

تعليقات ومراسلات

افتتح هذا الباب من ابواب المجلة ليكون همزة الوصل
بينها وبين قرائها - وليربط بين النظريات العلمية والتطبيق
العملى - وليسائر الاحداث التى تجرى سواء فى داخل الوطن
أو خارجه .

حول مفهوم المركزيه واللامركزيه

كتب عن نظرية المركزية واللامركزية الكثير واشترك في مناقشتها العديد من المفكرين الاقتصاديين والاداريين والحقيقة أن أهمية تلك المناقشات مبنية على أن هذه النظرية تمثل جزءا كبيرا من الدراسات حول تطور علم الادارة •

ويهمنا في هذه الصفحات أن نوضح رأيا حول تطور التفكير في هذه النظرية. والحقيقة أن هذا الرأي كتب بعد ملاحظة انه في كثير من المؤلفات يرتبط تعريف المركزية واللامركزية بصناعة معينة • وقد أدت تجربة خاصة في هذا الموضوع الى النتائج التي سندكرها في الصفحات المقبلة •

تعريف المركزية أو اللامركزية :

تظهر مشكلة المركزية أو اللامركزية في المؤسسات الاقتصادية الكبيرة الحجم سواء كانت ضمن القطاع الخاص أو العام •

والتعريف العام « لمركزية الصناعة » كما هو موجود في أغلب المؤلفات هو تركيز السلطة الادارية في أعلى مستوى ادارى في الصناعة • وذلك يعنى أن أغلب القرارات الادارية تتخذ عند أعلى نقطة في الخريطة الادارية للصناعة ولنفرض مثلا أنها مجلس ادارة المشروع •

والتعريف العام للامركزية الصناعية هو توزيع السلطة الادارية على عدد من الفروع التي تتبع المشروع •

والحقيقة انه في الحياة العملية نجد أن تعريف المركزية بأنه تركيز السلطة في أيدي مجالس الادارات غير موجود فعلا وذلك لسببين رئيسيين •

أولهما : ان المشروعات التي أصرت على تركيز السلطة الادارية في أيدى مجالس الادارات قد وجدت ان هذه المجالس قد أصبحت تتخذ قرارات في كثير من الاعمال البسيطة ولم يصبح لقراراتها صفة وضع السياسة الادارية العامة لتوجيه المشروع .

والسبب الثاني : ان بعض المشروعات قد قامت بتفويض بعض السلطات الادارية تعلا الى المستويات الادارية الدنيا في المشروع وذلك حفظا للوقت الذي يعطى لمناقشة الامور الهامة في المشروع .

وهناك تعريف آخر لمركزية ولا مركزية الادارة والذي يعتبر أكثر دقة من التعريف السابق . وذلك التعريف الذي يوضح

«انه اذا كانت المؤسسات الكبيرة الحجم تتكون عادة في تنظيمها الادارى من أكثر من مستوى ادارى ، بمعنى أن المشروع ينقسم الى ادارة عليا وعدة فروع أخرى لها تنظيم ادارى خاص بهم .

في هذه الحالة اذا كان الفرع مستقلا تماما في اتخاذ قراراته عن الادارة العليا، فان هذا القرار له صفة المركزية عند ادارة الفرع وله صفة اللامركزية عند الادارة العليا للمشروع .

والعكس صحيح فاذا كان الفرع يعتمد كلية في اتخاذ قراراته على الادارة العليا فان القرار له صفة المركزية عند الادارة العليا للمشروع وصفة اللامركزية عند الفرع عندما يقوم بتنفيذ القرار .

هذا التعريف يعطى صفة المركزية أو اللامركزية للقرارات الادارية بناء على المستويات الادارية التي ينقسم اليها المشروع والذي قد يكون أكثر من مستويين أو ثلاثة ١ .

والواقع ان هذا التعريف يشوبه الكثير من الصعوبات واللبس في الفهم حيث انه يجب ان يتأكد الباحث ، قبل تعريف القرار بالمركزية أو اللامركزية، من المستوى

(1) The Actor Society Trust, The extent of Centerlisation. Part I No. 6, 1951.

الإدارى الذى اتخذ فيه القرار كما يجب التأكد أيضا من صفة القرار ان كان نهائيا أو غير نهائى حتى يمكن القول بأنه صدر عند مستوى إدارى معين وأصبح تنفيذه عند هذا المستوى أم لا .

تعليق على نظرية المركزية واللامركزية فى الإدارة :

فى هذا التعليق القصير سنوضح أولا رأيا حول نظرية المركزية واللامركزية ثم نضيف توضيحا لمعنى لامركزية القرار الإدارى وتفويض السلطة الإدارية .

أما عن المسألة الأولى فإن تعريف المركزية أو اللامركزية قد يكون أكثر دقة من التعاريف السابقة وذلك إذا اتبعنا صفة المركزية أو اللامركزية بالنسبة للعمل الذى يتخذ القرار بشأنه . فإذا كان القرار بالنسبة لعمل معين قد صدر عند أعلى مستوى إدارى فى المشروع فيمكن القول فى هذه الحالة ان هذا العمل له صفة المركزية فنقول مثلا «مركزية العلاقات الصناعية» ومعناها ان المشاكل التى تتعلق بالعلاقات الصناعية يتخذ القرار فيها عند مستوى مجلس الإدارة فى المشروع . والقول بأن تفويض السلطة عند تنفيذ القرار عند مستوى أقل من مجلس الإدارة قد يغير صفة مركزية قول غير صحيح .

وقبل أن نذكر عددا من الاعمال التى تقوم بها المشروعات الكبرى وتحلل امكانية اعطائها صفة المركزية أو اللامركزية . علينا أن نوضح بعض الامور الهامة . ان اتخاذ القرار بشأن أى من الاعمال ، فى المشروعات الكبرى عند مستوى مجلس الإدارة أو عند أى من المستويات الأقل لا بد وان يتأثر بعوامل متعددة منها .

- (أ) صفة المشروع عند التأسيس سواء كان مشروعا عاما أو خاصا .
- (ب) التوزيع الجغرافى لفروع المشروع .
- (ج) طبيعة العمل الذى يقوم به المشروع من وجهته الفنية .
- (د) مؤهلات وقدرة مديرى المشروع خاصة بالنسبة للفروع .
- (هـ) مدى تأثير المشروع بالعوامل الخارجية مثل تدخل الحكومات وأخيرا أثر اللوائح والقوانين المنظمة عند تأسيس المشروع .

وجدير بالذكر في هذا الصدد ان هناك اختلافا واضحا بين القطاع العام والقطاع الخاص عند تحليل مبدأى المركزية أو اللامركزية على الأعمال التى يقوم بها كل من القطاعين •

ويأتى هذا الاختلاف من الاعتقاد بأن كثيرا من الأعمال التى يقوم بها القطاع العام فى الدولة تتسم بصفة المركزية أى أن أغلب القرارات التى تتخذ فى مؤسسات القطاع العام تتخذ عند القمة الادارية فى المؤسسة • هذا فضلا عن أن الاعتقاد السائد الذى يقول ان أغلب الأعمال التى يقوم بها القطاع الخاص تتسم بصفة اللامركزية •

ويرجع الاعتقاد بتركزية الأعمال التى يقوم بها القطاع العام الى أساسين •

١ - أن القوانين المنظمة لتأسيس مشروعات القطاع العام لا بد وأن تكون متأثرة بدرجة كبيرة بالسياسة العامة للدولة • كما أن تعيين مجالس الادارات فى المؤسسات العامة غالباً ما يتم بناء على رأى الوزير المختص بالاشراف على المؤسسة • وتعيين مجالس الادارات بهذه الطريقة يختلف عن طريقة انتخاب مجالس الادارات فى الشركات الخاصة •

٢ - ان القطاع العام ينشأ لغرضين أساسيين أولهما مراعاة الصالح العام ثم الاهداف التجارية من انشاء المشروع • ومباشرة المصالح العامة فى الدولة لا بد وأن يكون فى أيدى الادارة العليا فى المشروع - نخلص من هذا انه اذا اتفق على أن صفة المركزية أو اللامركزية تكون بالنسبة للأعمال التى تقوم بها المشروعات وليس بالنسبة للصناعة كلها فالتنا بهذا التعريف نستطيع أن نعمم بأن الوظائف أو الأعمال ذات الاهمية الكبرى فى المشروع أو التى لها صفة الاستراتيجية فى الدولة لها صفة المركزية • والعكس اذا كانت الأعمال ذات أهمية أقل فانه يمكن اعطاء حرية اصدار القرار بشأنها الى المستويات الاقل من مستوى مجلس الادارة لتتصف باللامركزية •

ومثال للأعمال التى يمكن تركيزها هى : «المشاكل العامة للعمال كالمساومة الجماعية ، التخطيط الطويل الاجل ، الاشراف العام على سياسات الاستثمار

والتحويل ، النظر في إعادة التنظيم الإداري للمشروع ، واعمال التدريب والابحاث التي تخص الصناعة بأكملها .

والاعمال الاخرى التي يمكن اعطاؤها صفة اللامركزية هي تلك التي تتصل بتنفيذ السياسات العامة التي يقرها مجلس الادارة ، والاعمال اليومية ، والتخطيط قصير الاجل ، وأخيرا الاعمال التي لا تحتاج الى نفقات كبيرة .

وبحثا في بعض هذه الاعمال نجد :

أولا :

التخطيط :

ان التخطيط للآجال الطويلة والمتوسطة يجب ان يتخذ القرار بشأنه في مجلس الادارة . فالادارة العليا في المشروع هي التي تضع السياسة التخطيطية العامة للموارد البشرية والمالية التي تحتاج اليها الصناعة المعنية . ومجلس الادارة أيضا هو الذي يقرر الاستثمارات الجديدة في الصناعة مثل اضافة مشروعات جديدة داخل الصناعة أو انشاء فروع للصناعة أو تمرين الصناعة وامدادها بالمعدات والآلات الحديثة خاصة اذا كانت كبيرة التكاليف .

بعد اتخاذ القرار بالنسبة لوضع سياسة التخطيط العامة يفوض الامر في تنفيذ هذه السياسة الى المستويات الاقل ليأخذ هذا التنفيذ صفة اللامركزية .

وهناك عدة أسباب لمركزية عمليات التخطيط للآجال الطويلة والمتوسطة .

١ - ان مجلس الادارة هو الذي لديه المعلومات الكافية عن الموارد المحتملة «المالية والبشرية» لذلك هو الذي يستطيع وضع السياسات بناء على هذه المعلومات .

٢ - لا شك أنه من الاهمية بمكان أن يتم التخطيط لسنوات مقبلة بواسطة الخبرات العالية في المشروع وغالبا ما تتواجد هذه الخبرات في القمة الادارية للمشروع (أو في خارجه) ممن يكلفهم مجلس الادارة .

٣ - في المشروعات التي تنتج سلعا نمطية أو التي تقدم خدمة موحدة لا بد

وان يكون التخطيط للآجال الطويلة أو المتوسطة فيها في أيدي مجلس الإدارة . ذلك لان وضع الخطة بالنسبة لهذه المشروعات يستلزم وجوده في مستوى ادارى واحد حيث ان الآلات والمعدات المستخدمة لانتاج هذه السلع أو الخدمات تكون ذات تصميم واحد تقريبا وان المراحل الانتاجية التى تمر بها السلع والخدمات متشابهة .

٤ - مركزية التخطيط واجبة عند بدء انشاء المشروع حيث ان منفذى فكرة انشاء المشروع هم غالبا مجلس ادارة المشروع .

اما التخطيط للآجال القصيرة فقد يكون مفيدا ان يدخل فى اختصاص مديرى الفروع حيث انه لا يحتاج عادة الى كثير من الموارد المالية والقوى العاملة . كما أن كثيرا من الخطط للآجال القصيرة تبنى على أساس معلومات محلية لخدمة مراكز الصناعة المتفرعة وتتوفر هذه المعلومات فى الفروع .

ويجب أن يكون معلوما أن التخطيط للآجال القصيرة يمكن قبول اتخاذ القرار بشأنه فى المستويات الدنيا للمشروع عندما يتأكد مجلس الادارة من توافر الخبرات اللازمة عند هذه المستويات الادارية .

ثانيا :

الادارة المالية :

ان بعض مشاكل الادارة المالية فى المشروعات الكبيرة مثل تقدير المصروفات الرأسمالية وكيفية الحصول على رأس المال اللازم لتنفيذ الخطة بالبحث عن المصادر اللازمة لهذه الموارد يجب أن تكون فى أيدي مجلس الادارة . فلا شك أن هناك كل الاسباب التى تؤدى الى مركزية اعمال اصدار الاسهم والسندات ومشاكل الاقتراض وغيرها من المشاكل المالية التى تعم الصناعة بأكملها . وتظهر أهمية مركزية الادارة المالية فى المؤسسات العامة حيث يكون مجالس الادارات فى هذه المؤسسات لها اتصال مباشر بالوزارات المشرفة .

واذا صح القول بمركزية الادارة المالية فى الحالات السابقة فان هناك بعض الامور المالية الاقل أهمية والتى يمكن أن تترك حرية اصدار القرار فيها لمديرى الفروع . مثال ذلك المشاكل المالية التى تتعلق باستثمارات صغيرة الحجم والتى

تنشأ في المحيط الجغرافي الذي يشرف عليه الفرع اداريا . وكذلك المشاكل المالية اليومية والتي لا تحتاج الى اتفاق كبير نسبيا . وأيضا انشاء المشروعات الصغيرة التي تحتاج الى سرعة في التنفيذ .

ويمكن القول عامة انه اذا كانت الصناعة مقسمة الى فروع لها استقلال مالى بمعنى أن يكون للفرع ميزانية خاصة به فان في هذه الحالة يمكن النصح بلامركزية كثير من الاعمال المالية . والعكس صحيح انه اذا كان من الصعوبة فصل الفرع ماليا عن الادارة العليا فانه لا يمكن تفضيل لامركزية الاعمال المالية .

العلاقات الصناعية

ان هناك من الدلائل الكثيرة على أهمية مركزية كثير من المشاكل التي تتعلق بالعلاقات الصناعية في المشروعات الكبيرة . وأول هذه الاسباب ان الاتحادات العمالية تمثل صناعة معينة أو عدة صناعات على مستوى الدولة ، ولما كان من أهم مشاكل العلاقات الصناعية هو الدخول في مناقشات كثيرة مع هذه الاتحادات حول مشاكل العمال فلا بد أن يكون هناك مستوى ادارى واحد يمثل المشروع الصناعى ليقوم بهذه المهمة . وبديهي ان خير الافراد في الادارة العليا للمشروع هو المسئول عن المناقشات مع الاتحادات العمالية .

وثانى الاسباب ، ان مركزية العلاقات الصناعية قد يعطى للعمال شعورا بأنهم يعاملون بعدالة حيث يقوم بالاشراف على مشاكلهم جهة واحدة في المشروع . ودليل على ذلك انه لو فرضنا ان كل فرع يهتم بالمشاكل الاساسية للعمال فيه مثل مستوى الاجور ولو فرضنا بالتالى ان احد الفروع قد منح زيادة في مستوى الاجور للعمال فيه فلا شك ان باقى الفروع سوف تنادى بالمساواة في هذا الشأن ، وهكذا . . . ، وشبيه بذلك بقية المشاكل العمالية الاخرى . مثل هذه الحالة قد تؤدي الى الوصول الى حالة لا يمكن فيها اتخاذ قرار موحد .

والسبب الثالث : اذا كان لبعض الحكومات الحق في التدخل لحل مشاكل العمال فمن البديهي ان يتعامل الوزير المختص مع مجلس الادارة في المشروع وليس مع مديري الفروع .

ولكن أهم مساوئ مركزية العلاقات الصناعية وخاصة مشكلة الاجور انه لا تعطى أهمية كبرى للاختلافات الواضحة بين تكاليف المعيشة وبين الجهات المتعددة التي تمتد فيها الصناعة •

وأخيرا يجب أن نذكر ان هناك بعض المشاكل العمالية التي يمكن ترك حرية اتخاذ القرار فيها لمديرى الفروع وهذه هى المشاكل التي تحتاج الى اتخاذ قرار سريع فيها ومثال ذلك اذا كان التخطيط للأجل الطويلة بالنسبة لتدريب العمال يتخذ القرار فيه عند مستوى مجلس الادارة • فان التعديلات اللازمة على الخطة بما يتناسب واحتياجات الفرع لا بد وان يكون ضمن مسؤوليات مديرى الفروع • وكذلك تلك المشاكل التي تتعلق بعلاج العمال ووسائل الترفيه عنهم وغيرها من المشاكل التي لا تحتاج الى رؤس اموال كبيرة •

ونخلص من هذا كله أن تعريف المركزية واللامركزية يمكن أن يطلق على الاعمال التي يقوم بها المشروع وليس على الصناعة كلها أو بالنسبة للمستويات الادارية الموجودة في الصناعة •

اللامركزية وتفويض السلطة

هناك لبس كبير بين تعبيرين يستخدمهما الاداريون دائما وهما لامركزية السلطة في اصدار القرار وتفويض السلطة في اصدار القرار • وكثيرا ما يستخدم أى من التعبيرين للتعبير عن اللامركزية • ويأتى هذا اللبس في الواقع من التعريف الذى صدر في أحد منشورات الامم المتحدة الذى ذكر فيه أن «لامركزية السلطة الادارية وتفويض السلطة يرجعان أساسا الى معنى واحد وهو ، اذا كان القرار الادارى يتخذ فى أى من المستويات الاقل من المستوى الادارى الاعلى فى المشروع وينفذ هذا القرار فى هذه المستويات بغير الرجوع الى المستوى الاعلى فان ذلك يعتبر تفويضا للسلطة أو ان السلطة الادارية لها صفة اللامركزية ٢ •

وفى الحقيقة هناك اختلافا بين تفويض السلطة ولامركزية العمل الذى يتخذ

(2) U. N. Organisation and Administration of public enterprise in industry New Yourk 1954 para. 27.

القرار بشأنه ، فتفويض السلطة الادارية هو تمرير السلطة كلها أو بعضها الى المستويات الاقل اما لامركزية العمل هو اتخاذ القرار بشأن هذا العمل نهائيا في أى من المستويات الادارية الاقل من المستوى الأعلى في المشروع .

وقد أوضحنا شيئا عن اللامركزية في الصفحات السابقة وهنا نوضح شيئا من تفويض السلطة الادارية .

يحدث تفويض السلطة الادارية بطرق عدة مما ينتج عنه لامركزية عمل معين ويتخذ القرار فيه في هذا المستوى .
وسنعرض هنا ثلاث حالات يوضح فيه معنى تفويض السلطة الادارية .

الحالة الاولى :

في هذه الحالة تفوض كل المسئوليات الى رؤساء الفروع لاتخاذ قرار بشأنها ويكون رئيس الفرع له حرية كاملة في اتخاذ قراراته الادارية وتكون الصلة بينه وبين مجلس الادارة واضحة وغالبا ما تكون منصوصا عليها في لوائح المؤسسة . ويمكن الحصول على نتائج حسنة في هذه الحالة اذ :

(أ) كان التفويض حقيقيا بمعنى ان مجلس الادارة يكون على ثقة تامة بقدرات المسئولين في المستويات الاقل عند تفويض السلطات الادارية وكذا عندما يتولى مجلس الادارة تشجيع مديري الفروع على تحمل المسئوليات كاملة .

(ب) كان مديرو الفروع قادرين على تحمل المسئوليات في اداراتهم وعدم شعورهم بضرورة الرجوع الى مجلس الادارة للاستشارة في بعض المشاكل أو كلها .

(ج) كانت هناك امكانية تفويض المسئوليات بالنسبة للاعمال كلها حيث انه قد يكون هناك استحالة لامركزية بعض الاعمال وبالتالي لا يمكن تفويض السلطة الادارية لاتخاذ القرار بشأن هذه الاعمال .

الحالة الثانية :

ينشأ عن عدم واقعية الحالة الاولى كما يتضح في النقط (ج) ان يكون تفويض السلطات الادارية محدودا بالنسبة لاعمال معينة . وذلك يعنى أن تكون حريات مديري الفروع محدودة عما هو مقرر في الحالة الاولى .

وواضح من هذه الحالة ان تكون الاعمال الهامة مركزة في الادارة العليا في المشروع ولكن يمكن تفويض السلطة في تنفيذ هذه السياسات لتدخل ضمن مسئوليات مديري الفروع وأيضا تفويض السلطة لاتخاذ القرار بشأن بعض الاعمال الاقل اهمية .

ويمكن الاستفادة في هذه الحالة من ضمان وضع السياسات العامة للمشروع في أيدي الخبراء في مجلس الادارة . كما تظهر أهمية تطبيق هذه الحالة عندما تقل مقدرة مديري الفروع عند اتخاذ القرارات بشأن الاعمال الهامة .

الحالة الثالثة

قد يتم تفويض السلطة الادارية الى شخص معين في أى من الفروع ، وهذا يتوقف كلية على أهمية هذا الشخص وخبرته الطويلة بالنسبة لعمل معين أو بعض الاعمال ولكن غالبا لا ينصح خبراء العلاقات الصناعية بتطبيق هذه الطريقة لما يتبع تطبيقها من نتائج سيئة وأهمها غيره الموظفين الآخرين في الفرع وعدم تعاونهم .

ونظريا يمكن القول بإمكانية تطبيق الحالات الثلاث الا أنه يبدو ان الحالة الثانية هي التي ينصح بها دائما وهي في الواقع المتبعة في كثير من الصناعات الكبرى سواء وصفت هذه الصناعات بأن أغلب وظائفها لها صفة المركزية أو اللامركزية .

تلخيص :

نخلص من هذه الصفحات ان التعريفات الواردة في أغلب المؤلفات والتي تختص بتعابير المركزية واللامركزية وتفويض السلطة الادارية ، قد تكون غير دقيقة .

وأثبتنا انه يمكن تعريف المركزية واللامركزية بأنهما تعبيران تنصف بهما الاعمال التي يقوم بها المشروع وليس كما يقال دائما بأن الصناعة كلها هي التي لها صفة المركزية أو اللامركزية أو كما يقال في بعض المؤلفات ان المركزية أو اللامركزية تتضح بعد معرفة المستوى الادارى الذى يتخذ فيه القرار نهائيا فى المشروع •

أما بالنسبة لتفويض السلطة الادارية فقد أوضحنا المبس القائم بين اللامركزية وتفويض السلطة وذكرنا ثلاث حالات يمكن بهم تفويض السلطة من الادارة العليا للمشروع الى المستويات الادارية الاقل •

عبد المنعم بركات