ، أو من تاريخ ترفيعه السابق . أما الترفيع من درجة الى درجة فلا يتوقف على وجود شاغر (٢) .

وقد اعتبر قانون الموظفين الأساسي تقرير الرؤساء المباشرين أساساً للقيّد في جدول الترفيع الذي يصدر في الشهر السادس من كل عام وفي الشهر السابع بالنسبة لجدول الترفيع الإضافي .

(١) المواد ٣١ ، ٣٢ ، ٣٣ من مشروع « القانون الأساسي للعاملين في الدولة » .
(٢) انظر المادة ٧١/ (المعدلة بالمرسوم التشريعي ٣٨ لعام ١٩٥٣) من قانون الموظفين الأساسي رقم ١٣٥ لعام ١٩٤٥ .

في حين تبني مشروع « القانون الاساسي للعاملين في الدولة » اتجاها جديدا بشأن تحديد أداء العاملين ، فقد أفاط هذا الامر بلجان مركزية ولجان فرعية تشكل بمرسوم ويحدد بموجبه أسلوب ممارستها لعملها واختصاصاتها وصلاحياتها وكيفية الاعتراض على قراراتها وحفظ تقاريرها وسريتها ، وتقدر كفاءة العاملين سنويا وفقا للنظام الذي يصدر تنفيذا لما سبق باحدى التقديرات التالية : ممتاز - جيد - وسط - ضعيف . وقد أصبحت علاوة الترفيع سنوية بدلا من الترفيع كل سنتين كما هو معمول به حاليا في قانون الموظفين ونظام المستخدمين والعديد من أنظمة الاستخدام الخاصة وربط المشروع العلاوة السنوية بتقدير الكفاية حسب التفصيل التالي :

- ٥٪ من الاجر لمن حددت كفاءته بدرجة ممتاز .
 - ٤٪ من الاجر ان حددت كفاءته بدرجة جيد .
 - ٣٪ من الاجر لمن حددت كفاءته بدرجة وسط .
- وحدد سقف الترفيع بما لا يتجاوز الاجر المحدد لسقف فئة العامل المرفع .
- أما من تدنت كفاءته فتتخذ بحقه الاجراءات التالية :
- الحرمان من الترفيع إذا كان تقديره بدرجة ضعيف .
 - إذا تكرر تقدير العامل بدرجة ضعيف ثلاث مرات متتالية ينقل الى وظيفة أخرى تتناسب وكفاءته وذلك حسب ما تقترحه اللجان الفرعية لتحديد أداء العاملين .
 - إذا تكرر تقدير العامل بدرجة ضعيف خمس مرات متتالية أو ثمان مرات خلال خدمته الوظيفية فيسرح بصك من السلطة صاحبة الحق في التعيين .

يبدو أنه المشروع يساير في هذا الاتجاه قانون العاملين المصري ذي الرقم (٥٨) لعام ١٩٧٩ الذي جاء فيه أن العامل الذي يكون تقديره بدرجة ضعيف خلال سنتين متتاليتين يحال الى لجنة شؤون العاملين ، فاذا ما تبين لها من فحص حالتها أكثر ملائمة للقيام بوظيفة أخرى في ذات الفئة قررت نقله اليها ، أما إذا

تبين للجنة المذكورة بعد تحقيقها أنه غير قادر على العمل في أية وظيفة بطريقة مرضية اقترحت فصله من الخدمة مع حفظ حقه في المعاش أو المكافأة .

ويرفع تقرير اللجنة الى السلطة المختصة لاعتماده فاذا لم تعتمد أعادته الى اللجنة مع تحديد الوظيفة التي ينقل إليها العادل ، أما إذا كان التقرير التالي بدرجة ضعيف يفصل الموظف من الخدمة مع حفظ حقه في المعاش أو المكافأة .

وإذن يبدو أن المشروع السوري يتجه نحو زيادة أهمية مبدأ الاستحقاق في موضوع الترقية على أساس التقديرات المحددة لكفاءة الاداء والانتاجية والتي يقوم بوضعها لجان مختصة . ونحن نأمل أن تعتمد هذه اللجان المعايير الموضوعية والعلمية الكفيلة بتحقيق التقييم العادل والنزيه لعمال الادارة العامة .

كما أن المشروع أحسن صنعا بجعل الترفيع سنويا ، وربط نسبة علاوة الترفيع بتقدير الكفاءة والانتاجية ، إضافة الى الكسب الجديد والهام الذي حمله المشروع في تخلصه من عقبة أساسية في وجه ترفيع عمال الادارة العامة ، وهي ضرورة وجود وظيفة شاغرة من مرتبة ودرجة أعلى من الوظيفة التي يشغلها العامل قبل ترفيعه وذلك بسبب اتجاه المشروع الى مبدأ الفصل بين الاجر والوظيفة .

UNIVERSITY
OF
ALEPPO

★ ★ ★

الباب الثاني

المجتمع والادارة

الحقيقة أن النشاط البشري يتجلى بشكل واضح في ميدان الادارة ، لان عمل الادارة يعني التوصل الى صنع الاشياء عن طريق المساعي التعاونية للأفراد ، لذا فان المعارف العلمية والخبرات الهندسية والقدرات التقنية التي يتمتع بها أفراد الادارة قد تكون بدون فائدة كبيرة اذ لم تكن مصحوبة بالتعاون والتنسيق الفعال بين الطاقات البشرية المبذولة في نطاق الادارة .

ولا بد من التأكيد على أن عملية التنمية الشاملة تعتمد بشكل جوهري على كفاءة عمال الادارة العامة باعتبارهم من أهم عناصر الانتاج ، كما أن ثروة أية أمة لديها من إمكانات النمو الاقتصادي والسياسي والاجتماعي تعتمد بصورة خاصة في قدرتها على تخطيط وتنمية القوى العاملة ورسم السياسات الخاصة بها ضمن الاتجاه السياسي بشكل عام وخطة التنمية الاقتصادية بشكل خاص .

والواقع أن الادارة العامة ، كظاهرة اجتماعية ، تعتبر نتاجا لتطور نظم العمل ، وكذلك تطور الافكار السياسية على مدى سنين طويلة ، ولهذا فان الخدمة المدنية تعد حصيلة أنماط مختلفة ومتباينة للسلوك الاجتماعي الذي هو أساس النشاط الاقتصادي بالدولة وتطوره .

ونتيجة ما تقدم فان فاعلية الادارة العامة وقدرتها على النهوض بالاعباء الموكلة إليها يتوقف الى حد كبير على مستوى التطور الاجتماعي العام . كما أن وضع عامل الادارة العامة لا يعتمد بشكل حصري على الاعتبارات المادية والعلاقات الرسمية . بل إن الاعتبارات النفسية والانسانية تلعب دورا هاما أيضا في تحديد علاقة الادارة العامة بالوظائف التي يشغلونها من جهة ، وبأفراد المجتمع من جهة أخرى .

ومن الدراسات الطريفة التي أجريت في ميدان الاعتبارات النفسية والانسانية

لعمال الادارة العامة ، ما قام به الباحث الامريكي «Lewis Nixon» من اجراء احصاء يستهدف معرفة العوامل التي تساعد على رفع أو خفض معنويات الموظفين • ويبدو أنه اعتمد في بحثه على الاساليب العلمية التي تستخدم في علم النفس ، فأعد قائمة تتكون من ١١٥ سؤالاً ، إذا أجاب عليها الموظف ، أمكن الاحاطة بالحالة المعنوية العامة للمنظمة الادارية التي ينتمي اليها ، وقد اختصر الاساتذة «Mosher, Kingsley and Stahl»^(١) هذه الاسئلة الى ٢٧ سؤالاً فحسب ، وأجمع عدد كبير من المهتمين بشؤون الوظيفة العامة على أهميتها في مجال الاعتبارات المعنوية والنفسية • وفيما يلي نورد الاجوبة التي أعطيت على هذه الاسئلة :

اولا - احساس الموظف نحو بعض الخصائص التي يتميز بها عمله :

- ١ - أنا استمتع بعلمي كثيرا •
- ٢ - الموظف الذي يحسن عمله في هذه المؤسسة يكون مطمئنا الى الاحتفاظ بوظيفته •
- ٣ - ان مستقبل عملي مشجع •
- ٤ - ان الموظفين فخورون بالعمل في هذه المؤسسة •
- ٥ - ان الادارة تبذل لنا كل تشجيع ممكن ، لكي نتخذ من عملنا مهنة دائمة •
- ٦ - ان الادارة تقدر عمل الموظف الذي يجيد عمله •
- ٧ - عندما تخلو وظيفة أفضل ، فانها تكون من حق أفضل الموظفين •
- ٨ - ان هناك فرصة طيبة للترقية داخل المؤسسة الاخرى •
- ٩ - المرتبات تساوي المرتبات في المؤسسات الاخرى •

(١) انظر مؤلفهم «Public Personnel administration» الطبعة الثالثة ، ص ٢٦٨ •

- ١١- لا محل للشكوى من قلة المرتبات .
- ١٢- ان نظام المكافآت مشجع .
- ١٣- ان الطريقة التي تتبعها الادارة في تقدير المرتبات مرضية للغاية .
- ١٤- يمنح الموظفون علاواتهم عند استحقاقهم لها .

ثانيا - احساس الموظف نحو الهيئة الادارية :

- ١٥- ان الهيئة الادارية عادلة للغاية في معاملة الموظفين .

ثالثا - احساس الموظف نحو رئيسه المباشر :

- ١٦- تسود الموظفين ورؤسائهم المباشرين روح الصداقة المتبادلة .
- ١٧- الرؤساء عادلون في معاملة الموظفين .
- ١٨ - يلجأ الموظفون - دون حرج - الى رؤسائهم بطلب النصيح عندما تصادفهم مشاكل حقيقية .
- ١٩- يعرف كل موظف حدود علاقته ومكانته من رئيسه .
- ٢٠- يقدر الرؤساء دائما حقوق مرؤوسيهم .
- ٢١- ان رؤساءنا من النوع الذي يرغب الموظف في العمل معهم .
- ٢٢- يوجد أثر محدود جدا للمحسوبية والسياسة في المؤسسة .
- ٢٣- يعامل الموظفون بعدالة من قبل رؤسائهم .

رابعا - الاحاسيس المتبادلة بين الموظفين :

- ٢٤- ان علاقة الموظفين ببعضهم مشجعة .

٢٥- يسود الموظفين جو من الشعور بالاخوة والتعاون .

٢٦- أحب الحي الذي أقطنه .

خامسا - احساس الموظف نحو المؤثرات الخارجية :

٢٧- يستمتع الموظفون في المؤسسة بقدر معقول من الحرية في التفكير والتصرف في ساعات فراغهم (١) .

ونظرا للتفاعل المتبادل بين المجتمع والادارة فاننا سنعالج في هذا الباب المواضيع التالية :

الفصل الاول : النظام السياسي والادارة العامة .

الفصل الثاني : ديموقراطية الادارة العامة ومشاركة العاملين .

الفصل الثالث : العلاقات العامة .

الفصل الرابع : البيروقراطية .

الفصل الخامس : التنمية الادارية .

(١) انظر « مبادئ علم الادارة العامة » للدكتور سليمان محمد الطماوي .

الفصل الأول

النظام السياسي والادارة العامة

الحقيقة أن نظام الخدمة المدنية لا يعتبر في أي دولة من الدول نتيجة خطة نظرية ، ولكنه يظهر نتيجة عملية تراكمية لتطور بطيء مستمر للمفاهيم العامة والسلوك الاجتماعي ولذلك فإنه أعمق من أن يكون عملية تغيير قانوني .

ويتحدد مفهوم الادارة العامة بناء على الدور الذي تلعبه الدولة في حياة الناس ومدى احترام الناس للوظائف العامة ، ومدى اختلاف موظفي الحكومة عن بقية المواطنين . وترتبط هذه العوامل جميعا بالتقاليد الثقافية ، وأسلوب الحياة . كما تعتبر هذه العوامل فعالة ومجدية وثابتة في حالة غياب الاضطرابات الاقتصادية والاجتماعية .

ولذلك فإن أي اصلاح يأتي عادة في أعقاب الازمات السياسية لا يمكن أن يكتب له سوى الفشل إذا تجاهل هذه العوامل . ويذكر الأستاذ « جريجوار » أن نظام الخدمة المدنية في بلد ما يرتبط ارتباطا وثيقا بظروفه السياسية والاجتماعية . وبالرغم من ذلك نجد أنه في حالة الدول التي ظلت تحت الحكم الاستعماري فترة من الوقت ثم استقلت ، فقد أقامت الدولة المستعمرة بها نظاما إداريا مشابها لذلك النظام القائم في بلدها الأصلي . ولذلك فإن الكثير من الدول الحديثة الاستقلال لا يعتبر نظامها الإداري وليد تاريخها القومي .

وقد كانت آثار النفوذ الاستعماري واضحة للعيان بصورة خاصة في القارة الافريقية ، فبعد عام ١٩٦٠ الذي يمثل سنة حاسمة لنهاية الاستعمار في إفريقيا ، ظهر انقسام واضح في هذه القارة السوداء .

فالقسم الاول يشمل البلاد الناطقة بالانكليزية «Anglophone» بينما القسم الثاني يتضمن البلاد الناطقة بالفرنسية «Franco phone» . ويظهر أن الوظائف العامة

للبلاد الافريقية قد عانت هي أيضا من تأثير هذه التجزئة والانقسام ، وذلك لان الانظمة الانكليزية من جهة والفرنسية من جهة أخرى لم تبق فقط شاخصة في أنظمة الوظائف العامة الوطنية ، بل حافظت على أشكالها البدائية والاولية أيضا .

وقد ظهر هذا الانقسام والتصددع في أنظمة الوظائف العامة الافريقية في اجتماع لمدراء الوظيفة العامة ومدراء معاهد ومدارس الادارة الذي عقد في « أديس أبابا » في تلك الفترة ، حيث كان من السخف سماع ممثلي الدول الافريقية يعرضون أنظمة ووظائفهم العامة بطرق مختلفة اختلافا جوهريا ، في حين أن درجة تطور هذه البلاد والمشكلات التي تواجهها والمعطيات الجغرافية تكاد تكون واحدة .

وقد أبرز الاستاذ شابل « Chapel » في دراسة أجراها مؤخرا في بعض الدول الافريقية أنه ينبغي تحليل ودراسة الادارة العامة في إفريقيا وفقا لظروف السياسية والاجتماعية لكل بلد إفريقي على حدة . وذلك لان الحلول المبنية على تجارب العالم الغربي والدول الاستعمارية السابقة ، أو عن طريق الخبراء الذين ترسلهم البلاد المتقدمة لاجل تأمين المساعدات الفنية للبلاد السائرة في طريق النمو ، تبدو أقل جدوى لتحقيق نفس الاهداف بل إنها في الحقيقة قد تؤدي الى أخطاء عديدة . وهكذا فان الدول حديثة الاستقلال وهي تبذل جهودها من أجل التكيف مع النظم التي ورثتها أو تعديلها تضطر الى أن تأخذ في حسابها العوامل التي كان لها دائما وفي كل مجال تأثير حاسم على تنظيم الخدمة المدنية وعلى تركيب المجتمع وانطباعات الناس ومقتضيات ضمان الاداء السليم للخدمة العامة^(١) .

١ - أثر مفهوم الدولة على الادارة العامة :

لمفهوم الدولة تأثير كبير على الادارة العامة . فحيثما كانت للدولة سلطة

(١) انظر : « قواعد واساليب إدارة الخدمة المدنية في النظم الراسمالية والاشتراكية » ترجمة وعرض صلاح الدين عبد العزيز محمد - منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية - القاهرة ١٩٧٨ .

موحدة ومركزية أصبح للادارة والعاملين فيها دور أساسي ومركز ومتميز • وتعمل السلطات الحاكمة دائما على أن يكون تحت تصرفها أداة فعالة للحفاظ على الوحدة الوطنية • وهكذا فان تطور الدولة يسير جنبا الى جنب مع تطور الادارة • ومن الامثلة الواضحة في هذا الصدد ما حدث في ألمانيا عبر تاريخها الطويل حيث واجه مفهوم المساواة في القرن السابع عشر اتجاهات انفصالية من جانب جزء أساسي من طبقات المجتمع وحكومات الاقاليم •

ولكن في نهاية الصراع الموفق من أجل الوحدة السياسية والمساواة ظهرت الطبقة الحاكمة الجديدة في بروسيا التي عرفت باسم المسؤولين الملكيين ، ومن هذه الطبقة نشأ تدريجيا النظام الاداري البروسي ، وقد منح الملك هؤلاء المسؤولين حمايته وحدد لهم أجورهم وضمن لهم مكانا بارزا في المجتمع • وكان الملك عادة يطلب من كل منهم ما يشير الى قدرته العلمية والثقافية • وبذلك ظهرت ارستقراطية العلم الى جانب ارستقراطية المولد العريقة • وأصبح هؤلاء المسؤولون البروسيون الدعامة الرئيسة للمفهوم الالماني للدولة لعدة سنوات •

وفي ظل هذا المفهوم ارتبطت الادارة بالدولة ارتباطا وثيقا • وكما ذكر «Emilebanning» في رسالة بعث بها الى الملك ليوبولد الثاني ملك بلجيكا في سنة ١٨٨٧ « أنه من خلال الادارة تتم ممارسة أعمال الحكومة وتعمل الدولة وتعيش وتستمر » •

ولاسباب مماثلة تسند الكثير من الدول في الوقت الحاضر الى موظفيها العموميين دورا مماثلا ، وتتيح لهم مركزا متميزا ، كما يتضح من الفقرة التالية التي كتبها أحد الخبراء العالميين : « في حالة الافتقار الى الاحساس بالتضامن القومي ، وعدم وجود أي تنظيم سياسي حديث ، فان تحقيق الوحدة السياسية الضرورية للدولة يصبح مسؤولية الخدمة المدنية التي يقع عليها عبء اقتراح المشروعات الاجتماعية والاقتصادية اللازمة لتطوير البلاد » •

ولكن هذا الوضع يختلف من دولة لاخرى فنجد أنه في الولايات المتحدة الامريكية لا تتمتع الادارات الحكومية بأية امتيازات خارج القانون العام • فالمواطن الامريكي يرى أن الادارة الحكومية شأنها شأن أي مشروع ما هي إلا مجموعة

من العمليات • وهذا الموقف تجاه الادارة الحكومية يجسد تعلق المجتمع الامريكي بالحكم الذاتي ، وخوفه من زيادة نفوذ الحكومة الاتحادية •

وتتيجة تبني الولايات المتحدة نظام الدولة الاتحادية فان اعباء الدولة والادارة توزع بين السلطة الاتحادية والدويلات المتحدة • وينجم عن ذلك ازدواجا في بنية الادارة العامة ، فهناك ادارة اتحادية وادارة متحدة لا رابطة عضوية بينهما ، كما تتغاير المؤسسات الادارية الاتحادية في تنظيمها عن المؤسسات الادارية للدويلات المنضمة للاتحاد •

ومع انتصار المفهوم الماركسي للدولة في روسيا عام ١٩١٧ ، ظهر مفهوم جديد للخدمة المدنية يختلف عن المفهوم السائد في الدول الاوربية • وفي هذا المجتمع الذي تنعدم فيه الطبقة والذي يخلو تماما من أي معارضة سياسية ، فان على موظف الحكومة أن يكون خادما مسؤولا للشعب • وهكذا فان وجود هيئة تضم الموظفين العموميين كفئة متميزة لم يعد أمرا مقبولا ، حيث انتهى دور الدولة كأداة للقهر والاستبداد • وقد قال لينين في هذا الصدد أنه لا حاجة لوجود قوة خاصة للقمع حيث تقوم أغلبية الشعب بقمع الطغاة والمخالفين بدلا من أن تكون هناك مؤسسات خاصة لهذا الغرض تضم أقليات متميزة (موظفين متميزين أو ضباط في جيش دائم) • وفي هذا الشأن فانه كلما زادت ممارسة الجماهير لسلطات الدولة قلت الحاجة الى تلك السلطات • ولكن في الديموقراطيات الشعبية استمر بقاء الدولة ومعها استمر وجود الموظف العام • ومع ذلك فاننا نلاحظ أنه كان لافكار لينين تأثير على تنظيم الحكومة ونظم الخدمة المدنية في تلك الديموقراطيات الشعبية • ففي جمهورية بولندا الشعبية مثلا يعتمد النظام السياسي على المجالس الشعبية التي تعتبر بمثابة الهيئات الاقليمية للدولة والتي يتم انتخابها مباشرة بواسطة المواطنين في الوحدات الاقليمية • وتسيطر على الادارة العامة في كل وحدة منها لجنة تنفيذية للمجلس الشعبي تتكون من أعضاء يتم انتخابهم أو فصلهم بواسطة المجلس •

وهناك فرق كبير بين هذه اللجان التنفيذية والجهات المختصة بالادارة المحلية في الدول الرأسمالية •

٢ - اثر نظام الاحزاب على الادارة العامة :

لقد بينا في دراستنا أن دعوى الفصل بين السياسة والادارة قد أصبحت مهجورة بعد أن حققت الادارة العامة ذاتيتها ومبادئها العلمية ، وأضحت الادارة العامة ترتبط بالسياسة بصلات وثيقة . وتبدو مظاهر هذا الارتباط أن السلطة السياسية ترسم الاهداف التي يتعين على الادارة العامة تنفيذها وتحقيقها ، والعلاقة متشابكة بين الحكومة ، التي تتألف عادة من أعضاء الحزب الحاكم أو من أعضاء الاحزاب التي تشغل الاغلبية في مقاعد الهيئة التشريعية ، والادارة العامة من الناحية العضوية .

فالوزير لم يعد يعتبر قائدا سياسيا باعتباره عضوا في الحكومة فحسب ، بل يعتبر أيضا قائدا ادريا للجهاز الاداري التابع لوزارته .

وقد أوضحنا ان الادارة العامة تحظى باهتمام القيادة السياسية ، كما تحظى السياسة العامة باهتمام رجال الادارة . وتفسر ذلك أن السياسيين يهتمون بالادارة العامة بوصفهم وزراء أو باعتبارهم أعضاء في المجلس التشريعية أو في التنظيمات السياسية أو الشعبية ، كما أن الاداريين يهتمون بالسياسة العامة كأعضاء مسؤولين حيث يشاركون الوزراء في مقترحاتهم وآرائهم في رسم الاهداف العامة ، كما يظهر اهتمامهم بالسياسة في حالة تمتعهم بعضوية التنظيمات السياسية (الاحزاب) ، ولذلك قيل أن الاداري الناجح هو الذي يملك حاسة سياسية سادسة بجوار الحواس الخمس المعروفة .

والحقيقة أن قضية العلاقة بين الادارة والاحزاب السياسية تطرح في كل النظم السياسية ، وتكتسي عدة مظاهر يمكن أن تصاغ على النحو التالي : هل يجب أن يكون الحزب والادارة مستقلين أم أن يخضع أحدهما للآخر ؟ وإذا كان أحدهما خاضعا للآخر فما هي طبيعة هذا الخضوع وما هي درجته ؟ أي الاثنين يجب أن يسيطر على الآخر ؟ وما هي نتائج هذه العلاقة ؟

ومما لا شك فيه أن نظام الاحزاب يؤثر بشكل جوهري في بيئة الادارة وتنظيمها وقدرتها على النهوض بأعبائها . وقد قدمت النظم السياسية أجوبة على كل هذه التساؤلات على النحو التالي :

أ - نظم تعدد الاحزاب والنظم الليبرالية :

● لقد أوضحنا في دراستنا أن النظم الليبرالية كانت تخضع شغل الوظائف العامة لاعتبارات حزبية . فمبدأ الدورية في الوظائف العامة «The four years tenure act» - الذي به تقتضاه لايحق للموظفين في الولايات المتحدة الامريكية ، باستثناء أولئك الذين يشغلون مناصب مالية ، البقاء في عملهم أكثر من أربع سنوات . هذا المبدأ البراق في ظاهره هدف الى تقاسم الوظائف العامة من قبل الحزبين الرئيسيين في الولايات المتحدة ، ثم لم يلبث هذا الاتجاه أن أسفر عن حقيقته بشكل جلي في سياسة الغنائم للمنتصر «Spoils system» والتي بمقتضاها تكون الوظائف العامة من نصيب الحزب المنتصر في انتخابات رئاسة الجمهورية . وقد كان مبدأ الغنائم للمنتصر الرامي الى تخفيف شهية أولئك الذين يشعرون بالجوع والظما تجاه الوظائف «Office hungry» عاملا أساسيا في إفساد الجهاز الاداري الامريكي . إلا أن المساوىء الخطيرة التي أدى إليها هذا النظام ولا سيما عدم استقرار الموظفين ، دفعت للتخلي عنه في بداية هذا القرن ، فحل محله « نظام الجدارة » الذي أدى للتقليل من الضغوط الانتخابية .

وتعتبر الحكومة الاتحادية أكبر جهاز للخدمة المدنية في الولايات المتحدة وإن كان لكل ولاية جهاز للخدمة المدنية لإدارة أعمال الولاية . وفي ثلاثين من الخمسين ولاية الامريكية قوانين لنظم الجدارة تحكم كل نواحي الخدمة المدنية بها أو معظمها .

أما بقية الولايات فما زالت تتبع الاسلوب السياسي في تعيين العاملين . ويسمى هذا الاسلوب أحيانا بنظام المحسوبية الحزبية ، ومع ذلك فلدى كل الولايات نظم للجدارة تشمل الافراد الذين يعملون في برامج الاستخدام والتأمين ضد البطالة والضمان الاجتماعي ، والصحة العامة وما شابه ذلك . وتشترط الحكومة الاتحادية تطبيق نظم الجدارة في هذه المجالات .

● أما في إنكلترا وفرنسا فإن الإدارة ، من حيث المبدأ ، هي بمنأى عن الاحزاب التي لا تستطيع التأثير عليها مباشرة . إلا أن الاحزاب تتهم الإدارة بأنها أصبحت سلطة مستقلة ذات طبيعة بيروقراطية على مستوى القاعدة وتكنوقراطية في القمة .

لكن الجميع ، بصورة اجمالية ، راض نسبيا عن عدم سيطرة الاحزاب على الجهاز الاداري رغم أن كل حزب يؤثر الى هذا الحد أو ذاك حسب مشاركته في السلطة أو عدم مشاركته فيها . ويجب التنويه الى أن الإدارة البريطانية استطاعت أن تحافظ على حيادها تجاه الاحزاب السياسية أكثر من أية دولة أخرى في عالمنا المعاصر . والمعروف عن الموظف المدني البريطاني ، خاصة في المناصب الكبيرة أنه محايد سياسيا . ولا يعني هذا أن السياسة لا تستهويه أو أنه بعيد عنها ولكنه يعني أنه لا يرتبط بسياسة معينة واحدة . وإذا كان من ذلك النوع الذي يميل الى السياسات الحزبية فانه لا يفضل الالتحاق بالخدمة المدنية . فاذا التحق بها فيكون ذلك على سبيل الخطأ . وسوف يواجه بالتأكيد متاعب وظيفية تدفعه الى الهرب منها . والموظف المدني الذي يصل الى منصب كبير يكون عادة شخصا معتدلا عاصر خلال العشرين أو الثلاثين سنة التي تدرج فيها في منصبه حكومات مختلفة متعاقبة كما شاهد آثارها على سياسات وزارته ، وحقق بالتالي حيادا سياسيا كجزء له قيمته ، في نظام الخدمة ككل .

وبالإضافة الى حياة السياسي وتجرده من العواطف ، فإن الموظف المدني الكبير يجب أن يكون دارسا وفاحصا للمسرح السياسي وأن تكون لديه حاسة سياسية تمكنه من العمل في انسجام مع الوزير الذي يتبعه . وهذا الطراز من الرجال القادرين على أداء هذه المهمة دون أن يضغطوا على مشاعرهم ، يعتبر واحدا من الملامح المثيرة للدهشة في النظام البريطاني بالنسبة للاجانب ويمكن تفسير هذا بدون شك بطبيعة النظام الديموقراطي البريطاني .

ذلك أن هناك معارضة سياسية منظمة يمكنها أن تصل الى الحكم في حال حجب الثقة عن القيادة السياسية الحاكمة ، وهذا يعني أن انكلترا مزودة بأحزاب سياسية كبيرة تتبادل دفة الحكم بشكل ديموقراطي ومنظم .

ويشير لورد آتلي «Lord Attlee» من خلال تجربته في الوزارة (رئيس الوزراء العمالي من ١٩٤٥ حتى ١٩٥١) الى رواية مثيرة تعكس بوضوح ظاهرة عدم التحيز في هذا النظام فيقول :

« عندما خلفت مستر تشرشل كرئيس لنوزراء وعدت الى مؤتمر بوتسدام صحبت معي نفس الفريق من الموظفين المدنيين ، ومن بينهم أساسا السكرتير الخاص الذي عمل في خدمة سلفي . ولقد أثار هذا دهشة هائلة بين أحدقائنا الامريكيين الذين اعتادوا حسب نظامهم أن يكون كبار مستشاري الرئيس الامريكي وأعضاء وزارته من نفس لونه السياسي عادة » . وتعكس هذه الرواية بوضوح الوضع الخاص بالنظام البريطاني للخدمة المدنية . وهو وضع تطور عبر اامائة سنة الاخيرة نتيجة للتطور الذي نادت به لجنة تريفيليان - نورثكوت . »

وليس أدل أيضا على حياد الخدمة المدنية البريطانية من أن نفس الرجان الذين وضعوا تفاصيل قانون عبال النقل «Labour's transport act» هم الذين قاموا بعد ذلك عام ١٩٥٣ باهداره بأمر من حكومة المحافظين .

ويجب التنويه الى أن الموظفين الصغار الذين يتصف عملهم بطابع روتيني لا علاقة له بالسياسة لا يلتزمون بالمحافظة على مبدأ الحياد بنفس المستوى المطلوب من كبار الموظفين المدنيين المقربين من الوزراء . أما بالنسبة لفئة الموظفين التي تشغل وظائف متوسطة فيسمح لشاغلها بمزاولة نوع من النشاط السياسي طبقا للظروف الخاصة بكل موظف .

وفي فرنسا يعتبر الموظفون بشكل تقليدي أيضا حياديين من الوجهة السياسية ، وقد حددت قرارات مجلس الدولة الفرنسي حقوق وواجبات الموظف العام فيما يتعلق بالآراء السياسية والدينية . وقد أشار مفوض الدولة «Commissaire du gouvernement» عند النظر في قضية من هذا النوع رفعها أحد الموظفين المدنيين « تستطيع الدولة أن تطلب من الموظف العام الامتناع عن أي عمل قد يثير الشكوك حول حياده أو حول ولائه للمؤسسات القائمة » .

وهذا التقليد هو أقل فاعلية في المانيا وإيطاليا ، حيث أن الوظيفة العامة ليست مستقلة بشكل تام عن السياسة ، والحياد السياسي ليس متبعا بشكل دقيق من قبل الموظفين .

ب - نظم الحزب الواحد (١) :

أحدثت هذه النظم التي ظهرت خلال القرن العشرين ، اضطرابا عميقا في اللوحة التقليدية ، ويمكن تصنيف هذه النظم ضمن ثلاث فئات :

● هناك أولا النظم الماركسية حيث يعتبر دور الحزب وإدارة جزءا من المفهوم الشامل للدولة والمجتمع . ووفقا لهذا المفهوم فإن الإدارة ليست إلا بناء فوقيا متلائما مع بناء تحتي اقتصادي قائم . إنها أداة السيطرة بيد الطبقات ذات الامتيازات وبالتالي فإنها لا يمكن أن تكون إلا خاضعة للطبقة المسيطرة . لذا ، فإن البروليتاريا تقوم ، عند اندلاع الثورة ، بالاستيلاء على جهاز الدولة لتخضعه كلها للحزب الشيوعي الذي يمثل الطبقات الكادحة الظافرة والذي يعتبر المحرك الوحيد للثورة الاشتراكية .

والمواقع أن الوظيفة العامة في البلاد التي اعتنقت المذهب الماركسي لا تستطيع أن تكون محايدة ومستقلة عن السياسة ، فالموظفون يخضعون لسلطة الحزب الشيوعي ، وهناك عدد كبير منهم أعضاء فيه . وفي جميع الأحوال فإن الموظفين السوفيت يعتبرون على الصعيد الفكري والعقائدي مرتبطين بالحزب ، وبالتالي فهم لا يستطيعون أن يتخذوا في عملهم الإداري مواقف مغايرة لمواقف الحزب تحت طائلة الفصل المحتم .

● وهناك ثانيا النظم الفاشية وهي ليست متجانسة ومنسجمة كما هو الحال في النظم الماركسية . ذلك أنه يجب التمييز بين الحزب الفاشي الألماني وبين الأحزاب الفاشية في إيطاليا وإسبانيا والبرتغال . فبينما يسعى الحزب النازي للسيطرة كليا على الدولة من أجل وضعها ليس في خدمة الحزب وإنما في خدمة الفوهرر وسياسته العنصرية والعدوانية نجد أن الدولة بالمقابل تمتص الأحزاب الأخرى . إن للمثاليين الأسباني والبرتغالي في هذا الصدد دلالات عديدة : فالكتائب الأسبانية والاتحاد الوطني البرتغالي هما ضعيفان وريثا التنظيم لدرجة لا يستطيعان معها حقيقة أن يسيطرا على الإدارة . أما النظام الفاشي

(١) انظر : « محاضرات في المؤسسات الإدارية » للاستاذ أحمد محيو جامعة الجزائر ١٩٧٩ .

الايطالي فانه يعطي مكانة ممتازة كليا للدولة التي تشكل بحد ذاتها غاية ووسيلة . ويرى موسوليني « أن الدولة حقيقة ساءية تجسد الامة وتوحد وتنظم المجتمع بطريقة لا يمكن لاحد أن يوجد بدونها أو خارجها » . « كل شيء في الدولة ولا شيء خارجها » . هذه كانت الصيغة الفاشية الايطالية التي تخضع الحزب للدولة وتبرر كل تعسف باسم عبادة الدولة .

● **واخيرا ، هناك نظم دول العالم الثالث الكثيرة التباين . فبعضها يقترب من النموذج الماركسي والبعض الآخر من النموذج الفاشي ، وأما الباقي فيصعب تصنيفه لأنه قد يقتبس من كلا النموذجين ، وقد يتأثر بنظام تعدد الاحزاب .**

إن هذا التباين في دول العالم الثالث لا يمنع من طرح مشكلة العلاقات بين الحزب والادارة بصورة حادة . إن بعض الانقلابات العسكرية الاخيرة في افريقيا ليست في الحقيقة الا نتيجة للصعوبات الناشئة عن تحديد دور المؤسسة الحزبية والمؤسسات الاخرى ومن بينها الجيش . وغالبا ما تكون الاحزاب الوحيدة في الدول السائرة في طريق النمو ضعيفة على المستوى الايديولوجي أو على المستوى العضوي، ولذلك فهي تستخدم كستار يحمي خلفه نظاما عسكريا أو نظام سلطة شخصية . اما فيما يتعلق بموضوع الحياد السياسي لوظيفة العامة في دول العالم الثالث ، فلا يدعو انه من الممكن تطبيقه بشكل دقيق ، كما انه لا تبدو أن هنالك ضرورة ملحة لتنقيده به ، ولكن الشيء الذي يجب أن نعلمه وان يكون موضوع الاهتمام في هذه البلاد هو ضرورة التحسس والشعور بمفهوم المرفق العام . ذلك أن الادارة العامة في هذه البلاد تقوم في غالب الاحيان وحدها بمهمة التطوير في جميع الميادين ، وحيث لا يوجد عادة أحزاب سياسية كبيرة تتناوب الحكم فلا يمكننا أن نتصور وجود حياد سياسي تلتزم به الادارة العامة .

فاذا وجدت سلطة تنفيذية قوية وحزب واحد وسياسة قومية تهدف الى المحافظة على مبدأ الاستقلال وإلى احداث التطور المنشود ، فاننا لا نرى سببا منطقيا لمنع الموظفين من كل التزام سياسي ، بل على النقيض من ذلك فانه من الافضل مشاركتهم في هذا العمل السياسي الذي يأخذ في هذه البلاد - نظرا للأسباب المذكورة - صفة شبه إجماعية للمجتمع بكامله .

وفي قطرنا العربي السوري فقد نصت المادة /٨/ من دستورنا الدائم لعام ١٩٧٣ على ان « حزب البعث العربي الاشتراكي هو الحزب القائد في المجتمع

والدولة ويقود جبهة وطنية تقدمية تعمل على توحيد طاقات جماهير الشعب ووضعها في خدمة أهداف الامة العربية » .

كما نصت المادة / ١٠ / منه على أن « مجالس الشعب مؤسسات منتخبة انتخابا ديمقراطيا يمارس المواطنون من خلالها حقوقهم في إدارة الدولة وقيادة المجتمع » .

يتبين مما تقدم للوهلة الاولى أن هناك تضاربا في الاختصاصات بين الحزب القائد ومجالس الشعب لان كلا منهما يقع على كاهله مهمة قيادة المجتمع وإدارة الدولة . والحقيقة أن دور حزب البعث العربي الاشتراكي هو دور قيادي توجيهي ، ولا يمكن أن يحل محل المؤسسات السياسية الشعبية في إدارة شؤون وقضايا المواطنين . هذا الموضوع يطرح على المستويات العليا بحيث يمكن التساؤل كيف يستطيع الحزب أن يمارس دوره التقليدي دون أن يحل محل المنظمات والمجالس الشعبية ، وكيف يمكن التوفيق بين النظام الحزبي الصلب والطوعية أو العفوية المرتبطة بكل جهد يبذل في سبيل انجاح نظام الإدارة العامة والمحلية . وهذا يستتبع ايجاد صيغة موضوعية لتنظيم العلاقة بين التنظيمات الحزبية والإدارة العامة والمنظمات الشعبية .

والحقيقة أن مهمة تحديد الفصل بين وظائف الحزب القائد ووظائف الإدارة العامة توجب ليس فقط أن يكون واضحا ، وإنما يجب أن يكون فعالا ومترافقا مع إجراءات دقيقة لترتيب العلاقات التي تؤدي لبيان مسؤولية كل جهة .

ويجب أن يعي كل من أعضاء الحزب والإدارة دوره الخاص به وأن يجد صيغة للتعايش بدل أن يتنازعا اختصاصاتهم المتبادلة . وفي هذا يكمن الشرع الانساني لكل تعاون .

كما يجب ألا ننسى الشرط الاستراتيجي التالي : وهو أن الاضعاف الشديد لاي من هاتين المؤسستين يؤدي الى الحاق الضرر بكليهما .

★ ★ ★

الفصل الثاني

ديموقراطية الادارة العامة ومشاركة العاملين

الواقع أن تنظيم التعاون لتحقيق الاهداف المشتركة هو قديم قدم الحضارة نفسها ، لذا كان من المفترض أن يكون علم الادارة العامة أكثر العلوم تقدما ، ولكن على الرغم من تزايد التعقيد في الحضارة الحديثة ، وعلى الرغم من الحاجة الماسة للتنسيق الفعال في عمل الجماعات ، فإن هذا العلم لا يزال في مراحل نموه الاولى .

والحقيقة أن النشاط البشري يتجلى بشكل واضح في ميدان الادارة ، لان عمل الادارة يعني التوصل الى صنع الاشياء عن طريق المساعي التعاونية للأفراد ، لذا فإن المعارف العلمية والخبرات الهندسية والقدرات التقنية التي يتمتع بها أفراد الادارة قد تكون بدون فائدة كبيرة إذا لم تكن مصحوبة بالتعاون والتنسيق الفعال بين الطاقات البشرية المبذولة في نطاق الادارة . نتيجة ما تقدم يتبين لنا أهمية موضوع ديموقراطية الادارة ومشاركة العاملين في ادارة شؤونها . ذلك أن عملية التنمية الشاملة تعتمد بشكل جوهري على كفاءة عمال الادارة باعتبارهم من أهم عناصر الانتاج ، كما أن ثروة أية أمة لديها من إمكانيات النمو الاقتصادي والاجتماعي والسياسي تعتمد بصورة خاصة في قدرتها على تخطيط وتنمية القوى العاملة ورسم السياسات الخاصة بها ضمن الاتجاه السياسي بشكل عام وخطة التنمية الاقتصادية بشكل خاص .

١ - مفهوم ديموقراطية الادارة العامة :

يعتبر موضوع الديموقراطية في الادارة ومشاركة العاملين ، في اتخاذ القرارات

ضمن دائرتهم أو ضمن التنظيم الذين يعملون فيه ، أو التأثير في تلك القرارات .
أو حتى مجرد إبداء الرأي في القضايا والقرارات التي تخصهم بحيث تصل آراؤهم
إلى المسؤولين في التنظيم ، من المواضيع التي تأثرت بالخلاف العقائدي بين النظام
الرأسمالي والنظام الاشتراكي . فاعتبرت الاشتراكية مبدأ مشاركة المواطنين في
إدارة أعمال الدولة الركيزة الأساسية لسيطرة طبقة البروليتاريا وزوال أجهزة
الدولة التقليدية ، في حين لم تغفل الدول الرأسمالية بالمرّة فكرة ديمقراطية
الإدارة ومشاركة العاملين وذلك لأن هذا ينسجم والنظام السياسي الديموقراطي
الذي اعتمدته أسلوبا للحكم .

— والحقيقة ان مبدأ مشاركة العمال في الإدارة العامة ، كأسلوب علمي وعملي
والذي يقوم على مفاهيم فكرية تقدمية وترسم أبعاده فلسفة إدارية متكاملة —
لم يحظ بالاهتمام اللازم من جانب المتخصصين بالإدارة وقضايا العمل والعمال
إلا في نهاية النصف الأول من هذا القرن . ورغم التقدم التقني الذي عرفته
الإدارة العامة في الدول الصناعية فإنها بقيت عاجزة عن تحقيق أهدافها بسبب
إغفالها لدور عمالها في عملية تسيير شؤونها .

ونتيجة تقدم المفهوم الديموقراطي في كافة المجالات ونضال العمال في الإدارة
والمشاريع الخاصة اعترف بحق مشاركة العمال في الإدارة . وهذا ما دفع هيئة
العمل الدولية أن تقر في توصياتها المتخذة بدورتيها ٣٤ و ٣٥ المنعقدتين عامي
١٩٥١ و ١٩٥٢ بحق مشاركة العمال في الإدارة معتبرة إياها حقا إنسانيا ودوليا .

— ولابد من التأكيد على أن الإنسان يجب اعتباره الغاية المنشودة وإن سعادته
وكرامته غاية في ذاتها ، لذلك يجب اعتبار المنظمات والمرافق العامة أنظمة إنسانية
يتم فيها التأكيد على دوره وفاعليته ، وبأن الإدارة عملية منسقة وموحدة لجهود
الأفراد وليست مشتتة لها .

٢ — فوائد مشاركة عمال الإدارة :

وانطلاقا من ذلك فقد حدد المختصون بالعلوم الإدارية مبررات وفوائد
المشاركة بالنقاط التالية :

١ — التخفيف من حدة الجو الاوتوقراطي والبيروقراطي الذي يميز التنظيمات

عموما ، نظرا لما تفرضه من هرمية ونظم مراقبة وسلطات رسمية تخلق مناخا يتولد فيه إحساس عام بعدم المساواة .

٢ - المساهمة في تثقيف العمال وجعلهم أكثر نضجا ومسؤولية ، فهم يشعرون بكيانهم وأهميتهم ويتمرسون على تحمل المسؤولية ، ويدافعون عن أي عمل شاركوا في التخطيط له أو الموافقة عليه .

٣ - زيادة الانسجام داخل المؤسسة نتيجة التعرف على المشاكل الخاصة والمشاركة .

٤ - زيادة المبادرة والابداع ، ومواجهة التحديات .

٥ - المساهمة في عملية التغيير والتطوير المنشود .

٦ - زيادة الانتاج بسبب ازدياد الاهتمام بالعاملين وبسبب أن العاملين يقومون بتنفيذ أهداف ساهموا في وضعها .

٧ - التخفيف من ظاهرة اللامبالاة لدى العاملين ، والاقبال من الظواهر السلبية لديهم .

٨ - تحسين نوعية القرارات وحسن تنفيذها .

٩ - سهولة إدارة العاملين .

وقد أكدت الدراسات والابحاث الميدانية والسلوكية فاعلية وأهمية مبدأ مشاركة عمال الادارة في تسير شؤونها وقدرتها على النهوض بالاعباء الموكلة لها على أحسن وجه .

ويمكن أن تتدرج طرق المشاركة من مجرد الاقتراح والمشورة إلى تمثيل العاملين أو المشاركة في الارباح وذلك وفقا لطبيعة التنظيم (سواء كان عسكريا أو حكوميا أو خاصا صناعيا أو تجاريا) وفلسفة التنظيم والعاملين فيه (نظام الاحتراف أو نظام المناصب) والبيئة المحيطة به ، ومقدار توفر تنظيمات العاملين كمنظمات العمال واتحاداتهم ، وطبيعة دور هذه التنظيمات . وتلعب توجهات

الحكومة وتشريعاتها وسياساتها دورا أساسيا في تحديد أشكال المشاركة وتشجيعها أو إحباطها ، سواء كان ذلك في القطاع العام أو الخاص .

٣ - شروط نجاح مبدأ المشاركة :

والحقيقة أن مبدأ المشاركة المرتكز الى منطلقات علمية سليمة ومطلب سياسي ديموقراطي صحيح لا يمكن له النجاح إلا إذا تمتع عمال الادارة بالوعي والادراك والايانان بفاعليته وترجيح المصلحة العامة على المصالح الذاتية الضيقة ، وتولدت لدى المدراء العاملين القناعة التامة بفاعليته، قولا وسلوكا ، وتجسدت هذه التجربة بصيغ قانونية واضحة . فعملية المشاركة تعتمد إذن على شبكة من العناصر التي تربط بين العاملين والمديرين والتنظيم بشكل متناسق . وإذا لم تتربط هذه الاركان فانه يخشى تحول مبدأ المشاركة إلى مجرد شعارات زائفة لتزييف مشاعر العاملين واستغلالهم لمصلحة الادارة .

٤ - تطبيق مبدأ المشاركة في بعض الدول :

١ - العلاقات بين العاملين والادارة في الولايات المتحدة الأمريكية

«Employee-management relations»

يتم تحديد العلاقات بين الاجهزة الاتحادية وبين نقابات العاملين بمقتضى لائحة أو قرار جمهوري «executive order» بينما تتكفل لجنة الخدمة المدنية بوضع كافة التفاصيل المتعلقة بهذا الوضع . ويجري العمل على ضرورة استطلاع آراء هذه النقابات على نطاق كبير كلما استدعت الظروف ذلك . ولكي تستطيع نقابات العاملين الاشتراك في برنامج التعاون بين العاملين والادارة «The employee-management co-operation program» فانه يشترط في هذه النقابات توافر الشروط القانونية وأن يكون هدفها الرئيسي تحسين ظروف العمل بالنسبة للعاملين الاتحاديين وأن يقوم العاملون بتكوينها بمحض إرادتهم . كما يجب عليها ألا تؤيد الاضراب (فالقانون يحظر الاضراب بالنسبة للعاملين في الحكومة الاتحادية) . كما يجب على تلك النقابات ألا تعمل على قلب نظام الحكم أو تمارس التمييز في شروط العضوية بسبب العنصر أو اللون أو الدين أو الموطن

الاصلي ، وألا تتأثر بأي حزب سياسي أو أي حركات أو مجموعات تتعارض مع المبادئ الديمقراطية الأساسية .

وتتفاوض نقابات العاملين مع إدارة الأجهزة في أمور كثيرة مثل مواعيد العمل (وليس عدد ساعات العمل التي يحددها القانون) وقواعد الاجر الإضافي وفترات الراحة وشروط السلامة في العمل وغير ذلك من قواعد العمل وشؤون العاملين . كما تقوم نقابات العاملين أيضا بمساعدة أعضائها أو تمثيلهم في حالات الفصل والاستغناء عن الخدمة . وقد تتقدم بالشكاوى باسم العاملين خلال مرحلة التفاوض مع الإدارة بالنسبة لمدى نشاط النقابة من حيث عدد ممثلي العمال في النقابة واستخدام المنشآت الحكومية وبعض الأمور المشابهة الأخرى .

وتكتشف نقابات العاملين ضغوطها على الكونغرس بالنسبة للأمور التي تحتاج الى قوانين أو قرارات تشريعية مثل زيادة الاجور والتأمينات الإضافية ونطاق المعاشات وغير ذلك من المزايا . وكثيرا ما يدلي قادة النقابات بشهادتهم أمام لجان الكونغرس بشأن هذه الموضوعات وغيرها .

وللنقابات ثلاثة أنواع من الصلاحيات : فهناك الصلاحية غير الرسمية التي تتيح للنقابة أن تتحدث في الأمور التي تهم أعضائها دون أي التزام على الجهة الإدارية بدراسة هذه الآراء أو الأخذ بها . وهناك الصلاحية الرسمية التي تمنح للنقابات التي يمثل أعضاؤها نسبة ١٠٪ أو أكثر من عدد العاملين في الوحدة الانتاجية ، وتكفل هذه الصلاحية للنقابة الحق في استطلاع رأيها في الأمور التي تمس مصالح أعضائها .

أما الاعتراف المطلق بالنقابة فيكون في الحالات التي تتم فيها انتخابات النقابة بالاغلبية المطلقة للموظفين أو عندما يشترك ٦٠٪ من الموظفين في انتخاباتها . وللنقابة التي حصلت على الاعتراف المطلق الحق في إبرام الاتفاقات التي تسري على كل العاملين بالوحدة ، وتكون مسؤولة عن تمثيل مصالحهم بدون أي تمييز وبغض النظر عن النقابة التي ينتمي إليها أي منهم .

ب - العلاقة بين الدولة وموظفيها في فرنسا :

يوضح الفكر القانوني التقليدي بأن علاقة الموظف بالدولة هي علاقة التزام بلا حدود . وكان من كبار مؤيدي هذا المفهوم هوريو «Hauriou» ودي غوي «Duguit» اللذان أطلقا على الدولة اسم الكيان الاعلى «suprême entité» ولكن ظهرت بعد ذلك اتجاهات عملية مختلفة لتحديد العلاقة بين الموظف والدولة ومن بين هذه الاتجاهات .

● المشاركة في الإدارة : وتتجلى مشاركة الموظفين في الإدارة بصور متعددة وهي :

١ - المجلس الاعلى للوظيفة العامة :

«Le conseil supérieur de la fonction publique»

ويتكون من ١٤ ممثلاً للإدارة و ١٤ من الموظفين يمثلون معظم النقابات ، ويختص هذا المجلس بنظر طلبات تعديل المرتبات وكذلك اللوائح العامة .

٢ - اللجان الفنية المشتركة «Les commissions techniques paritaires»

وتختص بتقديم المشورة بشأن التغييرات في تنظيم الخدمة ولوائحها .

٣ - اللجان الإدارية المشتركة

«Les commissions administratives paritaires»

وتنظر في الامور الخاصة بالافراد من حيث الترقيات والجزاءات .

● ونتيجة أحداث عام ١٩٦٨ أعلن الجنرال ديغول تعميم مبدأ المشاركة على مجال الإدارة الاقتصادية وعلى المؤسسات التعليمية ، فأصبحت إدارة مشروعات القطاع العام تتألف من مجالس تضم ممثلين عن الدولة وممثلين عن المنتفعين بخدمات المشروع ، كما أن المؤسسات التعليمية الجامعية أصبحت تدار من قبل مجالس تضم ممثلين عن أعضاء الهيئة التدريسية وممثلين عن الجهاز الإداري والفني وممثلين عن الطلاب . وعلى مستوى التعليم الثانوي يشارك ممثلو اتحادات الآباء والطلاب في الإدارة ، الى جانب أعضاء الهيئة التدريسية والإداريين والشخصيات التي تهتم بسير المؤسسة .

ويبدو أن التأثير العملي للنقابات يفوق تأثيرها المحدود بالقانون بشأن المشاركة في الإدارة • ومن الواضح أن هناك علاقة وثيقة بين نقابات موظفي الخدمة المدنية ، وبين الإدارة • ويعتبر الطريق الى المكاتب مفتوحا أمام النقابات بحيث تحصل على ما يلزمها من مستندات في نفس الوقت الذي تحصل فيه الإدارة عليها • كما أن للنقابات تأثيرا كبيرا على إدارة أفراد الخدمة المدنية •

وعلى الرغم من ذلك فإن الموظفين المدنيين لا يعتبرون أعضاء نشيطين في نقاباتهم ، كما أن هذه النقابات لا تسجل بدقة عدد أعضائها حاملي بطاقات العضوية ، ولذلك فإن من المحتمل أن يكون عددهم أقل نسبيا من عدد أعضاء النقابات الأخرى وذلك باستثناء المدرسين الذين يعتبر ٨٠٪ منهم أعضاء في النقابة وكذلك باستثناء رجال البريد •

ج - العلاقة بين العاملين والإدارة في بريطانيا :

للموظف العام حرية الانضمام إلى أي من جمعيات العاملين «associations» أو النقابات «unions» التي تسمح قواعدها بضمه وتشجيع العاملين الجدد (ولكنهم ليسوا مضطرين) على الانضمام الى الجمعيات المناسبة لهم •

وترى وزارة الخزانة أن وجود جمعيات ممثلة للعاملين تمثيلا كاملا لا يساعد فقط على قيام علاقات وظيفية طيبة بل إنه شيء ضروري للمفاوضات المثمرة بشأن شروط العمل • وللموظفين المدنيين جمعيات خاصة بهم وحدهم بحيث تختص بمصالح هؤلاء دون غيرهم • وهم لا ينضمون الى الجمعيات التي تضم غيرها من العاملين في الهيئات العامة الأخرى • وهذا الوضع هو ثمرة تطور تاريخي ولم تفرضه الحكومة •

ولا يوجد ارتباط وثيق بين جمعيات موظفي الخدمة المدنية والأحزاب السياسية • فبعض الجمعيات التي تمثل العمال ذوي الأجور المنخفضة تتعاطف مع حزب العمال في حين أن تلك التي تمثل الدرجات الكبيرة تقف بمعزل عن الأمور السياسية • وهناك تسع جمعيات للخدمة المدنية تغطي ٤/٥ الخدمة ، تنتسب الى الاتحاد العام للنقابات «T.U.C» والذي يهدف الى زيادة مكاسب التنظيمات

المنتسبة له وتحسين أحوال العمال الاقتصادية والاجتماعية • ويبلغ عدد النقابات المنتسبة للاتحاد العام ٥٣٠ نقابة تمثل ٨٣ مليون من العاملين • ويتصدى الاتحاد العام لكل المسائل العامة التي تخص النقابات محليا ودوليا على السواء ، ويقدم المساعدة في الامور التي تخص نشاطات تجارية أو صناعات معينة بناء على طلب النقابات المختصة •

والجدير بالذكر أن الاتحاد العام للنقابات «T.U.C» نفسه هو تنظيم غير سياسي ولكن النقابات المنتسبة له قد تجمع الاموال لتأييد أي حزب سياسي • وكثير منها يفعل هذا لصالح العمال نتيجة لان الاتحاد العام يتعاطف مع هذا الحزب وينظر اليه على أنه السند القوي له • ويمثل هذا الوضع مشكلة للاتحادات التي تضم الدرجات العالية في الجهاز الحكومي ، إذ ترغب هذه الاتحادات في التعاون مع الاتحاد العام وتأييد أهدافه المعلنة ، ولكنها تتردد في ذلك لأنها لا ترغب في الارتباط بحزب سياسي واحد ، ولو بطريق غير مباشر •

وهناك في هذا الصدد سمة مميزة معروفة للخدمة المدنية البريطانية ، وهي نظام المجالس المعروفة باسم «whitley councils» سواء قوميا أو على مستوى الوزارات المختلفة والتي من خلالها يتفاوض ممثلو الحكومة والموظفون حول ظروف العمل ويبحثون أمور المصالح المتبادلة • وقد أنشئت هذه المجالس بعد الحرب العالمية الاولى ، ولكن ظروف وضغوط الحرب العالمية الثانية هي التي أدت إلى توطيد الثقة بين الجانبين بما يؤكد نجاح هذا التنظيم المبتكر • ويتكون جانب الموظفين في هذه المجالس من ممثلين لمختلف الجمعيات وتختلف النسبة طبقا لعدد الموظفين الذي تمثله كل منها في الجهاز الحكومي كله أو في وزارات معينة •

وإذا فشلت المفاوضات في الوصول الى اتفاق بشأن المطالب الخاصة بالاجور أو ما شابهها فقد يلجأ أحد الطرفين الى محكمة الخدمة المدنية للتحكيم «civil service arbitration tribunal» وهي الجهة المختصة بتسوية مثل هذه الخلافات ، ولها رئيس مستقل مع عضوية اثنين يختار أحدهما من القائمة التي يضعها وزير العدل (ويمثل وزير الخزانة) ويختار الآخر من قائمة مماثلة تمثل جانب الموظفين •

ولا يمنع القانون الموظفين المدنيين من الاضراب ولكن يلاحظ أن الاضرابات الفعلية أو التهديدات بالاضراب نادرة جدا . وقد يعتبر الموظف العام الذي يشترك في الاضرابات مخالفا لقواعد العمل المحلية ، ولكن لم يصدر قرار جزائي بعد عند وقوع مثل هذه الاضرابات ، ولم يطبق عمليا في حالة الاضرابات العامة . ولكنه تم أخيرا إدخال نظام التحكيم لتسوية المنازعات ، وذلك حتى يمكن سلب سلاح الاضراب فعاليته .

٥ - تجربة مبدأ المشاركة في الإدارة العربية السورية :

بعد أن أوضحنا المبادئ العلمية الأساسية التي تحكم ديموقراطية الإدارة فإننا نستطيع القول أن مبدأ المشاركة للعاملين في الإدارة السورية لم يجد له تطبيقا عمليا على الإطلاق قبل ثورة الثامن من آذار عام ١٩٦٣ ، ذلك أن الإدارة العامة السورية ، التي ترجع نواتها الأولى إلى أكثر من نصف قرن والمرتكزة في مفهومها وفلسفتها الحقوقية والإدارية للمنطلقات الفرنسية ، لم تول موضوع مشاركة العمال في تسير شؤونها أي اهتمام لأنها كانت أداة طيعة بيد البورجوازية والقطاعية لتحقيق مصالحها البعيدة كليا عن مصالح الجماهير .

وبعد قيام ثورة الثامن من آذار فقد خضعت الإدارة للمبادئ والقيم والأهداف التي يؤمن بها حزب البعث العربي الاشتراكي . وقد أكدت مقررات مؤتمرات الحزب « أن نظام الديموقراطية الشعبية هو الوسيلة الفعالة التي تطور السلطة دوماً وتجدد اندفاعات الثورة وتعزز مكاسب الجماهير وتعمقها وتصونها وتوفر المناخ لنمو التحرك الجماهيري وشموله وعياً وتنظيماً . ومن أجل إتاحة وتوفير كل الشروط الموضوعية لممارسة الجماهير الشعبية لحقوقها الديموقراطية ، فإن ذلك يقتضي تعبئتها في إطارات تنظيمية هي المنظمات الشعبية مثل منظمات العمال والفلاحين واتحادات الطلبة والنساء ، ومنظمة الشبيبة والحرفيين وصغار الكسبة ومختلف النقابات المهنية ، وفي سبيل تحقيق هذا الهدف الكبير فقد بذلت الثورة وما زالت تبذل كل الجهود لتدعيم بناء دور المنظمات الشعبية ، ومن أجل تنظيم القطاعات الجماهيرية الأخرى ليمارس المواطنون من خلال تنظيماتهم الشعبية

والنقاية دورهم كاملا في عملية التغيير الثوري والمشاركة الفعالة في إرساء الديمقراطية الشعبية » .

ويختلف دور هذه المنظمات في ظل الديمقراطية الشعبية عن دورها في ظل الديمقراطية البرلمانية أو في ظل الحكم الديكتاتوري . فهي ليست جميعا مهنية بحتة يقتصر نشاطها على الدفاع عن المصالح المباشرة الضيقة لأعضائها بغض النظر عن أي اعتبار آخر ، كما هو الحال في ظل الديمقراطية البرلمانية ، وهي ليست مجرد شعارات للحكم وأدوات طيعة بيده هدفها تبرير سياسته والدعاية له كما هو الحال في ظل الانظمة الديكتاتورية . ولكنها تعتبر قطاعات منظمة من الشعب مهمتها الدفاع عن أهداف البلاد العليا وعن المصالح الشرعية للفئات التي تمثلها ، وبناء على ذلك فهي ليست مؤسسات خاصة لا تخضع الا لإدارة أعضائها فحسب ، بل هي بجانب ذلك مؤسسات تساهم في أعمال الدولة في مجال اختصاصاتها . وبعبارة أخرى فإن للمنظمات الشعبية دورا سياسيا الى جانب الدور المهني المعروف .

وهذا ما عبرت عنه المادة /٩/ من دستورنا الدائم التي تنص على أن « المنظمات الشعبية وانجميات التعاونية تنظيمات تضم قوى الشعب العاملة من أجل تطوير المجتمع وتحقيق مصالح أفرادها » .

كما أوضحت المادة /٤٩/ منه دور هذه المنظمات بشكل واضح عندما نصت على أن تشارك التنظيمات الجماهيرية مشاركة فعالة في مختلف القطاعات والمجالس المحددة بالقوانين في تحقيق الأمور التالية :

— بناء المجتمع العربي الاشتراكي وحماية نظامه ، تخطيط وقيادة الاقتصاد الاشتراكي ، تطوير شروط العمل والوقاية والصحة والثقافة وجميع الشؤون الأخرى المرتبطة بحياة أفرادها ، تحقيق التقدم العلمي والتقني وتطوير أساليب الإنتاج ، الرقابة الشعبية على أجهزة الحكم .

وقد أكدت الحركة التصحيحية عام ١٩٧٠ إيمانها العميق بدور وأهمية ديمقراطية الإدارة والمشاركة الشعبية عندما وضعت تجربة ثورية في نطاق الإدارة

المحلية موضع التطبيق الفعلي بموجب المرسوم التشريعي رقم /١٥/ لعام ١٩٧١ •
وقد تجلت ظاهرة الديمقراطية والمشاركة الشعبية في النقاط التالية :

— جميع المجالس الشعبية تنجم عن ارادة الشعب المعبر عنها في الانتخابات العامة المباشرة والسرية (المادة ١٣) ، شريطة أن لا تقل نسبة تمثل الفلاحين والعمال والحرفيين وصغار الكسبة في هذه المجالس عن ٦٠٪ •

— إمكانية المشاركة المباشرة للمواطنين في أعمال الادارة المحلية وذلك عن طريق المكاتب التنفيذية للمجالس المحلية التي يمكن أن تضم بين أعضائها عددا لا يزيد عن الثلث من خارج المجالس المحلية (المادة ١٩ فقرة ١) شريطة أن يتم تعيين هؤلاء من الاشخاص الاكفاء في أعمال الادارة المحلية •

— امكانية المشاركة المباشرة للمواطنين في أعمال اللجان الدائمة أو المؤقتة التي تشكلها المجالس المحلية من أعضائها أو من غيرهم من أصحاب الخبرة والاختصاص •

— المساهمة في أعمال مجلس التخطيط الاقتصادي والاجتماعي الذي سيضم بين أعضائه المعينين بموجب مرسوم عددا من الاختصاصيين وأصحاب الخبرة في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في المحافظة (المادة ١٩ من اللائحة التنفيذية) •

ويجب التنويه الى أن دور المنظمات الشعبية في ارساء قواعد الديمقراطية الشعبية لا يقتصر على القضايا المحلية ، بل يمتد ليشمل كافة القضايا القومية وفي كافة الميادين •

ففي ميدان الادارة الاقتصادية ، تساهم المنظمات والنقابات بشكل فعال في عملية التحويل الاشتراكي ، وهكذا فقد صدر في عام ١٩٦٤ قانون يتبنى مبدأ التسيير الذاتي في ادارة المشروعات المؤممة ، مستلهما التنظيم اليوغوسلافي ، وبشكل خاص فيما يتعلق باحداث مجلس عمالي في المشروع المؤم يكون هو السلطة العليا • ثم صدر في عام ١٩٦٧ قانون يقضي بتشكيل اللجان الادارية للمشاركة المؤممة من تسعة أعضاء ، ثلاثة منهم يمثلون العمال وينتخبون من بين

العاملين في المشروع • وقد نص قانون المؤسسات العامة الصادر في عام ١٩٧٤ على أن يمثل العمال في عضوية مجلس ادارة أية مؤسسة عامة بعضو على الاقل يسميه المكتب التنفيذي للاتحاد العام للعمال • ويتألف مجلس الادارة على مستوى الشركات والمنشآت من سبعة أعضاء على الاكثر ، منهم اثنان من عمال المشروع ، ويسميهما مكتب اتحاد العمال في المحافظة المختصة • ويعتبر كل من رئيس المكتب التنفيذي للاتحاد العام لنقابات العمال ورئيس المكتب التنفيذي للاتحاد العام للفلاحين عضوا في المجلس الاعلى للتخطيط • وكان صدور القانون رقم ٦/ لعام ١٩٧٨ الخاص بالمجالس الانتاجية ومرسوم الحوافز الانتاجية دليلا على أهمية دور الطبقة العاملة في عملية التحويل الاشتراكي ، وارتقاء بمسؤولياتها الى مستوى تتمكن معه من المشاركة الفعلية في تنفيذ خطط التنسية وربط الاقتصاد الوطني بأهداف معركة التحرر القومي والبناء الاشتراكي •

وفي ميدان التربية والتعليم ، تساهم المنظمات الشعبية (اتحاد شبيبة الثورة - الاتحاد الوطني لطلبة سورية - نقابة المعلمين) في عملية انشاء جيل عربي مؤمن بأتمته ملتزم بقضاياها • ومن هنا كان الاهتمام الكبير الذي أولاه الحزب لجماهير المعلمين كفضيل من فصائل الانتاج يعمل على إعداد الانسان العربي ويسهم في بناء المجتمع العربي الاشتراكي الموحد ، ولهذا فقد صدر المرسوم التشريعي رقم ٨٢/ لعام ١٩٧٠ الذي حول نقابة المعلمين الى منظمة شعبية ضمت بين صفوفها جميع العاملين في وزارتي التربية والتعليم العالي • ويبدو دور هذه المنظمات بشكل واضح وجلي في ميدان مؤسسات التعليم العالي حيث تساهم نقابة المعلمين والاتحاد الوطني لطلبة سورية بشكل فعال وبناء في كافة الانشطة والفاعليات العلمية والادارية الهادفة الى تخطيط التعليم العالي وربطه بخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية •

ويبدو لنا أن كافة عمال الادارة العامة باستثناء الموظفين الخاضعين لاحكام قانون الموظفين الاساسي رقم ١٣٥/ تاريخ ١٠/١/١٩٤٥ أضحوا يساهمون بشكل أو بآخر في إدارة شؤون الدولة عن طريق منظماتهم الشعبية ونقاباتهم المهنية •

ونحن نعتقد بضرورة مساهمة هذه الفئة الكبيرة من عمال الادارة العامة في شؤون المرافق العامة التي يعملون لديها عن طريق إنشاء نقابة عامة للموظفين ، شان سواهم من العاملين ... كما أن هذا الموضوع سيجد له حلا معقولا إذا قدر لمشروع « القانون الاساسي للعاملين في الدولة » أن يظهر للوجود الفعلي في إطار الاتحاد العام لنقابات العمال ، وهذا ما أشارت إليه المادة /١٤٤/ من المشروع عندما نصت على أن « يخضع العاملون الى أحكام قانون التنظيم النقابي النافذ رقم /٨٤/ لعام ١٩٦٨ وتعديلاته » .

يتبين مما تقدم أن قطرنا العربي السوري قد بدأ تجربة ثورية في ميدان تطبيق مفهوم الديمقراطية الشعبية من خلال ممارسة المنظمات الشعبية والنقابات المهنية دورها في إدارة شؤون الدولة والرقابة على أجهزتها .

ويجب بذل كافة الامكانيات المتاحة لتجنيب مبدأ مشاركة العاملين في الادارة الاخطاء والسلبيات الممكنة الوقوع والتي تتجلى في النقاط التالية :

١ - الانحرافات التي يمكن أن يرتكبها بعض العمال او ممثليهم لا سيّما عندما يحاولون التشبه بالاداريين والرؤساء البيروقراطيين ، وإحاطة أنفسهم باجراءات شكلية وقيود رسمية تضمن لهم الهيبة والنفوذ ، وبالتالي الاستعلاء على زملائهم ، وهذا ما يحدث الاغلب الدول السائرة في طريق النمو التي تطبق مفهوم المشاركة ، ومنها بعض الاقطار العربية .

٢ - الفوضوية الناجمة عن تجاوز بعض العمال او ممثليهم للاطر التنظيمية والاجرائية التي يعتقدون بعدم ثورتها أو ملاءمتها وطبيعة المهام المنوطة بهم ، مما يضعهم في مأزق حرجة كثيرا ما تولد الارباك والفوضى ، أو تحدث الازدواجية وتعدد مراكز القوى .

٣ - التركيز على التغييرات الفنية في تطبيق مبدأ المشاركة دون إحداث تغييرات اجتماعية تشكل ظروفًا موضوعية للتجربة .

٤ - نقص الخبرة الفنية والادارية لدى العاملين في المشروعات والمرافق التي يساهم عمال الادارة العامة في إدارتها مما يعرقل مسيرتها ونقص كفاءتها الاتاجية .

وقد أكدت القيادة السياسية في أكثر من مناسبة على ضرورة تجنب مثل هذه الأخطاء ، وقد ورد ذلك بشكل صريح في بيان القيادة المركزية للجهة الوطنية التقدمية الصادر في إيلول عام ١٩٧٩ الذي تضمن فيما تضمنه النقاط التالية :

— التطبيق الحازم لمبدأ سيادة القانون .
— عدم ممارسة المسؤولية السياسية إلا في حدود القانون ومحاسبة كل من يامر بمخالفة القانون أو ينفذ ذلك .

— تحقيق انضباط عام في أجهزة الدولة ومؤسساتها .
— تعزيز سلطة القضاء بتبسيط إجراءات التقاضي ، واحترام الأحكام القضائية وتنفيذها حتما .

— الاهتمام باختيار العناصر القيادية لمؤسسات وشركات القطاع العام من ذوي الخبرة والكفاءة والثقة .

— إعطاء موضوع الكادرات الفنية مزيدا من الاهتمام نوعا وكما وتأهيلها لكي تحمل مسؤولياتها بجدارة في التنمية والتحويل الاشتراكي .
— الاسراع في تطبيق نظام الحوافز الانتاجية تطبيقا سليما .
— التأكيد على المراقبة والمحاسبة للمقصرين والمسيئين .

ونحن نعتقد بأن دور المواطنين في تجربة ديمقراطية الإدارة ومشاركة العاملين فيها في تسير شؤونها يعتبر حيوا واساسيا ، لذا لا بد من شن حملة توعية تثقيفية بغية إفهام المواطنين بأن مساهمتهم المباشرة في إدارة قضايا الدولة عن طريق منظماتهم الشعبية ونقاباتهم المهنية يعتبر عملا اساسيا في ترسيخ قواعد الديمقراطية الشعبية .

ويجب ان تصبح القناعة لدى كل مواطن ان المشاركة الفعالة هي الصيغة المثالية التي تكفل له ممارسة حريته التي تجعل منه إنسانا كريما ، قادرا على العطاء والبناء ، قادرا على الدفاع عن الوطن الذي يعيش فيه ، قادرا على التضحية في سبيل الامة التي ينتمي اليها ، وحرية الوطن لا يصونها الا المواطنون الاحرار ولا تكتمل حرية المواطن الا بتحرره الاقتصادي والاجتماعي .

★ ★ ★

الفصل الثالث

العلاقات العامة

« Public relations »

لمحة تاريخية عن مفهوم العلاقات العامة :

إن موضوع العلاقات العامة قديم قدم الحياة ، لان الانسان منذ فجر نشاته اضطر ، تحت تأثير قساوة البيئة ومخاطرها ، ان يقيم علاقات متبادلة مع ابناء جنسه . ونتيجة هذا التبادل والتعاون ظهرت التجمعات البشرية على شكل أسر وعوائل ومن ثم على شكل أفخاذ وعشائر وقبائل وهكذا تدرجت على مر الاجيال فظهرت القرى والمدن والاقوام والامم . وقد تطورت فكرة العلاقات العامة بظهور مفهوم الدولة حيث اصبحت الحكومات او هيئاتها العامة طرفا فيها عند تعاملها مع الافراد او التجمعات الجماهيرية . وهذا يعني أن نشأة العلاقات العامة من الناحية التاريخية إنما يرجع الى نشأة السلطة العامة سواء كانت هذه السلطة روحية أو عسكرية أو مدنية . وهذا ما يؤكد غالبية المؤرخين وعلماء الآثار الذين عثروا على الوثائق والمنشورات التي تثبت قدم ممارسة العلاقات العامة في المجتمعات القديمة .

ففي العراق مثلا عثر على نشرات ترجع الى سنة ١٧٠٠ ق.م كانت قد أصدرتها السلطة العامة آنذاك للزراع والفلاحين لارشادهم في كيفية بذر المحاصيل ومعالجة الآفات ورعايتها .

وفي مصر القديمة عثر على وثائق كانت تصدرها الحكومات الفرعونية لتفخيم الحكام والاعلام عن منجزاتهم ، أو لاطلاع العامة على أخبار الحروب

والانتصارات العسكرية التي حققها الحكام بقصد الترويح لحكمهم وكسب التأييد لهم^(١) .

كما أن الحكومات اليونانية والرومانية لم تتردد في استخدام وسائل الاعلام التقليدية آنذاك ، حتى يقال أن الاسكندر الاكبر كان يسير في حملاته متأثراً من الخطباء والشعراء والكتاب والمفكرين .

ولقد خُطت الحضارة الإسلامية ، منذ انبثاق دعوتها ، خطوات متقدمة في مجال العلاقات العامة والاعلام والتأثير والاتصال بجمهور الناس ، ودعت الى استخدام أفضل الاساليب والوسائل المقنعة لنشر الدعوة بين الافراد والجماعات عبر القارات والمحيطات . فاستخدم المسلمون الاوائل أسلوب الخطابة وأسلوب النشر والمراسلة وأسلوب الحملات التجارية والغزوات الحربية ، الى جانب أسلوب اللقاءات والمؤتمرات الاسبوعية والسنوية . فجعلوا من المساجد منابر للتوجيه والتأثير والاعلام ، واتخذوا من مواسم الحج مؤتمرات دولية للنشر والاتصال وتبادل الرأي والمشورة وتشخيص المشاكل وتفقد حاجات المسلمين أينما كانوا . ويعتبر إنشاء ديوان للرسائل وديوان للبريد دليلاً على اهتمام الخلافة الإسلامية بالاعلام والعلاقات العامة منذ ذلك التاريخ .

١ - اسباب تطور العلاقات العامة :

ولكن يبدو أن فن العلاقات العامة بسعناها الحديث استخدم في محيط الاعمال منذ أكثر من أربعين عاماً في أعقاب الحرب العالمية الاولى . ومنذ ذلك التاريخ والحاجة تظهر بجلاء أهمية هذا الميدان حتى أصبح فن من الفنون الرفيعة التي تحتاج الى دراسات طويلة وخبرات كثيرة لا يمكن اكتسابها إلا بالمران المتواصل والاطلاع الدائم على أهم ما استحدث في هذا الموضوع . ويمكننا أن نرجع أسباب تطور هذا الفن بشكل سريع الى العوامل الرئيسية التالية :

(١) انظر : مقالة حول « النظرية التكاملية لتطور مفهوم العلاقات العامة وتطبيقاتها » للدكتور عامر الكبيسي ، المجلة العربية للإدارة - المنظمة العربية للعلوم الادارية - تشرين اول عام ١٩٧٩ .

● **نشأة الحكومات المركزية الكبيرة في أوروبا وأمريكا ، وتبلور الفلسفات والايديولوجيات المختلفة التي تتبناها . وما تستلزمه من جهد خاص للتعريف بها .**
وشرح السياسات المستمدة منها بالبرامج المترجمة لها بهدف تهيئة أذهان الجمهور وتعبئة الرأي العام لقبولها وتأييدها بعد أن بدأت الحكومات والنظم السياسية تقييم وزنا لردود فعل المحكومين وتخشى النفسة الجساهيرية ، وما تقوم به الهيئات والاحزاب المعارضة من حركات وثورات ضد النظم التقليدية المغلقة على نفسها أو المعزولة عن جماهيرها - هذا كله حث الهيئات والمنظمات الحكومية للبحث عن أفضل السبل للاتصال بالرأي العام ، وإيصال المعلومات الكافية لديه ، والوقوف على مصادر الشكوى وطبيعة الاحتياجات التي يتحسسها الجمهور .

● **اتساع رقعة النشاطات الاقتصادية بوجه عام ، والصناعية والتجارية بوجه خاص ، وأثر التطور الصناعي والتكنولوجي القائم على الانتاج الواسع الكبير الذي يستلزم أسواقا كبيرة للتصريف في ظل أجواء المنافسة الشديدة .**
وتطور وسائل الاعلان والترويج والدعاية . فكان لا بد للشركات والمؤسسات المنتجة والمسوقة من وسائل وأساليب تكسب من خلالها ثقة جمهور المستهلكين . وتقف على آرائهم وانطباعاتهم ازاء السلع والخدمات التي تنتجها بعد أن كانت هذه الشركات والمؤسسات تلجأ للدعاية والاعلان لتصريف سلعها وخدماتها من خلال التأثير في الاذواق والتأثير في المشاعر ، وهي أساليب لم تعد مجدية بعد أن كشفت مساوئها وأغراضها التجارية البحتة .

● **التطور المذهل الذي عرفه فن الاتصال وأساليبه وما اضافته ثورة التكنولوجيا المعاصرة من اجهزة ومعدات الكترونية واقمار صناعية ، يسكن من خلالها اقامة أقوى الروابط وايصال أدق المعلومات ونقل أجد الاخبار والحوادث في لحظة وقوعها أو قيامها . وهي وسائل وأساليب يتعذر تجاهلها أو إغفالها من قبل أية مؤسسة متطورة تطمح الى مواكبة نظيراتها في العالم المتقدم ؛ وهذا كله يساهم في تطوير علم العلاقات العامة .**

● **اشتداد الصراعات والمنازعات الدولية وظهور الكتل والاحلاف العسكرية والاسواق الاقتصادية المشتركة ، والمنظمات الاقليمية والدولية وماتسهم به من نشاطات**

متخصصة لحل المشاكل الدولية او تقوية اواصر الصداقة والتعاون بين الشعوب ، وما يفرضه ذلك من اتصال متبادل بين الحكومات والشعوب والهيئات والمنظمات المهنية والنقابية في الدول المختلفة . ذلك أن مجتمع اليوم أصبح المجتمع الدولي بأسره وما يحدث في أي جزء من العالم إنما يهم الإنسان المعاصر أينما كان . فهو يحظى باهتمامه ومتابعته . وبذلك تصبح العلاقات العامة نشاطاً ضرورياً لا غنى عنه لأي حكومة أو منظمة أو إنسان متحضر بعد أن كانت ترفاً أو لهواً تقضي به أوقات الفراغ لفئة محدودة من الهيئات والأفراد .

● ولا شك أن مدرسة السلوكية والعلاقات الإنسانية وما أحدثته من تطور في وسائل البحث والتصدي للظواهر والمشكلات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والادارية باظار تلي من خلال نظرية منطقية شاملة تقوم على التحليل المنطقي الوضعي وتعنى بالإنسان والمجتمع معا ، كل ذلك أعطى العلاقات العامة دفعة قوية لقيام علماء النفس وعلماء الاجتماع والرأي العام والادارة والسياسة بدراسة سلوك الأفراد والجماعات والمنظمات والمجتمعات للوقوف على أساليب التأثير والتأثر وطرق التغير والتحول في القيم والمفاهيم والمشاعر وفي السلوك والتفكير .

٢ - تعريف العلاقات العامة :

أعطيت لمفهوم العلاقات العامة تعريفات متعددة عكست الى حد كبير وجهة النظر التاريخية لتطورها بالإضافة الى تنافس النواحي التي وجه المختصون اهتمامهم بها .

وهكذا فقد ركز البعض على اعتبار العلاقات العامة فن ، فعرفوها على أنها « فن الاتصال بالجمهور والانسجام مع الناس » « The art of getting along with people » وقال البعض بأن « العلاقات العامة هي فن الاعلام وليست فن الاعلان » و « العلاقات العامة هي فن مسايرة الناس ومجاورتهم » ... الخ .

ولكن حين بدأ فن العلاقات العامة يشق طريقه في مجال التطبيق والممارسة ، وأصبحت له أقسام متخصصة تعنى به كنشاط متميز عن سواه ، برز البعد المهني والوظيفي . فسارع الاتحاد الدولي للعلاقات العامة إلى تعريفها على النحو التالي :

« العلاقات العامة هي وظيفة إدارية ذات طبيعة تخطيطية دائمة ، تهدف المنظمات والمؤسسات العامة والخاصة من خلالها إلى استمرار كسب لهم وتعاطف وتعصيد أولئك الذين تهتم بهم عن طريق تقديم الرأي العام لهم بفرض إيجاد ارتباط وثيق بسياساتها وإجراءاتها ولتحصل عن طريق المعلومات الصحيحة المخططة على تعاون أكثر انتاجية وكفاية من أجل تحقيق مصالحها المشتركة » (١) .

فالعلاقات العامة أضحت وظيفة من وظائف الادارة تهدف الى تقدير أهمية الرأي العام وترمي الى تخطيط وتنظيم الجمهور لتوضيح معالم سياستها وحقيقة أهدافها للأفراد العاملين بها والجماعات التي تتعامل معها والمجتمع الذي تباشر نشاطها فيه . بفرض إيجاد نوع من التفاهم المتبادل بينهم .

٣ - أهداف العلاقات العامة :

يبدو أن الأهداف التي تبغها العلاقات العامة تتنوع وفقا لمفهوم الوظيفة العامة . فالولايات المتحدة الأمريكية ذات الوظيفة العامة المفتوحة تعتبر أن على الادارة واجبات تجاه المواطنين . منها تقديم حساب عن نشاطها للمواطنين دافعي الضرائب . وتبيان الاسباب الداعية الى اتخاذ قرار معين وما ينجم عنه من فوائد وأرباح . ولا عجب في ذلك لأن الادارة العامة الأمريكية تتبع تقريبا نفس الاساليب المستخدمة في مشروعات الخاصة . فهي تقدم خدماتها لجمهور المستهلكين . في حين أن العلاقات العامة لا تبغي تحقيق هذه الأهداف في الادارة العامة الفرنسية ذات البنية المغلقة ذلك أن نقاليد هذه الادارة تحظر عليها تقديم حساب للجمهور عن أعمالها ونشاطها . أو اتباع الاساليب التجارية في عرض خدمات التي يقدمها المرفق العام . وتلتزم الادارة الفرنسية باتباع الطرق الرسمية المرندة على الحياد والموضوعية . فتعرض الوقائع ، وتبين النقاط الايجابية

١ - دكتور مازين جاملدس . السكربت العام الفخري للاتحاد الدولي للعلاقات العامة الذي أقيم في القاهرة سنة ١٩٦٦ . وقد أوردها الدكتور محمود محمد الجوهري في كتابه : دراسات في العلاقات العامة - القاهرة - مكتبة الإنجلو المصرية ١٩٦٨ ص ١٢ .

والسلبية ، وتعتمد على الحوار الموضوعي والبناء في صلتها بالجمهور بقصد تحسين أداء مهامها ونشاطها .

والحقيقة أن الحكومات على اختلاف أنواعها تتأثر في أداء وظائفها الى حد كبير باتجاهات الراي العام .

فيساهم الراي العام في رسم السياسات العامة للدولة إما بأسلوب غير مباشر عن طريق ممثلي الشعب بالمجالس النيابية ، وإما بأسلوب مباشر عن طريق الاستفتاءات الشعبية .

والواقع أن نجاح الحكومات في تأدية رسالتها يتوقف الى حد كبير على مدى تعاون الجماهير معها عن اقتناع ، ذلك أن الراي العام اذا فقد ثقته بالجهاز الاداري للدولة أو باحدى وحداته فانه لن يكتفي باتخاذ موقف سلبي منها ، بل قد يتخذ موقفا إيجابيا في معاداتها وعدم التعاون معها بهدف عرقلة سير العمل فيها .

وتتلخص أهداف العلاقات العامة في الحكومة من وجهة نظر الاستاذين «cutlip - center» في النقاط التالية :

- كسب تأييد الراي العام للقوانين الجديدة أو التغييرات والتعديلات التي يجب إدخالها على القوانين القديمة والتي تملئها حاجات المجتمع الحديث .
- إحاطة المواطن علما بالخدمات والوظائف التي تؤديها الدولة الى المجتمع بأفراده وهيئاته ، وإمداد الناخب بالمعلومات التي تمكنه من اتخاذ قرار حكيم عند الادلاء بصوته في البرامج المختلفة للحكومة .
- نقل وجهة نظر الجماهير إلى الهيئات التي تتولى إصدار القوانين حتى تأخذها في الاعتبار عند تشريع قوانين جديدة ، وبذلك تكون قريبة الى واقع الحياة ومقبولة في نفوسهم .
- إقناع المواطن بالحاجة الى التنظيمات الادارية وبضرورة المساهمة في التعاون مع هذه التنظيمات في أداء مهمتها .

- إعطاء المواطن الوسائل التي يمكنه عن طريقها الافصاح عن آرائه والتعبير عن أفكاره بهدف اسماعها للحاكم .

٤ - دور الرئيس الاداري في نطاق العلاقات العامة :

نظرا لاهمية دور العلاقات العامة في حياة الوحدة الادارية ، فان الاتجاه العام يؤكد ضرورة ربط العلاقات العامة بقصة التسلسل الرئاسي في الوحدة الادارية المعنية . وتقع مهمة وضع برنامج العلاقات العامة والاشراف عليه على عاتق الرئيس الاداري ، إذ أن الاهمال فيها أو سوء استخدامها يمكن أن يؤدي الى ضياع سمعة الادارة وفقدان الثقة فيها . ويعاون الرئيس متخصصون في العلاقات العامة ، ويكونون مسؤولين أمامه عن التصريحات والنشرات والتقارير والبيانات التي تزداد الحاجة اليها كلما اتسع حجم الادارة وتشعبت أجزاؤها . وتنشئ الدولة الحديثة على مستوى جهازها الاداري برمته إدارة للعلاقات العامة تنهض بمهمة تنوير الجمهور بحقائق ما يدور في الادارة ، وتجميع المعلومات الضرورية للقائد الاداري قبل اتخاذه القرارات اللازمة .

وتستخدم في تنفيذ برنامج العلاقات العامة طرقا متعددة من بينها الاعلان والنشر عن طريق الاذاعة الصوتية والمرئية ، والصحافة وعقد المؤتمرات الصحفية ، واقامة المعارض وتقديم التقارير الدورية ، والنظر في الشكاوى والتظلمات ، واللقاءات بين مسؤولي الادارة ومثلي الهيئات المعنية وتبادل الرأي ووجهات النظر ، مع العملاء والجمهور بصفة عامة . ومن أهم هذه الطرق حسن معاملة الجمهور أثناء تأدية الخدمات التي تقدمها الادارة .

ومع مطلع النصف الثاني من هذا القرن بدأت المنظمات والمؤسسات الادارية على اختلاف تخصصها تعنى بالعلاقات العامة وتؤكد أهمية تواجد الاقسام والدوائر التي تعنى ببرامجها وخططها بعد أن تيقنت من فعالية النتائج التي حققتها على الاصعدة السياسية والعسكرية والصناعية .

فبدأت المؤسسات التربوية والصحية والاجتماعية والترفيهية والسياحية

تتسابق وتتفنن في تطبيق أحدث الوسائل والاساليب التي تشدها الى جمهورها وتحسن علاقاتها مع مستهلكيها والعاملين فيها . وقد قطعت هذه المؤسسات شوطا كبيرا في استخدام جميع وسائل الاعلام والاتصال لايصال معلوماتها وإبلاغ رسالتها للمواطنين . فعلى الصعيد التربوي أنشئ التلفزيون التربوي ، وعلى الصعيد الصحي انتشرت الافلام والبرامج الصحية لتوعية المواطنين بأهمية الوقاية من الامراض . وأما دور اللهو واللعب وقضاء الفراغ فكانت سباقة في هذا المجال حيث تلعب المكاتب السياحية واتحادات وهيئات النقل والاتصال والسفر دورا بارزا وملموسا في مختلف الافكار والمجتمعات .

هـ - دور الجماهير في نطاق العلاقات العامة :

الحقيقة أن الادارة العامة ليست إلا إحدى أجهزة الدولة التي تخضع في مجموعها لارادة الشعب التي تعمل من أجله ، ولا يقتصر اهتمام الشعب على مجرد النواحي السياسية في تنظيم الدولة ، وإنما تحظى القضايا الادارية أيضا بنصيب وافر من العناية والاعتبار . فالمواطنون لا يكتفون بوضع السياسة العامة للدولة — سواء بصورة مباشرة كما في الاستفتاء أو بطريق غير مباشر بواسطة ممثلهم — وإنما يعنيهم أيضا الطريقة التي تنفذ بها الادارة هذه السياسة .

ومن الثابت أن الادارة لا تستطيع القيام بواجبها على نحو لائق إذا لقيت أعمالها معارضة من جانب الجمهور . فمثل هذه المعارضة أو حتى مجرد السلبية يمكن أن تؤدي الى عرقلة تنفيذ المشروعات وإفساد ما تقوم به الادارة من أعمال ، بل إن سوء الادارة قد يساهم بنصيب وافر في دفع الشعوب الى تغيير نظم الحكم في جملتها ، والتاريخ مليء بالشواهد المثبتة لذلك .

فتأييد جمهور المواطنين يعد من الامور اللازمة لحسن قيام الادارة بمهامها ، والادارة الواعية تقتنع بذلك حتى أنها تمتنع أحيانا عن تنفيذ بعض الاحكام القضائية اذا رأت أن تنفيذها في حالة معينة يثير سخط الجمهور أو يهدد بالاضطراب

والمساس بالنظام العام . وقد أيد القضاء الإداري في فرنسا موقف الإدارة في ذلك (١) .

وفي مناقشة لآبراهام لينكولن قال « إن تأييد الجمهور هو كل شيء فتأثير الجمهور لنظام معين هو أساس نجاح هذا النظام وتخليهم عنه يسبب فشله . فالشخص الذي يستطيع أن يفهم الرأي العام أهم جدا من ذلك الذي يضع القوانين ويفسرها . فالقانون إذا لم يحصل على تأييد الرأي العام أصبح وكأنه لم يكن » . ويقول هاري ترومان الرئيس السابق للولايات المتحدة « إن قوة وسلطة رئيس الولايات المتحدة قوة كبيرة يعترف بها الجميع ، ولكن في المدى الطويل يستطيع أن أقول أن هذه القوة وتلك السلطة يتوقف أثرها إلى حد بعيد على درجة النجاح في العلاقات العامة ، فعلى رئيس الجمهورية أن يعرف كيف يتعامل مع الجمهور وكيف يقنع أفرادهم ويجذبهم إلى رأيه » .

ويتوجب على الإدارة أن تنهض بالاعباء الملقاة على كاهلها على أحسن وجه ، وأن تقدم المرافق العامة خدماتها الجيدة بأسعار مناسبة وسرعة معقولة . وهذا يؤدي بالطبع إلى بناء السمعة الطيبة للمؤسسة المعنية بين جمهورها الداخلي الذي يعمل فيها وجمهورها الخارجي المتعامل معها من خلال خدمة مصالحهم وتحقيق رضاهم . ويقع على كاهل دائرة العلاقات العامة الترويج للسلع أو للخدمات التي تنتجها المؤسسة من خلال تقديم المعلومات الكاملة والصحيحة عن طبيعتها وخصائصها ومعرفة مدى اقتناع الجمهور بها أو الانتقادات التي يوجهها لها . وهذا كله بهدف إقامة الثقة المتبادلة بين الجمهور والإدارة .

وتختلف مهمة الإدارة في تحسين علاقتها بالجمهور المتعامل معها سهولة وصعوبة حسب طبيعة العمل الذي تقوم به . فمرفق البوليس القائم على الاكراه والحد من الحريات الفردية ، قد يكون من الصعب عليه التودد إلى الجمهور . بينما قد لا يجد مرفق آخر أي عناء في هذا المجال ، كالمرافق التي تؤدي خدمات حيوية وحساسة لأفراد الشعب .

(١) انظر « مسؤولية الإدارة عن الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية » في مؤلفنا « الرقابة القضائية على أعمال الإدارة » كتاب جامعي عام ١٩٨٠ ص ٣٧٤ . وانظر « علم الإدارة العامة » للدكتور ماجد راغب الحلو أستاذ في كلية الحقوق بجامعة الاسكندرية - مؤسسة شباب الجامعة عام ١٩٧٣ .

وأوضح مثال لذلك ادارات مكافحة الحريق أو الاسعاف ، فان الجمهور عادة يقدر نشاطها ، ويبدل لها مختارا كل ما تطلبه من عون . على أنه مهما يكن من أمر فان لباقة الموظفين القائمين على شؤون المرافق غير المحبوبة من الجمهور مثل رجال البوليس ، وموظفي الضرائب ، ومفتشي التموين ... الخ ، كفيلة بتجديد شعور العداوة الطبيعي الذي قد يجدونه من بعض المواطنين . اذا ما أدوا واجباتهم برفق وتفهم لظروف من يتعاملون معهم ، واذا ما بذلوا بعض الجهد في تفهيم المواطنين الغاية النبيلة التي يعملون من أجلها .

وتختلف الشعوب في مدى تفهمها ومساندتها للإدارة في بلادها . فمنها من يساهم بشكل عفوي وتلقائي في إنجاح أعمال الإدارة وتقدمها ، ومنها من يحاول بتصرفاته البعيدة عن الشعور والتحسس بالصالح العام الى عرقلة هذه الاعمال أو عدم كمال نجاحها . ولعل مرجع ذلك يعود الى درجة الوعي القومي والتحسس بالصالح العام والانصياع المطلق لمبدأ الشرعية القانونية إضافة إلى التطورات التاريخية والظروف التي أحاطت بكل شعب على حدة . من ذلك ما يقال عن الشعب الفرنسي بخصوص تهريبه من دفع الضرائب ، على عكس الشعبين الانكليزي والالمانى اللذين يساهمان مساهمة فعالة في تحقيق الاعباء الموكلة للإدارة وتقدمها .

ولا بد من التأكيد على ضرورة التزام مؤسسات العلاقات العامة بالقيم والمبادئ الخلقية الصحيحة ، فتتنقل للجمهور المعلومات والبيانات بصورة موضوعية ومجردة عن كل طرق التضييل وتزييف الحقائق .

وأخيرا فان موضوع العلاقات العامة قد تطور خلال السنوات الاخيرة تطورا هائلا ، مما ساهم في تعميق مفاهيمه وشمولية تطبيقاته ، وميزت برامجه ونشاطاته بالعلم والمنطق ، بعد أن ظلت لامتد طويل تتأثر الى حد كبير بالمهارة والفن والخبرة العملية . وتزايد دور المتخصصين في العلاقات العامة بالمجالات الوظيفية والاستشارية في مختلف القطاعات الرسمية والخاصة على حد سواء .

ورغم كل هذه التطورات التي حدثت في مجال العلاقات العامة فإنه لمن المؤسف أن لا يلقى هذا الموضوع الاهتمام والعناية اللازمة في إدارات دول العالم الثالث لا سيما وأنه يقع على كاهلها مهمة التطوير المنشود في كافة الميادين . وهذا يستتبع وضع سياسة عامة مبرمجة ومخططة للعلاقات العامة ، ويتطلب من القادة والمسؤولين الإداريين الذي يحتلون اليوم أبراجهم في قمة الوزارات والابنية الحكومية المختلفة ان ينزلوا الى القاعدة ، ليعيشوا على الارض حيث الجماهير الواسعة العريضة وهل من سبيل لتحقيق ذلك بدون العلاقات العامة التي تعتبر العين البصرة التي بها يبصرون والاذن الصاغية التي يسمعون واللسان البليغ الذي به ينطقون !!! .



الفصل الرابع

البيروقراطية

الحقيقة أن كلمة « البيروقراطية » لا تلقى الاستحسان لدى غالبية الناس سواء في الدول الرأسمالية أم في الدول الاشتراكية ، غالباً ما يعتبر الناس في دول العالم الثالث البيروقراطية سبب تخلف وفساد الادارة العامة ، وإن ما يلفت الانتباه عند دراسة الوظيفة العامة في الصين الشعبية هو ذلك الخوف والاشمئزاز من البيروقراطية التي تجد مناخها الطبيعي في الوظيفة العامة . وهذا ما يبرر ترديد كلمات الرئيس ماوتسي تونغ بدون انقطاع : « إطارات حزبنا ودولتنا هم عمال عاديون وليسوا أسيادا يفرضون سلطانهم على الشعب . إن الكوادر نتيجة مساهمتهم في العمل الجماعي الانتاجي يحافظون بشكل أكيد على الروابط الثابتة والمتينة مع الشعب الكادح ، وهذا الاجراء يعتبر ذا أهمية بالغة في النظام الاشتراكي ، لانه يساهم في قهر البيروقراطية ومنع الانحراف والتعصب » . فما هو المقصود بالبيروقراطية ، وما هي طبيعتها ، وما هي الحلول للتخفيف من مساوئها ؟

١ - مدلول البيروقراطية :

كلما زادت الاعباء الملقاة على عاتق الدولة وتنوعت أعمالها وتشعبت مهامها ، فإن عدد المناصب يزداد والمستويات الادارية تتعدد وتتعدد العلاقات بين وحدات التنظيم الهائل . وهذا يستتبع بالضرورة ضخامة التنظيم الاداري وتعقده ، ويطلق عليه الكثيرون « البيروقراطية » .

فالبيروقراطية مفهوم اسطلاحي يعبر عن ضخامة التنظيم الاداري سواء في الحكومة أو المشروعات الخاصة . ولما كانت ضخامة التنظيم غالبا ما تؤدي الى عدم المرونة لمواجهة مختلف الظروف ، فقد أصبحت كلمة « البيروقراطية » كلمة ثقيلة على السمع تثير مختلف الشعور والانفعالات .

والواقع أنه من الصعب النظر الى البيروقراطية من وجهة نظر واحدة ، فالبيروقراطية نوع من التنظيم الضخم المعقد ، وهو بهذا قد يؤدي الى عرقلة الادارة السليمة ، ويكون بذلك مرضا يعرقل نشاط الادارة العامة ، الامر الذي يؤدي إلى التعقيد والحد من الحرية .

وتعني كلمة « البيروقراطية » لغويا « حكم المكاتب » أو نفوذ المكاتب .

٢ - نظرية البيروقراطية لماكس فيبر (التركيز على متغير الهيكل التنظيمي والسلطة الرسمية)

عالج العالم الاجتماعي الالماني ماكس فيبر نظرية البيروقراطية باعتبارها نظاما عقلانيا ضروريا ، يتناسب مع المجتمع الصناعي في غرب أوروبا . وعلى الرغم من أن ماكس فيبر لم يكن يعتقد أن النظام البيروقراطي في الدول الصناعية يحترم الفرد العامل ويهيء له حرية الحركة ، إلا أنه في سبيل المفاضلة بينه وبين النظامين الاداريين - اللذين كانا سائدين في القرن التاسع عشر والثامن عشر - وهما النظام التقليدي والنظام الكارزمي ، فانه يرى أن النظام البيروقراطي أكثر ثبوتا وواقعية من غيره .

وقد درس النظام البيروقراطي على أنه جزء من النظام الاجتماعي الشامل ، وتوصل الى أن أي نظام اجتماعي وإن بدأ كنظام كارزمي أو تقليدي سينتهي في نهاية المطاف الى أن يكون نظاما بيروقراطيا . ولقد اثبت فيبر بعض الخصائص الاساسية للنظام البيروقراطي في المنظمات الادارية والعسكرية والدينية والصناعية التي يحتويها المجتمع لغربي ، وأوضح أنه لا غنى لاية منظمة عن هذه الخصائص وهي :

أ - وجود درجة عالية من التخصص في العمل البيروقراطي وتوزيع العمل على أساس التخصص في أية منظمة اجتماعية .

ب - السلطة متدرجة في أية منظمة اجتماعية . وتتناقص تدريجيا من المستويات العليا الى المستويات الدنيا في المنظمة .

ج - الصلة بين الافراد رسمية وغير شخصية ، وتعتمد على ما تحدده القوانين واللوائح وما تتمتع به المستويات العليا في الهيكل التنظيمي من سلطة رسمية ، هي التي تدفع العاملين الى الطاعة وتطوير الانتاج .

د - التعيين للعاملين يتم على أساس المقدرة والكفاءة الفنية ، ولا يعتمد على صلة القربى أو الصداقات أو الانتماءات الطائفية أو العشائرية .

هذه هي خصائص البيروقراطية في شكلها المثالي في المجتمع الغربي وفي كل منظماته . ولقد ذكر في نظريته أن الفرد العامل في المنظمة البيروقراطية شخص يتعامل على أساس القوانين واللوائح ، ويتجرد من العلاقات الانسانية والصلات الجماعية ، ويتخذ قراره دون أدنى اعتبارات شخصية ، وإن العاملين في المستويات الدنيا من المنظمة أشخاص لا يتمتعون بالحرية ولا بأية صلاحيات في اتخاذ القرار، بل هم أفراد مسلوبو الارادة وملزمون بتنفيذ الاوامر التي تملى عليهم من رؤسائهم المباشرين ، أي أنهم أجزاء من آلة انتاجية كبيرة^(١) .

٣ - انتقال البيروقراطية :

الحقيقة أن البيروقراطية سلاح ذو حدين قد يستخدم لزيادة الكفاءة والفاعلية وقد يؤدي الى الضياع والجمود . وتتوقف النتيجة على قدرة وكفاءة الرؤساء الاداريين في استخدام هذا السلاح . وقد وُجّهت انتقادات عديدة للبيروقراطية نوجز أهمها بالتالي :

(١) انظر مرجع سابق الذكر حول " نظرية الادارة في الاسلام " للدكتور احمد ابراهيم ابو سن - مطبوعات المنظمة العربية للعلوم الادارية - عدد ٢٤٥ عام ١٩٨١ .

● تتطلب البيروقراطية وجود درجة عالية من التخصص ، وهذا يعني أن يكون لكل فرد في الجهاز الاداري للدولة « مجال اختصاص » معين . فالاختصاص لفظ في مفهومه مساو للمسؤولية عن القيام بواجبات معينة وعدم القيام بواجبات أخرى . وغالبا ما تسمع الجملة التقليدية : « إن ذلك ليس من اختصاصي » أي أن الشخص لا يعتبر مسؤولا عن ذلك الجزء من الاعمال . وبالرغم من أن تحديد المسؤولية (تحديد مجال الاختصاص) من الامور الاساسية في التنظيم ، وبدون تحديد للمسؤولية عن مختلف أجزاء الاعمال فليس هناك تنظيم ، إلا ان تحديد مجال الاختصاص قد يضر - في نفس الوقت - بالجهاز الاداري للدولة عندما يتهرب كل فرد بأن « ذلك » ليس من اختصاصه أو أن « هذا أو ذاك » من اختصاصه .

وبالرغم من أننا نجد الكثيرين يهربون من الاختصاص نجد البعض الآخر يريدون أن يجمعوا أكبر ما يمكن من مجالات الاختصاص ليرفعوا من أهميتهم الشخصية في الهيكل التنظيمي ، وبذلك تحدث المنازعات المستمرة حول الاختصاصات ويصبح مرضا يميز التنظيم الحكومي . من هذا يتضح أن مجال الاختصاص سلاح ذو حدين : فهو ضروري لتحديد المسؤولية في التنظيم الضخم وهو مرض يعيب التنظيم الضخم .

● تتميز البيروقراطية - نظرا لضخامة التنظيم - بكثرة الاجراءات الروتينية اللازمة لتنفيذ الاعمال المختلفة . وإذا تصورنا ارتباط الاجراءات بعدة مستويات إدارية في الجهاز الاداري ، لأمكنا القول بأن الاجراءات الحكومية غالبا ما تميل الى أن تكون معقدة ومتشعبة وبطيئة .

والروتين ليس مرضا في حد ذاته ، فهو طريقة يقل بواسطتها المجهود الفكري والذهني والعصبي عما يجب أن يتم من خطوات ، لتنفيذ عمل معين في الحالات المشابهة . فبدون الروتين تتعقد الاعمال وتتأخر ، لانه في كل مرة يجد الرؤساء الاداريون والموظفون أنفسهم أمام المشكلة : ماهي الخطوات الواجب عليهم إتقانها . إن الكفاية والفاعلية الادارية تزداد إذا أمكن جعل معظم المجهودات والتصرفات روتينية .

إلا أنه إذا تعقدت الإجراءات وارتبطت ارتباطاً زائداً بعدد من المستويات الإدارية في الهيكل التنظيمي ، فإن الروتين يصبح مرضاً من أمراض التنظيم . فإذا لم يهتم الرؤساء الإداريون بإعادة النظر في كل مدة دورية عن الإجراءات الواجب اتباعها ، أصبحت الإجراءات قديمة ، الأمر الذي يؤدي إلى شلل الجهاز الإداري للدولة .

● نظراً لأن نطاق إشراف الرئيس الإداري يكون محدوداً (بمعدل سبعة مرؤوسين) فإن البيروقراطية تعتد مبدأ التسلسل الرئاسي للسلطات . وهذا المبدأ ضروري في التنظيم حيث لا يمكن لأي شخص الاتصال بسلطة غير تلك التي تليه مباشرة فلا يجوز لرئيس قسم في إحدى الوزارات الاتصال بالوزير مباشرة وإنما عليه الاتصال بمدير الإدارة الذي بدوره يتصل برئيسه المدير العام الذي بدوره يتصل بالوزير . وبمنسب الطريقة إذا أراد الوزير أية معلومات من رئيس قسم معين فإنه يتصل بالمدير العام الذي يتصل بدوره إلى مدير الإدارة وهذا بدوره برئيس القسم .

والواقع أن التسلسل الرئاسي وسيلة تنظيمية تحقق عازقة الترابط من رئيس ومرؤوس وتجعل هذه العلاقة منسكة حتى في أكبر المنظمات . وبذلك يحس الجهاز الكبير كوحدة واحدة . وبدون التسلسل الرئاسي . يحدث التفتت . ولا يمكن القول بوجود تنظيم في حالة عدم وجود التسلسل الرئاسي . فإنه يمكن لأي شخص أن يشرف على عدد محدود من المرؤوسين (مبدأ نطاق الإشراف) ولا يمكن لمرؤوس أن يكون مرؤوساً لأكثر من رئيس واحد (مبدأ وحدة الإشراف) . وبالسلسل الرئاسي يعرف كل شخص من هو صاحب السلطة وكيفيه انسيابها والمسؤولية وانسيابها (مبدأ التحديد الواضح لسلطة والمسؤولية) .

إلا أن السلسل الرئاسي قد يسبب شللاً في الجهاز الإداري حيث يفقد الكثيرون أمره الفعلي ولا يحركون إلا إذا وجهوا بوجيهاً مباشراً . فهم بذلك يعدون المبادرة في اتخاذ القرارات أو في القيام بالأعمال : فإن تصرف الشخص نائباً من نفسه بفرصه للنقد من رئيسه ومن رئيس رئيسه . وغالباً ما سماع في الدوائر الحكومية : « هذا هو الأمر الصادر إلى من رئيسي ، ما ذا أفعل ؟ »

من هنا يصبح التسلسل الرئاسي مرضاً يشل حركة الجهاز الإداري للدولة ولذا يقال إن التسلسل الرئاسي سلاح ذو حدين .

● البيروقراطية تنظم للأعمال والأشخاص في نمط معين للحصول على الأهداف المطلوبة : حيث يكون الأساس هو الوصول إلى التصرف العقلي الرشيد المبني على التفكير المنطقي والدراسة الدقيقة للأمور .

وبذلك فليس هناك مكان أو مجال للشعور والانفعالات الفردية : حب كان أو كراهية ، حماس أو تبلد .

فالكل يبحث عن التصرف العقلي الرشيد . وهذا يعني إهمال دور الفرد واعتباره بمثابة آلة ، وإغفال الجانب النفسي والمظهر الاجتماعي للإنسان ، وذلك قد يؤدي إلى نتائج غير متوقعة تنتهي إلى خفض كفاءة التنظيم بدلاً من رفعها .

● البيروقراطية تفرض على الموظفين الالتزام التام في تصرفاتهم بالنصوص القانونية واللوائح الإدارية . وكثيراً ما يتمسك الموظف العمومي بتطبيق حرفية القواعد القانونية أو إحالة الموضوع إلى هيئات استشارية أو إلى السلطات العليا . ويجب أن لا يفهم من ذلك أن الالتزام بالقوانين واللوائح مرض في حد ذاته ، وإلا تصرف كل موظف حكومي طبقاً لاهوائه ونزواته وساءت الأمور وتدهورت . وإنما المرض هو في الجمود الفكري والتطبيق الحرفي لنصوص القوانين ، وعدم محاولة إصلاح الأمور بطلب تعديل القوانين . وعلى هذا فالتشبع بالمفاهيم القانونية واللوائح سلاح ذو حدين .

● نظراً لأن الموظفين يعملون بشكل دائم في خدمة الإدارة العامة ،

ويتقاضون مرتبات محددة وثابتة ، فهذا الوضع يجب أن يساهم في تأمين الاستقرار النفسي والمادي للموظفين ، مما يستتبع الالتزام بالعمل والتفاني في أدائه على أحسن وجه . إلا أن الحصول على أجر ثابت (لا يتأثر بمستوى الأداء للأعمال) والتمتع بدوام الوظيفة (إلا في حالات الإخلال بالشرف) والحصول على الترقية والترفيعات (دون الاعتماد على مبدأ الكفاية الانتاجية) بعد مرور فترة زمنية

معينة ، غالبا ما تدفع الموظف الى التكاسل والخمول : طالما أن الموظف « سيقبض راتبه الشهري سواء عمل أو لم يعمل » كما أن الشعور بالثقة في دوام الوظيفة قد يؤدي الى أن يسعى الموظفون الى كسب مصالح شخصية تتعارض مع مصالح الجهاز الاداري . وعلى هذا فالمرتب الثابت ودوام الوظيفة سلاح ذو حدين .

● عيوب البيروقراطية قد تكون فطرية ولدت مع نفس النظام الاداري الذي وضع معينا منذ البداية . وذلك كأن يفهم مثلا على أساس شدة تركيز السلطة في يد الرئيس الاداري أو عدم الاعتداد الكافي بحوافز العمل والانتاج . فهنا ينشأ النظام الاداري ضعيفا كالوليد السقيم تصعب عليه الحياة ما لم يحط بكثير من العناية ومزيد من الرعاية . وقد تكون عيوب البيروقراطية مكتسبة بعد ميلاد النظام الذي جاء سليما فلم يجد البيئة الصالحة للحياة الصحيحة فأصابه الامراض وأحاطت به العلل والآفات : فكثيرا لا يكون العيب هو عيب التنظيم الاداري في ذاته وإنما هو عيب القائمين على تطبيقه .

٤ - اهم عيوب البيروقراطية في القطر العربي السوري :

إن عيوب البيروقراطية في قطرنا العربي السوري تصيب الادارة في كافة وظائفها وهي التخطيط والتنظيم والتنسيق والقيادة والرقابة . . . ونشير إلى هذه المشكلات التي تجابه الادارة السورية وفقا لما أورده الدكتور طارق الساطي في بحثه « الاصلاح الاداري في الجمهورية العربية السورية »^(١) على النحو التالي :

- ١ - تداخل الاعمال والاختصاصات بين الوزارات والوحدات الادارية .
- ٢ - عدم تلبية تنظيم الجهاز الاداري لمتطلبات التخطيط السليم .
- ٣ - إنشاء الوظائف العامة لا يتم بدافع من حاجة العمل وإنما بدافع إحداث مراتب ودرجات جديدة لاعتبارات شخصية .

(١) انظر : بحث « الاصلاح الاداري في الجمهورية العربية السورية » للدكتور طارق الساطي عام ١٩٧٤ - دار الفكر .

- ٤ - زوال التمييز بين الوظائف الاختصاصية والوظائف غير الاختصاصية •
- ٥ - غلبة المركزية على تنفيذ الاعمال الادارية •
- ٦ - تعدد التشريعات والقواعد المنظمة لشؤون الوحدات الادارية •
- ٧ - نقص الهيئات الاستشارية العليا الى جانب الادارة العليا •
- ٨ - النقص الواضح في ممارسة مهمة التنسيق داخل الوحدة الادارية الواحدة وبينها وبين الوحدات الادارية الاخرى •
- ٩ - ضعف الرقابة بجميع صورها وأنواعها وانصراف هيئاتها ،بصفتها هيئات فنية مساعدة عن ممارسة المهام الموكولة إليها •
- ١٠ - عدم الاهتمام بطرائق العمل وأساليبه •
- ١١ - إن ترتيب الوظائف العامة لا يتم في بلدنا وفقا لخطة علمية وموضوعية دقيقة •
- ١٢ - تعدد أنظمة الاستخدام في الدولة •
- ١٣ - انخفاض مستوى الانتاج لدى الموظفين •
- ١٤ - شعور الموظف بالسلطة وزهوه بها دون إحساسه بكونه مجرد خادم لمصالح المواطنين •
- ١٥ - إن نظام الترفيع لدينا لا يزال يتم بصورة آلية ودون الاستناد الى الكفاءة الفعلية للموظف •
- ١٦ - فقدان نظام تقارير الكفاية •
- ١٧ - إن طريقة اختيار الموظفين والاسئلة التي تطرح عليهم في المسابقات التحريرية والشفوية لا تستند الى أسلوب علمي ولا عملي صحيح •
- ١٨ - انتشار روح اللامبالاة والخروج على حكم القانون وخاصة بين القادة الاداريين والتساهل والتراخي بل والاهمال في تحديد المسؤولية واستعمال

العقوبات والمؤيدات القانونية ضد العاملين المرتكبين للجرائم والمخالفات
الادارية والمالية .

١٩- إن العمل في الجهاز الاداري لا يجتذب خيرة خريجي الجامعات أو الاشخاص
ذوي الحماس والابتكار بل أصبح مأوى لكثير من الفاشلين من الخريجين .

مما تقدم يتبين لنا بوضوح تام خطورة هذه المشكلات التي تبدو في صور متعددة
بعضها تخطيطي تنظيمي والآخر يتعلق بالتنفيذ وثالث يتصل بتاهيل وتدريب الموظفين
ورابع بقياس الاداء وتقييمه . وهذا يستلزم وضع حد نهائي لاسوء البيروقراطية
وإجراء إصلاح جذري لبنية الادارة السورية على نحو تستطيع معه مسايرة
التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي يعيشها قطرنا في المرحلة
الراهنة .



الفصل الخامس

التنمية الادارية

الحقيقة أن موضوع التنمية الادارية يعتبر من المواضيع الاساسية في علم الادارة العامة ، نظرا لان التنمية الادارية تجسد الوسيلة والطريق الصحيح لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

ونظرا لان الدولة المعاصرة أخذت على عاتقها مهمة التطوير الاقتصادي والاجتماعي والثقافي ، فانها أصبحت ملزمة باتباع اساليب التنمية الهادفة الى زيادة الطاقة الانتاجية في المجتمع على نحو يؤدي الى رفع مستواه من مستوى ادنى نسبيا الى مستوى اعلى نسبيا على امتداد فترة زمنية معينة . والتنمية بهذا المفهوم ، تنمية اقتصادية واجتماعية تجمع ما بين التغيرات الاقتصادية الكمية ، والتغيرات الاجتماعية والثقافية التي تستحدثها التنمية^(١) . ومما لا شك فيه أن الادارة العامة في كافة دول عالمنا المعاصر يقع على عاتقها بشكل أو بآخر استخدام الموارد والطاقات المتاحة بأعلى كفاية ممكنة بناء على جهد مخطط وموجه في سبيل تحقيق الازدهار الاقتصادي والاجتماعي المنشود للمجتمع . ونتيجة ما تقدم فانه يقع على عاتق الدولة تطوير جهازها الاداري ليكون قادرا على الاستجابة لمتطلبات التنمية الشاملة .

(١) انظر : مقالة حول « نحو إيجاد قيادات ادارية محلية » للدكتور محمد الطويل مدير عام معهد الادارة العامة بالملكة العربية السعودية العدد ٣٤ عام ١٩٨٢ .

أولا - أهمية التنمية الإدارية :

إن ما وصلت إليه الدول المتقدمة اقتصاديا من مستوى لائق من الرقي والازدهار إنما يرجع في الأساس الى التقدم الذي أحرزته في إدارة مواردها ومؤسساتها وأجهزتها سواء كان ذلك على مستوى القطاع العام أو الخاص ، مما قلل من الاسراف والضياع وأدى الى زيادة الانتاجية ، وتحقيق معدلات أعلى من النمو والارباح . وتواجه الدول السائرة في طريق النمو خلا في سياسة التنمية الادارية مما يجعل تحقيق الاهداف المنشودة للتنمية الشاملة أمرا في غاية الصعوبة .

وفي مجال التأكيد على الاهمية التي تحتلها التنمية الادارية في هذا الشأن فاننا نكتفي بترديد قول أحد الخبراء في هذا المجال وهو الدكتور « ستيفان رويوك »^(١) حيث يقول :

« إذا كان هناك عامل واحد أساسي لاطلاق قوى النمو الاقتصادي في المجتمعات المتخلفة في العالم فإن هذا العامل هو ... الإدارة » ويسترسل رويوك قائلا :
« بأن تصدير رأس المال في حد ذاته لن يكفي لاشباع حاجات تلك الدول فبعضها يحتاج الى رأس المال ففلا ولكن البعض الآخر لا يحتاج الى اموال من الخارج وخاصة تلك الدول المنتجة للبتروول ، إن ما تحتاجه هذه الدول بصورة أساسية هو المهارات والخبرات البشرية وطرق إدارة الاعمال الحديثة .. ان ما تحتاجه تلك الدول هو الإدارة ذات الكفاءة العالية » .

والحقيقة أنه يجب التأكيد على أن التنمية الادارية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية عمليتان متلازمتان تؤثر إحداهما في الاخرى وتتأثر بها . ذلك أنه لا يعقل تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية بدون وجود جهاز إداري فعال ، كما أن التنمية الادارية لا تجد مبتغاها إلا في ظل التحديات المفروضة على الادارة العامة لوضع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية موضع التنفيذ الفعلي . وإن الذين يروؤ أن التنمية الادارية لا بد وأن تسبق التنمية الاقتصادية

(١) انظر : « إدارة الافراد لدفع الكفاءة الانتاجية » للدكتور علي السلمي .

والاجتماعية إنما يتعدون عن الواقع العملي . فالدول السائرة في طريق النمو تحتاج الى فترة طويلة من الزمن لاجداث التغييرات المطلوبة نتيجة التنمية الادارية ، ولا يمكن أن نتصور على الاطلاق أن يوقفوا خططهم في مجال التنمية حتى يتحقق التطوير الاداري . فالتنمية الاقتصادية والاجتماعية لا بد وأن تسيرها تنمية إدارية تعمل على تذليل العقبات والصعاب وتحد من الاسراف والضياع وتضع الاساس للمستقبل^(١) .

والواقع أن الادارة اليوم هي المدخل لاي تنمية فبدونها لن تتحقق الاهداف المنشودة يؤكد ذلك ما وصلت اليه الدول المتقدمة بفضل نجاح الادارة بها بالاضافة إلى التفاوت في كفاية الاجهزة والدوائر الحكومية وفقا لتباين قدرات القائمين عليها .

ثانيا - اهداف التنمية الادارية :

تهدف التنمية الادارية الى معالجة القضايا التالية في الادارة العامة :

١ - توفير القوى البشرية المؤهلة علميا وفنيا والملتزمة باهداف الادارة بالعدد والمستوى وفي الوقت المناسب وبالتخصصات التي تتطلبها خطة التنمية . فالتنمية إجراء فني يتطلب معارف متخصصة ومهارات عملية لا تتوفر في دولة الخدمات .

وقد أوصت لجنة « تنمية القوى البشرية » في المؤتمر العلمي العام الثاني للتنمية الادارية في الوطن العربي المنعقد باشراف المنظمة العربية للعلوم الادارية في بغداد عام ١٩٨١ ، بالنواحي التالية :

١ - ضرورة العناية بتحديد الاحتياجات من القوى العاملة على أسس موضوعية ودقيقة يعكس الاحتياج الفعلي لجهات الاستخدام المختلفة .

٢ - ربط السياسات التربوية عامة وسياسات القبول في المؤسسات التعليمية

(١) انظر : مقالة حول « الادارة والتنمية في المملكة العربية السعودية » للدكتور حسن عبد الله أبو ركة - عميد كلية التجارة - جامعة الملك عبد العزيز بجدة - العدد ٢٢ - معهد الادارة العامة عام ١٩٧٨ .

والتدريبية بالاحتياجات المتوقعة من القوى العاملة ، وتوجيه الطاقات الاستيعابية لهذه المؤسسات على أساس ذلك .

٣ - الاهتمام بتوزيع القوى العاملة أو إعادة توزيعها بالشكل الذي يتيح الاستغلال الامثل للخبرات والكفاءات والمهارات المتاحة منها بما في ذلك إعادة النظر في سلم المهارات الفنية والادارية .

٤ - العمل على زيادة مساهمة المرأة في العملية التنموية ، وتوفير مستلزمات دخولها مجالات العمل بشكل كلي أو جزئي وتوفير سبل التدريب لها .

٥ - توجيه مؤسسات التدريب لبذل المزيد من العناية في تدريب القيادات الادارية بمختلف مستوياتها ، مع تهيئة الفرص التدريبية المناسبة لاجراض الترقية الى مراتب عليا .

٦ - العناية بتنظيم برامج تدريبية بهدف تنمية مهارات ومعارف العاملين في مجال إعداد وتنفيذ وتشغيل مشاريع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

٧ - تكييف مناهج برامج التعليم والتدريب بصفة مستمرة لتأمين استمرار الانسجام مع متطلبات التنمية بوجه عام .

٨ - تسهيل انتقال قوة اليد العاملة العربية بين الاقطار العربية .

٩ - الاخذ بمبدأ التوصيف والمساءلة للاعمال المختلفة لكي يتخذ أساسا لعملية تقييم الاداء .

١٠ - ربط المرتبات والاجور بالانتاجية .

١١ - توصي اللجنة بأن تضطلع المنظمة العربية للعلوم الادارية بما يلي :

● إجراء دراسة لمناهج الادارة في الجامعات والمعاهد ومراكز التدريب في الدول العربية لمعرفة مدى ملاءمة المناهج للاحتياجات الفعلية للتنمية الوطنية في الدول العربية .

● إجراء دراسة متكاملة لاوزاع القوى العاملة في الاقطار العربية ومدى ملاءمتها للاحتياجات الفعلية لمشاريع التنمية الوطنية .

● السعي لانشاء تجمع للاداريين العرب .

ب - سلامة تنظيم الادارة العامة ككل ، وتنظيم كل جزء منها واساليب العمل فيها ، من بين اهم مقومات كفاءة الادارة وبالتالي من بين اهم مقومات نجاح خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية . وعن هنا يبرز اهمية مواكبة سلامة تنظيم الجهاز الحكومي ومؤسسات وشركات القطاع العام والخاص لمسيرة التنمية الوطنية .

وقد أوصت لجنة « التنظيم والنظم وأساليب العمل » للمؤتمر المذكور سابقا بما يلي :

- ١ - مراجعة التشريعات التي تتعلق بأساليب العمل في المؤسسات الحكومية والمؤسسات العامة ، لضمان مواءمتها لمتطلبات مسيرة التنمية الوطنية .
- ٢ - الاهتمام بالتشريعات التي تخص علاقة المواطنين بالاجهزة الحكومية ، وتسهيل إنجاز معاملاتهم ، وتقليص الوقت والجهود المبذولة في إنجازها .
- ٣ - مشاركة المختصين بالادارة والمعنيين بشؤونها في اقتراح مشاريع القوانين والانظمة التي تعنى بتنظيم الشؤون الادارية .
- ٤ - قيام المنظمة بوضع اطار لدليل عربي نموذجي للتنظيم ، وآخر للنظم والاساليب ، يستعان بهما من قبل الدول العربية كمرجع في وضع الادلة الخاصة بها ، كل بما يتناسب وظروفها .
- ٥ - وضع مواصفات وظيفية شاملة ، وكذلك وضع مؤهلات شاغلي هذه الوظائف بحيث تنسق مع المواصفات الوظيفية الموضوعة في التنظيم .
- ٦ - التركيز على مبدأ اللامركزية في التنظيمات الادارية حسب متطلبات العمل .
- ٧ - الاستفادة من التكنولوجيا الحديثة في الادارة بما يتسق واحتياجات الادارة الفعلية والامكانيات الوطنية المتوفرة لها أو التي يمكن توفيرها لتشغيلها وصيانتها ودوامها .
- ٨ - العمل على تصميم نظام للمعلومات الادارية يضمن تدفق المعلومات اللازمة كما ونوعا لمتخذي القرارات في الاجهزة الادارية في الوقت المناسب .

- ٩ - دعوة الاقطار العربية التي لم تنشئ بعد أجهزة مختصة بالتطوير الاداري ، الى إنشاء تلك الاجهزة بالتعاون مع المنظمة العربية للعلوم الادارية .
- ١٠ - وضع الاجهزة المعنية بالتطوير الاداري في الموضع التنظيمي المناسب وتوفير الدعم المطلوب لها لتمكينها من القيام بالمهام الموكولة إليها .
- ١١ - رفد أجهزة التطوير الاداري بالكوادر المؤهلة .
- ١٢ - إيجاد نوع من التخطيط والتوجيه المركزي لنشاطات التنظيم والاساليب في نطاق القطر الواحد .
- ١٣ - على المنظمة العربية للعلوم الادارية أن تسعى لتوحيد المصطلحات الادارية العربية المستعملة في الاقطار العربية .
- ١٤ - على المنظمة العربية للعلوم الادارية متابعة تنفيذ هذه التوصيات وتشجيع التعامل والتكامل بين أجهزة التنمية الادارية في الوطن العربي .
- ج - **تبني والتزام السلطات المسؤولة والقيادات الادارية العليا : مبدا تخطيط التنمية الادارية ، وضرورة تكامل خطط التنمية الادارية مع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية في جميع مراحل العملية التخطيطية .**

الحقيقة أن استراتيجية التخطيط للتطوير الاداري للدول تتعدد وتتنوع وفقا للمكانات البشرية والمادية المتاحة من جهة ، وللظروف البيئية المحيطة من جهة أخرى . ودراسة وتحليل استراتيجية التخطيط الجزئي والشامل لانشطة وعمليات التطوير الاداري ومفاضلة كل منهما تعتمد درجة كبيرة على العناصر والمتغيرات المذكورة بالاضافة الى السياسة العامة لقيادة الدولة .

- **والتخطيط الجزئي للتطوير الاداري (١) :** يتضمن العمليات والانشطة الهادفة إلى إحداث التغيير والتطوير في الانماط والضوابط السلوكية لقطاع معين من قطاعات الجهاز الاداري للدولة ليكون قادرا على تقديم السلع والخدمات المطلوبة كما ونوعا ضمن فترة زمنية محددة في ظل الظروف البيئية المحيطة .

(١) انظر : « استراتيجية وتكتيك التخطيط للتطوير الاداري في الدول النامية » بغداد عام ١٩٧٥ ص ٦٩ للدكتور عاصم الاعرجي .

فالأنشطة والعمليات التي تمثل التخطيط الجزئي إذن يمكن أن تكون مجموعة من الخطط الجزئية لقطاعات أو مؤسسات الجهاز الإداري ضمن البرامج المتعددة والمتنوعة لخطة التنمية القومية للدولة ويتم تنفيذها بواسطة تشكيلاتها الإدارية .

وعلى أساس ما تقدم يمكن الاستنتاج بأن النظام الإداري للدولة في ظل التخطيط الجزئي وعلى مدى من السنين تغلب عليه الديناميكية وسرعة التغير ويتسم بعدم التوازن نتيجة للمجهودات المتعددة لعمليات التطوير الإداري ولغياب التناسق والتكامل بين تلك المجهودات والأنشطة .

— اما التخطيط الشامل للتطوير الإداري فإنه يعني الأنشطة والعمليات العلمية لاستثمار الموارد البشرية والمادية داخل الجهاز الإداري للدولة ، وهي تهدف إلى رفع كفاءة وفاعلية ذلك الجهاز ليتمكن من مواجهة الطلبات العامة من سلع وخدمات وتوزيعها بموجب معايير وأسس محددة ضمن فترة تخطيطية معينة وفي ظل ظروف البيئة المحيطة .

وبناء على هذا المفهوم يمكن القول :

١ — لا بد من شمولية التخطيط للتطوير الإداري بحيث يغطي كل قطاعات الجهاز الإداري .

٢ — تحديد سقف زمني معين للخطة يمكن من خلاله إحداث عمليات التغير والتطوير .

٣ — دقة ووضوح أهداف خطة التطوير الإداري والقدرة على ترجمة تلك الأهداف لتمثل طلبات عامة كمية ونوعية من السلع والخدمات .

٤ — دقة البيانات والمعلومات اللازمة لدراسة وتحديد الموارد البشرية والمادية المتاحة بالكم والكيف .

٥ — رسم سياسة علمية تعتمد الاسس الموضوعية في استثمار الموارد البشرية والمادية وفق منهج شامل ومتكامل لعمليات التغير والتطوير .

٦ - إن شمولية الاتجاه والمنهج العلمي لعمليات التغيير والتطوير تقوم على أساس أن الجهاز الإداري للدولة يعتبر نظاما عاما مفتوحا يقوم على تكامل وتفاعل أجزائه فيما بينها من جهة ومع البيئة المحيطة من جهة أخرى (١) .

ونحن نعتقد بأنه لا بد من اتباع التخطيط الشامل الذي يعتمد مبدأ مركزية التخطيط ، لا مركزية التنفيذ ، من أجل تطوير الجهاز الإداري للدولة وتحقيق أهداف التنمية .

ولا بد لنا من التأكيد على ضرورة توجيه الاهتمام البالغ في قطرنا العربي السوري من قبل القيادة السياسية الى موضوع التنمية الإدارية لاسيما وان هذا القطر يشهد في الوقت الحاضر تطورا سياسيا واقتصاديا واجتماعيا واسعا . وما من شك فان نجاح هذا التطور في جميع المجالات المذكورة رهن بتطوير الجهاز الإداري ، فلا بد من إصلاح جذري للإدارة عن طريق التنمية الإدارية . وهذا يتم بالتصدي الحاسم والجريء للمشاكل التي تعاني منها الإدارة العامة السورية وإيجاد الحلول الملائمة لها . وقد سبق لنا تعداد هذه المشاكل في نطاق موضوع البيروقراطية ، ونؤكد هنا على مشكلة إدارة الوظيفة العامة ، ومشكلة تدني الأجور وما يترتب عنها من انتشار ظاهرة الرشوة والفساد الإداري ، ومشكلة الأعداد والتدريب وتكوين القادة الإداريين ، ومشكلة سياسة الاختيار والالتقاء لعمال الإدارة العامة ، وتوصيف الوظائف العامة ، وعدم تحديث الهياكل التنظيمية والإجراءات والأنظمة ، وفقدان التنسيق في عملية التخطيط للتنمية ، والمركزية الشديدة في ممارسة الصلاحيات واتخاذ القرارات ، وعدم وجود خطة لتنمية القوى العاملة .

وأخيرا ، فاني أعتقد أن عملية التطوير الإداري المنشودة في قطرنا يجب أن تركز على إرادة التصميم الأكيد في تجاوز الصعوبات ، والعمل بجدية وصدق في ظل الانضباط والنظام ، وتطوير الأساليب والوسائل المستخدمة انطلاقا من المشاكل الواقعية بهدف زيادة الإنتاج وكفاءة الأداء . وإنه لمن السخف والعبث التحري

(١) انظر . « نظريات التطوير والتنمية الإدارية » - كتيب صادر عن المنظمة العربية للعلوم الإدارية رقم ٢٢٩ لعام ١٩٨٠ للدكتور حسين الدوري .

عن تحسين مستوى الادارة عن طريق نقل الاساليب والنظريات المستوردة دون تدعيم هذه المقومات وغيرها من أخلاقيات العمل التي تعبر عن أصالة شعبنا وجدية تطلعاته ومدى استحقاقه للتقدم والعزة •

وإنني لأرجو في الطبعة الاولى من هذا المؤلف — وهو لا يزال ، في نظري ، بعيدا عن الكمال — أن أكون قد أوفيت بقليل من الغرض ، وملأت شيئا من الفراغ ، وساهمت في وضع لبنة في بناء علم الادارة العامة الذي يجب أن يلاحق التطورات العميقة التي يشهدها مجتمعنا العربي الاشتراكي المتحرر ، وأن أكون قد قمت بقسط ضئيل من رسالة العلم الرفيعة والنبيلة •





المصطلحات العلمية الاجنبية

The differential wage system	نظام الاجر المتفاير
The principles of scientific management	مبادئ الادارة العلمية
The functional relationship	التسلسل الوظيفي
Administration industrielle et générale	الادارة الصناعية والعامة
La fonction technique	الوظيفة الفنية
La fonction commerciale	الوظيفة التجارية
La fonction financière	الوظيفة المالية
La fonction comptable	الوظيفة المحاسبية
La fonction de sécurité	وظيفة الضمان
La fonction administrative	الوظيفة الادارية
Traité de la police et de la municipalité	مطول الضابطة والبلدية
Principes de l'administration publique	مبادئ الادارة العامة
Etudes Administratives	دراسات إدارية
L'école nationale d'administration	المدرسة الوطنية للادارة
La revue administrative	المجلة الادارية
Scientific management	الادارة العلمية
L'école Socio-psychologique	المدرسة الاجتماعية النفسية
Fait administratif	الواقعة الادارية
Fait politique	الواقعة السياسية
Monopoly conditions	ظروف احتكارية
Arab Organization of Administrative Sciences	المنظمة العربية للعلوم الادارية

Arab League Charter	ميثاق جامعة الدول العربية
United Nations	هيئة الأمم المتحدة .
Ecoles Régionales	مدارس إقليمية
Prévoyance	التنبؤ
Organisation	التنظيم
Commandement	القيادة
Coordination	التسيق
Contrôle	الرقابة
Planning	التخطيط
National Planning	التخطيط القومي
L'organisation administrative	التنظيم الإداري
Modern management	الإدارة المعاصرة
Science administrative	علم الإدارة
Public administration	الإدارة العامة
Human relations	العلاقات الإنسانية
Délégation de pouvoir ou de compétence	تفويض السلطة أو الاختصاص
Délégation de signature	تفويض التوقيع
Cour des comptes	محكمة الحسابات
Rational decisions	قرارات حكيمة
Contingency theory	نظرية الموقف
The traits theory	نظرية السمات
The situational theory	نظرية المواقف
Decision in public administration	القرار في الإدارة العامة
Simple decision	القرار البسيط
Complex decision	القرار المركب
Define and analysis problem	تحديد المشكلة وتحليلها

Search for alternative	البحث عن البدائل
Evaluation of alternative	تقييم البدائل
Choosing the best alternative	اختيار أفضل البدائل
Changing the alternative into effective action	تحويل البديل الى عمل فعال
Principle of participation	مبدأ المشاركة
Les pays en voie de développement	الدول السائرة في طريق النمو
Private Sector	القطاع الخاص
Le contrôle politique	الرقابة السياسية
La démocratie directe	الديموقراطية المباشرة
La démocratie représentative	الديموقراطية التمثيلية (النيابية)
Protecteur des citoyens	حامي المواطنين
Force de la chose jugée	قوة الشيء المحكوم به
Le contrôle contentieux	الرقابة القضائية
Le contrôle administratif	الرقابة الادارية
La hiérarchie administrative	التدرج الاداري
Recours gracieux	تظلم استرحامي
Patronage system	نظام المحاباة والمحسوبية
Merit system	نظام الاستحقاق
Competitive examination	اختبارات المنافسة
Right man in right position	الرجل المناسب في المكان المناسب
General intelligence tests	اختبارات الذكاء العام
Social intelligence tests	اختبارات الذكاء الاجتماعي
Tests administrative abilities	اختبارات القدرة الادارية
Mechanical tests	الاختبارات الالية .
Personality and aptitude tests	اختبارات الشخصية والميول
Achievement tests	اختبارات التحصيل
Physical tests	الاختبارات الجسمانية

Vocational counseling	الاستشارات المهنية
L'ethique administrative	الخلق أو السلوك الإداري
Les cours magistraux	المحاضرات الأساسية
Petits groupes	مجموعات صغيرة
Conférences	محاضرات
Seminaires	حلقات بحث
Classification verticale	التصنيف الراسي
Classification horizontale	التصنيف الأفقي
Position concept	نظرية المنصب
Administrative class	الطبقة الإدارية
Executive class	الطبقة التنفيذية
Les fonctions d'application	وظائف التطبيق
Open competition	المنافسة المفتوحة
Limited competition	المنافسة المحدودة
Spoils system	نظام الفنائم
Office hungry	الجوع للوظائف
Employee-management relations	العلاقات بين العاملين والإدارة .
The employee-management co-operation program	برنامجا لتعاون بين العاملين والإدارة
Suprême entité	الكيان الأعلى
Le conseil supérieur de la fonction publique	المجلس الأعلى للوظيفة العامة .
Les commissions techniques paritaires	اللجان الفنية المشتركة
Les commissions administratives paritaires	اللجان الفنية المشتركة
Civil service arbitration tribunal	محكمة الخدمة المدنية للتحكيم
Public relations	العلاقات العامة
The art of getting along with people	فن الاتصال بالجمهير والانسجام مع الناس

اهم المراجع والمؤلفات

- ١ - الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيجا : الادارة العامة ، العملية الادارية - الدار الجامعية للطباعة والنشر - بيروت عام ١٩٨٢ .
- ٢ - الدكتور أحمد محيو : محاضرات في المؤسسات الادارية ، ديوان المطبوعات الجزائرية - الجزائر عام ١٩٧٩ .
- ٣ - الدكتور صبري اسماعيل مقلد : دراسات في الادارة العامة ، دار المعارف بمصر عام ١٩٦٧ .
- ٤ - الاستاذ صبحي محرم : تدعيم الادارة العامة والمالية العامة من اجل التنمية - ترجمة لتقرير هيئة الامم المتحدة - منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية ١٩٨٠ .
- ٥ - الدكتور طارق الساطي : الاصلاح الاداري في الجمهورية العربية السورية، دار الفكر ، دمشق ١٩٧٤ .
- ٦ - الاستاذ صلاح الدين عبد العزيز محمد : قواعد واساليب إدارة الخدمة المدنية في النظم الرأسمالية والاشتراكية منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية عام ١٩٧٨ .
- ٧ - الدكتور عمار بوحوش : نظريات الادارة العامة - منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارية - عمان ١٩٨٠ .
- ٨ - الدكتور علي السلمي : إدارة الافراد لدفع الكفاءة الانتاجية .
- ٩ - الدكتور عادل حسن : الادارة ، مؤسسة شباب الجامعة ، الاسكندرية عام ١٩٧٩ .
- ١٠ - الدكتور عدنان نجار : الاسس العلمية لنظرية التنظيم والادارة ، عام ١٩٨٠ .
- ١١ - الدكتور عبد الكريم درويش : اصول الادارة العامة ، مكتبة الانجلوالمصرية ، القاهرة عام ١٩٦٨ . والطبعة الثانية عام ١٩٧٢ .
- ١٢ - الدكتورين عمرو غنايم وعلي الشرفاوي : تنظيم وإدارة الاعمال ، منشورات دار النهضة، بيروت عام ١٩٨٢ .

- ١٣- الدكتور سليمان الطماوي : مبادئ علم الادارة العامة ، الطبعة الرابعة ، دار الفكر العربي عام ١٩٦٩ ، والطبعة الخامسة ، القاهرة عام ١٩٧٢ .
- ١٤- الدكتور كمال الفالي : الادارة العامة ، مطبوعات جامعة دمشق عام ١٩٧٥ .
- ١٥- الدكتور محمد توفيق رمزي : الادارة العامة ، القاهرة عام ١٩٥٧ .
- ١٦- الدكتور محمد بشير العريضي والاستاذ محمود عمر : مبادئ الادارة ، ترجمة عام ١٩٦٦ ، وتأليف هارولد كوتنز وسيريل أودونل .
- ١٧- الدكتور محمد دويدار : اقتصاديات التخطيط الاشتراكي عام ١٩٦٧ .
- ١٨- الدكتور سيد محمود الهواري : الادارة العامة ، بيروت ، طبعة ثانية عام ١٩٦٥ .
- ١٩- الدكتور محمد محمود الجوهري : دراسات في العلاقات العامة ، القاهرة عام ١٩٦٨ .
- ٢٠- الدكتور محمود عساف : اصول الادارة ، دار النشر العربي ، القاهرة عام ١٩٧٢ .
- ٢١- الاستاذ محمد حامد الجمل : ديموقراطية الحكم المحلي ، القاهرة عام ١٩٦١ .
- ٢٢- الدكتور ماجد راغب الحلو : علم الادارة العامة ، مؤسسة شباب الجامعة ، الاسكندرية عام ١٩٧٣ .
- ٢٣- الدكتور محمد توفيق رمزي والاستاذ خير الدين عبد القوي : التنظيم الاداري ، ترجمة ومراجعة ، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر عام ١٩٦٥ .
- ٢٤- الدكتور محمد فؤاد مهنا : القانون الاداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديموقراطي التعاوني ، القاهرة عام ١٩٦٥ .
- ٢٥- الاستاذ فردريك تايلور : مبادئ الادارة العلمية عام ١٩١١ .
- ٢٦- المهندس هنري فايول : الادارة الصناعية والعمومية عام ١٩١٦ .
- ٢٧- الاستاذ محمد كرد علي : الادارة الاسلامية في عز العرب ، القاهرة عام ١٩٣٤ .

- 28 - Léonard D. White : Introduction to the study of Public Administration. New York, 1967.
- 29 - Georges Langrod : La Science et l'Enseignement de l'Administration Publique aux Etats-Unis, A Colin, Paris, 1959.
- 30 - Jean Rivero : Traité de droit administratif. Paris, 1969.
- 31 - Gournay B., Kesler J-F. et Siwek-Pouydesseau, J. : Administration Publique, Paris, 1967
- 32 - Charles A. Beard : Science and Art of Public Administration (Princeton, New-Jersey) 1939.
- 33 - Dwight Waldo : Ideas and Issues in Public Administration , New York, 1953.
- 34 - Roland Drago : Cours de Science Administrative, Paris, 1968 - 1969.
- 35 - Henry Puget : Les institutions administratives étrangères, Paris, 1970.
- 36 - Maurice Duverger : Cours de services publics, Paris, 1955-1956.
- 37 - œuvre collective : Traité de science administrative, ed. Mouton, Paris, 1966.
- 38 - Bernard Gournay : Introduction à la science administrative, Paris, 1970.
- 39 - P. C. Timbal : Histoire des institutions et des faits sociaux, Dalloz, 1957.
- 40 - Jacques Gandouin : Méthodologie et pratique administrative; Institut International d'Administration Publique, Paris, 1970.
- 41 - Debbasch : Science administrative, Dalloz, Paris, 1972.
- 42 - Davis R. C. : The Fundamentales of Top Management. Harper Bros. New York, 1951.
- 43 - François Luchaire : «L'influence des religions et des croyances sur les institutions et la vie politique des états d'Asie» Cours de D.E.S. en droit publique, 1966.



للمؤلف

اولا - المؤلفات :

- ١ - الضرر المعنوي في القضاء الاداري الفرنسي ، اطروحة من ٢٦٠ صفحة جرت مناقشتها في جامعة باريس الاولى عام ١٩٦٨ لاستكمال متطلبات دبلوم الدراسات العليا في الحقوق العامة (باللغة الفرنسية) .
- ٢ - الادارة المحلية في سورية وابعادها بضوء مشروعها الجديد وتجربة الدول الاشتراكية . رسالة دكتوراة دولة في الحقوق العامة جرت مناقشتها في جامعة باريس الاولى في حزيران عام ١٩٧١ (باللغة الفرنسية) .
- ٣ - الرقابة القضائية على اعمال الادارة (القضاء الاداري) ، مطبوعات جامعة دمشق ، الطبعة الاولى عام ١٩٧٥ - ١٧٩٦ .
- ٤ - الرقابة القضائية على اعمال الادارة (القضاء الاداري) ، مطبوعات جامعة دمشق ، الطبعة الثانية معدلة ومنقحة عام ١٩٨٠ - ١٩٨١ .
- ٥ - الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر ، مطبوعات جامعة دمشق ، مرجع جامعي عام ١٩٨٠ - ١٩٨١ .
- ٦ - بنية الدولة في القطر العربي السوري ودور المنظمات الشعبية في ارساء قواعد الديمقراطية الشعبية ، مطبوعات قسم التوجيه السياسي في ادارة التدريب العسكري الجامعي ، عام ١٩٧٧ .
- ٧ - الادارة المحلية - دراسة مقارنة ، مطبوعات جامعة دمشق ، عام ١٩٨٣ - ١٩٨٤ .
- ٨ - الادارة العامة - دراسة مقارنة ، مطبوعات جامعة دمشق ، عام ١٩٨٣ - ١٩٨٤ .

ثانيا - اهم الامالي والمقالات :

- ١ - المشكلات التي تعاني منها انظمة الادارة المحلية ، مطبوعات مؤسسة الامالي الجامعية عام ١٩٧٤ .

- ٢ - الرقابة الادارية والمالية ، مطبوعات مؤسسة الامالي الجامعية عام ١٩٧٦ .
- ٣ - دراسة قانونية لمعاهدة واشنطن ، جريدة تشرين ، عدد ١٣٩ تاريخ ١٧/٥/١٩٧٩ .
- ٤ - اعضاء قانونية وسياسية على اتفاقيتي معسكر داوود ، مجلة الفرسان ، العدد ١ لعام ١٩٧٨ .
- ٥ - الابعاد السياسية والقانونية لمؤامرة الحكم الذاتي ، جريدة تشرين العدد ١٢٢٥ تاريخ ١٠/٨/١٩٧٩ .
- ٦ - الديموقراطية والحركة التصحيحية ، جريدة البعث العدد ٥٤٣٨ تاريخ ١٩/١١/١٩٨٠ .
- ٧ - الادارة المحلية في سوريا واقعا ومستقبلا ، مجلة الفرسان العدد ١٨٣ لعام ١٩٨٣ .
- ٨ - ديموقراطية الادارة العامة ومشاركة العاملين في ظل الحركة التصحيحية ، مجلة الفرسان العدد ٢٠ لعام ١٩٨٢ .
- ٩ - مفهوم الحرية في ظل الحركة التصحيحية ، مجلة الفرسان العدد ١٨٨ لعام ١٩٨٣ .
- ١٠ - تحرير لبنان العربي من قيود اتفاق ١٧ ايار لعام ١٩٨٣ ، جريدة البعث رقم ٦٤٢٨ تاريخ ٢٠/٣/١٩٨٤ .
- ١١ - دور المواطنين في ممارسة نظام الادارة المحلية ، جريدة البعث رقم ٦١٠٨ تاريخ ٢٠/٢/١٩٨٣ .
- ١٢ - الديموقراطية ومجلس الشعب ، جريدة البعث رقم ٥٧٢٥ تاريخ ٨/١١/١٩٨١ .

* * *

فهرس

الموضوع	الصفحة
مقدمة	٥
باب تمهيدى : ماهية الادارة العامة	٩ - ٦٠
الفصل الاول : علم الادارة العامة : تعريفه ، نشأته وتطوره	١١
أولا - تعريف الادارة العامة	١٢
ثانيا - نشأة علم الادارة العامة	١٤
١ - الفكر الاداري في الحضارات القديمة	١٤
ب - الثورة الصناعية واثرها في فكر رواد الادارة	١٧
١ - فردريك تايلور	١٨
٢ - هنري فايول	٢٠
ثالثا - تطور علم الادارة العامة	٢٥
١ - الولايات المتحدة الامريكية	٢٥
ب - فرنسا	٢٨
ج - المانية	٢٩
د - الاتحاد السوفياتي ودول الديموقراطيات الشعبية	٣٠
هـ - القطر العربي السوري	٣٣

الفصل الثاني : موقع علم الإدارة العامة من بقية فروع العلوم الاجتماعية الاخرى ٢٨

- ٤٠ أ - الإدارة وعلم السياسة
- ٤١ ب - الإدارة العامة والقانون الإداري
- ٤٣ ج - الإدارة وعلم المالية العامة
- ٤٤ د - الإدارة وعلم الاقتصاد
- ٤٥ هـ - الإدارة وعلم النفس
- ٤٦ و - الإدارة العامة وإدارة الأعمال

الفصل الثالث : أهمية علم الإدارة العامة عربيا ودوليا ٥١

- ٥٢ الإدارة العامة على الصعيد العربي
- ٥٢ ١ - المؤتمرات العربية للعلوم الإدارية
- ٥٢ ٢ - المنظمة العربية للعلوم الإدارية
- ٥٣ أ - الهيكل التنظيمي
- ٥٣ ب - أهداف المنظمة
- ٥٤ ج - وسائل المنظمة في تحقيق أغراضها
- ٥٤ د - استراتيجية المنظمة
- ٥٦ الإدارة العامة على الصعيد العالمي
- ٥٧ ١ - المؤتمرات الدولية للعلوم الإدارية
- ٥٧ ٢ - المعهد الدولي للإدارة العامة
- ٥٧ - أغراض ومهام المعهد
- ٥٨ - وسائل تحقيق أغراض المعهد
- ٥٩ ٣ - هيئة الأمم المتحدة

القسم الاول

٦١ - ٢٧٠

نشاط الادارة العامة او ((العملية الادارية))

الباب الاول : التخطيط

٦٢

الفصل الاول : ماهية التخطيط

٦٥

أولا - تعريف التخطيط

٦٥

- مضمون التخطيط

٦٧

١ - التنبؤ بالمستقبل

٦٧

ب - الاستعداد للمستقبل

٦٨

ثانيا - مراحل وضع الخطة

٦٨

١ - تحديد الاهداف ووسائل تنفيذها

٦٩

٢ - جمع البيانات والاحصائيات

٦٩

٣ - وضع مجموعة من الخطط البديلة والاختيار بينها

٦٩

٤ - تقسيم الخطة الرئيسة الى خطط فرعية وتحديد المدة

٧٠

الزمنية لتنفيذ كل منها

OF

٥ - إذاعة الخطة داخل المنظمة

٧١

ALEPPO

٦ - متابعة الخطة وتقويمها

٧١

ثالثا - عوامل نجاح التخطيط

٧١

١ - أن يكون للخطة هدف واضح ومحدد

٧٢

٢ - أن تتميز الخطة بالبساطة

٧٢

٣ - المشاركة في وضع وإعداد الخطة

٧٢

٤ - دعم الادارة العليا

٧٢

٥ - كفاءة الجهاز الاداري الذي يقوم على تنفيذ الخطة

٧٣

- ٧٣ ٦ - مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ
٧٤ ٧ - الرقابة المستمرة لمراحل تنفيذ الخطة
٧٤ ٨ - نشر الوعي التخطيطي

الفصل الثاني : انواع التخطيط

- ٧٦ ١ - التخطيط القومي الشامل
٧٦ ٢ - التخطيط الجزئي
٧٨ ٣ - التخطيط الاقليمي
٧٩ ٤ - التخطيط طويل الاجل والتخطيط قصير الاجل
٧٩

الفصل الثالث : التخطيط في الجمهورية العربية السورية

- ٨١ ١ - الاسس النظرية للتخطيط في الجمهورية
٨٢ ٢ - الهيئات المختصة بالتخطيط
٨٤ اولاً - المجلس الاعلى للتخطيط
٨٤ ثانياً - هيئة تخطيط الدولة
٨٦ ٣ - الخطط الانمائية ومنجزاتها
٨٨ - الخطة الخمسية الاولى
٨٩ - الخطة الخمسية الثانية
٨٩ - الخطة الخمسية الثالثة
٩٠ - الخطة الخمسية الرابعة
٩١ - الخطة الخمسية الخامسة
٩٣

الباب الثاني : التنظيم الاداري

- ٩٦ ١ - اهمية التنظيم
٩٦

٩٩	٢ - مفهوم التنظيم الاداري
١٠١	٣ - تعريف التنظيم الاداري
١٠٣	الفصل الاول : عناصر التنظيم
١٠٤	اولا - تحديد الوظائف
١٠٦	ثانيا - تكوين الوحدات الادارية
١٠٨	اولا - المعايير التي يمكن اعتمادها في تكوين الوحدات الادارية
١٠٨	١ - التكوين وفقا للمعيار الجغرافي او الاقليمي
١٠٩	٢ - التكوين وفقا لمعيار الوظيفة او العمل
١١٠	٣ - التكوين وفقا لمعيار العملاء او الزبائن
١١٠	٤ - التكوين وفقا لمعيار الانتاج
١١١	٥ - التكوين وفقا لمعيار طبيعة العملية الادارية
١١٢	ثانيا - انواع الوحدات الادارية
١١٢	١ - الهيئات العاملة او الاصلية
١١٥	٢ - الهيئات المساعدة
١١٧	٣ - الهيئات الاستشارية
١١٩	ثالثا - التدرج الاداري
١٢١	رابعا - تركيز السلطة وتفويضها
١٢٨	الفصل الثاني : مبادئ التنظيم
١٢٨	١ - وجوب قيام سلطة قيادية واحدة في الدولة
١٣١	٢ - وحدة القيادة والامر
١٣٢	٣ - وجوب التلازم والتناسب بين السلطة والمسؤولية
١٣٣	٤ - ضرورة تحديد الواجبات والمسؤوليات بدقة

الموضوع	الصفحة
٥ - قاعدة التخصص	١٣٤
٦ - نطاق الاشراف	١٣٦
٧ - التنسيق	١٣٨
٨ - عدم صلاحية المجالس (واللجان) لمباشرة اعمال الادارة التنفيذية	١٣٨
الفصل الثالث : تنظيم الادارة العامة في القطر العربي السوري	١٤٣
تمهيد	١٤٣
مخطط تنظيمي للادارة العربية السورية	١٤٤
البحث الاول : الادارة المركزية	١٤٥
اولا - لمحة عن تطور الجهاز الاداري في القطر العربي السوري	١٤٥
ثانيا - اجهزة الادارة المركزية	١٥٢
١ - رئيس الجمهورية	١٥٢
٢ - مجلس الوزراء	١٥٤
٣ - رئيس مجلس الوزراء	١٥٧
١ - الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش	١٥٨
ب - مكتب شؤون مجلس الوزراء	١٥٩
٤ - الوزراء ومعاونو الوزراء	١٦٠
٥ - الوزارات	١٦٢
٦ - الهيئات العامة والمؤسسات العامة	١٦٣
البحث الثاني : الادارة المحلية	١٦٩
مقدمة : المركزية واللامركزية	١٦٩
اولا - التنظيم الاداري المحلي في القطر العربي السوري	١٧١

- أهداف قانون الادارة المحلية الجديد ١٧٣
- المنطلقات الاساسية لهذا القانون ١٧٣
- ١ - الوحدات الادارية ١٧٣
- ب - توحيد التنظيم الاداري المحلي ١٧٤
- ج - اعتماد مبدأ المركزية الديمقراطية ١٧٤
- د - اختصاصات المجالس المحلية ١٧٥
- هـ - التمويل المحلي ١٧٥
- و - علاقة الادارة المحلية بالمنظمات الشعبية ١٧٥
- ز - مكافحة مظاهر البيروقراطية والروتين ١٧٦
- ح - جماعية القيادة ١٧٦
- ط - المشاركة الشعبية ١٧٧
- ي - الديمقراطية الشعبية ١٧٧
- ك - الرقابة الشعبية ١٧٨
- هيئات الادارة المحلية ١٧٩
- ١ - الهيئة التقريرية ١٧٩
- ٢ - الهيئة التنفيذية ١٨٤
- ٣ - الرقابة المركزية على الهيئات المحلية ١٨٦
- ١ - الرقابة الرسمية على تصرفات المجالس المحلية ١٨٨
- ١ - الرقابة الرسمية على تصرفات المجالس المحلية ١٨٨
- ب - الرقابة المركزية على الاجهزة المحلية ١٩٠
- ثانيا - الصعوبات التي تجابه تجربة الادارة المحلية في القطر العربي السوري ١٩٢

١٩٣	١ - العنصر البشري
١٩٥	٢ - الامكانيات المادية
١٩٨	٣ - القوانين والانظمة
٢٠٣	الباب الثالث : القيادة الادارية
٢٠٥	الفصل الاول : ماهية القيادة الادارية
٢٠٦	أولا - تعريف وأهمية القيادة
٢٠٨	ثانيا - نظريات القيادة
٢٠٨	١ - نظرية السمات
٢١٠	ب - نظرية المواقف
٢١١	ثالثا - طرق اختيار القائد الاداري
٢١٢	١ - طريقة الاختيار الحر
٢١٢	٢ - المركز الاجتماعي
٢١٣	٣ - الانتخاب
٢١٣	٤ - الأعداد والتكوين
٢١٤	٥ - الخبرة والممارسة
٢١٥	رابعا - أساليب القيادة
٢١٥	١ - القيادة الاستبدادية أو التسلطية
٢١٦	٢ - القيادة الديمقراطية
٢١٧	خامسا - القيضة والرئاسة الادارية
٢٢٠	الفصل الثاني : القرار في الادارة العامة
٢٢١	أولا - تعريف القرار
٢٢١	• أركان القرار

٢٢٢	١ - الاختيار
٢٢٢	٢ - الاختيار الواعي
٢٢٣	٣ - يجب أن يعني الاختيار الواعي تحقيق هدف معين
٢٢٣	ثانيا - انواع القرارات
٢٢٣	١ - التصنيف القانوني للقرارات
٢٢٤	٢ - التصنيف الشكلي للقرارات
٢٢٦	ثالثا - مراحل اتخاذ القرار
٢٢٧	١ - مرحلة تشخيص المشكلة
٢٢٨	٢ - مرحلة البحث عن البدائل
٢٢٩	٣ - مرحلة تقييم البدائل
٢٢٩	٤ - مرحلة اختيار أفضل بديل
٢٣٠	٥ - مرحلة تحويل البديل - القرار - الى عمل فعال
٢٣١	رابعا - المشاكل التي تجابه الاداري في اتخاذه للقرارات
٢٣٢	خامسا - توزيع سلطة اتخاذ القرارات
٢٣٦	الباب الرابع : التنسيق والاتصال والرقابة
٢٣٧	الفصل الاول : التنسيق
٢٣٧	١ - أهمية التنسيق وتعريفه
٢٣٨	٢ - أهداف التنسيق
٢٣٨	أ - الحيلولة دون وقوع التعارض في الاختصاصات
٢٣٩	ب - الحيلولة دون حدوث ازدواج في الاختصاصات
٢٤٠	ج - منع المنافسة
٢٤٠	٣ - وسائل التنسيق
٢٤١	٤ - طرق التنسيق بين الوزارات

٢٤٣ الفصل الثاني : الاتصال

- ٢٤٣ ١ - أهمية الاتصال
- ٢٤٣ ٢ - تعريف الاتصال وأهدافه
- ٢٤٦ ٣ - أنواع الاتصال
- ٢٤٦ أ - الاتصالات الرسمية
- ٢٤٨ ب - الاتصالات غير الرسمية
- ٢٤٩ ٤ - معوقات الاتصال وكيفية التغلب عليها

٢٥٢ الفصل الثالث : الرقابة

- ٢٥٢ مقدمة
- ٢٥٣ ١ - تعريف وأهداف الرقابة
- ٢٥٤ ٢ - الشروط الموضوعية للرقابة الفعالة
- ٢٥٦ ٣ - أنواع الرقابة
- ٢٥٧ أ - الرقابة السياسية
- ٢٦٤ ثانيا - الرقابة القضائية
- ٢٦٦ ثالثا - الرقابة الإدارية

القسم الثاني

٤٤٣ - ٢٧١ العنصر البشري في علم الإدارة العامة

٢٧٣ الباب الاول : عمال الإدارة العامة (الوظيفة العامة)

٢٧٦ الفصل الاول : المفهوم الرئيسيان للوظيفة العامة

- ٢٧٦ أ - التطور التاريخي لمفهوم الوظيفة العامة

٢٧٩ ثانيا - ارتباط مفهوم الوظيفة العامة بمفهوم الدولة والادارة

٢٨٠ ● النظرة الامريكية للدولة والادارة العامة

٢٨٧ ● النظرة الفرنسية للادارة العامة

٢٩٠ ثانيا - مفهوم الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة (نظام الاحتراف)

٢٩٢ رابعا - مفهوم الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة (نظام المناصب)

٢٩٩ الفصل الثاني : سياسة الاختيار والانتقاء

٣٠٢ ١ - مبدأ مساواة جميع المواطنين في الوصول للوظيفة

٣٠٣ ● القيود التي ترد على مبدأ المساواة

٣٠٣ ١ - موضوع الجنسية

٣٠٤ ب - قيود صحية

٣٠٥ ج - التمييز بين الرجال والنساء

٣٠٦ د - العامل العنصري أو الطائفي

٣٠٩ هـ - القيود السياسية

٣١٠ ٢ - مبدأ الانتقاء على أساس الاستحقاق والكفاءة

٣١٠ ١ - قد يكون تنفيذ هذا المبدأ مفروضا بواسطة نصوص

دستورية أو قانونية أو تنظيمية

٣١٠ ب - وقد يكون تنفيذ هذا المبدأ موكولا لهيئة مستقلة مؤلفة

من كبار الشخصيات الادارية

٣١٥ ● طرق الاختبارات

٣١٥ ١ - اختبار الذكاء العام

٣١٦ ٢ - اختبارات الذكاء الاجتماعي

٣١٦ ٣ - اختبارات القدرة الادارية

٣١٦	٤ - الاختبارات الميكانيكية أو الآلية
٣١٦	٥ - اختبارات الشخصية والميول
٣١٧	٦ - اختبارات التحصيل
٣١٧	٧ - الاختبارات الجسمانية
٣٢٣	الفصل الثالث : الاعداد والتدريب
٣٢٣	اولا - اهمية الاعداد والتدريب
٣٢٦	ثانيا - المشكلات الخاصة بالخصائص العامة للاعداد والتدريب
٣٢٧	١ - الاختيار بين سياسة الاعداد والتأهيل المستندة للثقيف العام وسياسة التعلم المتخصص
٣٢٧	٢ - سياسة اعداد وتدريب خاصة بالادارة العامة وسياسة اعداد وتأهيل مشتركة مع القطاع الخاص
٣٢٨	٣ - اعداد وتكوين قبل الالتحاق بالادارة وتدريب اثناء الخدمة
٣٣٠	٤ - الطابع الذي يجب إعطاؤه لسياسة الاعداد والتدريب (إلزامي أم اختياري)
٣٣١	٥ - ضرورة اخضاع سياسة الاعداد والتدريب للرقابة
٣٣١	٦ - الطرق الواجب اتباعها في سياسة الاعداد والتدريب
٣٣٢	٧ - طرق التكوين والاعداد
٣٣٤	٨ - الهيئات المكلفة بالاعداد والتدريب
٣٣٥	● التدريب قبل الالتحاق بالخدمة
٣٣٦	١ - المحاضرات
٣٣٧	ب - المباريات الادارية
٣٣٧	ج - تمثيل الادوار
٣٣٨	د - دراسة الحالات
٣٣٩	هـ - المؤتمرات

٣٤٠	٥ - التدريب اثناء الخدمة وفي مكان العمل
٣٤٢	ثالثا - اهداف التدريب
٣٤٢	١ - زيادة الانتاج
٣٤٢	٢ - الاقتصاد في النفقات
٣٤٣	٣ - تنمية قدرات الافراد ومهاراتهم
٣٤٣	٤ - رفع المعنويات للعاملين
٣٤٣	٥ - قلة في الاشراف
٣٤٣	٦ - ينمي العلاقات الانسانية والايجابية بين العاملين
٣٤٣	٧ - تمكين العاملين من الامام بالامور المستجدة في مجالات عملهم
٣٤٣	٨ - قلة الحوادث
٣٤٤	رابعا - تقييم التدريب
٣٤٩	الفصل الرابع : تصنيف وترتيب الوظائف العامة
٣٥٠	١ - مفهوم التصنيف
٣٥٠	٢ - اهداف تصنيف وترتيب الوظائف العامة
٣٥٢	٣ - الطريقة الامريكية في ترتيب الوظائف العامة
٣٥٦	٤ - الطريقة الاوروبية في ترتيب الوظائف العامة
٣٦١	٥ - تصنيف الوظائف العامة في القطر العربي السوري
٣٦٤	الفصل الخامس : سياسة تنظيم السلك الوظيفي
٣٦٥	اولا - تحرك الموظفين من الناحية المكانية
٣٧٠	ثانيا - مجرى السلك الوظيفي من الناحية الزمنية
٣٧٨	ثالثا - انتهاء العمل الوظيفي
٣٨٢	رابعا - وضع الوظيفة العامة السورية

٣٨٦	الباب الثاني : المجتمع والادارة
٣٩٠	الفصل الاول : النظام السياسي والادارة العامة
٣٩١	١ - اثر مفهوم الدولة على الادارة العامة
٣٩٤	٢ - اثر نظام الاحزاب على الادارة العامة
٣٩٥	١ - تعدد الاحزاب والنظم الليبرالية
٣٩٨	ب - نظم الحزب الواحد
٤٠١	الفصل الثاني : ديموقراطية الادارة العامة ومشاركة العاملين
٤٠١	١ - مفهوم ديموقراطية الادارة العامة
٤٠٢	٢ - فوائد مشاركة عمال الادارة
٤٠٤	٣ - شروط نجاح مبدأ المشاركة
٤٠٤	٤ - تطبيق مبدأ المشاركة في بعض الدول
٤٠٤	١ - العلاقات بين العاملين والادارة في الولايات المتحدة الامريكية
٤٠٦	ب - العلاقة بين الدولة وموظفيها في فرنسا
٤٠٧	ج - العلاقة بين العاملين والادارة في بريطانيا
٤٠٩	٥ - تجربة مبدأ المشاركة في الادارة العربية السورية
٤١٥	الفصل الثالث : الطلاقات العامة
٤١٥	- لمحة تاريخية عن مفهوم العلاقات العامة
٤١٦	١ - اسباب تطور العلاقات العامة
٤١٨	٢ - تعريف العلاقات العامة
٤١٩	٣ - اهداف العلاقات العامة
٤٢١	٤ - دور الرئيس الاداري في نطاق العلاقات العامة
٤٢٢	٥ - دور الجماهير في نطاق العلاقات العامة

٤٢٦ الفصل الرابع : البيروقراطية

٤٢٦ ١ - مدلول البيروقراطية

٤٢٧ ٢ - نظرية البيروقراطية لماكس فيبر ، التركيز على متغير الهيكل التنظيمي والسلطة الرسمية)

٤٢٨ ٣ - انتقاد البيروقراطية

٤٣٢ ٤ - اهم عيوب البيروقراطية في القطر العربي السوري

٤٣٥ الفصل الخامس : التنمية الادارية

٤٣٦ اولا - أهمية التنمية الادارية

٤٣٧ ثانيا - اهداف التنمية الادارية

٤٣٧ ١ - توفير القوى البشرية المؤهلة علميا وفنيا

٤٣٩ ب - سلامة تنظيم الادارة العامة ككل . وتنظيم كل جزء منها وأساليب العمل فيها

٤٤٠ ج - نبي والتزام السلطات المسؤولة والقيادات الادارية العليا مبدا تخطيط التنمية الادارية

٤٤٥ المصطلحات العلمية الاجنبية

٤٤٩ اهم المراجع والمؤلفات

٤٥٣ للمؤلف

٤٥٥ الفهرس

* * *

جدول الخطا والصواب

الصفحة	السطر	الخطا	الصواب
٤٨	١٢	بشلل	بشكل
٤٨	١٨	ترد	تسود
٥٨	٥	اغرض	أغراض
١١٤	٨	Adminitration	Administration
١١٤	٢١	تخصيص مبالغ معينة للمشاريع الخاصة بالمنظمة	تحدد بوضوح وجلاء دور المؤسسة العامة في عملية التنمية القومية بما
١١٦	١٩	المساعدات	المساعدة
١٥١	١١	الانتاجية	الانتاجين
١٦٧	١١	العامة التي يجب أن تتبعها المؤسسة لتحقيق الفرض الذي أنشئت من أجله	المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت والفاؤها وتغير جهة ارتباطها بصك
١٧١	١٥	سواء	سوءا
٢١٧	٢٢	يحققوها	يحققوها
٢٤٢	٢٣	وتشكيل	وتشكل
٢٦٤	٢٢	Politique	Contentieux

جدول الخطأ والصواب

الصفحة	السطر	الخطأ	الصواب
٢٧٩	٣	استخدم	استخدام
٣١٨	٣	التمرين	التمرين
٣١٩	٣	رتبه	مقدرته
٣١٩	٤	إذ	إذا
٣٢٣	٢٢	لمهنيين	المهنيين
٣٤٦	٢٥	وزيادة	وزيادة
٣٥١	١	للقاعد	للقاعدة
٣٥٦	٢٤	الذي	الذين
٣٦٧	١١	الموظف	موظف
٣٧٩	١٠	على موظفين غير اكفاء ولا يقومون بالعمل الموكل اليهم	كما يجب وضع حدود لهذا السلك بحيث يمكن القيام بالعمل
٣٩٤	١٣	المجلس	المجالس
٤٠٤	٧	القناة	القناة
٤٢٤	١	الجمهور	الجمهور
٤٥٣	٩	١٧٩٦	١٩٧٦

