الحزب الوطنى الديمقراطى

الأمانة العامة

لجنة الشئون الإقتصادية والمالية

لقاء العمل السنوى الخامس

موضوع الحوار

الرؤية المستقبلية لمنظومة العمل الوطنى

الإطار الفكرى ـ وبرامج التنفيذ

١٦ ـ ١٧ يناير ١٩٩٦

مشروعات التطوير المالى والإدارى

إعادة تنظيم الدولة وقضية التنمية الشاملة

ورقة مقدمة من

د/ حنفى سليمان

مقدمة

لا شك أن المحاور الأساسية الثلاث التى يدور حولها هذا المؤتمر تمثل جهداً كبيراً وشاملاً لتحديد أهم الأبعاد التى ترتبط بعملية التنمية الشاملة. إلا أن الأمر لا يجب أن يتوقف عند حد طرح هذه الأبعاد، أو عند حد تقديم مجموعة من الاقتراحات، ذلك أن العبرة الحقيقية لا ترتبط بتحديد مثل هذه الأبعاد والمقترحات، ولكن بالاطار العام الذى يتم من خلاله وضع هذه الاقتراحات موضع التنفيذ العملي. بمعنى أخر فإن تقديم أية أقتراحات أو حلول فى أى إتجاه يجب أن يتم فى ظل إطار مرجعى يوضح الفلسفة الأساسية التى يمكن من خلالها تحقيق الأهداف المرجوه. ومن هنا فإننى أعتقد أن مفهوم إعادة تنظيم الدولة يمثل هذا الإطار والذى يجب أن يحتل أولوية خاصة باعتباره المظلة التى يندرج تحتها أى إصلاح اقتصادى فى الدولة.

إعادة تنظيم الدولة

الحديث عن التنمية الإقتصادية والإجتماعية حديث لا ينتهي، يتساوى فى ذلك الدول الغنية والفقيرة والدول المتقدمة والنامية على حد سواء. نظراً لإرتباط ذلك برفاهية البشر وهو هدف تحرص جميع المجتمعات على تحقيقه والاستزادة منه. ليس هذا فحسب، بل إن الزيادة فى أعداد السكان ونضوب الموارد الإقتصادية ومشاكل البطالة والإسكان والتعليم والصحة ومشاكل التعامل مع التكتلات الإقتصادية الإقليمية والعالمية، كل ذلك يؤكد استمرارية، بل وضرورة الحديث الدائم المتجدد عن التنمية الإقتصادية والإجتماعية.

وهنا تجدر بنا الإشارة إلى أن التنمية الإقتصادية والإجتماعية بقدر ما تتوقف على الموارد المتاحة لأى دولة، فإنها تتوقف فى المقام الأول على كيفية إدارة هذه الموارد أيضاً. وفى الدول الفقيرة على وجه التحديد فإن التحدى الحقيقى الذى يواجهها لا يتمثل فى زيادة الموارد الإقتصادية بقدر ما يتمثل فى كيفية إدارتها الإدارة المثلي.

والحديث عن التنمية الإقتصادية والإجتماعية فى مصر لا يعنى إنكاراً أو تنكراً للجهود المكثفة والجادة التى بذلتها الحكومة بكافة وزارتها على مدى عدة سنوات مضت، بل على النقيض من ذلك، فإننا يجب أن نرجع الفضل إلى أصحابه. لقد استطاعت الحكومة أن تيسير بالإقتصاد المصرى فى الطريق الصحيح وبخطوات جادة وثابتة تم من خلالها نقل الإقتصاد المصرى من نقطة الصفر أو ما دونها إلى مرحلة الثبات والاستقرار، وهى أمور تؤكدها كافة المؤشرات المالية والإقتصادية.

إلا أنه فى ظل العالم الجديد، عالم التكتلات الإقتصادية، عالم اتفاقية الجات والمواصفات العالمية، عالم مشاكل السكان والبطالة والصحة والتعلّيم وغيرها من المشاكل، فإن الأمر يتطلب ضرورة الخروج بالإقتصاد المصرى من مرحلة الثبات والاستقرار إلى مرحلة العدو.

إن هذه الإنطلاقة لابد وأن تتطلب فكراً إدارياً هادفا غير تقليدي. لقد درجنا فى الماضى على اتباع الفلسفة الجزئية فى تطوير الإقتصاد المصري، حيث تقوم الوزارت، كل فيما يخصها، باستصدار تلك القرارات والتى تهمها وحدها والتى يمكن من خلال تجميعها الوصول إلى الفلسفة الشاملة للتطوير. أما فلسفة الإنطلاق غير

التقليدية فإنها يجب أن تركز على اتباع الفلسفة الكلية فى التطوير، باعتبارها إطاراً مرجعياً ومظلة تندرج تحتها وترتبط بها الفلسفات الجزئية فى التطوير. وإلا تقطعت أوصال الإقتصاد المصري.

وفى تصوري، فإن الفلسفة الشاملة لتطوير الإقتصاد المصري، بإعتبارها الإطار المرجعى الذى يجب الاسترشاد به وعدم الخروج عنه، يتطلب إعادة النظر فى البناء التنظمى الحالى للدولة، أى فى علاقة الحكومة المركزية بالمحليات، استنادا إلى أن البناء التنظيمى الحالى يحول دون إطلاق كافة الطاقات والإمكانات تجاه تحقيق معدلات عالية من النمو والتنمية. وهناك عدة أسباب تبرر ذلك الخصها فيما يلي:

أولا : أن التنمية الإقتصادية الشاملة أمر لا ينفصم عن التنمية المحلية. بمعنى آخر. فإن قيام محافظة ما بإحداث التنمية الإقتصادية داخل حدودها والنجاح فى بلوغ ذلك على مستوى جميع المحافظات، أمر يؤدى إلى تحقيق التنمية الإقتصادية الشاملة للبلاد، أما العكس فهو أمر غير مفهوم ولا معنى له.

ثانياً: أن قدرة كل محافظة فى ظل البناء الحالى لتنظيم الدولة على تحقيق التنمية الإقتصادية داخل حدودها أمر يحده العديد من القيود نظراً لعدم وجود التواكب الضرورى بين مفهوم الحكم المحلى من ناحية ومفهوم الإدارة المحلية من ناحية أخري. بمعنى آخر، فإن أى محافظ وإن كان يحكم محلياً، إلا أنه فى حقيقة الأمر لا يدير محليا.

ثالثاً: أن مفهوم الإدارة المحلية على مستوى المحافظة المطبق حاليا يخلق علاقة التبعية بين المحافظ من ناحية والوزير المركزى داخل مجلس الوزراء من ناحية أخري، بمعنى آخر، فإن المحافظ ليس سوى وسيلة تنفيذ لما يقره مجلس الوزاء بكافة وزارته.

رابعاً: أن نجاح أى محافظ فى أحداث التنمية الإقتصادية داخل حدود محافظته أمر محكوم عليه بالفشل أو الشلل لدرجة كبيرة طالما أنه لا يملك السلطات الكاملة، التى تكفل له حق وحرية الإنطلاق، بإعتبارها حكراً على الوزراء المركزيين، وهذا يقلل كثيراً من إمكان مسائلة أى محافظ فى حالة الفشل. فكيف يمكن لنا أن نساند المحافظ عن الفشل فى مجالات التعليم والصحة والإسكان والمرافق... الخ على سبيل المثال إذا كانت سلطات اتخاذ القرارات التخطيطية والرقابية تقع فى نطاق اختصاص الوزارء المركزيين.

خامساً: أن الدلالة القوية على وجود هذه المشكلة ولو بشكل غير معلن تتمثل فى وجدو مجلس المحافظين الذى يرأسه السيد رئيس مجلس الوزراء. هذا وأن قيام السيد رئيس الوزراء بدور الوساطة بين المحافظين، وهم المسئولون أمام الجماهير عن تنفيذ كافة سياسات الدولة من ناحية، وبين وزراته وهم المسئولون عن وضع الخطط والسياسات من ناحية أخري. له دلالة قوية بل واعتراف صريح بوجود المشكلة كعقبة أساسية أمام قضية التنمية الإقتصادية الشاملة.

إعادة تنظيم الدولة

(مفتاح قضية إدارة التنمية الإقتصادية والإجتماعية)

يتضح من العرض السابق أن البناء التنظيمى الحالى للدولة لا يخدم بل ويقف حجر عثر أمام قضية الإنتاج ودفع عجلة التنمية الإقتصادية والإجتماعية الشاملة وذلك للأسباب التالية:

أولا: أن الفصل بين مسئوليات وسلطات التخطيط من ناحية والتنفيذ من ناحية أخرى (حيث تكون الأولى من

نصيب الوزير المركزى والثانية من نصيب المحافظ)، كما أن اقتسام سلطات الرقابة بين كليهما أمور تتنافى مع مبادىء التنظيم السليمة، ذلك التخطيط والرقابة يمثلان وجهان لعملة واحدة.

ثانيا: أن تقاسم مسئوليات وسلطات الرقابة على التنفيذ كما سبقت الإشارة يؤدى إلى العديد من الصراعات بما يحمله ذلك من تميع فى التحديد الدقيق للمسئولية عن الخطأ أو التقاعس فى تحقيق الأهداف المخططة.

ثالثا: أن نجاح المحافظ فى تحقيق أهدافه أمر يرتهن بحسن العلاقة الشخصية بينه وبين الوزراء المركزيين، وهو أمر يشير إلى عدم الاستقرار الإدارى نظرا لاختفاء عنصر الموضوعية.

رابعا: أن كل ما سبق ينعكس بشكل مباشر على قوة الدفع الحقيقية وكذلك على فاعلية الأداء بما يحمله ذلك من آثار سلبية على عملية التنمية الإقتصادية الشاملة. وبشكل محدد فإننى اقترح إعادة تطوير البناء التنظيمى للدولة بشكل يؤدى إلى إزالة المعوقات السابق الإشارة إليها والتى يتضمنها البناء التنظيمى الحالي. هذا ويقوم البناء المقترح على الأسس التالية:

أولا: الجمع بين المسئولية السلطة عن التخطيط والتنفيذ والرقابة لدى السادة المحافظين، هذا هو المعنى الحقيقى لتطوير نظام الحكم المحلى أو بشكل أكثر تحديداً لنظام الإدارة المحلية.

ثانيا: إمكان مساءلة كل محافظ مساءلة كاملة دون تمييع لها.

ثالثا: خلق الدافع القوى للأداء المتميز بل والأداء الابتكارى لدى كل محافظ

رابعا: إمكان دفع عجلة التنمية الإقتصادية الإجتماعية الشاملة وبمعدلات عالية عن ذى قبل وذلك فى قطاعات الإنتاج وقطاعات الخدمات أيضا.

خامسا: إيجاد رابطة عضوية قوية بين المحافظين ومجلس الوزراء بدلا من النظر إلى المحافظات باعتبارها جزرا منفصلة أو إهمالها كلية.

وعليه فإن الاقتراح المقدم يعنى أن يعاد بناء العلاقة بين مجلس الوزراء وبين المحافظين على أساس الانتقال من مفهوم المكزية إلى مفهوم اللامركزية الإدارية، وهذا يعنى أن يعاد بناء مجلس الوزراء على أساس جغرافى بدلا من الأساس الوظيفي، وهو الأساس المطبق حاليا. وفقا لذلك، فإننى اقترح أن يعاد تشكيل مجلس الوزراء على النحو التالي:

أولا: أن يضم المجلس وزراء للدولة باعتبارهم وزراء غير تنفيذيين لا يتولون الإشراف على أية أنشطة أو منظمات داخل المحافظات.

ثانيا: أن يضم المجلس مجموعة الوزراء المركزيين، وهم مجموعة الوزراء التنفيذيين وهم مجموعة المحافظين الذين يتولون التخطيط والتنفيذ والرقابة على تلك الأنشطة التى لا يتسم أداؤها بالانتشار الجغرافي، أى مجموعة الوزرات السيادية، وكذلك مجموعة الوزراء الذين يشرفون على الأنشطة التى تتعدى الحدود الجغرافية للمحافظات بطبيعتها (مثل وزرات النقل والاتصالات والري.. الخ).

ثالثا: أن يضم المجلس مجموعة الوزراء التنفيذيين وهم مجموعة المحافظين الذين تنحصر مسئولياتهم فى المشاركة التامة فى أعمال التخطيط والتنفيذ والرقابة على كافة الأنشطة الإقتصادية والخدمية وتنظيماتها والتى تؤدى على أساس جغرافى (مثل انشطة الصناعة والزراعة والتعليم والصحة.. إلخ) وذلك باعتبارهم أعضاء فى الوزراء.

رابعا: أن يضم المجلس مجموعة الوزراء الخبراء، وهم مجموعة من الاستشاريين فى مجالات متخصصة، وهى المجالات التى تم نقلها إلى الوزراء التنفيذيين (المحافظين) دون أن يكون لهم أية سلطات تنفيذية على الإطلاق فيما يتعلق بالتنفيذ والرقابة عليه.

خامسا: إنشاء جهاز مركزى قومى للمعلومات تكون من بين مهامه جمع المعلومات الخاصة بالتخطيط والأداء الفعلى وعرضها بصور شتى توضح بشكل مقارن العلاقة بين المخطط والمنفذ، وذلك بطبيعة الحال بجانب الأجهزة القومية المركزية الأخري، على أن تكون جميع هذه الأجهزة معاونة لرئيس الوزراء.

(وللعلم فإنه يوجد الآن جهاز قومى للمعلومات يتبع وزير قطاع الأعمال).

سادسا: ونظرا لكثرة عدد المحافظين بالشكل الذى يصعب معه تمثيلهم داخل مجلس الوزراء، فى الوقت الذى يجب فيه تمثيلهم، فقد جاء قرار السيد رئيس الجمهورية بإنشاء وزارة للإدارة المحلية بالحل المطلوب حيث يصبح وزير الإدارة المحلية بمثابة المفوض عن المحافظين، وفى هذا الصدد فإنه يجب التأكد التام من أن المعلومات والقرارات التخطيطية التى يتم اتخاذها على مستوى مجلس الوزراء والتى يشارك فيها السيد وزير الإدارة المحلية هى موضع الموافقة التامة من السادة المحافظين، وإلا تهدمت الفكرة من أساسها.

كذلك فإنه يمكن تعديل نظام الوزراء، نظرا لقلة عددهم.

وفيما يلى فإننى أقدم الشكل التنظيمى المقترح باعتباره الإطار المرجعى لإدارة عملية التنمية الإقتصادية والإجتماعية.

الإطار التنفيذى الخاص بإعادة تنظيم الدولة

حتى يمكن وضع المقترح السابق الإشارة إليه موضع التطبيق العملى فإن الأمر يتطلب ضرورة اقتراح الإطار التنفيذى الخاص به وذلك على النحو التالي:-

أولا: بالرغم من أن المقترح يقوم على التنظيم الحالى للحكومة إلا انه يجب دراسة اختصاصات وأنشطة كافة الوزارات أولاً. فقد يتضح من هذه الدراسة منطقية الفصل بين أنشطة بعض الوزارات أو الدمج بين أكثر من وزارة. فعلى سبيل المثال قد يكون من الأفضل فصل التعليم فى وزارة مستقلة مع دمج التعليم العالى مع البحث العملى وفى هذه الحالة يمكن لنشاط التعليم أن يصبح لامركزيا فى حين يظل التعليم العالى والبحث العملى نشاطاً مركزيا. وقد يكون من الأفضل فصل التأمينات عن الشئون الإجتماعية باعتبار أن الأولى تمثل مصدرا إيراديا يجب أن يتم التعامل معه على المستوى القومى فى حين تمثل الثانية نشاطا

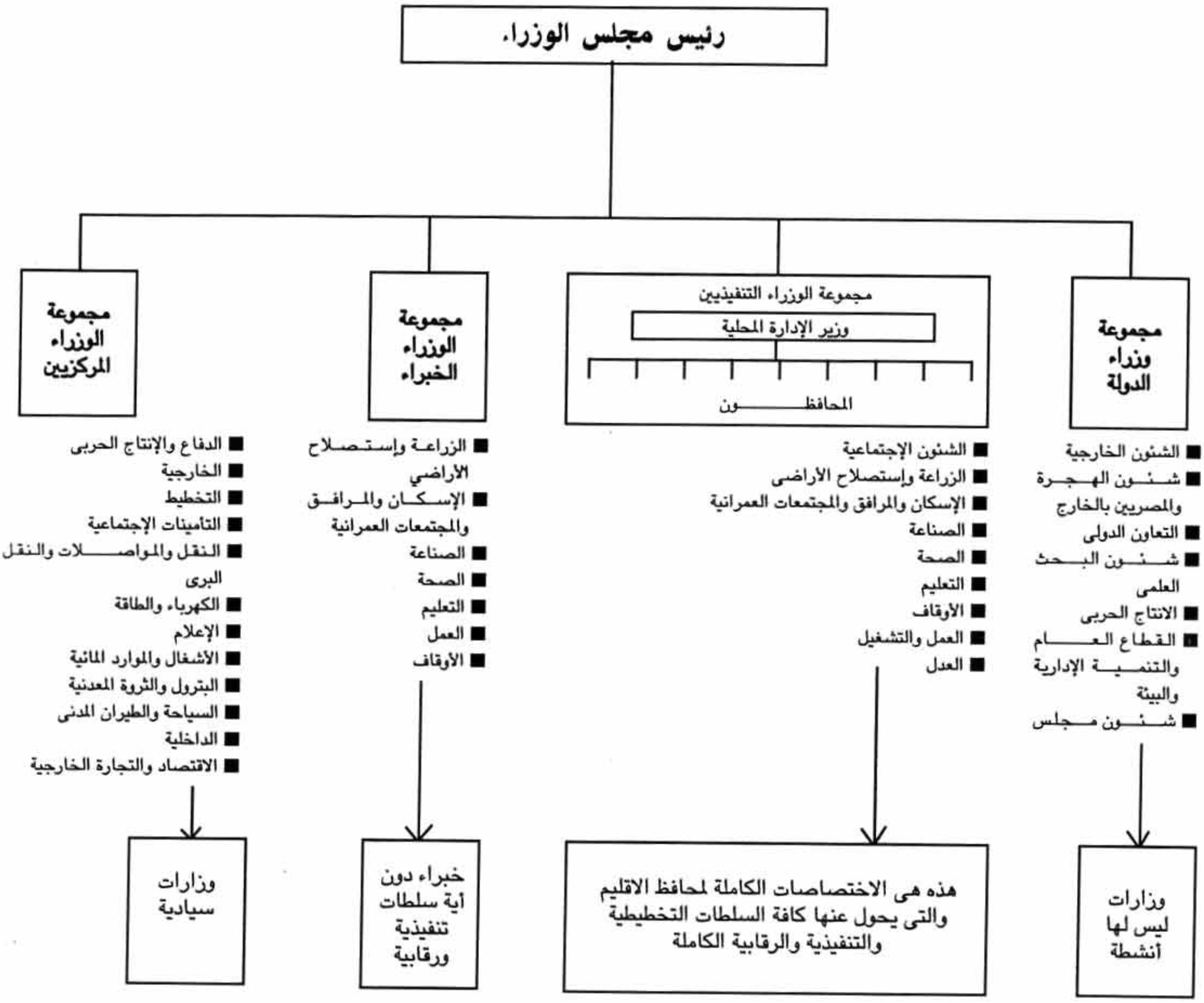
لامركزيا يتم التعاون معه على مستوى المحافظات..... هكذا.

ثانيا: دارسة ووضع مجموع الضوابط والمعايير الموضوعية اللازمة لحسن إنتقاء السادة المحافظين، ذلك أن المحافظ يجب إعادة النظر إليه باعتباره مديرا يقع على عاتقه العديد من التبعيات والمسئوليات الإدارية وذلك بجانب المحافظة عليها.

ثالثا: وارتباطا بالنقطة السابقة فإنه يجب دراسة التدرج فيما يتعلق بنقل السلطات للسادة المحافظين ضمانا لنجاح التجربة.

رابعاً: دراسة ووضع مجموعة الضوابط والمعايير الموضوعية لحسن انتقاء السادة القائمين على قمة الأنشطة غير المركزية داخل المحافظة.

خامسا: يجب دراسة إمكانية إنشاء مجالس فنية (مجلس أعلى للمحافظة) لكل محافظ برئاسة المحافظ وعضوية ممثلى الأنشطة غير المركزية وكذلك عدد من الخبراء. وهنا فإنه يمكن للجامعات أن تؤدى دوراً رائداً.



ملحوظة :

١ـ وفقاً لهذا المقترح فانه يتم إلغاء الوزارات التنفيذية التالية نظرا لاتسام أنشطتها بالتوزيع الجغرافى:

- وزارة الزراعة واستصلاح الأراضى
- الاسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية الجديدة
- الصحة
- الأوقاف
- العمل والتشغيل
- الشئون الإجتماعية
- الصناعة
- التعليم
- العدل

٢ ـ كذلك يضيف المقترح إيجاد وزارة للتأمينات الإجتماعية ضمن الوزارات السيادية نظرا لما ينطوى عليه الأمر من استثمار قومى لحصيلة التأمينات.

٣ـ يقوم المقترح علي أساس التشكيل الحالى للحكومة.