



مُحاضرات في:

الإدارة العامة

الدكتور

محمد علي أحمد عبدالباقي الشريف

قسم إدارة الأعمال

كلية التجارة بقنا * جامعة جنوب الوادي

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

« كَلُوا مِنْ رِزْقِ رَبِّكُمْ وَاشْكُرُوا لَهُ »

بَلَدَةٌ طَيِّبَةٌ وَرَبٌّ غَفُورٌ »

صدق الله العظيم

من الآية (١٥) ، سورة سبأ

إهداء

إلى:

كل مخلص يعمل من
أجل بلدنا الحبيبة

مصر

بيانات الكتاب

الكليــــة : التجارة – جامعة جنوب الوادي

الفرقة : الأولى

التخصص: عام

تاريخ الشر : ١٤٤٤ هـ – ٢٠٢٣ م

عدد الصفحات : ١٩٥

المؤلف : الدكتور / محمد علي أحمد عبد الباقي الشريف

فهرس المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
٥	فهرس المحتويات
٦	فهرس الأشكال
٧	مقدمة
٥٣ - ٨	الفصل الأول: ماهية الإدارة العامة .
٨٠ - ٥٤	الفصل الثاني: الأبعاد البيئية للإدارة العامة .
١٥١ - ٨١	الفصل الثالث: التنظيم الإداري للدولة .
١٨٧ - ١٥٢	الفصل الرابع: المُوازنة العامة للدولة .
١٨٩ - ١٨٨	المراجع
١٩٥ - ١٩٠	الملاحق : بعض الأساليب الكمية المستخدمة في الإدارة العامة .

فهرس الأشكال

رقم الصفحة	عنوان الشكل
٢٩	شكل (١) : المستويات الإدارية في مجال الإدارة العامة
٣٨	شكل رقم (٢) : النظام الإداري
٥٦	شكل رقم (٣) : الأبعاد البيئية للإدارة العامة

مقدمة:

الحمد لله رب العالمين ، حمداً كثيراً طيباً مباركاً فيه ، والصلاة والسلام علي سيدنا محمد وعلي آل بيته أهل الكرم وسادة الأمم .

أولاً

لقد أصبحت الدولة تمتلك الشركات والهيئات والمؤسسات وتضع القوانين المنظمة للنشاط الاقتصادي، كما تضع التخطيط القومي الشامل لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتتدخل الدولة - أيضاً - في الحياة الاجتماعية، فتعمل على محاربة الفساد وتدعو إلى نشر التعاون بين أفراد المجتمع، وتنظم علاقات العمل، وهكذا يمتد دور الدولة وينمو يوماً بعد يوم بشكل يجعلنا نقول أن الدولة في وقتنا الحاضر هي " دولة الإدارة " .

هذا وتمثل الإدارة العامة الأداة التي بمقتضاها تُنظم الدولة علاقاتها الداخلية والخارجية، وتنفذ بها سياساتها العامة، لتحقيق الأهداف العامة للمجتمع وتعمل على رفاهيته.

لذا جاء هذا الكتاب ليدعم القارئ بمفهوم الإدارة العامة عن طريق توضيح الأسس العلمية التي تقوم عليها الإدارة العامة، مع تطبيق تلك الأسس على البيئة المصرية.

والله أسأل أن يكون هذا العمل المتواضع خالصاً لوجه الله الكريم، نافعاً للأمة.

والله ولي التوفيق،،،

الدكتور

محمد علي أحمد عبد الباقي الشريف

الفصل الأول

ماهية الإدارة العامة

الفصل الأول

ماهية الإدارة العامة *

أولاً: مفهوم الإدارة العامة المعاصرة:

هناك العديد من التعاريف للإدارة العامة، والتي لا تختلف في مضمونها وفحواها، وإن اختلفت في الصياغات اللفظية لها.

فمثلاً، يمكن تعريف الإدارة العامة بأنها عملية توجيه وقيادة للجهود البشرية في المنظمات العامة لتحقيق أهداف عامة.

كما يمكن تعريفها بأنها تنظيم وإدارة مجموعة القوى البشرية والمادية اللازمة لتحقيق الأهداف الحكومية.

وثمة تعريف آخر، يقرر بأنها الإدارة الحكومية التي تستهدف تقديم خدمة عامة للمجتمع، في حين يُقرر تعريف رابع بأن الإدارة العامة هي قلب الحكومات المعاصرة، حيث احتكاك المواطن شبه المُستمر بالحكومة والذي غالباً ما يكون مُحوراً للشكاوى.^(١)

وينظر إليها البعض الآخر، على أنها جميع العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة للدولة.

وهناك من يفيد بأنه إذا كانت الإدارة هي تنفيذ الأعمال بواسطة الآخرين من أجل تحقيق أهداف معينة، فإن هذه الأعمال إذا كانت عامة، فإن الإدارة تُعتبر إدارة عامة.

* المصدر الرئيس لهذا الفصل :

د. محمد شوقي أحمد شوقي ، د. محمد العزازي . (٢٠٠١) ، الإدارة العامة المعاصرة ، الطبعة الثانية ، (الزقازيق : مكتبة الجامعة الحديثة) .

¹) Sharkansky IRA، public Administration Agencies policies and Politics, (N.Y: WH Freeman and Company, 1982) P. 1.

أيضاً يُعرفها البعض، بأنها مجموع الأشخاص والأجهزة القائمة تحت إمرة الحكومة ويتوجيه منها بأدائه الخدمات العامة التي يجب أن تُؤدى يومياً، متى أردنا أن نستوثق من نفاذ القانون وضمن الحقوق وتأدية الواجبات... وهي في إطار هذا المفهوم تعنى تنفيذ السياسة العامة للدولة وإخراجها إلى حيز الواقع العملي.

أما تعريف الإدارة العامة المُعاصرة والذي يراه الكاتب الحالي وتعتمد عليه بعد ذلك كافة موضوعات الكتاب، فينظر إلى الإدارة العامة على أنها عملية تنسيق الجهود الفردية والجماعية والموارد المادية من أجل وضع وتنفيذ السياسة العامة للدولة بما يُحقق الصالح العام، ويؤدى إلى تحقيق التنمية القومية الشاملة على أحسن وجه ممكن.

ويرتبط بهذا التعريف عدة حقائق، أهمها ما يلي:

١. أن الإدارة العامة تأخذ في الاعتبار جميع الموارد البشرية والفردية والجماعية، كما تأخذ في الاعتبار الموارد المادية المُتاحة حين أدائها لدورها في المُجتمع المُعاصر.
٢. أن الإدارة العامة لا ينصرف مدلولها إلى الجهاز التشريعي أو الجهاز القضائي وإنما تختص بتنفيذ السياسة العامة للدولة.
٣. لا تقتصر وظيفة الإدارة العامة على مجرد عملية تنفيذ السياسة العامة للدولة فحسب، وإنما يمتد دورها لتسهم في عملية وضع السياسة العامة ذاتها، من خلال مُعايشتها للمشكلات التي يعاني منها المواطنون واحتكاكها المباشر بالواقع العملي والمتغيرات الاجتماعية والاقتصادية السائدة في المُجتمع، ومن الأمثلة على ذلك، قيام الحكومات بوضع العديد من مشروعات القوانين التي تعرض على السلطة التشريعية في كافة دول العالم، وتلك هي إحدى صور الوظائف المُعاصرة للإدارة العامة.
٤. أن الإدارة العامة المُعاصرة لا يقتصر دورها على مجرد مُمارسة وظائف الدولة الحارسة (الدفاع، الأمن، العدالة) وإنما امتد ليشمل مُمارسة وظائف الدولة المُتدخلة

في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، بل الأكثر من ذلك، أن دورها أمتد ليشمل كافة ممارسات وظائف دولة التنمية القومية الشاملة للمجتمع ككل.

٥. يدخل ضمن الإدارة العامة وفقاً لهذا المفهوم الوزارات والمصالح الحكومية والمؤسسات والشركات العامة ووحدات الإدارة المحلية والمرافق والهيئات العامة، وقطاع الأعمال العام.

٦. أن سعى الإدارة العامة المعاصرة لوضع وتنفيذ السياسة العامة للدولة من أجل تحقيق التنمية القومية الشاملة، ولا يجعلها تتجاهل مطالب ورغبات ومصالح المواطنين (الرأي العام) ، بمعنى أنه لكي تكون الإدارة العامة المعاصرة أكثر فاعلية، فلا بد وأن تقوم بإحداث التوازن الفعال بين الإسراع في تحقيق التنمية القومية الشاملة من ناحية ورضاء الجماهير من ناحية أخرى.

وخير مثال على ذلك، المفاوضات الجادة التي تجريها الحكومة المصرية الآن مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي من أجل إحداث مثل هذا التوازن بقدر الإمكان، حيث يشترط البنك والصندوق شروطاً معينة لتقديم القروض والمنح للدول النامية، والتي يؤدي تطبيقها إلى معاناة الجماهير (مثل تخفيض الدعم لبعض السلع)، وهنا فإن الحكومة تحرص على أن يكون ذلك بشكل تدريجي مع رفع الأجور والمرتبات أيضاً بشكل تدريجي، حرصاً على الصالح العام للمواطنين في المجتمع المصري.

وتلك صورة أخرى للوظائف المعاصرة للإدارة العامة في المجتمع الحديث.

ثانياً: أهمية الإدارة العامة:

إن كافة دول العالم المعاصر على اختلاف نظمها السياسية والاقتصادية (اشتراكية أو رأسمالية) ، وعلى اختلاف درجات تقدمها (متقدمة أو نامية) على اقتناع تام بأهمية الإدارة العامة، ولذلك فإن هذه الدول تولى الإدارة العامة اهتماماً كبيراً ، وتتمثل في المحاولات الجادة والمستمرة لتطوير وتحديث نظم وأساليب العمل الإداري في المنظمات العامة بها، وحركات الإصلاح الإداري المتواصلة التي تقوم بها هذه الدول في منظمات الجهاز الإداري بها.

هذا، وتكمن أهمية الإدارة العامة المعاصرة في التنفيذ الكفء والفعال للسياسة العامة للدولة، بل والمشاركة في إعداد السياسات العامة للدولة بشكل واقعي وطموح، وذلك بما يحقق التنمية القومية الشاملة ويحقق الصالح العلم وبما يمنع تردى العلاقة بين المواطن من ناحية والحكومة من ناحية أخرى.

أضف إلى ذلك، أن أهمية الإدارة العامة تتبع أساساً من الحقائق التالية:

أ- المشكلات التي تعاني منها غالبية دول العالم في العصر الحديث، وخاصة النامية منها، ومن أمثلة هذه المشكلات الزيادة السكانية والبطالة والتضخم ولما كان من الصعب على منظمات الأعمال مواجهة هذه المشكلات القومية الكبرى، فإن ذلك يزيد من أهمية وحتمية الإدارة العامة المعاصرة لمواجهة مثل هذه المشكلات.

ب- تغير وظيفة الدولة، حيث زادت حاجات ومطالب المواطنين في المجتمع الحديث، بل وتتنوع وتجددت أيضاً، وبالتالي انتقل دور الدولة من مجرد دولة حارسة إلى دولة التنمية القومية الشاملة، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى زيادة الاهتمام بمنظمات الجهاز الإداري للدولة، حتى يتسنى الوفاء بهذا الدور الحديث للدولة المعاصرة.

ج - تعقد الوظيفة الإدارية، حيث لم تصبح العملية الإدارية سهلة وبسيطة كما كانت في الماضي، بل أصبحت الآن غاية في الصعوبة والتعقد نظرا للابتكار والمخترعات الحديثة، ونظرا لزيادة عدد ونوعية المتغيرات المؤثرة على عملية اتخاذ القرارات وبالتالي زاد الاهتمام بتطوير وتحسين النظم الإدارية السائدة في المنظمات العامة لتواكب الابتكارات والاختراعات الحديثة ولتواجه تعدد وتنوع المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المؤثرة على عملية اتخاذ القرارات في منظمات الجهاز الإداري.

د- تزايد الدور الفعال للإدارة الحديثة في نجاح منظمات الأعمال أدى إلى الاهتمام بالإدارة العامة حتى يتحقق نفس النجاح في المنظمات العامة ذاتها، خاصة وأن المبادئ العامة التي تحكم علم إدارة الأعمال هي نفس للمبادئ التي تحكم علم الإدارة العامة، وكل الخلاف بينهما هو في مجال التطبيق فقط.

هـ- المنافع التي تتحقق للمواطن (للرأي العام) من خلال أجهزة الإدارة العامة، حيث يتحقق للمواطنين منافع عديدة ومتنوعة يصعب عليهم الحصول عليها من خلال منظمات الأعمال، مثل الخدمات التليفونية والصحية والتعليمية والزراعية والامنية ...، وخلافه من الخدمات والسلع الأخرى التي تقدم من خلال أجهزة الإدارة العامة للمواطنين.

أضف إلى ذلك، أن هذه السلع والخدمات تقدم للمواطنين بأسعار تتناسب مع قدراتهم الشرائية، وبمستوى جودة معقول، وفي ضوء مبادئ العدالة والمساواة بين المواطنين فيما يتعلق بالحصول عليها.

و- هذا بالإضافة إلى أهمية الإدارة العامة في مجال تحسين الصورة الذهنية لدى المواطن العادي عن منظمات الجهاز الإداري للدولة، وذلك من خلال الآتي:

١. المعاملة الحسنة المبنية على القواعد القانونية دون ظلم أو محسوبية.

٢. حق المواطن في التظلم من القرارات الإدارية لحمايته من كافة صور التحيز والتعسف والتسويق والمماطلة ... إلخ.

٣. إعلام المواطن بالقوانين واللوائح، وحقوقه وواجباته والالتزام بتطبيقها.

٤. إعلام المواطن بأهداف وتنظيمات ونظم أجهزة الحكومة.

٥. إشراك المواطن في المسائل والقضايا العامة على مستويات مختلفة.

ونتيجة للاقتناع بأهمية ودور الإدارة العامة في المجتمع المعاصر، فقد اتسع نطاق عمل الحكومات في العصر الحديث، وزاد عدد العاملين بالأجهزة الحكومية، وتم تطبيق الأساليب التكنولوجية الحديثة في كافة مجالات وأجهزة الإدارة العامة.

ثالثاً: الفرق بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال:

يختلف الكتاب فيما بينهم حول الفرق بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال، فبينما يعتقد فريق منهم أن الفروق بينهما تعتبر جذرية وجوهرية ومنهم (جلادن)، يعتقد فريق آخر بأنه ليس هناك فروق تذكر بين كليهما، ومنهم فايول وهوايت.

المُبررات التي يستند إليها الفريق الأول :

١. تعمل المنظمات العامة عادة في ظروف احتكارية، بينما تسود منظمات الأعمال روح المنافسة الحرة.

٢. يستشعر الموظف العام روح الخدمة العامة، وهو يؤدي واجبه في نطاق الإدارة العامة، حيث تهدف الإدارة العامة إلى تحقيق منافع عامة للمواطنين، وليس تحقيق أرباح.

٣. يلتزم القائمون على شؤون الإدارة العامة بتطبيق قاعدة المساواة بين المواطنين، وعدم إثارة بعضهم بأنواع ممتازة من الخدمات.

٤. الغالب في نطاق الإدارة العامة أن يعمل الموظف بصفته وليس باسمه ولهذه القاعدة استثناءات في بعض الأحيان.
٥. تخضع الإدارة العامة لقاعدة مؤداها تزويد الأفراد بكافة المعلومات التي تُساعدهم على استعمال حقهم في الرقابة، ولهذا فإنه يجب على المنظمات العامة تزويد وسائل الإعلام، وتسهيل مهام الأفراد في الحصول على المعلومات اللازمة، وعدم حجب تلك المعلومات إلا في حدود ما تقتضيه المصلحة العامة.
٦. تتسم المنظمات العامة بخضوعها للتنظيم الضخم الذي يتم على نطاق واسع، ويترتب على هذه الصفة العديد من المشكلات.
٧. تعتمد منظمات الإدارة العامة على تطبيق قاعدة اختبارات الكفاية، والتي تهدف إلى اكتشاف الكفاءات وإقرار الحوافز لزيادة الإنتاج.
٨. يسيطر على الإدارة العامة قاعدة المسؤولية العامة، حيث يعتبر رجال الإدارة العامة مسئولون عن تصرفاتهم أمام الجمهور، وتتحقق هذه المسؤولية بعدة طرق سياسية وقضائية.

المُبررات التي يستند إليها الفريق الثاني:

وتعتبر هذه المُبررات بمثابة تحليل للمبررات السابقة التي يستند إليها الفريق الأول - القائل بوجود فروق جوهرية بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال - ويتضح ذلك، من خلال استعراضها على النحو التالي:

١. أن الكثير من منظمات الأعمال تعمل أيضاً في ظروف احتكارية، حيث لا يقتصر منطق الاحتكار على المنظمات العامة فقط، ودراسة منظمات الأعمال في الولايات المتحدة الأمريكية تثبت ذلك بوضوح.
٢. أنه لكي تكون منظمات الأعمال فعالة، فإنه يجب على المديرين والموظفين الشعور بروح الخدمة العامة، فليس المقصود كما هو مفهوم خطأ، أن الغرض من الأعمال

- الخاصة هو الحصول على الأرباح بل تقديم سلع وخدمات والدافع إلى ذلك هو الحصول على أرباح، ويخط الكثيرون هنا بين الغرض والدافع. (١)
٣. أن مُنظمات الأعمال لكي تتجح، يجب التزام العاملين فيها بقاعدة المُساواة بين المستهلكين وبين المُوردين والجمهور بصفة عامة، ولا يختلف الأمر هنا بين ما إذا كانت المُنظمات عامة أم خاصة، فتلك أحد المبادئ الأخلاقية الواجب اتباعها.
٤. لا يمنع إطلاقاً أن تتم الأعمال في المُنظمات العامة على أساس أسماء الأشخاص، كما لا يمنع أن تتم الأعمال في مُنظمات الأعمال على أساس صفة الشخص، بل إن إتمام الأعمال على أساس أسماء الأشخاص فيه كثير من الروح الإنسانية والحوافز المعنوية الفعالة، والتي يجب أن تغلب على الأعمال سواءً كانت خاصة أو عامة.
٥. أن الأعمال لكي تتم، لابد من توافر المعلومات المتبادلة ونظم الاتصال ولا يقتصر هذا على الأعمال العامة فحسب، بل يتعداه إلى مُنظمات الأعمال.
٦. أن التنظيم على نطاق واسع لا يميز المُنظمات العامة فقط، بل إن بعض مُنظمات الأعمال اليوم أصبحت من الضخامة والكبر بحيث تفوق في حجمها بعض الحكومات الصغيرة، إذ يعمل بها عشرات الآلات من المُوظفين والعمال.
٧. إن نجاح الأعمال الخاصة - مثل الأعمال العامة - يتوقف على المُوظفين الأكفاء، وبالتالي فإن اختبارات الكفاءة تعتبر ضرورية لإقرار نظم الحوافز والترقية وتحديد الاحتياجات التدريبية في مُنظمات الأعمال أيضاً.
٨. إن العاملين في مُنظمات الأعمال مسئولون أمام المساهمين والمُوردين والتجار والمواطنين المستهلكين والمُجتمع بصفة عامة، وذلك من واقع الالتزام بالمسئولية

(١) سيد الهوارى الإدارة العامة، إدارة الاعمال الحكومية وشبه الحكومية، الطبعة الثالثة (القاهرة : مكتبة عين شمس، ١٩٧٢، ص ٩.

الاجتماعية التي يجب أن تُطبق على العاملين في مُنظمات الأعمال، كما تنطبق على العاملين بالمُنظمات العامة.

وبالإضافة إلى ما سبق يؤيد البعض رأي هذا الفريق على أساس عدة اعتبارات أخرى أهمها: (١)

١. تتكون العملية الإدارية في كل من الإدارة العامة وإدارة الأعمال من مراحل ثابتة ومتلاحقة هي التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة.
٢. المبادئ الأساسية التي تستند إليها كل منها واحدة في جوهرها.
٣. يعمل كل منهما على رفع الكفاءة والانتاجية للأفراد.
٤. يعمل كل منهما على رفع المستوى المعيشي للمواطنين في المُجتمع سواءً بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

والواقع، أنه على الرغم من وجاهة المُبررات والأسانيد التي يعرضها كل فريق من الفريقين في مجال التفرقة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال، فإنه يمكن التأكيد على حقيقة هامة، مؤداها أن الإدارة العامة وإدارة الأعمال وجهان لعملة واحدة وفرعان لأصل واحد من الإدارة، ولكن الاختلاف فقط يكون في مجال التطبيق لكل منهما، وهناك عدة سمات وخصائص تُميز الإدارة العامة عن إدارة الأعمال، فيما يتعلق بمجال تطبيقها، وأهم هذه السمات والخصائص، هي: (٢)

أ- الارتباط بالسياسة والسلطة التشريعية :

حيث ترتبط الإدارة العامة ارتباطاً وثيقاً بالسلطة التشريعية والتركيب السياسي للمُجتمع (البرلمان أو مجلس الشعب، بما فيه من أحزاب ذات اتجاهات مُتباينة أو اتحاد اشتراكي ... الخ).

١ (عادل حسن، الإدارة في القطاع الحكومي ، (بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٨٥)، ص ٣٤ .

٢ (د. سيد الهواري، الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص. ص. ١١-١٢ .

أن البرلمان أو مجلس الشعب يضع الاهداف العامة للدولة ويتابع تنفيذها، فالوزراء (رؤساء للقطاعات والأجهزة الحكومية مسئولين أمام البرلمان أو مجلس الشعب بمختلف اتجاهاته ومراكز القوى فيه عن تنفيذ تلك الأهداف العامة.

ب - الارتباط بقوانين الدولة، وبصفة خاصة القانون الإداري:

ترتبط الإدارة العامة ارتباطاً وثيقاً بقوانين الدولة، خاصة القانون الإداري الذي يحكم تصرفات الإدارة، مثل تعيين الموظفين ومرتباتهم وعلاواتهم وترقياتهم وأجازاتهم وجزاءاتهم..... الخ، وهذا ما يجعل بعض أساتذة القانون يقولون بأن الإدارة العامة فرع من فروع القانون باعتبارها الأجهزة المسؤولة عن تطبيق القانون.

ج- غيبة عنصر الربح المرتبط بمنظمات الأعمال عامة :

بصفة عامة، فإن منظمات الجهاز الإداري للدولة تسعى لتحقيق منافع والصالح العام للمواطنين، أما إذا حققت أرباحاً في سبيل سعيها لتحقيق هذا الهدف، فإن ذلك يعتبر مقياساً جيداً لارتفاع درجة كفاءتها دون أن ينفي عنها ذلك خاصية الاهتمام بالصالح العام في المقام الأول.

تلك هي أهم الفروق التي تميز الإدارة العامة عن إدارة الأعمال وذلك فيما يتعلق بمجال تطبيق كل منهما.

رابعاً: العلاقة بين الإدارة العامة والعلوم الأخرى:

تتعایش الإدارة العامة المعاصرة أكاديمياً وتطبيقياً، في مجتمع متفاعل تؤثر فيه وتتأثر به وبالتالي فإن لها علاقات وثيقة بالعلوم الأخرى - وإن كانت تختلف عنها في نواحي معينة ولمزيد من التوضيح لماهية الإدارة العامة المعاصرة فإنه يتم تناول علاقة الإدارة العامة بالعلوم الأخرى من حيث أوجه التقارب وأوجه الاختلاف، وذلك على النحو التالي:

أ- العلاقة بين الإدارة العامة والعلوم السياسية :

يفيد أحد الكتاب^(١) بأنه على الرغم من الاختلاف الحاد بين الإدارة العامة من ناحية والعلوم السياسية من ناحية أخرى إلا أن هناك تقارباً كبيراً بينهما، وتتمثل أهم صور هذا التقارب في التأثير الكبير الذي يمارسه صانعي السياسة على أسلوب ممارسة الإدارة العامة بشكل عام، كما أن غالبية المؤلفين والكتاب الأمريكيين في مجال الإدارة العامة كانوا في الأصل علماء سياسة. بل الأكثر من ذلك أن العلوم السياسية تعتبر الام الحقيقية للإدارة العامة.

كما يفيد كاتب آخر،^(٢) بأن العمل العام يمكن أن ينقسم إلى عنصرين. أحدهما يلي الآخر من حيث الأسبقية الزمنية، وهما عنصر اتخاذ القرار (وضع السياسة العامة وتحديد الأهداف القومية)، ورجال الإدارة العامة فنيون مهمتهم تنفيذ السياسة العامة وتحقيق الأهداف القومية التي يرسمها ويضعها السياسيون بوسائلهم واجراءاتهم الخاصة.

وإذا كان الفصل التام بين السياسة والإدارة العامة يندر أن يتحقق في الواقع العملي، فإنه يفضل تطبيقاً لقاعدة التخصص من ناحية، وحرصاً على الاستفادة الكاملة من التقدم العلمي الذي حققته الدراسات الإدارية من ناحية أخرى، أن يتم الاحتفاظ للإدارة العامة بمجال عملها المتميز، وهذا لا يعنى انعدام الصلة بين السياسة والإدارة، كما لا يمكن أن تتعدم الصلة بين تحديد الهدف وتنفيذه.

وعلى ذلك، فإنه يمكن القول بأن الإدارة العامة تختلف تماماً عن السياسة والعلوم السياسية، حيث تتعلق الإدارة العامة بالتفصيلات والتطبيق العملي، في حين تختص العلوم السياسية بالأهداف والسياسات العامة للدولة، ومن ناحية أخرى فإن الإدارة العامة تعتمد

¹) Frederickson JH. George, New public Administration, (Aloboma Press University, 1980) P.P 1-13.

^٢ (ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ، (الإسكندرية دار المطبوعات الجامعية ١٩٨٧، ص ٥٢.

اعتماداً كبيراً على العلوم السياسية، فالسياسة تحدد الاتجاه العام والإدارة العامة تشرف على الوصول إلى هناك^(١) وبالتالي فالقول بأن علم الإدارة العامة أحد العلوم السياسية مفهوم خاطئ يقع فيه الكثيرون، نظراً لأن رقابة السلطة التشريعية على الإدارة العامة لا تعنى أن الإدارة العامة تعد فرعاً من فروع العلوم السياسية.

ب- العلاقة بين الإدارة العامة والقانون الإداري :

يعتقد البعض أن الإدارة العامة جزء من القانون الإداري، كما يرى البعض الآخر أن القانون مرادف لمعنى الإدارة العامة، وتلك مفاهيم خاطئة، نظراً لأن القانون الإداري عبارة عن مجموعة القواعد القانونية الملزمة التي تتعلق بتنظيم المصالح العامة ونشاطها وبعلاقات هذه المصالح بالأفراد، وهذه القواعد القانونية يجب أن تلتزم بها الإدارة العامة ولا تحيد عنها، وبالتالي فإنه يمكن القول أن الإدارة العامة تخضع لأحكام القانون الإداري وتسير وتحيا في فلك هذا القانون، وهذا لا يجعلها جزءاً من القانون الإداري أو مرادفاً له.

ومن ناحية أخرى، فإن تقدم الإدارة العامة، يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالعلاقة المتبادلة والمنتجة بين القانون الإداري كأحكام وقواعد ذات صفة تنظيمية يجب احترامها، وعلم الإدارة كدراسة تقوم على التجربة بالكشف عن المبادئ التي تحكم الظواهر الإدارية ويؤدي تطبيقها إلى رفع مستوى إنتاجية الإدارة.

ج - العلاقة بين الإدارة العامة والعلوم الاقتصادية :

تأتى العلاقة بين الإدارة العامة والعلوم الاقتصادية كانعكاس مباشر للأوضاع الاقتصادية السائدة في المجتمعات الحديثة، وكتعبير دقيق للمصالح المتحركة في هذه الأوضاع الاقتصادية.

^(١) د. سيد الهوارى، مرجع سبق ذكره، ص. ٤٠ - ٥٠ .

ولهذا، فإن الدراسات الحديثة في الإدارة العامة تبحث عن الأساس الاقتصادي الذي تقوم عليه الدولة المعاصرة، لأن هذا الأساس الاقتصادي هو الذي يرسم الصورة العامة للإطار العام لاقتصاديات الدولة، ومن خلال هذا الإطار تعمل الإدارة العامة وتنفذ خطواتها وتتحدد ميزانياتها وبرامجها ونفقاتها، وإلى حد كبير تتحدد مسؤولياتها وأعبائها وإمكانية قيامها بما يطلب منها تنفيذه.

ومن أهم الدراسات الاقتصادية الحديثة في الإدارة العامة المعاصرة، ما يلي:

١. حجم الدخل القومي وكيفية زيادته وكيفية توزيعه.
٢. قيمة الدخل الفردي وأسلوب الارتقاء به.
٣. قيمة الانفاق الحكومي وكيفية تخفيضه.
٤. كمية الضرائب والعمل على زيادتها.
٥. مستوى الكفاءة العامة للأداء الوظيفي وكيفية تحسينه.
٦. الأساليب الفعالة للتعامل مع حالات الزواج والكساد التي تجتاح البلاد.
٧. الأساليب الفعالة لمواجهة التغيير في التركيب الاجتماعي والثقافي للمجتمع.
٨. دراسة الآثار الاقتصادية لحجم المجتمعات وتكاليف الإدارة بها.

إن هذه الدراسات الحديثة في مجال الإدارة العامة، التي تبحث عن الأساس الاقتصادي الذي تقوم عليه الدولة المعاصرة لابد وأن تأخذ في اعتبارها الصالح العام للمواطنين في المقام الأول.

د - العلاقة بين الإدارة العامة ومجموعة العلوم الاجتماعية:

هناك علاقات أخذ وعطاء متبادل مع باقي العلوم الاجتماعية الأخرى، مثل علم النفس وعلم الاجتماع بفروعها المختلفة وعلم القانون وعلم التاريخ ولكن ليس معنى هذا أن يصبح علم الإدارة العامة جزءاً من أحد هذه العلوم، حيث أن الإدارة العامة لكي تكون فعالة

في مجال وضع وتنفيذ السياسة العامة للدولة، فإنها لا بد أن تعتمد على المبادئ والنظريات والقواعد التي تنطوي عليها مجموعة العلوم الاجتماعية، وإذا ابتعدت الإدارة العامة عن الأخذ بمبادئ ونظريات وقواعد هذه العلوم، فإنها لن تحظى بقبول ورضاء الرأي العام في المجتمع وبالتالي فإنها ستحقق فشلاً ذريعاً في تحقيق الصالح العام.

خامساً: بيئة الإدارة العامة :

تتأثر الإدارة العامة في أية دولة تأثراً كبيراً بالعوامل البيئية السائدة في المجتمع، والتي تتدخل في تشكيلها وتحديد منهجها وأسلوب ممارستها ، وأهم تلك العوامل هي الموقع والمناخ والسكان والدين والتقاليد والعادات والأحوال الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين، حيث أن اتخاذ القرارات في مجال الإدارة العامة لا بد وأن يختلف من مجتمع لآخر وفقاً للعوامل السابقة ، فمثلاً القرارات التي تصلح في مكان أو موقع أو مناخ أو ظروف معينة في دولة معينة ليست بالضرورة أن تكون صالحة في موقع أو مكان أو ظروف معينة في دولة أخرى، بل إن ما قد يصلح تطبيقه اليوم من قرارات في دولة معينة، قد لا يصلح تطبيقه في نفس الدولة غداً، وذلك بسبب تغير الظروف البيئية المختلفة، وهو ما يجب أن تأخذه الإدارة العامة في اعتبارها.

أضف إلى ذلك، أن الإدارة في أية منظمة سواء كانت منظمة عامة أو منظمة أعمال تقوم بإنتاج أو إسداء خدمات لجمهور المواطنين وفي سبيلها التحقيق ذلك، فإنها تتأثر بعوامل ومؤثرات خارجية، مثل الظروف والأحوال البيئية المحيطة سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، وعوامل ومؤثرات داخلية وهي التي تتبع من داخل المنظمة ذاتها ويمكن تحديد أهم هذه العوامل أو المؤثرات، فيما يلي:

١ . الأحوال الاقتصادية.

٢ . الأحوال الاجتماعية.

٣. الأحوال السياسية.
٤. القوانين واللوائح التي تمس أعمال المؤسسات والشركات.
٥. القرارات السياسية التي تتخذها الدولة.
٦. التقدم التكنولوجي.
٧. درجة تحكم المنظمات السياسية في الأجهزة الإدارية.
٨. العملاء ورغباتهم.
٩. أصحاب النفوذ من العاملين بالمنظمة.
١٠. النقابات العمالية.
١١. أصحاب رأس المال والمساهمون (في منظمات الأعمال).

وكل هذه العوامل تؤثر على نظام الإدارة سواءً في المنظمات العامة أو منظمات الأعمال، وكذلك على التنظيم الإداري فيها، وعلى سير العمل بها، كما تؤثر على القائمين على هذه الإدارة، حيث تكون امام بصيرتهم وفي تفكيرهم حين اتخاذهم للقرارات، حتى تأتي هذه القرارات سليمة محققة للأهداف.

سادساً: تطور الإدارة العامة: (١)

يعتبر علم الإدارة العامة علم حديث النشأة ويرجع ذلك للأسباب التالية:

١. حداثة علم الإدارة ذاته.
٢. انشغال الكثير من العلماء والمفكرين بالنواحي السياسية والدستورية والقانونية في البلاد.
٣. بساطة الحياة وقلة عدد الناس وقلة حاجاتهم ورغباتهم الواجب إشباعها وبالرغم من ذلك، فإن ممارسة الإدارة العامة في كافة المجتمعات - ومنها مصر - سواءً

(١) د. سيد الهواري، الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص.ص. ٣٥.

الرأسمالية منها أو الاشتراكية لم تكن منعدمة الأصل، حيث كانت الإدارة العامة تمارس بشكل أو بآخر منذ زمن بعيد. (١)

هذا، وقد يرجع الدافع الأساسي لظهور الإدارة العامة كميدان حديث العهد، إلى المحاولات العديدة والمستمرة لإصلاح الخدمة العامة المدنية في العديد من دول العالم، كما تطورت في أعقاب الحرب العالمية الثانية، ثم نمت في الستينات بفضل حركات الإصلاح الإداري التي تمت، أما في السبعينات فقد تغيرت الإدارة العامة علمياً وعملياً، حيث ابتعدت تماماً عن الحدس والتخمين الذي كان يؤثر سلبياً - إلى حد ما - في قرارات الإدارة العامة

خلال السنوات الماضية (٢) ، وأخيراً فإنه في الثمانينات فقد أصبحت قضية الانتاجية أهم القضايا التي تحظى باهتمام قادة الإدارة العامة المعاصرة، وهذه القضية هي التي تعكس كمية ونوعية السلع والخدمات التي تقدم للمواطنين بصفة عامة ولقوة العمل بالمنظمات العامة بصفة خاصة (٣) .

ويمكن القول بأن تطور الإدارة العامة قد جاء انعكاساً لتغير وظيفة الدولة ودورها في المجتمع، وذلك على النحو التالي:

١. كانت الدولة فيما مضى يقتصر دورها على ثلاثة أنشطة أساسية، هي الدفاع والعدالة والأمن، وهنا كانت الإدارة العامة بسيطة في أهدافها ونظمها وقراراتها.
٢. تطورت وظيفة الدولة حيث تدخلت في كافة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية وظهر القطاع العام والعديد من المنظمات العامة الخدمية، وذلك بسبب تزايد وتنوع حاجات

(١) د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، مرجع سبق ذكره، ص. ٦١-٧٠.

(٢) Frederickson H. George, Op. Cit. P.P. 1-3.

(٣) Ibid, P.P. 113-114.

المواطنين، وهنا أصبحت الإدارة العامة أكثر تعقيداً من حيث أهدافها ونظمها وقراراتها وأساليب العمل اللازمة لتنفيذ السياسة العامة ولتحقيق الأهداف القومية.

وأخيراً، فإنه في المجتمع المعاصر لم يقتصر دور الدولة ووظيفتها على مجرد الثلاثة أنشطة (الدولة الحارسة) ولم يقتصر أيضاً على تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، بل الأكثر من ذلك أنه إمتد دورها ووظيفتها ليجعلها دولة التنمية القومية الشاملة، والتي لا بد وأن تكون قادرة على مواجهة المشكلات المعاصرة للمجتمعات سواءً النامية منها أو المتقدمة.

ونظراً لما حققته الدولة من نجاح كبير في العديد من المجالات والوظائف الحديثة لها، فقد بات أولئك الذين كانوا يعارضون سياسة تدخل الحكومة يطالبونها الآن بزيادة هذا التدخل لتحقيق الرفاهية للمجتمعات سواءً الريفية أو الحضرية أو الصحراوية على حد سواءً، وبالتالي انتشرت عمليات التأمين في القطاعات الصناعية والتجارية والخدمية المختلفة، واتسع المجال امام القطاع العام ليؤدي دوره في خدمة المجتمع، وأصبحت الحكومات تمتلك المصانع والشركات، وتتدخل في رسم سياسة الاستيراد والتصدير وتنظيم العلاقة بين أصحاب الأعمال والعمال، وتنظيم نشاط المؤسسات الاجتماعية على اختلاف أنواعها، ومن ناحية أخرى فإن الدول - بمختلف اتجاهاتها السياسية ووفقاً لفلسفة الحكم السائد فيها ووفقاً لنظامها الاقتصادي - تختلف من حيث درجة التدخل في حياة مواطنيها ومدى مساهمتها في الحياة العامة للأفراد وإلى أي حد تتحمل عنهم أعباء خدمات كان من الواجب أن يؤديها هم لأنفسهم، وكيفية تنظيم علاقتها معهم، وذلك عن طريق أجهزتها الإدارية تحقيقاً للصالح العام الذي ينشده الجميع.

كما أن الحكومات المعاصرة ذاتها أصبح حجمها في تزايد مستمر وأنشطتها في اتساع وتنوع دائم لتشمل العديد من التخصصات المختلفة، فزاد عدد العاملين بها نتيجة لاتساع الأقسام والادارات الموجودة بمختلف الوزارات والمصالح والهيئات والأجهزة، وكذلك

استحداث الجديد منها لضمان حسن سير العمل والنهوض به والارتقاء بمستوى أدائه، حتى يمكن ضمان وصول الخدمات إلى المواطنين بأسرع وقت وأقل جهد وبأقل التكاليف.

وترتيباً على كل ما سبق، فإنه كان لابد من أن تنشط الإدارة العامة المعاصرة لتخطط وتنفذ وتوجه وتراقب، حتى تتحقق الأهداف التي ترمي الدولة الحديثة إلى تحقيقها وهذا ما حدث في غالبية دول العالم ومنها مصر. أضف إلى ذلك، أن كل دولة تقوم الآن بتطوير الإدارة العامة وإعادة النظر في نظم الإدارة التي يجرى العمل بها في أجهزتها المختلفة بما يتوافق مع الوظائف المستحدثة والمسئوليات الجديدة الواجب على الإدارة العامة المعاصرة الوفاء بها نحو المجتمع والمواطنين.

سابعاً: المستويات الإدارية في مجال الإدارة العامة:

تتركز سلطة القيادة في الدول البرلمانية داخل هيئة تتكون من مجموعة من الأعضاء هي هيئة مجلس الوزراء في حين تتركز سلطة القيادة في الدول الرئاسية في يد شخص واحد هو رئيس الدولة.

ويحتاج كل تنظيم إلى عدد من القادة والمديرين لاتخاذ القرارات في مواقعهم للإشراف على الأعمال العامة المختلفة وتوجيه الموظفين العموميين هؤلاء القادة ينقسمون إلى فئات متنوعة ودرجات مختلفة، مثل الوزراء ونواب الوزراء ووكلاء الوزارات والمديرين العموم والمراقبون العموم ومديرو الإدارات ورؤساء الأقسام والوحدات والمكاتب، ثم المنفذون.

وينقسم هؤلاء القادة والمديرون في كل منظمة عامة إلى عدد من المستويات المختلفة حسب ظروف كل منظمة، وتختلف مستوياتهم الإدارية باختلاف السلطات الممنوحة إلى كل منهم، وباختلاف المسئوليات الملقاة على عاتقهم، كما أن هذه المستويات الإدارية تختلف من منظمة لأخرى وفقاً لحجمها ونشاطها وتبوع هذا النشاط وعدد العاملين فيها.

وهناك عدة أسباب تفسر وجود عدد من المستويات الإدارية في أية منظمة تتعلق جميعها بقدرات الفرد وطاقته، وأهم هذه الأسباب ما يلي:

١. قصور الطاقة الجسدية للإنسان عن أدائه ما يود أن يقوم به أو يؤديه من أعمال.
 ٢. قصور الطاقة الذهنية للفرد عن الإلمام بكافة المتغيرات المحيطة به والمعلومات اللازمة له.
 ٣. وقت الفرد المحدود ونطاق نشاطه المحدود الذي لا يمكنه من القيام بكل ما يريد أن يقوم به.
 ٤. قصور قدرة الفرد للإشراف والرقابة على أعمال الكثيرين، حيث إذا أمكن للرئيس الإداري أن يلقى أوامره لمئات أو آلاف من المرؤوسين فإنه لا يمكن لهذا الرئيس وحده أن يُشرف على هذا العدد فيما يتعلق بتنفيذ هذه الأوامر.
- والواقع أن المبالغة في عدد المستويات الإدارية يزيد من النفقات كما أن الأقلال منها يؤخر إنجاز العمل وانشغال الرؤساء في التفاصيل والأمور التفاهة، لذلك كان واجباً الاعتدال في تحديد عدد المستويات الإدارية.

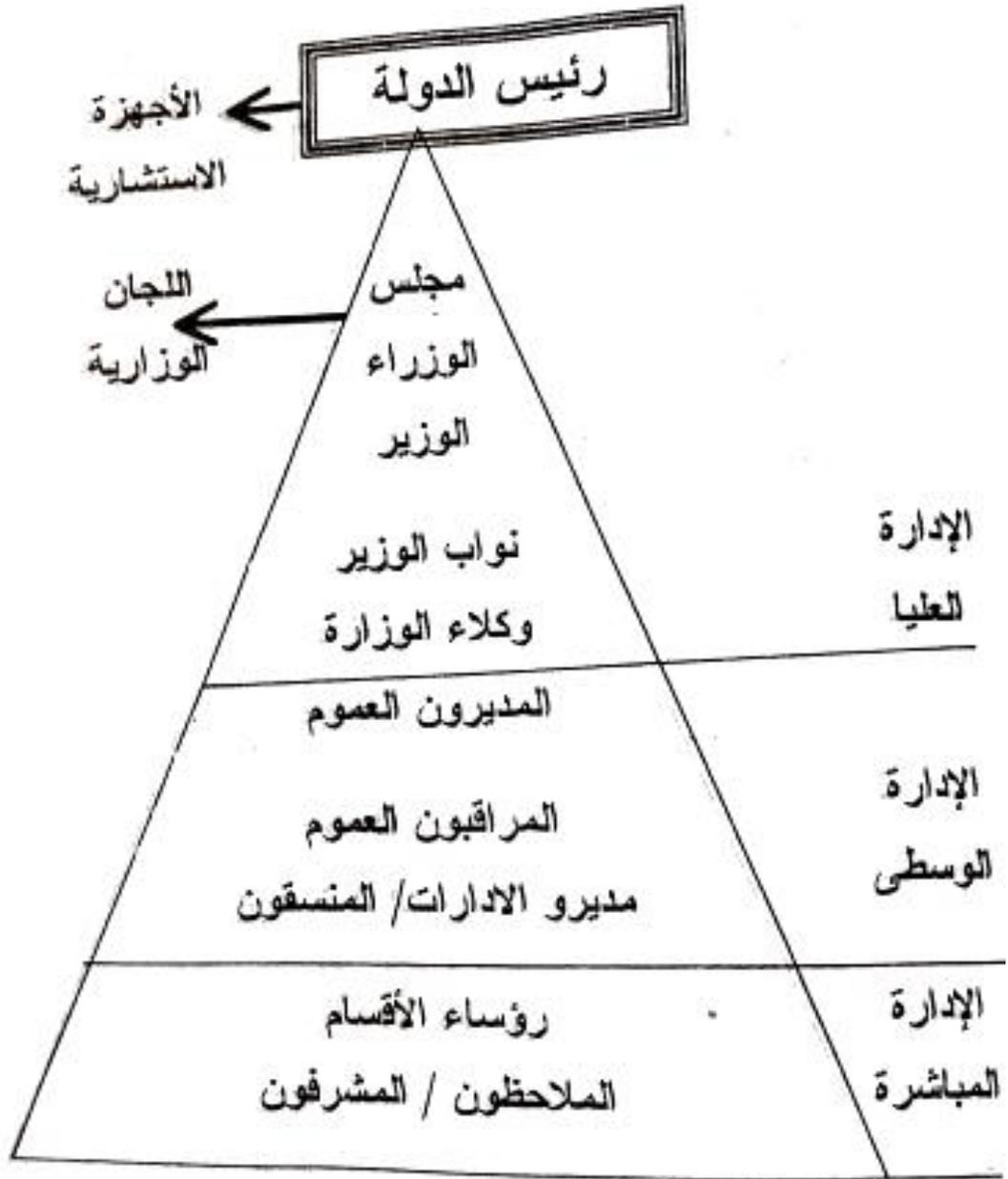
ولقد اتفق على وجود ثلاثة مستويات إدارية هي الإدارة العليا والإدارة الوسطى والإدارة المباشرة، وسيتم تناول كل منها تفصيلاً على النحو التالي:

١. **الإدارة العليا** : وتضم رئيس الحكومة ونوابه والوزراء ونوابهم ووكلاء الوزارات، وتلحق بها في الغالب أجهزة الهيئات الاستشارية الفنية المركزية واللجان الوزارية وكذلك هيئات الرقابة والتفتيش وتهتم الإدارة العليا بوضع السياسات والتخطيط لتنفيذ هذه السياسات.
٢. **الإدارة الوسطى أو التنفيذية** : وتضم عادة مديري المصالح والادارات، والمديرين العموم والمراقبين العموم ومُديري الادارات وتقوم الإدارة الوسطى بالاشرف والتوجيه والرقابة على التنفيذ في حدود القوانين واللوائح ووفقاً للسياسات العامة والخطط الموضوعة من

جانب الإدارة العليا، وبهذا فإنها ليست مسئولة عن رسم السياسات العامة وإن كان في كثير من الأحيان تتمخض عن ملاحظاتها وخبراتها خطوط سياسية عامة جديدة.

وبصفة عامة، فإنه بالنسبة لموظفي الإدارة الوسطى يجب أن يكونوا متخصصين في نوع العمل الذي يشرفون على أدائه.

٣. الإدارة المباشرة: وتتكون من المستويات الإدارية التالية للإدارة التنفيذية، وتشمل رؤساء الأقسام والوحدات والمكاتب وطبقة المشرفين هذا بالإضافة إلى المجموعات العديدة من العاملين الذين يتولون مهام روتينية متعددة في مختلف الوزارات والمصالح. وتقوم الإدارة المباشرة بالإشراف المباشر والرقابة المباشرة على عملية التنفيذ ووفقاً للبرامج التي تضعها الإدارة الوسطى (التنفيذية)، وفي ضوء السياسات العامة والخطط الموضوعة من جانب الإدارة العليا، وبالتالي تتضح المستويات الإدارية في مجال الإدارة العامة من خلال الشكل التالي:



شكل رقم (١)

المستويات الإدارية في مجال الإدارة العامة

ثامناً: مبادئ الإدارة العامة :

للإدارة العامة مجموعة من المبادئ والقواعد الواجب الالتزام بها في سبيل سعيها لممارسة الوظائف المعاصرة والمسئوليات والمهام الجديدة المطلوب منها تأديتها بفعالية أكبر، وأهم هذه المبادئ والقواعد هي:

١. تأكيد دور السلطة التشريعية المتمثلة في المجالس النيابية والمجالس الشعبية في إقرار السياسات العامة والأهداف القومية، وبالتالي فإن السلطة التشريعية تكون دائماً فوق السلطة التنفيذية المتمثلة في هيكل الإدارة العامة لما لها من حق الإشراف والرقابة على أدائه السلطة التنفيذية.

٢. التخطيط العلمي في مجال الإدارة العامة الذي يقوم أساساً على مركزية - التخطيط ولا مركزية التنفيذ، بما يكفل وضع وتنفيذ برامج الخطة من خلال المستويات الإدارية المختصة.

٣. وضوح السياسات العامة والأهداف القومية أمام مختلف منظمات الجهاز الإداري للدولة، حتى يعرف كل فرد مسؤولياته نحو العمل العام، كما يعرف دوره في هذا العمل، وفي أي وقت وهذا يتطلب ترجمة السياسات العامة والأهداف القومية إلى خطط ثم إلى برامج تشغيلية.

٤. جماعية القيادة وذلك ضماناً لتأكيد ديمقراطية الإدارة العامة بصفة مستمرة.

٥. تعظيم الانتاج كما ونوعاً وربط ذلك بعنصري الزمن والتكلفة وذلك ضماناً لتحقيق الكفاية في الانتاج.

٦. تنمية الوعي الإداري لدى جميع الموظفين العموميين العاملين في المنظمات العامة.

٧. الإعداد العلمي السليم للقيادات الإدارية والتدريب العملي الفعال لهذه القيادات.

٨. وضوح الاختصاصات وعدم تضاربها وذلك لمنع التكرار والازدواج عن طريق توحيد وتنسيق التعليمات اللازمة للتنفيذ.

٩. محاربة الإسراف حتى يمكن استغلال الموارد والثروات القومية أحسن استغلال ممكن.

١٠. تأكيد دور السلطات المحلية في عملية التخطيط والتنفيذ للسياسات العامة والأهداف القومية، لأن هذه السلطات أكثر قدرة على معرفة المشكلات الحقيقية للاقاليم وحصر مواردها ومعرفة إمكانياتها لحل مثل هذه المشكلات ولتحقيق التنمية المحلية، وهناك عدة اعتبارات يجب على الإدارة العامة المعاصرة أخذها في الحسبان من وجهة النظر الحديثة وهذه الاعتبارات هي:-

- النظريات السلوكية الحديثة.
- النظريات السياسية المعاصرة.
- مخاطر الأعمال.
- المسؤولية الاجتماعية للمنظمات العامة وما يرتبط بها من تحقيق العدالة الاجتماعية بين المواطنين داخل الدولة الواحدة.
- المشاركة في صنع واتخاذ القرارات المحلية والقومية، وبما يحقق في ناسعا: من النهاية أعلى درجات من الديمقراطية في صنع السياسة المحلية والقومية، وما يرتبط بذلك من تطبيق مباشر لأساليب الرقابة الذاتية واللامركزية معا.
- نظريات القيادة الحديثة على كافة المستويات الإدارية والتنظيمية (العليا والوسطى والمباشرة).

والواقع، أن هذه المبادئ وتلك الاعتبارات يجب أن يلم بها كل من يعمل في مجال الإدارة العامة، لما لذلك من أهمية نتأكد من خلال ما تحققه من مزايا عديدة أهمها:

- أ- المساهمة في تغيير المفاهيم الخاطئة في مجال الإدارة العامة.
- ب التحذير من الأخطاء الأساسية التي يمكن أن يقع فيها رجال الإدارة العامة.
- ج- ترشيد رجال الإدارة العامة، فيما يتعلق بكيفية وضع وتنفيذ السياسات العامة والأهداف القومية بأقل جهد وفي أسرع وقت وبأقل تكلفة.

د- المساهمة في توضيح المفهوم المعاصر للإدارة العامة لكل من رجال السياسة ورجال الإدارة العامة، وبالتالي إمكانية تحقيق التوافق والتنسيق والتكامل بين المهام والمسئوليات المنوطة بكل منهما.

تاسعاً : مناهج دراسة الإدارة العامة :

نظراً لتدخل الإدارة العامة في العديد من المجالات والانشطة وممارستها لوظائف جديدة متنوعة وارتباطها بالعديد من ميادين المعرفة، فقد تعددت مناهج وطرق دراستها، وبالتالي أصبح هناك عدة مداخل ومدارس فكرية عديدة للإدارة العامة، أهمها: (١)

١. المدخل القانوني (أو الدستوري أو التاريخي).
٢. المدخل الهيكلي (الوصفي).
٣. المدخل السلوكي (الاجتماعي).
٤. المدخل البيئي.
٥. المدخل المقارن.
٦. مدخل الأنظمة.
٧. المدخل الأساسي.
٨. مدخل الصالح العام.

وسوف يتم تناول مضمون كل منها كالاتي:

١. المدخل القانوني ويعتبر من أقدم مداخل دراسة الإدارة العامة ويستند هذا المدخل أساساً على حقوق وواجبات الحكومة، ويؤكد على العلاقات الرسمية، والفصل بين السلطات

١ - د. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة . مدخل بيني مقارن، (الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، (١٩٨٣)، ص. ص. ٣٥-٥٥ .

- د. علي شريف، إدارة المنظمات العامة ، (بيروت: الدار الجامعية ١٩٨٧)، ص. ص. ٨٠ - ٩٢.

- د. سيد الهواري، مرجع سبق ذكره، ص. ص. ٢٦-٣٨.

الثلاث للدولة، حيث يأخذ هذا المدخل بفكرة الفصل بين الإدارة والسياسة وذلك على أساس افتراض مؤداه أن دور الجهاز الإداري للدولة ينحصر في مجرد تنفيذ السياسات التي تحددها الأجهزة الحكومية الرسمية، ويقرر أحد رواد هذا المدخل بأن الإدارة العامة هي التنفيذ المفصل للقانون العام)، في حين ينظر إليها البعض من أنصار هذا المدخل على أنها مجرد تطبيق للقانون الإداري، ولقد أسهم هذا المدخل بدور كبير في تطور دراسة الإدارة العامة وبرغم ذلك فإنه أهمل النواحي البيئية والاجتماعية والسلوكية، وهي النواحي التي تساعد على تفهم معنوية الشعوب حكاما ومحكومين، كما أنه يلغى المبادرات الفردية تماما.

٢. المدخل الهيكلي: ولقد تأثر هذا المدخل كثيرا بمبادئ الإدارة العلمية كما أوردها رواد الإدارة الأوائل، مثل تيلور وفايول وغيرهم، ويركز هذا المدخل على دراسة الهيكل التنظيمي وإدارة الأفراد والرقابة المالية والقانونية على أجهزة ومُنظمات الإدارة العامة، وينظر للخريطة التنظيمية للدولة، من حيث عدد المستويات الإدارية والسلطات والمسئوليات ونطاق الاشراف والمركزية والعلاقات بين الوظائف والعلاقات بين المستويات وكيفية تسلسل القرارات، وعلى الرغم من إيجابيات هذا المدخل التي تتمثل في معرفة الهيكل التنفيذي للدولة والمستويات التي يتكون منها ، وطبيعة العلاقات الرسمية بينها وسهولة معرفة المواطنين لمراكز المسؤولية وطبيعة الأعمال والخدمات الحكومية، إلا أن هناك العديد من الانتقادات التي يمكن أن توجه إلى هذا المدخل، والتي يمكن تحديدها فيما يلي:

أ - إهمال الارتباط بين الهيكل التنظيمي وبين الهيئة الخارجية والعلاقات التبادلية بينهما.

ب- ينظر هذا المدخل إلى عملية اتخاذ القرارات في صورتها الرسمية فقط ويهمل تأثير وضغوط جماعات المصالح في المجتمع.

ج- يهمل هذا المدخل كل ما يتعلق بالتنظيمات غير الرسمية، كما أنه لا يتعرض إلى دوافع واتجاهات السلوك الانساني، حيث انصب الاهتمام فقط على الهيكل التنظيمي دون الالتفات إلى العنصر البشري الذي يتكون منه هذا الهيكل.

د ينظر هذا المدخل إلى الهيكل التنظيمي والإداري للدولة نظرة مثالية مجردة تحدد ما ينبغي أن يكون، وهذا التصور يختلف في أغلب الحالات عما هو كائن بالفعل.

ومن أصحاب هذا المنهج الفكري ليونارد هوايت.

٣. **المدخل السلوكي:** ويعتبر هذا المنهج من المناهج الحديثة في دراسة الإدارة العامة، وهذا يتعلق بدراسة سلوك وتصرفات الأفراد فرادى وجماعات في الهيكل التنظيمي، وعلى هذا فهو دراسة اجتماعية سيكولوجية ظهرت بفضل تأثير العلوم الإنسانية، مثل علم النفس وعلم الاجتماع وعلم النفس الاجتماعي وعلم الأنثروبولوجي، وتتمثل محاور الاهتمام التي تشكل ركائز لهذا المدخل في دراسة الأبعاد النفسية والاجتماعية لأدائه المنظمات العامة، ومن حيث العوامل المحركة لسلوك الأفراد العاملين فيها وتلك التي تحكم ما يتخذ فيها من قرارات وسلوك وتفاعل وما تحويه من جماعات عمل والتفاعلات الاجتماعية والتنظيمية غير الرسمية داخل المنظمات العامة.

ورغم ما تركته الاسهامات السلوكية من آثار لا يمكن إنكارها على مضمون الإدارة العامة في المجتمعات المختلفة، والتي من أهمها الاهتمام بالعنصر الانساني والتفاعل الاجتماعي داخل المنظمات العامة، إلا أن رواد هذا المدخل انقسموا فيما بينهم حول الموضوعات التي تحتل أهمية أكثر من غيرها حيث يركز البعض منهم على الفرد والتنظيم الرسمي والتنظيم غير الرسمي، والمركز الأدبي والمناخ المادي للعمل، في حين يركز البعض الآخر على الاتصالات و اتخاذ القرارات، ويركز البعض الثالث على الاستقرار والعمل المتداخل مما أدى إلى صعوبة وجود رأي متكامل يشمل كافة نواحي الصورة الكلية لهذا المدخل .

٤. المدخل البيئي: ويهتم هذا المدخل بتوضيح العلاقة بين الإدارة وبين البيئة التي تمارس فيها، وذلك لدراسة العوامل المختلفة التي تكسب مجتمع معين صفاته وخصائصه وأثر هذه العوامل على الإدارة العامة في هذا المجتمع. وتتخلص فلسفة هذا المدخل في أن التنظيمات الإدارية ما هي إلا نتاج البيئة التي تتواجد فيها، وبالتالي فإن المتغيرات السياسية والاجتماعية والثقافية والعادات والتقاليد التي يتوارثها مجتمع معين لا بد وأن تؤثر في التنظيمات العاملة فيه وتتأثر بها والنظام الإداري الفعال هو الذي يتجاوب مع التغيرات . السابقة ويتفاعل معها .

ويؤكد هذا المدخل على أن نجاح أحد النظم الإدارية في مجتمع معين لا يعنى إمكانية نجاحه في مجتمع آخر، نظرا لاختلاف المتغيرات البيئية من مجتمع لآخر، وبدل على ذلك فشل العديد من محاولات نقل نماذج إدارية من مجتمع لآخر، فقد فشل المستعمرون الإنجليز في نقل جهازهم الإداري وتطبيقه في الهند أثناء فترة الاحتلال رغم نجاح تطبيق نفس النظام في إنجلترا، ويرجع الفشل أساسا إلى اختلاف المتغيرات العفائية والاجتماعية والسياسية والحضارية في المجتمعات.

ويعتبر جون جاوس أشهر الكتاب الذين روجوا لهذا المدخل الحديث في دراسة الإدارة العامة، الذي ينادى بضرورة دراسة المتغيرات البيئية في كل مجتمع، ووظائفها وطريقة عملها، وتتضمن هذه المتغيرات - من وجهة نظره المكان والسكان والتقدم التكنولوجي والقيم والعادات والتقاليد. والرغبات والأفكار الشخصية والكوارث التي يمر بها المجتمع.

ورغم المنطق الصحيح الذي يستند إليه هذا المدخل، فإنه يشنت جهود الباحثين بدلاً من تركيزهم على التنظيمات الحكومية ذاتها، بالإضافة إلى أن المتغيرات البيئية المذكورة في تطور مستمر وتغير دائم، وبالتالي فإن محاولة اللحاق بهذا التطور وتتبع تأثيره على التنظيمات العامة في مجتمع معين هي محاولة مرهقة.

٥. **المدخل المقارن** : ويعتبر مدخلا حديثاً من مداخل الدراسة في الإدارة العامة، حيث يعتمد على مقارنة نظم وعمليات الإدارة العامة في بلدين أو أكثر والمقارنة قد تكون بين النظام الإداري والحكومي في مصر مثلاً نظيره في الولايات المتحدة أو إيطاليا، وترتكز المقارنة على أحد أو بعض جوانب الإدارة العامة مثل المقارنة بين مظاهر البيروقراطية في مصر ومظاهر البيروقراطية في الهند مثلاً.... وهكذا.

ويستند هذا المدخل إلى حقيقة هامة، مؤداها أن الاختلاف في المظاهر البيئية للمجتمعات المختلفة لا يمنع من وجود مبادئ معينة أو نظم محددة يمكن تطبيقها تطبيقاً عاماً، وإذا كانت الإدارة العامة قد بلغت درجة من التطور يمكن عندها النظر إليها كعلم ذو أصول ومبادئ، فإن الدراسة المقارنة نفيذ في إمكانية الوصول إلى مجموعة من العموميات التي ترس الدعائم الأساسية لذلك العلم.

هذا، وقد بدأ الاهتمام الفعلي بالدراسات المقارنة في الخمسينات من هذا القرن، إلا أن الأصول التاريخية لهذا المدخل ترجع إلى عهد فلاسفة اليونان القدماء، حيث كان الفيلسوف أرسطو أول من حاول القيام بدراسة مائة وثمانية وخمسون دستوراً، ثم عقد عليها دراسات مقارنة.

٦. **مدخل الأنظمة**: ويركز هذا المدخل على النظرة الشاملة المتكاملة في دراسة الإدارة العامة، حيث ينظر إلى المنظمة العامة أو الوحدة الإدارية باعتبارها جزءاً من النظام الإداري للدولة تتأثر بالقوى المختلفة للبيئة التي توجد فيها، وفي نفس الوقت فإن هذه الوحدة تصدر قرارات وتؤتي تصرفات لها تأثيرها على ذات البيئة.

وطبقاً لهذا المدخل، فإن النظام الإداري يتكون من مدخلات ومخرجات:

وتتكون المدخلات من المطالب والمعلومات والتأييد والضغوط والعقوبات التي تؤثر في التنظيم الإداري الحكومي، والذي يعتبر جزءاً من التنظيم الإداري الكلي للدولة، أما

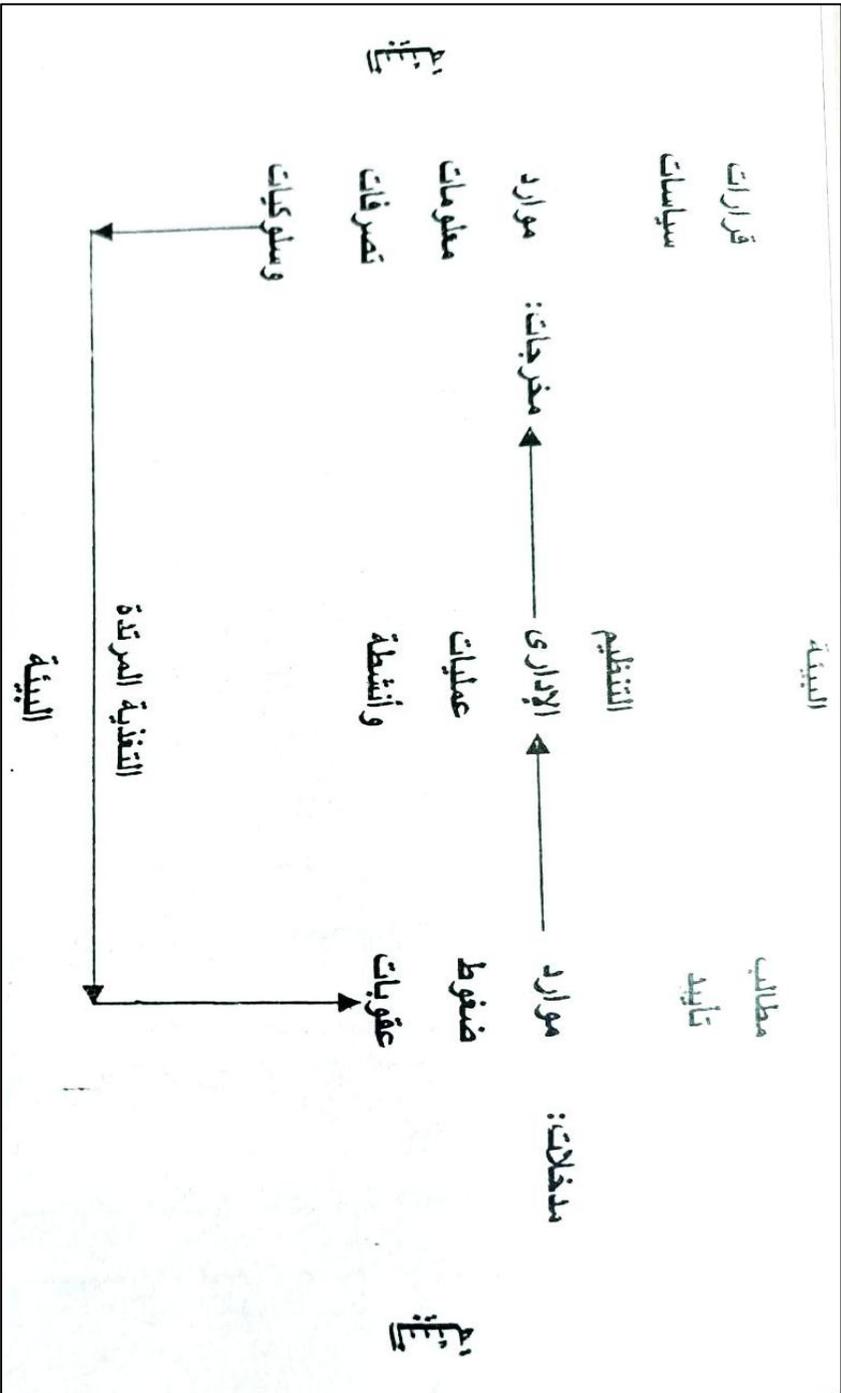
المخرجات فتتكون من القرارات والسياسات والموارد والمعلومات والتصرفات الأخرى الناتجة عن التنظيم الإداري المذكور، كما أن هناك اتصال عكسي يوضح كيفية تأثير المخرجات في المدخلات عن طريق إعطائها شكلاً معيناً أو طبيعة معينة.

هذا، وتحرك المخرجات في اتجاهين متداخلين هما:

أ- الاتجاه الأول: إرسال تلك المدخلات إلى البيئة العامة، حيث تؤثر على السلوك الاجتماعي، أو استخدام وتوزيع الموارد التي أنتجها التنظيم.

ب - الاتجاه الثاني: ويأخذ اتجاه عكسي يصل بمقتضاه إلى جانب المدخلات وغالبا فإن هذا الاتجاه يعتبر مصدر تأييد للتنظيم الإداري المذكور وبرامجه، وفي حالات أخرى يؤثر في طبيعة الضغوط التي يتعرض لها هذا التنظيم.

ووفقا لما سبق فإنه يمكن توضيح مفهوم مدخل الانظمة من الشكل التالي:



شكل رقم (٢)

النظام الإداري

٤. المدخل السياسي: لقد تطورت دراسة الإدارة العامة من الاهتمام بالنواحي القانونية والهيكلية والسلوكية والبيئية إلى التركيز على تحليل السياسات العامة ومساهمة الجهاز الإداري الحكومي في وضع ثم تنفيذ هذه السياسات والواقع أن هذا المدخل ليس جديدا وإنما الجديد فيه هو التركيز على العلاقة الوطيدة بين مسؤولية الجهاز السياسي ومسئولية الجهاز الإداري الحكومي (التنفيذي)، فيما يتعلق بإمكانية مشاركة الثاني في وضع السياسات العامة.

إن المسؤولية القومية ليست حكرا على جهاز دون آخر، لذلك بدأ البحث من جانب رجال السياسة عن الدور الذي يمكن أن تمارسه المنظمات العامة وهو الاتجاه الذي يمثله المدخل السياسي في شكله الجديد.

٨. مدخل الصالح العام ويعتبر أحدث المناهج جميعا، ومن أهم الرواد الذين أسهموا في بناء هذا المدخل أو ستروم، باشانان وتولوك، أوسلون، مينشل، فروليش واربنهيمير وينج، ومسكانان، وهناك العديد من العوامل التي خضعت للدراسة والتجربة في سبيل الوصول إلى هذا المدخل وأهم هذه العوامل التنظيم، وعلاقات العملاء، وتوزيع السلع والخدمات العامة والقطاع العام، واللامركزية - وما تنطوي عليه من هياكل تنظيمية - والقيادة ومستوى الأداء.

ويركز هذا المدخل أساسا على تطبيق المنطق الاقتصادي على مشكلات توزيع السلع والخدمات العامة، التعاقدات المساومة، واللامركزية الإدارية، وذلك في ضوء تحقيق الرضاء عن العمل والتنمية الذاتية واحترام الفرد لذاته وللآخرين، والاهتمام بتفضيلات المواطنين.

وأخيرا، فإن هذا المدخل يسعى إلى زيادة الاهتمام بالرأي العام للمواطنين، كذلك تأكيد حقهم والمساواة بينهم في مجال الحصول على السلع والخدمات اللازمة لهم.

أما المدخل الذي يسير عليه هذا الكتاب، فإنه يعتبر مزيجاً متفاعلاً من عدة مداخل هي المدخل الهيكلي والمدخل السلوكي والمدخل البيئي ومدخل الأنظمة والمدخل المقارن ومدخل الصالح العام، وهذا يتسق مع مفهوم الإدارة العامة المعاصرة. ونظراً لأن المدخلين القانوني والسياسي يستندان إلى العلوم القانونية والعلوم السياسية، فإنه لم يتم التركيز عليهما، وذلك لإنتمائهما إلى تخصصات علمية أخرى.

أهداف الإدارة العامة:

يتطلب التحديد الدقيق لمسئوليات الإدارة العامة - سواءً نحو المواطنين أو العاملين - تحديداً دقيقاً وواضحاً للأهداف التي تسعى إليها المنظمات العامة الخدمية والإنتاجية والتي يمكن تصنيفها في المجموعات التالية:

أ- الأهداف الاقتصادية:

يعتبر الهدف التهائي للإدارة العامة هو تقديم السلع والخدمات اللازمة للحفاظ على المجتمع وضمان الاستمرار في تقدمه وذلك في حدود السياسة العامة التي تقرها السلطة التشريعية في الدولة، وينبثق من هذا الهدف أهداف فرعية ذات طابع اقتصادي، تتمثل فيما يلي:-

١. وفرة السلع والخدمات التي تقدمها الأجهزة والمنظمات العامة، وبالتالي فإن هذه الوفرة تمثل الهدف الاقتصادي الأول للمجتمع.
٢. تحقيق الاستقرار الاقتصادي، بمعنى الاستمرار في تقديم السلع والخدمات التي تعود عليها المواطنون في المجتمع.
٣. تنمية النظام الاقتصادي المطبق وزيادة كفاءته بما يحقق نمواً متواصلاً للاقتصاد القومي، ويقود هذا النمو وتلك الكفاءة إلى التوسع في إنتاج السلع والخدمات إلى مدى

أكبر من الحجم الضروري، والذي يتمثل في الحد الأدنى من الانتاج اللازم لإشباع الرغبات والحاجات الاقتصادية. الأساسية، وبصفة عامة فإن هذا التوسع يتطلب:

- زيادة حجم الموارد التي يمكن توفيرها واستغلالها.
- تنمية المهارات الانسانية، وتحديد مستوى التكنولوجيا المناسب بالشكل الذي يؤدي إلى زيادة الانتاج.

٤. وفي بعض المجتمعات فإن هدف الحرية الاقتصادية يعد الهدف الرابع الذي يضاف إلى الأهداف السابقة، وهذا الهدف يتمثل في:

- حرية المستهلك في الاختيار.
- حرية الدخول في أي نشاط انتاجي وحرية الخروج منه.
- حرية اختيار نوع العمل ومكانه.
- حرية استخدام الدخل الفردي.

والواقع أن حرية الاختيار لا يمكن أن تكون مطلقة على أساس أن حريات الآخرين ينبغي حمايتها، ومع ذلك فإن التعبير عن الحرية الاقتصادية كهدف عام تعنى النظر إليها باعتبارها فلسفة معينة يؤمن بها مجتمع معين .

ب- الأهداف السياسية:

يحتاج أي مجتمع مستقل إلى نظام إداري حكومي معين للتعامل مع المشكلات الداخلية والخارجية وتحقيق درجة معينة من النظام والاستقرار وهذا النظام ضروري لتحقيق الأغراض التالية:

- تحقيق الاستقرار السياسي
- التعامل مع المشكلات الخارجية بما فيها المواجهات العسكرية مع مجتمعات أخرى.
- حماية النظام الاجتماعي السائد.

ج - الأهداف الأخلاقية:

ويقصد بها مجموعة الأهداف التي تتعلق بتحقيق العدل والمساواة والحرية وغير ذلك الأهداف المشابهة، وتتميز هذه الأهداف بعدم وجود موحد لها، كما أن لها تأثيرها الفعال في تحديد شكل ومضمون أهداف عديدة أخرى، وبالتالي فإنها تؤثر على جميع المنظمات العاملة في المجتمع نظراً لأنها تحدد إطاراً للسلوكيات والتصرفات التي يسير عليها الأفراد والمنظمات، وهي التصرفات والسلوكيات التي تعتبر مقبولة لأنها مستمدة من واقع المفاهيم الأخلاقية السائدة في المجتمع.

د - الأهداف الصحية:

ويقصد بها مجموعة الأهداف التي تساعد على استمرار الحياة وتتمثل في الأنشطة التي تستهدف المحافظة على الصحة العامة لأفراد المجتمع، ومن خلال تدبير ما يلزم للمواطنين من علاج ودواء ورعاية طبية - وقائية - وعلاجية - كافية.

هذا ويمكن القول بأن تحقيق الأهداف على نحو فعال يمكن أن يسهم - إلى حد كبير

- في تحقيق مجموعات الأهداف الثلاثة الأخرى.

إن التزام الإدارة العامة بتحقيق كافة الأهداف السابقة يعني إنشاء منظمات عامة متنوعة تأخذ كل منها شكل الهدف الذي خصصت من أجله، وهذا بدوره يؤدي إلى ضرورة وجود منظمات عامة اقتصادية وسياسية وأخلاقية وصحية تتمثل في الوزارات والمؤسسات والمجالس القومية والأجهزة المركزية والمصالح الحكومية ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وشركات القطاع العام.

مسئوليات الإدارة العامة نحو المواطنين في الماضي

تعهد الدولة إلى الإدارة العامة بمهمة الوفاء بالتزاماتها نحو المواطنين وتحويلها الاختصاصات التي تمكنها من تحقيق أهدافها ولإدارة العامة في كل دولة من الدول مسئولياتها نحو المواطنين وإن كانت مسئوليات الإدارة العامة في ظل النظام الرأسمالي - الذي كان سائداً فيما مضى في أغلب الدول - تنحصر في مجال ضيق محدود ، وقد كانت تتمثل في صون الأمن وصد الغزو وإقامة العدل. (١)

وبالتالي، فقد كان على الدولة ألا تتدخل إطلاقاً في الحياة الاقتصادية وذلك أن المذهب الرأسمالي يتطلب - كما هو معلوم - انفراد منظمات الأعمال بإشباع الحاجات والرغبات الجماعية وتحقيق الصالح العام كما يستوجب أساساً امتناع المنظمات العامة عن التدخل في المجالات الاقتصادية والمهنية وذلك احتراماً لمبدأ الحرية الاقتصادية ولذلك لم تكن أجهزة ومنظمات الإدارة العامة قديماً تتدخل لدعم الأسرة أو حماية الأمومة أو الطفولة أو الشيخوخة كما أنها لم تهتم بتطبيق التأمينات الاجتماعية أو الصحية، وذلك لأن النظام الرأسمالي لم يكن يفرض على أجهزة ومنظمات الإدارة العامة أي التزامات أو مسئوليات إيجابية في المجالات الاقتصادية أو الاجتماعية وإن كان قد فرض عليها التزامات سلبية تتمثل في الامتناع عن الدخول في هذه المجالات وتركها لمنظمات الأعمال التي كانت تحظى برعاية وتشجيع الدولة، واستعمال بعض اختصاصات السلطة العامة لصالحها بهدف تمكينها من تحقيق أغراضها.

وقد كانت الإدارة العامة تتكرر فيما مضى مبدأ إعطاء الفرص المتكافئة لجميع المواطنين، ولم تكن تلتزم به وكانت تستند في رفضه وعدم التقيد به وتبرير ذلك في أن فتح باب التقدم على مصراعيه أمام الجميع يدفع كل فرد إلى المنافسة ومحاولة التقدم والارتقاء في

(١) د. إبراهيم درويش، التنمية الإدارية. الطبعة الرابعة (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٣)، ص ٩.

المجال الاجتماعي مما يؤدي إلى خلق شعور اجتماعي يشوبه الخوف والقلق والتوتر كما يؤدي في حالة الفشل إلى فقدان الأمن والاستقرار وانعدام الثقة بالنفس وذلك على نحو يزداد حدة كلما زادت درجة المنافسة وبالتالي تستفحل العلل والأمراض الاجتماعية في النهاية ويصبح المجتمع قائماً على الفرقة والجفوة وعدم التسامح.

والواقع غير ذلك، حيث أن التزام الإدارة العامة بإتاحة الفرص المتكافئة للجميع هو الذي يزيل في الحقيقة الاحساس بالظلم واليأس، ويبدد الشعور بالسخط واليأس الناتج عن قصر الامتيازات والفوائد على فئة قليلة تتيح لها مراكزها الطبقية فرصاً تفوق الفرص المتاحة لدى اصحاب المواهب والقدرات من ابناء الشعب وهذا بالإضافة إلى أن الالتزام بمبدأ تكافؤ الفرص هو الذي يهيئ المجال لتذويب الفوارق الطبقية ويخفف حدة التفاوت بينها وأخيراً فإن عدم التقيد بمبدأ تكافؤ الفرص يتعارض كل التعارض مع مقتضيات تطبيق الديمقراطية.

يضاف إلى ما تقدم أن أغلب القائمين على الإدارة العامة قديماً كانوا. يعرضون المواطنين في سبيل تحقيق أهدافهم للظلم والقسوة والتعذيب واهدار الحقوق وانتزاع الاموال وكانوا يميزون بين المواطنين بسبب الجنس أو الأصل أو الثقة أو الدين كما أنهم كانوا يفرقون بين المواطنين فيما يتعلق بأدائه الضرائب والتكاليف الاجتماعية وتقلد الوظائف العامة، هذا بالإضافة إلى منع المواطنين العاديين من الاشتراك في الشؤون العامة علاوة على منعهم في أغلب الاحيان من الالتجاء إلى المحاكم لإنصافهم من السلطات الإدارية التي كانت تتضمن اعتداء على حقوقهم وذلك بسبب النظر إلى الإدارة العامة قديماً بوصفها السلطة الأولى والأخيرة.

كما أن عمل الإدارة العامة قديماً كان يعتبر من أعمال الجاه والعظمة والسلطان، وكان القائمون على أعمال الإدارة العامة يعملون بوصفهم أسياداً لا بوصفهم خدماً للشعب ولذلك حدث التعالي عليه والانعزال عنه وكان تولى المناصب الإدارية يعتبر في نظر أصحابها تشريفاً لا تكليفاً لهم، ويرجع ذلك كله إلى أن الشعوب القديمة لم تتمكن في عهود

الاستبداد والحكم المطلق من تحقيق إرادتها الشعبية أو الدفاع عن مصالحها الجماعية، وهو الأمر الذي جعل القائمين على الإدارة العامة قديماً يشعرون بعلوهم على المواطنين.

ورغم ذلك، فقد كان بعض الحكام الذين نصبوا أنفسهم أسياداً في الماضي يضطرون أحياناً إلى الادعاء بأنهم خداماً للشعب، وكانوا يزعمون ذلك في صيغ وعبارات مختلفة، وذلك بهدف الخداع والتضليل وإخفاء المقاصد الحقيقية ذلك أن أغلب أجهزة الإدارة العامة قديماً لم تكن تستهدف خدمة الصالح العام، بل كانت تعمل أساساً بقصد خدمة المصالح الطبقية، أي تحقيق الأغراض الشخصية.

مسئوليات الإدارة العامة نحو المواطنين في الحاضر

لقد أدى انتشار الأفكار الاشتراكية وتطبيق النظام الديمقراطي داخل أغلب الدول الحديثة إلى لقاء مسئوليات متعددة ومتجددة ومتنوعة على عاتق الإدارة العامة في الوقت الحاضر وتزايد هذه المسئوليات كلما نر . الأخذ بالاشتراكية التي طبقتها دول عديدة بدرجات متفاوتة ويرجع ذلك إلى أن الإدارة العامة هي الإدارة الواقعية التي تتولى مهمة التطبيق الاشتراكي ذلك أن النظام الاشتراكي يفرض على الإدارة العامة القيام بأعمال التنظيم المهني والتوجيه الاقتصادي والتمكين للديمقراطية الاجتماعية والسيطرة على أدوات الانتاج وعلى مصادر الثروة الطبيعية، وهذا هو ما يدفع الإدارة العامة إلى اقتحام المجالات المهنية والاقتصادية التي كانت مقصورة على إدارة الأعمال وذلك بهدف القضاء على مظاهر الاستغلال وعوامل التخلف الاقتصادي والاجتماعي واتساقاً مع حتمية الحلول الاشتراكية بعد أن اتضح عجز النشاط الفردي عن تحقيق الصالح العام.

هذا، بالإضافة إلى ضرورة تغليب الصالح العام على الصالح الفود ووجوب تحقيق تضامن الجماعة وتكافل أبنائها وتنظيم الحقوق الفردية على النحو الذي يضمن تحقيق المصالح الجماعية، ولذلك فقد أمتد النشاط الإداري واتسع نطاقه مستهدفاً سد الحاجات العامة

الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية، وهي حاجات تتجدد كلما تقدمت الجماعة البشرية في طريق الحضارة والمدنية.

وقد أصبحت المسؤوليات الرئيسية للإدارة العامة في الوقت الحاضر تتمثل في تهيئة الرخاء والرفاهية والعمل على خدمة الشعب وإساعده وذلك عن طريق مباشرة كافة الأنشطة والاجراءات التي تكفل الوفاء بهذه المسؤوليات، ولذلك توصف الإدارة العامة المعاصرة بأنها :

١. إدارة الخدمة : وذلك نظرا لقيامها بتقديم الخدمات العامة إلى كان المواطنين بوصفها حقا لهم لا بوصفها إحساناً عليهم.

٢. إدارة الإنسانية : باعتبارها تتعامل مع المواطنين كبشر لهم مشاعر وأحاسيس ورغبات واحتياجات وتفضيلات ومطالب واجبة الاشباع.

٣. إدارة التنمية : نظراً نسعيها وراء تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية الشاملة.

٤. الإدارة الديمقراطية: حيث تأخذ الإدارة العامة الحديثة بمنطق المذهب الديمقراطي والدليل على ذلك أن الانتخاب يعتبر أساساً لاختيار أعضاء معظم مجالس إدارة الأجهزة اللامركزية الإقليمية والمرفقية وفي مقدمتها إدارة المؤسسات العامة المهنية ومنها نقابات المهن والخرف المهنية كالغرف التجارية والغرف الزراعية والغرف الصناعية وغيرها، هذا بالإضافة إلى استعانة أغلب الدول المعاصرة في مباشرة بعض وظائفها بأبناء الشعب أنفسهم كما هو الحال بالنسبة لأبناء المهن الذين يعهد اليهم بإدارة المؤسسات العامة المهنية بعد أن تخلت لهم هذه الدول عن مهمة كانت تختص بها، وهي مهمة التنظيم المهني، يضاف إلى ذلك اتجاه الإدارة العامة المعاصرة في معظم الدول إلى استشارة أبناء الشعب للوقوف على رأيهم بالنسبة لبعض الشؤون الإدارية مع الميل إلى جعل استشاراتهم أمراً وجوبياً وجعل رأيهم أمراً إلزامياً.

هذا، وقد اهتمت معظم الدساتير الحديثة بإيضاح المسؤوليات الاقتصادية والاجتماعية

التي ينبغي على الإدارة العامة الوفاء بها، وفي مقدمة هذه الدساتير دساتير الدول الاشتراكية،

ومنها دستور اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية ودستور الجمهورية الشعبية الصينية ودستور جمهورية يوغسلافيا الاشتراكية ومن هذه الدساتير أيضاً دساتير الدول النامية والدول الحديثة الاستقلال، مثل جمهورية السنغال وجمهورية الصومال.

وقد تزايدت مسؤوليات الإدارة العامة في مصر بعد قيام الثورة خاصة بعد تطبيق النظام الاشتراكي وتعتبر دساتير ما بعد الثورة والقوانين الميثاق وتقريره وبيان ٣٠ مارس وورقة أكتوبر مصدراً أساسياً لهذه المسؤوليات والتي تمتد إلى كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية بهدف تحقيق الكفاية والعدل وخدمة جماهير الشعب.

وغنى عن البيان أن قيام الإدارة العامة بالوفاء بمسئولياتها يتطلب تضافر الجهود الفردية والجهود الحكومية، حيث أنه إذا كان الصالح العام يقتضي منح المواطنين كثيراً من الحقوق فإنه يستلزم القاء كثير من الواجبات على عاتق هؤلاء المواطنين وهذا يشعرهم بضرورة وجود تلازم بين حقوقهم وواجباتهم العامة ولذلك فقد عنيت أغلب الدول وخاصة الاشتراكية منها بتضمين دساتيرها نصوص صريحة تفرض على سائر المواطنين بعض الواجبات العامة الأساسية.

ويمكن أن نذكر من هذه الدساتير - على سبيل المثال ما كان يعرف بدستور اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية، الذي أوضح المسؤوليات الواقعة على عاتق الإدارة العامة، ثم أوضح بعدها مباشرة الالتزامات إلى يتبغى على المواطنين مراعاتها، وتتمثل هذه الالتزامات في:

١. وجوب مراعاة تنفيذ القوانين.
٢. المحافظة على النظام في العمل.
٣. تأدية الواجبات الاجتماعية بشرف وأمانة
٤. احترام قواعد الحياة في المجتمع الاشتراكي
٥. الالتزام بحفظ وتوطيد الملكية الاجتماعية الاشتراكية.

٦. الالتزام بالخدمة العسكرية والدفاع عن الوطن.

وكذلك فقد أوضح دستور الجمهوريات الشعبية الصينية - ما على المواطنين من التزامات تتمثل في الخضوع للقوانين والتقييد بنظام العمل ومراعاة النظام العام واحترام الآداب الاجتماعية العامة. كما أوجب احترام أو حماية الاملاك العامة ودفع الضرائب والدفاع عن العمل واد الخدمة العسكرية.

وقد عنيت دساتير ما بعد الثورة في مصر بتوضيح الواجبات العامة الأساسية التي ينبغي تنفيذها من جانب المواطنين ويلاحظ أن هذه الدساتير قد عنيت بتفصيل مسؤوليات الإدارة العامة عناية بالغة، وأقرت لها مواداً. ولكنها ركزت على واجبات الأفراد التي تقابل هذه المسؤوليات في نطاق ضئيل، وهذا تضيق لنطاق الواجبات العامة على نحو لا يتفق مع مقتضيات النظام الاشتراكي الذي يستوجب تلازماً عادلاً بين مسؤوليات الإدارة العامة والتزامات المواطنين نحو المجتمع، بمعنى وجوب مقابلة الحقوق بالواجبات العامة، وبحيث يقابل كل حق واجباً محدداً يلتزم به الفرد، فمثلاً إذا تقرر للمواطنين حق تقديم الشكاوى إلى هيئات الدولة بسبب عدم وفاء الإدارة العامة بمسئولياتها، فإنه يتعين في نفس الوقت الزام المواطنين بمراعاة تقديم هذه الشكاوى بوصفها وسيلة من الوسائل التي تسهم في كشف أخطاء الإدارة العامة والانحرافات الإدارية وكذلك مراعاة أن تكون هذه الشكاوى بعيدة عن قصد الكيد، وإلا وقع مقدموها تحت طائلة العقاب الإداري والجنائي الرادع.

مسئوليات الإدارة العامة نحو العاملين في الماضي

كانت الإدارة العامة في الماضي تنظر إلى العاملين بوصفهم آلات في عملية الانتاج ولم تكن تهتم برفع كفايتهم الفكرية أو الفنية، أو حماية حقوقهم العمالية، كما أنها لم تكن تعمل على تحسين أحوالهم المادية أو المعنوية أو التعرف على مشاكلهم أو استكشاف أحوالهم.

حيث كانت الإدارة العامة فيما مضى تنظر إلى العاملين بوصفهم سلعة في عملية الانتاج، ولذلك كان العاملون يبددون معظم طاقتهم في العمل من أجل الحصول على بعض حقوقهم وبالتالي كان ذلك يفقدهم الثقة في أنفسهم ويصرفهم عن العمل والانتاج.

بالإضافة إلى ذلك، فإنه لم يكن يسمح للعاملين فيما مضى بتكوين التنظيمات العمالية من أجل حماية مصالحهم حماية جماعية أو الدفاع عن حقوقهم العمالية، وبالتالي ظهرت هذه التنظيمات في شكل جماعات سرية تعمل في الخفاء وتعرض أعضائها للعقاب والاضطهاد.

وكانت الإدارة العامة في القرون السابقة تسخر الطبقة العمالية لصالح الطبقة الرأسمالية مستعينة بالطرق التي تهدر الكرامة الإنسانية، وذلك نظراً لقيامها على استعمال القوة والتعذيب بوسائل القهر والارهاب والطغيان فضلاً عن حرمان العاملين من ثمار عملهم، وذلك نتيجة انتشار النظام الرأسمالي فيما مضى، والذي كان يقوم على إهدار حقوق العمال وعدم احترامهم كرامة الانسان بوجه عام.

وإذا كانت الإدارة العامة قد حرصت على محاباة العاملين فيما مضى - في بعض الاحيان فإن ذلك لم يكن وفاء من جانبها لمسئولياتها نحوهم وإنما كان في الواقع أداة للدعاية الحزبية أو للحصول على مناصرتهم وإفساد ضمائرهم.

هذا ولم تحدد الإدارة العامة فيما مضى المخالفات أو الجزاءات التي توقع على العاملين ولم تقرر لهؤلاء العاملين أية ضمانات في مجال المحاكمة أو التحقيق.

وغنى عن البيان أنه لم يكن من الممكن في الماضي بأي حال من الأحوال اشتراك العاملين في إدارة المنظمات العامة أو الخاصة، وقد قيل تبريراً لعدم اشتراكهم في أعمال الإدارة، أن العاملين لا يتحمسون كثيراً لممارسة هذه الأعمال بسبب عدم رغبتهم في تحمل مسؤوليات إضافية، كما قيل أن إسهامهم في الإدارة لا يجدى بسبب افتقارهم إلى الصلاحية الفنية والإدارية التي تمكنهم من حسن الإدارة، وقيل كذلك أن تمثيل العاملين في مجالس الإدارة يؤدي إلى انقسام هذه المجالس إلى فرق وتكتلات وبخاصة عند مناقشة سياسة الأجور والمرتبات، هذا بالإضافة إلى احتمال دخول عدد من العاملين في المبادئ الهدامة الذين طبعوا على الفوضى والاخلال بالنظام وتلك أقوال مرفوضة لأنه لم يثبت على الإطلاق في أي وقت من الأوقات عدم تحمس العاملين في أي بلد من البلدان للإسهام في إدارة المنظمات العامة أو الخاصة.

وقد كانت هناك مبالغة في القول باحتمال تكتل العاملين عند مناقشة موضوع الأجور، أما قولهم باحتمال حدوث الفوضى والاخلال بالنظام بسبب دخول بعض العناصر العمالية الهدامة فمردوداً عليه بأن دخول ممثلي العاملين مجالس الإدارة لا يتم الا بعد اجراءات انتخابية تحكمها قيود معينة وتقوم على توافر شروط للناخبين والمرشحين.

هذا، بالإضافة إلى خضوع ممثلي العاملين في مجالس الإدارة للقوانين المطبقة والانظمة الأساسية السارية بالإضافة إلى أن عدم اشتراك العاملين في إدارة المنظمات العامة والخاصة يتعارض مع الديمقراطية الاجتماعية التي تحتم تمتع العاملين بحقهم الأساسي في تأمين حياتهم وصنع مستقبلهم ولا شك في أن منعهم من مباشرة هذا الحق فيما مضى نتيجة حالات البطالة والمرض والعجز والترمل والشيخوخة، وغير ذلك من فقدان وسائل العيش نتيجة لظروف خارجة عن إرادتهم.

وقد نصت أغلب الدساتير المعاصرة على كثير من مسؤوليات الإدارة العامة إزاء العاملين، حيث تقرر العديد من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية التي لم تكن معروفة من

قبل، وذلك نتيجة تأثير انتشار الفكر الاشتراكي واستقرار المبدأ الديمقراطي داخل معظم الدول المعاصرة وأن كان ذلك بدرجات مختلفة.

هذا، وقد صدرت مسؤوليات الإدارة العامة إزاء العاملين في مصر عن دساتير ما بعد الثورة، كما تصدر عن الميثاق وتقديره وبيان ٣٠ مارس وورقة أكتوبر، هذا إلى جانب القوانين وأقرارات الجمهورية، ومن أمثلة هذا الالتزامات، توفير العمل للمواطنين، وتحديد ساعات العمل، وكذلك الالتزام

بإشتراك العاملين مشاركة إيجابية في الإدارة ومشاركة حقيقية في الأرباح. والواقع أن تطبيق مبدأ التلازم بين الحقوق والواجبات العامة يقتضى تحقيقاً للصالح العام فرض بعض الالتزامات على عاتق العاملين إزاء الإدارة وهذا يتطلب بذل العاملين قصارى جهدهم لزيادة الانتاج ولتحسين نوعيته والمحافظة على الآلات التي أصبحت ملك للشعب والعمل بكل الطاقات لخفض التكاليف بما يعود بالفائدة على المجتمع ككل، ويعود عليهم بنصيب أكبر من فائض التوزيع كما قضى بذلك تقرير الميثاق.

ويتضح من كل ما تقدم مدى تعدد المسؤوليات الواقعة على عاتق الإدارة العامة لصالح العاملين وهي مسؤوليات متنوعة يصطبغ بعضها والت بالصبغة الاجتماعية، بينما يصطبغ البعض الآخر منها بالصبغة الاقتصادية على أن يقابل هذه المسؤوليات التي تقررت لصالح العاملين بواجبات عامة تقع على عاتقهم تحقيقاً للصالح العام.

الأساس الذي تقوم عليه هذه المسؤوليات

يعتبر وفاء الإدارة العامة بمسئولياتها إزاء العاملين في الوقت العمل الإداري الحاضر تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية الإدارية وهو مبدأ أساسي مطبق في مجال داخل كثير من الدول في الوقت الحاضر، وهو لا يلزم الإدارة كما قد يظن البعض للحصول على موافقة العاملين قبل العمل، وإن كان يتطلب منها تحقيق المطالب المادية والمعنوية للعاملين، كما يتطلب الوقوف

على رغبتهم وتقرير رأيهم وفحص مقترحاتهم وبحث شكاواهم وحل مشكلاتهم، وذلك بوسائل شتى أهمها الاتصالات الشخصية وعقد الاجتماعات الدورية وإنشاء صناديق الشكاوى والمقترحات، وكذلك تمكين العاملين من إصدار المجلات والنشرات التي تتحدث بلسانهم، بالإضافة إلى اشتراكهم في الاستقصاءات التي تستهدف التعرف على أحوالهم، وكذلك التأكيد على العاملين في مباشرة أعمال الإدارة والسماح لهم بتكوين نقابات العام والواقع أن ذلك لم يكن يستند إلى اعتبارات فنية أو إدارية ولكنه كان يستند إلى دكتاتورية الرجعية التي تحرص سيطرة رأس المال على الإدارة والتحكم في القوى الاقتصادية.

مسئوليات الإدارة العامة نحو العاملين في الحاضر

لقد أوضح الاعلام العالمي لحقوق الإنسان الكثر من مسئوليات الإدارة العامة نحو العاملين والتي يتمثل أهمها فيما يلي:

١. لكل شخص الحق في العمل وحرية اختياره لشروط عادلة مرضية، كذلك حق الحماية من البطالة.
٢. لكل فرد دون أي تمييز - الحق في أجر متساوي للعمل المتساوي.
٣. لكل فرد يقوم بعمل معين الحق في أجر عادل يكفل له ولعائلته عيشة مسانل أخرى للحماية لاثقة بكرامة الانسان، تضاف إليه عند اللزوم الاجتماعية.
٤. لكل شخص الحق في إنشاء نقابات مع الآخرين أو الانضمام إلى النقابات حماية لمصالحهم.
٥. لكل شخص الحق في الراحة في أوقات الفراغ ولا سيما في تحديد معقول لساعات العمل وفي عطلات دورية بأجر.
٦. لكل شخص الحق في مستوى من المعيشة للمحافظة على الصحة والرفاهية له ولأسرته، وكذلك الحق في تأمين معيشته.

ولا شك أن فرض المسؤوليات المتقدمة على عاتق الإدارة العامة لصالح الطبقة العاملة يعتبر في الواقع مظهراً من مظاهر الديمقراطية في مجال العمل الإداري، كما يعتبر شرطاً أساسياً لقيام العاملين بأدائه أعمالهم. على الوجه الأكمل، فقد ثبت أنه لا يمكن للعامل أن يؤدي واجبه على خير وجه، إلا إذا كان راضياً عن وضعه ومركزه ومعاملة رؤسائه، مع توفير الحرية في مراكز الانتاج، حتى يتمكن جميع العاملين من إعطاء كل جهدهم للعمل.

ونظراً لأهمية تمتع العاملين بحق الإدارة وحق تكوين النقابات العمالية من الناحيتين النظرية والعملية فإن أهم تطبيقات مسؤوليات الإدارة العامة نحو العاملين تتمثل في الآتي:

١. إدارة العاملين: والتي تأخذ أشكالاً متعددة، وتختلف من دولة لأخرى وفقاً لاختلاف الأنظمة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وقد تحققت إدارة العاملين في مصر، مثلاً كمبدأ عام عندما في عضوية مجالس إدارتها. تقرر اشتراكهم في إدارة المشروعات، من خلال تمثيلهم.

٢. نقابات العاملين: وهي النقابات التي يؤلفها العمال أو الموظفون العموميون بهدف الإسهام في الشؤون الوظيفية، وهذا يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمفهوم السلطة العامة وبطبيعة التطور الاجتماعي في كل دولة.

وفي مصر يشرك المشرع المصري الموظفين العموميين جبراً في تكوين نقابات المهن (كنقابات المهن الطبية والمهن التطبيقية) إذ كانوا يزاولون بحكم وظائفهم العمومية مهنة من هذه المهن، على أن أبناء هذه المهن يشتركون في هذه النقابات المذكورة لا بوصفهم موظفين ولكن بوصفهم أشخاصاً يمارسون الأعمال الذي أنشأت هذه النقابات لتنظيمها.

الفصل الثاني

الأبعاد البيئية للإدارة العامة

الفصل الثاني

الأبعاد البيئية للإدارة العامة *

مقدمة :

من الناحية التاريخية يمكن القول أن كونفوشيوس - حكيم الصين - وفيلسوفها العظيم - كان من أوائل من تنبهوا لضرورة فهم الأبعاد البيئية عند دراسة الإدارة العامة عندما قال:

" على الحكام أن يتفهموا الأحوال السائدة في بلد ما حتى يحكموه وعليهم أن يراعوا العوامل الطبيعية والأحوال الاجتماعية عند ممارستهم مسؤولياتهم".

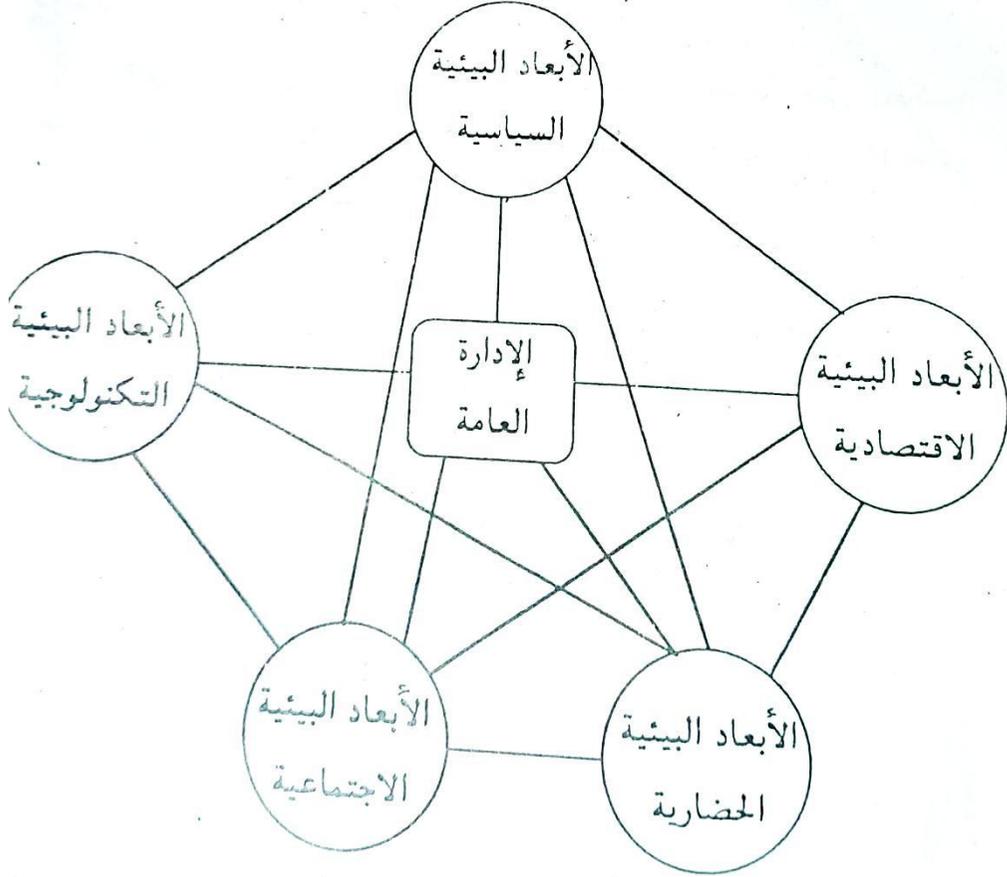
ويعتبر المدخل البيئي لدراسة الإدارة العامة من المداخل التي استحوذت على اهتمام كثير من كتاب الإدارة العامة باعتبار أن أي نظام إداري يصادف نجاحاً في مجتمع ما، فإن هذا لا يعنى انه سوف يصادف النجاح نفسه إذا انتزعناه لنغرسه في تربة أخرى.

وفي الصفحات التالية سوف نستعرض أهم الأبعاد البيئية ذات التأثير على عمل أجهزة الإدارة العامة فنبداً بدراسة للأبعاد السياسية ثم الاقتصادية فالحضارية والاجتماعية وأخيراً التكنولوجية.

وهذه الأبعاد ليست مستقلة بعضها عن بعض وانما توجد فيما بينها نقاط تداخل كثيرة وعلاقات تأثير وتأثر كما يتضح من الشكل التالي:

* (المصدر الرئيس لهذا الفصل :

د. علي محمد عبد الوهاب، وآخرون ، (١٩٩٦) ، الإدارة العامة - الأسس العلمية وتجارب التطبيق ، (مكان النشر والناشر غير مبيينين) .



شكل رقم (٣)

الأبعاد البيئية للإدارة العامة

الأبعاد السياسية :

يقصد بالأبعاد السياسية لبيئة الإدارة العامة كافة القوى التي تحيط بأجهزة الإدارة العامة وتتفاعل معها وينشأ بينهما علاقات تأثير وتأثر تحمل في طياتها درجات من النفوذ أو المشاركة.

ودراسة الأبعاد السياسية ضرورة تفرضها طبيعة السياسة وعلاقتها بأجهزة الإدارة العامة فإن تفهم السياسة هو السبيل إلى فهم الإدارة العامة.

والسياسة العامة هي مخرج رئيسي للنظام السياسي وهي في نفس الوقت مدخل أساسي لأجهزة الإدارة العامة.

ولتحديد ملامح النظام السياسي القائم في المجتمع والمسئول عن رسم السياسات العامة لابد لنا من تناول ثلاث موضوعات هامة هي على الترتيب :

- ✓ أولاً : الأمة .
- ✓ ثانياً : الدولة .
- ✓ ثالثاً : الحكومة .

أولاً : الأمة :

يقصد بالأمة جماعة من الأفراد استقروا على اقليم معين وتجمع بينهم الرغبة المشتركة في العيش معاً.

وعلى هذا فهناك ثلاث أركان أساسية لنشأة الأمة :

١ . الأفراد .

٢ . الإقليم .

٣ . الرغبة في العيش معاً.

وبجانب ذلك هناك مجموعة من العوامل المساعدة على تكوين الأمة هي:

١ - وحدة اللغة : فاللغة الواحدة هامة في خلق التفكير المشترك بين أبناء الأمة وان كانت وحدة اللغة من العوامل المساعدة وليست من الاركان الأساسية لنشأة الأمة فهناك بعض الامم يتكلم ابنائها لغات متعددة مثال ذلك الأمة السويسرية تتكلم اربع لغات هي الالمانية والفرنسية والايطالية والرمانش والأمة الهندية تتكلم العديد من اللغات بينما هناك شعوب تتكلم لغة واحدة ولكنها لم تكون لم أمة واحدة مثل البرتغاليون والبرازيليون ومع هذا لم يكونا أمة واحدة.

٢- وحدة العقيدة : فالعقيدة الواحدة تعتبر من أهم العوامل التي ساعدت على تقريب الامم ومثال ذلك الدين الاسلامي الذي ساعد على تقريب المسلمين بعضهم من بعض والديانة اليهودية التي ساهمت في ترابط اليهود أياً كانت جنسياتهم ومع ذلك فهناك بعض الامم التي تدين بعقائد مختلفة مثل الأمة الالمانية التي يتكون نصفها من الكاثوليك والنصف الآخر من البروتستانت.

٣- وحدة المصالح الاقتصادية : فالبعض يرى أن وحدة المصالح الاقتصادية ركناً أساسياً في تكوين الأمة لكننا نرى أنها من العوامل المساعدة إذ ان الفرد كثيراً ما يضحى بالمصالح

المادية في سبيل قيم معنوية مثال ذلك الجندي الذي يضحي بنفسه في سبيل رفعة وشرف بلده.

٤- وحدة الأصل أو الجنس : فالبعض يرى ان الأصل أو الجنس المشترك من أهم مقومات الأمة لكن يؤخذ على ذلك انه يصعب الادعاء بوجود جنس نقي لم يختلط بغيره من الأجناس في عصرنا الحالي من ناحية ومن ناحية أخرى فهناك بعض الأمم تتكون من أصول أو أجناس مختلفة مثال ذلك الأمة الأمريكية.

٥ - وحدة التاريخ والتراث : يرى البعض أن وحدة التاريخ والتراث الثقافي المشترك ووحدة الالام والآمال التي تتراكم عبر السنين من العوامل التي تساعد على تكوين الأمة.

ثانياً : الدولة :

يقصد بالدولة جماعة من الأفراد استقروا على اقليم معين ويخضعون لسلطة حاكمة ذات سيادة.

وعلى هذا فهناك ثلاث أركان أساسية لنشأة الدولة هي :

١- جماعة من الأفراد (الشعب) :

اذ لا يتصور وجود دولة بدون وجود مجموعة من الأفراد والعائلات (الشعب)، وبالرغم من أنه ليس هناك حد أدنى لعدد أفراد الدولة (اذ ان بعض الدول لا يتجاوز عدد افرادها عشرات الالاف بينما هناك دولة مثل الصين تجاوز تعداد افرادها المليار نسمة) إلا أن عدد الأفراد يجب أن يكون معقولاً، ويلاحظ أنه كلما كثر عدد أفراد الدولة كلما كانت الدولة أقوى بشرط توافر الحياة الكريمة لهؤلاء الأفراد.

٢ - الإقليم :

الإقليم رقعة من الأرض يقيم عليها سكان الدولة وتمارس الدولة سيادتها عليه وفي

حدوده ويشتمل اقليم الدولة على :

(أ) **الإقليم الأرضي** : هو مساحة من الارض لها حدود واضحة وتمارس الدولة سلطاتها في حدود ذلك الإقليم، وفي حالة عدم تحديد حدود الإقليم بدقة يكون ذلك سببا لمنازعات ومشكلات بين الدولة وبين جيرانها.

(ب) **الإقليم المائي** : ويقصد به أجزاء اقليم الدولة التي تغطيها المياه وهو بدوره ينقسم إلى اقليم مائي داخلي كالأنهار والوديان والبحيرات داخل اقليم الدولة ويخضع تماما لسيادة الدولة وكذلك جزء من البحار والمحيطات التي تطل عليها الدولة وتسمى البحر الإقليمي وهو حاليا محدد باثني عشر ميلا بحرياً.

(ج) **الإقليم الجوي** : وهو عبارة عن الطبقات الهوائية التي تعلق الإقليم الأرضي والإقليم المائي للدولة، فالفضاء الذي يعلو هذين الإقليمين يخضع لسلطان الدولة وذلك دون التقيد بارتفاع معين ولا يجوز انتهاكه لا بالطائرات ولا بالأقمار الصناعية بغير استئذان الدولة.

٣- **السلطة الحاكمة (الحكومة) :**

لا يكفي لنشأة الدولة وجود عدد من الأفراد يستقرون على اقليم معين بل يجب أن يخضع هؤلاء الأفراد لسلطة حاكمة (الحكومة) تمارس سلطاتها باسم الدولة.

ولا يشترط ان يكون قيام الحكومة برضاء مجموع الأفراد، وانما يمكن أن توجد عن طريق القهر، والقوة ومتى وجدت وأصبحت قادرة على اخضاع الأفراد لسلطانها فيعترف لها بصفة الدولة.

يتضح من العرض السابق ان الأمة والدولة يشتركان في ركني الشعب والإقليم وبالتالي إذا تحقق لامة ما سلطة حاكمة (حكومة) تحولت إلى دولة.

وهدف كل أمة هو الوصول إلى خلق دولة مستقلة وفي سبيل تحقيق هذا الهدف قد تصل الأمة إلى تكوين دولة واحدة، وقد يتكون منها عدة دول، وقد يدخل جزء من أمة مع أمة

أخرى ويتكون منها ، دولة، وقد تستمر الأمة موزعة بين عدة دول ولا تستطيع تكوين دولة مستقلة إلا بعد زمن وكفاح طويلان.

والدول لا تتخذ شكلاً واحداً ولا تظهر في صورة موحدة وإنما تختلف الدول في تكوينها كما تختلف في مدى ما تتمتع به من سيادة في الداخل والخارج .

فمن حيث التكوين قد تكون الدولة بسيطة موحدة وقد تكون مركبة وتظهر الاختلافات بينهم فيما يلي :

١ - الدولة البسيطة (الموحدة) :

هي دولة تكون فيها السيادة واحدة غير مجزأة وتخضع لدستور واحد وسلطة تشريعية واحدة وسلطة قضائية واحدة وحكومة واحدة ويخضع جميع أفرادها لنفس القوانين وتعتبر كل اقاليمها اقليماً واحداً.

ولا يمنع ذلك انه بالإمكان وجود اقسام إدارية (مُحافظات، مراكز ، هيئات إدارية لا مركزية ...) لتسهيل إدارة المصالح والمرافق العامة.

٢ - الدولة المركبة (المتحدة) :

قد تتحد مجموعة من الدول المستقلة لتحقيق اهداف محددة أو لتدعيم موقفها في المجتمع الدولي وقد يكون هذا الإتحاد ضعيفاً هشاً لا يقدر على مواجهة الصعاب فينهار وقد يكون قوياً صامداً فيكتب له البقاء ومع استمراره يتحول إلى شكل الدولة البسيطة الموحدة.

وبصفة عامة فالدول المركبة (المتحدة) تأخذ أحد الاشكال الاربعة التالية:

(أ) الإتحاد الشخصي (الرئاسي) : وهو يظهر عندما يتولى شخص واحد رئاسة دولتين " أو أكثر " مستقلتين تماماً كل منهما عن الأخرى، فلكل منهما شخصيتها الدولية المستقلة وسيادتها الداخلية والخارجية الكاملة ومواطنو كل دولة يعتبرون رعايا اجانب بالنسبة للدولة الأخرى،

وإذا قامت حربا بينهما تعتبر حربا بين دولتين، وبالتالي فالصلة الوحيدة بينهما تكمن في شخص رئيس الدولة.

(ب) **الإتحاد التعاهدي (الاستقلالي)**: يتكون هذا الإتحاد من دولتين أو تحتفظ كل منهما بسيادتها في الداخل والخارج ولكنها تنشئ فيما بينها نوعا من الارتباط والإتحاد بقصد تحقيق أهداف معينة يتم الاتفاق عليها في معاهدة الإتحاد غالبا ما تكون منع الحروب بينها والدفاع عن مصالحها الاقتصادية والسياسية في المجال الدولي وتشكل هيئة تشرف على تنفيذ هذا الاتفاق.

(ج) **الإتحاد الفعلي (الحقيقي)** : يتكون هذا الإتحاد من دولتين (أو أكثر) بحيث تحتفظ كل دولة بسيادتها الداخلية إلا انها تتخلى عن سيادتها الخارجية لصالح دولة الإتحاد فتكون دولة واحدة في نظر المجتمع الدولي وتخضع الدولة المتحدة اتحادا فعليا لرئيس واحد وتشرف على شئونها الخارجية هيئة واحدة.

(د) **الإتحاد المركزي (الفيدرالي)** : ينشأ هذا الإتحاد من انضمام دولتين (أو أكثر) مع بعضهما لتكوين دولة جديدة واحدة تسمى الدولة الإتحادية بحيث تتنازل الدول المتعاقدة عن كل سيادتها الخارجية وجزء مهم من سيادتها الداخلية لدولة الإتحاد التي يصبح لها السلطة على حكومات الدول الاعضاء في الإتحاد وعلى رعايا تلك الدول.

أما من حيث السيادة قد تكون الدولة كاملة السيادة وقد تكون ناقصة السيادة وتظهر الاختلافات بينهم فيما يلي :

١- **الدول الكاملة السيادة** : هي الدولة المتمتعة بجميع مظاهر شخصيتها الدولية كاملة ولا تخضع لرقابة او سيطرة او وصاية دولة أجنبيه أو منظمة دولية، وهي تمارس شئونها الداخلية وعلاقاتها الخارجية مع الدول الأخرى والمنظمات الدولية بكامل حريتها ويعتبر أي تدخل خارجي في شئونها عملا عدائيا .

٢- **الدول الناقصة السيادة** : هي التي لا تتمتع بكامل أهليتها وشخصيتها وتشاركها في ممارسة سلطاتها الداخلية والخارجية أما دولة أجنبية أو منظمة دولية، وهناك أنواع متعددة من الدول ناقصة السيادة منها : (أ) **الدولة المحمية** : وهي التي توجد في حماية دولة أجنبية وهي قد تفعل ذلك بإرادتها وحريتها كما قد ترغم على قبول الحماية التي تفرضها الدولة الحامية بالقوة أو بالتآمر ، والدولة المحمية تفقد الجزء الأكبر من سيادتها الدولية وجزءاً كبيراً من سيادتها الداخلية لصالح الدولة الحامية التي تمارسها نيابة عنها أو تشاركها فيها على الأقل.

(ب) **الدولة المستعمرة** : هي دولة تخضع لسيطرة دولة أقوى منها فالدولة المستعمرة تستطيع فرض إرادتها بقوة السلام على إقليم آخر وتستعمره، وتفقد الدولة المستعمرة معظم سيادتها الخارجية والداخلية، وتقوم الدولة المستعمرة بإدارة شئونها الداخلية وتمثيلها في الخارج.

(ج) **الدولة التابعة** : هي الدولة الموجودة في حالة تبعية وخضوع الدولة أخرى وتفقد الدولة التابعة القدر الأكبر من سيادتها الخارجية وجزءاً مهماً من سيادتها الداخلية فالدولة المتبوعة هي التي تستأثر بمهمة التمثيل الخارجي وبمعظم العلاقات الداخلية كما انها قد تتولى تعيين رئيس الدولة التابعة وتقوم بنوع من الاشراف على مؤسساتها الدستورية.

(د) **الدولة الموضوعة تحت اشراف دولي** : هذا النظام استحدث في ظل عصبة الأمم وسمى (الانتداب) وتم تعديله بعد ذلك في ظل منظمة الأمم المتحدة التي حلت محل عصبة الأمم وسمى (الوصاية) وبمقتضى هذا النظام توضع دولة تحت وصاية دولة أخرى بإشراف الأمم المتحدة، أو تحت وصاية الأمم المتحدة نفسها .. وذلك لفترة حتى تتمكن هذه الدولة من استكمال مقومات الاستقلال وبالتالي طوال فترة الوصاية تعتبر الدولة ناقصة السيادة فلا تستطيع التصرف بإرادتها الحرة لا في الداخل ولا في الخارج.

ثالثاً : الحكومة :

هي الركن الثالث من اركان الدولة، كما انها هي التي تميز الدولة عن الأمة، وإذا ما وجدت حكومة في أمة ما تحولت هذه الأمة إلى دولة.

ويستخدم لفظ الحكومة للتعبير عن عدة معاني مختلفة.

فقد يقصد بها الوزارة فقط فيقال مثلاً إعادة تشكيل الحكومة.

وقد يقصد بها السلطة التنفيذية أي رئيس الدولة والوزراء ونوابهم.

كما تطلق أحيانا على مجموع الهيئات الحاكمة من تنفيذية وتشريعية وقضائية.

وأخيرا قد يقصد بها طريقة استخدام السلطة وممارسة الحكم.

وبصفة عامة يمكن تقسيم الحكومات عدة تقسيمات كما يلي :

١- تقسيم الحكومات من حيث كيفية اختيار الرئيس الأعلى للدولة إلى:

(أ) **حكومات ملكية** : وهي التي يستمد رئيس الدولة فيها حقه في تولى الحكم عن طريق

الوراثة، وقد يسمى الحاكم بالملك أو الأمير، أو السلطان، أو الامبراطور، أو القيصر.

(ب) **حكومات جمهورية** : هي التي يتم اختيار رئيس الدولة فيها عن طريق الانتخاب ولمدة

محدودة ويسمى رئيس الجمهورية.

٢- تقسيم الحكومات من حيث خضوعها أو عدم خضوعها للقانون إلى:

(أ) **حكومات قانونية** : يقصد بها الحكومة التي تخضع للقوانين والانظمة قائمة محددة يتحتم

على الحكومة ان تحترمها.

(ب) **حكومات استبدادية** : هي التي لا تخضع في حكمها للقوانين أو لأية أنظمة ثابتة ولا

يحد من سيادتها شيء، ويستخدم صاحب السيادة في الدولة سلطانه حسبما يتراءى له ووفق

هواه وتكون ارادته هي القانون.

٣- تقسيم الحكومات من حيث توزيع السيادة :

- (أ) **حكومات مطلقة** : هي التي تتركز السلطة فيها في يد شخص واحد أو هيئة واحدة، ويقوم هذا الشخص أو هذه الهيئة بحكم البلاد عن طريق قوانين يخضعون لها .
- (ب) **حكومات مقيدة**: هي التي توزع فيها السلطة بين عدة هيئات مختلفة يراقب بعضها بعضاً.

٤- تقسيم الحكومات من حيث مصدر السيادة في الدولة .

- (أ) **حكومات فردية**: وفيها يعترف بالسيادة لشخص واحد تتركز في يده كل السلطات التي يمارسها دون مشاركة من احد ويمكن التمييز بين نوعين من الحكومات الفردية هما :
- **الملكية المطلقة** : تعنى ان يكون الملك (الامير السلطان ..) وحده مصدر السيادة من دون الشعب وان يدير البلاد كما يشاء لا يشاركه أحد ولا يراجعه فيما يفعله بشر، وهو يتولى السلطة بالوراثة.
- **الحكم الدكتاتوري** : وهنا يستقل الحاكم بالحكم والسيادة ويستولى على السلطة بالقوة - وليس بالوراثة كالملكية المطلقة - يكبت الحريات ويركز السلطات في يده ويغرق الشعب في الأوهام والشعارات البراقة وينشئ جهاز اعلام قوى يركز حول شخصية الزعيم الملهم وينسب له الأمور العظيمة الخارقة.
- (ب) **حكومات أقلية** : وهي التي يتركز فيها مصدر السيادة في يد أقلية من أفراد الشعب ومن الطبيعي أن توجه الأقلية الحاكمة دفة الحكم في الاتجاه الذي يحقق مصالحها وتتعدد صور حكومات الأقلية، ومن أهمها:
- **الحكومة الارستقراطية** : وهي التي تكون فيها الأقلية الحاكمة من طبقات المُجتمع المتميزة بفضل أصولها أو بسبب عملها أو مركزها الاجتماعي.

- **الحكومات الاوليغارشية** : وهي التي يتولى الحكم فيها طبقة الاغنياء وبالتالي في ظل هذا النظام تعتبر الثروة هي القيمة الأساسية والمصدر الاول لجلب الاحترام والمبرر الأساسي للمشاركة في أمور الحكم.

- **الحكومة التيقراطية** : وهي التي يتولى فيها الحكم أقلية من رجال الدين.

- **الحكومة العسكرية** : وهي التي يتولى فيها الحكم رجال القوات المسلحة.

والفواصل بين الأقليات الاربعة السابقة ليست جامدة فالطبقة الارستقراطية كثيرا ما تكون هي الطبقة الثرية (الاوليغارشية) في نفس الوقت كما ان الأقلية العسكرية او الدينية (التيقراطية) يسهل عليها المرور بسرعة إلى الطبقة الثرية وهكذا.

(ج) **حكومات ديمقراطية** : وهي التي تجعل الشعب كله مصدر السلطة والسيادة ولا تجعلها حكرا على فرد معين أو لأقلية من الأفراد وأصبح الحكم الديمقراطي هو أمل كل الشعوب.

والحكومات الديمقراطية والتي هي تعبير عن سيادة الشعب، لها أشكال متعددة :

١- فمن حيث طبيعة علاقة الشعب بالمجلس النيابي، يمكن تقسيم الحكومات الديمقراطية إلى الاشكال الثلاث التالية :

(أ) **حكومة ديمقراطية مباشرة** : حيث يمارس الشعب بنفسه مهمة التشريع مباشرة فلا وجود لمجلس نيابي وهذا الشكل كان مطبقا لدى الاغريق ولا يوجد في الوقت الحاضر إلا في بعض المقاطعات الجبلية الصغيرة في سويسرا.

(ب) **حكومة ديمقراطية شبه مباشرة** : وفيها يشارك الشعب في بعض مظاهر الحكم، وتأخذ هذه المشاركة مظاهر متعددة منها :

- **الاستفتاء الشعبي** : ويعنى عرض مشروعات القوانين التي يضعها البرلمان على الشعب لأخذ رأيه فيها، وقد يأخذ شكل الاستفتاء السياسي حينما يقصد به أخذ رأي الشعب في مسألة سياسية معينة.

- **الاعتراض الشعبي** : ويعنى حق عدد معين من أفراد الشعب في الاعتراض على قانون صادر من البرلمان خلال مدة معينة من تاريخ نشره ويستلزم ذلك طرح القانون في استفتاء شعبي ليفصل الشعب بأسره في الأمر.

- **الاقتراح الشعبي** : حيث سمح الدستور المجموعة من الناخبين باقتراح مشروع قانون ثم يعرض على البرلمان ويكون ملزماً بمناقشته والبت فيه.

(ج) **حكومة ديمقراطية نيابية** : وفيها يكتفي الشعب بانتخاب نواب عنه يباشرون السلطة باسمه ويحكمون نيابة عنه.

وللنظام النيابي أركان تميزه عن غيره من أنظمة الحكم وتتحصر فيما يلي :

- برلمان منتخب من الشعب.

- النائب في البرلمان يمثل الأمة كلها .

- استقلال البرلمان بعد انتخابه (وأثناء مدة نيابته) عن هيئة الناخبين.

- يمثل البرلمان الأمة لمدة معينة.

واختصاصات البرلمان في النظام النيابي تنحصر في:

- اختصاص تشريعي "سن القوانين".

- اختصاص مالي الموافقة على الموازنة العامة للدولة.

- اختصاص سياسي "مراقبة السلطة التنفيذية".

٢- ومن حيث طبيعة العلاقة بين الشعب والسلطة التنفيذية يمكن تقسيم الحكومات

الديمقراطية إلى الاشكال الثلاث التالية :

(أ) **الحكومة الرئاسية** وتتسم بمجموعة خصائص هي:

- حصر السلطة التنفيذية في يد رئيس الدولة .

- خضوع الوزراء خضوعاً تاماً لرئيس الدولة وحده فله الحرية في تعيين أو عزل وزرائه كما يشاء.

- فصل السلطات في الدولة إلى أقصى حد ممكن فالرئيس في جانب على رأس السلطة التنفيذية والبرلمان في الجانب الآخر يمثل السلطة التشريعية وتقف السلطة القضائية حكم بين الاثنين.

وفي النظام الرئاسي لا يحق للرئيس حل البرلمان كما لا يحق للبرلمان تنحية أو عزل الرئيس.

(ب) الحكومة البرلمانية وتتسم بمجموعة خصائص هي:

- برلمان منتخب.

- رئيس دولة غير مسؤول لا يمارس اختصاصات فعلية.

- وزارة تكون مسئولة سياسياً أمام البرلمان وتتجمع في يدها السلطة التنفيذية وتتسم بالوحدة والانسجام وتكون من حزب الأغلبية.

وفي ظل هذا النظام تقوم علاقة تعاون بين السلطة التنفيذية (الحكومة) والسلطة

التشريعية (البرلمان) مع وجود رقابة متبادلة بينهما، ويحق للبرلمان سحب الثقة وتنحية أحد الوزراء أو الحكومة ككل وفي المقابل يحق للحكومة حل البرلمان والدعوة إلى انتخابات جديدة .

(ج) حكومة الجمعية: وهنا يتم دمج السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية معاً في إطار برلمان

منتخب يكون مسئول عن كلتا السلطتين فهو يصدر التشريعات ويرسم السياسات العامة ويختار عدداً من أعضائه ليقومون بتنفيذ هذه السياسات تحت إشرافه وتوجيهه .

من العرض السابق يلاحظ أنه في الحكومة الرئاسية ترجح كفة السلطة لتنفيذية بينما

في حكومة الجمعية ترجح كفة البرلمان وفي الحكومة البرلمانية تتساوى الكفتان .

الأبعاد الاقتصادية :

يقصد بالأبعاد الاقتصادية لبيئة الإدارة العامة كل النظم والقوى والظواهر التي تتفاعل بعضها مع بعض وتربطها بأجهزة الإدارة العامة صلات تأثير وتأثر ذات طابع اقتصادي . والنظم والقوى والظواهر الاقتصادية كثيرة ومتعددة ولا يمكن تغطيتها تغطية شاملة، وسنقتصر دراستنا هنا للبعض منها والذي يكون له دوراً مؤثراً أنشطة أجهزة الإدارة العامة أكثر من غيرها، ومن ثم سوف نتناول ثلاث على فقط منها هي:

أولاً : النظام الاقتصادي للمجتمع .

ثانياً : تبعية النظام الاقتصادي.

ثالثاً : التكتلات الدولية.

أولاً : النظام الاقتصادي للمجتمع :

تفاوت المجتمعات من الناحية الاقتصادية طبقاً للمتغيرات التالية:

(١) نوعية النظام الاقتصادي:

ان النظام الاقتصادي هو مجموعة الترتيبات والوسائل والطرق التي يتعامل بها المجتمع مع المشكلة الاقتصادية التي هي في جوهرها ندرة الموارد في مقابلة الاحتياجات وهناك تقسيمات متعددة للنظم الاقتصادية ولعل التقسيم الذي يبرز دور أجهزة الإدارة العامة واختلافه من نظام اقتصادي لآخر هو ذلك التقسيم القائم على ملكية المشروعات الانتاجية الرئيسة في المجتمع .

وبناءً على ذلك يمكن تقسيم النظم الاقتصادية إلى الأنواع الرئيسة التالية:

(أ) النظام الاقتصادي الرأسمالي : حيث تخضع المشروعات للملكية الخاصة وينخفض دور أجهزة الإدارة العامة ويقتصر على الأمن والدفاع والقضاء والعلاقات الخارجية وأدائه بعض الخدمات كالتعليم والصحة وفيما يتعلق بدورها في الحياة الاقتصادية فهو ينحصر في سن التشريعات الجمركية وحماية الحرية الاقتصادية، ووضع السياسات المالية والنقدية .

(ب) النظام الاقتصادي الاشتراكي: حيث تخضع المشروعات للملكية العامة وهنا نجد أن أجهزة الإدارة العامة تتمتع بسلطات هائلة ومسئوليات ضخمة في تسيير الاقتصاد القومي في ظل خطط تغطي جميع نواحي النشاط الانتاجي والاقتصادي والخدمى وفي السنوات الاخيرة ومع غياب قوى السوق وحافز الربح لم تتمكن غالبية النظم الاقتصادية الاشتراكية من تحقيق ما كانت تصبوا إليه من آمال وطموحات وبالتالي رأينا كثيراً من الدول التي كانت تطبق هذه النظم تحيد عنها وتعود مرة أخرى لقوى السوق.

(ج) النظم الاقتصادية المختلطة : حيث تجمع هذه النظم بين الملكية العامة والملكية الخاصة لوسائل الانتاج في وقت واحد، وتصبح مهام أجهزة الإدارة العامة مزدوجة فمن ناحية مطلوب

منها التخطيط والإدارة للوحدات الاقتصادية ذات الملكية العامة ومن ناحية أخرى مطلوب منها توجيه ورقابة الوحدات الاقتصادية ذات الملكية الخاصة ومن ثم تواجهها مشكلة كبيرة وهي كيفية تحقيق التوازن بين كلا النوعين من الوحدات الاقتصادية بجانب القيام بأدوارها التقليدية.

(٢) تركيب الهيكل الاقتصادي:

تتفاوت المجتمعات من حيث القطاعات الاقتصادية التي تضمها والأهمية النسبية لكل قطاع، فقد يكون القطاع الزراعي هو الأهم في أحد المجتمعات، وفي مجتمع آخر قد يحتل القطاع الصناعي أهمية أكبر، وعلاوة على السلوكيات الاجتماعية المرتبطة بكل قطاع فإن الأهمية النسبية المعطاة لقطاع معين لا بد أن تنعكس على أجهزة الإدارة العامة.

ففي مجتمع يعتمد أساساً على قطاع الزراعة نجد أن أجهزة الإدارة العامة المهمة بالزراعة والرى لها مكانة متميزة، أما إذا كانت الصناعة هي القطاع الرئيس في المجتمع فنجد أن أجهزة الإدارة العامة المهمة بالصناعة هي التي تحتل المكانة البارزة كذلك الحال في الخدمات، فإذا كانت مشكلة زيادة السكان متفاقمة فينعكس ذلك على أجهزة الإدارة العامة حيث يصل الأمر إلى انشاء وزارة للسكان كما حدث في مصر مؤخرًا.

وهناك مجتمعات تتميز بتعدد الأنشطة، حيث لا يغلب عليها الطابع الزراعي أو الصناعي، كما تعطى أهمية شبه متساوية لجميع الخدمات، في مثل هذه المجتمعات لا بد ان تتعدد مجالات عمل أجهزة الإدارة العامة وتصبح أكثر تعقيداً.

(٣) مستوى التقدم والنمو :

تصنف المجتمعات وفقاً لمستويات التقدم والنمو إلى مجتمعات متقدمة نامية ومعقدة في بنائها الاقتصادي، ومجتمعات أقل تقدماً ومتواضعة البناء الاقتصادي، ودول متخلفة وفقيرة وبسيطة في بنائها الاقتصادي ويتطلب كل منهم أدواراً مختلفة في أجهزة الإدارة العامة كما يلي:

(أ) في المجتمعات المتقدمة والنامية والمعقدة تضطلع أجهزة الإدارة العامة بأدوار رقابية ، وتنظيمية كبيرة نسبياً للمحافظة على التوازن .

(ب) في المجتمعات الأقل تقدماً والأخذة في النمو تضطلع أجهزة الإدارة العامة بأدوار تقود فيها عملية التنمية.

(ج) في المجتمعات المتخلفة والفقيرة والبسيطة البناء تضطلع أجهزة الإدارة العامة بأدوار لها طابع مزدوج لملء الفجوة بين الآمال والامكانيات.

ثانياً : تبعية النظام الاقتصادي :

تعانى غالبية الدول النامية من نقص كبير في مواردها المالية مما يعوقها عن تنفيذ خططها الاقتصادية الطموحة، مما يضطرها إلى اللجوء للخارج لتدبير الاموال اللازمة لنموها الاقتصادي.

وهذا الاسلوب يجعل اقتصاديات هذه الدول في حالة تبعية مستمرة، تضع قيوداً ضخمة على حرية أجهزة الإدارة العامة في اتخاذها للقرارات ذات الطابع الاقتصادي تتعدد المصادر التي تلجأ إليها الدول النامية للحصول على احتياجاتها المالية، وأهم هذه المصادر:

(١) الشركات متعددة الجنسيات :

أصبحت الشركات متعددة الجنسيات قوة لا يستهان بها في عالم اليوم إذ أن من المتوقع مع حلول عام ٢٠٢٣ أن تصل ملكية هذه الشركات لحوالي ثلثي مجموع الأصول الثابتة في العالم بأسره، وأن يصل انتاجها إلى أكثر من نصف الانتاج العالمي، وسيأتي اليوم الذي تصبح فيه التجارة الدولية من التجارة الداخلية بين هذه الشركات وفروعها.

وقد سعت غالبية أجهزة الإدارة العامة بالدول النامية إلى دعوة وجذب هذه الشركات للعمل على أراضيها آملة في أن تنقل إليها الاموال والتكنولوجيا وتساهم في تنميتها. وهي في سبيل ذلك طبقت سياسات اقتصادية متعددة تتضمن العديد من المزايا والافضليات من اعفاءات جمركية وضريبية وعدم مصادرة أو تأميم وخصت بها هذه الشركات.

هذه السياسات مكنت هذه الشركات من التغلغل في اقتصاديات الدول النامية سواءً في شكل استثمارات مباشرة او مشروعات مشتركة وغيرها .

وهناك عدة ملاحظات على أثر هذه السياسات على المستقبل الاقتصادي للدول النامية

منها:

(أ) تمكنت هذه الشركات من تحويل اقتصاديات بعض الدول النامية من نمط متخصص في انتاج المواد الاولية وتصديرها إلى نمط تقوم بمقتضاه هذه الدول بتصدير منتجات صناعية استهلاكية تقوم بإنتاجها الشركات متعددة الجنسية وتتميز بكثافة عنصر العمل مع انخفاض مستوى الفنية اللازمة بالمقارنة بما تخصص الدول الصناعية في إنتاجه وتصديره.

(ب) إذا كان دخول الشركات متعددة الجنسية إلى الدول النامية يصحبه في البداية تحسن في ميزان مدفوعاتها فإنه لا يمكن القطع بأن هذا الأثر الموجب سوف يستمر في المدى الطويل فبعد انقضاء السنوات الأولى التي تتدفق فيها رؤوس الاموال المستثمرة من هذه الشركات إلى الدولة المضيفة تميل مبالغ الارباح والفوائد التي تحولها هذه الشركات إلى الخارج إلى تجاوز ما تأتي به من رأس المال.

(ج) تحصل الدولة النامية المضيفة للشركات متعددة الجنسية على عملات أجنبية لكن غالباً لا يكون ذلك مقابل زيادة صادراتها نتيجة نمو قدراتها الانتاجية ولكن مقابل بيعها لارضيتها ومبانيها وموادها الأولية القابلة للنضوب.

(د) تمثل ظاهرة الاستيلاء على الشركات المحلية أحد الاساليب المعروفة للتوسع الاحتكاري للشركات المتعددة الجنسية في الدول النامية، وغالبية الاستيلاءات على المشروعات المحلية في الدول النامية تتم منذ البداية كجزء من استراتيجية الدخول إلى السوق المحلية وأول ما تفكر فيه هذه الشركات هو شراء الشركات المحلية القائمة بالفعل بدلاً من انشاء مشروع جديد، رغبة منها في سرعة دخول السوق واستبعاد المنافسين المحليين وتخفيض تكلفة الاستثمار، وبالتالي فجزء لا يستهان به من استثمارات هذه الشركات ليس في الحقيقة إلا إحلالاً لأصول أجنبية محل أصول وطنية قائمة بالفعل وأجبرت على الزوال تحت ضغط هذه الشركات .

(هـ) أن جزءاً أساسياً من استراتيجية الشركات متعددة الجنسية في الدول النامية هو أن تنتشر في تلك الدول على أسرع نحو ممكن عادات الاستهلاك الغربية وتتمى الولاء لعلاماتها التجارية بكافة الصور من أجل أن تضمن أن كل زيادة في دخول فئات الدخل العليا والمتوسطة سوف ينفق الجزء الأكبر منها على منتجاتها .

(و) تسعى الشركات متعددة الجنسية إلى تكوين قطاع اجتماعي يرتبط بها داخل المجتمع المحلي، فمن ناحية تتوسع في استخدام أسلوب المقاولات من الباطن مما يؤدي إلى انشاء صلات قوية بينها وبين الشركات الصغيرة المحلية ومن ناحية أخرى تستخدم عناصر وظيفية محلية تحرص حرصاً تاماً على اختيارها بدقة وان يكون ولائهم الأساسي لصالح هذه الشركات.

(ز) تكاد تكون الرشوة أسلوباً عرفياً معترفاً به في الشركات متعددة الجنسية التي تعمل في الدول النامية، وترصد لذلك مبالغ كبيرة تحت اسم مدفوعات سياسية وقد تخفيها بمصطلح (العلاقات العامة) أو (نثریات) ولا تقتصر هذه المدفوعات على العاملين بأجهزة الإدارة العامة بل تمتد إلى بعض الفئات عن طريق تنظيم الزيارات والرحلات والمساهمة في تمويل بعض الهيئات مثل المدارس والجامعات وهيئات البحث العلمي بالإضافة إلى الاحزاب السياسية،

كذلك توطد علاقاتها بالشخصيات المؤثرة على الرأي العام عن طريق اشراكها في عضوية مجالس ادارات الشركات أو للعمل كمستشارين بها.

(٢) المُساعدات الأجنبية :

وكلمة مُساعدات تستخدم حاليا لوصف تحويل الموارد المالية من الحكومات أو المؤسسات الرسمية إلى البلاد النامية، وتأخذ المُساعدات أشكالاً متعددة منها المنح التي لا ترد ، والقروض والمعونة الفنية. و

هذه المُساعدات تحمل معها العديد من السلبيات بالنسبة للدول النامية منها :

(أ) تأتي غالبية المُساعدات للدول النامية من مجموعة الدول الرأسمالية الغنية وبالتالي تتسم بصفة ، احتكارية، كما انها في نفس الوقت ضئيلة تكاد نسبتها لا تذكر مقارنة بالدخل القومي لهذه الدول.

(ب) التحيز السياسي لاتجاهات المُساعدات ويتضح ذلك من ان الدول. الرأسمالية الغنية تقدمها إلى تلك البلاد السائرة في فلكها.

(ج) تتسم المُساعدات بانها مقيدة ومرتبطة بشروط سياسية واقتصادية لا تستهدف تنمية الدول الفقيرة بقدر ما تستهدف تدعيم النفوذ السياسي والاستراتيجي والتجاري والثقافي للبلد المانح للمُساعدات.

(د) معظم المُساعدات التي تمنحها الدول الرأسمالية للدول النامية يتم انفاقها داخل الدول المانحة ذاتها في شكل شراء سلع وخدمات .

(هـ) ان المُساعدات مشروطة من حيث اوجه الانفاق فهي موجهة غالبا لحل مشكلات قصيرة الأجل ولا تتصدى للمشكلات طويلة الأجل.

(و) التحيز ضد التصنيع : فالمُساعدات غالبا ما تتجه إلى مشروعات المرافق العامة والخدمات ونادرا ما تتجه إلى تصنيع الدول النامية.

(٣) صندوق النقد الدولي :

في أعقاب الحرب العالمية الثانية شهد العالم اضطراباً نقدياً واختلالاً في موازين مدفوعات معظم الدول، ونتج عن ذلك تدهور قيمة عدد كبير من العملات وعدم قابليتها للتداول، وسعت كل دولة لحل مشاكلها النقدية منفردة دون جدوى.

في هذه الظروف نشأ صندوق النقد الدولي للعمل على :

- تشجيع التعاون النقدي الدولي .
- تشجيع زيادة حجم التجارة الدولية.
- تحقيق ثبات أسعار الصرف
- التخلص من قيود الصرف التي تعوق التجارة الدولية.
- تقصير آجال الاختلال في موازين مدفوعات الدول الأعضاء.

وقد تمكن الصندوق من تقديم العديد من المساعدات للدول الاعضاء كما ساهم في حل كثير من المشاكل الا أن تعامل الدول النامية مع الصندوق شابه العديد من السلبيات منها :

(أ) نظام التصويت في الصندوق يجعله خاضعاً لتوجيهات الدول التي تمتلك حصصاً كبيرة في رأس المال وهي بصفة خاصة الولايات المتحدة الأمريكية وانجلترا وفرنسا حيث تملك أصواتاً كافية للحصول على الأغلبية عند اتخاذ أي قرار وقد أمكن استخدام هذا الوضع لأغراض سياسية وأصبحت موارد الصندوق تمنح بسهولة لأي دولة تتال رضاء الدول الكبرى خاصة الولايات المتحدة الأمريكية.

(ب) موارد الصندوق التي توضع تحت تصرف العضو تعتبر ضئيلة إذا ما قورنت باحتياجات العضو الفعلية وبالذات بالنسبة للدول النامية.

(ج) استخدام موارد الصندوق من قبل الأعضاء تحدد بفترة قصيرة تتراوح بين ٣-٥ سنوات، وكلما زادت الفترة كلما زادت الفائدة.

(د) لم يتمكن الصندوق من الغاء الرقابة على النقد بين الدول الأعضاء بصفة مطلقة.

(هـ) تقوم الدول الكبرى بتخفيض عملاتها دون اخطار الصندوق وعدم احترام قواعده وتعليماته، بينما لا تجرأ الدول النامية على مثل هذا التصرف وإلا قطعت عنها مساعدات الصندوق.

(٤) البنك الدولي للإنشاء والتعمير :

نشأ البنك الدولي في أعقاب الحرب العالمية الثانية وذلك لمساعدة الدول التي دمرتها الحرب في اعادة البناء أو التنمية الاقتصادية، لذلك فإن اهداف البنك الدولي محددة وتتنحصر في التالي :

- مساعدة الدول الأعضاء في تعميم اقتصادياتها الخرية .
 - تحقيق النمو المتوازن للتجارة الدولية عن طريق تشجيع الاستثمارات الدولية الخاصة.
 - تقديم المساعدات الفنية الخاصة بمسائل التنمية الاقتصادية.
- ورغم كل هذه الأهداف النبيلة إلا أن تعامل الدول النامية مع البنك شابه العديد من السلبيات منها:

(أ) يشترط البنك أن يكون المشروع الذي تقترضه الدولة من أجله من أكثر المشاريع نفعا للدولة ويقتضى ذلك ارسال لجنة لكتابة تقرير عن ذلك، السهل ان يرفض البنك مشروع معين بحجة أن المشروع ليس أفضل المشاريع للدولة صاحبة القرض.

(ب) توزيع قروض البنك على الدول الأعضاء لا يتناسب مع درجة احتياج الدول للقروض بل يميل البنك إلى جانب الدول الغنية كما يتأثر بالعوامل السياسية، فمثلاً نصيب الدول

النامية في قروض البنك قليلة رغم احتياجها إلى مُساعدات البنك، ويرجع ذلك إلى نظام التصويت في البنك الذي يعطى السلطة للدول الكبرى خاصة الولايات المتحدة الأمريكية تقدير القروض.

(ج) مراقبة البنك الشديدة على أوجه صرف القروض وتدخله في الشؤون المالية للدولة صاحبة القرض مما يعد تدخلاً في شؤونها الاقتصادية وقيداً على حرية القرار الاقتصادي فيها.

(د) يفضل البنك بصفة عامة منح القروض إلى مشروعات التعدين أو المرافق العامة أو الزراعة ويحجم عن المُساعدات التي تتجه بشكل مباشر إلى إقامة الصناعة.

ثالثاً : التكتلات الدولية :

أدركت كثير من الدول عجز الموارد والوسائل المُتاحة لها منفردة عن الوصول إلى المستوى المرغوب من الرفاهة الاقتصادية وبدلاً من اللجوء إلى التمويل الخارجي - الذي يحمل معه التبعية للدول والشركات والمُنظمات المانحة للتمويل - لجأت هذه الدول إلى التعاون الاقتصادي المشترك وسعت لتشكيل تكتلات اقتصادية فيما بينها بهدف دفع حركة النمو الاقتصادي والوصول إلى مستوى متقدم من الرفاهية لشعوب دول التكتل .

ومن هنا بدأت تنتشر ظاهرة التكتلات الاقتصادية في مناطق مختلفة من العالم، ولهذه التكتلات تأثيرات كبيرة على اجهزة الإدارة العامة في الدول التي تنتمي إلى هذه التكتلات حيث يقع على عاتق هذه الاجهزة عبء، تبني سياسات اقتصادية معينة واتخاذ سلسلة من القرارات والاجراءات التي تذلل أي عقبة تقف في سبيل نجاح التكتل وضمان استمراره.

وتمر التكتلات الاقتصادية بست مراحل تبدأ من مجرد عقد اتفاقيات للتعاون الاقتصادي وتنتهي بالاندماج الاقتصادي الكامل وذلك على الوجه التالي :

(١) التعاون الاقتصادي:

ويقصد به مجموعة الاجراءات التي تتخذها دول معينة لتخفيف وطأة القيود المعوقة لانسياب السلع ورؤوس الأموال فيما بينها مع اعطاء بعض الامتيازات الجمركية المتبادلة فيما بينها.

(٢) منطقة التجارة الحرة :

في هذه المرحلة تلتزم كل دولة من الدول المشتركة في التكتل بإلغاء الرسوم الجمركية والقيود الكمية المفروضة على السلع المستوردة من بقية الدول المشتركة، على ان تحتفظ كل دولة بتعريفاتها الجمركية ازاء الدول غير الأعضاء في التكتل.

(٣) الإتحاد الجمركي :

يتضمن الإتحاد الجمركي فضلا عن إلغاء الرسوم الجمركية والقيود الكمية فيما بين الدول الأعضاء التزام هذه الدول بتعريف جمركية موحدة تفرضها على السلع المستوردة من الدول غير الأعضاء، وتحل هذه التعريف الموحدة محل التعريفات السابقة لإقامة الإتحاد .

(٤) السوق المشتركة:

تمثلاً للسوق المشتركة إذا قورنت بالإتحاد الجمركي درجة أعد درجات التكتل الاقتصادي، إذ لا تختفي العوائق المقيدة لانتقال السلع بين دول التكتل فحسب، بل تختفي أيضاً الحواجز المقيدة لحركات عناصر الانتاج (من رأس مال، عمل، ...) .

(٥) الوحدة الاقتصادية:

الوحدة الاقتصادية تتعدى مجرد إزالة العوائق أمام تحركات السلع وعناصر الانتاج بين الدول الأعضاء وتصل إلى مرحلة تحقيق الانسجام بين السياسات المالية والنقدية للدول الأعضاء.

(٦) الاندماج الاقتصادي الكامل:

في هذه المرحلة تصبح اقتصاديات الدول الأعضاء وكأنها اقتصاد واحد تحدد سياساته المختلفة سلطة عليا فوق الدول يكون لقراراتها في الشؤون الاقتصادية سلطة الزام جميع الدول الأعضاء.

الفصل الثالث

النظيم الإداري للدولة

الفصل الثالث

للدولة التنظيم الإداري *

(١) رئيس الجمهورية:

عرفت مصر النظام الجمهور لأول مرة في ١٨ يوليو ١٩٥٣ بعد حوالي عام من قيام ثورة يوليو ١٩٥٣ و الغاء النظام الملكي، وينص الدستور المصري الذي صدر في ١٩٧١ على أهم الاختصاصات التالية لرئيس الجمهورية:

- يستولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية، ويتولى بالاشتراك مع مجلس الوزراء وضع السياسة العامة للدولة في كافة النواحي والاشراف على تنفيذها.
- يصدر القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق، كما أنه يصدر لوائح الضبط واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين.
- يعتبر رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة ويتولى رئاسة مجلس الدفاع الوطني الذي يختص بالنظر في تأمين البلاد وحفظ سلامتها.
- يتولى ابرام المعاهدات ويبلغها إلى مجلس الشعب وتكون لها قوة القانون بعد ابرامها والتصديق عليها ونشرها فيما عدا معاهدات الصلح والتجارة والملاحة التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة والتي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الميزانية العامة.

* (المصدر الرئيسي لهذا الفصل :

د. عبد الحميد بهجت فايد ، د. سيد أبو ضيف . . الإدارة العامة . (مكان النشر والناشر غير مبينين ، ٢٠٠٧) .

- يعين رئيس الجمهورية نوابه ومُساعديه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه الوزراء ونوابهم، وله أن يعفيهم من مناصبهم، كما يعين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين ويعزلهم على الوجه المبين في القانون.

(٢) الأجهزة الاستشارية التابعة لرئيس الجمهورية:

يقوم بمعاونة رئيس الجمهورية عدد من المُساعدين والأجهزة على النحو التالي:

٢/١ مُساعدو ومستشارو رئيس الجمهورية :

وهي ليست وظائف ثابتة وإنما يقوم رئيس الجمهورية بإنشائها والغائها وتحديد مهامها حسب ما تقتضي الحاجة، وفي العادة يقومون بدراسة الجوانب التي تدخل في نطاق وظائفهم كما حددها رئيس الجمهورية ويقدمون له التقارير الفنية ذات الطبيعة الاستشارية، أو يتولون دراسة ما يحيله السيد رئيس الجمهورية عليهم من موضوعات محددة.

٢/٢: المجالس القومية المتخصصة:

وهي تمثل بيت الخبرة القومي، وتضم عشرات من علماء مصر ومتخصصيها في مختلف المجالات، وتختص بمعاونة رئيس الجمهورية في رسم السياسات والخطط القومية طويلة المدى من خلال الدراسات والبحوث التي تقوم بها في مجال حصر الموارد القومية والاتجاهات المثلى لاستغلالها ووضعها في خدمة التنمية.

وطبقاً لقرار رئيس الجمهورية رقم ٦١٥ لسنة ١٩٧٤ فإن المجالس المتخصصة تتكون من:

- المجلس القومي للإنتاج والشئون الاقتصادية.
- المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية.
- المجلس القومي للتعليم والبحث العلمي والتكنولوجيا.
- المجلس القومي للثقافة والفنون والآداب.

٢/٣ جهاز المُدعي الاشتراكي :

وهو جهاز رقابي استشاري استحدثه دستور جمهورية مصر العربية عام ١٩٧١ ويتبع مجلس الشعب ويكون مسئولاً أمامه، حيث لا بد من موافقة المجلس على ترشيح رئيس الجمهورية لاسم المُدعي الاشتراكي، ولقد ظهرت فكرة المُدعي العام الاشتراكي مع التحول من الشرعية الثورية إلى الشرعية الدستورية لیساعد النظام الفترة الانتقالية بين المرحلتين.

ويتولى المُدعي الاشتراكي سلطة التحقيق والادعاء أمام محكمة القيم بالنسبة للمسئولية السياسية عن الأفعال المنصوص عليها في القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ (قانون حماية القيم من العيب) وذلك بناء على ما يصل إلى علمه أو بناء على بلاغ من أحد المواطنين أو أحد مأموري الضبط القضائي.

كما يتولى المُدعي الاشتراكي الاختصاصات المقررة له في القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ الخاص بتنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب، والقانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٢ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي .

ويقدم المُدعي العام الاشتراكي تقريراً سنوياً إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب عما يكون قد مارسه من أعمال وما أجراه من تحقيق وما اتخذ من إجراءات وله أن يشير في التقرير إلى ما يراه من اقتراحات لحماية النظام السياسي أو لمعالجة أية ثغرات في القوانين أو النظم الخاصة بحماية الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي وسيادة القانون.

(٣) مجلس الوزراء (الحكومة) :

يشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة التي تتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة وفقاً للدستور والقوانين والقرارات الجمهورية.

ويمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات التالية:

- وضع السياسة العامة للدولة والاشرف على تنفيذها بالاشتراك مع رئيس الجمهورية.

- توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة.
- اصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقاً للقوانين ومراقبة تنفيذها.
- إعداد مشروعات القوانين والقرارات.
- تعيين وعزل الموظفين طبقاً للقانون.
- إعداد مشروع الخطة العامة للدولة.
- إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة.
- عقد العروض ومنحها وفقاً للدستور.
- متابعة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة.

(٤) اللجان الوزارية :

ينبثق من مجلس الوزراء عدة لجان تختص بدراسة الموضوعات الداخلة في اختصاص كل منها، وأهم هذه اللجان:

١/٤ : اللجنة الوزارية للشئون التشريعية:

وتختص بالنواحي التالية:

- وضع الخطط الخاصة بتطوير وتنسيق التشريعات بما يتلاءم مع السياسة العامة للدولة، لتساير أهداف المجتمع الاشتراكي الديمقراطي كما حددها الدستور، واقتراح مشروعات القوانين واللوائح الجديدة التي تحقق ذلك.
- إعداد ومراجعة مشروعات القوانين المكملة للدستور.
- مراجعة مشروعات القوانين المقدمة من رئيس مجلس الوزراء والوزراء بعد انتهاء دراستها من الناحية الفنية في اللجنة الوزارية المختصة بنوع النشاط الذي ينظمه القانون، وبعد اقرارها في الصيغة القانونية بواسطة قسم التشريع بمجلس الدولة، وذلك

لمراعاة وضعها في إطار المبادئ الدستورية والتشريعية السليمة والتنسيق بين التشريعات المختلفة.

- مراجعة مشروعات القرارات التنظيمية لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء.

- مراجعة مشروعات الاتفاقيات الدولية.

- بحث المسائل التي تحيلها احدى اللجان الوزارية الأخرى لدراستها من الناحية التشريعية.

٢/٤ : اللجنة الوزارية للإنتاج:

وتخلص بالنواحي التالية:

- بحث سياسات وخطط التنمية للقطاعات المعنية بالإنتاج، ودراسة وسائل تحقيقها، ومتابعة تنفيذها واقتراح السياسات المناسبة للتغلب على مشكلات التطبيق.

- تحديد احتياجات الاستهلاك والتصدير ودراسة الأساليب الكفيلة بأن تحدث خطة الانتاج الصناعي والانتاج الزراعي التوازن بين حجم الانتاج والكميات اللازم استيرادها بما يحقق سلامة الاقتصاد القومي.

- دراسة مشكلات وحدات القطاع والهيئات المتصلة بعمل اللجنة.

- وضع أولويات لمشروعات استصلاح الأراضي، وتحديد أساليب الاستخدام الأمثل للموارد المالية.

- رسم الإطار العام لخطط التنمية الشعبية وأولويات تنفيذ برامجها.

- بحث التشريعات واللوائح المنظمة للعمل في المجالات التي تدخل في اختصاص اللجنة.

٤/٣ اللجنة الوزارية للخدمات:

وتختص بالنواحي التالية:

- بحث سياسات وخطط الوزارات المعنية بالخدمات والتنسيق بينها لوضع خطط متكاملة لهذه الخدمات على المستوى القومي ودراسة مشكلات التطبيق واقتراح الحلول المناسبة.
- تحديد أهداف التنمية الاجتماعية ووسائل تحقيقها والتنسيق بين سياسات الوزارات والأجهزة المعنية.
- بحث الخطط المتكاملة لتنمية القيم الروحية والسلوك الديني باعتبارها احدى المقومات الأساسية لتقدم المجتمع.
- بحث سياسة التعليم العالى والتعليم العام بجميع مراحلها، بما يكفل ربط التعليم بالبيئة تلبية لاحتياجات المجتمع.
- بحث الخطط والمشروعات والبرامج الخاصة بالصحة العامة للمواطنين، بما يؤدي إلى رفع المستوى الصحي وتوفير الخدمات الطبية والصحية.
- دراسة الاحتياجات من القوى العاملة في اجهزة الحكومة والهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية والقطاع العام والقطاع الخاص سواء في المدى القريب أو البعيد، وبحث خطط توفير القوى العاملة اللازمة لمقابلة الاحتياجات المقدرة وفقا لمطالب الخطة القومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بما في ذلك دراسة السياسة القومية للتدريب.
- دراسة وبحث السياسة القومية لمحو الأمية وتعليم الكبار بالاشتراك مع التنظيمات الشعبية والنقابية.
- دراسة مشاكل الشباب وأنشطته بما يكفل زيادة قدرته على الأداء في مجالات نشاطه المختلفة ووضع سياسة الاستفادة الكاملة بطاقة الشباب في خدمة المجتمع.

- دراسة وسائل تنظيم الأسرة والنهوض بها ومُساعدتها على تنمية مواردها الذاتية.
- دراسة وتحديد سياسة إعلامية وثقافية تتماشى مع قيم المُجتمع ومتطلبات التنمية.

٤/٤ : اللجنة العليا للسياسات والشئون الاقتصادية :

وتختص بالنواحي التالية :

- بحث واقتراح الخطط والبرامج الكفيلة بوفاء الحكومة بالتزاماتها أمام مجلس الشعب .
- تحديد الأهداف والإطار العام لخطة التنمية الاقتصادية على المستوى والإقليمي، ورسم السياسة القومية الخاصة بحماية البيئة.
- وضع السياسات المالية والاقتصادية والنقدية التي تحقق التوازن الاقتصادي الداخلي والخارجي، ومعدلات النمو الاقتصادي المستهدفة.
- دراسة أسس المُوازنة العامة للدولة والمُوازنة النقدية.
- إقرار الخطوط العريضة لسياسة الانفتاح الاقتصادي وسياسة الأسعار ومتابعة تنفيذها واقتراح الحلول المناسبة لتتغلب على معوقات التنفيذ.
- إقرار وسائل وأساليب تدليل الصعوبات التي تواجه تنفيذ القروض والمُساعدات الخارجية .
- رسم السياسة العامة للتنمية الإدارية في جميع المجالات، القطاعات بما يكفل تطوير مستوى الإدارة وتحسين الأداء وزيادة الانتاج.
- وضع مبادئ وأسس الاعفاءات من الضرائب والرسوم الجمركية.
- بحث واقتراح التشريعات واللوائح التي تنظم الأنشطة الرئيسة للقطاعات والأجهزة المختلفة.

(٥) الوزارات :

أصبح من المعروف عالميا أن يدار العمل الحكومي بواسطة مجموعة من الوزارات، حيث يجري تقسيم أنشطة الدولة حسب تشابهها إلى كيانات إدارية يطلق على كل منها اسم وزارة Ministry ويرأس كل وزارة وزير Minister يصدر بتعيينه وإعفائه قرار من رئيس الجمهورية.

ولقد حدد قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٠١ لسنة ٢٠٠٤ والخاص بتشكيل الحكومة

الوزارات علي النحو التالي :

- ✓ وزارة الدفاع
- ✓ وزارة الثقافة
- ✓ وزارة المالية
- ✓ وزارة الدولة لشئون مجلس الشعب
- ✓ وزارة الإعلام
- ✓ وزارة الإسكان والمرافق والمُجتمعات العمرانية
- ✓ وزارة القوى العاملة والهجرة
- ✓ وزارة الأوقاف
- ✓ وزارة الدولة لشئون مجلس الشورى
- ✓ وزارة الموارد المائية والري
- ✓ وزارة الداخلية
- ✓ وزارة التأمينات والشئون الاجتماعية
- ✓ وزارة الإنتاج الحربي
- ✓ وزارة التموين والتجارة الداخلية
- ✓ وزارة البترول

- ✓ وزارة الكهرباء والطاقة
- ✓ وزارة التعاون الدولي
- ✓ وزارة التخطيط
- ✓ وزارة الصحة والسكان
- ✓ وزارة الطيران المدني
- ✓ وزارة التنمية المحلية
- ✓ وزارة العدل
- ✓ وزارة الزراعة واستصلاح الاراضي
- ✓ وزارة الدولة لشئون البحث العلمي
- ✓ وزارة التربية والتعليم
- ✓ وزارة الخارجية
- ✓ وزارة الدولة لشئون البيئة
- ✓ وزارة الشباب
- ✓ وزارة النقل
- ✓ وزارة التنمية الإدارية
- ✓ وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات
- ✓ وزارة الاستثمار
- ✓ وزارة السياحة
- ✓ وزارة التجارة الخارجية والصناعة

ولقد كانت البداية الأولى لظهور نظام الوزارات مرتبطة بإنجازات محمد على باشا لبناء دولة مصرية حديثة، فلقد أنشأ في عام ١٨٠٥ ديوان الوالي ضم مجموعة من وجهاء

مصر وجعل من اختصاصه ضبط العاصمة والفصل بين المشاكل التي تنشأ بين الأهالى والأجانب ووضع الأنظمة والقوانين.

وفي عام ١٨٣٧ صدر قانون السياسة "السياسة" الذي ألغى الدواوين والمجالس الموجودة وحصر السلطة في سبعة دواوين سميت دواوين العموم ويرأس كل منها موظف عال اسمه الكتخدا وهذه الدواوين هي:

✓ الديوان العالي

✓ ديوان الجهادية

✓ ديوان كافة الإيرادات

✓ ديوان البحر

✓ ديوان المدارس

✓ ديوان الأمور الأفرنكية والتجارة المصرية

✓ ديوان القبريات.

وفي سنة ١٨٥٧ اصدر محمد سعيد باشا وإلى مصر ارادة سنوية برفع ثلاثة من الدواوين إلى مستوى النظارات مع تعديل اختصاصاتها وأسمائها وهي نظارة الجهادية، نظارة الداخلية، نظارة المالية ثم أضيف إليها نظارة الخارجية في عام ١٨٥٨ .

وفي سنة ١٨٦٥ أضيفت نظارة الأشغال وحولت إليها بعض الاختصاصات إلى كانت تدخل في مجال عمل نظارة الداخلية وفي سنة ١٨٧٢ أنشئ ديوان الحقانية ليختص بأعمال القضاء التي كانت في مجال عمل نظارة الداخلية.

ولم يطلق اسم الوزارات على النظارات والدواوين الموجودة إلا في سنة ١٩١٤ حينما أعلنت إنجلترا حمايتها على مصر عند اندلاع الحرب العالمية الأولى وتحولت مصر إلى سلطنة محمية.

وبعد ذلك توالى إنشاء وزارات جديدة مما يتمشى مع متطلبات النمو السكاني والاقتصادي واتساع دائرة أنشطة الدولة وعملاً بالاتجاهات الغربية الحديثة فأنشأت وزارة الصحة في عام ١٩٣٦ ووزارة الشؤون البلدية والقروية في عام ١٩٥٠، ثم أنشأت وزارات جديدة في عهد الثورة مثل وزارة العمل ووزارة التعليم العالي ووزارة البحث العلمي في بعض الأحيان ووزارة الكهرباء، ووزارة الثقافة، ووزارة الصناعة.

وليس هناك نمط ثابت للتشكيل الوزاري ففي بعض الأحيان يحدث دمج لبعض الوزارات وفي أحيان أخرى يتولى وزير واحد أكثر من وزارتين أو يتولى نائب رئيس وزارة أكثر من وزارة وكل هذا يعكس ظروف المرحلة وطبيعة المشكلات ودرجة أهميتها ووجهة نظر رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ومدى الثقة التي يتمتع بها بعض أعضاء الوزارة.

٦- الأجهزة الاستشارية المركزية :

وتنه تل في :

١/٦ : مجلس الدولة.

٢/٦ : النيابة الإدارية .

٣/٦ : الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.

٤/٦ : جهاز الرقابة الإدارية.

٥/٦ : الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .

ونظراً لأهمية الدور الذي يلعبه الجهاز الأخير باعتباره الجهاز المركزي للخدمة المدنية في مصر . سنقوم بعرض جوانب نشاطه بشكل أكثر تفصيلاً.

٦/١ : مجلس الدولة:

صدر قانون انشاء مجلس الدولة عام ١٩٤٦ وأعيد تنظيمه بالقانون رقم ٥٥ لسنة

١٩٥٩ والقوانين المعدلة له، وله اختصاصان رئيسيان هما :

أ - اختصاص استشاري في مجال الفتوى والتشريع :

ويتولى هذا الاختصاص قسما الفتوى والتشريع بالمجلس، ويختص قسم الفتوى بإبداء الرأي في المسائل التي تعرض عليه من الجهات الحكومية المختلفة، كما يختص ببحث التظلمات الإدارية، ويجدر الإشارة إلى أنه إذا كان الأصل في الفتاوى التي يصدرها المجلس أنها غير ملزمة إلا أن استفتاء المجلس يكون وجوبياً في حالات معينة فلا يجوز لأية وزارة أو مصلحة حكومية أن تبرم أو تقبل أو تجيز أي عقد صلح أو تحكيم أو تنفيذ في محكمة في مادة تزيد قيمتها عن خمسة آلاف جنيه بغير استفتاء مجلس الدولة.

أما قسم التشريع فيختص بدراسة أي قانون أو قرار جمهوري أو لائحة ذي صفة تشريعية أو تشريع تفسيري أو قرار تنفيذي للقوانين والقرارات واللوائح السابقة إذ يتعين على الجهات المختصة قبل استصدار هذه التشريعات أن تعرض مشروعاتها على هذا القسم لدراسته وصياغته كما يجوز لهذه الجهات أن تعهد إلى قسم التشريع بإعداد هذه التشريعات.

ب- اختصاص قضائي:

ويتناول الحكم في الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات النقابية والبلدية وتظلمات العاملين والطعن في القرارات الإدارية المختلفة، والطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطة التأديبية، والطعن في القرارات الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم ودعاوى الجنسية والمنازعات الخاصة بعقود الالتزام والاشغال العامة والتوريد أو بأي عقد إداري آخر، والتعويض عن القرارات الإدارية.

ويجدر الإشارة إلى أنه قد حدثت تعديلات في بعض أحكام قانون مجلس الدولة ومن أهم هذه التعديلات اعتبار رأي مجلس الدولة ملزماً في المنازعات التي تعرض عليه وتنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة والهيئات أو بين المؤسسات العامة والهيئات المحلية وكان هذا الرأي استشارياً من قبل.

٢/٦ : النيابة الإدارية :

هيئة مستقلة أنشئت بمقتضى القانون رقم ٨٥٠ لسنة ١٩٥٠ وتنظيمها بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ وتختص النيابة الإدارية بما يأتي (وذلك مع عدم الاخلال بحق الجهات الإدارية في فحص الشكاوى والتحقيق).

- فحص الشكاوى التي تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من جهة ومخالفات القانون أو الالهمال في أدائه واجبات الوظيفة.
- إجراء التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي تكشف عنها الرقابة، وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة، وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها.
- مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية بالنسبة للموظفين المعينين علي وظائف دائمة.

٣/٦ : الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء :

هيئة مستقلة أنشئت بمقتضى القرار الجمهوري رقم ٢٩١٥ لسنة ١٩٦٤ . ويختص الجهاز بأعمال التعدادات والاحصاءات العامة في جمهور مصر العربية، كما يختص بأعمال الحصر الشامل للموارد والامكانيات لتحقيق أفضل استخدام وقت السلم وتكريس جميع الامكانيات لخدمة المجهود الحربي وقت الحرب ، والتعبئة العامة. ويقضى القرار الجمهوري بأن تنشئ كل وزارة ومُحافظة وهيئة عامة ومؤسسة عامة إدارة تتبع الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء يطلق عليها إدارة الاحصاءات المركزية بالوزارة أو المُحافظة أو الهيئة العامة أو المؤسسة العامة، ويتبع العاملون بهذه الادارات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء ويُشرف عليهم فنياً .

ولا يجوز - بمقتضى القرار الجمهوري السابق - لأية وزارة أو جهة أو فرد من أفراد الحكومة أو القطاع العام أو الخاص أن ينشر بأي وسيلة من وسائل النشر والاعلام أي مطبوعات أو نتائج أو بيانات أو معلومات احصائية إلا من واقع احصائيات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء.

أما الاحصائيات غير المقررة ضمن برامج الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء فلا يجوز نشرها إلا بعد موافقة الجهاز.

٦/٤: جهاز الرقابة الإدارية :

هيئة مستقلة أنشئت في عام ١٩٦٤ بموجب القانون ٦٤ لسنة ١٩٦٤ وكانت من قبل أحد أقسام النيابة الإدارية ثم ألغى الجهاز في عام ١٩٨٠ وأعيدت مرة أخرى بمقتضى القانون رقم ١١٠ لسنة ١٩٨٢ .

وتباشر الرقابة الإدارية اختصاصاتها في الجهاز الحكومي وفروعه والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها والجمعيات العامة والخاصة واجهزة القطاع الخاص التي تباشر أعمالا عامة، وكذلك جميع الجهات التي تسهم الدولة فيها بأي وجه من الوجوه. وتختص الرقابة الإدارية بما يلي:

- بحث وتحري أسباب القصور في العمل والانتاج.
- متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها.
- الكشف عن المخالفات المالية والإدارية والجرائم الجنائية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظيفتهم، والعمل على منع وقوعها، وضبط ما يقع منها ولها في سبيل ذلك الاستعانة برجال الشرطة وغيرهم من رجال الضبطية القضائية.

- بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الإهمال أدائه واجبات الموظفين.
- بحث مقترحات الموظفين حول تحسين الخدمات وحسن انتظام العمل.
- تزويد رئيس مجلس الوزراء والمحافظين بأية بيانات أو معلومات أ دراسات يطلبونها منها، وبأي عمل اضافي آخر يعهد به اليها رئيس مجلس الوزراء.
- وترفع الرقابة الإدارية تقاريرها متضمنة بنتيجة تحرياتها وأبحاثها إلى رئيس مجلس الوزراء لاتخاذ ما يراه بشأنها.

٥/٦ : الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة :

يعتبر الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة الجهاز المركزي للخدمة المدنية في جمهورية مصر العربية، وقد أنشئ بموجب القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ ليحل محل ديوان الموظفين وإن كانت اختصاصاته الحالية أوسع مما كانت لدى الأخير ، والجهاز هيئة مستقلة، ويهدف الجهاز إلى تطوير مستوى الخدمة المدنية ورفع الكفاية الانتاجية وتحقيق العدالة في معاملة العاملين والتأكد من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها في ميدان الانتاج و الخدمات (مادة ٣ من قانون الجهاز).

ويمارس الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات التالية:

- (أ) الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة.
 - (ب) الهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها (مادة ٤ من قانون الجهاز) .
- ويباشر الجهاز الاختصاصات التالية : (مادة ٥ من قانون الجهاز):

- اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وابداء الرأي في المشروعات المتعلقة بشئونهم قبل اقرارها.

- دراسة الاحتياجات من العاملين في مختلف المهن والتخصصات بالاشتراك مع الجهات المختصة ووضع نظم اختيارهم وتوزيعهم لشغل الوظائف على أساس الصلاحية وتكافؤ الفرص.
 - تطوير نظم شؤون الخدمة المدنية لتحقيق وحدة المعاملة والاشتراك في دراسة كيفية توفير الرعاية الصحية والاجتماعية مع الجهات المختصة.
 - رسم سياسات وخطط تدريب العاملين في مجال التنظيم والإدارة ورفع مستوى كفاءتهم وتقديم المعاونة الفنية في تنفيذها.
 - اقتراح سياسات المرتبات والعلاوات والبدلات والمكافآت، والتعويضات ووضع النظم الخاصة بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف وتسجيل أوصافها ونشرها وحفظها في سجلات.
 - دراسة مشروعات الميزانيات فيما يتعلق باعتمادات العاملين وعدد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها مع ابداء ما يكون لديه من ملاحظات عليها.
 - الاحتفاظ بالسجلات والبيانات الخاصة بالعاملين في المستويات القيادية ووضع نظم الاحصاء وتسجيل العاملين بالخدمة المدنية.
 - المشاركة في تعبئة المجهود الحربي للدولة فيما يتعلق بحصر وتسجيل الامكانيات البشرية في الخدمة المدنية كما ونوعاً وتخطيط تعبئتها وقت الطوارئ.
 - رسم سياسة الاصلاح الإداري وخططه واقتراح الوسائل اللازمة لتنمية ونشر الوعي التنظيمي والارتفاع بمستوى الكفاية القيادية والإدارية وكفاءة الأداء.
 - ابداء الرأي الفني وتقديم المعاونة في عمليات التنظيم وتبسيط الاجراءات وتحسين وسائل العمل.
 - وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة أدائه العاملين.
- ولقد أعطى القانون للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، الحقوق التالية لدى الجهات التي يباشر فيها اختصاصاته: (مادة ٦ من قانون الجهاز).

- الاشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين واصدار التعليمات الفنية والنشرات المنظمة لتنفيذها.
- مراجعة مشروعات انشاء الأجهزة الجديدة واعادة تنظيم أو تعديل اختصاصات أجهزة قائمة قبل اعتمادها من السلطة المختصة وابداء الرأي في اللوائح المتعلقة بسير وتنظيم العمل.
- وضع الأنماط التنظيمية ومعدلات الأداء المناسبة في هذه الجهات ونشرها عليها للاسترشاد بها في تنظيمها ووضع ميزانياتها.
- مراجعة مشروعات الميزانيات المشار اليها في البند ٦ من المادة ٥ (السابقة) قبل عرضها على وزارة الخزانة.
- معاونة إدارات شئون العاملين ووحدات التنظيم والتدريب، وتدريب العاملين بها والنقثيش الفني على أعمالها وارسال تقارير بنتائج النقثيش إلى رؤساء هذه الجهات.
- الاشراف على أعمال الأجهزة المركزية لتدريب العاملين وتنظيم الدورات التدريبية العامة والاشتراك في وضع برامج البعثات للعاملين في مجال التنظيم والإدارة.
- أن يندب من يرى من العاملين به للنقثيش على هذه الجهات ولإجراء الأبحاث اللازمة والاطلاع على الأوراق والسجلات وطلب البيانات التي يرى لزومها.
- للجهاز حق الاتصال المباشر بالجهات المختلفة على جميع مستوياتها وطلب البيانات والاحصاءات اللازمة لمباشرة اختصاصاته، كما له حق الاتصال بالهيئات العلمية المحلية والدولية التي تزاول نشاطاً مُماثلاً للإفادة من تجاربها وخبراتها.
- يضع رئيس الجهاز تقريراً وافياً عن أعمال الجهاز وملاحظاته وتوصياته ويرفعه في نهاية كل عام إلى رئيس المجلس التنفيذي (سابقاً).
- تسرى على رئيس الجهاز جميع الأحكام الخاصة بالوزراء.

ثانياً: الحكم المحلي :

يعنى الحكم المحلي تقسيم الدولة إلى كيانات إدارية تتمتع بصلاحيات واسعة في مجال تسيير أمورها المحلية بما في ذلك وضع الخطط التنموية وبرمجة وضع المشروعات وتوجيه الموارد وحل المشكلات وذلك في إطار السياسات والخطط العامة للدولة. ويباشر الحكم المحلي في هذه الكيانات بواسطة جهاز إداري إما منتخب أو معين أو على الأساسيين معا.

ولكى تتحقق نتائج إيجابية من نظام الحكم المحلي فإن هذه الوحدات ينبغي أن تحظى بقدر ملائم من الصلاحيات يجعلها قادرة فعلا على اتخاذ القرارات وتحقيق الأهداف التي من أجلها وجد نظام الحكم المحلي.

وتلعب المقدرّة على التصرف واتخاذ القرارات من جانب وحدات الحكم المحلي دورا أساسيا في تمييز أسلوب الإدارة ونظام توزيع السلطات بين الحكومة المركزية ووحدات الحكم المحلي، ففي هذا المجال يمكن التفرقة بين أسلوبين :

(أ) منع التضخم والتركيز الإداري Deconcentrating

(ب) اللامركزية الإدارية Decentralization

ففي الحالة الأولى يكون الهدف هو إيجاد مواقع إدارية منتشرة جغرافياً تكون قادرة على أدائه الخدمات على النحو الذي يمنع تركيز الخدمات الإدارية في العاصمة المركزية ، فتركز الخدمات يؤدي إلى انتقال طالبي الخدمة بالآلاف واحتشادهم في مواقع إدارية ضخمة تضم مئات وربما آلاف الموظفين يخزن فيها كميات هائلة من الأوراق، وتسيطر عليها إدارة بيروقراطية بطيئة الايقاع .

ولكن المواقع الإدارية المستحدثة في المناطق الجغرافية المختلفة ليست مستقلة وليست قادرة على اتخاذ القرارات وليس من حقها المبادأة وإنما هي تنفيذ تعليقات حرفية صادرة من

رئاستها وعليها أن تعود إليها في حالة وجود أي غموض أو ظروف جديدة تجعل تطبيق التعليمات المقررة متعذراً أو لأي سبب آخر.

ولذلك فهذا الشكل وإن كان ينقل ويسهل من عملية تقديم الخدمات إلى حد ما أنه لا ينقل القرار الإداري إلى وحدات الحكم المحلي بشكل فعال.

أما الحالة الثانية (اللامركزية الإدارية) فإن المواقع الإدارية المستحدثة والمنتشرة جغرافياً تتمتع بصلاحيات اتخاذ القرار والعمل وفقاً لظروف المنطقة في إطار السياسات والمبادئ العامة المقررة، ولها أن تضيف أو تسقط بعض العناصر طبقاً لقاعدة المرونة في التصرف.

وأحياناً يلاحظ القارئ أن التصريحات الرسمية في اتجاه اللامركزية الإدارية بينما التطبيق العملي في اتجاه التركيز الإداري ، وهذا ليس غريباً فهناك مقاومة من جانب الرئاسة المركزية وهناك عدم خبرة من جانب المحليات وربما عدم رغبتها في تحمل المسؤولية .. وأسباب أخرى تجعل التطبيق العملي غير محدد الهوية .

وفضلاً عن ذلك فإنه في إطار اتباع سياسة اللامركزية الإدارية نجد أن هناك درجات من اللامركزية، إذ يمكن التفرقة بين اللامركزية المطلقة حيث تتمتع الأجهزة المحلية بكامل الحرية في العمل والتصرف طبقاً للاعتبارات البيئية ويقف دور السلطة المركزية عند حدود الرقابة وفي العادة فإن هذه الأجهزة يجرى انتخابها بواسطة السكان المحليين أو يتم تعيينهم بواسطة السلطات المحلية، وبين اللامركزية النسبية التي تحدد السلطات المركزية ما تستطيع أن تقوم به الأجهزة وما ينبغي أن يعود لكي تثبت فيه السلطة المركزية بنفسها، وهنا نلاحظ أن أعضاء الأجهزة المحلية يكون بعضهم بالانتخاب من السكان المحليين وبعضهم بالتعيين عن طريق السلطات المركزية.

الدوافع التي تقف وراء الأخذ بنظام الحكم المحلي :

يقف وراء تطبيق نظام الحكم المحلي دوافع كثيرة، أهمها:

١ - التطبيق العملي للديمقراطية:

فنظام الحكم المحلي يتيح لأهالي كل منطقة فرصة أن يحكموا أنفسهم بأنفسهم، وأن يفرزوا قياداتهم المحلية القادرة على تمثيل إرادتهم.. فليس من المنطقي أن تمارس عملية إدارة الأقاليم بشكل كامل من التفاصيل المصيري إلى القرارات الكبرى بواسطة العاصمة التي ربما تبعد مئات الأميال، وأن ترسل العاصمة أو غيرها من الأقاليم بالقيادات والأنظمة واللوائح الموضوعة على أساس مركزي في تجاهل للاعتبارات البيئية الخاصة والامكانيات البشرية المحلية المتوفرة.. إن هذا

يولد شعوراً بالإحباط ويعزز قيماً سلبية تدعو إلى عدم المشاركة الوطنية وإلى ظهور نزعات قبلية واقليمية مدمرة في الأجل الطويل.

أما إذا تمت إدارة الخدمات المحلية بمجلس منتخب كله أو أكثريته من أبناء المنطقة فإن هناك فرصة للمناقشة وتبادل الآراء وحينما ينتهي الموضوع باتخاذ القرار على أساس التصويت فإن الجميع سيساهم بشكل فعال على نجاح تنفيذه لأنه يمثل إرادة الأغلبية ويحظى بتأييدها.

وستتحقق عن المشاركة الفعلية في القرارات احساس بكرامة المواطنة ومقدرة على تحمل المسؤولية وإدراك للحقوق الوطنية وهي ضمانات هامة لبناء الوطن والمواطن.

وبطبيعة الحال فإن هذه القرارات الصادرة عن المجالس المحلية لا بد وأن تلبى احتياجات الإقليم وتعكس مصالحه بشكل واضح لأن من اتخذ هذه القرارات هم أبناء هذا الإقليم الذين يعيشون فيه والأكثر فهما لظروفه ومشاكله وعلى اتصال يومي مستمر بالناس والمشاكل.

٢- إبراز وتدريب القيادات :

يشكل الحكم المحلى حقلأ خصبأ لظهور القيادات الإءارية ومدرسة نموذجية لتدريبها وتأهيل الممتاز منها لتقلد مناصب أعلى على المستوى المركزي، فكثير من القيادات السياسية العالمية ما كان لديها فرصة للظهور على مستوى الدولة المركزية ما لم يكن متاحا لها أن تظهر أولاً على المستوى المحلي، وينطبق ذلك بوجه خاص على كثير من رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية الذين كانوا حكامأ لولايات رئاستهم للدولة.

إن غياب الحكم المحلى يعنى تفرد العاصمة بالأضواء واحتكار أهلها للسلطة وعلى أبناء الأقاليم الأخرى الطموحين أن يهاجروا إليها طالما أنه ليس هناك مناصب يستطيعون تقلدها ويبرزون من خلالها في أقاليمهم.

وتعتبر المجالس المحلية وما يدور فيها من مناقشات ويثار فيها من مشكلات حلقات تدريبية ممتازة لتأهيل أعضائها للانتقال إلى مرحلة أعلى في التمثيل النيابي أو تقلد الوظائف المركزية، وتتبع أهمية المجالس المحلية كمجال تدريبي أن المحافظة أو المركز تمثل نموذجا مصغرا للدولة، والمجلس المحلى هو نموذج مصغر لمجلس الوزراء، ولذلك يمكن أن يتوفر للعضو نظرة شمولية على مختلف الجوانب والمجالات فيعرف الشيء الكثير عن المشاكل المتخصصة للزراعة والصناعة والصحة والميزانية والتعليم.. وكذلك التأثير المتبادل والعلاقات المشتركة بين هذه المجالات.

٣- التزايد المفرط للأنشطة والوظائف التي تمارسها الدولة الحديثة :

أن الدولة الحديثة تقوم على خدمة ورفاهية مواطنيها في مختلف المجالات ونتيجة لهذا الحجم المفرط من الخدمات التي تقدمها الدولة من ناحية ونتيجة لالتساع الجغرافي من ناحية ثانية يبدو من الصعوبة بمكان أن يلقى العبء على كامل السلطة المركزية التي لن

تكون قادرة على تقديم هذه الخدمات على نحو فعال وبأسلوب يتلاءم مع الخصائص البيئية لكل منطقة.

فحينما كانت أنشطة الدولة محدودة كان يمكن أن تُدار وتُؤدى من العاصمة، ولكن في ظل التقدم الفني وارتفاع مستوى المعيشة والنمو الديمقراطي وزيادة ضغط الرأي العام والتوسع الكيفي في حقوق المواطنين اتسعت دائرة الأنشطة وأصبح تنفيذ الضخم من الخدمات بواسطة أجهزة مركزية ليس فقط مكلفاً ولكن هذا الحجم مستحيلاً من ناحية الامكانيات العملية لأدائه الخدمة.

ومن هنا يأتي دور أجهزة الحكم المحلي في مُساعدة السلطة المركزية على قديم جانب من هذه الخدمات على ضوء الفصل بين الخدمات التي تُؤدى بواسطة

مرافق ينبغي أن تظل قومية الطابع لخطورتها أو لاعتبارات فنية خاصة وبين

الخدمات التي يمكن أن تتولاها مرافق وأجهزة محلية الطابع

٤- دعم البناء الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للدولة :

ويساعد الحكم المحلي في هذا المجال من زوايا عديدة أهمها:

- تحقيق التوازن الحضاري بين المناطق المختلفة عن طريق توزيع الامكانيات والموارد والخدمات بطريقة تمنع من قيام مناطق غنية وأخرى فقيرة مناطق عليها طلب وأخرى عنها عزوف .. إن وجود أجهزة للحكم المحلي سيساعد من خلال الدعم المقدم من السلطة المركزية على دفع المناطق المتخلفة وتنشيط فرص تنميتها، ولن يتحقق هذا على أفضل وجه إلا من خلال أجهزة محلية لها مصلحة مباشرة في دفع هذه المناطق والانطلاق بها.

- منع ظهور اتجاهات تسلطية أو سيادية من جانب العاصمة أو المناطق الأكثر تقدماً على المناطق الأخرى، ويتحقق ذلك حينما توجد أجهزة الحكم المحلي التي تتيح لأبناء

المنطقة فرصة حكم أنفسهم بأنفسهم في إطار السياسة العامة للدولة وأولوية المصلحة القومية.

- تحقيق التلاحم بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية، فينعدم الاحساس بفقدان الانتماء من جانب الشعب كما ينعدم الاحساس بالتسلط والتفرد من جانب الحكومة على النحو الذي يفجر الطاقات من أجل مصلحة مشتركة هي مصلحة الوطن والمواطن دون أزمات ثقة وعقد نفسية متراكمة.

٥- مراعاة الخصائص المحلية :

في العادة عندما تباشر الحكومة المركزية أدائه الخدمات العامة فإنها : على نحو نمطى لا تفرق بين منطقة صحراوية وأخرى زراعية وأخرى ساحلية لا تفرق بين منطقة غنية وأخرى فقيرة ، لا تفرق بين منطقة قريبة وأخرى نائية .

ونادر ما تشير التجربة العملية إلى وجود فوارق تعكس السمات الخاصة للمناطق الفروق بين خصائص المواطنين .

وهذا لا حرج فيه بالنسبة لمرافق أو أنشطة قومية، يشترك الكافة على السواء في الاحتياج إليها والانتفاع بها ولكن الأمر يختلف في المرافق والخدمات المحلية، فهنا يقوم التفاوت بين الوحدات المحلية في نوع هذه الخدمات، وفي حجمها، وفي الكيفية الملائمة لأدائها، مما يقتضى حتماً تغيير أنماط الأداء، فمثلاً مدينة مكتظة بالسكان، مترامية العمران ، تختلف مشاكلها عن مدينة محدودة السكان أو ناشئة. وإجراءات الوقاية الصحية في ثغر تشد إليه الرحال من كل صوب تختلف عن مثلها في بلدة داخلية، كما تختلف في الشمال عن الجنوب، ومشروعات التنمية الاقتصادية تختلف في بيئة صناعية تجارية عنها في بيئة زراعية ريفية.

هذا الاختلاف يعنى بالبداهة تفاوتاً في أنماط الانجاز وأساليب الأداء، ومن شأن التقيد بأنماط متماثلة - وهو دأب الإدارة الحكومية - إغفال هذا التفاوت الطبيعي بين الوحدات المحلية.

٦- العدالة الضريبية:

قد ينجم عن غياب نظام للحكم المحلي وتفرّد السلطة المركزية في جمع الضرائب وإعادة توزيعها غبن واضح لدفاعي الضرائب في مناطق معينة حينما تقرر الحكومة المركزية انفاق مبالغ في هذه المنطقة أقل مما دفعه أهلها وغالباً ما يحدث هذا طالما أن مواطني هذا الإقليم لا يشاركون في اتخاذ هذا القرار.

ووجود نظام للحكم المحلي سيضمن على الأقل أن ما يربطه أهل الإقليم على أنفسهم من ضرائب محلية سيعاد صرفه على ذات الإقليم.

ولا شك في أنه في إطار الحكم المحلي يمكن أن تتحقق مرونة أوسع في مجال زيادة أو تخفيض الضرائب المحلية بما يتناسب مع حجم خطط التنمية، كما تقل فرص التهرب من دفع هذه الضرائب ليس فقط لقرب الأجهزة المحلية من واقع العمل ومعرفتها الكاملة للأوضاع الاقتصادية والمالية للإقليم ولكن أيضاً للقدرات المالية لمواطنيه أفراداً ومؤسسات.

كما تقل فرص التهرب نتيجة إحساس المواطنين أن هذه الضرائب قررت بواسطتهم وأنها ستعود عليهم وحدهم.

٧- تسهيل أدائه الخدمات للمواطنين:

ففي إطار الحكم المحلي تنتقل الخدمات إلى المواطنين بدلاً من انتقالهم إليها مع ما في ذلك من مشقة وجهد وكلفة مالية فضلاً عما تتحمله الأجهزة المركزية من اكتظاظ وتكدس بشري.

٨- سهولة الإدارة وفعاليتها :

حيث لا تصبح الإدارة المركزية مشغولة بأنشطة وممارسات تفصيلية تمارس في آلاف المواقع على امتداد جغرافي واسع، إن في هذا إرهاقا لا الإدارة المركزية تبديداً لها، وصرفها عن التفكير والتركيز في القضايا الجوهرية في مسألة التخطيط والتنمية والرقابة الكلية على النشاط وهو الواجب الأساسي لها .. إن العائد المحقق لن يكون مناسباً للكلفة والجهد.

الحل يكمن في إيجاد نظام للحكم المحلي يحقق اللامركزية الإدارية وبضمن تقسيم الأنشطة بين الإدارة المركزية وبين المحليات على النحو الذي يصرف الأولى عن التفاصيل فتركز على الخطط والسياسات معطياً الثانية فرصة العمل في قلب الموقع أعمالاً لمبدأ مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ.

رقابة الحكومة المركزية على أعمال الحكم المحلي :

سبق أن أشرنا إلى أهمية وجود نظام رقابي فعال من جانب السلطة المركزية على المحليات كشرط أساسي لنجاح وفعالية نظام الحكم المحلي، إذ لا يعنى ضرورة تفويض السلطات للمحليات أن تكون بمنأى عن رقابة ومتابعة سلطات الدولة الممثلة في:

- رقابة السلطة التشريعية ممثلة في مجلس الشعب.
- رقابة السلطة القضائية ممثلة في القضاء الإداري بمجلس الدولة.
- رقابة السلطة التنفيذية للدولة ممثلة في الدور الرقابي للوزارات على أنشطتها وموظفيها في المحليات وكذلك دور الأجهزة الرقابية والاستشارية الأخرى مثل النيابة الإدارية والرقابة الإدارية والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة والمحاسبات.

وتمارس رقابة الحكومة المركزية في مجالات عديدة أهمها :

- الرقابة على انشاء المجالس المحلية وعلى إطار اختصاصاتها ومشروعية القرارات التي تصدرها بحيث تأتي متفقة مع الأسس القانونية.

- الرقابة على نظام تشكيل هذه المجالس وعلى سلامة الانتخابات بحيث تأتي متفقة مع الأسس القانونية.
- حق الحكومة المركزية في حل المجالس المحلية أو إيقافها لمدة معينة في الحالات وبالطريقة التي يحددها القانون.
- حق الحكومة المركزية في إسقاط عضو المجلس المحلي في الحالات وطبقاً للقواعد التي يحددها القانون.
- حق الحكومة المركزية في الرقابة على أعمال المجلس عن طريق ربط نفاذ القرارات المتخذة بموافقة الحكومة المركزية، أو عن طريق إبطال هذه القرارات، ومن خلال التفتيش على أعمال المجلس بواسطة الأجهزة المركزية المختصة أو قيام الحكومة المركزية بالحلول محل السلطة المحلية في أدائه اختصاصات ذات طبيعة خاصة أو في مواقف خاصة .

وتمارس الرقابة المركزية على وحدات الحكم المحلي في مصر من خلال الأجهزة التالية:

١- مجلس الوزراء :

يباشر مجلس الوزراء أعمال الرقابة على أنشطة المحافظات بهدف التحقق من :

- تنفيذ السياسة العامة والخطة العامة للدولة.
 - تحقيق المحافظات للأهداف المحددة لها.
 - تنفيذ التوجيهات والقرارات الصادرة من مجلس الوزراء.
- ويعتبر المحافظ مسئولاً أمام مجلس الوزراء عن مباشرته لاختصاصاته ويقدم تقريراً دورياً للمجلس عن نتائج النشاط بالمحافظة.

٢- مجلس الشعب :

يمارس مجلس الشعب حقه الرقابي عن طريق طرح الأسئلة ولجان تقصي الحقائق كما يقدم وزير الحكم المحلي لرئيس مجلس الشعب تقريراً سنوياً عن نشاط وانجازات المجالس الشعبية المحلية.

٣- الأجهزة المركزية :

يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات أعمال التفتيش المالي على المحليات، كما تقوم الأجهزة المركزية الأخرى مثل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة الرقابة الإدارية والنيابة الإدارية ومجلس الدولة بأدوارها الرقابية كل في مجال اختصاصات المحددة بالقانون.

٤- المحافظ:

- أعطى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الحق للمحافظ في نطاق مراقبته على أعمال المجالس المحلية سلطة الاعتراض على أي قرار يصدر عن المجلس المحلي بالمحافظة مخالفاً للخطة أو الموازنة المعتمدة أو ينطوي على أي مخالفة قانونية، وله في هذه الحالة إعادة القرار إلى المجلس المحلي الذي أصدره مشفوعاً بملاحظاته، وإذا تمسك المجلس المحلي بقراره فإن الأمر يعرض على المجلس المحلي للمحافظة بالنسبة لقرارات المجالس المحلية الأدنى أو على مجلس الوزراء بالنسبة لقرارات مجلس المحافظة.
- كما خول القانون للمحافظ حق التفتيش على الأجهزة التنفيذية للوحدات المحلية.

مقومات الحكم المحلى : (١)

يمكن حصر أهم المقومات اللازمة لقيام حكم محلي في الآتي:

١- مساحة محدودة ذات مفهوم محلى :

وهذه المساحة لها حدودها الجغرافية الواضحة، وتضم قدراً مناسباً من الثروات الطبيعية اللازمة لإقامة كيان اقتصادي، وتضم تجمعاً سكانياً له كثافة معقولة يرتبط بمصالح مشتركة ويسمح بتوفير العناصر البشرية اللازمة لإدارة الحكم المحلي وتنفيذ مشروعاته، ذو خصائص ثقافية واجتماعية موحدة تحددت على مر الأيام وشكلت من المنطقة الجغرافية السكانية نمطاً حضارياً متميزاً. وتحديد المساحة يمر بمراحل ففي العادة نبدأ بتحديد كيانات جغرافية واسعة وهي هنا المحافظة أو المديرية ثم تقسم المحافظة إلى مراكز أو مدن ثم قرى أو أحياء.

٢ - سلطة محلية :

يتطلب الحكم المحلى سلطة لكى يمارس اختصاصاته، وهذه السلطة ينبغي أن تكون واضحة وشرعية أي مستمدة من الدستور والقوانين السائدة. كما أن اختصاصات ونظام عمل وطريقة تشكيل المجلس.. وغيرها من المسائل ينبغي أن تكون مقننة وصادرة من جهات الاختصاص الرسمية.

٣- ميزانية مستقلة :

يصبح الحكم المحلى خاوى المحتوى ما لم يكن لكل وحدة من وحدات ميزانيته الخاصة التي يستطيع فيها أن ينفق على المشروعات المحلية الطابع، وتتألف الميزانية من عناصر ثلاثة :

^١ (مصطفى فهمي ، المكونات المحددة في إطار الدولة ، المنظمة العربية للعلوم الادارية عدد ١٩ ، القاهرة

أ- **التمويل المحلي**: ويكون عن طريق فرض السلطة المحلية للرسوم والضرائب التي لها الحق في فرضها وهي في العادة تكون على أنواع مختلفة من النشاط المحلي حتى تتوزع المبالغ المراد تحصيلها على أوسع وعاء ضريبي ممكن وتوزع بصورة عادلة، وفي العادة تشمل ثلاثة أنواع رئيسية.

- على الشخص مثل رسوم قيد المواليد أو غيرها من الرسوم التي تقره الحكومة المحلية اتفاقاً مع الدستور والأنظمة السائدة.
- على الانتاج والاستهلاك، مثل الضرائب التي تدفع على ذبح الماشية واقامة الأسواق ورسوم الانتاج الصناعي والزراعي في دائرة السلطة المحلية.
- على الأملاك والعقارات وتشكل حصة من الرسوم على الأملاك العقارية رسوم رخص المركبات.
- على إيرادات المرافق، مثل أرباح الشركات والمرافق العاملة في إطار السلطة المحلية. وتنظم القوانين حقوق المحليات في فرض هذه الرسوم والضرائب وحدودها.

ب - **التمويل المركزي** : يقصد به المعونة التي تمنحها الحكومة المركزية في كل دولة للمحليات، وتختلف هذه المعونة تبعاً لعدة اعتبارات منها مدى التخلف الذي تعاني منه المنطقة، مقدار الحصيلة من الرسوم المحلية. كما أن هناك معونات محددة الاستخدام تمنحها الحكومة المركزية للمحليات مثل المعونة المخصصة لتغذية تلاميذ المدارس أو تغذية المستشفيات أو رصف الطرق.

ج- **القروض، والهبات والتبرعات**: في العادة تصدر هذه القروض بضمان الحكومة المركزية.

٤- **أجهزة إدارية وتنفيذية تتبع السلطات المحلية مباشرة**:

وهنا نفرق بين الأنواع الثلاثة من الخدمات التالية:

أ- خدمات قومية أو خدمات السيادة، وهي الخدمات التي تهم الدولة وتمس كيانها ويتعين ادارتها بواسطة الحكومة المركزية مثل خدمة الأمن العام والبحث العلمي والدفاع الوطنى والشئون الخارجية ... وغيرها.

ب- خدمات مركزية، وهي الخدمات التي تهم مجموع المحافظات في الدولة ولكن يحسن اسنادها إلى جهاز مركزي أعمالاً للصالح العام، مثل البريد والتلغراف والتليفونات والسكك الحديدية.

ج- خدمات محلية، وهي الخدمات التي يمكن للمحليات أن تتولاها، ويعين الموظفون فيها من خلال سلطة المحافظات ويكون موظفوها التابعين مباشرة للحكم المحلى مثل الخدمات الزراعية والصحية والتعليمية والشئون الاجتماعية وخدمات المرافق مثل الاسكان والمجاري والنقل الداخلي ومياه الشرب وغيرها.

ملامح نظام الحكم المحلى في مصر :

يضم الحكم المحلى الوحدات (المستويات) التالية:

١- المُحافظات.

٢- المراكز.

٣- المدن.

٤- الأحياء.

أولاً: إدارة المُحافظة:

أ (المجلس المحلى للمُحافظة:

ينشأ بكل مُحافظة مجلس شعبي محلى من ستة أعضاء عن كل مركز او قسم إداري أحدهم على الأقل من النساء عن المرأة وينتخب المجلس من بين أعضائه في أول اجتماع رئيساً له، ووكيلين على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين.

اختصاصات المجلس الشعبي المحلي للمحافظة:

يتولى المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في نطاق السياسة العامة للدولة الرقابة والاشراف على مختلف المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاص المحافظة.

كما يتولى المجلس الاشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية ومتابعتها.

ويختص في إطار الخطة العامة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح بما يأتي:

- اقرار مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشروع الموازنة السنوية للمحافظة ومتابعة تنفيذها والموافقة على مشروع الحساب الختامي.
- تحديد وقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والامكانيات الذاتية للمعاونة في المشروعات المحلية.
- الموافقة على المشروعات العامة بما يفي بمتطلبات الاسكان والتشييد واقتراح مشروعات التخطيط العمراني والتعمير.
- الموافقة على إنشاء المرافق التي تعود بالنفع العام على المحافظة.
- اقرار انشاء المشروعات الانتاجية المحلية وعلى الأخص المشروعات المتعلقة بالأمن الغذائي.
- اقتراح فرض الضرائب ذات الطابع المحلي.
- فرض الرسوم ذات الطابع المحلي - وفقاً لأحكام قانون الحكم المحلي - أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الاعفاء منها أو الغاؤها بعد موافقة مجلس الوزراء.
- دراسة واعداد الخطط والبرامج الخاصة بمحو الأمية وتنظيم الأسرة في نطاق المحافظة وتوفير الاحتياجات اللازمة لذلك ومتابعة تنفيذها.
- اصدار التوصيات في المقترحات والخطط المتعلقة بصيانة النظام والأمن المحلي.
- اقرار القواعد العامة لنظام تعامل أجهزة المحافظة مع الجماهير في كافة المجالات.

- اقتراح إنشاء مناطق حرة وشركات استثمار مشتركة مع رأس مال عربي أو أجنبي وكتلك القيام بمشروعات مشتركة مع المحافظات الأخرى أو مع الوحدات المحلية أو الأشخاص الاعتبارية الأخرى بالمحافظة، وذلك بعد موافقة جهات التخطيط المختصة وبمراعاة أحكام قانون استثمار المال العربي والأجنبي.
- مباشرة الاختصاصات المتعلقة بمشروعات المجالس الشعبية المحلية في نطاق المحافظة والتي لا تتمكن هذه المجالس من القيام بها .
- الموافقة علي تمثيل المجلس في المؤتمرات واللجان والاشتراك في الندوات والمناقشات والدراسات التي تجريها السلطات المركزية.
- ويختص المجلس الشعبي المحلي للمحافظة بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية الأخرى في نطاق المحافظة وطبقاً للقواعد المقررة في هذا القانون ولائحته التنفيذية بما يأتي:
- الإشراف والرقابة على أعمال ونشاط هذه المجالس.
- التصديق أو الاعتراض على القرارات التي تصدر من هذه المجالس في الحدود التي تقرها اللائحة التنفيذية.
- الموافقة على اقتراحات المجالس بإنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية في نطاق المحافظة أو تغيير أسمائها.
- حق أعضاء المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في توجيه الأسئلة والاستجابات.
- لكل عضو من أعضاء المجلس المحلي للمحافظة أن يوجه للمحافظ أو مساعد المحافظ أو أي من رؤساء المصالح الحكومية ورؤساء المؤسسات والهيئات العامة في نطاق المحافظة أسئلة في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم.

كما يجوز لأعضاء المجلس المحلى للمحافظة تقديم استجابات للمُحافظ ولكل من رؤساء المصالح الحكومية ورؤساء المؤسسات والهيئات العامة لمحاسبتهم في الشؤون الداخلية في اختصاصهم.

ب (المُحافظ:

يكون لكل محافظة مُحافظ يصدر بتعيينه وإعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية، ولا يجوز أن يكون المُحافظ عضواً بمجلس الشعب أو بالمجالس الشعبية المنتخبة. ويعامل المُحافظ معاملة الوزير من حيث المرتب أو المعاش.

ويعتبر المُحافظون مستقيلين بحكم القانون بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية.

ويعتبر المُحافظ ممثلاً لرئيس الجمهورية بالمحافظة ويتولى الاشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وله السلطة الكاملة على كل مرافق الخدمات والانتاج في نطاق المحافظة.

كما يتولى الاشراف على جميع فروع الوزارات التي لم تنتقل اختصاصاتها إلى المحافظة وذلك فيما عدا أعضاء الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها.

ويجوز تعيين مُساعد أو أكثر للمُحافظ بقرار من رئيس الجمهورية ويعامل معاملة نائب الوزير من حيث المرتب والمعاش.

ويحل أقدم مُساعدي المُحافظ بالمحافظة محل المُحافظ في حالة غيابه، وفي حالة غيابه يحل مدير الأمن أو أقدم رؤساء المصالح محل المُحافظ ويُباشِر من يحل محل المُحافظ جميع اختصاصاته.

ج) السكرتير العام للمحافظة:

يكون لكل محافظة سكرتير عام له سلطات واختصاصات وكيل الوزارة في الشؤون المالية والإدارية المنصوص عليها في القوانين واللوائح بالنسبة لديوان عام المحافظة. كما يكون لكل محافظ سكرتير عام مُساعد يعاون السكرتير العام ويحل محله عند غيابه ولا يجوز لأي من السكرتير العام أو السكرتير العام المُساعد أن يكون عضواً بالمجالس الشعبية المحلية.

ويصدر قرار تعيين السكرتير العام والسكرتير العام المُساعد ورؤساء المدن والأحياء بقرار من رئيس مجلس الوزراء بالاتفاق مع المحافظين المختصين. ويصدر بتعيين مناصب رؤساء القرى قرار من المحافظ.

د) المجلس التنفيذي للمحافظة:

يشكل بكل محافظة مجلس تنفيذي برئاسة المحافظ وعضوية:

١. مُساعد المحافظ.
 ٢. رؤساء المراكز والمدن والأحياء ورؤساء المصالح الحكومية والهيئات العامة في نطاق المحافظة الذين تحددهم اللائحة التنفيذية.
 ٣. سكرتير عام المحافظة ويكون أميناً للمجلس.
- ويجمع المجلس بدعوة من المحافظ مرة على الأقل كل شهر.

ويتولى المجلس التنفيذي للمحافظة الاختصاصات التالية:

- متابعة الأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية بالمحافظة.
- معاونة المحافظ في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشؤون المحافظة.
- وضع القواعد العامة لإدارة واستثمار أراضي المحافظة وممتلكاتها.

- دراسة وإبداء الرأي في الموضوعات التي ستعرض على المجلس الشعبي المحلي للمحافظة.

الموارد المالية للمحافظة :

تتكون الموارد المالية للمحافظة من :

اولا : موارد خاصة بالمحافظة وتتضمن ما يلي:

١. ربع حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطنان في المحافظة وكذلك ربع حصيلة الضريبة الإضافية التي يفرضها المجلس على ضريبة الأطنان في المحافظة.
٢. ضرائب ورسوم السيارات والموتوسيكلات والعربات والدراجات ووسائل النقل المرخص بها في المحافظة.
٣. حصيلة استثمارات أموال المحافظة، وإيرادات المرافق التي تقوم بإدارتها .
٤. الضرائب والرسوم الأخرى ذات الطابع المحلي التي تعرض لصالح المحافظة.
٥. الإعانات الحكومية.
٦. التبرعات والهبات والوصايا وبشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على ما يأتي من جهات أجنبية.

ثانياً: موارد مشتركة مع سائر المحافظات وتتضمن ما يأتي:

١. نصيب المحافظة في الضريبة الاضافية على الصادرات والواردات التي تفرض في دائرتها وتختص المحافظة بنصف حصيلتها ويودع النصف الآخر في رصيد الموارد المشتركة.
٢. نصيب المحافظة في الضريبة الاضافية على القيم المنقولة وضريبة الأرباح التجارية والصناعية وتختص المحافظة بنصف الحصيلة وتودع النصف الآخر في رصيد الموارد المشتركة.

ثالثاً: موارد أخرى :

ينشأ بكل محافظة حساب خاص لأغراض استصلاح الأراضي على مستوى المحافظة تتكون موارده من حصيلة التصرف في الأراضي الزراعية والمستصلحة.

كما يشأ بالمحافظة حساب خاص لتمويل مشروعات الاسكان الاقتصادي على مستوى المحافظة تتكون موارده من:

١. حصيلة التصرف في الأراضي المعدة للبناء.
٢. حصيلة الاكتتاب في سندات الاسكان.
٣. حصيلة مقابل الانتفاع الذي يؤدي في حالات الاعفاء من قيود الانتفاع على مستوى المحافظة.
٤. المبالغ المخصصة لأغراض الاسكان الاقتصادي في المحافظات في الاتفاقيات التي تعقدها الدولة.
٥. حصيلة ايجارات وأقساط تملك المساكن المملوكة للمحافظة.
٦. القروض.
٧. حصيلة استثمار أموال هذا الحساب.
٨. حصيلة الغرامات التي يقضى بها القانون ٦٠٦٠ لسنة ١٩٧٦.

ثانياً: إدارة المراكز :

أ) المجلس الشعبي المحلي للمركز :

يشكل بكل مركز مجلس شعبي محلي تمثل فيه المدينة عاصمة المركز بعشرة أحدهم على الأقل من النساء وتمثل باقي الوحدات المحلية في نطاق المركز بستة أعضاء عن كل وحدة من بينهم عضو على الأقل من النساء، وينتخب المجلس المحلي للمركز في أول اجتماع له رئيساً ووكيلين له على أن يكون أحدهما على الأقل من الفلاحين والعمال.

اختصاصات المجلس الشعبي المحلي للمركز :

يتولى المجلس الشعبي المحلي للمركز في نطاق السياسة العامة للمحافظة الاشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية للمدن والقرى الواقعة في نطاق المركز والتصديق على قراراتها.

كما يتولى الرقابة والاشراف على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى التي تخدم أكثر من مجلس محلى في نطاق المركز .

(ب) رئيس المركز :

يكون لكل مركز رئيس هو رئيس المدينة عاصمة المركز يختاره رئيس الوزراء. ويجوز بقرار من المحافظ تعيين نائب لرئيس المركز يحل محل رئيس المركز في حالة غيابه وفي حالة غيابهما يحل مأمور المركز محل رئيس المركز .

(ج) المجلس التنفيذي للمركز :

يشكل لكل مركز مجلس تنفيذي برئاسة رئيس المركز وعضوية كل من:

١ . مُديري ادارات الخدمات والانتاج بالمركز .

١ . رؤساء المدن والقرى الواقعة في نطاقه .

٢ . سكرتير المركز ويكون أميناً للمجلس .

ويختص المجلس بمعاونة رئيس المركز في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لتنفيذ قرارات المجلس الشعبي المحلي .

كما يتولى القيام بالتالي :

– تقديم العون لرؤساء المدن والقرى التي تقصر مواردها الذاتية وفقاً لاحتياجاتها وفي حدود ما يقرره المجلس المحلي .

- تنفيذ المشروعات التي تعجز المدن والقرى عن القيام بها
- دراسة واقتراح القيام بالمشروعات المشتركة التي تخدم أكثر من وحدة محلية بدائرة المركز.
- التنسيق بين مشروعات مجالس المدن والمجالس القروية طبقاً لتوجيهات المجلس المحلي للمركز.

الموارد المالية للمركز :

١. ما يخصه المجلس المحلي للمحافظة من موارد لصالح المركز.
٢. حصيلة استثمار أموال المركز وإيرادات المرافق التي يديرها.
٣. الإعانات الحكومية.
٤. التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات وأشخاص أجنبية.
٥. القروض التي يعقدها المجلس.
٦. وينشئ المجلس المحلي للمركز حسابات للخدمات والتنمية للمركز.

ثالثاً: إدارة المدن :

أ) المجلس الشعبي المحلي للمدينة:

- يشكل بكل مدينة مجلس شعبي محلي على أساس تمثيل كل قسم إداري بعشرة أعضاء أحدهم على الأقل من النساء ويكون عدد الأعضاء في المدينة ذات القسم الواحد ثمانية عشر عضواً من بينهم عضوان على الأقل من النساء.
- وينتخب المجلس في أول اجتماع له رئيساً ووكيلين له على أن يكون أحدهما على الأقل من الفلاحين والعمال.

ويتولى المجلس الشعبي المحلى للمدينة في نطاق السياسة العامة للمراكز الرقابة والاشراف على مجلس الأحياء والتنسيق بينهما والرقابة والاشراف على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى في نطاق المدينة.

ب-رئيس المدينة:

يكون لكل مدينة رئيس.

ج- المجلس التنفيذي للمدينة:

يشكل بكل مدينة مجلس تنفيذي برئاسة رئيس المدينة وعضوية كل من:

١. مُديري ادارات الخدمات والانتاج بالمدينة.

٢. سكرتير المدينة ويكون أميناً للمجلس

يتولى المجلس التنفيذي معاونة رئيس المدينة في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لوضع قرارات وتوصيات المجلس موضع التنفيذ.

الموارد المالية للمدينة :

١. حصيله الضريبية على العقارات المبنية الواقعة في دائرة اختصاص المجلس والضرائب الاضافية المقررة منها عدا الضرائب المخصصة حصيلتها طبقاً للقانون لأغراض قومية.

٢. حصيله ضريبيتي الملاهي والمراهنات المفروضتين في دائرة المدينة.

٣. ٧٥% من حصيله الضريبية الأصلية المقررة على الأطيان الكائنة في اختصاص المدينة ٧٥% من حصيله الضريبية الاضافية المقررة على هذه الأطيان.

٤. ما يخصصه المجلس المحلى للمحافظة لصالح المدينة من الموارد المقررة للمحافظة.

٥. الرسوم التي يفرضها المجلس المحلى للمدينة.

٦. حصيلة الحكومة في نطاق المدينة من ايجار المباني والأراضي الفضاء الداخلة في أملاكها الخاصة ونصف المبلغ المتحصل من بيع المباني والأراضي المذكورة.
٧. إيرادات استثمار أموال المدينة والمرافق التي تتولاها.
٨. الإعانات الحكومية والتبرعات والهيئات والوصايا.
٩. القروض التي يعقدها المجلس.

رابعاً: إدارة الأحياء:

يجوز تقسيم المحافظة ذات المدينة الواحدة أو المدن الكبرى إلي أحياء ^(١) .

(أ) المجلس الشعبي المحلي للحي :

يشكل لكل حي مجلس شعبي محلي علي أساس تمثيل كل قسم إداري بثمانية أعضاء أحدهم علي الأقل من النساء.

وينتخب المجلس في أول اجتمع له رئيساً ووكيلين.

ويتولى الإشراف علي مختلف المرفق ذات الطابع المحلي في نطاق الحي.

ويكون لكل حي رئيس يعونه مجلس تنفيذي يتكون من رؤساء الأجهزة التنفيذية في نطاق الحي ويكون وسكرتير الحي أميناً .

ويتولى كل حي في نطاقه تحصيل الموارد المنصوص عليها للمدينة.

خامس: إدارة القرى:

(أ) مجلي محليي القرية :

يشكل فيكل قرية مجلس شعبي محلي من ثمانية عشر عضواً أحدهم علي الأقل من النساء عضواً عن المرأة .

^(١) صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٧ لسنة ١٩٨١ بتقسيم محافظة القاهرة إلي ١٢ حيا .

وينتخب المجلس في أول اجتماع له رئيساً ووكيلين له يكون أحدهما علي الأقل من الفلاحين أو العمال.

ويتولى المجلس في نطاق السياسة العامة للمركز الإشراف علي مختلف المرافق ذات الطابع المحلي في نطاقه.

(ب) رئيس القرية :

يكون لكل قرية رئيس يساعده مجلس تنفيذي برئاسته وعضوية رؤساء الأجهزة التنفيذية بدائرة القرية ويكون سكرتير القرية أميناً .

الموارد المالية للقرية :

١. ٧٥% من حصيله الضريبية الأصلية المقررة على الأطنان التابعة في نطاق القرية

و٧٥% من حصيله الضريبية الاضافية المقررة على هذه الأطنان.

٢. حصيله ضريبية الملاهي المقررة في نطاق القرية.

٣. موارد أموال القرية والمرافق التي تقوم بإدارتها.

٤. ما يخصصه المجلس المحلي للمحافظة من موارد المحافظة.

٥. الاعانات الحكومية.

٦. التبرعات والهبات والوصايا.

٧. القروض التي يعقدها المجلس.

سادساً: الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الإقليمي:

تقسم جمهورية مصر العربية إلى أقاليم اقتصادية يضم كل منها محافظة أو أكثر

ويكون لكل اقليم عاصمة وذلك على النحو الذي يصدر به قرار من رئيس الجمهورية.

كما ينشأ بكل إقليم اقتصادي لجنة عليا للتخطيط الإقليمي تشكل برئاسة محافظة

عاصمة الإقليم وعضوية كل من:

- محافظي المُحافظات المكونة للإقليم.
- رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمُحافظات المكونة للإقليم.
- بس هيئة التخطيط الإقليمي ويكون أميناً عاماً للجنة.
- مُمثلي الوزارات المختصة.

وتختص هذه اللجنة بما يأتي:

- التنسيق بين خطط المُحافظات وقرار الأولويات التي تقترحها هيئة التخطيط الإقليمي والتي تتخذ أساساً في وضع بدائل لخطة الإقليم وذلك على ضوء الموارد المتاحة محلياً ومركزياً.

- النظر في التقارير الدورية لمتابعة تنفيذ الخطة ودراسة التعديلات التي تقترحها هيئة التخطيط الإقليمي في الخطة وفقاً للظروف التي تواجه تنفيذها ويعرض ما تصدره اللجنة من توصيات على مجلس المُحافظين.

كما تنشأ بكل من الأقاليم الاقتصادية هيئة للتخطيط الإقليمي تتبع وزير التخطيط ويصدر بتنظيمها وتحديد العلاقة بينهما وبين إدارات التخطيط والمتابعة بالمُحافظات قرار من وزير التخطيط ويصدر بتنظيمها وتحديد العلاقة بينهما وبين إدارات التخطيط والمتابعة بالمُحافظات قرار من وزير التخطيط بالاتفاق مع محافظ الإقليم.

وتختص بالآتي:

- القيام بالبحوث والدراسات اللازمة لتحديد امكانيات وموارد الإقليم والبشرية ووسائل تطويرها واستخداماتها المثلى، واقتراح المن اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للإقليم.

- القيام بإعداد الأجهزة الفنية اللازمة للقيام بالدراسات والبحوث وأعمال التخطيط على مستوى الإقليم.

وطبقا لقرار رئيس الجمهورية رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٧٧ تنقسم الجمهورية إلى اقاليم اقتصادية وهي ٨ أقاليم:

الأقاليم	العاصمة	المُحافظة التي يشملها
القاهرة	القاهرة	القاهرة - الجيزة
الإسكندرية	الإسكندرية	الإسكندرية - البحيرة - منطقة النوبارية
الدلتا	طنطا	المنوفية - الغربية - كفر الشيخ - دمياط - الدقهلية
قناة السويس	الإسماعيلية	سيناء - بورسعيد - الإسماعيلية - السويس - الشرقية - الجزء الشمالي من محافظة البحر الأحمر حتى نهاية خليج السويس .
مطروح	مطروح	مطروح
شمال الصعيد	المنيا	بني سويف - المنيا - الفيوم - جزء من شمال محافظة البحر الأحمر .
أسيوط	أسيوط	أسيوط - الوادي الجديد .
جنوب الصعيد	أسوان	سوهاج - قنا - أسوان - الجزء الجنوبي من محافظة البحر الأحمر .

سابعاً: المجلس الأعلى للحكم المحلي:

يشكل المجلس برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه وعضوية.

- الوزير المختص بالحكم المحلي.

- المحافظين.

ويتولى المجلس النظر في كل ما يتعلق بنظام الحكم المحلي من حيث دعمه وتطويره

واقترح القوانين واللوائح والقرارات ذات التأثير على المجتمع المحلي.

ثامناً: الأمانة العامة للحكم المحلي :

تتبع الأمانة العامة للحكم المحلي الوزير المختص بالحكم المحلي وتتولى الشؤون المشتركة للوحدات المحلية وكذلك دراسة وبحث الموضوعات الواردة من تلك الوحدات.

كما تتولى تنظيم الاشتراك في المؤتمرات الدولية والمحلية المتعلقة بالحكم المحلي وشؤون التدريب للعاملين بالأجهزة المحلية، وتقديم المشورة لوحدات الحكم المحلي والعمل على توحيد الرأي القانوني الصادر في المسائل المتعلقة بشؤون الحكم المحلي وتعميم التجارب الزائدة في بعض المحافظات.

كما تقوم بمعاونة الوزير المختص بالحكم المحلي في إعداد الدراسات والأبحاث المتعلقة بالموضوعات التي يعرضها على مجلس الوزراء والمجلس الأعلى للحكم المحلي وإبلاغ القرارات إلى الوحدات المحلية ومتابعة تنفيذها.

تاسعاً: جهاز بناء وتنمية القرية :

يبلغ عدد القرى في مصر حوالي ٤٠٠٠ قرية يعيش بها ما يقرب من ٤٠% من سكان مصر .

ولقد ظلت القرية المصرية لسنوات طويلة محرومة من الخدمات الاجتماعية والاقتصادية للدولة الأمر الذي أدى إلى هجرة أبناء القرية إلى المدينة، والقرية المصرية لاتزال تعاني من التخلف فلا يوجد بأغلبها تخطيط لمساكنها وشوارعها والأمية ما زالت منتشرة بين سكانها.

ولقد بذلت جهود عديدة لتنمية القرية المصرية، غير أن هذه الجهود لم تهدف منها بالصورة المرضية وفي محاولة لدفع جهود التنمية في القرية المصرية صدر القرار الجمهوري رقم ٨٩١ لسنة ١٩٧٣ بإنشاء جهاز بناء وتنمية القرية المصرية يتبع وزير الدولة للحكم المحلي.

ويتولى الجهاز العمل على تنفيذ السياسة العامة والبرامج التي تقرها الوزارة للحكم المحلي فيما يتعلق ببناء وتنمية القرية المصرية يتبع وزير الدولة للحكم المحلي.

ويتولى الجهاز العمل على تنفيذ السياسة العامة والبرامج التي تقرها اللجنة الوزارية للحكم المحلي فيما يتعلق ببناء وتنمية القرية المصرية بالتنسيق مع الوزارات وحدات الحكم المحلي و الجهات المعنية بما يحقق التكامل المشروع وله في سبيل ذلك :

- اقتراح الخطة العامة للمشروع وعرضها على وزير الدولة لأمانة الحكم المحلي والمُنظمات الشعبية لاعتمادها من اللجنة الوزارية للحكم المحلي.

- العمل على تنفيذ الخطة طبقا للبرنامج الزمني الذي أقرته اللجنة الوزارية للحكم المحلي .

- متابعة خطوات تنفيذ المشروع وتقديم تقارير دورية لوزير الدولة لأمانة الحكم المحلي والمُنظمات الشعبية مع اقتراح الحلول الكفيلة بتذليل العقبات التي تعرض تنفيذ المشروع.

- تقييم الامكانيات المُتاحة لدى وحدات الحكم المحلي وتحديد متطلبات دعمها سواءً من الناحية المالية أو من ناحية الخبرات الفنية.

- إجراء الدراسات والبحوث المتعلقة بالمشروع من النواحي الاجتماعية والاقتصادية والعمرائية والفنية مع الجهات المعنية والخبراء المختصين.

- إعداد وتنفيذ البرامج الاعلامية والتدريبية وغيرها من البرامج اللازمة لتنفيذ خطة إعادة بناء القرية.

أهم المشاكل التي تواجهها تجربة الحكم المحلي في البلدان النامية بشكل عام والتجربة المصرية بشكل خاص :

١. لا يزال هناك مساحة واسعة بين التطبيق العملي وبين ما هو مسجل في نصوص ولوائح تحدد العلاقة بين الحكم المحلي والحكومة المركزية، ويظهر هذا بشكل واضح

في مجال مُمارسة السلطة، إذ لا تزال هناك ظواهر تشير إلى رغبة بعض الوزارات وأحياناً في مواقع معينة داخل الوزارة نحو تركيز السلطة ونقل القرار على نحو متصل: - بشكل ظاهر أو ضمني - إلى العاصمة لكي بيت فيه.

٢. لا يزال هناك قدر من الغموض - في مجال المُمارسة العملية - حول طبيعة العلاقة بين المحافظ والمُوظفين من رؤساء المصالح ومديري الإدارات لمُحافظته فعلى الرغم من أنه يعتبر الرئيس الأعلى للموظفين التابعين للوزارة في القاهرة إلا أنه ليست نادرة تلك الحالات التي لا تتفق فيها اتجاهات وربما تعليمات المحافظ مع الاتجاهات والتعليمات الواردة لهؤلاء المُوظفين من وزاراتهم بالعاصمة الأمر الذي يحدث تعقد العلاقة بين هؤلاء المُوظفين والمُحافظ ويريك أدائه العمل.

٣. لا يزال المصدر الرئيس لتمويل المحليات هو ما يرد إليها من مخصصات من الحكومة المركزية، وإذا كان معروفاً أن نجاح الأجهزة الشعبية والمحلية مقرونه بما تقدمه للجماهير في المنطقة من خدمات ومشروعات تنسب إليها فإننا نجد أنها تكاد تكون عاجزة عن تقديم نفسها بصورة لائقة للرأي العام نتيجة ضيق ذات اليد، فهي غير قادرة على ترجمة الحاجات المحلية في شكل مشروعات تنموية بل هي غير قادرة على حل المشكلات الملحة مثل المجاري الطافحة والطرق الرديئة والحشرات الطائرة.. وغيرها.

٤. ضعف الوعي العام بأهمية المشاركة الشعبية وفقدان الحماس للمواطن العادي تجاه العمل السياسي، مما يجعله غير واع بدورها ووظائفها وأسلوب تكوينها وحقه في التمثيل، غير مشارك بصورة جدية في أعمال المجالس المحلية، غير مقدم على الانتخابات بشكل جاد تاركا العوامل القبلية أو الاتصالات الشخصية العاطفية أو قوة النفوذ العائلي تتدخل في تشكيل هذه المجالس التي لن تكون قادرة على ترجمة مشاكل المواطن العادي واحتياجاته.

٥. نقص الخبرات السياسية والإدارية والفنية في أجهزة الحكم المحلي، وهذا قد يعرضهم لمعالجة الموضوعات بصورة لا تتلاءم وأسلوب التفكير العلمي وربما لا تتفق مع العناصر الحاكمة للسياسات العامة للدولة أو للمحافظة أو بشكل يغلب عليه الطابع الانفعالي أو العاطفي أو يعكس الصراعات القبلية ونفوذ الثروة. وحينما تتكرر مثل هذه المعالجات الخاطئة قد تجد الحكومة المركزية نفسها مضطرة - بما لها من صلاحيات - للتدخل وهذا يؤدي إلي نتائج-سلبية تلقى بنوع من التساؤل حول امكانيات وجدوى وجود الحكم المحلي وحينما ترسل الحكومة المركزية بالفنيين والإداريين للمشاركة في أعمال الحكم المحلي بهدف سد النقص في الخبرة قد يحدث نوع من التحزب ضد هؤلاء أيضاً في خطأ التعالي Supurity أو في خطأ عدم المقدرة على فهم الواقع النفسي والاجتماعي للمنطقة والتركيز فقط على الحلول الفنية للمشكلات.

العوامل اللازمة لنجاح نظام الحكم المحلي :

هناك عدد من العوامل يضمن توفرها قيام حكم محلي فعال، من أهمها:

١. وجود تشريعات قانونية دقيقة تحدد بشكل واضح صلاحيات الحكم المحلي واختصاصاته وتنظم العلاقة بينه وبين الإدارة المركزية والأجهزة السياسية وغيرها من التنظيمات في الدولة، فلا ينبغي أن تترك المسألة للنوايا الحسنة أو للمزاج الفردي أو تقلب اتجاهات المسؤولين في الإدارة المركزية. وإذا كان وجود هذه النصوص بدءاً بالدستور حتى لوائح العمل لازماً فإنه ليس كافياً إذ ينبغي أن تكون الممارسة الفعلية تطبيقاً حياً لهذه القوانين وأعمالاً لها فلا يكفي ، أن تصدر التشريعات ولا يعمل بها أو يعمل ببعضها دون البعض الآخر، ومن هنا تأتي أهمية صدق نوايا الحكومة المركزية إلى جانب توفر مثل هذه التشريعات.

٢. تحمس أجهزة الحكم المحلي وحرصها على تنفيذ وظائفها ومُمارسة اختصاصاتها كاملة، ذلك أن الخبرة العملية المتراكمة تشير إلى أنه إذا بدأت المحليات في عدم قيامها بوظائفها وأخذت في ترحيل المشاكل إلى العاصمة فإنها سوف تفقد تدريجياً دورها الفعال، ومع مرور الأيام سيفقد الحكم المحلي فاعليته ومحتواه الحقيقي.. قد يؤدي الحرص على قيام المحليات بوظائفها واختصاصاتها كاملة إلى إرهاقها أو إلى نفور الأجهزة المركزية وخصوصاً مع عدم توفر الخبرات في المرحلة الأولى، ولكن مع الوقت سيصبح هذا هو أسلوب التعامل وستتراكم تقاليد وأعراف يكون من الصعب معها أن تنتهك سلطات المحليات من قبل الإدارة المركزية بل وستجد هذه الأخيرة أن قيام المحليات بدورها كاملاً قد خفف من أعبائها وخلصها من هموم هي في غنى عنها.

٣. توفر المناخ الديمقراطي على مستوى الدولة ورواج أفكار المشاركة الشعبية في الحكم والسلطة واقتناع الحكومة المركزية بأن هذا حق من حقوق الشعب وليس هبة منها له، فلا يمكن أن ينجح نظام الحكم المحلي في ظل حكومة مستبدة أو ديكتاتورية لأن الذي سيحدث هو تحول أجهزة الحكم المحلي إلى مجرد ديكورات ليس لها أي دور حقيقي وسيتحول أعضاء المجالس المحلية إلى مجرد دمي تحركها تعليمات صادرة من أعلى.

٤. ينبغي أن تفوض المحليات من السلطات ما يمكنها من القيام بدورها وتلبية الدوافع التي من أجلها قام الحكم المحلي السابق (الإشارة إليها) كما أن يتوفر لديها من الموارد المالية ما يسمح لها بتنفيذ المشروعات المحلية. تعتمد اعتماداً مطلقاً على ما يصرف لها من مخصصات تأتي من الحكومة المركزية لأنه مع عدم توفر المقدرة للمحليات على اتخاذ القرار والتصوف تصبح في مواجهة أجهزة تكلف الدولة دون أن يكون لها

دور حقيقي أو أكثر تقدير تصبح مجرد نوع من مواجهة تركز الإدارة DE concentration ليس إلا.

٥. وفي الوقت الذي نطالب بتفويض المحليات السلطات اللازمة لاتخاذ القر وحل المشكلات فإن نجاح نظام الحكم المحلى يتطلب تصميم نظام رقابي للإدارة المركزية التحقق من سلامة التصرفات ومطابقتها للسياسات والأسس الدستورية والقانونية، ولعل أسلوب الرقابة بالاستثناء الذي يركز علي متابعة القضايا الجوهرية ومؤشرات الأداء الرئيسة دون دخول في التفاصيل هو أنسب هذه الأساليب.

ومن هم الوسائل الرقابية التي تستخدمها الإدارة المركزية في متابعة أعمال المحليات أسلوب التقارير الدورية وغير الدورية، الزيارات وأعمال التفتيش وهذه الأخيرة لا ينبغي أن يكون دورها مجرد محاولة كشف الأخطاء وإنما هو فرصة مناسبة لتقديم الأفكار وشرح الأسس الفنية وكشف الغموض المصاحب القرارات والتوجيهات المركزية والاجابة على استفسارات العاملين بالمحليات، كما أنه فرصة أيضاً لكي يوضح العاملون بالمحليات، وجهات نظرهم و اقتراحاتهم.

٦. كما ينبغي أن يستكمل نظام الرقابة بنظام من الخدمات الفنية والإدارية تعاون به الحكومة المركزية المحليات مثل مد المحليات بخبراء في التدريب ونظم المعلومات والاتصالات والتخطيط ودراسات الجدوى ومعالجة شئون العاملين و المستشارين القانونيين وغيرهم ، فهذا بالتأكيد سيساعد المحليات على تحسين . كما انه سيسرع من تكوين الكوادر الإقليمية المدربة.

ثالثاً: الهيئات العامة والقطاع العام (قطاع الأعمال العام)

سبق أن أشرنا إلى تزايد تدخل الدولة وخاصة في الدول النامية خلال النصف الثاني من القرن الماضي والأسباب التي تقف وراء هذا التدخل، ولقد انعكس هذا التدخل في وجود

مجال ثالث لمجالات نشاط الإدارة العامة هو مجال الهيئات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته التي لا تخرج عن كونها مشروعات اقتصادية أو خدمة تدار بمعرفة الحكومة.

١ - الهيئات العامة:

الهيئة العامة جهاز حكومي ينشأ بقرارات رئيس الجمهورية لإدارة مرفق من المرافق يقوم على مصلحة أو خدمة عامة. والهيئة العامة لها شخصيتها الاعتبارية فلها أن تتعاقد وتجري جميع التصرفات والأعمال التي من شأنها تحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله كما أن لها ميزانيتها المستقلة.

و يتولى إدارة الهيئة مجلس إدارة وهو السلطة العليا المهيمنة على شئونها وتصريف أمورها واقتراح السياسة العامة التي تدير عليها ، وله أن يتخذ ما يراه لازماً من القرارات لتحقيق الغرض الذي قامت من أجله وفقاً لأحكام القانون، وفي الحدود التي بينها قرار رئيس الجمهورية الصادر بإنشاء الهيئة، وله على الأخص:

- إصدار القرارات واللوائح الداخلية المتعلقة بالشئون المالية والإدارية.
 - إصدار اللوائح المتعلقة بشئون العاملين في الهيئة (التعيين - النقل - الترقية - التأديب - الأجور ..).
 - المرافقة على مشروع الميزانية السنوية للهيئة.
 - النظر فيما يعرضه الوزير المختص على مجلس إدارة الهيئة من موضوعات تدخل في اختصاص الهيئة.
 - النظر في التقارير الدورية عن نشاط الهيئة.
- ويتولى رئيس مجلس إدارة الهيئة إدارتها وتصريف شئونها وتمثيلها يكون مسئولاً عن تحقيق السياسة العامة الموضوعة لتحقيق أغراض الهيئة.

ولقد سمح المُشرع في القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ الذي ينظم شئون الهيئات العامة لهذه الهيئات أن تضع قراراتها ولوائحها الخاصة بها في مجال الشئون المالية والإدارية دون التقيد بالقواعد الحكومية لإتاحة الفرصة لها للانطلاق بعيداً عن القيود الحكومية وبما يتناسب مع الطبيعة المتميزة للأنشطة التي تمارسها الهيئات العامة.

وتنقسم الهيئات العامة في مصر إلى:

- هيئات عامة اقتصادية، وهي التي تعتمد على نفسها في تدبير الموارد اللازمة لها.
- هيئات عامة خدمية، وهي التي تعتمد على الدولة في تدبير ميزانياتها واحتياجاتها من الأموال.

٢- القطاع العام :

التطور التاريخي للمشروع العام في مصر :

عرفت مصر قبل الثورة المشروع العام، ولكنها كانت مشروعات محدودة تتعلق في الغالب بمشروعات خدمية أو اقتصادية أو لها طابع الأهمية القومية مثل السكك الحديدية والتلغراف والتليفونات أو تلك التي لا تحقق أرباحاً مجزية تغرى رأس المال الخاص على الدخول فيها.

ولم يكن هناك قانون واحد ينظم إدارة تلك المشروعات العامة بل كان لكل منها قانون خاص، كما أخذت هذه المشروعات مسميات مختلفة منها ما أطلق عليه مصلحة ومنها ما أطلق عليه هيئة وآخر شركة.. وكل هذا يعكس أنه لم يكن هناك ما يطلق عليه قطاع عام منظم فحسب ولكن أيضاً لم يكن هناك تصور لإمكانية قيام مثل هذا القطاع في ظل النظام الاجتماعي الاقتصادي الملكي السائد في ذلك الوقت مع ظروف مصر كمستعمرة انجليزية.

والحقيقة أن وجود مشروعات عامة في مصر لا يشكل ظاهرة فريدة ذلك أن معظم بلدان العالم الثالث والتي تتبع تطبيقات مختلفة من النظام الرأسمالي توجد لديها أيضاً مثل هذه

المشروعات العامة بدرجات أو بأخرى ناهيك عن وجود مثل هذه المشروعات العامة حتى في الولايات المتحدة الأمريكية.

مرحلة التصنيع والتمصير وظهور المؤسسات العامة:

كانت البداية الأولى لظهور فكرة المشروع العام الذي يشكل اللبنة الأولى في هيكل القطاع العام الذي يعكس فكراً اجتماعياً اقتصادياً اشتراكياً المنهج - كانت البداية - مع بدء أخذ الدولة بأهداف تصنيعية كبرى وقيام الدولة بمسئولية الاضطلاع بهذه الأهداف بالاشتراك مع رأس المال الخاص وذلك حينما تم إنشاء " المجلس الدائم " لتنمية الانتاج القومي في أكتوبر ١٩٥٣ وبدء تنفيذ البرنامج الأول للتصنيع ودخلت الدولة مساهمة في رأس مال أهم المشروعات التي تقرر تنفيذها، بل أسهمت بالجزء الأساسي في شركات الحديد والصلب المصرية كيميا ، سيماف ، المصانع الحربية وغيرها.

ثم أخذ الوزن النسبي للمشروع العام في الاقتصاد المصري في التزايد عقب مرحلة التمصير حيث رفضت الثورة أن تقدم المصالح الاستعمارية الممصرة هدية إلى الرأسمالية الكبيرة، ومع صدور قوانين التمصير صدر قانون انشاء المؤسسة الاقتصادية التي اشترت من الحراسة العامة أهم المصالح البريطانية والفرنسية في قطاعات البنوك والتأمين والتعدين والصناعة، كذلك نص قانون المؤسسة على أن تؤول إليها مساهمات الحكومة في الشركات المختلفة القائمة عند انشائها (وكان عددها آنذاك ١٧ شركة ومؤسسة). وهكذا ولد قطاع عام كبير يحتل مواقع استراتيجية في الاقتصاد القومي، له قيادة موحدة تستهدف التنمية وتولى عناية خاصة لاستغلال موارد الثروة الطبيعية (بدأت لأول مرة في تاريخ البلاد العربية التنقيب عن البترول دون اعتماد على رأس مال أجنبي) والتصنيع وتقتحم مجال التجارة الخارجية واستصلاح الأراضي^(١)

^(١) د. اسماعيل صبري عبد الله ، تنظيم القطاع العام، دار المعارف، القاهرة، ١٩٦٩، ص ٢٦٤.

وإلى جوار المؤسسة الاقتصادية التي صدر قرار انشائها في يناير ١٩٥٧ والتي قامت بالإشراف على ٤٨ شركة ظهرت المؤسسات التالية:

- مؤسسة النصر التي عهد إليها التنفيذ والإشراف على مشروعات خطة التصنيع في عام ١٩٥٧ وكلها مشروعات جديدة.

- مؤسسة مصر التي خولت الإشراف على مجموعة شركات بنك مصر بعد تأميمه عام ١٩٦٠.

- مؤسسة الأدوية وخولت الإشراف على شركات الأدوية الأجنبية بعد تأميمها.

وتميزت إدارة المشروعات الممصرة والمؤممة والجديدة التي تساهم الدولة بأكثر من نصف رأسمالها خلال تلك المرحلة بنمط الشركة المساهمة التي تدار وفقا للأسس التجارية طبقا لقانون ٢٦ لسنة ١٩٥٤ ، ومن الواضح أن كل الأساليب الإدارية المطبقة داخليا كانت ذات طبيعة رأسمالية مألوفة وعادية ولكن ظهر تأثير الدولة من خلال وضع نظام الأهداف لهذه المشروعات وتعيين الإدارة العليا وربط المشروعات بالخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ووضع قواعد عمل رقابية تتضمن مراجعة قرارات كل مستوى من المستوى الأعلى الشركة / المؤسسة / الوزارة.

• مرحلة التأميم وتنفيذ الخطة الخمسية الأولى (المؤسسات العامة):

إلا أن القفزة الحقيقية للقطاع العام في مصر لم تحقق إلا حينما حسمت المسألة الاقتصادية الاجتماعية بالحل الاشتراكي وسيطرة قوى الشعب العاملة على وسائل الانتاج ومن ثم دخل إلى ترسانة القطاع العام عشرات المشروعات عقب موجات التأميم المتلاحقة (يوليو ١٩٦١ ، أغسطس ١٩٦٣ ، مارس ١٩٦٤)، كما أضيفت عشرات من المشروعات الجديدة التي بدأت تظهر للوجود نتيجة برامج الخطة الخمسية الأولى التي كانت تدفع بالتنمية الصناعية إلى معدلات لم تصنع يسبق لها مثيل في تاريخ مصر الحديث.

ولقد نقلت هذه القوانين الاشتراكية صورة الاقتصاد المصري "من اقتصاد رأسمالي تحاول الدولة توجيهه عن طريق قطاع عام إلى اقتصاد عماده القطاع العام الذي يلعب الدور القيادي إزاء القطاع الخاص والقطاع التعاوني . (١)

وفي هذه المرحلة ظهرت فكرة المؤسسات العامة النوعية التي تشرف كل منها على عدد من المشروعات المتجانسة العاملة في قطاع إنتاجي معين، وقد بلغ

عدد تلك المؤسسات النوعية ٤١ في سنة ١٩٦١ ، ثم أُلغيت بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ ، وحلت محلها المجالس العليا للقطاعات التي أُلغيت بصدور قانون هيئات القطاع العام رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ .

• مرحلة القانون رقم ٩٧ السنة ١٩٨٣ (الهيئات العامة):

منذ يوليو سنة ١٩٨٣ أصبح تنظيم القطاع العام في مصر مقرراً بمواد القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ الذي طلب في مادته السادسة أن يصدر كل وزير مختص القرارات اللازمة للتصنيف أعمال المجالس العليا للقطاعات التابعة له وأماناتها الفنية.

ونصت المادة (٢) من هذا القانون على إنشاء هيئات القطاع العام بقرار من رئيس الجمهورية ويكون لها الشخصية الاعتبارية وتعتبر من أشخاص القانون العام، ويحدد القرار الصادر بإنشائها اسمها ومركزها الرئيسي، الغرض الذي أنشئت من أجله، الوزير المشرف عليها، مجموعة الشركات التي تشرف عليها ولقد أوضح القانون ٣١ أساس تصنيف الشركات على هيئات القطاع العام هو تماثل أنشطتها أو تشابهها أو تكاملها.

• الوضع الراهن : الإصلاح الاقتصادي والخصخصة وموقع القطاع العام:

يتضح من العرض السابق أن ظهور القطاع العام في مصر ارتبط بـ:

(١) د. اسماعيل صبري عبد الله ، المرجع السابق، ص ٢٦٩ .

- تحولات سياسية واقتصادية واجتماعية هامة في المجتمع البصري فجرتها ثورة ٢٣ يوليو والأحداث المرتبطة بها، وبالتالي ظهرت فكرة التصنيع الوطني، التصير التأميم التي كونت قاعدة انطلاق القطاع العام في مصر .
- تحولات سياسية واقتصادية واجتماعية عالمية شهدها العالم بعد الحرب العالمية الثانية وتطورت في ظهور منظومة الدول الاشتراكية بقيادة الإتحاد السوفيتي واصبحت هذه المجموعة من الدول تقود نمطاً خاصاً في التنمية رأت كثير من دول العالم الثالث أنه الأكثر ملاءمة لظروفها حيث لا يوجد قطاع خاص قوى ولا بنية أساسية يمكن الاعتماد عليها. قطاع.
- شيوع الفكر الاقتصادي الاشتراكي عالمياً وبقوة حتى داخل أوروبا الغربية وبدأ تولى الأحزاب الاشتراكية الحكم خلال الستينيات، على النحو الذي أكد فكرة المشروع العام، ولقد وجد هذا الفكر مجالاً رائعاً للتطبيق مع حركة التحرر العالمي من الاستعمار والتي تفجرت بشكل عاصف خلال هذه الفترة.

أوضاع القطاع العام مع بداية التسعينات:

ولقد استمر القطاع العام في مصر منذ بداية الستينات وحتى نهاية الثمانينات هو المالك الأساسي للاقتصاد المصري وخاصة في مجال التصنيع والنقل والخدمات وإلى حد كبير في مجال الزراعة والتجارة، ولكن مع بداية التسعينات كان لابد من مراجعة مجمل أوضاع القطاع العام المصري على ضوء:

• تدنى مؤشرات التشغيل الاقتصادي لاعتبارات كثيرة أهمها:

- التأثير السلبي بالاعتبارات الاجتماعية والتي أنهكت قدرات القطاع العام على المدى الطويل مثل سياسات التسعير الاجتماعية، التوظيف الاجتماعي.. وغيرها.

- عدم قدرة شركات القطاع على تجديد استثماراتها المادية والبشرية على النحو الذي تقادمت فيه الماكينات ولم تتطور أيضاً الخبرات البشرية التي ظلت تعمل من خلال خبراتها المتراكمة.
- المديونيات الكثيفة للبنوك العامة في مصر (شركة الأزياء الحديثة "بنزايون" كان حجم مديونيتها يفوق الـ ٥٠ مليون جنيه وهي أكبر من رأسمالها بعشر مرات).
- عدم قدرة هذه الشركات على المنافسة في ظل آليات السوق المفتوحة، فلا ماكيناتها ولا مديروها ولا نظمها ولا منتجاتها بقادرة بعد أن انهارت نظم الانغلاق والحماية التي كانت تعمل في كنفها (بلغت تعريفه الواردات ٥٠ %) على المنافسة في السوق المحلي المفتوح على التجارة العالمية، وبديهي أنه ليس لها قدرة على المنافسة في الأسواق العالمية الخارجية.
- عدم توفر الموارد المالية الضخمة لدى المالك (الدولة) لكي يتم إعادة تحديث وتهيئة هذه الشركات من جديد.
- والأهم هي تلك التغيرات والتحولات على المسرح العالمي والتي أطلق عليها العولمة وهي بكلمات بسيطة سعى نظام السوق لأن يفرض نفسه على العالم مسلحاً بترسانة قوية من تقدم علمي كاسح وتكنولوجيا صناعية متفوقة وثورة في عالم الاتصالات والمعلومات وأنظمة حديثة في الإدارة والتسويق.

برنامج الإصلاح الاقتصادي المصري :

كان من الضروري في ظل هذه المؤشرات الاقتصادية المتواضعة، أن تبدأ الحكومة في تبنى برنامج واسع للإصلاح الاقتصادي والخصخصة في مصر، وتضمن جناحين :

الأول: سياسة التثبيت ومعالجة الاختلالات :

- اصلاح نظام الصرف الأجنبي.
- معالجة التضخم.

- معالجة عجز الموازنة العامة للدولة.
- تحرير أسعار الفائدة.
- تحرير التجارة.
- تحرير الأسعار.
- تحرير الزراعة.
- اصلاح القطاع المالي.

الثاني : الخصخصة والقطاع العام:

في ظل الأوضاع المتفاقمة للقطاع العام تبنى برنامج الاصلاح الاقتصادي المصري أسلوب خصخصة القطاع العام. ويقصد بالخصخصة مجموعة الاجراءات الرامية إلى نقل ملكية وإدارة المشروعات العامة إلى القطاع الخاص، وأهم أساليب الخصخصة التي اتبعت في التجربة المصرية تتمثل في:

١. البيع الجمهور أو لمستثمر رئيسي من خلال بورصة الأوراق المالية.
٢. البيع لمستثمر رئيسي بالتفاوض المباشر.
٣. البيع لاتحادات العاملين المساهمين.
٤. التصفية القانونية للشركات العامة وبيع مكوناتها كوحدات منفصلة أو كأصول منتجة لشركات ومستثمري القطاع الخاص.
٥. تأجير الوحدات والأصول للقطاع الخاص.

ونتيجة لذلك ظهر القانون ٢٠٣ لعام ١٩٩١ الذي كان الإطار والأداة القانونية لتنفيذ برنامج الخصخصة حيث تم انشاء الشركات القابضة التي أشرفت على عدد من شركات القطاع العام السابقة على أساس التشابه في طبيعة النشاط، وأصبح لكل شركة قابضة وشركة ثابتة جمعية عمومية ومجلس للإدارة، وأصبحت هذه الشركات تعرف بشركات قطاع الأعمال العام.

على هذا الأساس أصبحت جميع شركات القطاع في عام ١٩٩١ وعددها ٣١٤ شركة خاضعة لقانون قطاع الأعمال العام، أي خاضعة للخصخصة على المدى الطويل، أي تجهز للانتقال للقطاع الخاص، ويتحقق ذلك الانتقال قانونياً حينما نقل الملكية العامة من ٥٠% وبالتالي تنتقل هذه الشركات من قانون قطاع الأعمال العام ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ إلى القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ والمعدل بالقانون رقم ٩٨/٣ والخاص بالشركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة.

ولكن هذا الانتقال يتم في إطار استراتيجية وضعتها برنامج الخصخصة، تعتمد على أولويات ترتبط باعتبارات اجتماعية واقتصادية وسياسية وأمنية، منها مثلاً:

- الإبقاء على أغلبية رأس مال شركات الدواء العامة، وعدد من شركات المطاحن مملوكة لقطاع الأعمال العام.
- ارجاء الخصخصة في الشركات ذات العمالة الكثيفة رغم أنها تحقق خسائر متلاحقة.
- التوسع في برنامج تأجير العلاقات الانتاجية الفائضة أو العاطلة.

يقول د. مختار خطاب وزير قطاع الأعمال^(١) " كانت البداية عام ١٩٩١ صعبة بل شبه مستحيلة لأن الرأي العام المصري لم يكن يقبل فكرة بيع شركات القطاع العام بعد أن عاش الشعب عدة عقود في ظل الملكية العامة.. كما كانت المهمة صعبة جداً لأن الإطار القانوني الذي تتم في إطاره الخصخصة كان غائباً. ونعني بالإطار القانوني وجود قانون يسمح بالخصخصة وكذلك وجود مؤسسات ونظام كامل في سوق المال يجعل عمليات بيع الأسهم والشركات قابلاً للتنفيذ ويمكن الرقابة عليه أثناء التنفيذ. . . ولقد تم تذليل هاتين العقبتين في الأعوام الأولى من التفكير في تنفيذ البرنامج، فلقد تم تحويل الرأي العام من المعارضة شبه المطلقة إلى قبول المبدأ ومساندة الحكومة في تنفيذ برنامج الخصخصة، وقد تم ذلك خلال أعوام ١٩٩٠ - ١٩٩٢ عن طريق دعوة أصحاب التجربة والخبرة في تجارب

(١) د. مختار خطاب ، المرجع السابق .

العالم الناجحة في الخصخصة للاستماع إليهم ومناقشتهم... وعلى التوازي تم تحضير الإطار القانوني حيث صدر القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ الذي يسمح بالخصخصة، كما صدر القانون ٩٥ لسنة ١٩٩٢ الذي أنشأ المؤسسات غير المصرفية التي تعمل في السمسة والترويج وضمان الاكتتاب وإدارة المحافظ وصناديق الاستثمار وشركات ادارتها وغيرها من المؤسسات التي ستقوم بتنفيذ برنامج الخصخصة من الناحية العملية، كما نظم القانون أساليب الرقابة على هذه المؤسسات".

أهم ملامح القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ :

أولاً: الشركات القابضة :

• التأسيس:

- يصدر بتأسيس الشركة القابضة قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص، ويكون رأسمالها مملوكاً بالكامل الدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة، وتثبت لها الشخصية الاعتبارية من تاريخ قيدها في السجل التجاري.

وتأخذ الشركة القابضة شكل شركة المساهمة، وتعتبر من أشخاص القانون الخاص ويحدد القرار الصادر بتأسيسها اسمها ومركزها الرئيسي ومدتها والغرض الذي أنشئت من أجله ورأس مالها.

وينشر القرار الصادر بتأسيس الشركة مع نظامها الأساسي على نفقتها في الوقائع المصرية وتقيد الشركة في السجل التجاري.

- تتولى الشركة القابضة من خلال الشركات التابعة لها استثمار أموالها، كما يكون لها عند الاقتضاء أن تقوم بالاستثمار بنفسها.

- وتتولى الشركة القابضة في مجال نشاطها ومن خلال الشركات التابعة لها المشاركة في تنمية الاقتصاد القومي في إطار السياسة العامة للدولة .

وللشركة أيضاً في سبيل تحقيق أغراضها القيام بالأعمال التالية:

١. تأسيس شركات مساهمة بمفردها أو بالاشتراك مع الأشخاص الاعتبارية العامة أو الخاصة أو الأفراد.
٢. شراء أسهم شركات المساهمة أو بيعها أو المساهمة في رأسمالها.
٣. تكوين وإدارة محفظة الأوراق المالية للشركة بما تتضمنه من أسهم وصكوك تمويل وسندات وأية أدوات أو أصول مالية أخرى.
٤. اجراء جميع التصرفات التي من شأنها أن تساعد في تحقيق كل بعض أغراضها.

• مجلس إدارة الشركة القابضة :

يتولى إدارة الشركة القابضة مجلس إدارة يصدر بتشكيله قرار من الجمعية العامة بناء على اقتراح رئيسها لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، ويتكون من عدد فردى من الأعضاء لا يقل عن سبعة ولا يزيد على أحد عشر على ويشكل الوجه التالي :

١. رئيس متفرغ للإدارة.
٢. عدد من الأعضاء لا يقل عن خمسة يختارون من ذوي الخبرة في النواحي الاقتصادية والمالية والفنية والقانونية وإدارة الأعمال.
٣. ممثل عن الإتحاد العام لنقابات عمال مصر يختاره مجلس إدارة الإتحاد. ولا يعتبر رئيس وأعضاء مجلس الإدارة من العاملين بالشركة.

لمجلس إدارة الشركة القابضة مباشرة كل السلطات اللازمة لتصريف أمور الشركة والقيام بكافة الأعمال اللازمة لتحقيق الغرض الذي أنشئت وذلك فيما عدا ما تختص به الجمعية العامة للشركة، ولمجلس الإدارة في سبيل ذلك على الأخص ما يأتي:

١. وضع السياسات العامة وتحديد الوسائل اللازمة لتدقيقها.

٢. محفظة الأوراق المالية للشركة بيعة وشراء بما تتضمنه من أسهم وصكوك تمويل وسندات وأية أدوات وأصول مالية أخرى.
 ٣. اقتراح تأسيس شركات مساهمة تؤسسها الشركة بمفردها أو بالاشتراك مع الأشخاص الاعتبارية العامة أو الخاصة أو الأفراد.
 ٤. شراء أسهم الشركات المساهمة أو بيعها أو المساهمة في رأس مالها.
 ٥. القيام بكافة الأعمال اللازمة لتصحيح الهياكل التمويلية ومسار الشركات المتعثرة التابعة لها وتعظيم ربحية هذه الشركات، وترشيد التكلفة.
 ٦. إقرار مشروع الميزانية والحسابات الختامية تمهيداً لعرضها على الجمعية العامة للشركة.
 ٧. وضع معايير الأداء وتقييمها وفحص التقارير التي تقدم عن سير العمل بالشركة.
 ٨. اعتماد الهيكل التنظيمي للشركة ووضع اللوائح الداخلية المتعلقة بالنواحي المالية والإدارية والفنية وغيرها.
 ٩. ما يرى رئيس الجمعية العامة أو رئيس مجلس الإدارة عرضه على المجلس.
- **الجمعية العامة للشركة القابضة :**

تتكون الجمعية العامة للشركة القابضة على النحو التالي:

١. الوزير المختص رئيساً.
٢. أعضاء من ذوى الخبرة في مجال الأنشطة التي تقوم بها الشركات التابعة للشركة القابضة لا يقل عددهم عن اثني عشر ولا يزيد على أربعة عشر من بينهم ممثل واحد على الأقل يرشحه الإتحاد العام لنقابات عمال مصر، يصدر باختيارهم قرار من رئيس مجلس الوزراء، ويحدد القرار ما يتقاضونه من بدل الحضور وفقاً للقواعد التي تحددها اللائحة التنفيذية.

ويحضر اجتماعات الجمعية العامة رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة ومراقبو الحسابات بالجهاز المركزي للمحاسبات دون أن يكون لهم صوت معدود.

وتصدر قرارات الجمعية العامة بأغلبية أصوات الحاضرين فيما عدا الأحوال التي تتطلب فيها اللائحة التنفيذية أو النظام الأساسي للشركة أغلبية خاصة.

وتبين اللائحة التنفيذية شروط صحة انعقاد الجمعية العامة، ونظم نقل التصويت على المسائل المعروضة عليها بحسب ما إذا كانت الجمعية العامة منعقدة في اجتماع عادي أو غير عادي.

تختص الجمعية العامة العادية للشركة القابضة بما يأتي:

أ) التصديق على تقرير مجلس الإدارة عن نشاط الشركة والنظر في اخلاء المجلس من المسؤولية عن الفترة المقدم عنها التقرير.

ب) التصديق على الميزانية والحسابات الختامية للشركة.

ج) الموافقة على استمرار رئيس وأعضاء مجلس الإدارة لمدة تالية أي عزلهم ويكون التصويت على ذلك بطريق الاقتراع السري.

د) الموافقة على توزيع الأرباح.

هـ) كل ما يرى رئيس الجمعية العامة أو مجلس الإدارة عرضه عليها.

ولا يجوز التصرف بالبيع في أصل من خطوط الإنتاج الرئيسية الا بعد موافقة الجمعية

العامة وطبقا للقواعد التي تحددها اللائحة التنفيذية.

• لا يجوز تعديل نظام الشركة إلا بموافقة الجمعية العامة غير العادية وفقا لأحكام اللائحة التنفيذية.

• النظام المالي للشركة القابضة :

- يحدد النظام الأساسي بداية ونهاية السنة المالية للشركة.
- وتعتبر أموال الشركة من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة، وتودع الشركة مواردها بالنقد المحلى والأجنبي في حساب مصرفي بالبنك المركزي أو أحد البنوك التجارية.
- تعد الشركة القابضة قوائم مالية مجمعة تعرض أسول والتزامات وحقوق المساهمين وإيرادات ومصروفات واستخدامات الشركة والشركات التابعة لها وفقا للأوضاع والشروط والبيانات التي تحددها اللائحة التنفيذية.
- تحدد الأرباح الصافية للشركة، ويتم توزيعها بقرار من الجمعية العامة طبقاً لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية.
- ويؤول نصيب الدولة في هذه الأرباح إلى الخزانة العامة
- يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات مراقبة حسابات الشركة وتقييم أدائها طبقاً لقانونه.

ثانياً: الشركات التابعة :

• التأسيس:

- تعتبر شركة تابعة في تطبيق أحكام هذا القانون الشركة التي يكون لأحدى الشركات القابضة ٥١% من رأس مالها على الأقل.
- فإذا اشترك في هذه النسبة أكثر من شركة من الشركات القابضة أو الأشخاص الاعتبارية العامة أو بنوك القطاع العام يصدر رئيس مجلس الوزراء قراراً بتحديد الشركة القابضة التي تتبعها هذه الشركة.
- وتتخذ الشركة التابعة شكل شركة المساهمة وتثبت لها الشخصية الاعتبارية من تاريخ قيدها في السجل التجاري.

يصدر بتأسيس الشركة التابعة قرار من الوزير المختص بناء على اقتراح مجلس إدارة الشركة القابضة، وينشر هذا القرار مرفقا به النظام الأساسي على نفقة الشركة في الوقائع المصرية وتفيد الشركة في السجل التجاري.

• رأس مال الشركة التابعة:

- يقسم رأس مال الشركة إلى أسهم إسمية متساوية القيمة.
- ويحدد النظام الأساسي القيمة الاسمية للسهم بحيث لا تقل عن خمسة جنيهات ولا تزيد على مائة جنيه، ولا يسرى هذا الحكم على الشركات التابعة التي حلت بمقتضى أحكام هذا القانون محل الشركات التي كانت تشرف عليها هيئات القطاع العام.
- ويكون السهم غير قابل للتجزئة، ولا يجوز اصداره باقل من قيمته الاسمية.
- إذا دخل في تكوين رأس مال الشركة عند تأسيسها أو عند زيادة رأس مالها عينية مادية أو معنوية وجب على المؤسسين أو مجلس الإدارة بحسب الأحوال أن يطلبوا إلى الوزير المختص التحقق مما إذا كانت هذه قد قدرت تقديراً صحيحاً. الحصة
- تكون أسهم الشركة قابلة للتداول طبقاً للأحكام المبينة في اللائحة العامة للبورصات الأوراق المالية الصادرة بالقانون رقم ١٦١ لسنة ١٩٥٧ وقانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة الصادر بالقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ .
- ويجوز تداول حصة التأسيس والأسهم التي تعطى مقابل حصة عينية والأسهم التي يكتسب فيها مؤسسو الشركة من تاريخ قيدها في السجل التجاري.

مجلس إدارة الشركة التابعة :

- مع مراعاة أحكام المادة (٤) من هذا القانون يتولى إدارة الشركة التي يملك رأس مالها بأكمله شركة قابضة بمفردها أو بالاشتراك مع شركات قابضة أخرى أو أشخاص عامة أو بنوك القطاع العام، مجلس إدارة يعين لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد.

- ويجتمع مجلس الإدارة مرة على الأقل كل شهر بدعوة من رئيسه، وفي حالة غيابه يندب رئيس الجمعية العامة من بين أعضاء المجلس من يرأس.
- ويتكون مجلس الإدارة من عدد فردى من الأعضاء لا يقل عن خمسة ولا يزيد على تسعة بما فيهم رئيس المجلس على النحو التالي:

أ) رئيس غير متفرغ من ذوى الخبرة، تعيينه الجمعية العامة للشركة بناء على ترشيح مجلس إدارة الشركة القابضة.

ب) أعضاء غير متفرغين يعينهم مجلس إدارة الشركة القابضة من ذوى الخبرة، يمثلون الجهات المساهمة في الشركة، ويكون عددهم نصف عدد أعضاء المجلس.

ج) عدد من الأعضاء مماثل لعدد الأعضاء من ذوى الخبرة يتم انتخابهم من العاملين بالشركة طبقاً لأحكام القانون المنظم لذلك.

د) رئيس اللجنة النقابية ولا يكون له صوت معدود، وفي حالة تعدد اللجان النقابية في الشركة تختار النقابة العامة أحد رؤساء هذه اللجان.

- وللمجلس أن يعهد إلى رئيسه بأعمال العضو المنتدب على أن يتفرغ للإدارة، وفي هذه الحالة يحدد له ما يتقاضاه من راتب مقطوع بالإضافة إلى ما يستحقه من مبالغ وفقاً للفقرة الرابعة من هذه المادة.

- مع مراعاة أحكام المادة (٤) من هذا القانون يتولى إدارة الشركة التي يساهم في رأس مالها أفراد أو أشخاص اعتبارية من القطاع الخاص، مجلس إدارة يعين لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد يتكون من عدد فردى من الأعضاء لا يقل عن خمسة ولا يزيد على تسعة بما فيهم رئيس المجلس وذلك على النحو التالي:

أ) رئيس غير متفرغ من ذوى الخبرة، يعينه رئيس الجمعية العامة للشركة بناء على ترشيح مجلس إدارة الشركة القابضة.

ب) أعضاء غير متفرغين من ذوي الخبرة يختارهم مجلس إدارة الشركة القابضة يمثلون الجهات المساهمة في الشركة.

ج) أعضاء غير متفرغين بنسبة ما تملكه الأشخاص الاعتبارية من القطاع الخاص أو الأفراد المساهمين في الشركة يختارهم ممثلو هذه الجهات في الجمعية العامة.

د) أعضاء غير متفرغين يتم انتخابهم من العاملين بالشركة طبقاً للقانون المنظم لذلك ويكون عددهم مساوياً لمجموع عدد أعضاء مجلس الإدارة طبقاً للبندين (ب) و (ج).

هـ) رئيس اللجنة النقابية ولا يكون له صوت محدود وفي حالة تعدد اللجان النقابية في الشركة تختار النقابة العامة أحد رؤساء هذه اللجان.

- وتحدد الجمعية العامة ما يتقاضاه كل من رئيس وأعضاء المجلس المشار إليهم في البنود أ ، ب ، ج من مكافأة العضوية، كما يحدد النظام الأساسي للشركة المكافأة السنوية التي يستحقونها بمراعاة نص المادة (٣٤) من هذا القانون.
- وتحدد الجمعية العامة ما يتقاضاه أعضاء المجلس من بدل حضور الجلسات وما يستحقه أعضاء المجلس المنتخبون من مكافأة سنوية بما لا يجاوز الأجر السنوي الأساسي.
- ويختار مجلس إدارة الشركة القابضة من بين الأعضاء المنصوص عليهم في البند (ب) عضواً منتدباً يتفرغ للإدارة ويحدد المجلس من يحل محله في حالة غيابه أو خلو منصبه أو عزله.
- ولمجلس الإدارة أن يعهد إلى رئيسه بأعمال العضو المنتدب على أن يتفرغ في هذه الحالة للإدارة.
- وتسري في شأن مستحقات عضو مجلس الإدارة المنتدب أو رئيس مجلس الإدارة الذي يتفرغ للإدارة أحكام المادة السابقة.

- لعضو مجلس الإدارة المنتدب جميع السلطات المتعلقة بإدارة الشركة والقيام بكافة الأعمال اللازمة لتحقيق غرضها، وذلك فيما عدا ما يدخل في اختصاص الجمعية العامة ومجلس الإدارة طبقاً لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية ونظام الشركة.

الجمعية العامة للشركة التابعة :

تتكون الجمعية العامة للشركة التي تملك الشركة القابضة رأس مالها بأكمله أو تشترك في ملكيته مع شركات قابضة أخرى أو مع أشخاص عامة أو بنوك القطاع العام على النحو الآتي:

١. رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة أو من يحل محله في حالة غيابه، رئيساً .
 ٢. أعضاء مجلس إدارة الشركة القابضة التي تتبعها الشركة.
 ٣. أعضاء من ذوي الخبرة لا يزيد عددهم على أربعة تختارهم الجمعية العامة للشركة القابضة وتحدد ما يتقاضونه من بدل الحضور .
 ٤. عضو ان تختار هما اللجنة النقابية.
- ويحضر اجتماعات الجمعية العامة رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة ومراقب الحسابات من الجهاز المركزي للمحاسبات دون أن يكون لهم صوت معدود.
- وتصدر قرارات الجمعية العامة بأغلبية أصوات الحاضرين فيما عدا الأحوال التي تتطلب فيها اللائحة التنفيذية أو النظام الأساسي للشركة أغلبية خاصة.
- وتبين اللائحة التنفيذية شروط صحة انعقاد الجمعية العامة ونظام التصويت على المسائل المعروضة عليها بحسب ما إذا كانت الجمعية العامة منعقدة في اجتماع عادي أو غير عادي.

تتكون الجمعية العامة للشركة التي يساهم في رأس مالها مع الشركة القابضة أفراد أو أشخاص اعتبارية من القطاع الخاص على النحو الآتي:

١. رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة أو من يحل محله عند غيابه، رئيساً.
 ٢. أعضاء مجلس إدارة الشركة القابضة التي تتبعها الشركة.
 ٣. المساهمون من الأفراد أو الأشخاص الاعتبارية من القطاع الخاص. ويكون لهم حق حضور الجمعية العامة بالأصالة عن أنفسهم أو بطريق الانابة بشرط أن تكون ثابتة في توكيل كتابي وأن يكون الوكيل مساهماً، ما لم يشترط نظام الشركة للحضور حياة عدد معيز من الأسهم، ومع ذلك يكون لكل مساهم حائز لعشرة أسهم على الأقل حق الحضور ولو قضى النظام الأساسي للشركة بغير ذلك .
 - ويكون حق التصويت لمُمثلي الشركة القابضة أو الأشخاص العامة أو بنوك القطاع العام أو الأشخاص الاعتبارية من القطاع الخاص أو الأفراد بنسبة تصيب كل منهم في رأس المال وفقاً لنصاب التصويت الذي يقضي به النظام الأساسي الشركة.
 - وتصدر قرارات الجمعية العامة بأغلبية أصوات مُمثلي أسهم رأس المال الحاضرين فيما عدا الأحوال التي تتطلب فيها اللائحة التنفيذية أو النظام الأساسي للشركة أغلبية خاصة.
 - ويحصر اجتماعات الجمعية العامة رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة ومراقبو الحسابات من الجهاز المركزي للمحاسبات دون أن يكون لهم صوت معدود .
 - وتبين اللائحة التنفيذية شروط صحة انعقاد الجمعية العامة ونظام التصويت على المسائل المعروضة عليها.
- مع مراعاة أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية والنظام الأساسي تختص الجمعية العامة العادية بما يأتي:

أ) التصديق على الميزانية وحساب الأرباح والخسائر .

ب) التصديق على تقرير مجلس الإدارة عن نشاط الشركة والنظر في اخلائه من المسؤولية.

ج) الموافقة على توزيع الأرباح.

د) الموافقة على استمرار رئيس وأعضاء مجلس الإدارة لمدة تالية أو عزلهم ويكون التصويت على ذلك بطريق الاقتراع السرى.

هـ) كل ما يرى رئيس الجمعية العامة للشركة أو رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة أو مجلس إدارة الشركة التابعة لها أو المساهمون من الأشخاص الاعتبارية من القطاع الخاص أو الأفراد الذين يملكون ١٠% من رأس المال عرضه على الجمعية العامة.

• النظام المالي للشركة التابعة :

- يحدد النظام الأساسي بداية ونهاية السنة المالية للشركة بمراعاة السنة المالية للشركة القابضة التي تتبعها .

- الأرباح الصافية هي الأرباح الناتجة عن العمليات التي باشرتها الشركة وكذلك بعد خصم جميع التكاليف اللازمة لتحقيق هذه الأرباح وبعد حساب وتجنيد كافة الإهلاكات والمخصصات التي تقضي الأصول المحاسبية بحسابها وتجنيدتها قبل إجراء أي توزيع بأية صورة من الصور للأرباح.

- ويجنب مجلس الإدارة من صافي الأرباح المشار إليها في الفقرة السابقة جزءاً من عشرين على الأقل لتكوين احتياطي قانوني ، ويجوز للجمعية العامة للشركة وقف تجنيب هذا الاحتياطي أو تخفيض نسبته إذا بلغ ما يساوي نصف رأس المال .

- ويجوز استخدام الاحتياطي القانوني في تغطية خسائر الشركة وفي زيادة رأس المال .
- كما يجوز أن ينص في نظام الشركة على تجنيب نسبة معينة من الأرباح الصافية لتكوين احتياطي نظامي.

وإذا لم يكن الاحتياطي النظامي مخصصاً لأغراض معينة منصوص عليها في نظام الشركة جاز للجمعية العامة بناء على اقتراح مجلس الإدارة أن تقرر استخدامه فيما يعود بالنفع على الشركة، أو على المساهمين.

- وللجمعية العامة بناء على اقتراح مجلس الإدارة تكوين احتياطيات أخرى

- ونظم اللائحة التنفيذية قواعد وأحكام توزيع الأرباح القابلة للتوزيع.
- يكون للعاملين بالشركة نصيب في الأرباح التي يتقرر توزيعها تحدده الجمعية بناء على اقتراح مجلس الإدارة بما لا يقل عن ١٠% من هذه الأرباح.
- لا يجوز أن يزيد ما يصرف للعاملين نقداً من هذه الأرباح على مجموع أجورهم السنوية الأساسية.
- وتبين اللائحة التنفيذية كيفية توزيع ما يزيد على مجموع الأجر السنوية من الأرباح على الخدمات التي تعود بالنفع على العاملين بالشركة.
- يبين النظام الأساسي للشركة كيفية تحديد وتوزيع مكافأة أعضاء مجلس الإدارة ولا يجوز تقدير مكافأة مجلس الإدارة بنسبة معينة في الأرباح بأكثر من ٥% من الربح القابل للتوزيع بعد تخصيص ربح لا يقل عن ٥% من رأس المال للمساهمين والعاملين كحصة أولى.
- يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات مراقبة حسابات الشركة وتقييم أدائها طبقاً لقانونه.

الفصل الرابع

الموازنة العامة للدولة

الفصل الرابع

الفصل الخامس الموازنة العامة للدولة*

مقدمة:

يعتبر المال عصب الحياة، كما أن الاموال من الموارد الأساسية للإدارة العامة لتحقيق أهدافها ولذلك اهتمت معظم بلدان العالم بالإدارة المالية للحكومة سواءً ما يتعلق بتحديد إيراداتها من الموارد المختلفة سواءً من الضرائب أو الرسوم أو الإيرادات الناجمة عن ممتلكات الدولة، وكذلك التحقق من إنفاق الأموال في المجالات المخصصة لها، والتحقق من صحة وسلامة الإجراءات المالية والرشد في الإنفاق الحكومي. وتعتبر الموازنة العامة للدولة من الأدوات الأساسية للإدارة المالية الحكومية. ولعل ذلك ما دفع الكاتب إلى تخصيص هذا الفصل لتناول جوانبها المختلفة بما يفيد المهتمين بالإدارة العامة والباحثين في مجالاتها المختلفة.

مفهوم الموازنة العامة :

ينظر للموازنة العامة من الناحية القانونية على أنها وثيقة قانونية تضم تقديرات لإيرادات ونفقات الدولة خلال فترة مالية مقبلة عادة تكون سنة مالية وهي في مصر تبدأ من أول يوليو إلى نهاية يونيو في العام التالي وحتى تكون الموازنة العامة قابلة للتطبيق يجب أن تقرها السلطة التشريعية (مجلسي الشعب والشورى)، ويصدر بها تشريع يطلق عليه قانون الموازنة العامة. ولكن الموازنة العامة تتجاوز هذا المفهوم القانوني الضيق لها حيث تعتبر الموازنة العامة للدولة من وجهة نظر الإدارة العامة ترجمة مالية لخطة الدولة لعام مقبل.

* (المصدر الرئيس لهذا الفصل :

د محمد عثمان إسماعيل حميد ، د. حمدي مصطفى المعاز ، الإدارة العامة ، (القاهرة : دار النهضة العربية ، ٢٠٠٢) .

ولذلك فهي الخطة المالية السنوية للدولة، والتي على ضوءها يتحدد أدائه الإدارة العامة، كما أنه من خلالها يتم مساهمة السلطة التشريعية للحكومة عن كفاءتها في إنجاز الأهداف المحددة في برنامجها الذي تم اقراره من السلطة التشريعية. إن هذا الوضع يجعل مهمة الإدارة العامة صعبة عند إعداد الموازنة باعتبارها الإطار الذي يحكم عملها وفي نفس الوقت هي التي توفر الأموال وتحدد الانفاق اللازم لتحقيق مطالب الجماهير والسياسيين المتزايدة. ومن الطبيعي أن زيادة الخدمات المقدمة للجماهير، وتلبية طموحات السياسيين يحتاج إلى مزيد من الأموال وهذا يتطلب مزيداً من الضرائب والذي قد لا يوافق عليه السياسيين والسلطة التشريعية باعتباره يزيد الأعباء على الشعب. وهنا تظهر المشكلة الواجب أن تتعاون السلطة التشريعية والتنفيذية على حلها عند إعداد الموازنة العامة للدولة.

تضم وثيقة الموازنة العامة معلومات عن مراجعة للموقف المالي للسنة السابقة، والأسباب وراء فرض ضرائب جديدة، والأهداف التي تحققها خصوصاً إذا ما كانت هناك حاجة إلى أموال لأجل تغطية عجز الموازنة العامة وكذلك الأهداف المحددة للإنفاق والاستثمار للموازنة العامة وذلك علاوة على التقديرات الخاصة بإيرادات الدولة ونفقاتها للسنة المقبلة، ويلاحظ أن موازنة كل وزارة أو وحدة من وحدات الإدارة العامة تضم النفقات العامة فقط .

مبادئ الموازنة العامة :

يحكم إعداد الموازنة العامة للدولة مجموعة من المبادئ تُوضحها فيما يلي :

١ - مسئولية الحكومة عن إعداد الموازنة العامة :

تعتبر الحكومة مسئولة عن إعداد الموازنة العامة للدولة، نظراً لقدرتها على تحديد احتياجات الإدارة العامة من أموال لأجل تحقيق الأهداف المرجوة والأنشطة اللازمة لتحقيق تلك الأهداف والسبب وراء مسئولية الحكومة عن إعداد الموازنة يرجع لأنها هي التي تُمارس

الأنشطة المختلفة اللازمة لأدائه الخدمات العامة للجماهير، وكذلك الأنشطة التي تضمن تحقيق الأمن والأمان للمواطنين سواءً ما يتعلق بأمن المواطن أو الوطن، بجانب الأنشطة الأخرى المرتبطة بعلاقة الدولة بالدول الأخرى والمنظمات العالمية والإقليمية. كما أن الإدارة العامة تعرف بدقة مصادر إيرادات الدولة، وبالتالي تستطيع تحديد الأموال اللازمة لإنجاز أهداف الدولة، وممارسة الأنشطة اللازمة لذلك.

تنشئ معظم حكومات الدول قسم مستقل يتولى إعداد الموازنة العامة وفي مصر تقوم وزارة المالية بهذه المهمة حيث يتوفر لديها الخبرة والمتخصصين القادرين على الوفاء بهذه المهمة.

يرتبط بهذا المبدأ عملية تعديل لأي من تقديرات الموازنة والمدرجة بمشروعها المقدم للسلطة التشريعية، والتي يجب أن تتم بعد موافقة الحكومة عليه. وبالتالي السلطة التشريعية يمكن أن تطلب من الحكومة تخفيض بعض الاعتمادات في الموازنة، فإذا ما وافقت الحكومة على هذا التعديل يتم إجراء التعديل في مشروع الموازنة، أما إذا رأت الحكومة أنه يتعذر خفض هذه التقديرات فإن السلطة التشريعية لا تستطيع إجبارها على إجراء هذا التعديل. والحكمة من وراء ذلك أن جهة الإدارة العامة هي الأكثر إدراكاً للواقع الفعلي وما يتطلب من أنشطة وإموال لازمه لأدائه. أما إذا طلبت السلطة التشريعية زيادة الاعتمادات لبعض بنود الموازنة فإن موافقة الحكومة على ذلك قد يتطلب فرض ضرائب جديدة لأجل مواجهة هذه الالتزامات مما يتطلب موافقة السلطة التشريعية على ذلك حتى يمكن للحكومة إجراء التعديل المطلوب. ويمكن إعطاء أمثلة لذلك من الواقع الفعلي تقدمت السلطة التشريعية بمشروع قانون لأجل فرض ضرائب على السجائر لأجل دعم الرعاية الصحية في مصر، إلا أن الحكومة لم توافق على هذا المشروع بسبب ظروف الكساد الحالية التي يمر بها الاقتصاد المصري. كذلك طلبت السلطة التشريعية دعم الفلاحين في محصول القطن والأرز، وقد وافقت الحكومة على هذا التعديل وأدرجت الاعتماد المالي في الموازنة لأجل مواجهة هذه الأعباء.

٢ - توازن المُوازنة العامة :

يعبر هذا المبدأ عن تساوى الإيرادات والنفقات في المُوازنة العامة للدولة. وعند التساوي بين الجانبين يقال أن المُوازنة العامة مُتوازنة. ولكن في حالة زيادة إيرادات الدولة عن نفقاتها في هذه الحالة يكون هناك فائضاً ويطلق عليها مُوازنة الفائض. أما إذا كانت النفقات تزيد عن الإيرادات في المُوازنة العامة هنا يكون هناك عجزاً ويطلق عليها مُوازنة العجز.

يعتبر توازن المُوازنة العامة من الأمور الحيوية، لفاعلية المُوازنة واستقرار السياسة المالية للدولة ومؤشراً لكفاءة الإدارة العامة لأنه في حالة وجود فائض في المُوازنة فهذا يعنى تحميل المواطنين بأعباء ضريبية ليست الحكومة في حاجة إليها، بل قد يؤدي إلى زيادة اسراف الإدارة العامة عند أدائه أنشطتها مما يعبر عن ضعف في كفاءة أدائها ويمثل تبديد الموارد الدولة. أما في حالة وجود عجز في المُوازنة العامة فإن ذلك ينم عن مشكلات في السياسة المالية للدولة، ومن الضروري أن تظهر حالة من التضخم التي تضر بمصلحة المواطنين إن عاجلاً أو آجلاً، وعادة يتم تحقيق التوازن في مُوازنة الدولة في حالة وجود فائض عن طريق خفض الضرائب وهذا ما اتبعه الرئيس جورج بوش ، والذي نادى به اثناء حملته الانتخابية لرئاسة الولايات المتحدة . أما في حالة عجز المُوازنة العامة وهي ما تعاني منه معظم حكومات العالم ومنها مصر وعادة يتم تمويل هذا العجز من خلال الإقتراض الداخلي أو الخارجي وتتبع مصر هذا المنهج في سد العجز في مُوازنة الدولة والذي يتراوح ما بين ٢% إلى ٣% من خلال إصدار أذون الخزانة ، وإصدار السندات الدلارية وبيعها في البورصات العالمية، بجانب الاقتراض المباشر سواءً من الدول الأخرى أو المُنظمات العالمية والإقليمية مثل البنك الدولي للإنشاء والتعمير ، وصندوق الإنماء العربي ، والبنك الاسلامي للتنمية ، ومن الطبيعي أن مشكلات العجز في المُوازنة أكثر حدة من مشكلات الفائض ، وقد يكون هذا العجز راجعاً لإسراف في الأداء الحكومي أو قد يكون راجعاً لعوامل التنمية الاقتصادية من خلال البرامج التي تنفذها الدولة لتحقيق النمو الاقتصادي، واستقرار السياسة

المالية والاقتصادية للدولة أو برامج الإصلاح الاقتصادي أو التوجه نحو آليات السوق الحر ، وباستثناء الإسراف في الأداء الحكومي فإن العجز في الموازنة قد يكون هناك ما يبرره بشكل موضوعي إذا تم بهدف الإصلاح والتقدم الاقتصادي، الذي سينعكس على رفاهية المواطنين في المستقبل القريب والبعيد .

٣- المبدأ النقدي:

يقصد بهذا المبدأ أن تقدير الإيرادات والنفقات في الموازنة العامة للدولة على حد سواء يتم على أساس تاريخ تحصيلها أو دفعها، وبالتالي العبرة في التقدير ميعاد تحصيل الإيراد والدفع للإنفاق، وليس ما يخص السنة المالية من إيرادات أو مصروفات. وهذا يعنى أنه من الممكن أن يدرج في الموازنة العامة تقديرات للإيرادات تخص سنوات سابقة، ولكنه سيتم تحصيلها في السنة التي تعد عنها الموازنة، ونفس الحالة بالنسبة للإنفاق، عندما يتم إجراء تعاقدات مع الموردين أو المستفيدين في فترات سابقة، ولكن الدفع سيتم في فترة إعداد الموازنة.

معنى ما سبق أن المبدأ النقدي في إعداد الموازنة يهتم بمواعيد تحصيل الإيرادات العامة أو دفع النفقات العامة، وليس ما يخص السنة المالية، وهذا المبدأ يتوافق مع طبيعة الدولة سواء ما يتعلق بإيراداتها أو مصروفاتها، وهذا يختلف عن مبدأ الاستحقاق المتبع في المحاسبة المالية في الشركات سواء العامة أو الخاصة ، والذي يقضى بمراعاة ما يخص السنة المالية من إيرادات أو مصروفات عند إعداد قوائم نتائج أعمالها . وهناك مبدأ وسط يأخذ بالمبدأ النقدي والاستحقاق في نفس الوقت، وتتبعه مصر. حالياً نظراً لأن مبدأ الاستحقاق يكون أكثر ملائمة للمشروعات والإنفاق الاستثماري، بينما المبدأ النقدي يكون مناسباً لتقدير الإيرادات السيادية والمصروفات الخاصة بالدولة.

٤- مبدأ سنوية المُوازنة العامة :

يقصد بهذا المبدأ أن تعد المُوازنة العامة عن سنة مالية مُقبله، معنى ذلك أن التقديرات المتعلقة بالإيرادات والنفقات العامة تتعلق بسنة مالية واحدة. وبالتالي إقرار المُشرع لها على هذا الأساس وبعد إنتهاء السنة المالية التي أعدت على أساسها المُوازنة العامة والمعتمدة من السلطة التشريعية تتم إعداد مُوازنة جديدة .

يرتبط بمبدأ سنوية المُوازنة العامة مبدأ آخر وهو استمرارية المُوازنة العامة بمعنى أن المُوازنة العامة مستمرة حيث بإنقضاء فترة السنة المالية يتم إعداد المُوازنة لسنة مالية جديدة، وهكذا بصفه دائماً طالما أن طبيعة عمر لدولة هو الاستمرارية.

تعتبر فترة السنة المالية فترة معقولة لأجل إعداد مُوازنة الدولة، وهي تبدأ من يوليو وتنتهي في نهاية شهر يونية وهذه الفترة تتلاءم مع طبيعة إيرادات ومصروفات الدولة، وتمكن من دقة تقديراتها ، وتتمشى مع دورات انعقاد السلطة التشريعية (مجلسي الشعب والشورى) السنوية بما يسمح لها بالدراسة والموافقة عليها قبل انتهاء دور الانعقاد العادي في كل سنة أو فصل تشريعي .

ليس معنى سنوية المُوازنة أن الدولة لا تعتمد على التخطيط الطويل الأجل ، بل هناك توافق بين خطط الدولة الطويلة الاجل والمُوازنة العامة للدولة نظرا لأنها خطه مالية، وبالتالي تجزأ الخطة الطويلة إلى خطط سنوية، ثم تترجم هذه الخطة السنوية في شكل مالي وفي ضوءها تعد المُوازنة العامة للدولة.

٥- مبدأ انقضاء الفترة المالية :

يرتبط مبدأ إنقضاء الفترة المالية بمبدأ سنوية المُوازنة العامة ويقصد المبدأ أن الاعتمادات التي لا تستخدمها الحكومة أو تستخدم جزء منها تلغى بانتهاء السنة المالية ويدرج اعتماد جديد في المُوازنة العامة التالية. وتعتيق هذه القاعدة ضرورة لسهولة الرقابة على

أدائه الحكومة من السلطة التشريعية بسبب عدم التداخل سواءً ما يتعلق بالإيرادات والمصروفات من سنوات سابقة.

قد يترتب على هذا المبدأ بعض الآثار السلبية منها تشجيع الإدارة العامة في الحكومة على الاسراف وعدم الرشد في الإنفاق خصوصاً عند قرب انتهاء السنة المالية، ولم يستهلك الاعتماد بالكامل خشية من تخفيض هذا الاعتماد في السنة التالية نظراً لعدم استخدامه بالكامل أو رغبة من الإدارة العامة في زيادة الإنفاق دون مبرر طالما هناك اعتمادات تسمح بذلك. وهذه الحالة شائعة في الجهاز الإداري للدولة رغم تحذيرات وزارة المالية للوزارات والمصالح الحكومية بعدم الإنفاق في شهري مايو أو يونيو بما لا يتجاوز ١٢/١ لكل شهر حيث نجد معظم الوزارات والمصالح الحكومية تزيد من إنفاقها في الفترة الأخيرة من السنة المالية حتى تستهلك الاعتماد المقررة لها في الموزنة.

يوجد أثر سلبي لهذا المبدأ ولا يرتبط بعدم الرشد الحكومي في الإنفاق بل قد يعوق ويحد من فاعلية الأداء الحكومي خصوصاً ما يتعلق بالتخطيط الاقتصادي للدولة، وما يرتبط به من مشروعات خاصة بجانب المشروعات الأساسية للدولة مثل المرافق العامة وإقامة المدارس والمستشفيات والمنشآت الحكومية الضرورية لفاعلية العمل الحكومي. وهذه المشروعات يتطلب تنفيذها سنوات متعددة، كما أن الدفع للمقاولين لا يتم إلا بعد إعداد تقرير بمطابقة المنشآت للمواصفات المتفق عليها، وإعداد تقرير الاستلام وبالتالي قد يتعذر في كثير من الأحوال الإنفاق على هذه المشروعات دون هذه المطالبات مما يؤدي إلى عدم استخدام جزء من هذه الاعتمادات لهذا السبب، وقد أدركت الدولة هذه المشكلة بحيث أجازت الاستلام المرحلي، والدفع للمقاولين على هذا الأساس وبما يتمشى مع هذا المبدأ، واتبعت وسائل تخفض من الأثر السلبي لهذا المبدأ مثل اعطاء مدة زمنية بعد انتهاء السنة المالية لإغلاق هذه الحسابات.

٦- وحدة الموازنة العامة :

يعبر هذا المبدأ عن وجود موازنة واحدة تغطي كافة إيرادات ونفقات الدولة حيث أن كافة العمليات المالية للحكومة تضمها موازنة واحدة تطبق عليها نفس المبادئ والأسس في إعداد الموازنة العامة.

يؤدي هذا المبدأ إلى سهولة تحديد الموارد المالية الإجمالية للدولة، وإمكانية مسائلة السلطة التشريعية عن إنجازها في ضوء الموازنة العامة المعتمدة منها والحساب الختامي للدولة، إلا أن هذا المبدأ قد يضع قيوداً لا تتلاءم مع بعض المرافق التي تحتاج نظم خاصة في إدارتها تختلف عن أساليب الإدارة الحكومية أو منحها قدر من المرونة يزيد من فاعلية الأداء بها، ولعلاج ذلك سمحت الدولة بإنشاء هيئات عامة تكون لها موازنة مستقلة عن موازنة الدولة، وبالتالي تتبع مبادئ أكثر ملائمة لها من المبادئ التي تحكم الموازنة العامة للدولة بحيث يسمح لها الاحتفاظ بالفائض المحقق لديها لأجل التمويل الذاتي لإتمام أعمالها، ومن أمثلة ذلك هيئة قناة السويس وهيئة السكك الحديدية.

٧- إظهار إجمالي الإيرادات والمصروفات وليس صافي العلاقة بينها:

يقصد بذلك المبدأ أن يراعى في إعداد الموازنة إدراج كافة الإيرادات والنفقات العامة في الموازنة العامة بحيث تظهر كاملة دون إجراء مقاصة بينها، وبالتالي لا تظهر في الموازنة العامة للدولة صافي العمليات المالية كما يحدث في المحاسبة المالية بل تظهر كافة مفردات العمليات المالية منفصلة عن بعضها سواء إيرادات أو مصروفات للدولة .

يحقق هذا المبدأ سهولة الرقابة من قبل السلطة التشريعية على كافة الأنشطة المتعلقة بالحكومة والإدارة العامة سواء ما يتعلق منها بتحصيل الإيرادات السيادية للدولة ، وكذلك جوانب الإنفاق المختلفة على أنشطتها. أما في حالة إظهار الصافي كما يحدث في المحاسبة

المالية فإنه يتعذر رقابة السلطة التشريعية، خصوصاً أن الدولة لا تهتم ولا يرتبط عملها بمفهوم الربح الذي تقوم عليه المنشآت الخاصة والذي يناسبها أسلوب صافي الدخل.

ويمكن إعطاء مثال من الواقع الفعلي لكي يدرك القارئ أهمية هذا المبدأ فمثلاً وزارة الداخلية تحتاج إلى نفقات لأدائها أنشطتها وبالتالي تقوم بإعداد موازنة الوزارة بحيث تضم كافة النفقات العامة اللازمة لها ، أما الإيرادات التي تحققها الوزارة مثل إيرادات استخراج جوازات السفر والبطاقات الشخصية ورخص السلاح وقيادة السيارات ... إلخ فإنها تدخل ضمن إيرادات الدولة دون إجراء مقاصة بين نفقات وزارة الداخلية والإيرادات التي تحصلها ، إن هذا الوضع يسمح بسهولة ودقة رقابة السلطة التشريعية سواء ما يتعلق بالنفقات أو الإيرادات وغير ذلك يعقد من مهمة الرقابة .

٨- التمييز بين العمليات الجارية والرأسمالية في الموازنة العامة :

يعتبر هذا المبدأ من المبادئ الهامة في اعداد الموازنة العامة للدولة وهو التمييز بين الإيرادات والنفقات الرأسمالية عن العمليات الجارية. ويعاون هذا المبدأ في سهولة الرقابة طبقاً للغرض من الإنفاق والذي يختلف في العمليات الجارية عن العمليات الاستثمارية التي تقوم بها الدولة. كما أنه يسهم في دعم السياسة المالية للدولة وسلامة مركزها المالي عندما يحدث توازن بين النفقات الرأسمالية ومصادر التمويل الطويلة الأجل، وتطبيق هذا المبدأ يؤدي إلى تقسيم موازنة الدولة إلى قسمين إحدهما يطلق عليه الموازنة الجارية والآخر يطلق عليه موازنة التحويلات الرأسمالية.

٩- دقة تقديرات الموازنة العامة :

تطبيق مبدأ الدقة في التقدير من المسائل الحيوية في اعداد الموازنة العامة لأنها تمثل خطه عمل للحكومة، وعلى ضوءها يتم مساءلة السلطة التشريعية لها. كما أن عدم الدقة في التقدير سواءً بالمبالغة أو التحفظ له مشكلاته التي تُحد من فاعلية عمل الإدارة العامة أو

تحميل المواطنين لأعباء لا مبرر لها ، أو تؤدي إلى بعدها عن الواقع الفعلي مما يجعل الحساب الختامي للدولة لا يعبر عن الموازنة العامة بل يجعله بعيد كل البعد عنها . ويمكن توضيح أثر عدم دقة التقدير في الموازنة العامة من خلال عدة أمثلة تظهر الآثار السلبية له. فمثلاً إذا بالغت الحكومة في تقدير النفقات العامة أكثر من الحقيقة فإنه يترتب على ذلك المبالغة عند فرض الضرائب على المواطنين دون حاجة إليها، ويؤدي هذا إلى زيادة الأعباء على المواطنين دون مبرر أما من حيث أدائه الإدارة العامة فإن ذلك قد يشجعها على عدم الرشد والإسراف في الانفاق مما يعني عدم الفاعلية وتبديد موارد المجتمع في جوانب انفاق لا مبرر لها أو لا تستخدم الاعتمادات المقررة للإنفاق لزيادتها عن الحاجة الفعلية لأدائه أنشطة الحكومة. أما المبالغة في الإيرادات أكثر من الحقيقة يؤدي إلى وجود نقص في الاعتماد مما يحد من أدائه الإدارة العامة لبعض الأنشطة أو تأخير مستحقات المتعاملين معها مما يؤثر على الثقة في الحكومة، بجانب ظهور الحساب الختامي بشكل يتجاوز الموازنة العامة بمعدلات كبيرة مما يجعل من الرقابة على أدائه الحكومة أمر معقد ومحدود الفائدة.

أما في حالة خفض تقديرات الانفاق أكثر من المعدل المطلوب، فهذا يؤدي إلى عجز الاعتمادات عن أدائه أنشطة الحكومة مما يجعلها عاجزة عن تحقيق الأهداف المحددة وفي حالة خفض تقديرات الإيرادات عن الحجة حمل هناك فائضاً في الموازنة لا داعي منه، وخصوصاً أن هذا الفائض كان من الممكن أن يعود على المجتمع من خلال خفض الضرائب مما يؤدي إلى زيادة دخول أفراد الشعب ورفاهيتهم. فضلاً عن أنه يحد من فاعلية رقابة السلطة التشريعية وعدم توافق الحساب الختامي مع الموازنة العامة للدولة.

يرجع عدم دقة تقديرات الموازنة العامة إما لظهور مستجدات في الواقع الفعلي لم يكن في قدرة الإدارة العامة التنبؤ بها مثل الكوارث الطبيعية التي تحدث في الدولة أو ما يحدث في العالم مثل التغيرات الفجائية في أسعار المواد الأولية والسلع الاستراتيجية والتي تؤثر على معظم بلدان العالم، بجانب ذلك قد يرجع عدم دقة التقدير عند إعداد الموازنة العامة في عدم

القيام بالدراسات الدقيقة عند اعداد التقديرات أو لقصور في جهد الإدارة العامة عند تحصيل الضرائب أو لعوامل تتعلق بإظهار الحكومة بمظهر قوى دون مقومات حقيقية أو لأبعاد دائرة الرقابة عليها من السلطة التشريعية.

تعانى مصر من مشكلة عدم دقة التقديرات في المُوازنة العامة، وترجع لمعظم العوامل السالفة الذكر مما يجعل الحساب الختامي للدولة يختلف تماما عن المُوازنة العامة، كما أن تقرير الاعتمادات الإضافية يعدل المُوازنة مما يفقدها خصائصها الأصلية. ويجب أن يوجه تحذيرا للإدارة العامة لخطورة هذه المشكلة وأثرها على سلامة المركز المالي للدولة، واستقرار سياستها المالية، ولذلك يجب أن تتعاون السلطة التنفيذية والتشريعية والاجهزة الرقابية في تحقيق دقة تقديرات المُوازنة العامة للدولة لأهميتها وانعكاسها على المجتمع ككل.

مداخل اعداد المُوازنة العامة للدولة :

ينظر إلى أعداد المُوازنة العامة من حيث المنهج إما بمنظور سياسي أو إداري على الوجه التالي:

المنهج السياسي في إعداد المُوازنة:

يقوم هذا المنهج على إعداد المُوازنة العامة في ضوء تحقيق التوازن بين أهداف وطموحات التجمعات وأصحاب المصالح المختلفة والتي تشكل الإطار السياسي والاجتماعي للدولة، وحقوق المواطن في مناطق الدولة المختلفة.

يعتمد هذا المنهج على فكرة المُوازنة العامة المتزايدة من سنة إلى أخرى تلبية لاحتياجات المواطنين وطموحات السياسيين وتحقيق التوازن بين اصحاب المصالح المختلفة التي تؤثر على عمل الإدارة العامة، وبالتالي يراعى أن تزداد تقديرات المُوازنة كل عام عن العام السابق ولا يحدث تخفيض في الاعتمادات إلا في الحالات الطارئة التي تستدعى ذلك.

يعاون هذا المنهج في سهولة إعداد المُوازنة العامة حيث يتم اعتبار تقديرات المُوازنة في العام الحالي هي الأساس لوضع تقديرات العام القادم مع نسبة زيادة تتلاءم مع المطالب الجديدة. وعادة ما يُسترشد بمعدل الاتفاق خلال الثلاث سنوات الماضية ثم في ضوء معدل الزيادة المطلوب يتم وضع تقديرات المُوازنة العامة. كما أن هذا المنهج يحل مشكلة الصراع في حالة وجود تباين في الأهداف لبرامج الدولة نظراً لأنه يمكن أن يُلبى مطالب كل فئة من فئات المُجتمع في ظل زيادة تقديرات المُوازنة العامة بصفة مُستمرة. كما أن هذا المنهج يُسهم في تحقيق الأهداف القومية للدولة مثل دعم الاقتصاد القومي وتقديم مزيد من الخدمات للمواطنين، ومواجهة الفقر والجريمة والإدمان. كما أن هذا المنهج يسهم في توحيد وجهة نظر الأحزاب المُتباينة البرامج نحو المُوازنة العامة للدولة، ويدعم دور السلطة التشريعية في إعداد وإقرار المُوازنة، وسهولة الرقابة عليها.

يُؤخذ على المنهج السياسي في إعداد المُوازنة العامة أنه لا يراعى الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية عند إعداد المُوازنة، بجانب أنه لا يساعد على الإدراك الواضح لفكرة الكفاءة والفاعلية الواجبة في أدائه الإدارة العامة والتي تعتبر المُوازنة العامة إحدى وسائلها الهامة. بجانب ذلك أن فكرة المُوازنة المتزايدة تتطلب موارد مالية جديدة للدولة، وقد لا يكون ذلك مُتاحاً إلا بفرض ضرائب جديدة على المواطنين والذي يرفضه السياسيون في كثير من الأحوال.

تعتمد مصر على هذا المنهج في إعداد المُوازنة العامة للدولة وخصوصاً ما يتعلق بفكرة المُوازنة المتزايدة والاسترشاد بالماضي والحاضر عند وضع التقديرات التي تضمها المُوازنة المُقبلة. وعادة ما ترسل وزارة المالية إلى الوزارات والمصالح والهيئات التابعة لها مجموعة من الأسس والمعايير التي تستخدم عند إعداد التقديرات الخاصة بمُوازنة كل وزارة.

المنهج الإداري في إعداد الموازنة:

يقوم هذا المنهج على إعداد الموازنة العامة من وجهة نظر الإدارة العامة باعتبارها هي الأكثر إدراكاً للمنهج المناسب لإعداد الموازنة وخصوصاً لخبرتها في مجال الأداء الحكومي، ويتوفر لديها الخبراء والاختصاصيين في مجال التخطيط الحكومي بصفة عامة، وإعداد الموازنة بصفة خاصة.

بدأ هذا المنهج في الولايات المتحدة في أوائل القرن العشرين بعد ما كان إعداد الموازنة العامة يتم بتوزيع الأموال على كل وزارة في ضوء الحكم والتقدير الشخصي مع رقابة سياسية على الإنفاق بغض النظر عن كيف تم هذا الإنفاق والهدف من ورائه.

يركز المنهج الإداري في إعداد الموازنة العامة على مفهوم الكفاءة الاقتصادية والفاعلية الإدارية للأداء الحكومي، طالما أن الموازنة العامة من الوسائل الهامة في منع تبديد موارد الدولة وتسهم في زيادة الانتاجية من خلال ترشيد الإنفاق الحكومي وفاعلية أدائه الإدارة العامة في الأجهزة الحكومية المختلفة.

ترتب على هذا المنهج ظهور مفاهيم لإعداد الموازنة العامة مثل موازنة الأداء وموازنة البرامج والموازنة الصفرية، وهذا يتطلب القاء قدر من الضوء على كل منها.

تهدف فكرة موازنة الأداء في اعداد موازنة الدولة لإظهار الهدف من إنفاق المال العام، وكيف يتم الإتفاق بما يحقق فاعلية الأداء الحكومي، وفي نفس الوقت تسهيل رقابة السلطة التشريعية على الإنفاق الحكومي وأداء الإدارة العامة.

يتطلب إعداد موازنة الأداء تحديد الأنشطة المطلوب أن تؤديها الحكومة، ثم تحديد الاموال اللازمة لأجل أدائه هذه الأنشطة خلال فترة زمنية معينة مقبلة ثم في ضوء ذلك يتم تنفيذ الموازنة العامة طبقاً للاعتماد المقرر والوقت المحدد وحتى يمكن تقريب الصورة نفترض اننا نريد أن نضع موازنة للتعليم في مصر فإن الأمر يتطلب تحديد عدد المدارس والاجهزة

التي تقدم خدمة التعليم ثم تصنيف المدارس حسب نوعيتها تعليم أساسي، وثانوي ثم تحديد نوعية الثانوي إلى عام وصناعي وتجاري. وبعد ذلك يتم تحديد الأنشطة اللازمة لتقديم خدمة التعليم للطلاب مثل تطوير المناهج والتدريس، والاختبارات الدورية ونهاية الفصل الدراسي ونهاية العام، ثم الأنشطة الرياضية والاجتماعية والثقافية والفنية اللازمة لدعم مهمة تعليم التلاميذ. ثم في ضوء تحديد الأنشطة يتم تحديد تكلفه أدائه كل نشاط من هذه الأنشطة على مستوى كل مدرسة من المدارس العامة، ثم تحدد الاموال اللازمة لذلك، ومن خلال جمع تلك الاموال يتم تحديد الاعتمادات التي تمثل موازنة وزارة التعليم.

يحتاج هذا المنهج إلى نظام متطور للمعلومات، وكفاءات تستطيع أن تقوم بهذه المهام، بجانب الوقت المستغرق في اعداد الموازنة العامة على هذا الأساس، كما أن التحقق من فاعلية تنفيذ الموازنة العامة يتطلب نظام لمتابعة التنفيذ بحيث يوفر البيانات التي تساعد على تقييم نتائج الأداء وتصحيح الانحرافات عما هو مُحدد في الموازنة في الوقت المناسب سواءً بتعديل مسارات التنفيذ أو تعديل الموازنة إذا ما استجبت ظروف تستدعي ذلك. تسهم موازنة الأداء في دقة إعداد الموازنة وترشد الانفاق الحكومي بحيث يكون طبقاً للحاجة الفعلية لأنشطة الإدارة العامة. إلا أن هذه الجوانب المفيدة التي تقدمها موازنة الأداء عند إعداد الموازنة العامة للدولة يقابلها بعض التحفظات من بينها أنها تستغرق وقت وجهد كبير من الإدارة العامة في إعدادها، كما أنها تعقد من رقابة السلطة التشريعية التي لا يتوافر لديها الوسائل التي تعاونها في تقييم نتائج أدائه الإدارة العامة طبقاً لهذه الموازنة كما هو مُتاح للحكومة واعضاء الإدارة العامة بالإضافة إلا أنها لا تعكس أهداف الحكومة.

بدأ المفكرين من أصحاب هذا المنهج في تناول منهجاً جديداً لمعالجة بعض من القصور السالفة الذكر، وهو ما يعرف بموازنة البرامج لكي تعكس أهداف الإدارة الحكومية، وتكون أساساً لمحاسبتها، وتتفادى التداخل في أدائه الأجهزة الحكومية بالإضافة أنها تركز على مفهوم العائد والتكلفة عند إعداد الموازنة العامة.

تُركز مُوازنة البرامج على أهداف الحكومة من خلال برامج مُعينة يحدد لكل برنامج هدف محدد، ثم في ضوء هذا الهدف تحدد الأموال اللازمة لتحقيقه. معنى ذلك أن مُوازنة البرامج تركز على الاهداف بدلاً من الأنشطة الحكومية التي كانت تركز عليها مُوازنة الأداء.

ينطلب إعداد مُوازنة البرامج أن تقوم الدولة بتحديد الأهداف الواجب تحقيقها في الفترة المالية المُقبلة، ثم تحدد البرامج اللازمة لتحقيق تلك الاهداف والسياسات العامة التي تحكم ذلك، ثم الاموال اللازمة لهذه البرامج. ويمكن أن نعطي مثالاً يقرب فكرة مُوازنة البرامج، ولنعد إلى مثالنا السابق وهو تقديم خدمة التعليم الأساسي إلى جميع افراد المُجتمع المصري، ويقصد بالتعليم الأساسي هو التعليم الابتدائي والاعدادي. هنا يجب أن يكون واضحاً امام الدولة الهدف من هذا التعليم، وقد يكون الهدف من هذا التعليم هو القضاء على الأمية في مصر، واعداد التلاميذ للدخول في المرحلة الثانوية التي توفر جيل من العمالة الماهرة، وكذلك تلاميذ قادرين على الالتحاق بالجامعات لأجل توفير الاخصائيين والمهنيين وفي ضوء ذلك الهدف يتم تحديد الجودة المطلوبة عند تقديم هذه الخدمة، ثم بعد ذلك تحدد الأنشطة والأساليب والأفراد اللازمة لهذه المهمة، ثم يترجم ذلك في شكل عمل خلال مدة زمنية مُعينة، ثم تحدد الأموال اللازمة لهذا البرنامج، معنى ذلك أن مُوازنة الأداء تقوم على تحديد الهدف ثم السياسة التي تحكم تحقيق هذا الهدف ثم الأنشطة اللازمة والأموال المطلوبة لأدائه تلك الأنشطة لتحقيق الهدف المحدد.

تُفيد مُوازنة البرامج في التركيز على أهداف الحكومة بدلاً من أنشطتها، كما أنها تتناول التداخل في الأداء الحكومي نظراً لأن البرامج تضم تخصصات مختلفة ليست بالضرورة أن تقتصر على وزارة أو جهة حكومية واحدة. كما أنها تخلق الدافع لدى الإدارة العامة نحو إنجاز أهداف الدولة المحددة، بالإضافة إلى ترشيد الإنفاق لارتباطه بأهداف محددة. كما أنها تساعد السلطة التشريعية في مساعدة الحكومة في حالة عجزها عن تحقيق الأهداف التي حددت على أساسها المُوازنة العامة.

بالرغم من المزايا التي تحققها موازنة البرامج في اعداد الموازنة العامة للدولة إلا أنها لا تخلو من بعض التحفظات منها صعوبة تحديد كل اهداف الدولة بشكل كمي، والتي تكون أساس لوضع البرامج، كما أن دراسة البدائل المتعلقة بتحقيق الاهداف حتى لو أمكن تحديدها بشكل كمي تحتاج إلى جهود ووقت كبير من الإدارة العامة، بجانب الصعوبات المرتبطة بمنهج التحليل الكمي للعائد والتكلفة في ظل عدم وضوح بعض الأهداف العامة، كما أنها لا تقدم الوسيلة التي تعاون السياسيين في اتخاذ القرارات المتعلقة بتنفيذ السياسة العامة للدولة نظراً لأنها لا تتعامل مع تلك البدائل السياسية . وحتى لو تم معالجة تلك البدائل طبقاً لمنهج التكلفة والعائد نجد اختلاف واضح بين قيم البدائل مما يعقد مهمة السياسيين في اتخاذ القرارات المناسبة لتنفيذ السياسة العامة للدولة ، ولعل الأمثلة على ذلك كثيرة مثل محاربة الإدمان أو الجريمة أو العشوائيات أو محو الأمية ، فمثلاً في حالة محاربة الإدمان قد تكون البدائل السياسية في تدعيم جهود وزارة الداخلية لأجل منع المهربين للمخدرات ، وقد يكون البديل الآخر هو معالجة المدمنين على نفقة الدولة ، وقد يكون البديل الثالث تشديد العقوبة على المهربين، وأيضاً المدمنين، وقد يكون أفضل البدائل الاستفادة من كل هذه البدائل معاً رغم أن تكلفة البديل الأول أقلهم ، وتكلفة البديل الثاني أكثرهم، مع تباين تكلفة البدائل الأخرى . فمثلاً قد يرغب السياسيين في ذلك. وتبين من وجهة نظر الإدارة العامة قد يكون الأفضل تشديد الرقابة الحكومية على المهربين لأنه يمثل أكبر عائد وقل تكلفة من البدائل الأخرى. بجانب ما سبق نجد أن موازنة البرامج قد يتطلب تنفيذها أكثر من موازنة عامة، بل قد تصل في بعض الحالات إلى عشر أو عشرين سنة مما يعقد من عملية التقدير، وعملية المتابعة، وكذلك المساءلة من قبل السلطة التشريعية.

نتيجة لهذه التحفظات بدأ اصحاب هذا المنهج الإداري ينادون بالموازنة الصفرية في إعداد الموازنة العامة للدولة. يقوم هذا المفهوم في اعداد الموازنة العامة على أن البرامج التي يجب أن تضمها الموازنة لا يتم تحديد الأموال لها آلياً بل يجب أن يكون هناك مبرراً واضحاً

لذلك. ومن الناحية النظرية فإن أي برنامج يجب البدء في تمويله من نقطة الصفر، ثم نتطلع إلى مستويات أعلى من التمويل طبقاً للنتائج المرجوة فمثلاً إذا تم التمويل بنسبة ٢٥% فما هي النتائج المتوقعة، ثم ما سوف يكون إذا ارتفع التمويل إلى ٥٠% ثم إلى ٧٥% ثم إلى ١٠٠%.

معنى ذلك أن الموازنة الصفرية تعطى فرصة عند إعداد الموازنة العامة للمفاضلة بين مستويات مختلفة من التمويل طبقاً لمستويات مختلفة من البرامج والأنشطة. إن تحقيق هذا المفهوم عند إعداد الموازنة يتطلب تحديد وحدات القرار بحيث يكون لكل وحدة مسئول عن الأداء الكلى لها. وتحديد حزمة القرارات في ضوء مراجعة لأهداف الوحدة وأنشطتها السنوية طبقاً للعائد والتكلفة، وفي ضوء ذلك تحدد الأنشطة الأكثر أهمية والأقل أهمية ثم تحدد حزم القرارات لكل مستوى على هذا الأساس. ثم يتم ترتيب حزم القرارات تنازلياً من المستوى الأعلى في التقييم حتى المستوى الأدنى. وهذا يؤدي إلى ترتيب الأولويات التنظيمية ومستويات الأنشطة طبقاً للأموال المتوقع الحصول عليها فمثلاً إذا ما قررت الدولة وضع موازنة للتأمين الصحي على المواطنين، هنا يجب أن نحدد الوسائل للأداء، ثم مستويات الأداء في ضوء الأموال المتوقع الحصول عليها. وهنا يتم تحديد مستوى الأداء من خلال عدة وسائل مثل أن يتم الرعاية الصحية للمواطنين من خلال مستشفيات مركزية أم من خلال وحدات صحية في المناطق السكنية المختلفة، أو من خلال وحدات صحية تتبع التأمين الصحي أو من خلال التعاقد مع المستشفيات التخصصية التي تتبع الجامعات أو الشركات الخاصة أو يتم من خلال شركات التأمين أن كل أسلوب من هذه الأساليب يرتبط به تكلفة ولكن الأمر لا يتوقف عند هذا الحد بل يجب تحديد مستويات أدائه الأنشطة فقد يكون العلاج دون وضع أي قيود وهذا يمثل تكلفة. أو يتم وضع حدود قصوى لتكلفة علاج الفرد في الشهر أي أن يتم علاج بعض الأمراض دون حدود قصوى، والبعض الآخر يكون بشروط معينة وبتكلفة معينة للفرد

في الشهر. إنه في ضوء تلك الوسائل ومستويات الأداء تتحدد الأموال المطلوبة، وبالتالي يتم اتخاذ القرار المناسب في ضوء ما يمكن توفيره من الأموال للتأمين الصحي.

تؤدي الموازنة الصفرية إلى وضع الموازنة العامة طبقاً لمنهج التحليل الموضوعي، والهدف الممكن تحقيقه في ضوء ما يمكن توفيره من اعتمادات الموازنة إلا أن هذا قد يجعل الموازنة قيد في حد ذاته، والذي قد لا يتلاءم مع مطالب الجماهير من الفقراء ومحدودي الدخل، بجانب أنها تحتاج إلى دراسات رقيقة ومعقدة تستغرق وقت كبير من جهد الإدارة العامة، كما أنها لا تتماشى مع اتجاهات وطموحات السياسيين.

الإجراءات النظامية لإعداد وتنفيذ الموازنة العامة :

يحتاج إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة في مصر إلى إتباع مجموعة من الإجراءات توضحها فيما يلي :

أولاً : إعداد الموازنة العامة للدولة.

ثانياً : اعتماد الموازنة العامة للدولة.

ثالثاً : تنفيذ الموازنة العامة للدولة.

أولاً : إعداد الموازنة العامة للدولة :

يحتاج إعداد الموازنة العامة مجموعة من الخطوات تبدأ من وزارة المالية وتنتهي عند

مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية نوضحها فيما يلي :

- إعداد التقديرات الأولية بواسطة الوحدات التابعة للوزارة.

- مراجعة التقديرات بواسطة الوزير.

- فحص ومراجعة وزارة المالية.

- موافقة مجلس الوزراء.

١ - إعداد التقديرات الأولية بواسطة الوحدات التابعة للوزارة :

يبدأ إعداد المُوازنة العامة للدولة بأن تقوم وزارة المالية بإرسال منشور إلى الوزارات المختلفة بطلب إعداد مشروع المُوازنة للعام المقبل، وعادة ما يتم تحديد ميعاد لإرسال مشروع المُوازنة إلى وزارة المالية، ويرفق بهذا المنشور التعليمات والأسس التي تراعى عند وضع التقديرات للنفقات والإيرادات العامة.

بعد أن يصل منشور وزارة المالية تقوم الوحدات التابعة لكل وزارة بإعداد تقديراتها عن العام المقبل ثم تجمع هذه التقديرات ويتم مراجعتها وفحصها من جهاز متخصص في ذلك في كل وزارة ثم تعرض على الوزير للاعتماد.

تعتبر التقديرات التي توضع بواسطة المتخصصين في الوزارات المختلفة هي الأساس في إعداد مشروع المُوازنة العامة للدولة حيث يتوفر لديهم المعلومات الكافية التي تساعدهم في التقدير السليم، ولكن المشكلة التي تظهر أن المعلومات المتوفرة معظمها عن الأحداث الماضية وليس من الضروري أن يكون المستقبل بنفس صورة ما حدث في الماضي، لذلك كثيراً ما يدخل التقدير والحكم الشخصي عند إعداد هذه التقديرات وخصوصاً في الجوانب الجديدة التي لم تكن موجودة من قبل.

وعادة ما يأخذ مشروع المُوازنة شكل معين يتضمن أربعة خانات تخصص الخانة الأولى للإنفاق الفعلي في السنة السابقة، وخانة للاعتمادات المقررة في المُوازنة الجارية المناظرة، والخانة الثالثة للتعديلات التي يتم إدخالها على تقديرات السنة الجارية، أما الخانة الأخيرة تخصص لتقديرات السنة التي تُعد عنها المُوازنة.

٢ - مراجعة التقديرات بواسطة الوزير :

تُرسل تقديرات الوحدات التابعة للوزارة في شكل مشروع مجمع وصورة لمشروع مُوازنة الوزارة للوزير لأجل المراجعة والفحص والاعتماد. وعادة تتم عملية التجميع للتقديرات والتنسيق بينها بواسطة المُراقب المالي للوزارة أو رئيس قطاع الشؤون المالية حسب التنظيم الإداري المتبع بعد الاجتماع مع الرؤساء للوحدات المختلفة التابعة للوزارة.

٣- فحص ومراجعة وزارة المالية :

بعد اعتماد الوزير لمشروع مُوازنة الوزارة، تقوم كل وزارة بإرسال مشروع المُوازنة إلى وزارة المالية لتقوم بعملية التجميع والفحص والمراجعة لإعداد مشروع مُوازنة الدولة. وعادة يتوفر لدى وزارة المالية المتخصصين في مجال إعداد المُوازنة العامة حيث يوجد بوزارة المالية قطاع مستقل يطلق عليه قطاع المُوازنة العامة والتمويل يرأسه وكيل أول وزارة يتولى مهمة مراجعة وفحص تقديرات الوزارات المختلفة، وإعداد مشروع المُوازنة العامة للدولة.

وتختلف عملية الفحص والمراجعة لمشروع المُوازنة في وزارة المالية عن مراجعة الوزير المختص باعتبار الأخير مسئول عن الإنفاق في وزارته بينما مراجعة وزارة المالية تكون بهدف تحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات العامة الكلية، ونظراً لهذا الاختلاف في وجهتي النظر لاختلاف أهداف كل منهما فإذا حدث خلاف جوهري بين وزير المالية والوزير المختص عادة ما يرفع الأمر لرئيس الحكومة لاتخاذ القرار المناسب العلاج الموقف.

والمُوازنة الإجمالية للدولة مقسمة إلى قسمين رئيسيين : قسم للإيرادات والآخر للنفقات العامة.

٤- موافقة مجلس الوزراء :

بعد إعداد وزارة المالية لمشروع المُوازنة العامة للدولة واعتماد وزير المالية لها ، تُرسل إلى رئيس مجلس الوزراء لاستشارته فيما يتعلق بالسياسة الضريبية ، ثم يُعرض مشروع المُوازنة على المجلس للاعتماد، ويقوم المجلس. بمهمة المراجعة والفحص والموافقة ثم يتم

إرسال مشروع المُوازنة إلى رئيس الجمهورية للتصديق عليه وإرساله إلى مجلس الشعب الذي يقوم بإحالته إلى لجنة خاصة يطلق عليها لجنة الخطة والمُوازنة والحسابات الختامية لدراسته وتقديم تقرير عنه للمجلس.

ثانياً : اعتماد المُوازنة العامة للدولة :

تأتى أهمية هذه المرحلة من المبدأ السائد لا ضريبة بدون قانون الأمر الذي يتطلب اعتماد السلطة التشريعية للمُوازنة حتى تكون صالحة للتطبيق والعمل بها.

تمر المُوازنة بعدة مراحل حتى يتم اعتماد السلطة التشريعية لها نوضحه فيما يلي :

١ - تقديم المُوازنة إلى السلطة التشريعية :

تقدم المُوازنة إلى السلطة التشريعية (مجلس الشعب) قبل انتهاء السنة المالية بشهرين أي في أول مايو باعتبار أن السنة المالية تبدأ في أول يوليو من كل عام. وعادة ما تُرسل المُوازنة للمجلس في وقت مبكر لإتاحة الفرصة للمناقشة والدراسة لمشروع المُوازنة والتصديق عليها.

٢ - كلمة وزير المالية :

يقوم وزير المالية في وقت لاحق لتقديم مشروع المُوازنة لمجلس الشعب بإلقاء بيان بمناسبة تقديم مشروع المُوازنة، وعادة يتضمن هذا البيان عدة جوانب رئيسة الجزء الأول يتعلق بالسياسة المالية والاقتصادية للدولة في السنة السابقة، ثم السياسة المالية والاقتصادية في السنة المُقبلة، والحاجة إلى فرض ضرائب جديدة أو تخفيض الضرائب الحالية، ثم يعرض موقف المُوازنة الجارية والحسابات الختامية للسنة السابقة، ثم يوضح مشروع المُوازنة للسنة القادمة موضحاً تقديرات الإيرادات والنفقات العامة التي يتضمنها مشروع المُوازنة.

٣- المناقشة العامة :

يتم في هذه المرحلة مناقشة مجلسي الشعب والشورى لمشروع الموازنة العامة المقدم من الحكومة، وعادة ما تتناول المناقشة العامة المبادئ والأسس التي أعدت عليها الموازنة، كذلك تتضمن المناقشة مراجعة انتقادية للحكومة فيما يتعلق بأوجه الإنفاق الحكومي في السنة الماضية، وإظهار جوانب القصور المختلفة التي أدت إلى عدم رضا جماهير الشعب.

٤- اعتماد المجلس للموازنة:

يعتمد مجلس الشعب المشروع الموازنة العامة للدولة بعد المناقشة العامة وموافقة الحكومة على ملاحظات المجلس. ويتم اعتماد الموازنة من مجلس الشعب لكل باب على حدة، سواءً بالنسبة للإيرادات ويطلق عليها في مصر الموارد العامة، وبالنسبة للنفقات ويطلق عليه الاستخدامات العامة.

٥- إصدار قانون الموازنة العامة للدولة:

يصدر رئيس الجمهورية قانوناً يربط إجمالي الإيرادات والنفقات العامة بالموازنة دون تناول التفاصيل، وذلك بعد موافقة مجلس الشعب على الموازنة لكل باب على حدة، وفي هذه الحالة تكون الموازنة قابلة للعمل بها وتنفيذها.

ثالثاً : تنفيذ الموازنة العامة للدولة :

ثاني مرحلة التنفيذ بعد اعتماد الموازنة مباشرة وبدء السنة المالية، ويقصد بتنفيذ الموازنة العامة للدولة القيام بالأعمال الخاصة بتحصيل إيرادات الدولة، والعمليات الخاصة بالإنفاق وتتولى هذه المهمة السلطة التنفيذية المتمثلة في حكومة والإدارة المحلية طبقاً للدستور.

تتضمن عملية تنفيذ الموازنة الجوانب التالية:

١. تحديد قيمة الضرائب وتحصيلها.
٢. حفظ الأموال.
٣. دفع الأموال.
٤. المحاسبة.

١- تحديد قيمة الضرائب وتحصيلها:

يستلزم لتحصيل الضرائب من الأفراد أو الشركات تحديد قيمتها أولاً. وهذا يتوقف على نوعية الضرائب ومعدلات الدخل المحققة للأفراد والشركات.

يقصد بتحديد قيمة الضرائب للفرد أو الشركة (الممول) كمية الأموال الممكن تحصيلها من الأفراد أو الشركات كضرائب طبقاً للسلطة المخولة من المشرع للحكومة. وعملية تحديد قيمة الضرائب تمر بعدة مراحل نذكرها في التالي:

(أ) إعداد قائمة بالممولين للضرائب طبقاً لمعدلات دخولهم.

(ب) تحديد قيمة الضريبة المستحقة على كل مُمول.

(ج) اتخاذ الإجراءات المناسبة لمنع التهرب الضريبي

تعتبر هذه الإجراءات ضرورية حتى يتم تحصيل الضرائب، وعموماً تختلف طريقة تحصيل الضرائب باختلاف أنواعها فمثلاً هناك أنواع من الضرائب يتم تحصيلها من المنبع مثل ضريبة الأجرور والمرتببات، وهناك نوع آخر يتم تحصيله التعامل مثل الضرائب على المعاملات التجارية. إن السؤال الذي يثار في هذا المجال كيف يتم تحقيق الدقة في تحصيل الضرائب المستحقة على الأفراد والشركات الدولة ... ؟ الإجابة على هذا السؤال تتم من خلال زاويتين فالمبدأ العام هو الثقة التامة في الموظفين العموميين الذين يقومون بتحديد الضريبة

وتحصيلها، ولذلك يراعى في اختيار الموظف العام توفر الثقة والأمانة فيمن يعملون في ظل هذا النظام، ولكن هذا لا يعنى من جهة أخرى عدم توفر أنظمة الضبط الداخلي التي تحقق الحماية للأموال العامة، ويوجد اتجاهين لتحقيق الضبط الداخلي في هذا الشأن وهما مستمدين من ضرورة تقسيم هذه المرحلة إلى عمليتين الأولى تختص بتحديد قيمة الضريبة والأخرى لتحصيل الضرائب ويتطلب الاتجاه الأول وجود جهازين مستقلين في التنظيم الإداري أحدهما يختص بتحديد الضرائب والآخر لعملية التحصيل ولكن هذا قد يؤدي إلى ارتفاع تكلفة الأداء وتكرار المستندات دون مبرر. أما الاتجاه الثاني وهو الأفضل وجود جهاز واحد يتولى تحديد قيمة الضرائب وتحصيلها على أن يقسم إلى قطاعين رئيسيين أحدهما لتحديد قيمة للضريبة والآخر يتولى تحصيل الضريبة، ومن الطبيعي أن الموظفين الذين يعملون في القطاع الأول يختلفون عن العاملين في القطاع الثاني، وفي هذه الحالة يتحقق الضبط الداخلي مع عدم التكرار في الأداء والمستندات.

٢ - حفظ الأموال :

يقصد بهذه المرحلة ضرورة حفظ الأموال في مكان أمين. وعادة ما يتم حفظ أموال الدولة في صناديق أو خزائن قوية ويتم وضعها في مكان تتوفر فيه الحماية والأمان التام. وعموماً يمكن القول مع تطور الأنظمة البنكية في معظم بلدان العالم في العصر الحديث قلت حاجة الحكومة إلى حفظ أموالها في خزائن خاصة بها.

ويوجد في غالبية الدول ومنها مصر بنك مركزي يتولى العمليات المالية الحكومية بدلاً من الحكومة نفسها سواءً ما يتعلق باستلام وحفظ الأموال أو لدفع الالتزامات الحكومية. معنى ذلك أن معظم عمليات الحكومة الآن تتم بواسطة الشيكات، ولكن هذا لا يعنى عدم الحاجة إلى وجود خزانة عامة للدولة تتولى الحكومة عن طريقها الصرف النقدي منها لبعض الالتزامات المستحقة عليها، ولكن المقصود هنا أن الحاجة إلى هذه الخزائن تضاعلت عن ذي قبل.

٢- دفع الأموال:

يقصد بدفع الاموال العمليات الخاصة بسحب الاموال العامة لدفع الالتزامات المختلفة الحكومية. وتتم عملية دفع الاموال بمجموعة من الخطوات لأجل التحقق من سلامة الاجراءات المالية والمحافظة على الاموال. وتتمثل المرحلة الأولى في التحقق من وجود اعتماد يسمح بالإنفاق. وعادة ما تستند هذه المهمة إلى شخص يتولى مسك سجل يسمى سجل الارتباط يوضح موقف الاعتمادات وما تسمح به من الاتفاق ثم بعد ذلك يتم التحقق من الشخص المستحق لمبلغ من هذه الاعتمادات بالوفاء بالالتزامات المعهودة اليه، وبعد التحقق من قيام الشخص المستحق بأدائه الأعمال الموكلة اليه يتم اصدار أمر الدفع معتمد من السلطة المختصة بعد التحقق من استحقاق الشخص للصرف، واخيرا يتم الصرف اما بإذن صرف على احدى الخزائن الحكومية أو بشيك على البنك المركزي.

ويجب أن نوضح في هذا المجال أن سلطة الانفاق من سلطات مراكز السلطة والمسئولية في التنظيم الإداري طبقا للائحة والنظام المالي الحكومي الا أن وزارة المالية تقوم بالرقابة على الانفاق بواسطة مندوبين لها في الوزارات للتحقق من صحة الاجراءات المالية المتبعة وصحة الخصم على البنود طبقا لما هو محدد في الموازنة المعتمدة من السلطة التشريعية. ولذلك يقوم مندوب وزارة المالية بالتحقق من السلطة المصدرة لأمر الدفع والمستندات المؤيدة للصرف ومدى صحة وسلامة الاجراءات المتبعة. وعادة مندوبي وزارة المالية يتمتعون بالاستقلال الوظيفي والمالي عن الجهات الملحقين بها ويتبعون مباشرة لإشراف وزارة المالية، كما أن الرقابة لا تقف عند هذا الحد بل يتم المراجعة الدورية للحسابات شهرياً لأجل التحقق من دقتها وبيان المركز المالي ويرسل نسخة من هذا التقرير إلى وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات.

٤- المحاسبة:

يقصد بالمحاسبة تسجيل جميع العمليات المالية التي تحدث في التنظيم الإداري للدولة في الدفاتر المحاسبية وحفظ المستندات المؤيدة لهذه التصرفات المالية واعداد التقارير المالية والمحاسبية.

يتميز النظام المحاسبي السليم يتلاءم مع شكل الموازنة العامة بما يساعد على القيام بالرقابة المالية على التنفيذ، ومراعاة الدقة في تسجيل الاحداث المالية طبقا للإجراءات القانونية المحددة، ونظام سليم لحفظ المستندات المؤيدة للتصرفات المالية المختلفة، بالإضافة إلى ضرورة المرونة في النظام بما يحقق التلاؤم مع ظروف الأداء الفعلي.

يساعد وجود نظام محاسبي سليم على توفير المعلومات اللازمة لوضع كافة البرامج والسياسات المالية، واعطاء صورة واضحة للإدارة العامة عن كافة العمليات المالية التي تحدث، وتحديد المركز المالية للدولة، والمحافظة على الاموال العامة وتنظيم معدلات الانفاق الحكومي، وحفظ المستندات المؤيدة للتصرفات المالية وضمان دقة التصرفات والاجراءات المالية. بالإضافة إلى أن النظام المحاسبي السليم يعطى البيانات الدقيقة عن احتياجات العمل الفعلية والتي تمثل الأساس عند اعداد الموازنة للفترة المقبلة، بجانب تسهيل مهمة المراجع الخارجي عند تفسيره لمعظم التصرفات المالية التي تحدث.

يجدر الاشارة إلى أن النظام المحاسبي يتوقف على التنظيم الإداري للدولة، ونظام اعداد الموازنة، وهذا يتوقف على ظروف كل دولة على حدة إلا أن المبادئ والاسس التي يقوم عليها النظام عادة ما تكون متشابهة.

اختصاصات وزارة المالية :

سبق أن بينا أن وزارة المالية تلعب دوراً هاماً في اعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة، وهذا يتطلب توضيح أهم اختصاصات وزارة المالية في مصر كما يلي (القرار الجمهوري رقم ٥٥٧ لعام ١٩٧٧).

١. اقتراح ورسم السياسة المالية العامة بما يكفل تحقيق أهداف خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمشاركة في وضع السياسة النقدية العامة مع الوزارات المعنية وتحقيق التنسيق بينها.

٢. وضع الخطط والبرامج المتعلقة بالنواحي المالية التي تكفل تحقيق الاهداف القومية.
٣. اعداد مشروعات الموازنة العامة للدولة ضمن إطار الخطة العامة والتقدم بها إلى الجهات المعنية والاشراف على تنفيذها بعد التصديق عليها ومتابعتها وتقييم النتائج بما يكفل تحقيق الاهداف القومية.

٤. تدبير الموارد المالية وتجميع فائض الايرادات والاحتياطات العامة للقطاع العام وصناديق التمويل وأموال هيئات التأمين والادخار والاستثمار والقروض المحلية والاجنبية وغيرها من الأموال المتاحة والمشاركة في تنظيم استخدامها مع وزارة التخطيط في تمويل خطط وبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة.

٥. اجراء الدراسات اللازمة بالاشتراك مع وزارتي التخطيط والاقتصاد للربط بين الخطة العامة للدولة والخطة التمويلية بالعملات المحلية والاجنبية وبالتنسيق مع الاجهزة المعنية.

٦. تقدير وتحصيل ومتابعة الموارد العامة وكل ما يناف بأجهزة الوزارة تحصيله.

٧. أعمال الخزنة العامة وضبط وتصريف أوراق النقد والعملات المعدنية المختلفة وعمليات استبدالها وسك العملات المعدنية والتذكارية المحلية والخارجية واصدار العملات الورقية المعاونة.

٨. تخطيط ومتابعة عمليات الشراء والبيع للجهاز الإداري للدولة والهيئات العامة وإجراء الدراسات الخاصة بترشيد الانفاق على الخدمات الحكومية في حدود القوانين واللوائح المتعلقة بهذا الشأن.
٩. أعمال الرقابة والمتابعة والإشراف الفني على الأجهزة المالية والحسابية في حدود القوانين واللوائح المتعلقة بهذا الشأن
١٠. دراسة واعداد التشريعات المالية وابداء الرأي في التشريعات التي تعدها الوزارات الأخرى والتي يترتب عليها تحميل الخزنة العامة بأعباء مالية جديدة وإجراء الدراسات والبحوث الخاصة بالسياسات المالية في ضوء التطورات المالية والاقتصادية الداخلية والخارجية ودراسة خطة الإصلاح المالي وتتبع نتائجها.

اختصاصات الجهاز المركزي للمحاسبات:

يقوم الجهاز المركزي للمحاسبات بمعاونة السلطة التشريعية في مهمة الرقابة على الأموال العامة وأدائه النشاط الحكومي، ولذلك سوف نوضح أهم اختصاصاته كما يلي (توفيق ، ١٩٨١).

١. مراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة من ناحيتي الإيرادات والمصروفات عن طريق قيامه بالمراجعة والتفتيش على مستندات ودفاتر وسجلات المتحصلات والمستحقات العامة والمصروفات العامة والتثبت من أن التصرفات المالية والبنود الحسابية والمالية المقررة طبقاً للقواعد العامة لموازنة الخدمات العامة وموازنة الأعمال.
٢. مراجعة حسابات المعاشات والمكافآت وصرفيات التأمين والضمان الاجتماعي والإعانات والتثبت من مطابقتها لقوانين واللوائح المنظمة لها.

٣. القرارات الخاصة بشئون العاملين بالجهات المشار اليها بالمادة الثانية فيما يتعلق بصحة التعيينات والترقيات والعلاوات وبدل السفر ومصاريف الانتقال والمرتببات الاضافية وما في حكمها للتثبت من مطابقتها للميزانية والقوانين واللوائح والقرارات.
٤. مراجعة جميع حسابات التسوية من إعانات وعهد وحسابات جارية والتثبت من صحة العمليات الخاصة بها ومن أن ارقامها مقيدة في الحسابات وأنها مؤيدة بالمستندات القانونية .
٥. مراجعة السلف والقروض والتسهيلات الائتمانية التي عقدتها الدولة وما يقتضيه ذلك من التأكد من توريد أصل السلفة وفوائدها إلى الخزانة العامة في حالة الاقتراض وكذلك سداد الدولة لالتزاماتها في حالة الإقتراض.
٦. بحث حالة المخازن وفحص دفاترها المحاسبية وسجلاتها ومستندات التوريد والصرف ودراسة اسباب ما يتلف أو يتكدس بها.
٧. فحص سجلات ودفاتر التحصيل والصرف وكشف حوادث الاختلاس والاهمال والمخالفات المالية وبحث بواعثها وأنظمة العمل التي أدت إلى حدوثها واقتراح وسائل علاجها.
٨. مراجعة الحساب الختامي للدولة (قطاع الخدمات والأعمال) وكذلك الحسابات الختامية لشركات ومنشآت القطاع العام للتعرف على حقيقة المركز المالي وفقا للمبادئ المحاسبية السليمة وابداء الملاحظات بشأن الاخطاء والمخالفات والقصور في تطبيق القوانين واللوائح.
٩. مراجعة تقارير مراقبي حسابات الشركات العامة وابداء الملاحظات بشأنها إلى الجمعية العمومية قبل انعقادها بثلاثين يوماً على الأقل ويجب على مجلس إدارة الشركة عرض ملاحظات الجهاز على الجمعية العمومية للشركة عند انعقادها.

تبويب الموازنة العامة للدولة :

يتم تبويب الموازنة العامة للدولة لأجل سهولة فهمها وبما يتمشى مع طبيعة الإيرادات والمصروفات العامة. حيث تقسم الموازنة العامة للدولة إلى موازنة عامة جارية وأخرى موازنة عامة رأسمالية كما تضم جانب للإيرادات وآخر للنفقات أو المصروفات.

تضم الموازنة العامة أبواب ثم مجموعات ثم بنود ثم أنواع. وبالتطبيق على الموازنة العامة للدولة نجد أنها تضم أربعة أبواب لكل من الإيرادات العامة والنفقات العامة الذي يطلق عليها الاستخدامات. يضم جانب الاستخدامات للموازنة العامة للدولة باب (١) الاجور، باب (٢) النفقات الجارية والتحويلات الجارية وهما يمثلان الاستخدامات الجارية أما الباب (٣) الاستخدامات الاستثمارية والباب (٤) التحويلات الرأسمالية ويمثلان الاستخدامات الرأسمالية وذلك طبقاً للنموذج رقم (١) المرفق. أما جانب الإيرادات فإنه يضم باب (١) الإيرادات السيادية، باب (٢) الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية ويمثلان الإيرادات الجارية. باب (٣) الإيرادات الرأسمالية المتنوعة باب (٤) القروض والتسهيلات الائتمانية ويمثلان الإيرادات الرأسمالية طبقاً لنموذج (٢) المرفق. كما يلاحظ انه يتم التمييز في الموازنة العامة للدولة بين العمليات الجارية والرأسمالية سواء ما يتعلق بالإيرادات العامة أو النفقات العامة طبقاً للنموذج رقم (٣) ، (٤) ، (٥) المرفق.

ينقسم الباب في الموازنة العامة للدولة إلى مجموعات كما هو موضح في النموذج رقم (١) ، (٢) المرفق وتنقسم المجموعة إلى بنود فمثلاً مجموعة (٨) من باب ١ الإيرادات السيادية والتي تمثل الضرائب والرسوم ذات الصلة السيادية تضم عدة بنود منها بند ١ ضرائب على الأطنان ثم يضم هذا البند أنواع هي نوع (١) الضريبة الأصلية على الأطنان الزراعية، ونوع (٢) الضريبة الإضافية على الأطنان الزراعية ونفس أساس التقسيم لجانب الاستخدامات.

نموذج (١)

الصورة الإجمالية للموازنة التقديرية (استخدامات)

مُوازنة

اسم الجهة

الفرق		رأي الموازنة	ربط السنة الجديدة (٢)	ربط السنة الحالية (١)	البيان	مقارنات المصروف الفعلي والتقدير					
١-٢	١-٢					السنة المالية... تقديري		السنة المالية... فعلي		السنة المالية... تقديري	
جنيه	جنيه	(٣) جنيه	جنيه	جنيه		جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه
					الاستخدامات الجارية						
					باب ١ - أجور						
					باب ٢ - النفقات الجارية والتحويلات الجارية						
					مجموعة (١) مستلزمات سلمية						
					مجموعة (٢) مستلزمات خدمية						
					مجموعة (٣) مشتريات بغرض البيع						
					مجموعة (٤) التحويلات الجارية						
					مجموعة (٥) التحويلات التخصيصية						
					مجموعة (٦) فائض العمليات الجارية (بدون فائض الحكومة).						
					جملة الباب الثاني (بدون فائض)						
					فائض الحكومة						
					جملة الاستخدامات الجارية						
					الاستخدامات الرأسمالية						
					باب ٣ - الاستخدامات الاستثمارية						
					باب ٤ - تحويلات رأسمالية						
					جملة الاستخدامات الرأسمالية						
					إجمالي الاستخدامات						

نموذج (٢)

مُوازنة الصورة الإجمالية للموازنة التقديرية (إيرادات)

اسم الجهة

الفرق		رأي الموازنة (٣)	ربط السنة الجديدة (٢)	ربط السنة الحالية (١)	البيان	مقارنات المصروف الفعلي والتقدير					
١-٢	١-٢					السنة المالية... تقديري		السنة المالية... تقديري		السنة المالية... تقديري	
جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	فعلي	تقديري	فعلي	تقديري	فعلي	تقديري	
جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	
					الإيرادات الجارية						
					باب ١- الإيرادات السيادية						
					باب ٢- الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية						
					مجموعة (١) إيرادات الخدمات						
					مجموعة (٢) إيرادات ورسوم متنوعة						
					مجموعة (٣) إيرادات النشاط الجاري						
					مجموعة (٤) إعانات						
					مجموعة (٥) إيرادات أوراق مالية						
					مجموعة (٦) إيرادات تحويلية جارية						
					مجموعة (٧) إيرادات جارية محلية						
					مجموعة (٨) نصيب الحكومة في أرباح شركات القطاع اعلم						
					مجموعة (٩) فائض الهبات الاقتصادية جملة الإيرادات الجارية (بدون عجز)						
					مجموعة (١٠) عجز العمليات الجارية إعانة خدمات سيادية						
					سد عجز						
					عجز مرحل						
					جملة العجز						
					إجمالي الإيرادات الجارية						
					الإيرادات الرأسمالية						
					باب ٣- الإيرادات الرأسمالية المتنوعة						
					مجموعة (١) التمويل الذاتي						
					مجموعة (٢) إيرادات تحويلية رأسمالية						
					مجموعة (٣) إعانة خدمات سيادية رأسمالية						
					مجموعة (٤) تمويل استثمارات الشركات التابعة						
					جملة باب ٣						
					باب ٤- القروض والتسهيلات الائتمانية						
					مجموعة (١) قروض محلية						
					مجموعة (٢) قروض خارجية						
					مجموعة (٣) تسهيلات ائتمانية						
					جملة الإيرادات الرأسمالية						
					إجمالي الإيرادات						

نموذج (٣)

الموازنة الجارية

مُوازنة

اسم الجهة

التغيير		السنة الحالية	السمة الجديدة	الإيرادات الجارية	التغيير		السنة الحالية	السمة الجديدة	الاستخدامات الجارية
خفض	زيادة				خفض	زيادة			
جنيه	جنيه	جنيه	جنيه		جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	
				الباب الأول - الإيرادات السياسية					الباب الأول - الأجور
				الباب الثاني - الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية:					الباب الثاني : النفقات الجارية والتحويلات الجارية
				ايرادات خدمات					المستلزمات السلمية
				ايرادات متنوعة					المستلزمات الخدمية
				ايرادات النشاط الجاري					المشتريات بغرض البيع
				إعانات					التحويلات الجارية
				إيرادات أوراق مالية					التحويلات التخصصية
				إيرادات تحويلية جارية					اعتمادات إجمالية
				إيرادات محلية					
				نصيب الحكومة في أرباح شركات القطاع العام					جملة باب ٢- دون فائض العمليات الحارية
				فائض الهيئات الاقتصادي					فائض العمليات الجارية :
				جملة باب ٢ (بدون عجز)					ضرائب دخيلة
				عجز العمليات الجارية :					فائض محتجز (احتياطي)
				إعانة خدمات سيادية					حصلة العاملين
				سد عجز					فائض الحكومة
				عجز مرحل					جملة فائض العمليات الجارية
				جملة العجز					جملة باب ٣
				جملة باب ٣					جملة الاستخدامات الجارية
				جملة الإيرادات الجارية					

نموذج (٤)
الموازنة الاستثمارية

مُوازنة

اسم الجهة

التغيير		السنة الحالية	السمة الجديدة	الإيرادات	التغيير		السنة الحالية	السمة الجديدة	الاستخدامات
خفض	زيادة				خفض	زيادة			
جنيه	جنيه	جنيه	جنيه		جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	
				تمويل الاستخدامات الاستثمارية:					باب ٣ - الاستخدامات الاستثمارية
				باب ٣- الإيرادات الرأسمالية المتنوعة:					
				- التمويل الذاتي.					
				- إيرادات تحويلية رأسمالية.					
				- تمويل استثمارية الشركات التابعة.					
				باب - ٤ القروض والتسهيلات الائتمانية					
				- قروض محلية.					
				- قروض خارجية.					
				- تسهيلات ائتمانية.					
				جملة تمويل الاستخدامات الاستثمارية					جملة الاستخدامات الاستثمارية



قائمة المراجع

المراجع

١. عبد الحميد بهجت فايد ، د. سيد أبو ضيف ، الإدارة العامة ، (مكان النشر والناشر غير مبينين ، ٢٠٠٧) .
٢. علي محمد عبد الوهاب، وآخرون ، الإدارة العامة - الأسس العلمية وتجارب التطبيق (مكان النشر والناشر غير مبينين ، ١٩٩٦) .
٣. د. محمد شوقي أحمد شوقي ، د. محمد العزازي . الإدارة العامة المعاصرة ، الطبعة الثانية ، (الزقازيق : مكتبة الجامعة الحديثة ، ٢٠٠١) .
٤. محمد عثمان إسماعيل حميد ، د. حمدي مصطفى المعاز ، الإدارة العامة ، (القاهرة : دار النهضة العربية ، ٢٠٠٢) .

ملحق

بعض الأساليب الكمية المستخدمة

في الإدارة العامة

بعض الأساليب الكمية المستخدمة في الإدارة العامة

أولاً : طرق التنبؤ بالقوى العاملة :

١ - استخدام معادلة الاتجاه العام :

بافتراض أن الأرقام التالية تمثل حجم القوى العاملة في إحدى المنظمات خلال السنوات التسع الماضية:

(الأرقام بالآلاف)

السنوات	حجم القوى العاملة	السنوات	حجم القوى العاملة
٢٠١٤	١٣	٢٠١٩	١٧
٢٠١٥	١٥	٢٠٢٠	١٦
٢٠١٦	١٢	٢٠٢١	١٦
٢٠١٧	١٢	٢٠٢٢	٢١
٢٠١٨	١٣		

احسب :

حجم القوى العاملة في هذه المنظمة خلال عام ٢٠٢٣ م .

٢- استخدام معامل الارتباط :

(الأرقام بالآلاف وحدة)

توفرت لديك المعلومات التالية :

السنة	مبيعات المُنتج (أ)	مبيعات المُنتج (ب)
٢٠١٥	٨	١٥٠
٢٠١٦	١٠	١٧٠
٢٠١٧	١٥	١٩٠
٢٠١٨	٩	١٧٠
٢٠١٩	١٢	١٨٠
٢٠٢٠	١٣	١٩٠
٢٠٢١	١٢	٢٠٠
٢٠٢٢	١٦	٢٢٠

وبافتراض أن الطلب المُقدر على المُنتج (ب) خلال الأعوام ٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥، ٢٠٢٦ هو ٢٦٠، ٢٩٠، ٣٠٠، ٢٧٠ على التوالي . فما هو حجم الطلب المتوقع على المُنتج (أ) خلال الأعوام الأربعة القادمة .

٣- استخدام أسلوب الكمية الاقتصادية :

توفرت لديك البيانات التالية عن شركة " الجهاد " للصناعات الغذائية:

- الكمية المُخطط شرائها خلال عام ٢٠٢٣م ١٦٠٠ وحدة
- تكلفة شراء الوحدة جنيه واحد
- تكلفة أمر الشراء ١٠ جنيهاً
- تكلفة المخزون ٢٠% من متوسط قيمة المخزون

المطلوب :

تحديد كمية الشراء المُتلي، وعدد مرات الشراء، والتكلفة الكلية، وذلك باستخدام:

أولاً : الطريقة الجدولية.

ثانياً : الطريقة البيانية.

ثالثاً : طريقة القانون المُبسط.

٤ - استخدام جداول المُدخلات والمُخرجات:

يقوم أحد المشروعات الصناعية بإنتاج ثلاث سلع مُتشابهة، وكانت المعاملات الفنية بينها كما يلي :

$$\begin{pmatrix} ٠.٠٨ & ٠.٣٠ & ٠.٢٥ \\ ٠.١٨ & ٠.١٠ & ٠.١٥ \\ ٠.٢٠ & ٠.٣٠ & ٠.٥٠ \end{pmatrix}$$

فإذا علمت أن الطلب النهائي على هذه المُنتجات هو ٤٠ ، ٣٠٠ ، ٤٢٠ وحدة على التوالي.

أوجد حجم المُشتريات من هذه المُنتجات .

ثانياً : نماذج النقل :

تمتلك الشركة المصرية الصناعية ثلاثة مصانع ص ١ ، ص ٢ ، ص ٣ وثلاثة مراكز لتسويق الإنتاج س ١ ، س ٢ ، س ٣ فإذا كانت الطاقة الإنتاجية للمصانع هي ٤٠٠٠ ، ٥٠٠٠ ، ٨٠٠٠ وحدة على التوالي، بينما كانت الطاقة الاستيعابية لمراكز التوزيع هي ١ ، ٧٠٠٠ ، ٦٠٠٠ ، ٤٠٠٠ وحدة على التوالي. وكانت تكلفة نقل الوحدة من المصنع ص ١ إلى مراكز التسويق هي ٣ ، ٧ ، ٤ جنيه على التوالي ، بينما كانت تكلفة نقل وحدة الإنتاج من المصنع الثاني إلى مراكز التسويق هي ٢ ، ٦ ، ٥ جنيه على التوالي مُقابل ٣ ، ٤ ، ٧ جنيه على التوالي من المصنع الثالث إلى مراكز التسويق .

المطلوب :

إعداد الجدول المبدئي لتوزيع إنتاج المصانع على مراكز التسويق، وحساب تكلفة النقل، باستخدام الطرق المختلفة لنموذج النقل :

- طريقة الركن الشمالي الشرقي.
- طريقة الركن الشمالي الغربي.
- طريقة التكاليف (أقل تكلفة أولاً).
- طريقة فوجل التقريبية.

ثالثاً : المناظرة بين الشراء أو التصنيع :

تحتاج إحدى شركات مُنتجات الألبان إلى عبوات لتعبئة مُنتجاتها. ويُمكن للشركة شراء تلك العبوات من مُورد خارجي بسعر ١٢ جنيه للوحدة، أو أن تقوم الشركة بتصنيعها داخلياً وسوف يستلزم ذلك إضافة خط إنتاجي جديد تبلغ استثماراته ١٥٠٠٠ جنيه ، كما أن التكلفة المُتغيرة للوحدة تبلغ ٧ جنيهات .

المطلوب :

ما هو أنسب قرار للشركة، إذا علمت أن الشركة تحتاج إلى ٤٠٠٠ وحدة ؟