

المكاتب الوزارية

الدكتور أحمد إسماعيل
قسم القانون العام- كلية الحقوق
جامعة دمشق

الملخص

تشكل المكاتب الوزارية المعبر اللطيف الذي يربط السياسة بالإدارة . إنها تعكس صدى العلاقة ما بين المؤسسات الحكومية والإدارية . بمعنى آخر، إنها تعكس قدرة الحكومة على قيادة الإدارة وتوجيه سياسة الأمة، ومن ثم القدرة على إحداث أي إصلاح إداري منشود . والمكاتب الوزارية دون شك يحيطها الغموض لكل من هو خارج هذه المكاتب ، وأعضاء المكاتب أنفسهم متحفظون حول مهنتهم ودورهم . فما المكاتب الوزارية؟، مم تشكل؟، ما مهامها؟، ما دورها؟، ما فعاليتها؟ وما الانتقادات التي توجه إليها؟. هذه هي أهم الأسئلة التي حاولنا التصدي لها في هذه الدراسة مع تأكيدنا في مجال الخاتمة والمقترحات على ضرورة تحقيق الانسجام ما بين الوسطين السياسي والإداري لاتخاذ القرار ، بحيث تكون المكاتب الوزارية المعبر اللطيف والمهم لهذا الانسجام داخل الوزارات ، لا أن نبعد الوزراء عن مساعديهم الطبيعيين ألا وهم المديرون.

مقدمة

مع ملكة الإدارة في خلق القواعد القانونية، وتأمين تطبيق القوانين والتأقلم مع ظروف الزمان والمكان، يجب الاعتراف بأن دور الإدارة قد أصبح عظيماً على قدر تطور المجتمع الحديث الذي يخلق دائماً حاجات جديدة ويستوعب التنظيمات الأكثر تعقيداً.. ولأسباب تقانية أكثر منها تنظيمية تمارس الإدارة تأثيرها على قرارات السلطة السياسية. وقرارات هذه الأخيرة كما نعلم لا يمكن وضعها موضع التنفيذ دون إدارة. ولكن الأكثر من ذلك أن الجهاز الإداري نفسه قد توضع في المركز الحساس للقرار، حيث يؤثر فيه بصورة أو بأخرى.. وهذا التأثير غالباً ما يلاحظ في المؤسسات الإدارية التي هي على اتصال مباشر بين السياسة والإدارة. وهذه المؤسسات التي تشكل المعبر اللطيف الذي يربط السياسة بالإدارة تعكس صدى العلاقة ما بين المؤسسات الحكومية والإدارية. بمعنى آخر إنها تعكس قدرة الحكومة على قيادة الإدارة وتوجيه سياسة الأمة، ومن ثمَّ القدرة على إحداث أي إصلاح إداري منشود. ومن هذه المؤسسات التي تربط الحياة السياسية بالحياة الإدارية، نتوقف عند المكاتب الوزارية، كوحدات إدارية خاصة توجد في جميع الوزارات. على أن هذه الوحدات الإدارية -المكاتب الوزارية- غالباً ما أثارت النقد والانتقاد من قبل الإدارة أو مدبري الإدارات، سواء بشعور عدم الرضى عن فعاليتها أو عن الدور الذي تنهض به متجاهلة دور الإدارات، حيث إنها تعني لبعضهم نوعاً من الانحطاط أو الفساد الإداري، Dégénéresc administrtative.

ولكنها لبعضهم الآخر تعد أجهزة ضرورية للتنسيق ووحدة العمل الوزاري. والمكاتب الوزارية دون شك مجهولة لكل من هو خارج هذه المكاتب، وأعضاء المكاتب أنفسهم متحفظون حول مهنتهم ودورهم. فما إذن المكاتب الوزارية؟، مم تشكل؟ ما مهامها؟ وما دورها؟ وما فعاليتها في الوحدات الوزارية التي هي محور الفعالية الحكومية؟ وما الانتقادات التي توجه إليها؟ هذه هي أهم الأسئلة التي سنحاول التصدي لها في هذه الدراسة.

وفي سورية نظراً للاستقرار السياسي والدستوري الذي ننعمة به منذ عام ١٩٧٠ بفضل القيادة الحكيمة للسيد الرئيس الخالد حافظ الأسد، كيف نتصور فعالية المكاتب الوزارية لدينا. مما تشكل، ما معايير تشكيلها، ما مهامها وما وظائفها في علاقتها مع الوزير، مع الإدارات، مع مكتب رئيس الجمهورية ومع مكتب رئيس مجلس الوزراء، وأخيراً ما دورها أو كيف نتصور دورها في هذا الوضع السياسي المتميز والأصيل.

المبحث الأول: التعريف بالمكاتب الوزارية:

في معظم الوزارات نجد وحدات إدارية خاصة تسمى المكاتب الوزارية Cabinet ministériel وهي

تميز بصورة خاصة الحياة السياسية والإدارية، وتعدُّ المعبر اللطيف أو الجسر الذي يربط السياسة

بالإدارة (١). ومن الناحية التاريخية ظهرت المكاتب الوزارية في فرنسا بعودة الملكية حيث ضمت من ٢ إلى ٤ من الأشخاص المعروفين شخصياً من الوزير. على أن الشكل الذي نعرفه

اليوم للمكاتب الوزارية يعود إلى الجمهورية الثالثة. ولكن من المهم في هذا السياق أن نلاحظ أن كلمة مكتب في اللغة الفرنسية تعني البيئـة أو الوسط المباشر للوزير، بينما في التقليد الأنجلوسكسوني، فإن معنى المكتب ينصرف إلى تشكيل الحكومة ذاتها. (٢)

والمكتب الوزاري في النظام الفرنسي عبارة عن وحدة إدارية أو جهاز يتوضع خارج نطاق التسلسل الوصائي، فهو يوجد بجانب الوزير أو رئيس مجلس الوزراء، ويشكل من الوزير بكل حرية لمساعدته في ممارسة وظائفه. على أن تكوين المكاتب الوزارية غير منتشبه، ويختلف من دولة إلى أخرى، بل من وزارة إلى أخرى في الدولة الواحدة. ولكن الانتماء المزدوج للمكاتب إلى الوسط السياسي والإداري يمنحها سلطة عظيمة ومهمة مما لا يدع الشك في أهميتها الفنية والإدارية والسياسية.

١- تشكيل المكتب :

يختلف التركيب الداخلي للمكاتب الوزارية بالطبع حسب طبيعة الوزارة المعنية وأهميتها، وكذلك حسب طريقة عمل الوزير. ومن حيث المبدأ فإن الوزير حر في التنظيم الذي يعطيه لمكتبه. على أنه يحصل أحياناً أن الوصائية تكون معقدة نوعاً ما في المكتب نظراً لتوضع شخصية هامة ذات ثقة بالوزير إلى جانبه، وإلى جانب مدير مكتبه. ويسمى هذا الشخص أحياناً مكلفاً بمهام لدى الوزير. وهذه الشخصية يكون لها أحياناً دور يعادل أو يزيد على دور مدير المكتب. مع ذلك، فإننا نجد وفي معظم المكاتب الوزارية تركيبات متشابهة وتتناضد حول وظائف مختلفة يجب عليها القيام بها. وتشكيل المكتب كما نعلم يحدد بمرسوم أو بقرار من رئاسة مجلس الوزراء استناداً إلى قانون يعتمد

فيه النظام الداخلي لجميع الجهات العامة، ويعتمده الوزير المختص بقرار منه (٣).

وعلى ضوء هذا القرار تصدر الأنظمة الداخلية للوزارات محددة التقسيمات الإدارية في الوزارة، وأسس توصيف الوظائف...، وتحديد مهام كل وظيفة مع تحديد مهام المديرين والعاملين فيها. وملاكات الدولة الأساسية في سورية صدرت في سورية بقوانين وبتشريعات منذ عام ١٩٤٧، واستناداً إلى هذه القوانين والمراسيم صدرت القرارات التي تضمنت ملاكات الإدارة العامة في أنظمتها الداخلية وفي التعريف بهيكلتها التنظيمية.. وفي هذه النماذج ذات الهيكلية التنظيمية نجد أن المكاتب الوزارية في سورية، تتألف بصورة عامة من:

مديرية مكتب الوزير وتتألف من:

مكتب العلاقات العامة.

مكتب الإعلام.

-المكتب الخاص والشكاوى

-سكرتير الوزير.

وفي بطاقة الوصف الوظيفي نجد أن :

- مديرية مكتب الوزير يشغلها مدير المكتب.

- مكتب العلاقات العامة يشغله رئيس المكتب.

مكتب الإعلام يشغله رئيس مكتب.

-المكتب الخاص للشكاوى يشغله رئيس المكتب .

-أمانة السر (سكرتاريا) يشغلها سكرتير الوزير.

وفي هذا الوصف يوجد تحديد لمهام كل وظيفة (حيث سنعود إلى هذه المهام فيما بعد) . بينما في فرنسا نجد أن المكاتب الوزارية قد حدد تشكيلها بمرسوم ٢٨-٧-١٩٤٨ الذي حدد العدد بعشرة على الأكثر ماعدا وزارات الداخلية، والخارجية والمالية التي رفع العدد فيها إلى ١١. ولكن من الناحية العملية فإن العدد يفوق هذا التحديد بكثير(٤). وعلى رأس المكتب يوجد مدير المكتب Directeur de cabinet يساعده معاون مدير مكتب في وزارة الداخلية، المالية والخارجية. وإلى جانبه يوجد رئيس المكتب Chef de cabinet يساعده أحياناً معاون أو معاونان. ورئيس السكرتارية الخاصة ومستشارون تقنيون، فمكلفون بمهام وملحقون. ولكن من الناحية العملية، ونظراً لأن دور رئيس المكتب محدد، فنادر ما يكون له معاون. على أنه منذ عدة سنوات في فرنسا، انصب الاتجاه إلى وجود خارج السلطة الوصائية، مستشار أو مستشارين تقنيين، ومكلفين بمهام ملحقين مباشرة بالوزير. على أن المحرك الرئيس في المكتب يتكون من طاقم المستشارين التقنيين والمكلفين بمهام الذين هم تحت سلطة مدير المكتب ويقومون بتأمين التنسيق مع المديرية وتحضير العمل الحكومي. وهؤلاء المستشارون الفنيون والمكلفون بمهام غالباً ما يكونون متخصصين في وظائف عمل مديرية الوزارة. وهم يشكلون الجسر ما بين المكتب والمديرية التي يأتون منها أحياناً في الوزارة. من خلال هذه الهيكلية التنظيمية المحددة تنظيمياً واستناداً إلى حرية الوزير في تشكيل مكتبه يمكن القول: إن المكاتب الوزارية تتألف عادة من المساعدين المقربين للوزراء. ومن الواضح أن أعضاء المكاتب الوزارية يتصلون مسبقاً بالحياة السياسية والإدارية، وأن أعضاء المكاتب الوزارية الجدد يظهرون تقريباً من بين النخبة المختارة والقليلة التي حصلت على دراسات

عليا لامعة. ومن هؤلاء الأعضاء أيضاً زملاء الدراسة في المدرسة الوطنية للإدارة E.N.A وهذا ما نعتقد أنه سيكون حال خريجي المعهد العالي للإدارة لدينا المحدث بالمرسوم رقم ٤ تاريخ ١٥/٩/١٩٩٨، والمعهد الوطني للإدارة العامة المحدث بالمرسوم التشريعي رقم ٢٧ تاريخ ١٢-٥-٢٠٠٢. على أن الأغلبية العظمى لأعضاء المكاتب الوزارية هم من رجال الوظيفة العامة، والوظيفة العامة العليا غالباً.

٢- مهام المكتب :

يمكن إجمال مهام مكتب الوزير بصورة عامة في الأمور التالية: (٥)

١- مهام تتصل بعلاقات الوزير:

في تنظيم وقته أولاً، من خلال تنظيم اتصال الوزير مع الوسط السياسي والإداري والاجتماعي، مع

الوزراء الآخرين، مع أعضاء المجالس التمثيلية المحلية، مع قادة المنظمات الاجتماعية، مع الموظفين، مع مديري المشروعات... وفي تنظيم استخدام الوقت يقوم أعضاء المكتب بإجراء انتقاء دقيق للطلبات التي تعد اقتطاعاً من وقت الوزير، نداءات، مراسلات، مراسم، نشاط اجتماعي، تنظيم مقابلات الوزير وتذكيره بمواعيدها.

ونظراً لأن وقت الوزير ضيق فهو يطلب إلى بعض أعضاء مكتبه الحلول محله في القيام ببعض هذه الالتزامات.. حتى يستطيع التفرغ للقضايا المهمة المتصلة بالتنظيم والإدارة والقرارات الكبرى...

٢- للمكتب مهام مشاركة في إعداد القرارات .. "كمظاهر فنية" (٦) : فالمستشارون الفنيون الذين ينتمون في الغالب إلى الوظيفة العامة ويندبون للعمل في مكتب الوزير يمارسون نشاطاً فنياً يتخذ من الناحية النظرية إحدى صورتين:

أ- أداة نقل وإعداد:

حيث يتحدد اختصاص المستشار التقني بقطاع محدد من الوزارة. فيتلقى من الجهاز الإداري (المديريات) الملفات التي تتضمن مشروعات قوانين أو مراسيم أو قرارات أو عقوداً أو بلاغات... والتي لا يملك المدير المختص حق توقيعها. وعلى أساس توجيهات الوزير يقوم المستشار بتحديد أهمية المواضيع المطروحة وأولويتها، فيبنت في بعضها ذات الأهمية الثانوية، إذا كان يملك حق التوقيع، ويرفع الباقي للوزير: حيث يجمع المعلومات والبيانات اللازمة التي من شأنها تكوين صورة كاملة ودقيقة عن الملف.. فدور المستشار في هذا التصور هو تحديد الأولويات في عرض الموضوعات على الوزير، وتوضيح هذه المواضيع من خلال تحليل خطي أو شفوي. وهو يساعد على اتخاذ القرارات من قبل الوزير أي بمذكرة تتضمن الاختيارات الممكنة والنتائج المترتبة على كل منها.

وقد يكون العكس، بأن يتخذ الوزير قرارات وتكون مهمة المستشار تبليغ القرار إلى المكلفين بالتنفيذ وبلورة توجيهات وزيره المتعلقة بالتنفيذ مع إشفاعها بالمعلومات التي من شأنها أن تؤمن حسن التنفيذ. وفي هاتين الصورتين ليس للمشاور سلطة مبادرة، وهو أيضاً ليس سلطة رفض..

ب- ولكن المستشار قد ينقلب إلى مرجع يملك قدراً من التأثير في عملية اتخاذ القرار أي من المبادرة إلى الإعداد أو البت أي الانتقاء. فهو قد يكلف الجهاز الإداري (المديرية المعنية) بدراسة موضوع معين ويحصل على موافقة الوزير بصورة لاحقة على هذا الموضوع (ولكن هذا نادر) أو قد يكلفه الوزير بإعداد مشروع قانون أو مرسوم ومناقشة الوزارات الأخرى ذات الصلة للحصول على موافقتها، فيحل بذلك محل بعض الأجهزة الإدارية في الوزارة. وقد يفوضه الوزير بصلاحيته البت موضوعياً في بعض المشكلات التي ترفعها مصالح الوزارة. ويمكن للمستشار أن ينهض من الناحية العملية بهذين الدورين معاً بما يحتملانه من تدرج.

٣- مشاركة في إعداد القرارات ""مظاهر سياسية"" : عندما يمارس الوزير سلطته في إصدار القرارات عليه أن يأخذ في الحسبان ردود الفعل المحتملة للرأي العام، الناخبين، أعضاء المجالس التمثيلية، الأحزاب والصحافة والجماعات المنظمة ذات المصلحة.... وعلى هذا فإن المكتب ينهض بممارسة بعض الوظائف السياسية التي تتجلى في:

- معاونة الوزير في العلاقات التي يقيمها مع دائرته الانتخابية: تلبية طلبات ناخبيه أو إحالتها إلى الدوائر المختصة أو الاعتذار عن الباقي...

- معاونة الوزير في علاقاته مع الأوساط السياسية، خاصة مع المجالس النيابية.

وإذا كان الوزير ينتمي إلى حزب معين فإنه يحرص باستمرار على أن تكون علاقاته وثيقة مع الأجهزة القيادية في الحزب ومع قادة المجموعات البرلمانية . وهو كثيراً ما يكلف بهذه المهمة مناضلاً من الحزب للقيام بهذا الدور . أما الملحقون البرلمانيون فتكون مهمتهم تأمين الارتباط الدائم مع المجالس التمثيلية ، ويقومون بمهمة إعلام الوزير عن تطور المناقشات في المجالس واللجان . وقد ينهضون بمهمة الإقناع...، إضافة إلى كونهم مشاورين للوزير في الأمور المتعلقة بالتكتيك البرلماني.

-المكتب الصحفي الملحق بالمكتب:

ينهض بمهمة الإعلام، حيث يعلم الوزير عن ردود فعل الصحافة منه ومن وزارته . وغالباً ما يعبر الوزراء أهمية لهذا الموقف لأنه يبدو لهم أنه يعكس اتجاهات الرأي العام من جهة، وأن سمعتهم في

كثير من الأوساط رهن بهذه المواقف من جهة أخرى.. ويقوم المكتب بإطلاع الوزير على كل ما ينشر، وتقديمه بصورة تمكن الوزير من أن يتمثله بسرعة. كما يتولى المكتب إعداد المعلومات المعدة للنشر ويتولى نشرها، بحيث تكون سياسة الوزير معروفة وبما يهدف إلى استمالة الرأي العام لصالحه . كما تقوم المهمة الصحفية على تنظيم المؤتمرات التي يرد فيها الوزير على الأسئلة، أو تنظيم الندوات التلفزيونية له أو أحاديثه في الإذاعة أو نشر بيانات أو تفسيرات....

وفي بعض الأنظمة الداخلية للوزارات قد لا نجد إشارة واضحة إلى المهمة الإعلامية لمكتب الوزير، وذلك لوجود مكتب خاص لهذا الغرض هو مكتب العلاقات والإعلام..

هكذا، على ضوء هذه المهام التي تتشابه تقريباً في معظم المكاتب الوزارية حسب توصيفاتها القانونية في الأنظمة الداخلية للوزارات، ونظراً لأهمية الدور الذي ينهض به مكتب الوزير سواء في علاقاته مع الوزير، أو مع المديرين، أو مع أعضاء الحكومة، أو مع البرلمان أو مع الرأي العام، ونظراً لأهمية الدور الذي ينهض به كذلك مدير المكتب، فإنه يبدو لنا مناسباً التعرض إلى دور مدير المكتب أولاً، ثم معالجة دور المكتب وفاعليته ثانياً، ومن ثم الاعتراضات التي توجه له ثالثاً.

المبحث الثاني: مدير مكتب الوزير

في الإطار الداخلي للمكتب نجد أن لمدير المكتب سلطة واسعة حيث يشكل حجر الأساس في الوزارة إلى جانب الوزير. ولكن هذا يتبع لدرجة الثقة مع الوزير، ونوعية المكتب، والحدائق التي يمارس فيها سلطته غير المحدودة... وكذلك القدرة الشخصية التي يمتلكها.. على أن مديراً جيداً شيء نادر (٧).

١ صفات مدير المكتب:

يشترط في مدير المكتب لدينا أن يكون مجازاً بإجازة جامعية، ولديه الخبرة في مجال الإدارة والعمل والتدريب، مع إلمامه بلغة أجنبية.

ومن هذه الصفات يظهر أن مهنة مدير المكتب مهنة معقدة وطموحة، ومن الصعب تحليلها، حيث إنَّ لكل مدير طبيعه، أسلوبه، تكوينه، تجربته مع الأشخاص وطموحاته.. على أن من صفات مدير المكتب:

الحصانة، الفطنة، التعقل وهي ليست الصفات الرئيسة لمدير المكتب، وإنما بسبب مشاق المهنة، معاندة المرؤوسين وضغوط العمل، يجب أن يكون لديه الجرأة والشجاعة، الحدس السياسي، الإرادة وحس الفاعلية، القدرة على جعل الآخرين يعملون "يتصرفون". أن تكون لديه المعرفة، ومعرفته ليست معرفة تقانية، وإنما معرفة تحريضية فاعلة. إنه منسق يجعل إرادات الآخرين تتضم لإرادته، يظهر الأفكار، يتصور ما يمكن أن يحصل. أن يكون لديه كثير من الواقعية، الحذاقة والنباهة يمارس هذا الاستخراج الإداري (٨) Maieutique administrative أن يتنبأ، يستخلص، يقيم، ويستبصر ما هو ضروري وذو مردود.. وهذا من الصعب الإحاطة به، لأن عليه الخروج من جملة الآراء والأفكار، إلى الأمر، أن يخرج من إطار الشك والأحلام، مما يفترض فيه معرفة السيطرة الذكية، الشجاعة والثقة مع المديرين.. على أن الصعوبة ليست بأنه يدع الآخرين يعملون، وإنما في إلزام الآخرين أن يعملوا بطريقة لينة، حاذقة وماهرة. ولهذا فهو قد يستعمل معهم الحيلة، المفاخرة، المدح، المفاجأة، النباهة، والمكر.. عليه أن يقاوم الكسل والفتور، الروتين والرغبات في الإدارة.. فالمهنة تتطلب النشاط والحيوية، القدرة في الرغبة بصورة مستمرة وتامة، حس المجد gloire الإداري "الأنفة الإدارية"، حسن أن يعمل، يعمل جيداً، أن يستنتج ويسبب... ومع أن الكسل في الإدارة أو حتى في المكتب قاعدة طبيعية، فإنه من الصعب وخلال فترة قصيرة من الزمن أن نحبي النشاط، ونقاوم الشكوك، ونجدد الآراء، التي تنتشر بصورة طبيعية في الوسط الإداري.. لذلك ومن أجل أن يتصرف، عليه أن لا يتردد في المقاومة، ولا يخشى المثاليين "النامين" الذين يبذرون الفشل كل يوم.. ويجب مقاومة هذا الضغط الطبيعي للآلة الإدارية التي تقود من خلال الشك، الخوف والجبن Pussillanité (٩)، إلى عرقلة كل حل، الابتعاد عن كل رأي، ورفض أي إصلاح... فلا شيء صعب للمدير سوى الإرادة في أن يعمل شيئاً، حتى أن وزيره يكون حذراً ومرتاباً Méfiant أمام هذه الإرادة في التصرف... وهو قد يوافق على ذلك منذ البداية.. ومن المستحيل أحياناً أن لا نعمل شيئاً ما... - على أن الشجاعة، الإرادة والرغبة ليست كافية... لأن علينا أن نعلم أن مهنة المدير صعبة، معقدة وقاسية، وأنها تلاقي الصعوبات اليومية لممارسة السلطة.

٢- صعوبات عمل مدير المكتب:

من هذه الصعوبات لعمل المدير:

١- أن يكون المدير نشيطاً، وللنشاط حدود، يعتقد في الفكرة من أجل التغيير إلا أن هذا شيء خطير للإدارة (١٠).

وبصورة مشابهة فإن مديراً متقاعساً لا يلتزم القيام بمسؤولياته، يوحي بأنه يعمل، وهذا أيضاً شيء

خطير للوزير، ولكن الوزير أحياناً يختاره بالتحديد لهذه العيوب.

وبالمقابل فإن المدير النشط الذي يمضي وقته في تخطي العقبات، ومقاومة المديرين، وجماعات الضغط، يدفع بالمكتب إلى التأمير أو يغطي الدسائس الإدارية، لا يحترم قواعد المهنة،

يريد أن يربح بأي ثمن كان.. ولا يتردد لأنه ذكي جداً في أن يمارس بعض الاضطهاد الإداري... فالمخاطرة أو التهور في الإدارة غير مدفوعة الثمن.. ومن هنا تبدو الصعوبة في العمل الحكومي والإداري من قبل مديرين لا يعرفون أو لا يرغبون في أن يفوضوا بل في أن يسيروا كل شيء بأنفسهم.. فيضطهدون المكتب مقيمين نزواتهم كمدرسة فقهية.. ويقودون حرباً مصغرة ضد المستشارين. ومن الصعب أحياناً أن نحصل على مدير نشط أو أن يكون بآن معاً نشيطاً وحثافاً.

-الصعوبة الثانية:

المدير يجب أن يعرف كيف يقرر تغطية مساعديه، وأن يستخلص أي شيء، ومن أجل هذا يجب عليه السرعة في الحكم مع الحس السليم.

أن يعرف الخصائص والصفات وذلك من خلال الكيفية أو العادة في اتخاذ القرارات، حيث من السهولة أن نؤخر أو نسرع في اتخاذ قرار ما....

ولهذا يجب أن يتمرن جيداً حتى يقرر جيداً.

ولهذا يكون من الواضح أن المدير الجيد يتكوّن بالتدريج، وأتينا في نهاية المطاف لا نستطيع أن نحكم إلا على النتائج.

ولكن في الواقع هو لا يعرف نفسه أنه مدير جيد فعال ومخلص لواجباته، نظراً لأن مهام ووظائف مدير المكتب غير محددة بدقة ووضوح.

ومن الصعب أن نحيط بنجاح أو فشل مدير المكتب، فالمعرفة، الحذاقة، والشجاعة للمدير لا تكفي، لأن هناك أيضاً وزيره، مكتبه، وكذلك الظروف السياسية والإدارية.

فلمكتب فضائله ونقائصه "مميزاته وعيوبه" أن يكون جيداً أو سيئاً... دون أن نعرف لماذا.. حيث من الصعب لمدير أن تكون له نظرة شاملة، أن يستخلص الأخطاء الواقعة، أن يحلل فرص النجاح أو الفشل، أن يقيم نقاط الضعف عند الأشخاص. وطاقت المكتب حتى لو كان موحداً يمكن أن يكون ذات فعالية متوسطة. ولكن عندما يتصرف المكتب بصورة سيئة، يجب تغييره بكامله...

ولهذا نتساءل عن نشاط المكتب، وفيما إذا قام المدير بامتحان ضميره في عمل المكتب...

فالمدير يلاحظ أن الأسباب الأكثر تأثيراً حول تصرف المكتب، طرائق عمله قد تكون أيضاً هشة أو ضعيفة، وأن الأكثر حظاً بالضرورة في هذه الممارسات هو مدير المكتب نفسه، لأنه فقد قليلاً من سلطته على الأشخاص... وهذه بالطبع ممارسة غير مشجعة.

ولذا تأتي الصعوبة الثالثة.

٣-الصعوبة الثالثة:

المهنة لا تفترض بعض الخصائص والصفات فقط، وإنما كذلك بعض الهنات والعيوب التي قد ترافق مثل هذه المناصب الإدارية..

لذلك على المدير أن يطور نفسه، وأن يتلافى بعض الأخطاء الاجتماعية الكبيرة.

ولهذا من الضروري أن يكون لدى المدير الثقة بالنفس، رباطة الجأش aplomb، أن يتعود الحكم على الأشياء ببساطة، أن يكون لديه حس حاد للحالة المتوسطة من الناس. أن يعرف بسرعة استغلال نقطة الضعف عندهم، أن يكون لديه عادة التوري بإظهار السرور والرضى. ولكن أن يكون لديه الإخلاص والتفاني للوزير بحيث عليه أن يستند إلى مجاملة يقظة حذرة وحس مرهف يدفع الوزير إلى أن يعتمد عليه، دون أن يدري لماذا يدفعه الوزير إلى المسؤولية.

ولكن إذا كان من الجيد أن نحتفظ بهذه العيوب في حدود المعقول، فإن الخطر لدى بعضهم

بعض

المديرين "" يكون أكبر من الطموح المعلن للمدير الذي قد يتحول إلى ضعف أو إلى مجاملة عمياء.

ومثل هذا التحول نجده في الصعوبة الرابعة.

٤-الصعوبة الرابعة: الصعوبة اليومية:

إنها تتمثل بالقهر، الانقياد، الامتثال والخضوع الدائم.. إنها مهنة متعبة، شاقة، تقترض كثيراً من الليونة والحضور، والمدير الذي لا نراه أو نراه قليلاً قد يكون متعجرفاً Morgue، وأن المدير الذي يختفي في الضباب ليس مديراً جيداً في نظر مستشاريه.

لذلك يجب على المدير أن يوجد في كل مكان أو على الأقل أن يظهر فيه، أن يعرف كل شيء أو يتصنع بأنه يعرف كل شيء.

يهتم بكل شيء، حساس، دقيق للتفاصيل، يستمع إلى الترهات... وأن يكون في الأمور الصعبة أكثر فأكثر مهتماً، أن يحيط بها في مجملها، يجيب ببعض الخفة والرشاقة Agilité. أن يكون ذا ذهن متقد، ويتصف بالحيوية Alacrité والمرح. أن يكون متوقد الذهن في دقة المسائل المالية وحساسيتها، من حركة الأشخاص، في التظلمات البرلمانية، في الإطلاع على تفاصيل مشاريع القوانين، وأن يحفظ لكل هذا حكماً دقيقاً وبحس سليم.

فهناك مثلاً بعض الاجتماعات التي يرأسها المدير دون أن يعرف موضوعاتها. لذلك على المدير أن يعرف كيف يضع الأشياء في مكانها السليم وفي موضعها الحقيقي. أن يعرف كيف يناور، يمالق، يحدد الخطوط، يشرف بدقة على سلوك نظرائه من مكتب رئيس الوزراء، أو من مكتب رئيس الجمهورية الذين يرغبون في فرض سياستهم على المكاتب الوزارية. لهذا عليه أن يراقب عن كثب المستشارين أو المديرين في وزارته والذين قد يقيمون علاقات متينة مع مكاتب رئاسة الجمهورية ومكاتب رئاسة الوزراء... خارج نطاق كل رقابة لمدير المكتب. وعلى المدير أن يعرف ما يدور في جميع الاجتماعات التي يحضرها المستشارون الفنيون في رئاسة الوزارة أو في رئاسة الجمهورية، وفي كل المناقشات التي غالباً ما تكون piègées، أو تأخذ طابع الخداع والمخادعة. أن يكون يقظاً دائماً، مرحاً، يكشف الدسائس، أن يكون واقعياً، ويعرف كيف يتحمل بعض الوصاية من مكتب رئاسة الجمهورية أو من مكتب رئيس الوزراء. أن يكون لديه حسن الملازمة، القدرة التكتيكية ليحدد

مسار مشاريع القوانين.. إنها مهنة تستهلك الأفراد، وتستنفذ الطاقات إنها تقترض الجراءة من دون تصدع... أن يعرف كيف يفرض إرادته على الآخرين..

باختصار:

يؤدي مدير المكتب دوراً أساسياً، لأنه في معنى من المعاني مصدر الشرعية الإدارية.. وخاصة في علاقة المكتب مع المديرين أو المديرات... فنظراً لكونه الشخصية العليا التي تتوضع خارج إطار السلطة الوضائية، وخلف الوزير الذي له دور سياسي، فالمكتب يبدو وكأنه الجهاز الأساسي للسلطة الإدارية.

والمكاتب الوزارية كمعبر لطيف ما بين السياسة والإدارة، بقيت في معظمها عريقة، ولا توجد قواعد ثابتة تنظم أو تحدد أصول العمل فيها.

فبعض المديرين تراهم حريصين، رزينين، يتابعون الأمور يوماً فيوماً دون نظرة شاملة... وبعضهم الآخر لديهم سلطة سياسية شخصية، ويرغبون ترك بصمتهم أو أثرهم حول بعض الإصلاحات الكبرى... وبعضهم الآخر يرى أن يكون له مبادرة في المسائل السياسية، أو أن يكون محطة لمهنة سياسية، بمعنى الكلمة.

وقوة المؤسسة تعود بالضبط إلى غياب هذه القواعد العامة التي تترك مجال الانتقاد مفتوحاً ما بين المكتب والإدارات..

المبحث الثالث : فعالية المكاتب الوزارية**-عوامل فعالية المكاتب:**

-إن مجمل التغيرات السياسية والإدارية التي أصابت طبيعة العمل الحكومي والبرلماني بعد الحرب

العالمية الثانية، ولما سمي بالبرلمانية العقلانية، قد عززت في الواقع دور المكاتب وأعطتها كل فعالية

حيث أضحت أكثر فأكثر تحت تأثير التقنيين أو كبار الموظفين التقنيين .

فالاستقرار الحكومي وإضعاف دور البرلمان قد سمح للمكاتب أن تركز دورها في الواقع كوصية على الإدارة(١١).

وتعزز ثقل المكاتب أيضاً في مواجهة المديرين والمرافق، خاصة وأن عدداً لا بأس به من الوزراء لا يُختارون من أعضاء البرلمان. وهناك عامل آخر يضاف إلى هذه العوامل حيث إن مكاتب رئاسة الجمهورية ورئيس الوزراء تمارس بدورها وصاية عامة على النشاط الإداري لمجمل الوزراء. وهذا يعني أن هناك تعزيزاً من نوع آخر لدور المكاتب الوزارية، خاصة مع انعكاسات التناوب السياسي للدول التي تعرف ظاهرة التعايش المشترك Cohabitation حيث يزداد ثقل المكاتب ويتعزز دورها.

١ - الاستقرار الوزاري والمكاتب:

يشكل الاستقرار الحكومي والوزاري في المفاهيم الدستورية الحديثة أحد عناصر النجاح السياسي للحكومة، لأنه يسمح بتحديد البرنامج السياسي، ووضع موضع التنفيذ والإشراف عليه.

والتعديل الوزاري ليس من شأنه بصورة عامة أن يولد عدم الاستقرار من جانب المكاتب، نظراً لأن الوزارات الثانوية هي التي تشكل موضوع هذه التغييرات عادة أو بصورة عامة.

أما الوزارات المهمة فقد قدمت الدليل على الاستقرار، حيث إن الوزراء يتجددون عند تشكيل الحكومة الجديدة، محتفظين غالباً بحفائهم الوزارية... وهذه ظاهرة ملحوظة بذاتها (١٢). بالمقابل فإن عدم الاستقرار كان من جانب الإدارة المركزية أو مديري الإدارة المركزية. فاليوم، الوزير أكثر استقراراً من أي مدير، والمكاتب الإدارية لا تستطيع أن تتناخر بانتظار رحيله، فهو يبقى والمديرون يذهبون (١٣).

فالاستقرار الوزاري يولد تغيراً في طبيعة المكتب الوزاري. فالمكتب مكان للدراسة والأوامر تحت تصرف الوزير، يرى أن سلطته ودوره يتعاضمان:

أولاً: بالمدة التي يمنحها إياها الوزير، حيث إن أعضاء المكتب ليسوا معرضين للرحيل، فهم يعيشون في وزارتهم، يدرسون المسائل ويعطون التوجيهات، ثم بالسلطة السياسية والإدارية للوزير حيث تعزز معه دور مكتبه ثانياً.

٢- التقنيون في السلطة "في المكاتب"

والمكاتب الوزارية تعززت كذلك بالتقنية، أي بالاختصاصات الأكثر تخصصاً لأعضائها التقنيين الذين يأتون بصورة عامة من الوظيفة العامة أو من المدرسة الوطنية للإدارة، ومن الأجهزة والمرافق الكبرى للدولة. فيسبب التخصص ووصول التقنيين إلى المكتب الوزاري، فإن دور المكاتب قد تغير. وفي هذا يحلل السيد شينو Chenot وهو وزير سابق، دور المكتب بقوله: المكتب ليس المصفاة التي تفلتر بعض المسائل، وإنما هو عبارة عن ثنائية مفروضة على الوسط الإداري للوزارة: فهو يعيد، يراقب، يدرس من جديد، ينظم كل المسائل أو الأضابير المعدة من المرافق الإدارية. فمن يريد أن يحصل على نتيجة ما، عليه أن يمر بالمكتب الوزاري (١٤). فوزراء تقنيون، ومكاتب وزارية مؤلفة من التقنيين توضح تماماً طبيعة التغير الحاصل في الإدارة من خلال تعزيز السلطة الإدارية للوزير.

مع ذلك وبالمقابل لهذا التعزيز، خضعت إدارات الإدارة المركزية لتأثير هذه المعطيات الجديدة، فهناك تضعيف لسلطة المديرين، فالمكتب يريد أن يعرف كل شيء، وأن يوجه الأوامر المهمة في الوزارة، حيث يلاحظ جراً ذلك بعض النزاعات الحادة ما بين المكتب ومديري الإدارة المركزية الذين لا يستطيعون باستثناء مديريات وزارة المالية القيام بعملية الإدارة بصورة مستقلة وفعالة، كما كان الحال في الجمهوريات السابقة لعام ١٩٥٨ في فرنسا. لهذا من أجل معرفة بُعد هذا النزاع

لحقن الإدارات المركزية، نقترح معالجة علاقة الوزير بالمكتب أولاً، ثم علاقة المكتب مع الأجهزة والمديريات.

آ- علاقة المكتب مع الوزير:

تقوم المهمة الأساسية للمكتب على أساس حماية "سيده"، أي مساعدة الوزير في دوره حول تحديد السياسة العامة لوزارته، شرحها وفرضها على الإدارات المركزية.

ولكن في معرض إتمام هذه المهام لدى الوزير، من الواضح أن دور البطانة الوزارية يختلف بصورة أساسية حسب شخصية الوزير الذي يختار مساعديه بصورة حرة وحسب طبيعة العمل الذي ينوي

إسناده إليهم وتحقيقه.

فدور المكتب أو تأثير المكتب يختلف فيما إذا كان الوزير تقنياً أو سياسياً من جهة أو حسب أهمية هذه المسألة أو تلك للسياسة المختارة من الوزير من جهة أخرى.

وعليه، بسبب اختلاف وتنوع دور الوزراء والوحدات الوزارية، فإنه من غير المشكوك فيه أن المكتب يعكس شخصية الوزير، ومن ثم يؤدي دوراً مهماً ورئيساً في تكوين القرارات الحكومية. وفي أحسن الفرضيات يفترض أن الوزير يكرس عمله أساساً نحو تنظيم وقيادة وحدته الوزارية، ولكن مع ذلك فهو مضطر لأن يفوض بعض صلاحياته إلى معاونيه وإلى بعض أعضاء مكتبه. من جهة أخرى لنفرض أيضاً أنه إذا كان لمساعدى الوزير وجهات نظر مختلفة عنه، فإن من الصعب على هؤلاء أن يضغطوا على الوزير حول هذه المسألة أو تلك، باحتكار أو استغلال توقيعه مثلاً (١٦).

حول هذه النقطة المهمة من الصعب إذن أن نستخلص أن أعضاء المكتب يستطيعون التجاوز على مسؤولية الوزير، حيث إن المكتب رزين وغير مسؤول سياسياً.

أضف إلى هذا وذاك، أنه مهما كانت الحجج والأدلة التقانية للوزير، فإن من الصعب على هذا أن يفصل من خلال التحكيم بوجهة نظر مخالفة لمكتبه.

من الوجهة العلمية إذن ومن أجل الالتزام والنهوض بتنظيم وقيادة وزارته، من الواضح أن الوزير يوجد في وضع عدم إمكانية قيادة إدارته شخصياً، وفي هذا فإن المكتب يحصل على استقلال واسع في علاقته مع المديرية والمرافق الوزارية.

ب- علاقة المكتب مع المديرية:

يصعب في الحقيقة الإحاطة بعلاقة المكتب مع المديرية، لأنه في هذه النقطة يتوضع التمهيد الصعب ما بين السياسة والإدارة. مع ذلك، من غير المشكوك فيه أن المكتب يمارس سلطة لا نظير لها مع ضعف نظامه العضوي في التسلسل الوصائي الإداري.

بالنسبة للسيد "إدغار فور إن" مجموعة من الرجال المشكلة من المساعدين المقربين لرئيس الجمهورية، لرئيس الوزراء والوزراء، تملك حقيقة السلطة، حيث إنها حلقة تشكل تركيباً تكنوقراطياً حقيقياً (١٧).

ومن هذه الحلقة في السلطة فإن المكتب قد أثار في علاقته مع المديرية نقداً واعتراضاً وخاصة من قبل مديري الإدارة المركزية ومساعدتهم.

وفي تلخيص هذه الانتقادات لعلاقة المكتب مع المديرية نرى:

أن المكاتب من وجهة نظر المديرين، قد انتقدت لأنها تؤدي دوراً ليس لها، حيث خلقت تركيباً من التناضد الإداري، وفرضت آراءها على الأجهزة.

فالمكتب يؤلف ازدواجية مع الإدارة، أو درجة ثانية للإدارة وهو يفصل الوزير عن مساعديه الطبيعيين الذين يجب أن يكونوا المديرين، فيحثه ذلك على الاهتمام بتفاصيل يجب ألا تصعد إلى مستواه، فينتج عن ذلك وسط من الضياع واللامسؤولية في الأجهزة والمرافق الوزارية.... والمكاتب تشكل حاجزاً، وتقوم بعمل الإدارة، بل إنها تؤدي العمل في ظروف أقل جودة وتحل

نفسها محل الإداريين.. وما الأزمة التي توجد في الإدارة المركزية للوزارات والتي تتفاقم يوماً بعد يوم إلا نتيجة لرغبة المكاتب في أن تحل محل الإدارات التقليدية، فهي إذن كإدارة موازية ظهرت وحلت محل الإدارة التقليدية.

ينتقد المديرون كذلك طرائق عمل المكاتب.. وخاصة أساليب عمل المستشارين الذين يتجاهلون تقاليد المرافق، ويعالجون المواضيع بصورة سطحية. وكانعكاس لأسلوب المستشارين في السلطة فإن المكاتب تصنع الرؤساء الصغار "" والمديرون ينظرون إليهم كأطفال تحت الوصاية.. مما يدفعهم إلى الهرب والتهرب من المسؤولية"".

-الانتقاد الثالث انصب على الصفة السياسية للمكاتب: فالمكاتب بدلاً من أن تحمي الإدارة من السياسة، أدخلت السياسة وعلى مستويات دنيا، وأشركت السياسة في الأمور البسيطة.

كذلك انصب الانتقاد على التأثير المتوارى لرجال المكاتب أي طموحهم وذوقهم إلى المجد وإلى مظاهر السلطة وذلك انطلاقاً من أهمية المراكز التي يحتكرونها.. حيث إن أفضل المراكز في الوزارة تؤول إلى أعضاء المكتب وهذا من شأنه أن يبعد عدداً من الإداريين .

إن ملخص هذه الانتقادات يعكس مواقف المديرين والإداريين الذين يبحثون وينشُدون المحافظة على استقلالهم لدى الوزير، متذرعين من أجل هذا بوجود المكاتب ليعملوا تباطؤ المكاتب، عجزها، وعدم قدرتها على الإصلاح الإداري . بمعنى آخر إنها تعكس توهم المديرين الذين لا يفضلون الرقابة عن قرب والذين خسروا في قرابة عشرين سنة في فرنسا، من ١٩٥٠ حتى ١٩٧٠ كثيراً من استقلاليتهم. سابقاً وقبل عام ١٩٦٠ كان النواب يقومون بزيارة المديرين أو رؤساء المصالح الإدارية، والمدراء يذهبون بشخصهم يدافعون عن موازنتهم "موازنة وزارتهم" أمام إدارة الموازنة دون أن يخضعوا إلى تحكيمات المكتب.. يستقبلون الصحافة بصورة حرة دون إعلام المكتب.. وكانت لهم سياستهم الشخصية وأحياناً المستقلة عن الوزير. ولكن بطبيعة الأشياء كانت هذه السلطات وقتية.

باختصار: مهما كان هذا النقد للمكاتب الوزارية ظاهراً أو حقيقياً، وتحت ذريعة الدفاع عن المصلحة العامة وعن قواعد الإدارة الحسنة، فمن المؤكد أن المديرين قد فقدوا في فترة الاستقرار الحكومي نفوذهم، وفقدوا طريقتهم في حرق المراحل bruler les étapes وكثيراً من استقلاليتهم.

وعليه وإزاء شدة هذه الانتقادات، يبدو من المهم أن نتساءل عن آلية تأثير المكاتب أو آلية التفاعل المتبادل ما بين المكاتب والإدارات.

*-آلية التفاعل المتبادل بين المكاتب والإدارات:

من خلال كون المكتب ينهض بمهمة الإخلاص التام للوزير، ومكلفاً بأن يعطي النصائح، ويجعل التوجيهات السياسية للوزير أكثر فعالية من حيث تفسيرها للمرافق ولأعضاء البرلمان، ويسهر كذلك على ترجمتها، فالمكتب بالنسبة للوزير يشكل أحد الوسائل الضرورية لمضاعفة إرادته، ولامتداد شخصيته، أي لمضاعفة نشاطاته.

ففي مواجهة المرافق وحسب طبيعة المصلحة العامة والسياسة المحددة من الوزير، فإن المكتب مكلف بتأمين رقابة عامة حول مختلف الأجهزة، أن يعطيها بعض الدفع، أن يضمن استقلالها ويحميها، يدافع عنها ضد المحاولات الخارجية، ويعطيها بعض الحرية في النشاط إزاء

المتعاملين مع الإدارة.. وهو مكلف كذلك بتأمين التنسيق بين المرافق، وإلزامها على التوافق والتطابق، وذلك لمنع وجهات النظر الصارمة بالأموال العامة.

من جهة أخرى، ونظراً لأن مديري الإدارة المركزية يساعدون الوزير في وظيفة القرارات، يقدمون المعلومات والنصائح، يقترحون النشاطات، ويساعدونه في وظائف الاستشارة والمفاوضة، ويترجمون القرارات بإجراءات تطبيقية ويراقبون طريقة تنفيذها، وفي غياب كل تدخل من الوزير، تسهر الإدارات المركزية على حسن سير عمل المرافق والأجهزة وتعالج المسائل التي تطرحها حياتها اليومية.

وعليه، وضمن هذه الشروط التي تتجلى بتقارب في المنشأ، ومشاركة غير واضحة في السلطة ما بين المكاتب والمرافق، ألا يمكن القول: إنَّ في ذلك يكمن غموض علاقات الإدارات مع الوزير من جهة، ومع المكتب من جهة أخرى. وفي هذا الغموض علينا أن نتذكر أن المديرين في التقليد الفرنسي الذي يختلف عن التقليد الإنجليزي والأمريكي يشكلون أطرافاً فاعلة للوزير، وأنهم لدى الوزير يعدُّون منافحين وممثلين للإدارة التي يقودونها، وأن الوزراء هم محامو المكاتب. فأعضاء المكاتب ومدرو الإدارة المركزية يتوضعون كما أظهر المحلل الاجتماعي السيد سليمان (١٨) في أدوار متناقضة. فالمدبر يتبنى بسهولة وجهة نظر إدارته، وأعضاء المكتب يتبنون وجهة نظر الوزير.

ولكن نظراً لأن المكتب يخضع حالياً أكثر من المديرية إلى الضغوطات الخارجية، فهو يحاول أن يفرض وجهات نظره حول القرارات الخاصة والمهمة. ومن التطبيق العملي للاستقرار الوزاري يلاحظ أن الشعور العام لقوة المكاتب يتمحور ليس حول الوزير، ولكن في علاقات المكتب مع مديري الإدارة المركزية. فمن خلال الدور التقني للمكتب فإن المستشارين التقنيين والمكلفين بمهام يشكلون القناة الإجبارية ما بين الوزير والموظفين. ومن خلال أعضاء المكاتب، يعرف الوزراء مشاكل وزاراتهم. على أنه على الرغم من أن بعض الوزراء يستقبلون بصورة نظامية مديريهم في الإدارة المركزية، فإن هذا ليس شأن الوزراء كافة (١٩). مع ذلك ففي المكاتب الوزارية يحوم الشك أحياناً في أن تقوم علاقات وطيدة ما بين مستشاري رئاسة الجمهورية أو رئاسة الوزراء، وأحد المديرين المستأين أو غير المطواعين فيتجاوز بذلك وزيره الذي يجد نفسه أمام تحالف غير متوقع، وأحياناً مكتوم وبشكل غير لائق. فالوزير كما نعلم لا يطمئن دوماً إلى مديريه (٢٠).

وفي هذا إذا كان لنظام المكاتب الوزارية الفضل في تجنب أن يكون الوزير تحت رحمة تحليلات واقتراحات المكاتب الإدارية، فإن هذا يتضمن مع ذلك مساوئ جديده لما يمكن تسميته بخطر "التكنوقراطية الإدارية" التي تتوضع أحياناً في قلب الإدارة المركزية كظاهرة سلبية أكثر من كونها إيجابية. الأمر كذلك، بسبب الأهمية الخاصة لمكاتب رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء التي من شأنها أن تعزز أيضاً من وصاية السلطة التنفيذية.

ج- علاقة المكاتب الوزارية مع مكاتب رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء:

إذا كان مستشارو رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء يحرسون على عدم الدخول في نزاعات مكشوفة مع الوزراء، فإن العلاقة المباشرة التي يقيمونها مع مديري المكاتب الوزارية -

حيث تتم مراقبة عملية الاختيار- تسمح لهم بتجاوز مديري المديرية، نظراً لأن مختلف المكاتب الوزارية يسيطر عليها خريجو المدرسة الوطنية للإدارة. وضمن هذا الوضع من الطبيعي أن يقيم هؤلاء فيما بينهم علاقات متابعة، حيث أن الانتماء إلى المصدر نفسه "المنشأ" من شأنه أن يوطد فيما بينهم تبادل الرأي.

ومثل هذا الوضع ييسر أيضاً ظروف سير عمل المكاتب الوزارية التي تدخل في وسط رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء. وهذه الخاصية توضح كيف أن تركيز السلطة إنما يتم حول رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء. من جهة أخرى، فإن مثل هذه التركيبة التقانية الخاصة، وإن انتقدت لذاتها، حيث رأى في ذلك السيد ادغار فور أن مستشاري رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء، هم في اتصال مباشر مع زملائهم في المكاتب الوزارية، ويتجاوزون عند الحاجة الوزير. والوزير الذي يجد نفسه أمام جبهة مشتركة من مدير مكتبه ومستشاري رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء، لا يستطيع بالبداية أن يكون رأياً مستقلاً. وإذا كانت كذلك ضغوط المصالح الخاصة، أرباب العمالة، النقابات- المجموعات الضاغطة... تمارس على مستوى رئيس الوزراء وإذا اقتضى الأمر لدى رئيس الجمهورية- فهنا يكمن في الحقيقة المركز الحقيقي للقرار... فالمكتب الوزاري يشكل كما نعتقد امتداداً لسلطة القرار هذه في الوزارات (٢١). ومثل هذا الامتداد يتراءى أيضاً وفي حالات خاصة في الدول التي تعرف ظاهرة التعايش المشترك السياسي.

٣- المكاتب الوزارية وظاهرة التناوب السياسي "التعايش المشترك":

في حال التناوب على السلطة، نلاحظ أن بعض الانقطاع يكون محتوماً ما بين قيادة الإدارة المركزية وأعضاء المكتب ومثل هذا الانقطاع الذي ينجم عن بعض الحذر المشترك، يولد بدوره تغييراً في الأشخاص الإدارية المسؤولة. ومع ذلك فإن هذه الظاهرة وإن اقتضت على فرنسا، فقد أظهرت دراسة هذا الوضع ما بين ١٩٨١ حتى ١٩٨٦، أن العلاقات ما بين قيادة الإدارة المركزية والمكاتب الوزارية كانت حسنة جداً (٢٢)، رغم أن الاتجاه العام في الوسط السياسي الفرنسي لا يفضل في اعتقادنا- ظاهرة أو فكرة التعايش المشترك.

ولكن الوصاية التي يمارسها مكتب رئاسة الجمهورية عن مكتب رئاسة الوزراء وعلى مختلف الوزراء قد تعززت خلال هذه الفترة بسبب تسييس أعضائها الاشتراكيين (٢٣). بالمقابل فمنذ التعايش المشترك الأول (١٩٨٦-١٩٨٨)، ومنذ آذار ١٩٩٣-تعايش ١٩٩٨، حتى تاريخه... فإن انقطاع وصاية مكتب رئاسة الجمهورية على مكاتب رئاسة الوزراء والوزارات يمكن أن تلاحظ أكثر من قبل، وأن الوصاية التسلسلية ما بين مكتب رئيس الوزراء والمكاتب الوزارية قد تلطفت وأن سلطة الوزراء من ثمّ قد تعززت (٢٤).

ومن الواضح في مثل هذه الحالة أن الوزير والطاغم الوزاري إنما ينتمون إلى اتجاه سياسي جديد، ومن ثمّ فهم لا يفضلون التعامل مع المديرين المعيّنين من قبل الحكومة السابقة. مع ذلك فإن التعيينات الجديدة-على عكس ما هو في أمريكا- لم يكن من شأنها أو ليس من شأنها أن تحدث تغييرات ملحوظة في الوظيفة، نظراً لأنه يمكن أن نلاحظ أن أشخاص المكاتب الوزارية والمديرين ومعاوني الوزراء، يهيئون بالطريقة نفسها سواء من خريجي المدرسة الوطنية للإدارة أو من قبل أجهزة الدولة الكبرى، لشغل الوظيفة نفسها.

ومع إطلالة المعهد العالي للإدارة والمعهد الوطني للإدارة في سورية، نعتقد أن الوضع لدينا قد يكون مشابهاً لما هو في فرنسا، عدا ما يتعلق بالظاهرة الأخيرة لظاهرة التعايش المشترك، حيث إن حزب البعث العربي الاشتراكي وبموجب المادة الثامنة من الدستور هو ""الحزب القائد في المجتمع والدولة ويقود جبهة وطنية تقدمية تعمل على توحيد طاقات جماهير الشعب ووضعها في خدمة أهداف الأمة العربية"".

ضمن هذه الظروف إذن، ومن خلال عناصر الاستقرار الحكومي والوزاري، التقنيين على كل المستويات، تضعيف لدور البرلمان، ندرك تماماً كيف أن المكاتب الوزارية قد أضحت المركز الرئيس للقرارات ومصدر النشاط الإداري للوزارات، وكيف أنها تمارس عملياً وبصورة مستقلة سلطات تنظيم الوزارة، التي يجب أن تعود قانوناً للوزير.

تكوّن وتدار من كبار الموظفين التقنيين، فهذا الوضع إذا كان يسمح بمواجهة التداخل ما بين السياسة والإدارة، فإنه يوضح مع ذلك حقيقة أزمة العلاقة ما بين الحكومة والإدارة.

هذه الأزمة التي اجتاحت المؤسسات السياسية بتضخمها الذاتي أكثر من إرادة التخلص أو الخضوع لقيادة السلطة السياسية. وهذه الأزمة تقرر صدق الصحفيين أو السياسيين وهذا في حد ذاته شيء فريد أحياناً. وعليه، فإزاء أزمة العلاقة ما بين المؤسسات الحكومية والإدارية -أي قيادة الحكومة للإدارة-، فإن هذا يعني في مجال الخاتمة والاقتراحات ما يلي:

الخاتمة والاقتراحات:

١- أن نعيد النظر في تشكيل المكاتب الوزارية ومهامها لتخفيف دورها السياسي وزيادة الاهتمام بدورها التقني: فنحدد مهامها بدقة أكثر، أن ندخل في تشكيلها الفنيين والمختصين، والنساء، أن نسعى في محاولة لتخفيف دورها السياسي، بتعزيز الرقابة السياسية على الإدارة.. لا أن تقتصر هذه الرقابة على الحكومة فقط، بل تمتد لتشمل الإدارة والحكومة معاً...، لممارسة رقابة السهر والإشراف على النشاط الإداري.. مع الاحتفاظ بمخاصمة الحكومة للمسائل ذات الصبغة السياسية، وبشروط خاصة تتحدد لطرح الثقة في مسؤولية الحكومة أمام البرلمان...

٢- أن نعزز الترابط والتنسيق بين المكاتب الوزارية المختلفة، ونعزز معها دور التقنيين في نظام يتحول أكثر فأكثر إلى نظام رئاسي، وحيث إن السلطة السياسية للوزير قد ضعفت بالضرورة...، وتعاضم بالمقابل دوره الإداري..

٣- ولتعزيز هذا الدور يجب الاهتمام أكثر فأكثر بسياسة الاختيار والانتقاء لمديري الإدارة المركزية، لمديري ورؤساء المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي والإداري، حيث يتعزز معها دور الإدارة من الناحية التقنية والفنية.

ولكن في هذه المسألة ذات الأهمية يجب التنويه إلى أن اختيار المديرين الفنيين والاختصاصيين لا يكفي بحد ذاته، إذا لم يكن مصحوباً أو مقروناً بالاختيار على أساس المعرفة الواسعة لمختلف أوجه النشاط الإداري للمشروع الذي سيتولى إدارته، كذلك إذا لم يكن مزوداً بالمهارة الإدارية التي تمكنه من حل مشاكل الإنتاج والعمل، التمويل، التسويق إن وجدت، المراقبة ومشاكل الأفراد، العلاقات العامة، وتنسيق الوظائف العمومية التي تمكنه من قيادته بصورة متوازنة وناجحة (٢٥).

فاختيار أشخاص المديرين يؤدي دوراً أكثر أهمية من حيث نظرتهن الشمولية العامة، وتحليلهم بسمات القيادة الإدارية التي تقوم على أساس المشاركة والديمقراطية في اتخاذ القرارات وتنفيذها... وخاصة في اتخاذ وإصدار قرارات أفضل في المجالات الاقتصادية.

وفي هذا نبعد المواطنين من أن يدفعوا ثمن الأخطاء الإدارية... ونفسح المجال أمام ضعف الرقابة السياسية لتفعيل وتنشيط الرقابة الشعبية مع مديرين يتمتعون بالخبرة والتجربة، ويتحلون بروح الإنسانية من وجهة نظر الإدارة والأفراد بأن معاً.

٤- مع الأخذ بالحسبان أهمية دور التقنيين والفنيين، فإننا يجب أن لا ننسى أن الأسلوب الحالي لتعيين الأصدقاء السياسيين لا يضمن لنا النوعية والمهارة في المكاتب.

لذلك فإن تعزيز دور المكتب التقني والفني يكون خير ضمانة لقوة السلطة الوزارية، وخاصة في حالة الأزمات الاقتصادية والاجتماعية.. مع إيلاء الأهمية لإدارة الأشخاص حتى نحصل على نتائج جيدة من إدارة الأشياء .

٥-تطابقاً مع الأخذ بأسلوب المجالس المتخصصة التي تتبع لرئاسة مجلس الوزراء، فإننا نعتقد أنه يجب إعادة النظر في هذه المجالس بحيث نكون أمام مجلس واحد على غرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي الفرنسي.

فمع الأخذ بنمط المجلس الاقتصادي والاجتماعي يتعزز التنسيق بالضرورة بين المجلس وبين المكاتب الوزارية المختلفة.

٦-أن لا ننسى أن تحديث التشريعات والإصلاحات الاقتصادية والإدارية إنما تنطلق من المكتب بالتعاون مع مديري الإدارات العامة وبإشراف سلطة الوزير التي تبقى في بعدها السياسي والإنساني، ومن أن للوزير مهمة قيادة وتوجيه إدارته، وليس حمايتها ضد الرقابة السياسية ولا البرلمانية.

كما أن مبدأ تفويض الوزراء ومن هؤلاء إلى مديرهم يندرج في إطار هذا التصور، حيث يفرغ الوزير للتخطيط والتنسيق بين المصالح والمؤسسات التابعة لوزارته ويبسط رقابته على حسن سير الأمور العامة.

٧-على أن هذا يقتضي إحداث لجان متابعة في كل وزارة، لمتابعة تنفيذ القوانين من جهة، ومتابعة التنسيق مع الوزارات الأخرى المعنية من جهة أخرى. كما يقتضي كذلك تنسيق مختلف الأوامر والبلاغات والتعميمات التي غالباً ما أثقلت كاهل الإدارة في أيامنا الحاضرة، دون ضابط ودون تنسيق سوى رغبة في التعبير عن اتجاه الوزير في السيطرة على إدارته، ولكن دون أن تصل إلى تحقيق هذا المطلب الحيوي والهام لحسن سير العمل الإداري .

ومن جهة أخرى تكون مهمة هذه اللجان العمل على تغليب العلاقات الموضوعية والقانونية في الإدارة بدلاً من العلاقات الشخصية التي غالباً ما أثرت في سير العمل الإداري وفي التأخر أو التأخير في إنجاز المعاملات.

وفي إطار هذا الإصلاح العام للعمل الإداري يجب أن نتجه العناية نحو المزيد من الاهتمام بالشروط النفسية والمادية للموظفين والعاملين، وذلك بإحداث ثورة في قيم وأخلاقيات إدارية، من خلال الاهتمام بوسائل التربية والإعداد والتوعية القانونية والأخلاقية، الندوات والمحاضرات وتبنيه العاملين على ما يحيط بهم نتيجة التصرفات الخاطئة، وغير المشروعة أحياناً، وما

يعتورها من مسؤولية أدبية، مسلكية، جزائية، ومدنية.. وهذا كله يقتضي الكثير من الجهد والمثابرة حتى تتكيف الإدارة موضوعياً وسلوكياً (٢٦)، ويتحقق من ثمّ الانسجام المطلوب بين أساليب العمل الإداري وبين تنوع وتعدد المهام الإدارية، وذلك وفقاً لمقتضيات حركة الإصلاح من جهة ولمجريات التطور الاقتصادي والاجتماعي المنشود من جهة أخرى. ولتجسيد هذه المقترحات فإننا لا نخفي الحقيقة إذا قلنا: إنّ المشكلة الأساسية لكل سلطة سياسية تبدو في الوقت الحاضر في كيفية تأمين السيطرة والإشراف والرقابة الفاعلة على مجمل المرافق والإدارات العامة، في ضمان كيف يمكن أن تكون الإدارة في خدمة السلطة السياسية. بمعنى آخر فيما إذا كان خطر التكنوقراطية ينسجم مع الديمقراطية! الأمر كذلك لأن خطر التكنوقراطية لا يقتصر فقط على علاقة الحكومة بالإدارة، وإنما يمس كذلك الامتيازات البرلمانية، مما قد يشوه بدوره حقيقة النظام الديمقراطي التمثيلي... وعليه، فديمقراطية الإدارة إنما تعني تكاملية المؤسسات السياسية والإدارية، لأن رجل السياسة ينظر إلى عالم التخصص الذي يعترف به ويقدره، والإداري نحو وسط القرار الذي يحسده، ولكن دون أن ينكر مشروعيته... ومع الصعود الحاد لطبقة التكنوقراط داخل السلطات العامة فإن تكاملية المؤسسات عبر تعزيز الرقابة السياسية على الإدارة تصبح من الأهمية بمكان.. وعليه، فإن أي إصلاح إداري ولو كان طموحاً يبقى غير فعال إذا لم يترافق بتعزيز سيطرة الحكومة على الإدارة أو على الأقل إذا لم تستطع السلطة السياسية ومعها البرلمان أن تمارس بوسائلها الخاصة رقابة مباشرة على الإدارة. وتفعيل آليات الرقابة السياسية إن كانت تشكل محور دراسة بذاتها، فإنها تكون بدراسة الوسط السياسي للقرار وصولاً إلى الوسط الإداري في التنفيذ والمشاركة الوجدانية الفاعلية، مشاركة في الحوار والتفاهم والإقناع.

وفي هذا التصور يمكن أن نضمن مشاركة الوسطين السياسي والإداري وتكون المكاتب الوزارية المعبر اللطيف والمهم لهذه المشاركة داخل الوزارات.. ويتقانى الجميع سياسيون وإداريون في مسؤولية الإصلاح والبناء والتطوير... ويتحقق من ثمّ الانسجام ما بين الوسطين الديمقراطي والتكنوقراطي.

وفي هذا نتمثل قول الخالد العظيم الرئيس حافظ الأسد (٢٧)، من أن "تحديث الدولة يقتضي تنمية الشعور بالمسؤولية، ورفع الكفاءة الإدارية والمهنية.. (ومن أن) هذا يتطلب قيام كل عامل في الدولة مهما علا موقعه بتحمل مسؤولياته كاملة، وإنهاء حالة الهروب من المسؤولية. سواءً بالقائتها على عاتق الأدنى أم الأعلى، ومحاسبة المقصر أو المتهرب واعتبار الإخلال بواجبات العمل والتهرب من المسؤولية.. سواء مسؤولية القرار أم مسؤولية التنفيذ أم مسؤولية المراقبة والمتابعة، إخلالاً بالواجبات الوطنية.. كما يتمثل هذا التحديث والتطوير مع المسيرة المباركة للقائد الدكتور بشار الأسد (٢٨) عندما أشار سيادته إلى أن المنصب ليس هدفاً بذاته بل هو وسيلة لتحقيق الهدف.. من أن المنصب مسؤولية.. والمسؤولية هي مصلحة الشعب وهذا بدوره يقتضي المشاركة في المسؤولية. ومن هذه المشاركة في المسؤولية يتم الترابط الذي أشرنا إليه ما بين الفكرين الديمقراطي والمؤسساتي.. عندما صور سيادته.. هذا الترابط أحسن تصوير بقوله:

"إن هذا الترابط يتكامل عبر المجتمع الذي هو التربة الخصبة الذي نزرع فيها بذورنا، أما الثمرة فنجنحها في المؤسسات ومن ثمّ بمقدار ما نسعى لزراعة بذور صالحة نجني ثماراً ناضجة ومفيدة. ومن دقة هذا التصور تكون المؤسسات ليست البناء ولا النظام الذي يحكمها فقط أو

الأشخاص الذين يعملون فيها.. بل وقبل كل شيء الفكر المؤسسي.. الذي يؤمن أن كل مؤسسة تمثل الوطن مهما كان حجمها واختصاصها... وأن العمل المؤسسي عمل جماعي لا فردي.. عمل مبني على الصدق والإخلاص في التعامل وعلى استغلال الوقت بحده الأقصى وتغليب المصلحة العامة على المصلحة الشخصية وعقلية الدولة على عقلية الزعامة"".

المراجع

- ١-د. إبراهيم عبد العزيز شيحا-الإدارة العامة، العملية الإدارية. الدار الجامعية للطباعة والنشر بيروت ١٩٨٢.
- ٢-د. صبري إسماعيل مقلد: دراسات في الإدارة العامة، دار المعارف بمصر، ١٩٦٧.
- ٣-د. طارق الساطي: الإصلاح الإداري في الجمهورية العربية السورية، دار الفكر، دمشق ١٩٧٤.
- ٤-د. سليمان الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ط ٥ ١٩٧٢.
- ٥-د. عبد الله طلبية، الإدارة العامة، منشورات جامعة دمشق، ١٩٩٥.
- ٦-د. كمال الغالي، الإدارة العامة، مطبوعات جامعة دمشق ١٩٧٥.
- ٧-Goumay,B,Kesler J-F et Siwek-Poudesseau Administration publique,Paris,1967.
- 8-Roland Drago,Cours de science administrative,Paris,1969.
- 9-oeuvre collective,Traité de science administrative ,éd Moutom,Paris,1966.
- 10-Debbasch,ch,Science administrative,Dalloz,Paris,1972.
- 11-Antoine M,et autres,Origines et histoire des cabinets ministériels en France,Paris,Droz,1975.
- 12-Baecque F de ,l'administration centrale de la France,Paris,Colin,1973.
- 13-Remond et autres,Quarante ans de cabinets ministériels ,Paris,P.F.N.S.P,1982.
- 14-Siwk-Pouydesseau,J,Le personnel de direction des ministères ,Cabinets ministériels et direction d'administration centrale ,Paris,Colin,1969.
- 15,Thuillier,G,Les cabinets ministériels, Paris , "Que sais-je",N1985,1982.

الحواشي

- ١-تعريف للسيد P,Morand, مذكور في أطروحة السيد ,P,Koenig,P,Koenig ” البرلمان والإدارة” , ستراسبورغ، ١٩٦٠، ص ١٧١ .
- 2-Le Bris,R-F, "le rôle des cabinets ministériels dans la France contemporaine, in "Le Parlement et le Gouvernement ", le partage du pouvoir,Colloque 10et 11 octobre 1977,pub I.U.F.1979.
- ٣-على سبيل المثال قرار السيد رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٨٠٣\١١\٢٠١١\١٩٨٥ المعدل والذي اعتمد النظام الداخلي النموذجي لجميع الجهات العامة .ومنها مثلاً القرار رقم ٢٦٣٩\٢٠١١ الذي أعتمد النظام الداخلي لوزارة الإدارة المحلية .
- 4-J.Siwiek-Pouydesseau, ’ "les cabinets ministériels "in , “Les superstructures des administration centrale” ,I.P.S.A,Cahier n 8 ,Paris,Cujas,1973.
- 5 -Gournay,Introduction á la science administrative ,A.Colin ,1970.
كمال الغالي، الإدارة العامة، المطبعة الجديدة، دمشق، ١٩٧٦.
- 6-G.Thuillier, ”les cabinets ministériels”,puf,1982.
- 7-Ibid.
- 8-Ibid. وأسلوب الاستخراج الإداري يعني منهج سقراط في استخراج الحق من النفس بتوجيه الأسئلة.
- 9-Thuillier, o.c.
- 10-Ibid.
- 11-Ibid.
- 12- Sung-Nak-In ,’Les ministres de la 5eme Rép Française’ LGDJ,1989.
- 13-B.Chenot, être ministre , Paris,plon,1967,p56.
- 14-ibid,p58.
- 15-Thuillier et Tulard,"Histoire de l'administration française,puf,1982,p111.
- 16-Gournay, ”l’influence de la haute administration sur l'action gouvernementale,in " Administration et politique sous la V R",o,c,p241.
- 17-Gournay,Ibid,p239.
- 18-Ibid,p241-242.
- 19-J.Fournier, “Le travail gouvernemental",p110.
- 20-Carity, ’Sur le cabinet du premier ministre "rev adm,1976,p12.

21-Thuillier et tulard,o,c,p111.

22-F.Dreyfus, " Les cabinets ministériels,du politique à la gestion administrative "in,"Les élites socialistes au pouvoir,1981-1985 "p95.

23-F.de Baecque,"Les fonctionnaires à l'assaut du pouvoir politique "Rev Pouvoir" n 40, p62.

٢٤-سانغ-ناك ، وزراء الجمهورية الخامسة ، مرجع سابق ، ص ١٧٠ .

٢٥- د. الغالي، مرجع سابق ، ص ٤٦٦ .

د. طارق الساطي، الإصلاح الإداري في الجمهورية العربية السورية ، ١٩٧٤ .

د. عبد الله طلبه، الإدارة العامة، منشورات جامعة دمشق ١٩٩٥ .

٢٦- من خطاب السيد الرئيس الراحل العظيم حافظ الأسد أمام مجلس الشعب .

٢٧- من خطاب القسم للسيد الدكتور بشار الأسد رئيس الجمهورية أمام مجلس الشعب،
تا ٢٠٠١/٧/١٧ م.