



الإدارة العامة

الدكتورة

هايدي محمد نجيب



تقديم:

تعتبر الإدارة العامة من أهم العناصر التي تلعب دورًا حيويًا في تنظيم وتوجيه الأعمال والمؤسسات، سواء كانت حكومية أم خاصة. إنها العمود الفقري للأداء المؤسسي والقوة المحركة التي تساهم في تحقيق الأهداف والتطور المستدام.

يُعنى مجال الإدارة العامة بتطبيق مبادئ وأساليب تنظيمية وإدارية لتحقيق الفعالية والكفاءة في الأعمال المختلفة. فهي تشمل مجموعة واسعة من المفاهيم والممارسات التي تشمل التخطيط، والتنظيم، والتوجيه، والرصد، وتقييم الأداء، والابتكار.

وفي هذا الكتاب، سنقوم باستكشاف مفهوم وأهمية الإدارة العامة وعلاقتها بالعلوم الأخرى. سنتناول أيضًا تصنيف المنظمات العامة، والجوانب التنظيمية لمنظمات الإدارة العامة، ومفاهيم الإصلاح الإداري واستراتيجياته، والأسس النظرية للتنمية المستدامة والعلاقة بينها وبين الإصلاح الإداري. سنستعرض أيضًا مفاهيم الحكومة الإلكترونية وكيفية تطبيقها.

فهذا الكتاب سيكون مصدرًا مفيدًا لمن يسعون لفهم أساسيات الإدارة العامة وتحسين أدائها في مجالات الأعمال المختلفة.

وفي الختام أشكر الله عز وجل ان وفقني في إعداد وتجميع المادة العلمية لهذا الكتاب وأن يتقبل هذا العمل خالصاً لوجهه الكريم.

والله الموفق والمستعان

د/ هايدي محمد نجيب

المحتويات

الفصل الأول: الإدارة العامة مفهوما وعلاقتها بالعلوم الأخرى ...	٥
الفصل الثاني: تصنيف المنظمات العامة	٢٨
الفصل الثالث: الجوانب التنظيمية لمنظمات الإدارة العامة	٤٧
الفصل الرابع: مفاهيم الإصلاح الإداري واستراتيجياته	٦٨
الفصل الخامس: الأسس النظرية للتنمية المستدامة والعلاقة بينها وبين الإصلاح الإداري	٨٦
الفصل السادس: الحكومة الإلكترونية	١١٠
الفصل السابع: الرقابة على الأداء بالمنظمات العامة	١٣٧
المراجع	١٩٠
أسئلة	١٩٢

الفصل الأول: الإدارة العامة مفهومها وعلاقتها بالعلوم الأخرى

نتناول هذا الفصل من خلال النقاط التالية:

مقدمة

أولاً : الإدارة Administration :

ثانياً: الإدارة العامة Public Administration :

ثالثاً: طبيعة الإدارة العامة (علم أم فن) :

رابعاً: الفرق بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال:

خامساً : علاقة الإدارة العامة بالعلوم الأخرى :

سادساً : مراحل تطور دراسة الإدارة العامة :

سابعاً : مداخل دراسة الإدارة العامة :

الفصل الأول

الإدارة العامة مفهومها وعلاقتها بالعلوم الأخرى

مقدمة :

أصبحت الإدارة في الوقت الحاضر من أهم الركائز الأساسية للحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعسكرية في كل المجتمعات. حيث تعكس الإدارة الأحوال والأفكار السائدة في المجتمع، ناهيك عن أنماط السلوك والقيم والظروف السائدة.

أدى الاتجاه في العصر الحديث نحو الدولة الإيجابية أو (دولة الرفاهية) إلى اتساع نطاق العمل الحكومي وامتداد نشاط الدولة إلى المجالات كافة لتنظيم النشاط الاقتصادي وتوجيهه وتحقيق العدالة الاجتماعية، بهدف توفير الخدمات الضرورية للمواطنين كالتعليم والصحة والإسكان، وتحقيق الرفاهية والرخاء لهم في شتى المجالات.

وقد فرض ذلك على الإدارة أن تكون قوية ومتقدمة حتى تستطيع بلوغ ذلك، وبالتالي تنطلق نحو التنمية الشاملة في سرعة وإتقان واقتصاد.

أولاً : الإدارة Administration :

- **الإدارة** هي : النشاط الموجه نحو تحقيق التعاون المثمر، والتنسيق الفعال بين الجهود المختلفة العاملة من أجل تحقيق هدف معين بدرجة عالية من الكفاءة.
- أن محور العملية الإدارية هو العنصر البشري، وكيفية تحقيق التعاون بين الأفراد والتنسيق بين جهودهم المختلفة لتحقيق الأهداف المنشودة عبر الاستغلال الأمثل للموارد وتوفير بيئة العمل المناسبة.
- هي نشاط إنساني يتعلق بإتمام الأعمال بواسطة الآخرين بغية تحقيق أهداف المنظمة بأقل جهد ممكن وفي أقصر وقت ممكن.

مثال: رجل يقود سيارته ويركب معه أربعة أشخاص وأثناء السير توقفت السيارة لخلل بها، وحاول قائدها إصلاح الخلل

وفشل، وعندئذ طلب إلى زملائه أن يترجلوا ويدفعوا السيارة للأمام حتى يتمكن من إدارتها. ونزل الركاب للمعاونة وبدأوا فعلا في دفع السيارة، عند هذه اللحظة بالذات التي تبدأ فيها الجهود البشرية تتعاون من أجل تحقيق هدف تظهر الحاجة إلى الإدارة. فكان الحاجة إلى الإدارة-كعملية- تولد كلما اتحدت إرادات الأشخاص من أجل الوصول إلى هدف معين.. وفي هذا المثال يصبح دور الإدارة_ القائد_ تنسيق الجهود البشرية المتعاونة لتحقيق الهدف الذي هو تحريك السيارة.

- وقد اتفق كثير من علماء الإدارة على أن الإدارة تضم الوظائف التالية:

(١) التخطيط: ويقصد به عمل افتراضات عما سيكون عليه العمل في المستقبل. لذلك لابد من التنبؤ بما سوف يحدث في المستقبل ووضع الخطة لذلك المستقبل.

(٢) التنظيم: وهو من أهم وظائف الإدارة، وينقسم إلى قسمين: تنظيم مادي وتنظيم إنساني. ويقصد بالتنظيم توزيع العمل على العاملين على أسس سليمة كفيلة بتحقيق أهداف المنظمة أي كان نوعها.. إذا التنظيم هو: تقسيم أوجه

النشاط اللازم لتحقيق الخطط والأهداف وتجميع كل نشاط في إدارة مناسبة.

٣) التنسيق: ويعني: تحقيق الانسجام بين مختلف الأنشطة داخل المؤسسة الإدارية بشكل يضمن عدم التضارب بين الصلاحيات والاختصاصات.

٤) التوجيه: وهو يعني: الاتصال بالموظفين والعاملين بواسطة التسلسل الإداري وتبصيرهم وترشيدهم بالوسائل الكفيلة بتحقيق الأهداف المعلنة. وهكذا فالتوجيه يعني الرشد العاملين لتنفيذ أعمالهم على أسس سليمة.

٥) الرقابة: وتعني: التأكد من أن كل شيء يسير في مساره الصحيح كما خطط ونظم له. والرقابة تهدف إلى اكتشاف نقاط الضعف والسلبيات ومعالجتها بأسلوب علمي. ونطاق الرقابة في الإدارة يجب أن يشكل كل شيء داخل المؤسسة.

ثانياً: الإدارة العامة Public Administration :

يقصد بكلمة عامة (حكومية) تمييزاً للإدارة العامة عن أنواع الإدارة الأخرى وبخاصة إدارة الأعمال، وإدارة المنظمات الدولية،...

والإدارة العامة تعني "الخدمة" على أساس أن من يعمل بالإدارة يقوم على خدمة الآخرين ، أو يصل عن طريق الإدارة إلى أداء الخدمة ، وبذلك تصبح الإدارة نشاطاً حيويًا مستمرًا لخدمة المجتمع وإشباع حاجات أفرادها باعتبارها جزءاً من المجتمع الذي تعيش فيه فهي تنظم علاقات الأفراد وتوجه جهودهم ، وترشدهم لسبل الوصول إلى الهدف.

ومن ثم فإن الإدارة تعني النشاط الموجه نحو توفير التعاون المثمر، والتنسيق الفعال بين الجهود البشرية المختلفة العاملة من أجل تحقيق هدف معين بدرجة عالية من الكفاءة.

واضح من التعريف أن محور العملية الإدارية هو العنصر البشري ، وكيف يمكنه أن يحقق التعاون بين الأفراد وجهودهم المختلفة. وهذا يضيف على الإدارة طابعاً خاصاً باعتبارها عملية اجتماعية وإنسانية من جهة ، واقتصادية وسياسية من

جهة أخرى ، ذلك أنه يتوجب في الإدارة الحسنة أن تكون
رشيدة لكي تحقق أهدافها بالاستخدام الأمثل ، الفعال والمنتج
للإمكانات والموارد المتاحة مع توفير أفضل مناخ ممكن لعمل
العنصر البشري ، بحيث تحقق كفاية الإنتاج في ظل أفضل
مناخ إنساني ملائم لاستثمار الجهود واستخراج أفضل
الطاقات.

الإدارة تعتبر عملية هامة وقد ازدادت هذه الأهمية باستمرار
نتيجة ازدياد مجال النشاطات البشرية واتساعها من ناحية
واتجاهها نحو المزيد من التخصص والتنوع والتفرغ ؛ وهي
موجودة بتواجد المجتمع الإنساني لأنه في أي عمل أو نشاط
يحتاج إلى الإدارة.

بهذا المفهوم الإدارة العامة هي : تنفيذ السياسة العامة
للدولة وإخراجها إلى حيز الواقع عبر تنسيق الجهود الجماعية،
وهي بذلك تمثل تخطيط وتوجيه النشاط الحكومي الموجه نحو
أداء الخدمات العامة لجميع المواطنين على السواء طبقاً
للقوانين والتشريعات.

ثالثاً: طبيعة الإدارة العامة (علم أم فن) :

والإدارة كعلم تعد من العلوم الإنسانية الحديثة، حيث يرجع كثير من الباحثين نشأتها كشكل عملي منظم إلى عام ١٩٠٠م، فهي تعد فن قديم لعلم حديث.

- فن: المجهود الشخصي أو القدرة الشخصية للفرد للمواجهة (الموهبة والخبرة) والشخصية، تحتاج إلى مهارات وقدرات خاصة. فالإدارة فن لأنها تعتمد على الموهبة والقدرة الشخصية لوضع الأسس العلمية موضع التنفيذ بكفاءة وفاعلية.
- علم: مجموعة من أسس علمية. لا بد أن تعتمد الإدارة على خطط البحث العلمي في بعض مجالاتها الهامة التي يفيد فيها البحث المعتمد للمادة التجريبية. فالإدارة علم لأنها تعتمد على أساليب البحث العلمي في بعض المجالات المهمة مثل: التخطيط والتنظيم واتخاذ القرارات والعلاقات الإنسانية.

ومن هنا نستطيع القول بأن الإدارة هي (علم تطبيقي) شأنها في ذلك شأن الهندسة والطب و الزراعة، هناك مهارات علمية لأبد منها ، وهناك قدرات خاصة من المهم توفرها ، و هناك "مران وخبرة" من الضروري الحرص عليها. ولكنها دائماً وأبداً تستند إلى الطريقة العلمية في العمل والتفكير.

لذلك فإن الجمع بين العلم والفن في مجال العمل الإداري هو أحد الأسباب التي تزيد من نجاح رجل الإدارة.

وأن أقرب الصفات انطباقاً على الإدارة في إطار المفاهيم السائدة هي صفة (المهنة) إذ المتداول أن (المهنة) تقوم على ثلاث مقومات هي:

١. رصيد أساسي ومناسب من العلم والمعرفة، أو رصيد من

الحكمة أو الخبرة الفريدة في نوعها.

٢. قدر كاف من الفن والمهارة في استخدام الرصيد المعرفي
أو الحكمة والخبرة ممارسة الأنشطة المهنية.

٣. اعتراف المجتمع بقدرتها على القيام بأحد وظائفه الحيوية
نيابة عنه وأن يؤكد مسؤولياتها المهنية في القيام بهذه
الوظيفة.

ويعتبر هذا الجمع أحد الأسباب المهمة التي تزيد من القدرات
الإدارية للفرد، بحيث تُصقل المعارف والأفكار بالمهارات
العملية.

رابعاً: الفرق بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال:

♦ الإدارة العامة : يقصد بها تلك الإدارة المسؤولة عن تقديم
خدمات عامة لجمهور المواطنين. فتقوم على تنفيذ

السياسات العامة للدولة وترجمتها إلى خدمات عامة عبر جهود جماعية منسقة.

• **إدارة الأعمال:** تلك الإدارة التي تقوم بتسيير العمل وتوجيهها في منشآت ومؤسسات يملكها أفراد أو هيئات خاصة تقوم بنشاط محدد تستهدف الربح. فتقوم بإدارة النشاط الذي تؤديه المشروعات ذات الطابع الاقتصادي التي تعمل على اشباع حاجات مادية ومعنوية للمجتمع كافة أو لقطاعات دون سواها بهدف تحقيق الربح.

أوجه الاختلاف بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال:

١. تهتم الإدارة العامة أساساً بتقديم خدمات للجمهور في الوقت الذي تعمل فيه المؤسسات الخاصة بهدف تحقيق الربح.
٢. تعمل المصالح الحكومية (الإدارة العامة) في ظروف احتكارية أما المشروعات الخاصة (إدارة أعمال) فتسودها

روح المنافسة الحرة . وعلى ذلك فإن الإدارة الحكومية
تلتزم بقاعدة المساواة بين المتنافسين.

٣. يرتبط حجم و نوع وظائف الإدارة العامة بالقيم الفلسفية
السائدة في المجتمع أما المشروعات الخاصة فإن أصحابها
هم الذين يختارون الشكل و الحجم و النشاط الذي يتفق
مع إمكانياتهم و ما يحقق لهم اكبر قدر ممكن من الربح.

٤. العاملون في الإدارة العامة يعملون بصفتهم لا بأسمائهم
وهم مسؤولون عن تصرفاتهم أمام الجمهور سواء مسؤولية
سياسية أو قضائية حسب النظام السائد في الدولة . أما
العاملون في الإدارة الخاصة (إدارة الأعمال) هم يعملون
بصفتهم الشخصية ولا يخضعون لمسؤولية سياسية
وخضوعهم للرقابة القضائية قد يكون بأسمائهم لا
بصفتهم.

أوجه الشبة بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة:

١. الوظائف الإدارية واحدة في المجالين فكل منهم تقوم بالتخطيط و التنظيم والتوجيه و الرقابة وغيرها من الوظائف الإدارية.

٢. العمل في كلا منهم يخضع للسياسة العامة للدولة.

ويمكن توضيح الملامح المميزة لكل من الإدارة العامة وإدارة الاعمال في الجدول التالي:

اللامح المميزة لكل من الإدارة العامة وإدارة الأعمال

السمة	الإدارة العامة	إدارة الأعمال
الاطار القانوني	يخضع العاملون للقواعد والإجراءات المحددة بموجب نظام الدولة	يخضع العاملون لقرارات مجلس الإدارة وتعليمات المديرين (درجة من المرونة في العمل).

	<p>وأجهزتها التشريعية (عدم الحرية في العمل).</p>
<p>سرعة وحرية في التصرف عند تغيير وتعديل الأنظمة لكون ذلك يتطلب فقط موافقة مجلس الإدارة أو صاحب رأس المال.</p>	<p>البطء وعدم المرونة في تغيير وتعديل الأنظمة بحكم الرجوع للهيئة التشريعية.</p>
<p>خضوع تصرفات العاملين لرقابة الرئيس الإداري فقط.</p>	<p>خضوع تصرفات العاملين لرقابة السلطة التشريعية والأجهزة</p>

	القضائية والرقابية.	
أقصى قدر من الأرباح وتوسيع الحصة السوقية، ويتم تقييم العمل على أساس المعيار المادي.	تقديم خدمات عامة، ويتم تقييم العمل على أساس رضا الجمهور المستفيد من الخدمة.	الهدف
نشاطات يغلب عليها الطابع الاقتصادي والتجاري.	نشاطات تحقق المصلحة العامة كالأمن والدفاع والعلاقات الدولية.	طبيعة النشاط

تأثر القرارات بالرشد والموضوعية لتحقيق مزيد من الأرباح.	تأثر القرارات باعتبارات سياسة اجتماعية	درجة الرشد
نشاطات تحكمها المنافسة بحكم التعددية.	نادراً ما تتعرض للمنافسة.	المنافسة

خامساً : علاقة الإدارة العامة بالعلوم الأخرى :

١. علاقة الإدارة العامة بعلم السياسة :

- الإدارة العامة ليست مستقلة عن السياسة بقدر ما هي أداة من أدواتها وموضوعاً من موضوعاتها، ونظام فرعي للعمل السياسي ، فضلاً عن محاولة اللجوء لبعض الأساليب السياسية كالتفاوض والمساومة والتشاور وخاصةً عند الحصول على الأموال وتخصيصها وعند رسم السياسات وتقرير نتائج الأعمال.

- لقد أصبحت الإدارة العامة في كثير من الأحيان بحكم الواقع وظروفه تتعدى مجرد القيام بتنفيذ السياسة العامة لتقوم بدور استشاري غالباً، وتقريري أحياناً فيما يتعلق بوضع هذه السياسة ورسمها الأمر الذي يُبرز الإدارة العامة كحقل ذي أهمية بالغة في مجال الحياة السياسية العامة.

٢. علاقة الإدارة العامة بعلم الاجتماع :

- يختص علم الاجتماع بدراسة سلوك الفرد والجماعة كأجزاء في المجتمع، وبالتالي فإنه يمد الإدارة العامة بأنواع متعددة من الدراسات مثل التقسيمات المختلفة للمجتمع والجماعة والتنظيم والبيئة، كما يغذيها بمفاهيم التعاون الإنساني وعلاقات العمل بين الجماعات المختلفة.

٣. علاقة الإدارة العامة بعلم النفس :

- يهدف علم النفس لدراسة الإنسان بوصفه كائناً بشرياً معقد التركيب متنوع الحاجات ويحمل العديد من الانطباعات والمشاعر التي تلعب دوراً إيجابياً أو سلبياً

في إنتاجه ونشاطه وعمله الوظيفي. حيث أن للبيئة الوظيفية دور فعال في التأثير على هذه الأمور.

- قد قدم علم النفس للإدارة العامة مفاهيم متعددة كمفاهيم القيادة وقياس الكفاءة واختبارات التوظيف والترقية ونظام الحوافز، ... (بحث العوامل السلوكية في التنظيم الإداري).

٤. علاقة الإدارة العامة بعلم القانون :

- أن عمل الإدارة العامة يجب أن يكون دائماً متوافقاً مع مضمون القانون، ومنسجماً مع أحكامه، وإلا تعرضت أعمالها لعدم الشرعية، وأصبحت محلاً للمسؤولية.

٥. علاقة الإدارة العامة بعلم الاقتصاد :

- علم الاقتصاد يُعنى بتحديد عوامل الإنتاج وتحليل العلاقات بينها، بحيث تخرج أكبر عائد ممكن، وتوزيع هذا العائد بين عوامل الإنتاج المختلفة.
- كما ويعنى علم الاقتصاد بالتنمية الاقتصادية، حيث يقع على عاتق الإدارة العامة النهوض بتحقيق التنمية

الاقتصادية بصورة خاصة، والتنمية الشاملة بصورة عامة،

- وجود موضوعات مشتركة بين الإدارة العامة والاقتصاد مثل الميزانية والحسابات الختامية والمالية العامة.
- من الموضوعات ذات العلاقة اختيار الموظفين، وتحديد رواتبهم، والاستعانة بالخبرات المختلفة والتقنية الحديثة.

سادسا : مراحل تطور دراسة الإدارة العامة :

- أصبحت الإدارة العامة من أكثر ميادين المعرفة أهمية في حقل العلوم الاجتماعية، فقد حققت ذاتيتها وشخصيتها العلمية وأصبحت نظاماً دراسياً قائماً بذاته.
- يعتبر وودرو ويلسون (Woodrow Wilson) أبا الإدارة العامة ومؤسسها كنظام دراسي. وهو صاحب المقال الشهير "دراسة الإدارة".
- **المرحلة الأولى :** انفصلت الإدارة العامة عن السياسة وأصبحت تدرس كمادة مستقلة وزاد اهتمام العلماء

والكتاب بها، وظهرت النداءات حول ضرورة البحث عن مبادئ الإدارة العامة.

● **المرحلة الثانية :** أخذت الإدارة العامة تتبلور ويتكون هيكلها المستقل، وأصبحت هناك مدارس وكليات خاصة لتدريسها ومنح شهادات متخصصة بها.

● **المرحلة الثالثة :** أنشئت معاهد الإدارة العامة لتقوم بإجراء الدراسات والبحوث والاستشارات وحل المشكلات، ناهيك عن تدريب العاملين بالخدمة المدنية، ووضع برامج لتنمية القادة بغية رفع مستوى الإدارة الحكومية. وقد كان لذلك أثر كبير في زيادة عدد المؤلفات والدوريات المتخصصة في هذا المجال.

سابعاً : مداخل دراسة الإدارة العامة :

١. المدخل الدستوري القانوني التاريخي :

● أول المداخل الذي ساد في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين.

• تركزت الدراسة هنا على الحقوق الدستورية والقانونية للحكومة ووظائفها وسلطاتها والواجبات المفروضة عليها ، مع الاهتمام بالنواحي الإدارية والسوابق القضائية والعلاقات بين السلطات المركزية والهيئات المحلية المختلفة.

• يرى فقهاء القانون أن هذا المدخل قاصراً، ويمثل نظرة ضيقة للإدارة العامة للأسباب التالية :

- i. إقتصاره على سرد النصوص وتفسيرها.
- ii. إغفاله للجوانب الفنية في العملية الإدارية.
- iii. إقتصاره على تناول العوامل التاريخية للمجتمع.
- iv. إغفاله المؤثرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية.
- v. إغفاله العوامل البيئية التي تؤثر على النظام الإداري.
- vi. إقتصاره على الناحية الفقهية.

٢. المدخل الوظيفي :

• ظهر في أوائل القرن العشرين، يفترض أن المنظمات العامة مثلها مثل المنظمات الخاصة تقتضي القيام بعدد من العمليات والوظائف الإدارية والتي تتمثل بعمومها بين دعاة هذا المدخل بـ (التخطيط، والتنظيم، والتوجيه، والرقابة، وإدارة الأفراد، وإدارة التمويل والميزانية).

~ اهتم هذا المدخل بالإدارة في شكلها الرسمي واعتباراتها التقليدية.

~ أغفل النظر إلى الإدارة كنشاط ذي جوانب سلوكية مهمة تتصل بالعنصر البشري والاعتبارات الإنسانية.

~ أهمل المؤثرات البيئية.

٣. المدخل الاجتماعي النفسي :

• يركز هذا المدخل على الوظائف العامة باعتبارها إدارة للعنصر الإنساني في المنظمات.

• يعد هذا المدخل نتاجاً لتأثير دراسات علم الاجتماع وعلم النفس.

- قد كان لهذه الدراسات . الإجتماعية والسلوكية . دور مهم ساعد على تفهم الإدارة على أساس علمي.
- اهتم هذا المدخل بالتنظيم الرسمي وغير الرسمي واهتم بالاتصالات الرسمية غير الرسمية، وكذلك بالقيادة والسلطة والعلاقات الإنسانية وبسلوك الجماعات الصغيرة.
- لا يعد كافياً وحده لدراسة الإدارة العامة كونه يهمل أثر القوى الاقتصادية وأثر النظام السياسي على مسلك وأداء المنظمات العامة.

٤. المدخل البيئي أو الإيكولوجي

- يقوم على الاهتمام بالبيئة المحيطة ويُبرز العلاقة بين المنظمة وبيئتها وذلك من خلال دراسة أثر العوامل البيئية على الإدارة العامة في المجتمع. وفي ذلك تأكيد على عدم انفصال النظام الإداري عن الأنظمة البيئية الأخرى.

الفصل الثاني: تصنيف المنظمات العامة

نتناول هذا الفصل من خلال النقاط التالية:

مقدمة

أولاً: التصنيف على أساس نوع السلطة

ثانياً: التصنيف على أساس نوع النشاط

ثالثاً: التصنيف على أساس مجال النشاط :

رابعاً: التصنيف على أساس التبعية

الفصل الثاني

تصنيف المنظمات العامة

مقدمة

يتناول هذا الفصل بصفة أساسية مناقشة تصنيف المنظمات العامة على أساس نوع السلطة ونوع النشاط ومجال النشاط وأساس التبعية وذلك على النحو التالي:

أولاً: التصنيف على أساس نوع السلطة

عند تصنيف المنظمات العامة على أساس نوع السلطة نفرق بين كل من الوحدات التنفيذية والوحدات الوظيفية والوحدات الاستشارية.

١- الوحدات التنفيذية:

يقصد بها الجهات الإدارية الأصلية التي تتولى تنفيذ المهام الأساسية للسلطة التنفيذية، أي الحكومة، والوحدة الرئيسية في هذا الخصوص هي الوزارة. والفكرة هي أن كل نشاط رئيسي من أنشطة الدولة، من الزراعة والصناعة والحربية والداخلية وغيرها، يجب أن يعهد بها إلى وزارة مستقلة.

ونظرا لتزايد وظائف الدولة والميل إلى التخصص في مجال الإدارة العامة، وزيادة العبء الملقى على عاتق الوزارات، فقد نشأت الحاجة إلى إنشاء إدارات مستقلة تتطلب قدرا كبيرا من التخصص .

وهذه الإدارات تأخذ مسميات مختلفة، وفي مصر تسمى الهيئات العامة والمؤسسات العامة.

وبناء عليه يمكن تعريف **الوحدات التنفيذية**: بأنها الهيئات المختصة بتحقيق الأغراض الرئيسية التي قامت من أجلها الدولة.

وهكذا فإن الوزارة - كوحدة إدارية - تقوم على أساس تحقيق غرض حكومي أصيل، فان متطلبات التخصص وتقسيم العمل تستوجب تقسيم الوزارات داخليا إلى وحدات عاملة أكثر تخصصا، فتقسم الوزارة الواحدة إلى عدد من المصالح، كما تنقسم المصالح إلى إدارات ، والإدارة إلى مكاتب ... وهكذا . وتتحدد اختصاصات كل وحدة من هذه الوحدات عن طريق اللوائح والقوانين المنظمة.

٢- الوحدات الوظيفية:

حتى وقت قريب، فإن الوحدات التنفيذية من وزارات وهيئات ومصالح وخلافه كانت تقوم على فكرة الاكتفاء الذاتي وهذا يعني أنه بالإضافة إلى ان الأساسي المحدد لها تقوم أيضا بإمساك حساباتها بنفسها وشراء جميع احتياجاتها من آلات وأجهزة ومطبوعات وخلافه ووضع وتنفيذ برامج التدريب العاملين بها، وذلك بصورة منفردة ومستقلة. ولكن نتيجة لزيادة واجبات الوزارات المتعلقة بتخصصها الأصلي تبين أنها تقدر جانبا كبيرا من وقتها وجهدها في إنجاز أعمال ثانوية لا يربطها بعملها الأصلي صلة مباشرة وبالتالي وجد أنه من الأفضل أن يعهد بتلك الأعمال إلى جهات متخصصة تكون أقدر على القيام بها بطريقة فعالة وذلك نيابة عن الوحدات التنفيذية.

ومن أمثلة الوحدات الوظيفية الجهاز المركزي للمحاسبات والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة حيث يختص الأول بأعمال الرقابة المالية والثاني بالنواحي التنظيمية وشئون التدريب.

ومن الأنشطة الوظيفية الأخرى قيام مصلحة الميكانيكا والكهرباء بتصميم وتنفيذ المشروعات الجديدة المتعلقة بالكهرباء والأعمال الميكانيكية وتدبير ما تحتاجه هذه المشروعات من ماكينات وآلات وأجهزة جديدة وتسليمها كاملة بجميع لوازمها إلى مصالح الحكومة المختصة.

وبالمثل تتولى مصلحة المساحة طبع الطوابع بأنواعها والرسومات والنشرات إلى جميع المصالح والهيئات الحكومية، أما مصلحة الطب البيطري وتتولى شراء الحيوانات والمواشي اللازمة لوزارات الحكومة ومصالحها عدا وزارتي الحربية والداخلية.

وينبغي ملاحظة أن الوحدات الوظيفية إنما تعمل لحساب الهيئات الحكومية فقط، بمعنى أنها لا تقدم خدماتها للجمهور مباشرة. الجهاز المركزي للمحاسبات مثلا يراقب حسابات الأجهزة الحكومية فقط ولا يراقب حسابات التنظيمات الخاصة وكذلك الحال بخصوص الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وسائر الأجهزة الوظيفية الأخرى.

٣- الوحدات الاستشارية

تقوم هذه الوحدات أصلاً بمعاونة الوحدات التنفيذية. وتنحصر مهمتها في الإعداد والتحضير والبحث ثم تقديم التوصيات، والنصح إلى الجهة الإدارية التي تملك إصدار القرار.

وقد نشأت الحاجة إلى وجود الوحدات الاستشارية نتيجة لتعدد المشاكل الإدارية وعدم اتساع الوقت أمام الرئيس الإداري لدراسة الموضوع المعين وإصدار قرار فيه وبالتالي قيام الوحدات الاستشارية بدراسة المشكلة المعنية من جميع جوانبها وتجميع الحقائق والمعلومات المتصلة بها، وعرضها على الرئيس الإداري مشفوعة بالتوصيات اللازمة، ليساعد كثيراً في إصدار قرارات أكثر فاعلية.

ويمكن التمييز بين الوحدات الاستشارية وبين الوحدات الوظيفية في أن كلا منهما يعمل في خدمة الوحدات التنفيذية إلا أن لكل منها دوراً مختلفاً، فالوحدات الوظيفية تتمتع بحق إصدار القرارات في حدود اختصاصاتها المحددة أما

الوحدات الاستشارية فدورها مقصور على تقديم التوصيات فقط دون التمتع بحق إصدار القرارات.

ثانياً: التصنيف على أساس نوع النشاط

طبقاً لأهداف الإدارة العامة ، وتبعاً لتصنيف المنظمات العامة على أساس نوع النشاط الذي تزاوله ، يصبح لدى المجتمع مجموعة من المنظمات الاقتصادية اللازمة لإنجاز الأهداف الخاصة بتحقيق وفرة السلع والخدمات اللازمة لإشباعه ، وكذلك يحتاج إلى منظمات سياسية لإنجاز الغايات السياسية التي يؤمن بها ، وبالمثل فإن المجتمع يضم أيضاً نوعاً آخر من المنظمات التي تتولى مسؤولية التنفيذ والمحافظة على الاعتبارات والقيم الأخلاقية ، ونفس الشيء يمكن أن يقال على الأهداف الروحية التي يتولى أمرها المنظمات الدينية، أما الأهداف المادية للمجتمع فإنها تنفذ من خلال برامج الصحة العامة التي تقدمها وتشرف عليها الحكومة في شكل مشروعات معينة ، مثل المستشفيات ومنظمات الوقاية ضد تلوث البيئة وغيرها . وأخيراً فإن الأهداف الجمالية تتطلب إقامة منظمات تستهدف تخطيط

المدن والشوارع وإقامة المنتزهات العامة لتحسين شكل المدن، بالإضافة إلى المنظمات اخرى في المجالات مثل الموسيقى والمتاحف، وغير ذلك من وسائل العلوم والفنون الثقافية.

وإذا كانت القاعدة أن المنظمات تأخذ شكل الأهداف المحددة لها فإن المنظمات العاملة في مجتمع ما يمكن تصنيفها طبقاً للأهداف التي تتوخاها إلى منظمات اقتصادية وسياسية وأخلاقية وروحية ومادية وجمالية وما شابه ذلك ، ولكن التقسيم أو التصنيف الأكثر شيوعاً واستخداماً هو تصنيف تلك المنظمات إلى منظمات اجتماعية واقتصادية وسياسية .

١- المنظمات الاجتماعية:

أن أقدم وأبسط شكل من أشكال إلى المنظمات الاجتماعية هو العائلة التي تضم الزوجة والزوج والأولاد وبعض الأفراد المقربين من الأصدقاء والأقارب، وهذه المنظمات شأنها شأن أي منظمات اجتماعية أخرى تهدف إلى تحقيق الاستقرار تجاه العائلة، وهذا الهدف يتفرع منه

أعمال معينة يقوم بها كل فرد من أفراد العائلة وتحدد مسؤوليته وسلطته تبعاً لذلك.

وعلى مستوى المجتمع ككل تنشأ منظمات اجتماعية لتحقيق أغراض مختلفة مثل المستشفيات التي تقام لغرض تحقيق الهدف الصحي لأفراد المجتمع ، مثل الملاجئ التي تقام لإيواء العجزة والمسنين والأطفال والمشردين لتزويدهم بنوع من الحياة العائلية التي افتقدوها وحماية المجتمع من احتمال انحرافهم عندما لا تتحقق لهم الرعاية الاجتماعية اللازمة من جانب الدولة ، ومن أمثلة المنظمات الاجتماعية أيضاً منظمات تعويضات البطالة التي تطبق في دول كثيرة خصوصاً الدول المتقدمة حيث تتكفل الحكومة بدفع تعويضات للأفراد الذين يفقدون فرص العمل إلى أن يتمكنوا من إيجاد فرص أخرى .

ومن الطبيعي أن هذا التصرف يعني دفع مقابل من جانب الحكومة ضد خطر انحراف هؤلاء المتعطلين وأثاره السيئة على المجتمع أو بمعنى آخر فهو نوع من التكلفة الوقائية.

وبنفس المنطق يمكن النظر إلى أجهزة الشرطة والمطافئ باعتبارها منظمات اجتماعية تستهدف حماية أفراد المجتمع من السرقة أو إيقاع الضرر بهم سواء كان ذلك متعمدا من جانب بعض المنحرفين. كما هو الحال بالنسبة لأجهزة الشرطة أو حمايتهم ضد الحرائق كما في حالة أجهزة المطافئ.

إن جميع المنظمات الاجتماعية السابقة تنشئها الحكومة، كما قد تكون مشروعات فردية أو مشروعات عن طريق تطوع فريق من الناس لتقديم عمل يحقق فائدة للمجتمع ككل أو لفئة معينة من فئاته.

٢ - المنظمات الاقتصادية

هي المنظمات التي تعمل على تجميع واستخدام الموارد وتوزيع الدخل وبالتالي فإن أي نظام التبادل مهمته تسهيل الأنشطة السابقة يعتبر منظمة اقتصادية، بناء عليه فإن النظام النقدي في مجتمع ما يكون تصنيفه اقتصاديا حيث إن غرضه هو تسهيل عملية التبادل.

ومعنى ذلك أن جميع المنظمات التجارية والصناعية وبعض المنظمات الخدمية وسائر المنظمات الأخرى التي تربطها علاقة ما بعملية تجميع واستخدام الموارد وتوزيع الدخل هي في الحقيقة **تنظيمات اقتصادية**.

وانطلاقاً مما سبق يعتقد البعض أن المنظمات السياسية التي تنشأ أساساً لممارسة النشاط السياسي هي في واقع الأمر منظمات اقتصادية وذلك استناداً إلى أن الاهتمام الأول للقادة السياسيين في المجتمع يخصص للمسائل الاقتصادية.

٣- المنظمات السياسية

هي المنظمات التي تسعى إلى تحقيق التوافق والملائمة بين النظام العام وبين الحرية الفردية وتهيئة البيئة ويستطيع المواطنون من خلالها إشباع الأنواع - المختلفة من احتياجاتهم.

طبقاً لهذا التعريف، فإن الحكومة تعتبر الشكل الأساسي للتنظيم السياسي في المجتمع، والذي يحدد سلطات هذا التنظيم هو دستور الدولة الذي يحق كذلك حقوق الأفراد قبل

الحكومة. وبالمثل فإن الأحزاب السياسية في مجتمع ما، هي في الواقع منظمات سياسية غرضها الترويج لمبادئ معينة يدور حول مفاهيم الحرية والعدل والمساواة والعلاقة المثلى بين الحاكمين والمحكومين.

مرة أخرى فإن تقسيم المنظمات العامة إلى اجتماعية واقتصادية وسياسية لا يفي في واقع الأمر الانفصال التام بين تلك الأنشطة والتنظيم المعين قد يغلب عليه الطابع الاقتصادي ومع ذلك فإنه يمارس نشاطا اجتماعيا ونفس الشيء يمكن أن يقال عن التنظيم السياسي الذي يمارس نشاطا اقتصاديا أو اجتماعيا ومن ثم فإن القول بأن منظمة ما تنظيها اجتماعي مثلا، إنما يعني أن النشاط الاجتماعي لهذه المنظمة هو النشاط الغالب.

وبالرغم من شيوع التقسيم السابق إلا أن بعض كتاب القانون الإداري يصنفون المنظمات العامة طبقا لنوع النشاط، الذي تزاوله إلى نوعين فقط هما المنظمات الإدارية والمنظمات العامة الاقتصادية.

والمنظمات العامة الإدارية: هي أقدم أنواع المنظمات والاسم الذي تعرف به في مجال الإدارة العامة ومراجع القانون الإداري هو المرافق العامة والإدارية. وتتميز بأنها ليست ذات طابع اقتصادي ويعتبر موظفوها عموميون وأموالها عامة. ومن أمثلتها مرافق الدفاع والأمن والقضاء. وحيث أن نشاط الدولة لم يعد مقصورا على وظائفها الإدارية التنفيذية السابقة أي الوظائف الجمالية فقد أخذت الحكومات الحديثة على عاتقها القيام بكثير من المشروعات ذات الطابع الصناعي والتجاري والزراعي والمالي مما كان متروكا من قبل النشاط الخاص ، والأمثلة على ذلك كثيرة فمشروعات توليد الكهرباء والإضاءة وتوفير المياه الصالحة للشرب والنقل والبريد والتلغراف ومشروعات الصناعات الاستخراجية وصناعة الأسلحة وغيرها أصبحت الآن تمثل جزءا كبيرا من نشاط الدولة ولذلك نشأ إلى جانب المرافق الإدارية التقليدية منظمات عامة ذات طبيعة اقتصادية تتخصص في القيام بعمليات تجارية وصناعية وزراعية

ومالية وغيرها ، مما كان أصلا يخضع لدائرة المنظمات الخاصة.

والمنظمات العامة الاقتصادية لا تختلف عن المرافق الإدارية من حيث خضوعها مبدئيا للنظام القانوني الذي يطبق على المشروعات الخاصة خصوصا فيما يتعلق بالنواحي المالية وطرق الإدارة.

وإذا كان شرط عدم الربح من الشروط الرئيسية في المرافق العامة الإدارية إلا أن المنظمات العامة الاقتصادية قد تستثني من هذا الشرط، حيث يسمح لها بتحقيق بعض الموارد المالية التي تتناسب مع النفقات إلي يتطلبها نشاطها. أما المرافق العامة الإدارية فتغطي نفقاتها عن طريق ميزانية الدولة.

وينبغي ملاحظة أن المنظمات العامة الاقتصادية وان كانت تستثني من شرط عدم تحقيق الربح تميزا لها عن المرافق العامة الإدارية، إلا إنها لازالت تخضع لبعض المبادئ الأخرى التي تطبق على المرافق العامة وهي ضمان سير المنظمة بانتظام واطراد وقابلية التعديل الملائمة

للظروف المتغيرة وبمساواة المنتفعين في الحصول على السلعة أو الخدمة .

٤- منظمات قطاع الأعمال العام:

تعرف منظمات القطاع العام بأنها مجموعة المنشآت التي تملك الدولة رؤوس أموالها وتديرها على أسس تختلف عن تلك التي تدار بها المرافق والمنشآت الحكومية التقليدية. يفهم من هذا التعريف أن منظمات القطاع العام يجب أن تدار بطريقة مختلفة عن الطرق التي تدار بها المنظمات الحكومية بصفة عامة، فما هو السبب في تمييزها وما هي - الطريقة التي تدار بها؟

إن السبب في تمييز الوحدات التنظيمية للقطاع العام أنها تزاوُل عادة أنشطة تجارية وصناعية تختلف من حيث الخصائص والظروف المحيطة بها عن تلك الخاصة بالمنظمات الحكومية الأخرى. والصفة المميزة للنشاط التجاري والصناعي في صفة التغيير المستمر في العوامل المؤثرة فيه وتعدد هذه المراحل وتتداخل. وفي مواجهة ذلك لابد أن تتمتع هذه المنظمات بدرجة كبيرة من المرونة في

تعديل خططها وبرامجها لتلك التغيرات أو بمعنى آخر الاستجابة السريعة لها. وهذا لا يتحقق في ظل الظروف التي تعمل فيها المنظمات الحكومية الأخرى، من حيث خضوعها للسلطات التشريعية وقواعد القانون العام والخاص، وهذه القواعد رغم وجود ما يبررها بالنسبة للمنظمات القطاع العام يصبح في الكثير من الحالات عامة معوقا لتلك المنظمات عن أداء رسالتها بحيث يؤثر سلبا على كفاءتها الإنتاجية.

ثالثا: التصنيف على أساس مجال النشاط:

طبقا لهذا التصنيف تقسم المنظمات العامة إلى منظمات قومية ومنظمات إقليمية.

فالمنظمات العامة القومية هي التي تنشأ للوفاء بالحاجات العامة لجميع - جماهير الشعب من جميع مدن وأقاليم الدولة ومن أمثلتها الدفاع والعدالة والبريد والصحة والتليفونات وهذه المنظمات تكون من اختصاص السلطة الإدارية المركزية أي الوزارات وفروعها في الأقاليم.

أما المنظمات العامة الإقليمية فيقتصر نشاطها على الوفاء بالحاجات العامة لسكان أحد الأقسام الإدارية للدولة كالمحافظات أو المدن أو القرى ومن أمثلتها النقل المحلي والنور والمياه.

رابعاً: التصنيف على أساس التبعية:

الأصل أن السلطة العامة للدولة تمارس اختصاصها تقديرياً في اختيار الطريقة الملائمة لإدارة المنظمات العامة التي تقيمها، ولكن في الكثير من الحالات قد تجد الدولة ضرورة في التمييز بين تبعية المنظمات العامة للسلطة الحكومية وذلك استهدافاً منها للوصول إلى أفضل طرق التبعية الإدارية التي تحقق الدعم للقدرة الإنتاجية للمنظمات، ومن ثم حسن أداء الخدمات التي تقدمها الجماهير المنتفعين، وفي هذا الصدد نفرق بين الأشكال التالية:

١- طريقة الاستغلال المباشر

هي قيام الحكومة بإدارة المنظمة العامة بنفسها مباشرة وبأموال حكومية وموظفين حكوميين، وهذا النوع من

المنظمات يخضع للوائح الحكومية المالية والإدارة ويعتبر القائمون على إدارتها موظفون عموميون كما تعتبر أموالها عامة، وتتبع في تمويلها القواعد المالية التي تقرها قوانين ربط الميزانية العامة للدولة.

٢- طريقة الالتزام

هي أن تعهد الحكومة إلى شركة أو أفراد بإدارة" منظمة أو مرفق عام اقتصادي واستغلاله لمدة محدودة وذلك بواسطة أمواله الخاصة وعمالة وموظفيه وعلى مسئوليته الخاصة. ويتم ذلك مقابل تقاضي رسوم من المنتفعين بخدمات هذا التنظيم. ومن أمثلة ذلك شركة قناة السويس قبل تأميمها في سنة ١٩٥٦ وشركة " ليون " قبل أن تتحول إلى مرفق الغاز والكهرباء في مدينة الإسكندرية.

٣- طريقة الاستغلال غير المباشر

هي أن تعهد الحكومة إلى فرد أو شركة إدارة تنظيم أو مرفق عام مقابل غرض تحده وتضمنه السلطة العامة والأموال المستعملة في هذه الطريقة هي أموال حكومية. وذلك ما

يميزها عن طريقة الالتزام التي يقدم فيها الملتزم أمواله الخاصة.

٤- طريقة الاستغلال المختلط:

يسمى هذا النوع بنظام شركات الاقتصاد المشترك، ويهدف إلى التوفيق بين المصالح العامة التي تقوم عليها السلطة الإدارية - وهي ذات طبيعة اجتماعية اقتصادية - وبين المصالح الخاصة الفردية - وهي ذات طبيعة مالية - وذلك عن طريق تكوين شركة يشترك فيها الاقتصاد القومي والاقتصاد الفردي، ولهذا تتميز هذه الطريقة بالآتي :

- تتخذ المنظمة شكل الشركة المساهمة وتخضع لإحكام القانون التجاري.

- تساهم الحكومة في الشركة مساهمة مالية وذلك بدفع ' حصتها من رأس المال بطريق النقد أو عينا كما في استغلال منجم مثلا حيث يكون نصيب الحكومة هو المنجم نفسه.

- لا تكتتب الحكومة عادة بأكثر من نصف رأس المال خوفا من أن يصبح المشروع قريبا من الاستغلال المباشر وتشترك الحكومة في عضوية مجلس الإدارة.

الفصل الثالث: الجوانب التنظيمية لمنظمات الإدارة

العامّة

نتناول هذا الفصل من خلال:

أولاً: المشكلات التنظيمية في الجهاز الإداري للدولة:

• كثرة التعديلات الجزئية أو الشاملة في الهياكل

التنظيمية للوحدات الإدارية:

• تعدد الأجهزة الاستشارية والمعاونة التابعة

لرئيس الوحدة مباشرة

• تضخم الهياكل التنظيمية للوحدات الإدارية:

• وظيفة النائب والمبالغة في استحداثه:

• عدم الاهتمام بتحديد اختصاصات التقسيمات

التنظيمية:

• الرئاسية الفنية والإدارية التقسيمات

التنظيمية بالوحدة:

• المركزية الزائدة وعدم تفويض السلطة:

• كثرة اللجان وتعددتها:

ثانياً: مسئوليات وواجبات موظف الحكومة

الفصل الثالث

الجوانب التنظيمية لمنظمات الإدارة العامة

أولاً: المشكلات التنظيمية في الجهاز الإداري للدولة:

وتتقسم المشكلات التنظيمية التي تعاني منها الوحدات الإدارية الى، مشكلات عامة توجد في أغلب الوحدات الإدارية ومشكلات خاصة بوحدة ادارية بذاتها، ومن أهم المشكلات الإدارية العامة ما يلي:

✓ كثرة التعديلات الجزئية أو الشاملة في الهياكل

التنظيمية للوحدات الإدارية:

إن التنظيم يتسم بالديناميكية وبالمرونة والقابلية للتطور لمواجهة الظروف والمتغيرات التي تواجه الوحدة الإدارية، إلا أن كثرة التعديلات على الهياكل التنظيمية سواء كانت جزئية أو شاملة تؤدي إلى نتائج سلبية من أهمها:

• افتقار الاستقرار النفسي لدى العاملين مما يؤثر على كفاءتهم وفعاليتهم.

• وضياح الوقت لحين تفهم العاملين لنظام وأسلوب العمل الجديد، ثم مفاجأتهم بتعديلات أخرى وهكذا.

✓ تعدد الأجهزة الاستشارية والمعاونة التابعة لرئيس

الوحدة مباشرة

تحت بعض التشريعات تبعية بعض التقسيمات التنظيمية لرئيس الجهة - مثل: الشئون القانونية، والأمن، والمتابعة وغيرها - كما جرت العادة على تبعية أنشطة أخرى - مثل: التفيتش - العلاقات العامة - ومن هنا قد تعدد الأجهزة الاستشارية والمعاونة التابعة لرئيس الوحدة مباشرة مما أدى إلى اتساع نطاق إشرافه .

✓ تضخم الهياكل التنظيمية للوحدات الإدارية:

ويرجع ذلك إلى عدة أسباب من بينها:

- ضيق نطاق إشراف.
- وتفتيت الأنشطة وافتقاد التكامل.

- وغلبة الاعتبارات الشخصية في تصميم الهياكل التنظيمية وتعديلاتها.

حيث تلجأ بعض الوحدات إلى إجراء التعديلات في هياكلها التنظيمية لاعتبارات شخصية بهدف افساح المجال للترقية لبعض العاملين بصرف النظر عن مدى الحاجة الحقيقية لهذا التعديل.

✓ **وظيفة النائب والمبالغة في استحداثه:**

ظهرت هذه الوظيفة في الهياكل التنظيمية للهيئات العامة في خط السلطة وتلية مباشرة لرئيس مجلس الإدارة دون اختصاص محدد، وذلك بدعوى التخفيف من أعباء رئيس المجلس لتمكينه من التفرغ لرسم السياسة العامة ومتابعة تحقيق أهداف الهيئة.

وعلى الرغم من أن هناك بعض الحالات تكون فيها وظيفة النائب ضرورية وبتطلبها التنظيم، إلا أنه في كثير من الأحيان تمثل هذه الوظيفة أيضاً أضعاف التنظيم نتيجة الظهور مشكلات أهمها:

- صعوبة تحديد المسؤوليات لكل من الرئيس والنائب

• إضافة مستوى تنظيمي جديد يؤدي إلى اطالة خط السلطة.

• تحميل المنظمة اعباء مالية اضافية.

وغني عن البيان أن ما سبق ينطبق على وظيفة النائب في الأشكال التنظيمية المختلفة ولا يقتصر على وظيفة نائب مجلس الإدارة بالهيئات العامة.

✓ **عدم الاهتمام بتحديد اختصاصات التقسيمات**

التنظيمية:

ويتمثل ذلك في قيام بعض الوحدات الادارية بإصدار القرار الخاص بالبناء التنظيمي والخريطة التنظيمية دون أن يلحق بهذا القرار. بيان باختصاصات التقسيمات التنظيمية الرئيسية والفرعية حتى أدنى مستوى. وفي حالات أخرى تقوم بالوحدات بتحديد الاختصاصات إلا أنه يشوبها الكثير من العيوب كالعومية وعدم التحديد الدقيق مما يؤدي إلى تصعيد المشكلات القيادات الإدارية العليا.

✓ الرئاسية الفنية والإدارية التقسيمات

التنظيمية بالوحدة:

من الأصل في التنظيم أن يتلقى المرؤوسين أوامره وتعليماته من رئيس واحد يكون مسؤولاً أمامه (مبدأ وحدة الأمر والقيادة) ولكن في بعض الأحيان قد يتلقى المرؤوس تعليمات وأوامر من رئاستين مختلفتين إحداهما رئاسة فنية والأخرى رئاسة إدارية وغالبا ما تتداخل الأوامر والتعليمات بحيث يصعب التفرقة بين التعليمات الفنية والإدارية مما يؤدي إلى التضارب بينهما.

✓ المركزية الزائدة وعدم تفويض السلطة:

تعاني الوحدات الإدارية وخاصة الكبيرة منها والتي يتبعها فروع أو مناطق منتشرة جغرافيا من المركزية الزائدة وذلك في حالة عدم الأخذ بمبدأ تفويض السلطة والتي يترتب عليها نتائج سيئة منها:

- بطء اتخاذ القرارات

- عدم تشجيع روح الابتكار والقدرة على التصرف والمبادأة بين الرؤساء في المستويات الإدارية الدنيا.
- احتمال عدم فهم أهداف الإدارة العليا من اتخاذ القرار او احتمال عدم فهم القرارات ذاتها من جانب المنفذين او عدم قبولهم او اقتناعهم بها.
- صعوبة تدريب المستويات الجارية الدنيا على تنمية قدراتهم الإدارية وإعدادهم لتولي الدور القيادي في المستقبل.
- ضياع الوقت الرئيسي الإداري الأعلى في موضوعات اقل أهمية مما يؤدي إلى عدم تفرغه لوظيفة الأساسية وهي التخطيط العام ورسم السياسات العامة والتنظيم والرقابة الشاملة.

✓ كثرة اللجان وتعددتها:

- على الرغم من أن اللجان أسلوب تنظيمي يهدف إلى تنسيق ورفع كفاءة أدائها نتيجة لما تحققه اللجان من مزايا منها:
- عدم انفراد شخص واحد بسلطة كبيرة.

- تنسيق الخطط والسياسات بين مختلف التقسيمات التنظيمية.

- إمكانية تجميع خبرات واسعة وآراء تخصصية.
- تدريب المشاركين في اللجان نتيجة التعرف على آراء ووجهات نظر باقي أعضاء اللجنة

- رفع الروح المعنوية للعاملين المشاركين في أعمال اللجنة.

إلا أن كثرة استخدام اللجان وتعددتها دون حاجة حقيقية خاصة في حالة وجود تقسيمات تنظيمية بالمنظمة يمكنها القيام بالعمل على أكمل وجه سوف يؤدي إلى نتائج غير مرغوبة أهمها:

- طول الوقت الذي تستغرقه اللجان وبطء اتخاذ اللجنة لقراراتها او توصياتها.
- تشتت المسؤولية بين أعضاء اللجنة وعدم القدرة على معرفة المسئول عن القرار الخاطئ.

- اتجاه اللجان عادة إلى الأخذ بالحل الوسط في حالة اختلاف اعضاء اللجان وقد يكون هذا الحل غير كاف لمواجهة المشكلة.
- عدم اتخاذ اللجان عادة موقفا حاسما قد يعطي لرئيسها او أحد الأعضاء فرصة فرض حل معين.

ثانيا: مسؤوليات وواجبات موظف الحكومة

الوظائف العامة هي تكليف للقائمين بها هدفها خدمة المواطنين تحقيقا للمصلحة العامة طبقا للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها.

وقد حرص المشرع على أن يضمن قوانين العاملين ذلك إعمالا للمبدأ الدستوري القاضي بأن الوظائف العامة تكليف للقائمين بها بأداء الخدمة للمواطنين وتحقيق المصلحة العامة وهو العنصر الرئيسي الذي تقوم عليه الوظائف العامة.

الوظائف العامة تقوم أساسا على عنصر رئيسي هام هو خدمة المواطنين بهدف تحقيق المصلحة العامة ولم تعد

الوظائف العامة ترتكن إلى عنصر السلطة مثلما هو حادث في بعض النظم.

وإذا كان من حق الموظف أن يحصل على مختلف الحقوق والمزايا المادية والأدبية التي تخولها له وظيفته، فإن هذا يقابله أيضا واجب ولذلك فالوظيفة حق وواجب في نفس الوقت.

واجبات العاملين:

١. تحري الدقة في أداء العمل وتخصيص وقت

العمل الرسمي لأعمال الوظيفة:

أ- على العامل أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته. ويجوز تكليف العاملين في غير أوقات العمل الرسمية علاوة على الوقت المعين إذا اقتضت مصلحة العمل.

ب- ويقصد من أن يؤدي العامل العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة ألا يوكل غيره في ذلك إلا في الحدود التي يسمح بها القانون.

ج- والأصل أن يخصص العامل وقت العمل الرسمي في أداء واجبات وظيفته.

٢. حسن معاملة الجمهور وإنجاز مصالحه:

وبمقتضى هذا الواجب يتعين على الموظف أن يعامل الجمهور معاملة طيبة، وأن يقوم بإنجاز مصالح الناس دون تباطؤ أو تكاسل وألا يتهرب من إنجازها في الوقت المناسب فكثير من الأعمال لا يجدي في إنجازها بعد فترات الوقت المناسبة.

٣. المحافظة على كرامة الوظيفة:

على العامل أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقاً للعرف العام، وأن يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق والاحترام الواجب وبذلك يتعين على الموظف أن يبتعد عن إتيان الأفعال المتعارضة مع ما جرت عليه العادات والتقاليد، والا يأتي بالأفعال التي تفقده احترامه، وتجعله محل ازدراء المواطنين

واحتقارهم له، بل عليه أن يسلك مسلكا قويما ، وأن يأتي بالأفعال التي لا تفقده احترامه وتجعله محل احترام الناس ، مع ما في ذلك من احترامهم للموظف والوظيفة وإذا ما خرج الموظف عن هذا الواجب كان مخالفا للقانون مقصرا في أدائه لواجبات الوظيفة.

٤. **المحافظة على مواعيد العمل:**

على العامل أن يحترم المواعيد وأن يتبع الإجراءات التي تحددها اللائحة الداخلية للوحدة وألا يتغيب عن العمل إلا في الحالات المرخص له فيها بذلك.

٥. **المحافظة على ممتلكات واموال الوحدة التي**

يعمل بها:

لا شك أن المحافظة على المال العام واجب على الجميع ومن باب أولى يتعين على العامل أن يحافظ على أموال " وممتلكات الجهة التي يعمل بها وذلك الواجب يفرض على العامل أن يراعي الحرص اللازم في المحافظة على أموال الجهة بحيث لا يتراخى في تحصيل ما للجهة لدى الغير،

وعدم إنفاق المال العام إلا في مصارفه الضرورية وبما يتفق وحكم القانون. والمحافظة على ما هو موجود تحت يده من آلات وأدوات وتخزين المواد والآلات بطريقة تجعلها بعيدة عن التلف والضياع ومنع أية تعديات تقع على أملاك الوحدة وعدم التصرف إلا وفقا لما تقضى به القوانين وهذا الواجب من أهم الواجبات التي تؤدي إلى المحافظة على أموال وأملاك الدولة بما في ذلك من تحقيق الصالح العام، فإذا أهمل العامل في مراعاته لهذا الواجب به خارجا عن واجبات الوظيفة وتتعين مساءلته.

٦. اخطار الجهة بعنوان محل الإقامة والحالة

الاجتماعية:

الأصل أن يقيم العامل في الجهة التي بها مقر وظيفته نظرا لما قد تفتضيه واجبات الوظيفة من أن يصل في غير أوقات العمل الرسمية أو تدعو المصلحة العامة للاستعانة به في غير الأوقات الرسمية، والقانون وان لم ينص على هذا الواجب صراحة، ولكنه أوجب على العامل إبلاغ الجهة التي يعمل بها بمحل إقامته. وكذلك على العامل أن يخطر الجهة

بحالته الاجتماعية لما في ذلك من أثر كبير حال تقدير الجية التوفير الرعاية الاجتماعية والصحية للعاملين وأسرهه وغير تلك من أوجه الخدمات الاجتماعية التي توفرها جهة العمل للعاملين لديها.

٧. التعاون مع زملاء:

لا يكفي أن يؤدي أثنه ما تتطلبه وظيفته القيام به من أعمال، فقد يقتضي الصالح العام بالإضافة إلى ذلك أن يتعاون العامل مع زملاءه، لذلك فقد أوجب المشرع على العامل أن يتعاون مع زملائه في أداء الواجبات العاجلة اللازمة لتأمين سير العمل وتنفيذ الخدمة العامة.

٨. الطاعة:

يشغل الموظفين ما يسمى بالسلم الإداري وبمقتضاه ظهر ما يعرف بالسلطة الرئاسية، والتي بموجبها يملك الرئيس أن يكلف مرؤوسيه من العاملين بأداء مهمة معينة طبقا لمهام وظائفهم كما يملك أن يوجه مرؤوسيه في أدائهم الواجبات الوظيفية، وكذلك أن يلغى أو يعدل من أعمالهم كلما رأى أنها تنطوي على مخالفة للقانون أو غير ملائمة،

ويتحمل كل رئيس مسؤولية الأوامر التي تصدر منه بالإضافة إلى مسؤولية حسن سير العمل في حدود اختصاصاته.

وعن مدى طاعة المرؤوسين، فإن الطاعة الواجبة على المرؤوس قبل رئيسه لا تمنعه من إبداء رأيه مادام يقوم بما تقتضي وظيفته من تحفظ ووقار وما تستجوبه علاقته برئيسه من التزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك.

وفي ذات الوقت تحقيقا للعلاقات الإنسانية في محيط العمل نطلب من الرئيس أن يعطف على من يعملون معه وأن يكون قائدا وقدوة لهم وليس بالعطف وحده تستقر هذه العلاقات، وإنما أن يستشير مرؤوسيه وأن يشركهم الرأي معه بقدر ما تسمح به الظروف ودقة الموضوعات.

ما يحظر على العامل القيام به:

١. يحظر على العامل مخالفة القواعد والأحكام المنصوص عليها في القوانين واللوائح والتعليمات والنشرات المنظمة للقوانين واللوائح الخاصة بالعاملين التي تصدر عن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة أو

الامتناع عن تنفيذها: لأن المشرع يقصد دائما بما يتضمنه التشريع من أحكام تحقيق مصلحة عامة، وان تنفيذ القوانين واللوائح تحقيق للصالح العام. وعلى العكس فان خالف القواعد والأحكام المنصوص عليها في القوانين أضر بالصالح العام وذلك ما يتنافى والهدف من الوظيفة العامة التي هي تكليف للقائمين بها هدفها خدمة المواطنين تحقيقا للمصلحة العامة.

٢. يحظر على العامل مخالفة الأحكام المالية المعمول

بها كالاتي:

أ- مخالفة الأحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة.

ب- مخالفة اللوائح والقوانين الخاصة بالمناقصات والمزايدات والمخازن والمشتريات وكافة القواعد المالية.

ج- الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع

حق من الحقوق المالية للدولة أو الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي

للمحاسبات أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك بصفة مباشرة.

د- عدم الرد على الجهاز المركزي للمحاسبات أو تأخير الرد عليه ويعتبر في حكم عدم الرد أن يجيب العامل إجابة يكون الغرض منها المماثلة أو التسوية.

هـ - عدم موافاة الجهاز المركزي للمحاسبات بغير عذر مقبول بالحسابات والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة لها أو بما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق في فحصها ومراجعتها أو الاطلاع عليها بمقتضى قانون إنشائه.

٣. يحظر على العامل افشاء الأسرار المتعلقة بالوحدة التي يعمل بها أو التي تكون تحت يده بموجب مسؤولياته الوظيفية، والتي ما كان من المتيسر له الاطلاع عليها لولا منصبه ولذلك يحظر عليه:

أ- أن يفضي بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته. عن طريق الصحف أو غير ذلك من طرق النشر إلا إذا كان مصرحا له بذلك كتابة من الرئيس المختص.

ب- أن يفشي الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك هذا الالتزام بالكتمان قائما ولو بعد ترك العامل الخدمة.

ج - أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة من الأوراق الرقمية أو ينزع هذا الأصل من الملفات المخصصة لحفظه ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصيا.

د- أن يخالف إجراءات الأمن العام والخاص التي يصدر - بها قرار من السلطة المختصة. وواضح مما سبق أن المقصود بهذا الحظر المحافظة على الصالح العام كذلك المحافظة على صالح الأفراد الذين تتعلق بهم تلك الأسرار.

٤. يحظر على العامل أن يأتي الأعمال التي تجعله موضع

الشبهات

فالموظف باعتباره ممثلا للشخص المعنوي يتمتع بقدر كبير من السلطة بهدف تمكينه من تحقيق المصلحة العامة وعلية ألا يستعمل هذه السلطة في غير ما خصصت له، وألا يسيء استعمالها بقصد تحقيق نفع خاص، ولهذا فان القانون يعاقب

الرشوة في جميع صورها كما يعاقب على استغلال النفوذ والانحراف بالسلطة.

ولكي ينأى المشرع بالموظف عن مواضع الشبهة حرم عليه الأمور الآتية:

أ- أن يجمع بين وظيفته وبين عمل آخر يؤديه بالذات أو الواسطة إذا كان من شأن ذلك الإضرار بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع مقتضياتها وذلك مع عدم الإخلال بالأحكام التي تقتضي بقصر تعيين أي شخص على وظيفة واحدة

ب- أن يؤدي أعمالا للغير بأجر أو بمكافأة ولو في غير أوقات العمل الرسمية إلا بأذن من السلطة المختصة.

كما أجاز المشرع للعامل استثناء من أحكام الحظر الذي بصده أن يتولى على الأمور التي يكون شريكا أو صاحب مصلحة فيها أو مملوكة لمن تربطهم به صلة قريى أو نسب الغاية الدرجة الرابعة وذلك بشرط إخطار الجهة الرئيسية التابع لها بذلك.

ج- أن يشرب الخمر أو يلعب القمار في الأندية او
المحال العامة.

د- قبول هدايا، أو مكافأة أو عمولة أو قرض بمناسبة قيامه
بواجبات وظيفته.

هـ- أن يجمع نقودا لأي فرد أو ولاية هيئة أو يوزع
منشورات أو يجمع إمضاءات لأغراض غير مشروعة.

و- أن يشترك في تنظيم اجتماعات داخل مكان العمل دون
إذن الجهة التي تحددها المصلحة المختصة مع مراعاة
الأحكام الواردة بقانون النقابات العمالية.

ز- أن يشتري عقارات أو منقولات مما تطرحه السلطات
القضائية أو الإدارية للبيع إذا كان ذلك يتصل بأعمال
وظيفته.

ح- أن يزاول أعمالا تجارية وبوجه خاص أن يكون له أي
مصلحة في أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل
بأعمال وظيفته.

ط- أن يشترك في تأسيس الشركات أو يقبل عضوية
مجالس إدارتها أو أي عمل فيها إلا إذا كان مندوبا عن

الحكومة، أو الهيئات العامة، أو وحدات الحكم المحلي،
أو شركات القطاع العام.

ي- أن يستأجر أراضي أو عقارات بقصد استغلالها في
الدائرة التي يؤدي فيها أعمال وظيفته إذا كان لهذا
الاستغلال صلة بعمله.

الفصل الرابع: مفاهيم الإصلاح الإداري

واستراتيجياته

نتناول هذا الفصل من خلال:

أولاً: مفهوم الإصلاح الإداري

ثانياً: -أهداف الإصلاح الإداري

ثالثاً: خطوات تنفيذ عملية الإصلاح الإداري

رابعاً: -العوامل التي توجب عملية الإصلاح

خامساً: المبادئ والأسس المعتمدة في بناء عملية

الإصلاح

الفصل الرابع

مفاهيم الإصلاح الإداري واستراتيجياته

أولاً: مفهوم الإصلاح الإداري: - Administration reform concept

- مفهوم الإصلاح لغوياً: -

الإصلاح مصدر للفعل أصلح، وجاء في معجم الوسيط معنى كلمة (صلح) _ صلاحاً _ صلوحاً: زال عن الفساد والشيء، كان نافعاً أو مناسباً يقال هذا الشيء يصلح لك، وأصلح في عمله أو أمره أي أتى بما هو صالح ومفيد. وكلمة الإصلاح، الترميم، أي رَأب الصدع الذي يصيب الشيء، أو إصلاح الخلل الذي أصابه.

- مفهوم الإصلاح إدارياً: -

على الرغم من اختلاف وجهات النظر حول تحديد معنى ومحتوى مفهوم الإصلاح الإداري وفقاً لاهتمامات واختلاف وجهات نظر الكُتّاب والباحثين ومداخلهم المختلفة التي بحثوا من خلالها هذه الظاهرة، إلا إن هناك اتفاقاً عاماً على الإطار العام له فالإصلاح الإداري يعني للبعض "التأثير والاستخدام

الأمثل والمدروس للسلطة والنفوذ لتطبيق إجراءات جديدة على النظام الإداري من أجل تغيير أهدافه وبيئته بهدف التطوير وتحقيق الأهداف التتموية ."

وتُعرف الأمم المتحدة الإصلاح الإداري "بأنه التأثير والاستخدام المتعمد للسلطة من أجل تطبيق معايير جديدة للنظام الإداري، بغرض تغيير الأهداف والهياكل والعمليات وتحسينها خدمة للتنمية ."

بينما نجد (المخلافي، ٢٠٠٦) قد عرّفه بأنه " تغيير مقصود وشامل على مستوى الحكومة أو المنظمة في إطار رؤية مستقبلية، للقيادات الإدارية تحدد ما يجب تحقيقه من إصلاحات إدارية لضمان رضا الجمهور المستفيد، من خلال تبني مفاهيم ونظريات إدارية حديثة يتم على أساسها تنمية الموارد البشرية مادياً معنوياً وتطوير الهياكل وتبسيط الإجراءات وتحديث الأدوات والوسائل الفنية والتقنية على أساس التدرج غير المنقطع والمتفاعل مع البيئة الكلية للمنظمة."

في حين يعرفه آخر على أنه على أنه "عملية تكيف الإدارة مع المستجدات في الركائز الإدارية الأساسية

والأشخاص وأساليب العمل وهي عملية مستمرة تعتمد على أشخاص مهنيين " .

وعرفه اخر بأنه جهود سياسية إدارية اجتماعية مصممة لإحداث تغييرات في الأنظمة الإدارية العامة وفي المواقع التي كانت تعاني من الخلل ما لتنمية القدرات وإمكانيات الجهاز الإداري بما يؤمن له تحقيق أهدافه بدرجة عالية من الكفاءة والفعالية".

يتضح من خلال التعاريف، المفاهيم السابقة إن الإصلاح الإداري له **خصائص متعددة** مثل: -

١. تغيير جذري وأصيل في الأشخاص وفي المفاهيم.

٢. عملية هادفة ومخططة ومرسومة.

٣. عملية مستمرة متجددة هدفها يتحرك دائماً.

٤. عملية شاملة متكاملة تشمل كل معوقات الإدارة وسائر

خطواتها.

ثانياً: -أهداف الإصلاح الإداري: -

إن تحديد أهداف وغايات الإصلاح الإداري قد تكون صعبة للغاية نظراً لوجود أطراف متعددة في المجتمع تتمثل بالقوى السياسية والاجتماعية والاقتصادية العامة والخاصة ذات أهداف قد تكون متباينة، إلا أن أهم أهدافه تتركز في زيادة تحسين نوعية الخدمات التي تقدمها المؤسسات العامة لإفراد الشعب وتخفيض نفقاتها إلى اقل ما يمكن، وتبين الدراسات المختلفة في مجال الإصلاح الإداري انه يهدف إلى:

١. تحسين مستويات الأداء في الجهاز الإداري ورفع الإنتاجية.

٢. ترشيد الإنفاق الحكومي والتركيز على اقتصاديات التشغيل من خلال تخفيض حجم البرامج والأجهزة والأعداد الزائدة من العاملين.

٣. تعزيز عملية التحول الديمقراطي ودعم التوجهات نحو اللامركزية الإدارية بهدف تشجيع المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة وصنع القرار.

٤. تبسيط الإجراءات الإدارية وإصلاح الأنظمة المالية والضريبية بقصد توفير الموارد والعدالة في توزيع الأعباء.

٥. تحسين أساليب التعامل مع المواطنين وتعزيز مفهوم ضرورة الاستجابة لمطالبهم باعتبار إن تقديم الخدمة للمواطنين لهم هو مبرر وجود الأجهزة الإدارية.

بينما يرى آخر ان عملية الإصلاح الإداري تسعى إلى

تحقيق الأهداف الآتية: -

١. مواءمة الإدارة العامة مع مهام الدولة وإشباع حاجات المواطنين.

٢. تحديث وتجديد الإدارة العامة على جميع مستوياتها وفي جميع إبعادها البنوية والوظيفية بما يسهم في القضاء على المشكلات التي تواجهها.

٣. التغلب على المشكلات السياسية والاقتصادية والتنمية والتنظيمية التي تعاني منها الإدارة العامة باقتراح الحلول الملائمة لها.

٤. مواكبة الإدارة العامة لمستجدات التحديث من اجل تحقيق غايات الكفاءة الإدارية ومعالجة الانحراف ومحاربة الفساد والقضاء على التعقيدات والعيوب المرضية.

ثالثاً: خطوات تنفيذ عملية الإصلاح الإداري:

إن تنفيذ عملية الإصلاح الإداري كعملية منهجية لا تختلف عن الخطوات المنهجية العلمية في تناول أي موضوع لكنها هنا قد تختلف بعض الشيء كونها تتطلب قبل كل شيء وجود جهاز تنظيمي خاص يتولى هذا النشاط الهام بهدف تحديد المسؤوليات وتأمين الأطر البشرية المؤهلة والمؤمنة بالإصلاح وتهيئة المناخ الملائم على ارض الواقع.

وبالإضافة إلى ذلك توجد هناك **عدة خطوات تمر بها عملية الإصلاح وهي كالآتي:** -

(١) ضرورة توفير الإحساس بالحاجة الماسة التي تستدعي الإصلاح الإداري.

(٢) وضع استراتيجية خاصة بالإصلاح.

(٣) تنفيذ الاستراتيجية.

٤) المتابعة والتقييم.

٥) التعرف على المعوقات ومصادر المقاومة لجهود الإصلاح والتعامل معها.

ونجد اخر متفق مع هذا الرأي مع بعض الاختلافات والإضافات: -

١. اكتشاف الحاجة إلى عملية الإصلاح والإيمان بضرورتها من خلال استشعار التنظيمات والقيادات السياسية والمهنية والنقابية الحاجة لإعداد وتنفيذ برنامج الإصلاح من خلال التعرف على مستويات الأداء وتدني مستوى الخدمات المقدمة لأفراد المجتمع.

٢. وضع الاستراتيجية الملائمة للإصلاح الإداري عن طريق تحديد الأهداف والغايات المطلوب بلوغها ووسائل وطرق تنفيذها بأعلى كفاءة ممكنة.

٣. تحديد الجهاز المسؤول عن الإصلاح وتعتبر من أهم الخطوات، حيث إن الأجهزة والقيادات المسؤولة عن هذا البرنامج يجب إن تسخر كافة إمكانياتها من

اجل تحويل خطط الإصلاح إلى واقع حي ملموس من خلال اتخاذ سلسلة من القرارات الهامة ذات الصلة بهذا الشأن.

٤. تعيين وسائل تنفيذ عملية الإصلاح الإداري التي يقودها الإداريون المتخصصون وذلك بالاعتماد وبشكل رئيسي على التنظيمات السياسية وأجهزتها المختلفة وخاصة الإعلامية، وتمكين أجهزة الإدارة العامة من ممارسة صلاحيتها ومسئوليتها بعيدا عن المركزية، تغيير الاتجاهات السلوكية للعاملين في الجهاز الإداري استناداً إلى دعائم الأخلاقية.

٥. تقويم عملية الإصلاح أي قياس النتائج المحققة ومقارنتها مع المؤشرات المخططة والمعتمدة في البرنامج الإصلاحية من حيث الكفاءة في تنفيذ البرنامج من حيث الزمان والتكلفة والجودة ومن حيث الآثار الايجابية التي يتركها على أجهزة الدولة.

رابعاً: -العوامل التي توجب عملية الإصلاح: -

هناك مجموعة من العوامل التي تدفع الحكومات والمنظمات إلى إجراء عملية الإصلاح منها: -

١. **عوامل سياسية:** عندما تواجه الدولة أحداثاً خارجية أو داخلية كبيرة تعجز عن مواجهتها. عندما تنتشر موجة من التساؤلات عن أسباب هذا العجز وكيفية معالجته وضرورة النهوض بأجهزة الإدارة العامة لتصبح قادرة على التخلص من هذا العجز والوفاء بالتزاماتها تجاه المواطنين.

٢. **عوامل اقتصادية:** عندما تواجه الدولة أزمات اقتصادية حادة كالتضخم أو العجز الواضح أمام المنافسة العالمية أو عجز الميزان التجاري أو انخفاض مستوى الإنتاجية أو تدني مستوى الدخل الفردي يبدأ التفكير بالإصلاح الإداري نتيجة عجز الجهاز الإداري عن مواجهة الأعباء الجديدة التي أُلقيت على عاتقه.

٣. **عوامل اجتماعية:** وتشمل العوامل الاجتماعية انتشار الجرائم وفقدان الأمن وانتشار الرشوة وازدياد الفساد وتفاقم نسبة الأمية والتغير في الهيكل الطبقي كل هذا يساعد على الانتشار في أذهان الناس الإحساس بضرورة النهوض بالنظام الاجتماعي والقضاء على مظاهر الفساد فيه.

٤. عوامل سكانية (ديموغرافية): وتتعلق بالأزمات التي تواجهها الدول مثل الانفجار السكاني والهجرات الداخلية والخارجية للعاملين فان أعباءها تزيد إلى درجة تجعلها غير قادرة على تقديم الكثير من الخدمات الأساسية للمواطنين جميعاً، وهذا يؤدي إلى انتشار موجة المطالبة بالتغيير والإصلاح والقضاء على هذه الأزمات.

٥. التغيير الشامل: في هذه المرحلة يأتي الشعور بضرورة معالجة جميع الظواهر المرضية والثغرات الموجودة في الجهاز الإداري الحكومي.

وقد أضاف آخر ثلاث عوامل وهي: -

١. التطور العلمي والتكنولوجي المتسارع: لم تعد الوسائل الإدارية القديمة قادرة ولا مناسبة للتعامل مع المستجدات وخاصة مع التطور المذهل في المعلومات والاتصالات فأصبح من الضروري تطوير أساليب العمل وتطويعها للاستفادة من المبتكرات العلمية.

٢. العجز الواضح للإدارة العامة عن تحقيق الأهداف الموضوعية لها: يسود شعور يكاد يكون عاماً من حالة عدم الرضا عن عمل الأجهزة الحكومية، ويكثر الحديث

المتكرر عن الأخطاء والممارسات غير السليمة التي ترتكبها تلك الأجهزة.

٣. ظهور أشكال مختلفة من الفساد الإداري في الأجهزة الحكومية وعلى مختلف المستويات: كثيرا ما نسمع عن ممارسات الفساد بكافة أشكاله من الرشوة والاختلاسات واستغلال نفوذ وأشكال مختلفة من التسبب الوظيفي للعاملين في الأجهزة الحكومية وعلى مختلف المستويات بدءاً برأس الهرم وانتهاءً بالموظفين العاديين.

خامساً: المبادئ والأسس المعتمدة في بناء عملية الإصلاح: -

١. النظرة الشمولية والمؤسسية للإصلاح الإداري فلا بد من إتباع استراتيجية ذات أمد بعيد لفحص وتقييم ومتابعة برامج الإصلاح مع الأخذ بنظر الاعتبار المتغيرات في البيئة لكي يتم الاستجابة لمتطلبات التغيير والتكيف مع تلك المتغيرات.

٢. العلاقة الوثيقة بين التنمية الإدارية والتنمية الاقتصادية حيث إن تحقيق التنمية الإدارية من شأنه

تهيئة الإدارة الكفؤة التي تستطيع النهوض بأعباء التنمية الاقتصادية والاجتماعية وحل مشكلاتها.

٣. اعتماد مبدأ اللامركزية الشاملة على أسس تشريعية وإقرار تطبيقه على مراحل، وإيجاد توازن بين لامركزية المسؤوليات ولامركزية الموارد مع وجود هيئة رقابة فعالة.

٤. اعتماد أجهزة الدولة الشفافية في عملية الإصلاح الإداري وفي المتابعة الفعالة للمستويات القيادية العليا المشرفة على العملية برمتها.

٥. إشاعة مفهوم الثقافة الإدارية في الجهاز الإداري من خلال عقد ندوات واستخدام الوسائل الإعلامية المتاحة.

سادساً: استراتيجيات الإصلاح الإداري :-

تتباين استراتيجيات الإصلاح الإداري من حيث شمولها والأمور التي تركز عليها والمستوى الذي تتم عليه ويعود ذلك إلى ارتباط الإصلاح الإداري بمختلف العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية، كما تختلف الدول في المؤسسات التي تدير عملية الإصلاح وفي الموارد التي توفرها لهذه العملية.

ويمكن تلخيص اهم الاستراتيجيات في مجال الاصلاح الاداري على النحو الآتي: -

١. استراتيجية الاصلاح الجزئي: وتمثل جهود التطوير الاداري التي تنصب على قلة من العناصر المكونة للنظام الاداري الكلي ويُختار للتطوير فيها عدد محدود من المنظمات.

ويضم هذا التصنيف ثلاث مجموعات حسب موقعها من مستويات الادارة (مستوى الهيكلية، العنصر البشري، طرق واساليب العمل، النصوص والانظمة والتشريعات).

٢. استراتيجية الاصلاح الافقي: تمثل هذه الاستراتيجية جهود الاصلاح الاداري التي تركز على قلة من العناصر المكونة للنظام الاداري الكلي لكنها تطبق على كل منظمات الجهاز الحكومي او قطاعاته.

٣. استراتيجية الاصلاح الاقطاعي: وتمثل جهود الاصلاح التي تنتقي عدداً محدداً من المنظمات الحكومية، وترتكز على متطلبات التطوير لرفع فعالية ادائها.

فيتم بذلك تطوير مختلف العناصر الحرجة لأنظمة هذه المنظمات وممارستها. وتقوم على تجريب الاصلاح قبل انتشاره وتعميمه (يتم من خلال تأليف لجنة لتجربة

الإصلاحات القطاعية أو الجغرافية قبل تعميمها، وهي طريقة إدارية مؤقتة للإصلاح تتناسب مع العادات وممارسات عمل الموظفين والوسائل القانونية والإنسانية تصرفها.

٤. استراتيجية الإصلاح الشامل: وهي تشمل الجمع بين أطراف التغيير وديناميات المصالح المتمثلة في:

- (١) المنظمات الحكومية والعاملون بها.
- (٢) القيادة السياسية.
- (٣) المؤسسات التشريعية.
- (٤) جماعات المصالح والضغط.
- (٥) أجهزة وخبراء الإصلاح الإداري.

وقد اقترح آخر أنواع أخرى لاستراتيجيات الإصلاح الإداري وهي:

١. استراتيجية التركيز على النواحي الهيكلية

والتنظيمية: تنطلق هذه الاستراتيجية من افتراض الثقة بالإدارة وتحقيق الكفاءة في عمل الأجهزة الحكومية، ويلزم لتحقيق الكفاءة الإدارية المطلوبة تقليل عدد الأجهزة المتشابهة في العمل وفي الاختصاصات، وتجميع المتشابه منها تحت مظلة

واحدة مما يقلل من النفقات ويساعد على تحسين عملية التنسيق. لذلك فإن التركيز وفق هذه الاستراتيجية الإصلاحية يكون على زيادة الكفاءة وينطلق من افتراض الثقة بالحكومة وموظفيها وبقدرة الجهاز الإداري على الإصلاح نفسه بنفسه وإن المطلوب هو تحسين صورة الأداء ، وزيادة قدرة الأجهزة الإدارية وتأكيد أهمية المسألة .

٢. استراتيجية الإصلاح من خلال انشاء أجهزة

التفتيش والرقابة: تركز هذه الاستراتيجية على:

١- التقليل من نفقات الأجهزة الإدارية والحد من الهدر والاسراف.

٢- الحيلولة دون استغلال الوظيفة العامة لأغراض خاصة.

ومن آليات هذه الاستراتيجية في الإصلاح ، تفعيل اجراءات تحصيل الديون الحكومية وتدقيق الإجراءات الصرف للنفقات من خلال الأجهزة رقابية متخصصة ،وتنطلق هذه الاستراتيجية من موقع اقل ثقة بالجهاز الإداري من استراتيجية السابقة التي ترى ان المشكلة تكمن في الإجراءات والهيكل الإدارية ،

أكثر منها مشكلة في سلوك العاملين .ويرى احد الكتاب انه قد يترتب على انتهاج هذه الاستراتيجية تدني الروح المعنوية للعاملين بسبب الإجراءات الرقابية ، مما يؤثر سلبيا على سرعة الانجاز وتزايد دور الوحدات الاستشارية التي تعمل على التأكد من سلامة الإجراءات المتبعة في الانفاق، كما يشك البعض بأن تكاليف تطبيق مثل هذه الإجراءات يفوق ما يتم توفيره من هدر للأموال .

٣. استراتيجية اعتماد الشفافية والوضوح: تؤكد هذه

الاستراتيجية على أهمية التأكد من ان ممارسات العاملين في الأجهزة الإدارية تتفق مع الأعراف المهنية، ومع معايير وأخلاقيات السلوك العام من خلال إتاحة المجال والفرص للجمهور، ووسائل الاعلام، وجماعات المصالح، ان من شان ذلك ان يعزز الثقة بالجهاز الإداري.

٤. استراتيجية تحرير الإدارة العامة من بعض

المسؤوليات: يرى أنصار هذه الاستراتيجية ان مشكلة أساسية في الجهاز الإداري تتمثل في الروتين المعقد والبطء والإجراءات، وعدم الاهتمام

بالمواطنين، وضعف الأداء مقارنة مع القطاع الخاص، وفي هذا المنطلق يرون وجوب إعطاء مزيد من الصلاحيات للموظفين، واتباع المركزية في الإدارة. تؤدي هذه الاستراتيجية الى رفع معنويات العاملين وتقوية سلطات الأجهزة الإدارية التنفيذية، واتباع المركزية في الإدارة. تؤدي هذه الاستراتيجية الى رفع معنويات العاملين وتقوية سلطات الأجهزة الإدارية التنفيذية، وزيادة كفاءة الإدارة وفعاليتها.

الفصل الخامس: الأسس النظرية للتنمية المستدامة والعلاقة بينها وبين الإصلاح الإداري

نتناول هذا الفصل من خلال:

أولاً: مفهوم التنمية المستدامة:

ثانياً: أبعاد التنمية المستدامة:

ثالثاً: متطلبات التنمية المستدامة:-

**رابعاً: العلاقة بين الإصلاح الإداري والتنمية
المستدامة:**

الفصل الخامس

الأسس النظرية للتنمية المستدامة والعلاقة بينها وبين الإصلاح الإداري

التنمية المستدامة: Sustainable Development

أولاً: مفهوم التنمية المستدامة:

قبل التطرق إلى مفهوم التنمية المستدامة لابد من تحديد مفهوم التنمية فالكلمة تعني أشياء مختلفة بالنسبة لأشخاص مختلفين، حيث يعلق البروفسور (كيدن Caiden) بقولة : ليس هناك من يعرف ماذا تعني هذه الكلمة بالضبط، فعلماء الاقتصاد يعدونها مرادفة للإنتاج الاقتصادي وعلماء الاجتماع يعدونها التغير الاجتماعي، وعلماء السياسة يعدونها التحول نحو الديمقراطية والمقدرة السياسية وعلماء الإدارة يعدونها التحول نحو البيروقراطية والفاعلية القصوى والإنتاج والمقدرة على القيام بكل الأعباء.

ويوضح اخر الأدوار المتعددة التي اصطلحت بها التنمية خلال مدة النصف عقد المنصرم وحتى يومنا هذا:

فمن التنمية الاقتصادية، تنمية العنصر البشري، تنمية رأس المال البشري، تنمية الموارد البشرية، والاهتمام بالجانب الاجتماعي، التنمية التكاملية، والأخذ بمبدأ الربط بين الحاجات الإنسانية المتعددة الجوانب، التركيز على الرفاهية الاجتماعية، التعليم والتدريب، الحاجات الأساسية، المحافظة على الموارد الطبيعية والبيئية، التنمية البشرية، التنمية المستدامة.

وفي صدد الحديث عن التنمية المستدامة فقد عرف ادوار دباربر التنمية المستدامة بأنها ذلك النشاط الاقتصادي الذي يؤدي إلى الارتفاع بالرفاهية الاجتماعية مع أكبر قدر من الحرص على الموارد الطبيعية المتاحة وبأقل قدر ممكن من الإضرار والإساءة إلى البيئة.

وقد جرى التحضير لهذا المفهوم من قبل اللجنة العالمية المعنية بالتنمية والبيئة التي عرفت التنمية المستدامة كونها " التنمية التي تفي باحتياجات الحاضر دون المساس بقدرة الأجيال المقبلة على الوفاء باحتياجاتها ".

أما المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للتنمية المستدامة فيعرفها كونها التنمية التي لا تكتفي بتوليد النمو الاقتصادي فقط، بل توزع عائداته بشكل عادل وتجدد البيئة

وتحافظ عليها وتمكن الناس وتوسع خياراتهم وتؤهلهم للمشاركة في القرارات التي تؤثر في حياتهم.

وقد عرفت لجنة (Brundtland) كونها القدرة على مقابلة احتياجات الحاضر مع المحافظة على احتياجات أجيال المستقبل ، ويعد هذا التعريف من أكثر المفاهيم شيوعاً واستخداماً لمفهوم التنمية المستدامة .

إن أبرز السمات الأساسية للتنمية المستدامة هي:

(١) إنها تختلف عن التنمية بشكل عام كونها أشد تدخلاً

وتعقيداً ولا سيما فيما يتعلق بما هو طبيعي وما هو

اجتماعي في التنمية.

(٢) التنمية المستدامة تقوم على أساس تلبية متطلبات أكثر

الشرائح فقراً في المجتمع وتسعى الى الحد من تفاقم

الفقر في العالم.

(٣) للتنمية المستدامة بعد نوعي يتعلق بتطور الجوانب

الروحية والثقافية والابقاء على الخصوصية الحضارية

للمجتمعات.

(٤) تداخل الابعاد الكمية والنوعية بحيث لا يمكن فصل

عناصرها وقياس مؤشراتها.

إن أبسط تمثيل لمفهوم التنمية المستدامة يتم من خلال دراسة المنظومات التي يتعامل معها، ففي كل منطقة مهما اختلف مقياسها (بلد، أقاليم، مدينة، الخ) توجد منظومتان أساسيتان، فيهما يعيش الإنسان، هما:

- منظومة البيئة الاجتماعية والاقتصادية (Socio-Economic Environment System).

- منظومة البيئة الطبيعية (Natural Environment System).

إن هاتين المنظومتين غير منفصلتين عن بعضهما وذلك لوجود علاقات التفاعل المتبادل بينهما. وعرفت اللجنة الدولية حول البيئة والتنمية (World Committee on Environment and Development (WCED) التي شكلتها منظمة الأمم المتحدة عام 1987 كونها أسلوب استخدام الموارد المتاحة بهدف تلبية حاجات الحاضر مع الحفاظ على حقوق الأجيال في المستقبل، وقد أصدرت الأمم المتحدة العديد من التقارير الخاصة بالتنمية المستدامة والتي عدتها أداة لتحقيق التكامل بين أهداف المجتمع وأهداف البيئة وهذا

المفهوم يعكس الإطار الأخلاقي التكاملي بين المجتمع والبيئة.

ولتعميق مفهوم التنمية المستدامة إن هنالك ضرورة للاعتناء برأس المال البشري بكل فئاته ومكوناته بحيث تتوافر للجميع المهارات والقدرات الصحية والتعليمية والذي يؤهلها للمشاركة في العملية الاقتصادية والاجتماعية، هذا فضلا عن تطوير رأس المال المجتمعي على أسس حسن الإدارة والإنصاف والعدالة في التوزيع والمشاركة في اتخاذ القرار.

وعرفت على أنها عملية مجتمعية واعية ودائمة موجهة وفق إرادة وطنية مستقلة من أجل إيجاد تحولات هيكلية وإحداث تغييرات سياسية واجتماعية واقتصادية تسمح بتحقيق نمو مطرد لقدرات المجتمع المعني وتحسين مستمر لنوعية الحياة فيه.

إن مفهوم التنمية المستدامة يشير إلى كونه أسلوب لمعيشة البشر والذي يوجد الأساس الذي تستند عليه الحياة على المدى الطويل وان معظم الأسس الذي يستند إليه هذا المفهوم يركز على توفير الحياة الجيدة للبشر في المستقبل.

ثانياً: أبعاد التنمية المستدامة:

إن مفهوم التنمية المستدامة يعكس العلاقة بين ثلاث أبعاد أساسية وهي البشر، والنظام الاقتصادي، والبيئة الطبيعية.

ان مصطلح التنمية المستدامة يشير إلى ثلاث أبعاد أساسية هي البيئة، الاقتصاد، المجتمع.

إن التنمية المستدامة تتكون من ثلاث أبعاد أساسية يوضحها الجدول الآتي:

الأبعاد الأساسية للتنمية المستدامة

البعد	البعد	البعد
البيئي	الاجتماعي	الاقتصادي
النظم الايكولوجية	المساواة في التوزيع	النمو الاقتصاد بالمستديم

الطاقة	الحراك الاجتماعي	كفاءة رأس المال
التنوع البيولوجي	المشاركة الشعبية	إشباع الحاجات الأساسية
الإنتاجية البيولوجية	التنوع الثقافي	العدالة الاقتصادية
القدرة على التكيف	استدامة المؤسسات	

وقد أصدرت لجنة التنمية المستدامة المنبثقة عن قمة الأرض كتاباً حول أبعاد التنمية المستدامة تضمن نحو (130) مؤشراً مصنفة في أربع فئات أو أبعاد رئيسية هي اقتصادية واجتماعية وبيئية وتكنولوجية:

- البعد الاقتصادي:

ويتضمن هذا البعد الانعكاسات والمؤشرات الحالية والمستقبلية للنشاط الاقتصادي على البيئة والذي يتضمن:

■ **معدل نصيب الفرد من استهلاك الموارد الطبيعية:** إذ يستهلك الفرد في الدول المتقدمة وخاصة الصناعية في المتوسط أضعاف ما يستهلكه الفرد في الدول النامية من النفط والغاز والفحم .

والاستهلاك يكون مستدام إذا حافظ على مستواه وتزايد عبر الزمن، أما إذا انخفض عن مستواه وتناقص عبر الزمن فيكون هذا الاستهلاك غير مستدام.

■ **القضاء على الفقر:** أهتم التنمية المستدامة في الدول النامية بتوجيه الموارد فيها من اجل الاستغلال الامثل لتحسين ورفع مستويات المعيشة في تلك البلدان. فالطلب المحلي على المنتجات الزراعية والسلع المصنعة والخدمات سيزداد مع تزايد السكان مما يتطلب اشباع الحاجات الأساسية للأفراد من تلك السلع والخدمات في البلدان النامية.

■ **الحد من التفاوت في توزيع الدخل:** وتهدف التنمية المستدامة الى تقليل الفوارق والتفاوت في توزيع الدخل بين الاغنياء والفقراء .وان هذا الهدف يتطلب العمل على ان توجه السياسات الاقتصادية والاجتماعية في

البلدان النامية الى استثمار الموارد المتاحة فيها والعدالة في التوزيع بين الجميع لضمان حقوقهم من تلك الموارد على شكل استثمارات و سلع وخدمات وبأسلوب مستدام يقلل من الضغط على البيئة.

-البعد الاجتماعي:

ويتضمن هذا البعد المستلزمات الاجتماعية لتحقيق التنمية المستدامة واستمرارها

■ **حكم الصالح:** ويعد من اهم متطلبات التنمية المستدامة توفر الحكم الصالح للمجتمع ويتم اختياره بأسلوب ديمقراطي وان تكون المشاركة في الحكم من قبل جميع افراد المجتمع، وانت حقيق هذا الهدف سينعكس على القرارات السياسية والاقتصادية التي ستكون في صالح المجتمع.

■ **توفير خدمات الصحة والتعليم:** إن التنمية البشرية المستدامة هي الهدف الأساس لكل الأنظمة السياسية اذ ان هدف التنمية البشرية هو توفير الاحتياجات الأساسية من خدمات صحية وبرامج تعليمية متكاملة من المراحل الأولية إلى المراحل العليا وان اكتساب

وتطوير المعارف الأفراد من اجل المساهمة الحقيقية
في استدامة التنمية

■ **النمو السكاني وتوزيع السكان:** تعني التنمية المستدامة
في هذا المجال السيطرة والتحكم في نمو السكان
والاهتمام برعاية وتكوين الأسرة بشكل عام، وكذلك
العمل على توزيع السكان بين المناطق الحضرية
والريفية بصورة مخططة من اجل عدم المساس بالبيئة
الخضراء المتمثلة بالأراضي الزراعية وتخفيف حدة
التلوث في المدن الكبرى.

- **البعد البيئي:** ويعني البعد البيئي للتنمية المستدامة
تحقيق الرفاهية الاقتصادية للأجيال الحاضرة والقادمة
مع الحفاظ على البيئة وحمايتها من التلوث وتمكينها من
توفير مستوى معيشي يتحسن باستمرار مع مرور الزمن
وان هذا البعد يتضمن:

■ **المحافظة على الموارد المائية:** هدف التنمية المستدامة
الى المحافظة على الاستخدامات المائية من خلال تقليل
الهدر وانشاء السدود لخرن المياه والمحافظة على المياه

الجوفية وكذلك العمل على تحسين شبكات المياه والصرف الصحي وتحسين نوعية مياه الشرب.

- **حماية المناخ من الاحتباس الحراري:** وتعني عدم المخاطرة باستخدام كل ما من شأنه إحداث تغييرات كبيرة في المناخ العالمي، فالإشعاعات المختلفة والمخلفات النووية والكيميائية تؤدي إلى حدوث آثار سلبية وتغييرات مناخية تؤثر على الحياة في الكرة الأرضية. فالهدف الأساس للتنمية المستدامة العمل على إيجاد بيئة خضراء خالية من التلوث وحماية البيئة من جميع الآثار السلبية لجميع المخلفات الصناعية.

- **البعد التكنولوجي:**

أدى استخدام التكنولوجيا إلى زيادة الإنتاجية وانعكاسه على تحسن المستوى المعيشي ومن أهم أبعاده هي

- **استعمال التكنولوجيا الأنظف في الصناعة:** إذ إن انتشار الصناعات والمنشآت أدى إلى زيادة التلوث، ففي البلدان المتقدمة يتم الحد من تدفق التلوث أو مكافحة التلوث البيئي من خلال فرض غرامات مالية

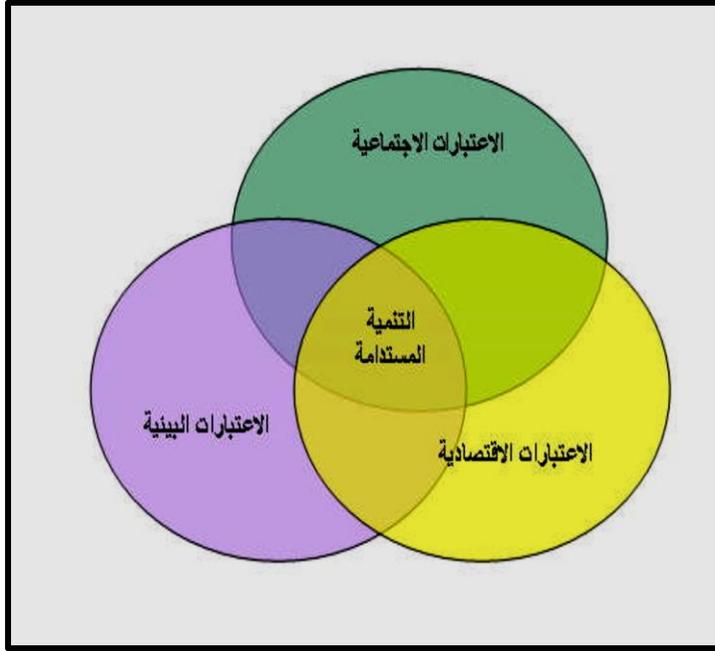
كبيرة أو وضع إجراءات وقوانين صارمة على المنشآت من اجل تقليل التلوث.

■ **تبني التكنولوجيا العالية:** إن التكنولوجيا المستخدمة في البلدان النامية كثيرا ما تكون اقل كفاءة وأكثر تسببا للتلوث من التكنولوجيا المستخدمة في البلدان الصناعية.

ان هناك علاقة تفاعلية بين مكونات التنمية المستدامة الثلاث (الاقتصاد، المجتمع، البيئة) ، فهدف الاقتصاد الوصول إلى تخفيض الفقر والذي يؤثر على تنمية المجتمع وتنمية البيئة، وان هدف المجتمع هو الوصول إلى تنمية بشرية والتي تؤثر في التنمية الاقتصادية والبيئية، وأخيرا فالهدف الأساسي للبيئة هو الوصول إلى المحافظة على النظام البيئي والتي تؤثر في التنمية الاقتصادية وتنمية المجتمع.

يبين الشكل موقع عملية التنمية المستدامة بين اعتبارات التنمية المختلفة.

موقع عملية التنمية المستدامة بين اعتبارات التنمية المختلفة



ثالثاً: متطلبات التنمية المستدامة: -

يمكن حصر المتطلبات العامة للتنمية المستدامة بالآتي:

- القصد في استهلاك الثروات والموارد الطبيعية:
حصر الثروة الطبيعية والموارد المتاحة في الوقت
الحاضر وتقدير ما قد يجد من موارد مستقبلية.

■ سد الاحتياجات البشرية مع ترشيد الاستهلاك:
التعرف على الاحتياجات البشرية الحالية والمستقبلية
في المنطقة ولولوياتها.

■ العناية بالتنمية البشرية في المجتمع: العمل على
بناء مجتمع قائم على المعرفة بما في ذلك التنمية
البشرية وتوفير المعرفة ومصادر المعلومات وسبل
التعلم وتشجيع الابتكار وتوظيف الملكات المحلية.

■ التنمية الاقتصادية الرشيدة: تبني برامج اقتصادية
قائمة على المعرفة.

■ الحفاظ على البيئة: الاهتمام بالبيئة الخاصة والعامة
وصيانتها والعمل على تلبية متطلبات الحفاظ عليها
على أساس من المعرفة مع الدراية بان صلاح البيئة
العامة يؤثر على البيئة الخاصة.

■ الشراكة في العلاقات الخارجية والداخلية وتوطيد
علاقة التعاون في المعلومات داخل وخارج المنطقة.

تلك المتطلبات العامة تمثل الإطار العام للتنمية
المستدامة ويلزم تفسيرها وفق المنظومة الحضارية للمنطقة

التي يجري فيها جهود التنمية حيث تتأثر تلك المتطلبات بطبيعة المنطقة الحضارية والثقافية والفكرية.

ولتطبيق مفهوم التنمية المستدامة في العالم يتطلب، تحسين الظروف المعيشية لجميع سكان العالم، بالشكل الذي يحافظ على الموارد الطبيعية، وتجنّبها أن تكون عرضة للهدر والاستنزاف غير المبرر ولتحقيق هذه المعادلة الصعبة، يطلب الأمر التركيز على ثلاث مجالات رئيسية ترتبط بتحقيق مفهوم التنمية المستدامة، وهي:

١ - تحقيق النمو الاقتصادي والعدالة، من خلال خلق ترابط بين الأنظمة والقوانين الاقتصادية العالمية، بما يكفل النمو الاقتصادي المسؤول والطويل الأجل لجميع دول ومجتمعات العالم دون استثناء أو تمييز.

٢ - المحافظة على الموارد البيئية والطبيعية للأجيال المقبلة، والذي يتطلب البحث المستمر عن إيجاد الحلول الكفيلة للحد من الاستهلاك غير المبرر وغير المرشد للموارد الاقتصادية، هذا إضافة إلى الحد من العوامل الملوثة للبيئة.

٣ - تحقيق التنمية الاجتماعية في جميع أنحاء العالم، من خلال إيجاد فرص العمل وتوفير الغذاء والتعليم والرعاية الصحية للجميع، بما في ذلك توفير الماء والطاقة.

ولتحقيق التنمية المستدامة يتطلب الاهتمام بالنمو والتنمية في المجالات الآتية:

(١) في مجال الاقتصاد بمعنى استغلال الموارد الطبيعية على النحو الأمثل وبأكثر كفاءة ممكنة لتلبية احتياجات الأفراد في شتى أنحاء العالم وخصوصاً الفقراء للوصول إلى مبدأ زيادة رفاهية المجتمع ومن متطلبات تحقيق ذلك ما يلي:

○ عدالة وكفاءة توزيع الموارد لغرض سد احتياجات الناس.

○ تدوير الأموال بين الناس لأقصى حد ممكن.

○ دفع رواتب كافية للحد الأدنى من الرفاهية لكل عامل.

○ يجب على أرباب العمل إعطاء المجتمع بالتناسب مع ما يأخذونه منه.

○ يجب على أسواق العمل زيادة كفاءة الإنتاجية والابتعاد عن استعمال المواد غير العضوية وتقليل النفايات.

٢) **في المجال الاجتماعي** ويقصد به علاقة الطبيعة بالبشر والنهوض برفاهية الأفراد وتحسين سبل الحصول على الخدمات الصحية والتعليمية الأساسية والوفاء بالحد الأدنى من معايير الأمن واحترام حقوق الإنسان وتنمية الثقافات المختلفة ومشاركة الشعوب في صنع القرار. ومن متطلبات تحقيق ذلك ما يلي:

- يجب تحديد مناطق تمدد المدن إلى أبعادها الحالية.
- توفير الطعام والسكن المناسب والعناية الصحية للمجتمع.
- التعليم للجميع.
- على الجيل الحالي التأكد من أن الأجيال القادمة سوف تلقى حظها من الموارد.
- على المجتمعات التخطيط السليم وعدم إهدار الموارد.

٣) في مجال البيئة ويقصد به الحفاظ على قاعدة الموارد المادية والبيولوجية وعلى النظم الايكولوجية والنهوض بها ومن متطلبات تحقيق ذلك ما يلي:

❖ استعمال الموارد غير المتجددة يجب أن يكون مدفوع الأجر بغرض زيادة الموارد المتجددة.

❖ معدل استهلاك الموارد المتجددة بحيث لا يزيد على معدل نموها.

❖ معدل استهلاك الموارد غير المتجددة بحيث لا يزيد على استبدالها بمواد جديدة.

❖ معدل التلوث بحيث لا يزيد على قدرة البيئة للتعامل مع هذا التلوث.

❖ المواد غير العضوية بحيث لا يزيد معدل إنتاجها على قدرة الطبيعة على تحليلها.

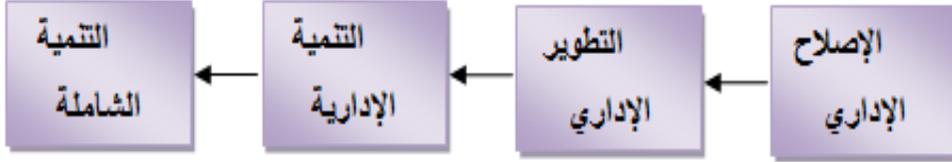
رابعاً: العلاقة بين الإصلاح الإداري والتنمية المستدامة:

من الصفات الأساسية التي يتصف بها علم الإدارة وتطبيقاته المختلفة في كافة ميادين الحياة هي الديناميكية والحركية وسرعة الاستجابة للتطور والتقدم العلمي وبما يتماشى مع التغيرات الحاصلة في البيئات السياسية والاجتماعية والثقافية. لذا لا بد من تحديث الأنظمة والهياكل الإدارية وأساليبها وأدوات وتقنيات عملها من اجل رفع وتحسين مستوى كفاءة الأجهزة العامة للإدارة وتدعيم قدراتها على الوفاء برسالتها الأساسية لتحقيق النهضة التنموية ورفع المعاناة عن المواطن عند التعامل مع أجهزة الدولة برفع قيود البيروقراطية والتخفيف مع التعقيدات المكتبية وتهيئة المناخ الإداري الملائم لإنجاز خطط التنمية الشاملة.

ويعد الإصلاح الإداري هو المنطق لهذه التنمية، حيث يستهدف إحداث تغييرات جزئية تمس الجوهر الداخلي للمنظمة وصولاً إليها.

ان الإدارة الجيدة تسبق التنمية، ولذلك يجب البدء بإصلاح وتحسين الجانب الإداري حيث (يمكن القول بدون مبالغة بأنه ليست هناك دول مختلفة، بل هناك دول مختلفة إدارياً) فالإدارة هي المحرك الأساسي والتنمية شيء مشتق من هذا المحرك لذا لا بد من بناء المقدرّة الإدارية في إدارة المنظمات الحكومية والذي يشكل أصعب التحديات التي تواجهها هذه المنظمات في تقديم خدماتها وهي تعيش عصباً يشهد فيه هذا العالم تغيرات سريعة ومتلاحقة في شتى مناحي الحياة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية لان هذه العملية وبما فيها الإصلاح الاقتصادي مرهونة بإحداث تطوير جذري في كفاءة وفاعلية الإدارة لذا زاد الاهتمام بمراجعة وتطوير نهج وممارسات الإصلاح الإداري للمنظمات الحكومية للاستفادة من تقنيات وأدوات المتغيرات الدولية لمواكبة المستجدات الجديدة بأداء فعال لهذه المنظمات ليعمل على تحقيق التنمية الإدارية المسؤولة كونها احد الأذرع المهمة للتنمية الشاملة.

إن هناك تسلسلاً زمنياً بدءاً بالإصلاح وإنهاءً بالتنمية الشاملة فالإصلاح يعد شرطاً أساسياً لهذه التنمية.



شكل

التسلسل الزمني بدءاً بالإصلاح مروراً بالتطوير الإداري لتحقيق التنمية الشاملة

الاستنتاجات والتوصيات:

الاستنتاجات: -

١- الإصلاح الإداري هو الاستخدام الأمثل

والمدرّوس للسلطة والنفوذ لتطبيق إجراءات جديدة على نظام إداري ما من أجل تغيير أهدافه وبيئته وإجراءاته بهدف تطويره لتحقيق أهداف تنموية.

٢- إن الجهاز الإداري ليس بنظام مغلق وإنما هو

متأثر ومؤثر بمقومات ومكونات بيئته الاقتصادية والسياسة والاجتماعية والثقافية التي ترفده بالمتغيرات التي تعرقل إجراءاته أو تساعد على نجاحه.

- ٣- لا يتحقق الإصلاح الإداري بالنقل التلقائي أو العشوائي لصور من المؤسسات والنظم والأساليب والأدوات الفنية التي أثبتت فعاليتها في بيئات ومجتمعات أخرى.
- ٤- تعددت تعريفات التنمية المستدامة، ولكن التعريف الأكثر قبولاً واتفاقاً كونها القدرة على تلبية احتياجات الحاضر مع المحافظة على احتياجات المستقبل.
- ٥- هناك شبه إجماع على كون التنمية المستدامة تتكون من ثلاث مؤشرات أساسية هي اقتصادية واجتماعية وبيئية.
- ٦- لتحقيق التنمية المستدامة هناك متطلبات تتعلق بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.
- ٧- يعد الإصلاح الإداري أحد الأذرع المهمة للتنمية الشاملة المستدامة، لذا لا يمكنه أن يعمل بمعزل عنها وعن متغيراتها.

التوصيات: -

- ١- نشر ثقافة الإصلاح الإداري في مؤسسات الدولة وأفرادها العاملين وبيان أهميته في تبسيط الإجراءات وتحسين مستوى الأداء لكليهما.
- ٢- العمل على جعل الجهاز الإداري الحكومي جهاز منفتح يؤثر ويتأثر بالبيئة المحيطة لكي يستطيع مواكبة التغيرات التي تحدث من حوله.
- ٣- يجب وضع الاستراتيجيات المناسبة للإصلاح الإداري لكل نظام إداري وحسب ما يتمتع به من صفات وإجراءات وإمكانيات.
- ٤- توعية المجتمع بمفاهيم التنمية المستدامة لأنها عملية مجتمعة تساهم فيها كل الفئات والمجتمعات.
- ٥- أهمية توجيه الانفاق العام لصالح فتح مراكز للتأهيل والتدريب والتعريف بمفاهيم ومبادئ التنمية المستدامة والإصلاح الإداري وكيفية تطبيقها بنجاح.
- ٦- من الضروري أن يكون هناك توافق وتكامل بين استراتيجيات الإصلاح الإداري والاستراتيجيات التنموية للبلد لان كليهما يعمل على تحسين الوضع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي لأفراد ذلك البلد.

الفصل السادس: الحكومة الإلكترونية

Electronic Government

نتناول هذا الفصل من خلال:

أولاً: مفهوم الحكومة الإلكترونية

ثانياً: أهمية استخدام التكنولوجيا في الحكومة الإلكترونية

ثالثاً: مجالات الحكومة الإلكترونية

رابعاً: استراتيجية الحكومة الإلكترونية

خامساً: مراحل التحول إلى الحكومة الإلكترونية

سادساً: متطلبات بناء الحكومة الإلكترونية

سابعاً: خارطة الطريق نحو الحكومة الإلكترونية

ثامناً: إيجابيات تطبيق الحكومة الإلكترونية

الفصل السادس

الحكومة الإلكترونية

Electronic Government

المقدمة Introduction

يرتبط استخدام مصطلح الحكومة الإلكترونية E-Government بالأنشطة التي تقوم بها الدولة تجاه المواطنين، والدوائر ذات العلاقة المباشرة مع أنشطتها، إذ تُعد عملية إدارة مختلف الأنشطة، ونظم علاقتها بين مختلف الحلقات ذات الصلة، وتطوير أداء الإدارة الحكومية بمثابة الإدارة الإلكترونية في القطاع الحكومي، إذ انتشر استعمال مصطلح الحكومة الإلكترونية في السنوات الماضية الأخيرة في العديد من البلدان الصناعية والاتحاد الأوروبي وبعض البلدان العربية.

وتعتبر الحكومة الإلكترونية من القضايا الإدارية المعاصرة المهمة، كونها تقوم على استخدام التكنولوجيا

ووسائلها المتعددة وتطبيقاتها المختلفة، وكوننا في عصر المعلومات Information Age المعتمد بالأساس على هذه الوسائل التكنولوجية، فحتى تظهر المنظمة في القطاع العام وتستمر وتتميز فهي بحاجة الى التطور، وحتى تتطور وتستمر فهي بحاجة الى دعم، وهذا لا يتأتى إلا اذا واكبت هذه التكنولوجيا، وسخرتها لتطورها وخدمة مواطنيها ومؤسساتها ودوائرها، كون العلاقات كلها بينها متبادلة، فالأولى بالمنظمات الحكومية أن تحوّل أعمالها الكترونياً، وهذا ليس بالأمر السهل، فالتحوّل إلى الحكومة الإلكترونية هو بحد ذاته قضية إدارية، لذا يجب التعرّف على المقصود بالحكومة الإلكترونية، كمصطلح، وأهمية استخدام التكنولوجيا للحكومة، ومراحل التحوّل للحكومة الإلكترونية وغيرها من الموضوعات حتى نتعامل مع هذه القضية.

أولاً: مفهوم الحكومة الإلكترونية Concept

Electronic Government

قد يبدو للبعض أن مفهوم الحكومة الإلكترونية مجرد توفير الحاسبات ذات التقنية العالية في الأجهزة الحكومية لاستخدامها في أداء المهام اليومية داخلها، أو لمجرد رفع كفاءة الأداء داخل الجهاز الحكومي وتغيير أسلوب العمل وهذا غير صحيح، جزئياً، لأن هذا المفهوم لا يعكس دور التقنيات الحديثة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بل هو مفهوم أكثر عمقاً؛ لأنه إضافة لما سبق، فإنه يشتمل على العلاقات المتبادلة بين الحكومة والمواطنين، وفيما بين الهيئات الحكومية، فهو مفهوم لا يرتبط بحيز مكاني معين.

تمثل الحكومة الإلكترونية أسلوباً جديداً لتقديم الخدمات للمواطن بهدف رفع كفاءة الأداء الحكومي، وخفض الإجراءات الروتينية التي يعاني منها المواطنون، وتوفير المعلومات والبيانات بطريقة سهلة للاستفادة من الثورة الرقمية الهائلة؛ ما يفتح الباب أمام تعدد وتنوع تعريفات هذا

المفهوم التي يمكن أن نستخلص منها تعريفاً للحكومة الإلكترونية: فتعتبر بأنها تطبيق التقنيات على الإنترنت في القطاعات والأنشطة التجارية الحكومية وغير الحكومية. وبمدى أوسع يعرفها آخر بأنها معرفة بالطرق المختلفة التي بها تتفاعل وتتصل الحكومة، وأجهزتها ومديروها والعاملون، مع المواطنين، من خلال مواقع على الإنترنت، ومن خلال استخدام البريد الإلكتروني أو الدردشة على الإنترنت، والأدوات المختلفة مثل المؤتمرات عبر الفيديو، وإدخال البيانات باللمس، وشبكات الإنترنت الخاصة "Intranet" الداخلية"، والأقمار الصناعية.

وتعتبر بأنها استعمال الحكومة للتقنية، خصوصاً تقنية الإنترنت وتطبيقاتها، لتحسين الوصول إلى المعلومة، وتسليم المعلومات الحكومية والخدمات إلى المواطنين، والشركاء التجاريين، والمستخدمين، والأجهزة أو الكيانات الحكومية الأخرى. ومن خلال هذه التقنية يمكن المساعدة في بناء

علاقات أفضل بين الحكومة والجمهور عبر إتاحة التفاعل بين المواطنين.

وقد عرفت الحكومة الإلكترونية بأنها استعمال وتوظيف تقنية الاتصال والمعلومات لحفز كفاءة العمل الحكومي ليصبح أكثر فعالية، وتسهيل الوصول إلى الخدمات العامة أكثر من ذي قبل، وإتاحة حصول عامة الأفراد على مختلف أنواع وأشكال المعلومات، ووضع الحكومة أمام مسؤولية توعية وخدمة مواطنيها. ويمكن تعريف الحكومة الإلكترونية بأنها تطبيق نماذج مربحة ومجدية اقتصاديًّا للمواطنين، والصناعيين، والتجار والمستخدمين الأفراد، لإجراء صفقات العمل على الإنترنت؛ ما يتطلب تكاملاً في المفهوم والإستراتيجيات والعمليات المنظمة والتقنيات وقد تتضمن فعاليات الحكومة الإلكترونية تسليم الخدمات عن طريق الإنترنت، والهاتف، ومراكز اجتماعية (ذاتية الخدمة)، وأدوات وأجهزة لاسلكية أو أنظمة اتصالات أخرى. وتعني الحكومة الإلكترونية أيضاً: استخدام تقنية المعلومات في الوزارات

والإدارات والأجهزة الحكومية للاتصال بالمواطنين والشركات والأجهزة الحكومية المختلفة من خلال شبكة المعلومات أو أي طريقة تقنية تمكّنها من الوصول إلى المواطنين وتقديم الخدمة لهم. وبالتالي فهي تمد ذراعيها لإمكان الوصول إلى أقصى حد على صعيد تقديم الخدمات بالسرعة والكفاءة المطلوبة.

فالأجهزة الحكومية تستفيد من قوة الإنترنت لتبسيط المعاملات الحكومية، والحكومة الإلكترونية تطوّر وتحسّن الأعمال الحكومية من خلال تحقيق فعالية أكبر يجدها المواطن والأجهزة الأخرى ذات العلاقة.

ويرجع مفهوم الحكومة الإلكترونية الى تطبيقات تكنولوجيا الشبكات والإنترنت لتمكن الحكومة والقطاع العام رقمياً من التعامل مع الجمهور، الأعمال، وكل الأطراف الأخرى التي لها علاقة بالحكومة.

فالحكومة الإلكترونية تطبيق واستخدام ما يسمى بتقنية

الاتصال والمعلومات (Information and)

(Communication Technology (ICT) في الأجهزة

الحكومية، واستثمارها في تسهيل الخدمات الحكومية وتوطيد العلاقات بشكل كفوء مع العامة، وهي استلام المعلومات والتفاعل معها عن طريق الإنترنت والاستفادة عن بُعد لجوانب الخدمات الحكومية المختلفة.

يمكن القول بأن الحكومة الإلكترونية هي بمثابة انتقال الحكومة الى المواطن بطريقة إلكترونية لتيسير تعاملاته مع هيئاتها المختلفة، وبالتالي فهي تفتح الباب أمام نمط جديد من التعامل يهيء المناخ للابتكارات الجديدة؛ سواء فيما يتعلق بالتعاملات بين الجهات الحكومية فيما بينها، أو بين الجهات الحكومية والمواطنين بما في ذلك المستثمرين ومؤسسات الأعمال.

ثانياً: أهمية استخدام التكنولوجيا في الحكومة

الإلكترونية E-Government

تعود أهمية تطبيق استخدام التكنولوجيا في الأعمال الحكومية، أو ما أصبح يسمى (الحكومة الإلكترونية)، إلى ما يصحب ذلك من تطوير في كافة النشاطات والإجراءات

والمعاملات الحكومية الحالية وتبسيطها، ونقلها نوعياً من الأطر اليدوية أو التقنية الإلكترونية النمطية الحالية إلى الأطر التقنية الإلكترونية المتقدمة، بالاستخدام الأمثل والاستثمار الجيد لأحدث عناصر التكنولوجيا ونظم شبكات الاتصال والربط الإلكتروني الرقمي الحديث وصولاً إلى تطبيق تقنية الإنترنت تحقيقاً للتميز والارتقاء بكفاءة العمل الإداري وارتفاع مستوى جودة الأداء الحكومي عن طريق إنجاز المعاملات إلكترونياً، وتوفير الوقت والجهد والمال على المستوى الوطني.

ونظراً لأن حجم القطاع الحكومي يشكل نسبة كبيرة من إجمالي القطاعات الاقتصادية في أغلب دول العالم، وكون التعامل مع القطاع الحكومي لا يقتصر على فئة دون غيرها، بل يعم كل المواطنين والمقيمين والمؤسسات وغيرها، وكون هذا التعامل متعددًا في نوعيته ووسائله ونماذجه باختلاف إجراءاته وخطوات تنفيذه وأماكنها بين أروقة الدوائر الحكومية، جاء مفهوم "الحكومة الإلكترونية" كوسيلة مثلى

للحكومات تمكّنها من رعاية مصالح مواطنيها من أفراد ومؤسسات إلكترونيًا باستخدام التكنولوجيا المتطورة دون حاجة طالب الخدمة إلى التنقل بين إدارات الحكومة.

ثالثًا: مجالات الحكومة الإلكترونية E-Government Fields

تتسع أعمال وعمليات الحكومة الإلكترونية لتشمل عدة مجالات؛ الحكومية، والتجارية، وأخرى خاصة بالمواطنين، وعلى هذا الأساس يمكن تقسيم الخدمات المقدمة من قبل الحكومة الإلكترونية إلى الفئات الثلاث الآتية:

١. **حاجة المواطنين والشركات إلى الخدمات الحكومية**
وتشمل هذه الخدمات: الرواتب، وتقديم الشكاوى، والمعلومات، والاتصالات، والتجهيز الإلكتروني، والشؤون العامة، ورعاية العملاء، والانتخابات وغيرها.

٢. **الخدمات داخل المؤسسات**

تشمل هذه الخدمات: البحث، والاتصالات، والتخطيط، وصياغة السياسات، وتنفيذها، وإدارة المشروعات، وإدارة الموارد البشرية، وخدمات التمويل، وغيرها من الخدمات.

٣. الخدمات بين المؤسسات

تشمل هذه الخدمات: متابعة المشروعات والأمر العامة، وخدمات المعلومات، وإدارة الموارد البشرية، والتعليم والتدريب، والتخطيط، والتنمية، والموازنة، وملفات المجهّزين، وإدارة التخزين المتكامل، والحسابات.

رابعاً: استراتيجية الحكومة الإلكترونية Strategy

E-Government

إن المفهوم العام للحكومة الإلكترونية يقضى المزج بين استراتيجية تنفيذ المهام والمسؤوليات القائمة داخل الحكومة، واستراتيجية تكنولوجيا المعلومات واتجاهاتها العالمية الحالية والمستقبلية عند وضع السياسات العامة للدولة، واتخاذ الأساليب الإلكترونية منهاجاً رئيساً لآليات تنفيذ تلك السياسات والإشراف عليها، وبهذا تتكون البنية الأساسية التي تتيح

للمجتمع فرصة الانتقال إلى مزيد من التقدم والمشاركة الحقيقية في حضارة القرن الواحد والعشرين.

إن استراتيجية الحكومة الإلكترونية تُبنى من خلال:

١. وضع كل ما يمكن من معلومات في إطار ومضمون إلكتروني على الإنترنت؛ حيث يتم وضع النماذج والاستمارات والتعليمات التي تسهل تعاملات الحكومة مع المواطنين Government to Customer (G2C)، ومع القطاع الخاص والأعمال Government to Business (G2B)، ثم وضع المعلومات الداخلية التي تسهل تعاملات وحدات الحكومة مع بعضها البعض Government to Government (G2G).

٢. تصنيف الخدمات بطريقة صحيحة وبشكل يتلائم وتوقعات احتياجات المستخدمين من المواطنين، فإذا وجد المواطن صعوبة في استخدام الموقع الحكومي الإلكتروني، فذلك يعني تبديد الاستثمار الذي وضع فيه. لذا لا بد من تأكيد تصنيف وترتيب الخدمات العامة الإلكترونية المقدمة للمواطنين طبقاً لمنطق محدد كأن يتم تصنيفها كالتالي:

أ. تبعاً لنوع الخدمة العامة المقدمة (شخصية، تجارية، تعليمية، صحية، الخ).

ب. تبعاً للمراحل العمرية للمواطن (شهادة الميلاد، الكشف الطبى، التأمين الصحى، الالتحاق بالمدارس والجامعات، التجنيد، الانتخاب، التشغيل والتوظيف، عقود الزواج، الصحة الإنجابية، المرتبات والمعاشات).

ج. تبعاً لنوع المستفيدين من الخدمة أى خدمات فردية تقدم للمواطنين، وخدمات مؤسسية تقدم للنوادر والنقابات والشركات.

٣. أمن المعلومات والتعاملات؛ حيث تتعامل وحدات الجهاز الإدارى للدولة فى مستندات ووثائق حيوية ذات أهمية بالغة للدولة وللمواطنين معاً. لذا فمن الضرورى تأكيد سلامة هذه المعلومات والتعاملات، الأمر الذى يتطلب التأكد من شخصيات المستخدمين والمتعاملين.

٤. وضع خطط قصيرة الأجل حيث أن وحدات الحكومة تتميز بالتعقيد وضخامة الحجم، ما يجعل عمليات التطوير تتطلب استثمارات كبيرة ووقتا طويلا لتؤتى ثمارها. ولذا فمن الأنسب أن تبدأ عمليات التطوير

بشكل تدريجي، وأن تركز على القطاعات الأكثر
الحاحاً.

خامساً: مراحل التحول إلى الحكومة الإلكترونية

Transform Stages to E-

Government

هناك العديد من الطرق والاستراتيجيات التي يمكن من خلالها تطوير الخدمات الحكومية، بحيث تشكل مجموعها مراحل متتابعة تحقق التحول المنشود إلى الحكومة الإلكترونية وهي كما بينها:

المرحلة الأولى: مرحلة النشر الإلكتروني E-

Publishing

يجب أن يسبق تنفيذ تلك المرحلة إعداد وتنفيذ خطة عمل لاستكمال الآتي:

- تبسيط وتنميط النماذج المستخدمة لتقديم الخدمات.
- إعلام الأفراد عن بدء توفير تلك الخدمات من خلال وسائل الإعلام المختلفة.

- إتاحة إمكانية ملء النماذج المجانية بعد طباعتها من شبكة الإنترنت وقبولها لدى جهات تأدية الخدمات.

المرحلة الثانية: تنفيذ المعاملات الحكومية على شبكة الإنترنت On-Line

إنهاء المعاملات، أو جزء منها مباشرة من خلال شبكة الإنترنت أو شبكة الهاتف، وهذا يتطلب الاتفاق مع جهات تأدية الخدمة لقبول تلك الطريقة في إنهاء تلك المعاملات، وإصدار قرارات تيسر ذلك، وبناء موقع يضم صفحات معلومات عن الخدمات الحكومية على شبكة الإنترنت بحيث يتضمن صورة للنموذج المستخدم لتأدية تلك الخدمة والذي يمكن طباعته وملؤه، بعد الاتفاق مع الجهة المعنية، بالإضافة إلى استخدام صور صوتية وإتاحتها لأكثر عدد ممكن من المشتركين في نفس الوقت.

المرحلة الثالثة: تكامل الأعمال الحكومية لتحقيق الترابط الإلكتروني Integrate

تستكمل عمليات تحقيق الربط الإلكتروني الكامل بين قواعد البيانات الحكومية، وإتمام جميع المعاملات والخدمات مباشرة من خلال ذلك الربط، عندما تتكامل الخدمات الحكومية الإلكترونية وتتظم الوزارات في موقع يطلق عليه (portal) أو البوابة ليجمع كل وزارات الدولة حيث يستطيع الزبون إجراء معاملات معينة مع الدوائر الحكومية بشكل كامل وآمن عبر الإنترنت. في البداية، يعرّف الزبون بنفسه حتى يتم التحقق من هويته، ثم يمكنه البدء في إجراء معاملاته بشكل آمن، حيث يمكنه دفع الضرائب والرسوم والمخالفات والفواتير، والتسجيل في الجامعة، وتسجيل السيارات، كما يمكن للشركات دخول المناقصات، وتخليص بضائعها من الجمارك عبر الإنترنت. ويتميز الموقع الرئيس للحكومة، في هذه المرحلة، بتوفير دخول آمن إلى جميع الوزارات والمؤسسات الحكومية. ويصل الزبون إلى الخدمات اعتماداً على حاجاته وأولوياته، عوضاً عن الخضوع للتقسيمات الإدارية للمؤسسات الحكومية. وتتم في هذه المرحلة معالجة إلكترونية لمعظم المعاملات في الموقع.

ويمكن أن يكون هناك شبكة إنترنت داخل كل دائرة، وشبكة إكس-ترانت تربط بين الدوائر الحكومية المختلفة، لتمكنها من تبادل المعلومات والتشارك عليها.

ومن الجدير ذكره أنه لا بد في هذه المرحلة من اعتماد التوقيعات الرقمية (Digital Signatures)، والتأكد من السرية والأمن في العمليات المالية. كما يجب على الحكومة أن تقوم بإصلاح القطاع العام، والقضاء على ظاهرة البيروقراطية التي تستنفد المال والجهد، وتشكل عقبة كؤود في مسيرة التنمية.

المرحلة الرابعة: حكومة إلكترونية كاملة

تقدم الحكومة جميع خدماتها عبر موقع واحد على الويب، يقوم بدور بوابة تدمج العديد من الخدمات الحكومية حسب الحاجات والوظائف، وليس حسب الوزارات والمؤسسات (كما كان سائداً)، إذ يتم كسر الحواجز القائمة بين الوزارات والدوائر الحكومية، لتصبَّ في مصلحة المواطن. وتتميز هذه المرحلة، بأنه يمكن للمواطنين والشركات الاطلاع على

ملفاتهم وحساباتهم، وإدارة علاقاتهم ومعاملاتهم المالية مع الحكومة بشكل كامل عبر الإنترنت والبريد الإلكتروني، مع شعورهم بالثقة فيما يتعلق بأمن معلوماتهم والمحافظة على سريتها.

وتحرص الحكومة في هذه المرحلة على القيام بالبحث والتحليل والاستفادة من تجربتها ومن آراء الناس فيها، لسدّ الثغرات وتلافيها، والارتقاء بخدماتها أكثر لمصلحة شعبها.

سادساً: متطلبات بناء الحكومة الإلكترونية – E

Government Requirements

ثمة متطلبات عديدة لبناء الحكومة الإلكترونية، تقنية وتنظيمية وإدارية وقانونية وبشرية، لكننا نركز تالياً على أهم ثلاثة متطلبات أشار إليها الكثير من الخبراء في هذا الحقل، يمكن تلخيصها كما يلي:

١. حل المشكلات القائمة في الواقع الحقيقي قبل الانتقال إلى البيئة الإلكترونية، مثلاً يجب على الحكومات أن تقوم بتوفير المعلومات اللازمة بمواطنيها عبر

الإنترنت؛ فتوجد سياسية يتم بموجبها تحديد جميع الوثائق والمعلومات والنماذج الحكومية مباشرة عبر الإنترنت، وكلما ظهرت وثيقة حكومية جديدة أو معلومات جديدة يجب وضعها مباشرة على الإنترنت. وفي هذا الإطار فإن أكبر مشكلة تواجهنا هي مشاكل التوثيق القائمة في الحياة الواقعية، إذ ليس ثمة نظام توثيق فاعل يضع كافة وثائق العمل الحكومي في موضعها الصحيح بالوقت المطلوب، فإذا كان هذا واقع العمل الحقيقي، فإن من الخطورة الاتجاه لبناء الحكومة الإلكترونية قبل إنهاء المشكلة القائمة في الواقع غير الإلكتروني.

٢. حل مشكلات قانونية التبادلات التجارية commerce وتوفير وسائلها التقنية والتنظيمية، ذلك أن جميع المبادلات التي تتعلق بالنقود يجب وضعها على الإنترنت؛ مثل إمكانية دفع الفواتير والرسوم الحكومية المختلفة مباشرة عبر الإنترنت.

٣. توفير البنى والاستراتيجيات المناسبة الكفيلة ببناء المجتمعات، فبناء المجتمعات يتطلب إنشاء وسيط تفاعلي على الإنترنت يقوم بتفعيل التواصل بين

المؤسسات الحكومية وبينها وبين المواطنين وبينها وبين مزودها، بحيث يتم توفير المعلومات بشكل مباشر عن حالة أي عملية تجارية تم تأديتها في وقت سابق، إضافة الى استخدام مؤتمرات الفيديو لتسهيل الاتصال بين المواطن والموظف الحكومي.

هذا ومن الممكن أن تجني الحكومات الإلكترونية عوائد مهمة، وتوفر معلومات وخدمات أفضل في مجال التعاملات بين الحكومات والمواطنين وبين الحكومات وقطاع الأعمال، وبين الدوائر الحكومية والحكومات. ومن وجهة نظر (مايكل دل) فإن أحد أهم الأجزاء في معادلة الحكومة الإلكترونية هو ذلك المتعلق بعمليات الشراء والتزويد، وهو الجزء الذي تظهر فيه الفائدة الحقيقية لاستخدام الإنترنت في عمليات الشراء؛ من حيث زيادة كفاءة وفعالية عمل الحكومات؛ إضافة إلى تحسين علاقة العمل بين المؤسسات الحكومية المختلفة والأفراد الذين يعملون ضمن هذا المجتمع ويستفيدون من الخدمة الحكومية.

أن متطلبات الحكومة الإلكترونية تتضمن:

١. توافر أجهزة حاسبات وبرامج تطبيقات متطورة تضمن تصميم النظام بصورة تحقق الكفاءة فى أداء الخدمة فى ظل بنية تحتية متكاملة للاتصالات وأنظمة معلومات متكاملة.

٢. تحديد المعلومات والبيانات والنماذج الحكومية الواجب إدخالها على شبكة الإنترنت بصورة دقيقة حتى لا تحدث مشكلة قصور فى البيانات والمعلومات المتاحة عند بدء تقديم الخدمة أو أثناء تقديمها قد تضعف من فاعلية النظام، بالإضافة الى تحويل جميع الإجراءات الى أساليب وإجراءاتٍ ممكنة باستخدام تطبيقات الحاسب الآلى.

٣. التنسيق والربط بين الهيئات والأعمال الحكومية لتجنب الازدواج والتعارض بين الهيئات والإجراءات الحكومية المختلفة.

٤. وضع عدة نظم للسداد النقدى مقابل أداء الخدمات من خلال الإنترنت (بطاقات الائتمان، الإضافة على قيمة بعض الفواتير مثل الكهرباء، والغاز، وغيره).

٥. وضع إطار قانونى ينظم تعاملات الحكومة الإلكترونية مع المواطنين بما يكفل حماية حقوق ومصالح الطرفين

وخاصة فى ظل التحديات التى يواجهها تطبيق النظام الالىكترونى فى أداء الخدمات فى إطار عملية التحول من النظام التقليدى الى النظام الالىكترونى والتى يمكن أن تحول دون تحقيق النتائج المرجوة منه؛ ومن أهمها: ضرورة استيفاء طلبات خطية، ومستندات رسمية، ونظام الرسوم والطابع، وأسلوب الدفع، وتأمين التراسلات الإلىكترونية.

٦. البدء بمشروعات صغيرة غير معقدة تحتاج إلى عمليات إعادة هيكلة محدودة حتى يثبت نجاحها قبل التعميم لمعرفة المعوقات التى تواجه التطبيق العملى ومن ثم العمل على حلها.

٧. الإشراف والمتابعة للخطط الموضوعية؛ وتقييم نتائج التنفيذ أولاً بأول فى إطار من الشفافية.

٨. وضع برامج تدريبية للعاملين فى الجهاز الحكومى لتدريبهم على كيفية التعامل مع النظام الالىكترونى على أن تتنوع محتوياته حسب القطاعات والتخصصات المختلفة.

٩. إنشاء موقع على شبكة الإنترنت للرد على استفسارات وشكاوى المواطنين.

١٠. التوعية الإعلامية بالخدمات التي تقدمها الحكومة الإلكترونية وكيفية الاستفادة منها.

١١. منح الدعم السياسى والتمويل اللازم للفريق المسؤول عن تنفيذ مبادرة الحكومة الإلكترونية.

سابعاً: خارطة الطريق نحو الحكومة الإلكترونية

Road Map To World E-Government

تهدف خارطة الطريق إلى مساندة وتقديم الدعم لتطبيق وتعلم الحكومة الإلكترونية في العالم النامي لغرض زيادة فرص النجاح للمشروعات المستقبلية، وخارطة الطريق للحكومة الإلكترونية تسلط الضوء على القضايا المهمة والمشكلات الشائعة عند تطبيق الحكومة الإلكترونية، وتعطي خيارات من أجل إدارتها ونجاحها.

وتعكس الخارطة التجارب الجماعية لمجموعة مسؤولي الحكومة الإلكترونية ذوي الخبرة الواسعة والاطلاع في الكثير من الدول التي طبقتها، حيث أن المسؤولين والخبراء الذين شاركوا في بناء هذه الخارطة، دُعا لمجموعة

عمل بشكل جماعي لمناقشة الحكومة الإلكترونية في العالم
النامي، جاؤوا من كل مناطق العالم التي لها تجارب في
برامج الحكومة الإلكترونية.

لقد وضع مجلس المحيط الهادي للسياسات الدولية -
بعد مناقشات لمجموعة العمل للحكومة الإلكترونية في العالم
النامي في أبريل/ نيسان - 2002 خارطة للحكومة
الإلكترونية في العالم النامي وتتكون الخارطة من عشرة
أسئلة يجب على قادة الحكومات أن يسألوا أنفسهم قبل
الشرع في الحكومة الإلكترونية، مع التأكيد على أن نجاح
الحكومة الإلكترونية يتطلب تغييراً في طريقة العمل
الحكومية، وكيفية تعاملها مع المعلومات، وكيف ينظر
المسؤولون إلى وظائفهم ويتفاعلون مع الجمهور، ويتطلب
إنجاز نجاح الحكومة الإلكترونية شراكة نشطة بين الحكومة
والمواطنين والقطاع الخاص، وتحتاج إلى مساهمة وتعليقات
مستمرة من الجمهور " العملاء"، والمؤسسات التجارية

والمسؤولين الذين يستعملون خدمات الحكومة الإلكترونية؛ ما يجعلها عملية تشاركية.

الأسئلة العشرة :Ten Questions

- (١) لماذا نسعى لحكومة إلكترونية؟
- (٢) هل يوجد لدينا رؤية وأولويات واضحة للحكومة الإلكترونية؟
- (٣) أي نوع من الحكومة الإلكترونية نستعد لها؟
- (٤) هل هناك إرادة سياسية كافية لقيادة جهود الحكومة الإلكترونية؟
- (٥) هل نختار مشروعات الحكومة الإلكترونية بأفضل طريق؟
- (٦) كيف يجب أن نخطط وندير مشروعات الحكومة الإلكترونية؟
- (٧) كيف سنتغلب على المقاومة داخل الحكومة؟
- (٨) كيف سنقيم وننقل التقدم؟ وكيف نعرف إذا نحن فشلنا؟

٩) كيف يجب أن تكون علاقتنا بالقطاع الخاص؟

١٠) كيف يمكن للحكومة الإلكترونية أن تحسّن من اشتراك المواطن في الشؤون العامة؟

ثامنا: إيجابيات تطبيق الحكومة الإلكترونية

Advantages of Implementation the E-Government

- تجني الحكومة، والمواطنون، العديد من الفوائد والعوائد نتيجة تبني وتطبيق الحكومة الإلكترونية، ومن هذه الفوائد:
- إنشاء قنوات اتصال ما بين المواطنين وقطاع الأعمال من جهة والحكومة من جهة أخرى.
- الشفافية في الاداء: حيث يصبح كل عمل قابلاً للمساءلة والمراجعة.
- العمل على توفير المعلومات الحديثة للمواطنين.
- اجتذاب الاستثمارات.

- تبسيط الأعمال الحكومية وجعلها أكثر كفاءة، وبالتالي تقليل تكاليف الإجراءات الحكومية.
- تقليل التكاليف الحكومية من خلال تحسين أدائها.
- تقليل تكاليف الأعمال التجارية عن طريق جعل تعاملها مع الحكومة أكثر سهولة وبساطة.
- زيادة نشر أجهزة الكمبيوتر وزيادة وعى المواطنين بخدمات الإنترنت.
- زيادة مستوى التدريب للعاملين بقطاع الأعمال والقطاع الخاص.
- تخفيض كميات الورق المستخدم في تنفيذ المعاملات.
- الحصول على الخدمات العامة على مدار الساعة "خدمة لا تتوقف".
- تحقيق العدالة في تقديم الخدمات.
- تيسير عمل المديرين عن بعد، والقضاء على التزامم في الأجهزة الحكومية.

الفصل السابع: الرقابة على الأداء بالمنظمات العامة

نتناول هذا الفصل من خلال:

أولاً : مفهوم الرقابة

ثانياً نماذج الرقابة :

ثالثاً: الرقابة الخارجية :

رابعاً: الرقابة الذاتية :

الفصل السابع

الرقابة على الأداء بالمنظمات العامة

مقدمة:

لم يحظ موضوع من موضوعات الإدارة العامة بالاهتمام مثل موضوع الرقابة على أنشطة وأداء الإدارة العامة، ولا نبالغ إذا قلنا بأن الرقابة على الجهاز الحكومي تتشكل وتحدد الكثير من ملامح نظام الحكم في الدولة، وتحدد وجهته وفعاليته وبمقدار من تنطلق عملية الرقابة على الجهاز الحكومي من اعتبارات المصلحة العامة، بمقدار ما يكون أداء الجهاز الحكومي ملتزماً بهذه الاعتبارات ومحققاً لها. أن موضوع الرقابة على الإدارة العامة، موضوع متشعب الأبعاد، لكننا سنعالج منه ما نعتقد أنه يمثل الأركان الأساسية لأنظمة الرقابة على الجهاز الحكومي، وسنبداً بتوضيح مفهوم الرقابة ومكونات العملية الرقابية، ثم تعرض لبعض النماذج الرئيسية للرقابة، وبعد ذلك ننتقل إلى محورين رئيسيين، هما الرقابة الخارجية والرقابة الذاتية (الداخلية).

أولاً : مفهوم الرقابة

ينصرف مفهوم الرقابة على مجموعة العمليات والأساليب التي يتم بمقتضاها التحقق من أن الأداء يتم على النحو الذي

حدده الأهداف والمعايير الموضوعية، فالرقابة بهذا المعنى تتضمن عمليات تنسيق الأداء، وتتخلله ثم تعقبه بعد حدوثه.

ثانيا نماذج الرقابة :

تتفاوت نماذج الرقابة وفق طبيعة المعايير التي يقاس على أساسها الأداء، ووفق موقع عملية الرقابة من الأداء، فعلى أساس المعايير، يمكن تقسيم نماذج الرقابة إلى رقابة على أساس القواعد والإجراءات، ورقابة على أساس النتائج، وعلى أساس موقع الرقابة من الأداء، فهناك رقابة سابقة على الأداء، أي سابقة على حدوث التصرفات التي تقوم بها المنظمات العامة، أي سابقة على التنفيذ، وهناك رقابة لاحقة أي يتم فيها التقييم بعد وقوع التصرفات فعلا، ونبتاول كل نموذج من هذه النماذج فيما يلي:

١. الرقابة على أساس القواعد والإجراءات:

تقوم الرقابة على أساس القواعد والإجراءات على قياس التصرفات التي تصدر من المنظمات العامة ومطابقتها بمجموعة من القواعد والضوابط والطرق والإجراءات، وهذا النوع من الرقابة يركز على التصرفات التي تصدر من المنظمات ومن العاملين فيها وليس على ما تحققه هذه التصرفات من نتائج نهائية. فالتركيز يكون هنا على الأنشطة

التي تمارس من قبل الأجهزة الحكومية، للتحقق من مدى التزامها بالحدود القانونية الموضوعة لها، والرقابة على أساس القواعد والإجراءات تستخدم أدوات عديدة، نذكر منها على سبيل المثال:

▪ القواعد والإجراءات القانونية المنظمة للتصرفات المالية.

▪ حدوث التصرفات المالية الانفاق ، كما ترد بالموازنة العامة المعدة على أساس نوعية بنود الاتفاق (مرتبات وأجور ، مصروفات دورية ، إنشاءات ... الخ).

▪ اللوائح المنظمة للعمل والتي تحتوي على قواعده وإجراءات أدائه.

▪ التشريعات والقوانين التي تحدد المهام التنفيذية للجهاز : الحكومي، وتنظيم أداءه لهذه المهام.

٢. الرقابة على أساس النتائج:

تقوم الرقابة على أساس النتائج ، على قياس النتائج النهائية التي تحققها المنظمات العامة، وفق معايير يمكن قياسها موضوعيا فهذا النوع من الرقابة لا يتابع ويقوم التصرفات والأنشطة التي تقوم بها المنظمات العامة، وإنما

يركز فقط على النتائج التي تحققها هذه المنظمات، فهي ليست رقابة قانونية تقيس مشروعية التصرفات تفصيلاً، كما في الرقابة على أساس الإجراءات والقواعد، لذلك فإن هذا النوع من الرقابة لا تكون معاييرها بنفس الدرجة من التعدد والتفصيل، كما في الرقابة بالقواعد والإجراءات وفضلاً عن ذلك، فإن الرقابة على أسنان النتائج تتيح درجة أكبر من حرية التصرف للوحدات التنظيمية، عن تلك التي تتيحها الرقابة بالقواعد والإجراءات، وتستخدم الرقابة بالنتائج عدداً من الأدوات، نذكر منها على سبيل المثال:

- موازنة البرامج والأداء وما تحتويه من برامج ونتائج مطلوب إنجازها من المنظمات العامة، فعند الأخذ بنظام موازنة البرامج والأداء، تتضمن الموازنة الأهداف المطلوب الوصول إليها والبرامج التي تحقق هذه الأهداف، فيكون محور تقسيم الموازنة هو البرامج المحددة، نوعياً وكمياً وزمناً (إنارة عدد معين من القرى وإدخال التيار الكهربائي إليها في خلال فترة زمنية معينة وبتكلفة معينة مثلاً)، بدلاً من التقسيم التقليدي للموازنة العادية على أساس بنود الإنفاق.

- النتائج والبرامج المستهدفة في الخطط الحكومية،
والمترجمة إلى معايير اقتصادية (مثل النسب التي
تتضمنها الخطة الاقتصادية الشاملة للدولة).
- المعايير الموضوعية المستخدمة لقياس أداء
الأجهزة الحكومية (مثل عدد الجرائم بالنسبة لأجهزة
الأمن، أو كمية التيار الكهربائي الذي تتجه مرفق
الكهرباء ودرجة انتظامه، أو عدد الركاب وحجم
البضائع التي نقلها مرفق السكك الحديدية، أو
عدد الأفراد الذين تلقوا الخدمات الصحية المختلفة
من المستشفيات والوحدات الصحية العامة، جودة
هذه الخدمات... الخ).

٣. الرقابة السابقة:

يقوم هذا النوع من الرقابة على تقييد حرية تصرف
الوحدات محل الرقابة، بأن يتطلب منها الرجوع إلى جهة
الرقابية لأخذ إقرارها ومصادقتها على التصرفات والقرارات
قبل تنفيذها، فقد يتطلب تجاوز بنود الإنفاق التي تتضمنه -
الموازنة العامة مثلاً، الحصول على موافقة وزارة الخزانة
بصفة مسبقة قبل قيام المصلحة الحكومية، أو المشروع العام
الإنفاق الفعلي الذي يتضمن هذا التجاوز، وقد يتطلب قيام

الحكومة بطرح قروض عامة في الداخل، أو قيامها بالاقتراض من الخارج، أن تحصل على المجلس التشريعي الذي مثل جهة الرقابة البرلمانية على موافقة مسبقة قبل قيامها بهذه القروض، وقد تكون الرقابة السابقة على التصرف، قاصرة على إقرار هذا التصرف وإجازته وقد تدل إلى كثير من ذلك فتشمل فحص مستندات وتقييم معلومات بل والقيام بدراسات من قبل جهة الرقابة، للتأكد من سلامة التصرف في المطلوب إجازته وإقراره، ويتضح مما سبق أن هذا النوع من الرقابة يتضمن تقييدا من قبل الجهة الرقابية لحرية تصرف جهة التنفيذ، ويعني تدخلا مباشرا في سلطاتها.

٤. الرقابة اللاحقة:

في هذا النوع من الرقابة لا يتم التقييم للتصرفات التي تمارسها جهات التنفيذ إلا بعد حدوث هذه التصرفات فعلا ، فهي تتضمن تقييم أداء المنظمات العامة بعد أن يكون هذا الأداء قد وقع بالفعل، والرقابة اللاحقة لا تعني أن كل مراحل أو عمليات الرقابة تحيء بعد الأداء، لكن المقصود هنا هو أن عملية القياس وتحديد الانحرافات والتقويم تحيء لاحقة للأداء أما عملية تحديد الأهداف ووضع المعايير التي يقاس الأداء عليها فهي تحيء قبل بدء الأداء، والرقابة اللاحقة بهذا

المعنى، تحد من تدخل الجهات التي تقوم بها في عمل جهات التنفيذ، ففي ظل الرقابة اللاحقة تمارس المنظمات العامة صلاحيتها وسلطاتها في التصرف قبل التنفيذ وخلالها، فهي وأن استرشدت بالمعايير والأهداف الموسوعة، وأن تحسبت للتقييم الذي سيرد على أدائها بعد قيامه واكتمال حدوثه، إلا أن صلاحيات التصرف تظل بيدها لا بيد الجهة الرقابية، كما في الرقابة السابقة.

ثالثاً: الرقابة الخارجية :

تخضع أجهزة الإدارة العامة في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة لصور عديدة من الرقابة التي تجيء من خارج أجهزة السلطة التنفيذية، فهناك رقابة السلطة التشريعية(البرلمان) ورقابة الأجهزة القضائية، وهناك أيضا رقابة الأحزاب، ورقابة الرأي العام والمنظمات والمجالس الشعبية والنقابية، وكثيرا ما تستخدم هذه الرقابة الخارجية كمعيار للحكم على درجة ديمقراطية النظام، فبمقدار ما تملكه هذه الأجهزة الخارجية من سلطات وقدرات على مساءلة الجهاز الحكومي وإخضاعه للرقابة، وبمقدار ما تعبر عليه هذه الأجهزة عن تيارات الرأي العام والإدارة الشعبية بمقدار ما يكون النظام ديمقراطية.

وقد نشأت الحاجة إلى اعمال رقابة خارجية على أجهره الإدارة العامة، يفعل اتساع ما تسيطر عليه هذه الأجهزة من موارد إمكانيات ونتيجة لتعاظم دورها في حياة المجتمع، فالرقابة الخارجية على الحكومة هي نوع من ترويض ذلك المارد التنظيمي الضخم المسمى بالجهاز الحكومي، والسيطرة على مساره وأنشطته، بما يحقق الصالح العام للمجتمع.

ونتناول فيما يلي الأجهزة التي تمارس الرقابة الخارجية،
وتعرض للأدوات التي تستخدمها في الرقابة

١. رقابة المجالس التشريعية:

تعتبر الرقابة التي يمارسها المجلس التشريعي على عمل الجهاز الحكومي في الأنظمة الديمقراطية، هي المظهر الأول والأهم من مظاهر الرقابة الخارجية، ومرد ذلك إلى أن المجلس التشريعي باعتباره الممثل الشرعي لإدارة المجتمع في هذه الأنظمة، يجب أن يلعب الدور الرئيسي في مراقبة تنفيذ السياسات العامة التي وضعت لتحقيق الصالح العام للمجتمع وعليه، فأن الجهاز التنفيذي لا ينبغي أن يمارس مسؤولياته دون أن تكون هذه الممارسة خاضعة لضوابط الرقابة البرلمانية التي يمثلها المجلس التشريعي، أن تحقق رقابة المجلس التشريعي على الجهاز الحكومي هو الذي

يضمن لتصرفات هذا الجهاز شرعيتها، فهذه الرقابة هي أداة وضع تصرفات السلطة التنفيذية باستمرار في الإطار القانوني والدستوري الصحيح.

وغياب رقابة المجلس التشريعي على الحكومة معناه حينئذ أن تصرفات الحكومة تفتقد الشرعية فحق مساءلة البرلمان للحكومة عن تصرفاتها وقدرته على ضبه هذه التصرفات والرقابة عليها، يكسب هذه التصرفات الفرعية لأنها لا تتبع في هذه الحالة من سلطة مطلقة، وبناء على هذا فإنه في الحالات التي تقيد فيها سلطات المجلس التشريعي في مساءلة الحكومة، أو يلغي هذا المجلس كلية، فإن سلطات الحكومة في هذه الحالات تقترب من السلطة المطلقة وتفتقد بذلك الشرعية الديمقراطية.

وتختلف الرقابة البرلمانية أو التشريعية على أعمال الجهاز الحكومي باختلاف طبيعة النظام السياسي للدولة، ففي الأنظمة البرلمانية تكون هذه الرقابة أكثر شمولاً وأبعد مدى منها في الأنظمة الرئاسية، وربما يكون هذا راجعاً إلى محاولة و الأنظمة البرلمانية أن تخفف من آثار التلاحم والازدواج النسبي الذي يوجد فيها بين قيادة السلطة التشريعية

وقيادة السلطة التنفيذية، ونعرض لنموذجي رقابة السلطة

التشريعية في النظام البرلماني والنظام الرئاسي فيما يلي

✘ رقابة المجلس التشريعي في النظام البرلماني:

يباشر المجلس التشريعي في النظام البرلماني رقابته على الجهاز الحكومي للتحقق من أنه يقوم بتنفيذ السياسة العامة، على النحو الذي يحقق الصالح العام ويستخدم المجلس التشريعي أساليب عديدة لهذا الغرض، ونعرض فيما يلي لهذه الأساليب الرقابية:

✓ الرقابة على الموازنة العامة والاعتمادات المالية:

تباشر السلطة التشريعية في النظام البرلماني رقابتها المالية على الحكومة، من خلال ما تملكه من سنة إجازة البنود التي تحويها الموازنة العامة المقترحة، وما بها من اعتمادات مالية، وما يقترن بهذا كله من تشريعات مالية وضريبية... الخ وفضلا عن هذه الرقابة السابقة فهناك الرقابة المالية التي تجيء لاحقة لتنفيذ الموازنة العامة في نهاية السنة المالية، للتأكد من التزام الحكومية بالبنود والسياسات والتشريعات الواردة بالموازنة أو الملحقة بها، و حسن استخدامها وتنفيذها لها، ورغم أن الحكومة في النظام البرلماني تكون على ثقة من أن البرلمان لن يخذلها أو يناوئها فيما تقدمه من

مقترحات، بشأن مشروع الموازنة العامة، قبل بداية السنة المالية، وفيما تقدمه من تقارير عن تنفيذها في نهاية السنة المالية. وذلك بحكم انتمائها في العادة إلى الحزب أو التجمع صاحب الأغلبية في البرلمان، إلا أن هذا لا يقلل من دور البرلمان كقريب في هذا الخصوص، فمن خلال المناقشات التي تدور بين الحزب أو التجمع الحاكم وأحزاب أو تجمعات : المعارضة حول الميزانية والسياسات المتعلقة بها، وما تسجله المعارضة من اعتراضات أو تحفظات، وأيضا ما تملكه من أدوات أخرى مثل الأسئلة والاستجابات وطلب طرح الثقة، كل هذا لا شك يحرك الرأي العام. ويحاول أن يستميله إلى جانب المعارضة، لذلك فإن الحكومة تلتزم الحرص والحذر في سياساتها المالية، خشية أن يتسبب ذلك النقد في التعرض بها وإحراجها أمام الرأي العام وأمام القاعدة الانتخابية العريضة، أو في دفعها إلى السقوط إذا ما استطاعت المعارضة أن تكتل أغلبية من أعضاء البرلمان لسحب الثقة منها وإسقاطها.

ونظرا لأن المجلس النيابي يقوم بالرقابة على التصرفات المالية التي تصدر من الجهاز التنفيذي، بما يعني هذا من مراجعة كل العمليات المالية التي تتم داخل الجهاز التنفيذي

فإن هذه المراجعة التفصيلية تعتبر أحد الأدوات الهامة للرقابة المالية، وفي أغلب الأنظمة يعهد بأعمال المراجعة إلى شخص يطلق عليه المراجع العام ، الذي يعاونه جهاز مناسب فني يتولى عمليات المراجعة المائية للمنظمات والأجهزة المختلفة التابعة للحكومة، ويقوم المراجع العام بتقديم تقاريره إلى لجنة خاصة للحسابات داخل المجلس بناء على تقارير هذه اللجنة بمناقشة ما ورد بها وبخاصة ما تتضمنه هذه التقارير من نتائج وتوصيات.

✓ الرقابة على تفسير التشريعات المفوضة للحكومة:

حين يصدر المجلس التشريعي قانونا معيناً، فإنه يصيغه عادة في إطار العموميات، ويترك أمر التفاصيل الدقيقة والجوانب الفنية لتطبيقه للأجهزة الحكومية القائمة بالتنفيذ، فالمجلس التشريعي يفوض حينئذ التفسير التفصيلي والتطبيقي المحدد لمضمون التشريعات وتفويض السلطة التنفيذية في تفسيرها، وإنما يمتد دوره إلى الرقابة على الكيفية التي يتم بها. تفسير هذه التشريعات، فمثل هذه الرقابة قد تنم عن تجاوز المضمون التشريع أو خروج عن أهدافه من قبل الأجهزة التنفيذية، لذا يقوم المجلس التشريعي عادة تكوين لجان خاصة تكون وظيفتها تحري الكيفية التي تفسر بها

التشريعات المفوضة، ورفع تقارير عن هذا المجلس ليتخذ ما يراه مناسباً من اجراءات رقابية وتصحيحية في حالة ثبوت هذا التجاوز أو الخروج على مضمون التشريعات.

✓ المناقشات البرلمانية:

عندما تتقدم الحكومة ببيانها من خلال رئيس الوزراء الذي يتضمن منهجها والسياسة التي ستسير عليها، أو عندما يتقدم وزير معين ببيان عن سياسات معينة، أو عندما تتقدم الحكومة بمقترحات لتعديل بعض التشريعات أو استصدار تشريعات جديدة، فإن مثل هذه الأمور يعقبها مناقشات ومناظرات برلمانية فمثلاً عندما يتقدم رئيس الحكومة البرلمان ببيان السياسة التي ستمر عليها حكومته، أو عندما يتقدم وزير المالية أو الخزانة مثلاً ببيان الموازنة العامة والسياسات المالية، أو عندما يتقدم وزير الخارجية ببيان عن السياسة الخارجية، فإن البرلمان يقوم عادة بتشكيل لجان خاصة يعهد إليها دراسة ما تضمنته هذه البيانات، لكي تطرحه على الأعضاء، ليفتح بعد ذلك مجالاً لمناقشة فيما احتوته البيانات، وما يرد عليها من انتقادات أو تحفظات. ويقوم المجلس بالرد على هذه البيانات، أو الاقتراحات التي تتقدم بها الحكومة متضمناً توجيهات المجلس الحكومة أو تحفظاته

سياساتها وبرامجها واقتراحاتها . والحكومة لا تستطيع السير فيما تزمع تطبيقه من سياسات وبرامج إلا بعد موافقة المجلس التشريعي .

لذلك فإنها تفعل كل ما في وسعها للحصول على موافقة المجلس وكسب ثقته وتأييده . وكثيرا ما تضطر الحكومة إلي تعديل بعض ما تقدمت به للمجلس حرصا على الحصول على هذا التأييد .

✓ حق التوصية :

عندما يري المجلس التشريعي أن ينبغي علي الحكومة أن تتبع نهجا معيناً في معالجة أمر من الأمور المتعلقة بسياسة التنفيذ للحكومة ، دون أن يضيفي على اقتراحه صفة الإلزام . - أي دون أن يصدره في صورة تشريع ، فإنه يستخدم هنا ما برف بحق التوصية. ورغم أن توصية المجلس التشريعي لا تكون لها صفة إلزامية ، إلا أن الوزن السياسي للتوصية ، وانعكاساتها هذا علي الرأس العام ، يجعل الحكومة لا يمكن أن تتجاهلها .

✓ حق السؤال :

يحق للأعضاء في المجلس التشريعي في الأنظمة البرلمانية أن يوجهوا أسئلة إلي رئيس الحكومة والوزراء لاستيضاح

أمور معينة فيما تقوم به أجهزة الحكومة من مهام ، ويقوم الوزراء المختصون بمعاونة كبار المسؤولين في وزاراتهم بإعداد الردود المناسبة علي هذه الأسئلة ليقوم الوزراء بعرضها علي المجلس . وعندما لا يكون الرد كافيا ومقتنعا للأعضاء ، فقد يستتبع الرد بتقديم أسئلة إضافية الوزراء المختصين ، وإجراء مناقشات بشأن الموضوع الذي . تتضمنه الأسئلة ورغم أن حق السؤال، قد قصد به في الأصل توفير ملومات وبياناتها للأعضاء عن جوانب العمل التنفيذي للحكومة ، إلا أن الممارسات الفعلية في الأنظمة البرلمانية قد وسعت من نطاق وأهدافه ، فقد أصبح حق السؤال يستخدم كوسيلة للتنبيه والإشارة إلى بعض الأخطاء التي تمارسها أجهزة التنفيذ ، وإلي سوء استخدام هذه الأجهزة لسلطاتها وانحرافها بها ، أو إلى بعض المشكلات التي تعاني منها قطاعات الجماهير .. ولاشك أن استخدام المعارضة لهذه الأسئلة التي تشكل وسائل إحراج للحكومة ، تمثل وسيلة رقابية فعالة لا يقتصر أثرها علي المجلس النيابي ، وإنما يمتد إلي انعكاسات هذه الأسئلة علي الرأي العام الذي تحسب له الحكومة حسابا كبيرا في الأنظمة البرلمانية .

✓ الاستجواب :

يمكن أن يقدم عضو البرلمان استجوابا للحكومة ككل، أي للوزارة ككل ، أو لأحد الوزراء. ويكون الاستجواب بشأن تصرف معين صدر من الحكومة أو من وزير معين ، به خطأ جسيم يستوجب النقد واللوم . ويتبع الاستجواب مناقشة عامة تجري في البرلمان حول موضوعه ، وتتم هذه المناقشة بين الأعضاء ، أو بينهم وبين الوزير المختص ، حيث يعرض الوزير البيانات والمعلومات ، والحجج والتوضيحات المختلفة التي ترد على الاستجواب وتفنده ، فإن لم يقتنع مقدم الاستجواب أو غيره من الأعضاء بما قدمه الوزير من بيانات وحجج ، فلهم أن يطلبوا طرح الثقة بالحكومة كلها. أو بالوزير المعين . فالاستجواب بالمني السابق يعتبر أداة رقابية هامة وخطيرة في النظام البرلماني . فقد يترتب عليها سحب الثقة من الحكومة أو من وزير معين ، وحتى في الحالات التي لا ينتهي الاستجواب إلي سحب الثقة ، فهو وسيلة لإثارة الرأي لعام وتنبيهه إلي مواقع الخلل والانحراف في أداء الحكومة والوزراء .

✓ لجان التحقيق ولجان الضمانات :

من حق البرلمان ان يؤلف لجانا من اعضاءه لإجراء الدراسة اللازمة في أمر من الأمور ، عندما يكون بصدد

اتخاذ قرار بشأن هذا الأمر . ويكون للبرلمان من خلال لجانه هذه سلطة التحقيق في أي موضوع يدخل في اختصاصه .
مما يتعلق بأي وزارة من الوزارات ، أو أي وزير من الوزراء (عند توجيه اتهام معين له ، أو أي عضو من أعضاء البرلمان أنفسهم ، أو أي أمر جسيم آخر) . ومن خلال التحقيق يستطيع البرلمان أن يقف علي عيوب الأجهزة الحكومية من الناحية الإدارية ، أو المالية ، أو السياسية ، فيحاول القضاء علي الخلل والمساوئ التي يسفر ويكشف عنها التحقيق، وذلك عندما يكون غرض اللجنة هو متابعة تنفيذ الحكومة والوزراء الوعود والضمانات التي تقدم للمجلس .

فمن الظواهر الشائعة في الأنظمة البرلمانية أن تقوم الحكومة أو يقوم الوزراء بإعطاء بعض الوعود أو الضمانات حول تنفيذ قرار معين، أو معالجة مشكلة من المشكلات اني تطرح في المناقشات أو الأسئلة . فبدلا من أن تترك مهمة تتبع تنفيذ هذه الوعود والضمانات لعضو البرلمان مع قصر إمكانياته الفردية ، فإن بعض الأنظمة البرلمانية تأخذ بنظام تشكيل خان تضم عضويتها عددا من أعضاء المجلس ، وتعمل تحت إشراف رئيس المجلس ، لتقوم بمهمة المتابعة

هذه . وتقوم هذه اللجان بإجراء التحري والدراسة والمتابعة اللازمة، وترفع تقاريرها إلى البرلمان لكي يقف على حقيقة الصورة العامة التصرفات الحكومة إزاء الوعود والضمانات التي قدمتها للمجلس . ولجان الضمانات بهذا التي تعتبر وسيلة رقابية فعالة ، فهي تحد من إسراف الحكومة الوزراء في تقديم وعود . وضمانات زائفة ، وذلك بتتبع التنفيذ الفعلي لهذه الوعود والضمانات . ولقد ترتب علي قيام هذه اللجان في الأنظمة البرلمانية أن أصبحت الحكومات أكثر حذرا وأقل إسرافا في بذل الوعود ، بعد أن استشعرت المسؤولية عن تقديم وعود لا يوجد ما يؤيدها من إمكانيات التنفيذ ، وما ينتهي به هذا من إحراج للحكومة والإساءة إليها .

✓ سحب الثقة :

عندما يترتب علي استجواب وجه للحكومة ، طرحا للثقة بها ، أو عندما يترتب علي بعض المناقشات البرلمانية وما توضحه من جوانب انحراف ما وخلل جسيم في أداء الحكومة بما يستوجب طرح الثقة بها . فقد يسفر هذا عن سحب للثقة من الحكومة أو من أحد الوزراء ، وفي هذه الحالة ينبغي علي الحكومة ، أو علي الوزير أن يستقيل ويعتبر حق البرلمان في من الثقة بين الوزارة كلها أو من أحد الوزراء ،

أحد أركان النظام البرلماني ، وأحد الأساليب الرقابية الحاسمة وأحد الجزاءات الرادعة التي يستخدمها البرلمان تجاه الحكومة . فإن كان الأمر يتعلق بسياسة عامة للحكومة ككل ، أو بتصرف يرد إلي الوزارة ككل ، فمسئولية الوزراء هنا تكون تضامنية ، بمعنى أن سحب الثقة يؤدي إلي استقالة الوزارة بكامل هيئتها . أما حين يكون الأمر متعلقا بتصرف فردي لأحد الوزراء يتعلق بإدارة شئون وزارته ولا يمتد إلي الوزراء الآخرين ، فإن سحب الثقة قد يكون من هذا الوزير ، دون المساس ببقية أعضاء الوزارة . وفي هذه الحالة ينجي هذا الوزير ويبقى بقية الوزراء .

✘ رقابة المجلس التشريعي في النظام الرئاسي :

رغم أن المجلس التشريعي في النظام الرئاسي لا يملك أدوات رقابية معينة مثل حق السؤال وحق استجواب الوزراء وحق سحب الثقة ، نظرا للاستقلال التام للسلطتين التشريعية والتنفيذية ، إلا أنه يملك استخدام أدوات رقابية هامة على السلطة التنفيذية ولعل أهم تلك الأدوات ما يلي:

✓ الرقابة على الموازنة العامة والاعتمادات المالية :

يمارس المجلس التشريعي في النظام الرئاسي ، كما في النظام البرلماني ، رقابة مالية علي الحكومة من خلال

سلطاتها في أجازة أو تعديل أو تخفيض ما تحويه الموازنة العامة المقترحة من بنود ومخصصات مالية . فالمجلس التشريعي هو الذي له سلطة إقرار الموازنة العامة ، وما يرتبط بها من قوانين وتشريعات سلطة ضريبية. ويمارس المجلس التشريعي من خلال هذه السلطة ، ورقابته علي الجهاز التنفيذي ، التي تمتد عادة لتشمل كافة جوانب السياسات العامة والبرامج التي تنفذها الحكومة . فمن خلال تحكم المجلس التشريعي في تخصيص أبواب الموازنة العامة ، واعتماداتها ، ومن خلال ما يملكه من سلطات النقد والتوجيه الرسمي وغير الرسمي بشأن السياسات والبرامج المخصص لها ، وما ورد بالميزانية من اعتمادات مالية ، يستطيع المجلس أن يمارس رقابة على كافة ما تقوم به الحكومة فالموازنة العامة تعتبر أقوى سلاح رقابي يستخدمه المجلس التشريعي في النظام الرئاسي ويرسل وزير المالية سنويا كتابا يتضمن مصروفات الوزارات والمصالح الحكومية في السنة الجديدة ، والمبالغ الضرورية المطلوبة لا مكان الصرف على مختلف البرامج . وفي النظام الأمريكي تستمد الوزارات والمصالح سلطاتها في صرف الأموال من قانون الموازنة واية السنوية الذي يصدره الكونجرس . ولا تقتصر

سلطة المجلس التشريعي علي الرقابة السابقة من خلال تخصيص البنود والاعتمادات المالية الواردة بالموازنة العامة وإنما تمتد لما بعد الصرف .

فالمجلس التشريعي يمارس رقابة لاجئة علي الصرف فمن خلال لجان اعتمادات الموازنة العامة التي يشكلها المجلس التشريعي ، وما تطلع عليه من بيانات وتقارير عن المصروفات الفعلية للحكومة في السنة الماضية ، تلك البيانات والتقارير التي تحصل عليها من جهاز أو ديوان المحاسبة العامة ، يستطيع المجلس التشريعي أن يراقب التصرفات المالية الفعلية للجهاز التنفيذي.

✓ الرقابة من خلال التشريع:

يمارس المجلس التشريعي رقابته علي الأجهزة | الحكومية من خلال التشريعات والقوانين التي يصدرها . بل أن المجلس التشريعي في الأنظمة الرئاسية يملك سلطات كبيرة في مسائل إصدار التشريعات ، والرقابة على الجهاز التنفيذي من خلالها أكبر من تلك التي يمارسها الجهاز التشريعي في النظام البرلماني ، ففي النظام الرئاسي ينفرد المجلس التشريعي بسلطة إصدار التشريعات التي يعهد إلي الحكومة بتنفيذها دون - أن تشاركه رسميا في ذلك السلطة التنفيذية.

فلا يملك رئيس الجمهورية أو الوزراء رسمياً ، حتى التقدم بمشروعات توافق البرلمان. للمجلس التشريعي وحده حق اقتراح التشريعات وحق إصدارها . وما تتقدم به الحكومة من اقتراحات تشريعية للمجلس لا يأخذ صفة مشروعات القوانين من الناحية الفنية ، على الإطلاق . ومن خلال هذه السيطرة الكبيرة علي إصدار القوانين ، يستطيع المجلس التشريعي أن يوجه سياسات " الحكومة وبرامجها إلي الوجهة التي تعبر عنها التشريعات التي يصدرها .

✓ لجان التحقيق :

يستخدم أسلوب التحقيقات التي تجريها لجان المجلس التشريعي كوسيلة رقابية هامة علي الجهاز التنفيذي بل أن هذه الوسيلة تزداد أهميتها ويتسع استخدامها كثيرا من قبل المجلس التشريعي في الأنظمة الرئاسية . فالمجلس التشريعي يشكل لجانا عديدة من بين أعضائه ، للنظر في مختلف جوانب النشاط في الدولة . وتقوم اللجان بوظيفة رقابية هامة ، طمن ما تقوم به من مهام رقابية وتشريعية أخرى . وهذه الوظيفة الرقابية هي الاستقصاء وتحري الحقائق والبحث في التصرفات الصادرة عن بعض المسؤولين في أي **ج و** من الأجهزة الحكومية . ويكون من حق هذه اللجان أن تستدعي

أي شخص ليشهد أمامها ، ويدلي بالبيانات والمعلومات التي يطلب منه وفي الأنظمة الرئاسية التي يشيع فيها مناخا ديمقراطيا ، وتلعب الصحافة وأجهزة الإعلام دور هام ، ويكون التحقيقات هذه للجان وما تستقيه من معلومات عن أمور معينة تتعلق بتصرفات الأجهزة الحكومية أو المسؤولين فيها ، أثرا كبيرا . علي الرأي العام وبلغ الأمر بهذه اللجان في الولايات المتحدة ، أنها تستطيع أن تفرض عقوبة على من يرفض الشهادة أمامها أو الإجابة على أسئلتها ، باعتبار أن عمله هذا يتضمن امتهانا للكونجرس .

✓ الرقابة على التعيينات في المناصب الكبرى: .

تخضع التعيينات في المناصب الكبرى في الجهاز الحكومي لرقابة مباشرة من قبل المجلس التشريعي . فللمجلس التشريعي الرقابة علي التعيينات التي تقترحها الحكومة لشغل الوظائف العليا بها ، فيستطيع أن يجيزها أو أن يعترض عليها. ففي الولايات المتحدة يمارس أعضاء مجلس الشيوخ رقابة فردية وجماعية علي تعيينات الأفراد والموظفين العامين من ذوي المراكز العليا في الجهاز التنفيذي.

✓ الرقابة والسيطرة على بعض الجوانب الهامة

للسياسة العامة:

في الأنظمة الرئاسية يمارس المجلس التشريعي - وبالذات شقة المتمثل في مجلس الشيوخ - سيطرة على بعض جوانب السياسة العامة إلى ويشارك الحكومة في سلطاتها التنفيذية في هذه الجوانب . ففي الولايات المتحدة مثلا يمارس الكونجرس رقابة كبيرة علي الأمور المتعلقة بالسياسة الخارجية ، من خلال سلطته المقررة في الموافقة علي المعاهدات الخارجية مع ضرورة توافر أغلبية ثلثي المجلس ، فلا يستطيع رئيس الولايات المتحدة أن يبرم معاهدة مع دولة أجنبية بصفة نهائية إلا بعد حصوله علي هذه الموافقة . ومثل هذه السلطات وغيرها ، تجعل مجلس الشيوخ الأمريكي يمارس رقابة على السياسة الخارجية ، إلى الحد الذي يمكن معه القول بأن المجلس يشترك في إدارة السياسة الخارجية للدولة ويشرف عليها .

✓ محاكمة الرئيس نائبه والوزراء وكبار موظفي

الحكومة :

يستطيع المجلس التشريعي في النظام الرئاسي محاكمة رئيس الدولة وكبار المسؤولين . فليس لرئيس الدولة في النظام الرئاسي حصانه دستورية تبين مصونة لا تمس ، كما في النظام الملكي . فيمكن للمجلس التشريعي أن يستدعي رئيس

الجمهورية أو أي مسئول كبير آخر في الجهاز التنفيذي للمحاكم ، بسبب الخيانة العظمي أو الرشوة أو الجرائم والجنح الكبرى الأخرى . وفي نظام الولايات المتحدة الأمريكية يقوم مجلس النواب بتوجيه الاتهام إلي رئيس الجمهورية وكبار المسؤولين ، في حين يتولى الكونجرس (مجلس الشيوخ) المحاكمة وإصدار الحكم بالبراءة أو الإدانة.

☒ ملاحظة أخيرة على رقابة السلطة التشريعية على

الحكومة في النظام الرئاسي :

رغم ما يمكن أن يمارسه المجلس التشريعي علي الجهاز التنفيذي في النظام الرئاسي من رقابة ، إلا أن طبيعة النظام الرئاسي ، وما يتمتع به رئيس الجمهورية والوزراء من سلطات واسعة واستقلال في قيادة العمل التنفيذي في الدولة ، يحمل في طياته احتمالات جنوح هذه القيادات بالسلطة في هذا النظام . ومثل هذا الجنوح يتحقق عندما لا توجد تقاليد وممارسات سياسية وديمقراطية مستقرة في النظام ، ولا توجد سلوكيات ديمقراطية في المجتمع بصفة عامة . ففي غيبة سلطة البرلمان في النظام الرئاسي في مساءلة قيادات الجهاز التنفيذي سياسيا من خلال الاستجواب وسحب الثقة، تصبح

قيادة الجهاز التنفيذي في مأمّن من المساءلة السياسية أمام المجلس التشريعي .

وما لم توجد تقاليد ديمقراطية مستقرة ، وتعدد وتوازن في القوي السياسية ، فإن النظام الرئاسي يقود إلى دكتاتورية السلطة التنفيذية . ففي الأنظمة الرئاسية التي أخذت بها كثير من دول أمريكا اللاتينية مثلا، لم تفلح الأدوات **مري** المجلس التشريعي في أن تمنع تحول النظام الرئاسي فيها إلى دكتاتورية يمارسها الرئيس الأعلى للدولة.

٢. رقابة القضاء

يقوم القضاء في الأنظمة السياسية هي تقوم علي الفصل بين السلطات ، بدور هام في الرقابة علي تصرفات الجهاز الحكومي . وتعني الرقابة القضائية ممارسة الأجهزة القضائية (المحاكم) لسلطاتها في الحكم على شرعية القرارات والتصرفات التي تصدر من منظمات الإدارة العامة في مواجهة إفراد . فهي تفصل في المنازعات التي تقوم بسنين منظم الإدارة عامة وبين الأشخاص ، بناء على طلب هؤلاء الأشخاص الرقابة القضاء الضمان الذي يحمي الأفراد والمنظمات في المجتمع من الحكومة لسلطاتها ، أو انتهاكها للشرعية القانونية ، أو سوء استخدامها لسلطات وتمارس

الأجهزة القضائية سلطاتها في البت في المنازع فيها منظمات الإدارة العامة طرفا في الخصومة علي اعمال هذه المنظمات العامة عندما يطلب إليها الأفراد او المنظمات الأخرى ، بناء علي ما لحقهم من ضرر من تصرفات المنظمات العامة . أن تتدخل وتحكم في النزاع وتقرر مدي قانونية ومشروعية التصرفات ، وما يترتب على ذلك من جزاءات تقوم هذه الأجهزة القضائية بفرضها وتطبيقها .

معني هذا أن سلطة الرقابة القضائية علي تصرفات منظمات الإدارة العامة ليست سلطة مطلقة . فهي لا تتباشر إلا عندما يطلب الطرف المتضرر ، فردا كان أو هيئة تدخل أجهزة القضاء ويطلب الاحتكام إليها في النزاع الناشئ بينه وبين منظمات الإدارة العامة .

وهذا القيد (ضرورة رفع الأفراد أو الهيئات الدعوي قضائية ضد منظمات الإدارة العامة) يحد من تدخل أجهزة القضاء في كل نواحي تصرف منظمات الإدارة العامة ، بما قد يشل حركة هذه المنظمات ويقيد تصرفاتها في كل كبيرة وصغيرة . فتدخل أجهزة القضاء ورقابتها يقتصر علي تلك الحالات التي يلتمس فيها من أصابه ضرر من قرارات وتصرفات المنظمات العامة فليجا إلى القضاء طالبا الاحتكام إليه

ويتحقق الضرر الذي يصيب الأفراد أو المنظمات من جراء تصرفات منظمات الإدارة العامة ، بما يستوجب تدخل ورقابة القضاء بناء علي دعوة من أصابهم هذا الضرر ، في الحالات التالية:

✕ حالة تجاوز الموظفين العموميين لاختصاصهم :

فعندما يتعدى الموظف العام لحدود سلطته المقررة ، ويخرج علي الاختصاصات المحددة له قانونيا ، فحينئذ يمكن للقضاء أن يحكم بإلغاء التصرف الذي يحمل هذا التجاوز .

✕ حالة تفسير الموظفين العموميين لبعض النصوص

القانونية تفسير خاطئ

فعندما تطبق النصوص القانونية تطبيقا يقوم على تفسير خاطئ، مما يتسبب في أضرار تلحق بالأفراد، فإن لمن لحق بهم الضرر أن يتقدموا إلى القضاء، ويتدخل قضاء هنا لرفع الضرر وتقرير التعويض المناسب.

✕ حالة سوء استعمال السلطة:

عندما يستخدم الموظفون العموميون سلطاتهم بطريقة شخصية تخرج عن الحدود المشروعة، فإن من أضير من جراء هذا أن يلجأ إلى القضاء لتحديد المسئول عن الضرر، والحصول على التعويضات التي يقررها القانون له.

✘ حالة سوء تفسير وقائع و حقائق:

عندما يعتمد الموظف العام في تصرفات على تقدير وتفسير حقائق وقائع الوصول إلى استنتاجات بشأنها ليبنى عليها التصرف، ويخطئ في تقدير وتفسير هذه المعلومات، ويترتب على هذا ضرر يصيب بعض الأفراد فلهؤلاء الأفراد أن يتظلّموا للقضاء، ويقوم القضاء هنا بتحديد المسؤولية عن الخطأ، وتقرير لتعويض المناسب.

✘ حالة الخطأ في تطبيق الإجراءات:

عندما يخطئ الموظفون العموميين في الجوانب الإجرائية المتعلقة بأداء العمل التنفيذي، ويصيب الأفراد ضررا من جراء هذا الخطأ، فإن الأفراد يستطيعوا أن يلجأوا إلى القضاء ليطعنوا في شرعية وقانونية الإجراء المنفذ لإلغائه، وطلب التعويض المناسب.

وفي الحالات التي يقرر فيها القضاء أن تصرفات منظمات الإدارة العامة تجاوزت الحدود القانونية ويحكم بعدم مشروعيتها ، فإنه يحدد أيضا المسؤولية من التصرفات التي وتتعترف الأنظمة القانونية بأن ما يصدر عن الموظفين السعوديين في المنظمات العامة تقع مسؤوليته على الدولة حيث ان هؤلاء الموظفين باسمها ونيابة عنها.

وبذلك فإن الدولة تتحمل المسؤولية كاملة عن الأثر المترتبة على التصرفات الخاطئة لموظفيها العموميين وبذلك فإن إجراءات التقاضي في النزاعات التي بين الأفراد وبين أجهزة الحكومة توجه إلى المنظمات العامة، وليس إلى الموظفين الذين صدر التصرف عنهم الموظفون ليسوا إلا عاملين في المنظمات العامة يتصرفون باسمها وبتفويض منها.

ورغم أن هذا هو الاتجاه الشائع بين الأنظمة القانونية، إلا أن القانون يختلف في بعض الدول كالولايات المتحدة الأمريكية، وبالتالي فإن إجراءات التقاضي توجه ضد الموظف الذي صدر منه التصرف الخاطئ بصفة شخصية باعتباره المسئول عن إساءة التصرف وليس الدولة أو المنظمة التي يعمل بها.

و يتضح مما سبق أن رقابة القضاء على أعمال الحكومة، يمكن أن تحد من تجاوز وسوء استخدام منظمات الحكومة لسلطاتها تجاه الأفراد، وهناك أنظمة تخصص أجهزة قضائية متخصصة توكل إليها ممارسة هذه الرقابة على أعمال أجهزة الإدارة العامة، فبدلاً من أن نعرض القضايا التي تكون فيها المنظمات العامة طرفي النزاع على المحاكم العادية، تخصص تلك الأنظمة محاكم إدارية خاصة تتولى الفصل

في النزاعات التي تكون فيها أجهزة الإدارة العامة طرفاً،
كوسيلة لأحكام رقابة القضاء على السلطة التنفيذية.

ونعرض للرقابة القضائية على الجهاز التنفيذي من خلال

محاكم الإدارية فيما يلي

☒ رقابة المحاكم الإدارية على السلطة التنفيذية

تأخذ الكثير من الدول بنظام المحاكم الإدارية، فتجعل النظر في القضايا والإشكالات التي يكون الجهاز الحكومي ومنظماته العامة طرفاً فيها من اختصاص هذه المحاكم دون غيرها، ويدفع الدول إلى الأخذ بنظام المحاكم الإدارية، هو أن هذه المحاكم المتخصصة تتيح فرصة أكبر لأعمال رقابة قضائية على الجهات الحكومية مما لا تتيحه المحاكم العادية، فالمحاكم العادية لا يتوافر للقضاة فيها التأهيل الإداري والفني، ولا الخبرة المتخصصة اللازمة للنظر في القضايا الإدارية، لذلك فإن المحاكم الإدارية باعتبار أنها تضم في عضويتها إداريين متخصصين ومتمرسين بجانب القضاة أقدر على معالجة هذا النوع المتميز من القضايا، وفضلاً عن ذلك فإنه نتيجة أن التشريعات الإدارية بحكم أنها أكثر تغيراً بحكم الظروف المتغيرة التي تطبق فيها، عن التشريعات العادية، فإنها تتطلب خبرات وكفاءات متخصصة

تتوفر على متابعة هذه التغيرات، وتركز على ما ينشأ عن تطبيقها من إشكالات، ونتيجة أن إجراءات القضاء الإداري أكثر بساطة من القضاء العادي وأقل تكلفة منها، فإن نظام القضاء الإداري يضمن توصيل العدالة للأطراف المعنية بصورة أسرع وبتكلفة أقل بكثير مما يحدث في ظل المحاكم العادية.

ورغم أن نظام المحاكم الإدارية نظام شائع في أغلب الدول ، إلا أن هناك من يرى أن هذا النظام القضائي المتخصص به عدد من اللغات التي تقلل من فعاليته المرجوة، وأهم الانتقادات الموجهة إلى نظام المحاكم الإدارية يتعلق بخصوصية الأنظمة التي تطبقها هذه المحاكم خلافاً للأنظمة المعمول بها في المحاكم العادية ، فإجراءات التقاضي أمام المحكمة الإدارية لا تنص على مبدأ العلنية في المرافعات والجلسات وفي القرارات الصادرة عنها وأسباب الأحكام التي تصدرها، مما لا يمكن من الاستفادة بالسوابق القضائية لعملي هذه المحاكم بالنسبة للقضايا المعروضة ورغم أن التأهيل ذي الطابع الفني والإداري لبعض أعضاء هيئة المحكمة يقدم باعتباره ميزة ، إلا أنه يحمل معه احتمالات التحيز وافتقاد النظرة الموضوعية والحيطة القانونية لغياب

التأهيل القانوني عنهم، وفضلا عن هذا، فإن عدم خضوع إجراءات التقاضي لنظم موحدة ، قد يؤدي إلى خلق تناقض بين القرارات والأحكام التي تصدرها هذه المحاكم في القضايا المختلفة التي تعرض عليها، ويضيف البعض إلى هذه القائمة من الانتقادات أن قرارات القضاء الإداري بحكم أنها تكون غالبا نهائية وغير قابلة للطعن أو الاستئناف، أمام المحاكم الأخرى العادية فإنها تحتوي على ضمانات أقل وتخضع لرقابة أقل أحكاما عن تلك التي تتضمنها قرارات القضاء العادي .

٣. الرقابة الشعبية

هناك صور من الرقابة تمارس من خلال أجهزة الرأي العام ومن خلال المنظمات والقواعد الجماهيرية ذاتها، وهذه الصور يمكن إجمالها تحت ما يسمى بالرقابة الشعبية. ويمكننا أن نميز بين مجموعتين من قنوات أو رسائل المشاركة من قبل الجماهير في الرقابة الشعبية على الأجهزة الحكومية، فهناك الرقابة التي تمارس من قبل منظمات الراي العام مثل الأحزاب والصحافة والنقابات والمجالس الشعبية وهناك الرقابة التي تمارس من خلال حق الانتخابات والاستفتاء ومن خلال الشكاوي.

ونعرض لأهم وسائل الرقابة الشعبية فيما يلي:

✓ رقابة الأحزاب:

تمارس الأحزاب في المنظمة الحزبية دورا هاما وإن كان أقل رسمية من دور الجهاز التشريعي والقضائي - في الرقابة على المنظمات العامة. فالتنظيمات الحزبية تعتبر البوتقة التي تنصهر فيها تيارات الرأي العام وتتبلور من خلالها وبواسطتها، وفي الأحزاب التي تمارس نشاطها على نطاق قومي، بحيث تنشر كوادر هذه الأحزاب في مختلف منظمات وقطاعات المجتمع يتوافر لها معلومات وفيرة، عن المشكلات الاقتصادية والاجتماعية، ويتاح لها الكثير من الوقائع والأحداث المتعلقة بتصرفات وسلوكيات الأجهزة الحكومية ودرجة فعاليتها.

وتتيح هذه المعلومات للحزب الحاكم أن يقرر سياساته وبرامجه التي يتبناها المستوى القيادي الأعلى للحكومة (الوزراء) والتي يترجمها أعضائه في المجلس التشريعي على قوانين وسياسات و برامج تمثل معايير لقياس أداء الأجهزة الحكومية بعد إقرارها، فالحزب يقوم بدور توجيهي ورقابي هام - و إن كان غير مباشر على الجهاز الحكومي في حالة سيطرته على مقاليد السلطة.

وفي الأنظمة الحزبية التعددية عندما يكون الحزب خارج السلطة، فإن الدور الرقابي له يكون أكثر ديناميكية وفعالية، فوجود الحزب في الصفوف المعارضة يعني أنه يتبع من خلال كوادره ويتقصى جوانب الخلل ونواحي القصور في الأداء الحكومي لينقلها إلى أعضائه في المجلس التشريعي ليترجموها إلى أسئلة وانتقادات واستجابات الخ كما يوجهونها إلى الحكومة والوزراء. ويعتبر الدور الرقابي الذي يقوم به الحزب المعارض هاما، لأنه بمقدار نجاحه في هذا الدور بمقدار ما يستميل قطاعات الرأي العام والناخبين إلى صفوفه وبالتالي تزداد فرصته في النجاح والفور في الانتخابات التالية.

وتمارس الأحزاب هذا الدور الرقابي الهام وغير المباشر في الأنظمة الرأسمالية التي تقوم على التعددية الحزبية. ولكن هذا الدور يأخذ صورة مباشرة بدرجة أوضح في الأنظمة الاشتراكية التي تقوم الحزب الواحد. وفضلا عن دور الحزب في المنظمة الاشتراكية في بلورة ونقل اتجاهات الرأي العام، فهو يمارس مهام رقابة مباشرة، فهو الذي يضع السياسة العامة التي تدير عليها أجهزة الدولة، وهو الذي يوافق على الخطة، ويلعب دورا رئيسيا في متابعة تنفيذها.

✓ رقابة الصحافة وأجهزة الإعلام الآخرين

تعتبر الصحافة وغيرها من أجهزة الإعلام أدوات للرأي العام، تمارس نوعا من الرقابة الشعبية على أداء المنظمات - الحكومية ، فالصحافة باعتبارها أداة الرأي العام في التعبير المستمر والمنظم عن اتجاهاته واحتياجاته ورغباته تستطيع أن تمارس النقد للأخطاء وجوانب الخلل والانحرافات التي تطبع عمل الجهاز الحكومي، وتكشف عن مشكلاته، وتنبه إلى جوانب قصوره في تلبية حاجات الجماهير .

والصحافة وأجهزة الإعلام لا يمكن أن تقوم بهذا الدور الناقد لأجهزة الحكم، ما لم يتوافر لها حرية التعبير، يتوافر المناخ السياسي الذي يسمح لها أن تمارس دورها هذا بلا قيد، فالدور الرقابي للصحافة وأجهزة الإعلام على الجهاز الحكومي لا يمكن ولا يتصور أن يمارس في ظل أنظمة حكم استبدادية أو أنظمة طابعها الحكم المطلق.

وإذا توافر المناخ والبيئة الديمقراطية المناسبة فإن رقابة الصحافة على منظمات الحكومة يمكن أن يتم بوسائل عديدة، فمن خلال التحقيقات الصحفية الواقعية والمستمدة من واقع عمل الأجهزة الحكومية، يمكن بيان العيوب والأخطاء والانحرافات في أداء هذه الأجهزة، شواهدا الفعلية،

من خلال ما تنشره الصحافة للموظفين لإبداء وجهة نظرهم
إزاء بعض أوضاع الجهاز التنفيذي للدولة يمكن التعرف على
اتجاهات الراي العام بشتها، وذلك فإن ما تنشره الصحافة
تعليقا على ما يصدر من الوزراء وكبار المسؤولين في الجهاز
الحكومي، من تصريحات وبيانات ووعود، يمكن أن ينبه إلينا
بهذه المعلومات والآراء من تجاوز الحقيقة أو مبالغت لا
يصح السكوت علينا.

✓ الرقابة العالية والنقابية:

يمكن أن يمارس العاملون في المنظمات الحكومية دورا
أساسيا إلى الرقابة عليها، فمن خلال مواقعهم في قلب العمل
التنفيذي لهذه المنظمات يمكن أن يكونوا مصدرا هانا
للمعلومات عن أداء هذه المنظمات وعن جوانب الخلل
والانحراف في هذا الأداء.

وفي الحالات التي يسمح للتنظيمات النقابية أو توجد في
مجال الأجهزة الحكومية، وأن تعمل حرية فهي يمكن أن
تباشر دورا مهما في الرقابة على التصرفات هذه الأجهزة فيما
يتعلق بحقوق العاملين، وتطبيق قوانين العمل، معاملة
العاملين فيها بصفة عامة

✓ رقابة الجمهور:

يمثل الجمهور المتعامل مع الأجهزة الحكومية والمتلقي لخدماتها، قاعدة هامة ومتسعة، يمكن أن تلعب دورا هاما في الرقابة على هذه الأجهزة، فمن خلال ما يتجمع لدى أفراد الجمهور من خبرات تعامل مع المنظمات الحكومية، وما يقدموه من وقائع ومعلومات لأعضاء المجالس النيابية، وللأحزاب والصحافة، عن أداء هذه المنظمات فإنهم يمارسون دورا رقابيا هاما في هذا الصدد.

ويمكن لأفراد الجمهور أن يمارسون رقابتهم بصورة فعالة، من خلال ما يقدموه من شكاوى لجهات الرقابية الرسمية على منظمات الجهاز الحكومي، أو لأجهزة الرأي العام أو للمنظمات الحكومية ذاتها، وتعطي معظم الدول والحكومات قدرا - متزايد من الاهتمام لتلقي هذه الشكاوى وتمحيها والتحقق مما تتضمنه من وقائع ثم اتخاذ الإجراءات اللازمة و الصحيحة في مواجهة المشكلات التي تثيرها وتضمنها هذه الشكاوي.

رابعا: الرقابة الذاتية :

تعتبر الرقابة الذاتية التي يقوم بها الجهاز الحكومي، حجر الزاوية في كل أعمال الرقابة، لأنها تعني قيام الجهاز بنفس الرقابة على أنشطته وأدائه، وأي رقيب خارجي لا بد أن يعجز

عن تقصي كل نواحي القصور، وأن يكشف عن أسبابها ما لم يكن الجهاز الحكومي منظم بالشكل الذي يمكنه من ذلك، لذلك فالاهتمام بالرقابة يجب أن يبدأ بالجهاز الحكومي ذاته، وأن يستهدف تمكين المنظمات الحكومية من ممارسة الرقابة الذاتية والتعود عليها، وفضلا عن ذلك فللرقابة الذاتية ميزة هامة، تتمثل في تمكين المنظمات الحكومية أولا بأول من تلافي أسباب القصور والتغلب على نواحي الضعف، فالهدف من الرقابة ليس المساءلة والعقاب، وإنما التصحيح والتقويم، وهذا ما يجب أن يبدأ ويتم داخل الأجهزة الحكومية ذاتها.

وينبغي التفرقة بين مستويين للرقابة الذاتية التي يمارسها الجهاز الحكومي على أنشطته وأدائه فهناك أولا الأجهزة الرقابية المركزية التي تتبع عادة المستويات المركزية العليا في الجهاز الحكومي، وتباشر رقابتها على مختلف المنظمات الحكومية، وهناك ثانيا الرقابة التي تمارسها المنظمات الحكومية في داخلها على أسس لا مركزية وتتشابه الرقابة التي تتم على أسس مركزية في كثير من جوانبها وأساليبها مع الرقابة الخارجية فهي وإن كانت رقابة ذاتية على مستوى الجهاز الحكومي ككل، فهي رقابة خارجية من وجهة نظر المنظمة الواردة حيث إنها تمارس من عليها من خاربين أما

الرقابة اللامركزية فهي في الواقع النمط الأكثر تعبيرا عن الرقابة الذاتية حيث أن الرقابة هنا تمارس من قبل المنظمة نفسها على أنشطتها وأدائها فهي عملية داخلية تمارس ذاتيا.

ونتناول كلا النوعين من الرقابة الذاتية، وهما الرقابية

المركزية والرقابة اللامركزية فيما يلي:

١. الرقابة المركزية على الأداء بمنظمات الأعمال:

تمارس الرقابة المركزية داخل الجهاز الحكومي من قبل أجهزة متخصصة عادة ما تتبع المستوى القيادي الأعلى رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء) وكثيرا ما تعطي هذه الأجهزة الضمانات التي تمكنها من أداء الوظيفة الرقابية، فهي غالبا ما تتمتع بدرجة عالية من الاستقلال المالي والإداري، وغالبا ما يتمتع العاملون فيها بحصانات معينة، وكثيرا ما يخول لهذه المنظمات صلاحيات وسلطات كبيرة في الحصول على البيانات والمعلومات التي تكفل قيامها بالمهام الرقابية، وتمارس هذه الأجهزة المتخصصة رقابتها في المجالات سنة التي تمثل اختصاصها الرقابي، نحن في حل الأجهزة والوحدات الحكومية التي تخضع لرقابتها.

ويمكن التمييز بين هذه الأجهزة الرقابية، على أساس المجال الذي تهتم به في أداء المنظمات الحكومية، ونعرض النماذج من هذه الأجهزة الرقابية المتخصصة فيما يلي:

أ- جهاز المحاسبة العامة:

تنشئ معظم الأنظمة الحكومية جهازا للمحاسبة العامة تكون مهمته الرقابة على السجلات المحاسبية والعمليات المالية - التي تقوم بها المنظمات الحكومية، وعندما يكون جهاز المحاسبة العامة تابعة للسلطة التنفيذية، أي جزءا من الجهاز الحكومي، فإنه يكون أحد أجهزة الرقابة الذاتية التي تمارس مركزيا، ويتخذ جهاز المحاسبة العامة مسميات عديدة في الدول المختلفة، فقد يسمى بجهاز المحاسب العام، وقد يسمى بالجهاز المركزي للمحاسبات (كما في مصر)، لكن هذا الجهاز مهمه اختلفت مسمياته، يمثل أحد الأجهزة الرقابية المتخصصة التي يستخدمها الجهاز الحكومي للرقابة على مختلف التصرفات المالية والتحقق من سلامة المستندات الحسابية والمصالح والمشروعات والمؤسسات العامة وأية منظمات عامة أخرى (منظمات إدارة محلية مثلا) يعهد إليه بمراقبتها ويعهد إلى هذا الجهاز بإعداد تقارير دورية تتضمن نتائج أعمال الرقابة المحاسبية التي قام بها، ورفعها للسلطات

المركزية المختصة وقد يطلب منه أيضا أن يعد تقارير دورية عن ملاحظاته للأجهزة محل الرقابة، لكي توضح بعض الأمور وترد على الملاحظات النافذة، وتستوفي جوانب النقص الذي تشير عليها تقارير وملاحظات مندوبي هذا الجهاز.

ب- جهاز التنظيم والخدمات المدنية:

يوجد في الكثير من الأنظمة الحكومية جهاز متخصص في شؤون التنظيم والعاملين، تكون مهمته الرقابة على هذه الجوانب في الجهاز الحكومي، وعندما ينشأ هذا الجهاز ليكون تابعة للجهاز الحكومي، فإنه يعتبر حينئذ جهازا من أجهزة الرقابة الذاتية التي تعمل على المستوى المركزي وعادة ما يوكل إلى هذا الجهاز مهام الإشراف والرقابة على تنفيذ التشريعات والقوانين واللوائح الخاصة بالعاملين في المنظمات العامة، وعمل الدراسات اللازمة في هذا الشأن، واقتراح أية أنظمة جديدة لشؤون العاملين ، وكذلك متابعة الأوضاع والعلاقات التنظيمية واقتراح تعديل الهياكل والعلاقات التنظيمية في الأجهزة الحكومية، وتتفاوت حدود المهام الرقابية ونسبتها من مهام هذا الجهاز من نظام حكومي لآخر، ففي مصر مثلا يقوم الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة

وهو جهاز للرقابة الذاتية المركزية بمهام رقابية في مجالات شئون العاملين والتنظيم لكنه فضلا عن ذلك يقدم خدمات استشارية للأجهزة الحكومية إلى مجال الإدارة والتنظيم وشئون العاملين كما يقدم خدمات تدريبية أيضا أما في الولايات المتحدة، فإن جهاز الخدمات المدنية الذي يتبع الحكومة الفيدرالية، يقوم بمهام رقابية في مجال شئون العاملين، لكنه يعتبر أيضا جهازا مركزية الأنشطة البحوث والدراسات الخاصة بالعاملين في الأجهزة الحكومية.

ج- الخزانة العامة:

يقوم جهاز الخزانة العامة الذي غالبا ما يتخذ شكل وزارة تسمى وزارة الخزانة أو وزارة المالية، بالرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في مختلف الأجهزة الحكومية، فجهاز الخزانة العامة يقوم من خلال مندوبية المنتشرين في الأجهزة الحكومية المختلفة بالرقابة على التصرفات المالية لهذه الأجهزة، وكثيرا ما يمارس هؤلاء المندوبون رقابة سابقة على المصروفات لتطبيق ما تقضي به القواعد المالية المختلفة كما يراقبون أيضا مختلف الحسابات الخاصة بالموازنة العامة والعهد والمخازن والمشتريات، ويقوم هؤلاء المندوبون بعمل

تقارير دورية عن مثل هذه الأمور ويرسلونها إلى الجهاز المركزي للخرانة العامة (وزارة الخزانة).

د- البنك المركزي والجهاز المصرفية

تمارس الحكومة في الأنظمة المختلفة عملياتها المصرفية عادة من خلال بنك مركزي حكومي، يقوم بالاحتفاظ بحسابات الحكومة وأرصدها، ويقوم البنك بإمساك حسابات لكل منظمة حكومية للمصروفات العادية والاستثمارية والإيرادات والعهد والأمانات والودائع، وبذلك يقوم البنك بدور رقابي على العمليات المصرفية التي تقوم بها أجهزة الحكومة فضلا عن رقابته على السياسات الائتمانية الحكومة وفي الأنظمة الاشتراكية تتسع رقابة المصارف على المنظمات العامة فمع اتساع قاعدة القطاع العام وتعدد مشروعاته ، ومع وجود الخطة، يلعب الجهاز المصرفي دور رقابيا هاما في القطاع العام في هذه الأنظمة فتقوم المصارف في هذه الأنظمة بالرقابة على العمليات النقدية للمشروعات العامة وعلى عمليات الائتمان بالخطة من ضوابط وقيد.

هـ - جهاز التخطيط المركزي:

يوجد هذا الجهاز المركزي للتخطيط في الأنظمة الاشتراكية، وبذلك فإن هذا الجهاز لا يتصور وجودها إلا في الأنظمة

التي تأخذ بالتخطيط القومي الشامل الملزم وهي الأنظمة الاشتراكية، ويقوم هذا الجهاز بمتابعة المشروعات العامة والأجهزة الحكومية لتحقيق من التزامها بالأهداف والمؤشرات التي تضمنتها الخطة مثل مقدار الاستثمار، وإجمالي الأجور و كمية الإنتاج وأنواعه الأساسية والتكاليف .

و- جهاز الرقابة القانونية:

و قد يوجد جهاز مركزي للرقابة الذاتية يقوم بمتابعة الجوانب القانونية لأداء المنظمات العامة، ويختص هذا الجهاز عادة بمتابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة تفي بالغرض منها، وكذلك بالكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم التي تقع من الموظفين العموميين خلال مباشرتهم لمهام وظائفهم، والعمل على منع وقوعها وضبط ما يقع منها، وقد يقوم هذا الجهاز أيضا ببحث شكاوي المواطنين التي تتعلق بمخالفات أو إهمال في أداء الوظائف العامة، وفي مصر مثلا يوجد جهاز مركزي للرقابة يباشر هذه المهام ويطلق عليه جهاز الرقابة الإدارية، وهذا الجهاز لا يتميز في مصر على الرقابة القانونية على النحو السابق، وإنما تمتد اختصاصاته. ليشمل بحث وتحري أسباب القصور في أداء المنظمات العامة ، بما في ذلك الكشف عن

عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافيتها، ويستخدم جهاز الرقابة القانونية - أن وجد - وسائل عديدة رسمية وغير رسمية لتقصي الحقائق والحصول على البيانات اللازمة له وهو يرفع تقارير دورية عن نتائج رقابته للمستويات القيادية العليا في الجهاز الحكومي.

٢. الرقابة اللامركزية على الأداء بمنظمات الأعمال:

يقصد بالرقابة اللامركزية، تلك الرقابة التي تمارس ذاتيا من قبل المنظمات العامة، أي الرقابة التي تمارسها المنظمة العامة داخليا على أدائها فهي لا تمارس من أجهزة رقابية مركزية، وإنما من داخل المنظمة نفسها.

وتعتبر الرقابة الذاتية التي تمارس لا مركزيا هي حجر الزاوية في أنظمة الرقابة على أداء الجهاز الحكومي فالرقابة . التي تمارسها المنظمات العامة على أدائها هي التي يستطيع أن تكشف على وجه السرعة عن موطن الضعف وهي التي تستطيع التغلب على أسبابها، .

فكفاءة أداء المنظمات العامة ترتبط بالدرجة الأولى بالقدرة على إتباع سياسات وأساليب رقابية تنبع من واقع العمل داخل هذه المنظمات، ولا شك أن المنظمات العامة ذاتها هي

الأقدر على التعرف على واقع وظروف عملها، وعلى تصميم أنظمة رقابية تناسب ذلك الواقع وتتلاءم مع تلك الظروف. والتعرض لموضوع أنظمة الرقابة داخل المنظمات العامة يثير قضية الجهة التي تقوم بالرقابة وعلاقتها بجهات التنفيذ، كما يثير كذلك البيانات والمعايير التي يتم على أساسها الرقابة ، ونعرض لكل من هذين الموضوعين فيما يلي

☒ **جهة الرقابة وعلاقتها بجهات التنفيذ:**

يثار التساؤل عادة عن الجهة التي يوكل إليها القيام بمهمة الرقابة داخل المنظمة، وتدل الممارسات الشائعة على وجود ثلاثة أنماط تنظيمية للرقابة:

أ- فقد تتم الرقابة من خلال الهيكل التنظيمي الرئاسي، وبمقتضى هذا النمط يتم تصعيد المعلومات الرقابية المتعلقة بتقييم الأداء عبر المستويات التنظيمية المختلفة حتى تصل هذه المعلومات إلى القيادات الرئاسية العليا في المنظمة فكل مستوى تنظيمي . يقوم بالرقابة على المستوى الأدنى منه، ثم يصعد المعلومات الرقابية على المستوى الأعلى منه، حتى تصل هذه المعلومات إلى مستوى الإدارة العليا في المنظمة. ورغم أن هذا النمط التنظيمي للرقابة يجعل

الرقابة مهمة كل مشرف وكل رئيس أو مدير في المنظمة، ورغم أنه يربط المستويات التنظيمية ببعضها من خلال هذه المعلومات الرقابية، إلا أن الممارسة العملية تكشف عن جوانب قصور عديدة في استخدام هذا النمط، فحين يغلب على المعلومات المتعلقة بالأداء وتقييمه الطابع الحكمي التقديري، أي عندما يتم تقييم الأداء بمقاييس غير موضوعية Subjective فإن المعلومات التي تصعد إلى أعلى تميل إلى أن تشير إلى جوانب قصور ومشكلات فإن المستويات الأدنى تتردد كثيرا في تصعيدها إلى أعلى، وتميل إلى احتجازها وعدم إعلام المستويات العليا هي صورة مشرقة ومضيئة تترك الانطباع لدى الرئاسات التنظيمية، بأن المستويات الأدنى تقوم بواجبها على أكمل وجه، وأن كل شيء في المنظمة يسير في طريقه الصحيح.

ب- وقد تتم الرقابة من خلال وظائف أو أجهزة مساعدة متخصصة تلحق بالمستويات التنظيمية العليا من المنظمة، فقد تعمد الإدارة العليا في المنظمة، عندما تكشف أن الهيكل التنظيمي الرئاسي لا يعطي

صورة متكاملة من الأداء الفعلي، ولا يعطيها بالسرعة الكافية، إلى أن تنشئ وظائف أو أجهزة تكون مهمتها مساعدة الإدارة العليا في القيام بمهام الرقابة فتقوم هذه الوحدات الرقابية المعاونة بوضع المعايير الرقابية واقتراحها على الإدارة العليا، كما تقوم أيضا بجمع المعلومات المتعلقة بالأداء في مختلف جوب نشاط المنظمة ووحداتها وتحليلها وتقديم تقارير عنها الى الإدارة العليا.

ورغم أن تطبيق هذا النمط قد يؤدي إلى التغلب على جوانب قصور النمط السابق، إلا أنه يخلق عقبات وصوبات أخرى، فبحكم أن الوظائف أو الأجهزة المعاونة تكون بعيدة عن واقع التنفيذ، فهي لا تتمكن من الحصول على بيانات شاملة عن الأداء وظروفه وملابساته، فيجاء تقسيمها للأداء ناقص في بعض الجوانب وبالذات تلك المتعلقة بالعوامل والظروف المسببة للأخطاء والانحرافات وفي غيبة هذه العوامل يكون من الصعب اقتراح الإجراءات التصحيحية والتقويمية المناسبة فضلا عن ذلك فكثيرا ما لا يجد هذه الوحدات الرقابية الغون من المستويات التنفيذية، حيث يسيطر الانطباع لدى أفراد هذه المستويات التنفيذية بأن أفراد هذه الوحدات الرقابية هم

بمثابة "جواسيس" بثتهم الإدارة المعنية ونشرتهم في أرجاء السنة الجمع المعلومات عن المخالفين والمخطئين تمهيدا لعقابهم.

ج- وقد يقوم نظام الرقابة على إشراك العاملين في العمليات الرقابية على أدائهم، وعندما تأخذ المنظمات العامة بهذا النمط التنظيمي للرقابة، فإن العاملين يشتركون في تجديد الأهداف والمعايير التي يتم قياس الأداء على أساسها؛ كما يشتركون في تقييم الأداء الفعلي، وفي تحليل العوامل المسببة لنجاحه أو قصوره، وكذلك في اقتراح التعديلات المناسبة في الأهداف أو المعايير أو أنظمة الأداء الأخرى، وتقوم فلسفة إشراك العاملين في العملية الرقابية، على أن القائمين بالعمل في مواقع التنفيذ هم أقدر على تقييم الظروف والأوضاع المحيطة بالأداء، وهم بالتالي الأقدر على الرقابة عليه، وتستند هذه الفلسفة أيضا إلى أن إشراك العاملين في الرقابة هو الوسيلة الناجحة للتغلب على مقاومتهم لعملية الرقابة ووقوفهم موقف العداء منها، وهو الأسلوب الفعال، لتحريك دافعيتهم واستثارة حماسهم لتحقيق الأهداف والمعايير، وتحسين الأداء

٢- أنظمة البيانات الرقابية:

يمكننا أن نفرق بين مجموعتين من أنظمة البيانات الرقابية، التي يعكس استخدامها كل منها الكثير من مسمات الإدارة السائدة في المنظمات العامة:

أ- هناك البيانات التي تعبر عن أنشطة تفصيلية، وهذه البيانات قد تتضمن على سبيل المثال: اللوائح والإجراءات والأنظمة التفصيلية للعمل، والأوامر والتوجيهات الإدارية التي تصدر من الرؤساء، كما تتضمن أيضا التصرفات التفصيلية للعاملين ومدى التزامهم بهذه الضوابط في أداء أنشطة ومهام العمل. وفي المنظمات العامة التي يشيع فيها استخدام هذه البيانات الرقابية ، عادة ما بتحفظ بسجلات رسمية مكتوبة يرصد فيها مختلف القرارات والتصرفات التي تصدر من العاملين.

وفي ظل أنظمة رقابية كهذه تتم العملية الرقابية بكثرة. وتعد البيانات وفي وضع كهذا تضطر المستويات الرئاسية إلى أن تشي أجهزة رقابية متخصصة كبيرة نسبيا ليتولى كل منها جانبا معينا من الجوانب التفصيلية لأنشطة الأداء.

ب- وهناك بديل آخر للنظام السابق للبيانات الرقابية، هو نظام البيانات التي تمثل نتائج نهائية إجمالية، وتتضمن

هذه البيانات على سبيل المثال: الأهداف التي تحتويها الميزانية التقديرية وموازنة البرامج والأداء والبرامج والخطط التنظيمية، والمعايير الممثلة للتكاليف والإيراد والفائض والاستثمار كما تتضمن نتائج الأداء المتعلقة بالأهداف والمعايير.

ويتميز نظام البيانات التي يتمثل في هذه النتائج النهائية الإجمالية بأنه أكثر بساطة وأكثر تركيزاً وأقل ازدحاماً بالمعلومات عن النظام السابق، ويشجع استخدام هذا النظام للمعلومات الرقابية في المنظمات التي يغلب عليها الطابع الاقتصادي مثل المشروعات والمرافق العامة، والتي تمنح درجة عالية من الاستقرار الإداري والمالي. فمثل هذا الاستقلال الذي يقترن بفهم تتخل أكبر بالنتائج النهائية الخارجي وفي تفصيلات أنشطة المنظمة واهتمامها بدرجة أكبر بالنتائج النهائية الإجمالية، يشجع المنظمة، على أن تهتم في عملياتها الرقابية الداخلية بالنتائج الإجمالية التي تراقب خارجياً على أساسها.

المراجع

- أحمد اسماعيل المعاني، أحمد يوسف عريقات، أسماء رشاد الصالح، ناصر "محمد سعود" جرادات (٢٠١١) قضايا إدارية معاصرة، (عمان: دار وائل للنشر والتوزيع).
- عبود، زينب عبد الرازق؛ حسين، ظفر ناصر، الإصلاح الإداري ومتطلبات التنمية المستدامة.
- البحيري، سامي محمود، ٢٠١١ "مداخل الإصلاح الإداري (التطوير التنظيمي والتدريب وتقييم الأداء) " , رسالة ماجستير , الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي, لندن, المملكة المتحدة.
- عارف، ديبالا الحاج، ٢٠٠٣ "الأصلاح الإداري, الفكر والممارسة", دار الرضاء, دمشق.
- درويش، عبد الكريم وآخرون، ١٩٦٨ "اصول الإدارة العامة", مكتبة الأنجلو المصرية, القاهرة, مصر.
- السالم، فيصل، ١٩٧٨ "الإدارة العامة والتنمية "، ط ١ ، جامعة الكويت.
- الشامي، علي حسن، ١٩٩٥ "الاداره العامة والتحديث الإداري: مقارنة نظرية، تطبيقية", بيروت, شركة رشاد برس.
- الصيرفي، محمد، ٢٠٠٨ "الفساد بين الأصلاح والتطوير الإداري", الطبعة الأولى, مؤسسة حورس الدولية, الإسكندرية, مصر.
- الفيلاي، عصام بن يحيى، وآخرون ٢٠١٣ " نحو مجتمع المعرفة , التنمية المستدامة في الوطن العربي بين الواقع

والمأمول" ، سلسلة دراسات يصدرها مركز الانتاج
الاعلامي ، جامعة الملك عبد العزيز، الاصدار الحادي
عشر .

- القحطاني، فيصل بن معيض، ٢٠٠٦ " استراتيجيات
الأصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن
القومي" , اطروحة دكتوراة , المملكة العربية السعودية,
الرياض.
- القريوتي, محمد, ٢٠٠١ " الأصلاح الإداري بين
النظرية والتطبيق" , عمان, دار وائل للنشر.

أُسْئَلَة

وضح اذا ما كانت الأُسْئَلَة التالفة صالحة ام خاطئة:

١. الإدارة تهدف إلى تحقيق التعاون المثمر

والتنسيق الفعال بين الجهود المختلفة لتحقيق

هدف معين. صحيح

٢. في العملية الإدارية، المحور الرئيسي هو العنصر

البشري وكيفية تحقيق التعاون بين الأفراد.

صحيح

٣. الإدارة ترتبط بإتمام الأعمال بواسطة الأفراد

لتحقيق أهداف المنظمة بأقل جهد وزمن ممكن.

صحيح

٤. الهدف من الإدارة هو تعقيد العمليات وزيادة

الجهد المطلوب لإنجاز المهام. خطأ

٥. بيئة العمل المناسبة لا تلعب دوراً مهماً في

عملية الإدارة. خطأ

٦. في الإدارة العامة، الهدف الرئيسي هو تحقيق الربح. (خطأ)

٧. الإدارة العامة تعمل في ظروف المنافسة الحرة. (خطأ)

٨. يتم تحديد حجم ونوع وظائف الإدارة العامة بناءً على القيم الفلسفية في المجتمع. (صحيح)

٩. العاملون في الإدارة العامة يعملون بصفاتهم ويخضعون للمسؤولية السياسية والقضائية. (صحيح)

١٠. في إدارة الأعمال، العمل يتم بصفته الشخصية ولا يخضع للرقابة القضائية. (خطأ)

١١. الوحدات التنفيذية هي الجهات الإدارية التي تتولى تنفيذ المهام الأساسية للسلطة التنفيذية، والوحدة الرئيسية في هذا الخصوص هي الوزارة. (صحيح)

١٢. الوحدات الوظيفية تقوم بإمساك حساباتها بنفسها وشراء جميع احتياجاتها من

آلات وأجهزة ومطبوعات بشكل منفرد
ومستقل. (خطأ)

١٣. الجهاز المركزي للتنظيم الإداري يعد مثالاً
على الوحدة الوظيفية التي تعمل لحساب
الهيئات الحكومية فقط. (صحيح)

١٤. الوحدات الاستشارية تقدم توصيات فقط
دون أن تتمتع بحق إصدار القرارات. (صحيح)

١٥. الوحدات التنفيذية تعمل بصورة
منفصلة عن الوحدات الوظيفية والوحدات
الاستشارية داخل المنظمة. (خطأ)

١٦. طريقة الاستغلال المباشر تعني قيام الحكومة
بإدارة المنظمة العامة بنفسها مباشرة وبأموال
حكومية وموظفين حكوميين. (صحيح)

١٧. في طريقة الالتزام، يعهد الحكومة إدارة
المنظمة العامة لشركة أو أفراد لمدة محددة
بواسطة أموالهم الخاصة. (صحيح)

١٨. طريقة الاستغلال غير المباشر تعني أن الحكومة تعهد إدارة المنظمة العامة لشركة أو فرد مقابل غرض محدد وبأموال حكومية. (صحيح)

١٩. في طريقة الاستغلال المختلط، تساهم الحكومة في الشركة المساهمة بمساهمة مالية بطريقة النقد فقط. (خطأ)

٢٠. طريقة الاستغلال المختلط تتميز بأن المنظمة تأخذ شكل الشركة المساهمة وتخضع لإحكام القانون التجاري. (صحيح)