

الفصل الثاني

مشكلات إدارة التنمية

دراسة إدارة التنمية هي إلى حد كبير دراسة في مشكلات، لذلك نتناول في هذا الفصل المشاكل العامة التي تواجه إدارة التنمية، وقد رأينا تقسيمها - من أجل التحليل - إلى مجموعات دون أن نغفل أنها جميعا ترتبط وتؤثر وتتأثر ببعضها البعض .

المشكلات الاجتماعية

تركز هذه المشكلات عادة حول اختلاف البنيان الاجتماعي ومن ثم الثقافة العامة في المجتمعات المختلفة عن البنيان الاجتماعي اللازم لإنجاح عملية تحقيق أهداف التنمية . إن المفهوم الشائع في علم الاجتماع عن الثقافة من الناحية الاجتماعية هي أنها الأساس الذي يفسر أسلوب تفاعل الفرد مع العوامل الطبيعية والعوامل المادية ومن خلال معتقداته وقيمه واتجاهاته، ونلاحظ أن الدراسات الاجتماعية تقدم نظريات عديدة عن علاقات البنيان الاجتماعي بالثقافة ويمكن أن نقدم ملخصا بسيطا من خلال الشكل رقم (١) .

ويظهر من الشكل رقم (١) أننا نتصور الثقافة العامة تعبيراً عن مجتمعين طبيعي ومادى ذلك لأن البنيان الاجتماعي يقتضى في الواقع عدة أبنية متكاملة تؤثر وتتأثر بعضها ببعض وينتج من محصلة تلك العلاقات التأثيرية التبادلية ثقافة عامة مميزة للمجتمع في شكل معتقدات وقيم واتجاهات (١) .

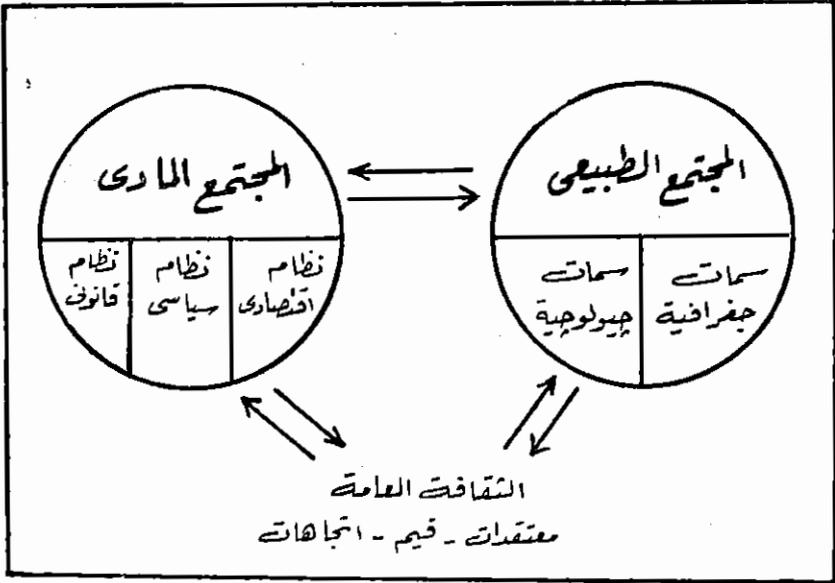
فهذه المجتمعات الجزئية تعتبر عوامل ومصادر أساسية لتكوين شخصية الإنسان وثقافته في ذلك المجتمع الثقافي الشامل وهناك علاقات تفاعل تبادلية - تأثير وتأثر - بين كل من

(١) يراجع في ذلك :

- نظرية علم الاجتماع تأليف نيقولا تيماشيف وترجمة د . محمد عودة ، د . محمد الجوهري - دار المعارف ١٩٧٢ .

- دراسات في التنمية الاجتماعية - د . السيد الحسيني ، د . محمد علي محمد ، د . علياه شكرى ، د . محمد الجوهري - دار المعارف ١٩٧٣ .

- سيكولوجية الشخصية المصرية - ومعوقات التنمية - د . ملاك جرجس كتاب روز اليوسف مارس ١٩٧٤ .



شكل رقم ١ البنيان الاجتماعى والثقافة العامة

شكل رقم (١) : البنيان الاجتماعى والثقافة العامة

المجتمع الثقافى أو الفكرى والمجتمع المادى والمجتمع الطبيعى من جانب آخر، هذا وإن كان تأثير الفكر الإنسانى على المجتمع المادى أقوى بكثير من تأثيره على المجتمع الطبيعى الجاهل إلى حد بعيد فى مقوماته واعتباراته وجزئياته .

وعملية التفاعل هذه مستمرة بين الفرد كمحقيقة فكرية والبيئة ككل، ولا يمكن اعتبار عنصر واحد حاسماً فى تلك العملية. ولا يمكن التكهن بصورة دقيقة بتوقيت نتائج تلك العملية. وهنا تتسائل إلى أى مدى - تتعارض هذه المجتمعات المذكورة وأهمها المجتمع الثقافى مع أهداف التنمية، وذلك يكون المجتمع الثقافى هو الجسر الذى ينقل تأثير المجتمع على الفرد والعكس، أى الذى يحمل تأثير الفرد على المجتمع؟ وعادة ما تكون شخصية الإنسان فى المجتمع النامى مختلفة عن الثقافة الملائمة للتنمية فالمجتمع الطبيعى (جغرافياً - جيولوجياً) قد يخلق صفات فى الإنسان أو يحدث فيه تأثيرات جامدة تتعارض مع مفاهيم واعتبارات التنمية وإدارتها بكفاءة. مثلاً بعض النظريات الجيوبوليتيكية الجاهلة المتعصبة ترى أن سكان المناطق الباردة لديهم روح المبادرة والتفكير الخلاق بالتالى، فهم أكثر ملاءمة سلوكياً لمتطلبات التنمية بشكل مطلق - على عكس سكان المناطق الحارة التى تؤدى العوامل المناخية لديهم إلى استرخائهم وكسلهم، وبالتالى تخلص تلك النظرية إلى أن حزام الأرض سوف يظل دائماً متخلفاً على عكس مناطق شمال الأرض التى سوف تتقدم دائماً، وهذه أفكار غير صحيحة ولا يوجد دليل علمى يؤيدها كما

لا يمكن قبول الأساس الذي تقوم عليه .

ولكن يمكن القول إن البيئة الطبيعية (Physical) للدولة تؤثر على طبيعة المشكلات التي يحتمل أن تواجهها إدارة التنمية وتحدد مجموعة تحديات على الإدارة مواجهتها .

ورغم هذا فإن الحكومة الناجحة ليست تلك التي توجد في بقعة جغرافية مشاكلها بسيطة ، كذلك فإن الحكومة الفاشلة لن تكون في البقعة الجغرافية ذات المشاكل الحادة بل ستكون هي الحكومة التي تتميز إدارتها بالقدرة على حل المشكلات ، أي أن إدارة التنمية تتحقق بكفاءة كلما امتلكت الأجهزة الحكومية القدرة على مواجهة المشاكل المحيطة بالعمل .

ويمكن النظر إلى الموضوع نظرة أخرى ، ذلك أن مجتمعات وبيئات الدول المتقدمة تسمح بظروف أكثر ملاءمة للتقدم ، بينما مجتمع وبيئة الدول المتخلفة تمثل عقبات شديدة أمام إدارة التنمية .

إن تأثير البيئة هو من القوة بحيث لا يمكن إغفال أهميته في إدارة التنمية .

وتصب التأثيرات البيئية عادة وتظهر في الثقافة العامة للمجتمع وفي مكونات الشخصية ، أي في التكوين الثقافي للمجتمع .

ويمكن دراسة ذلك الجانب من زوايا ديموغرافية (Demographic) وسيكولوجية (psychological) ومهنية (Vocational) وفي مجال دراسة التأثيرات الاجتماعية على تكوين الشخصية ، ومن ثم على إدارة التنمية نكون أمام نوع من علاقات السبب والنتيجة التحكومية والنسبية في نفس الوقت ، بمعنى أنه إذا كانت التأثيرات الاجتماعية حتمية وتحكمية إلا أن تلك التأثيرات غير جامدة بل تخضع للتغيير والتطور نتيجة التغيير والتطور الاجتماعي ومن ثم يصبح من الممكن تطوير بل وإعادة تشكيل مكونات الثقافة العامة لصالح إدارة التنمية .

بل إن هذا التغيير يصبح ضرورياً وحيوياً إذا أردنا لإدارة التنمية أن تنجح في تحقيق أهدافها^(١) .

وهذه النظرة للموضوع - حتى تكون علمية - يجب أن نأخذ القضية في كل أبعادها ، بمعنى أننا عندما نعالج إحدى الظواهر الاجتماعية كجزء من نظام أعلى فإن هذه يستلزم دراسة تأثيرها وتأثيرها في داخل ذلك النظام الأعلى ، أي أن المجتمع الطبيعي إذا كان يؤثر على الثقافة فهو يتأثر بها ، كذلك الثقافة إذا كانت تؤثر على الشخصية الاجتماعية فهي تتأثر بها ، وهكذا

Everett Hagen : On the Theory of Social Change-N. y. 1962.

(١)

David C.H Mc. Clalland ! The a chiening society, N, Y. 1961

David E.A Pter : The Paolitics of modemizatin Chicaygo - 1965

يمكن القول إن الثقافة العامة والظروف الحضارية للدول النامية تمثل في الغالب عقبات يجب تذليلها أمام إدارة التنمية على أساس أن التقدم يتطلب مفاهيم ثقافية وحضارية مختلفة .

ونلاحظ أن تلك العلاقة التأثيرية ليست متكافئة إذ أن التأثير لا يكون بنفس الدرجة وبنفس السرعة ، بمعنى أن التغيير في النظم الاقتصادية أو السياسية أو القانونية يمكن أن يتحقق بسرعة أكبر من سرعة التغيير المفروض في الثقافة العامة ، بل إن هذا هو جوهر المشكلة الاجتماعية في إدارة التنمية .

أو كما يقول أحد كبار المتخصصين الاجتماعيين « التخلف الثقافي هو أن العناصر الثقافية المادية تتغير تغيراً أسرع من العناصر الثقافية غير المادية » أما بالنسبة للجانب المادي في المجتمع وإلى أي حد يؤدي إلى خلق مجموعة من الأفكار التي تمثل شخصية سلبية أو إيجابية بالنسبة للتنمية ؟ فالنظام الاقتصادي يكون له طابع مختلف تماماً عما تدعو له التنمية ، وهذا هو أهم تناقض أساسي يطرحه المجتمع المادي أمام الإنسان الساعي للتنمية ، والنظام السياسي فيما قبل البدء في التنمية يختلف اختلافاً جوهرياً عن النظام السياسي اللازم لمصاحبة وملاحقة عملية التنمية . ونلاحظ هنا أن المجتمع الثقافي لا يتغير بسرعة بعكس المجتمع المادي ، حيث نجد التطور والتغيير المادي السريع بواسطة قرارات سياسية تصدر فتغير من النظم الاقتصادية والسياسية والقانونية في المجتمع المتخلف ، ولكن يحدث هنا تناقض أساسي ، وهو أن التغيير في الجوانب السياسية والاقتصادية والقانونية لم يصاحبه تغيير في الجوانب الثقافية المتصلة به ، وذلك لأن القيم الحضارية والثقافية لا يمكن أن تتغير بسرعة وبسهولة وبقرارات سياسية فقط . وهنا نشأ فجوة خطيرة بين صورة النظم الجديدة وحقيقة سلوك البشر العاملين في نطاقها ، مثلاً يعمل الفرد في المصانع بثقافة فلاح في الحقل

وهذا التناقض بين التطور البطيء للمعتقدات أو القيم والأفكار والتطور البنائي للنظام المادي للمجتمع يسبب مشاكل كثيرة لتلك النظم الحديثة ، وهذه هي باختصار شديد ظاهرة التخلف الثقافي في المجتمع النامي^(١) .

(١) لاحظ مثلاً تأثير نظام العائلة الممتد (extended family) ونظام الطوائف (Cast) في الدول النامية على المتطلبات الاجتماعية للتنمية .

للدراسة التفصيلية راجع : P. Bauer :

Economic Analysis & Politics in Underdeveloped Countries-Con., 1964-pp. 71 - 9.

أو راجع على سبيل المثال فقط تقرير « إدارة الأبحاث والتوجيه » في لبنان للعام ١٩٧٢ حيث يشير إلى أن الإدارة العامة اللبنانية لا تزال بعيدة عن التخطيط العلمي وبالتالي عن التنظيم الحديث وبدلاً من أن تكون الإدارة مجالاً للواسطة وتلبية الضغوط السياسية والاجتماعية للشعب ، ينبغي أن تتحول تلك الإدارة إلى إدارة لمعالجة المصاعب ودراسة المطالب .

فكل تغيير في الجوانب المادية ، يجب لنجاحه وتحقيق فاعليته أن تصاحبه مجموعة من المعتقدات الحديثة الملائمة له والملاحقة عليه، ونلاحظ لذلك أن المشكلة الاجتماعية التي تواجهها التنمية أخطر وأصعب مشكلات إدارة التنمية .

وهذه المشكلات لا يمكن مواجهتها بإصدار قرارات سريعة ، فالمعتقدات والقيم والاتجاهات السائدة في إطار الثقافة العامة هي مجموعة من الأفكار تحدد السلوك المرغوب فيه وغير المرغوب فيه في مجتمع من المجتمعات والمعتقدات غير مادية وغير ملموسة، إلا أن تأثيرها على الإنسان وتصرفاته أقوى بكثير من تأثير الماديات (١) .

وقد أعد الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في إحدى حلقات برامج القادة الإداريين دراسة لأهم الظواهر الثقافية المعوقة لإدارة التنمية في مصر وذلك على النحو التالي (٢) :

نشأة الظواهر المعوقة في المجتمع المصري
وانعكاساتها على السلوك العام والسلوك الوظيفي

منشأ الظاهرة	صور الظاهرة كسلوك في المجتمع العام	صور الظاهرة كسلوك في المجتمع الوظيفي
١- ظواهر اجتماعية تنبع من التخوف المتأصل من السلطات والرتاسات .	الإذعان-المجاراة- الجمود والتقوقع وراء قشرة صلبة من الشائعات	- النفاق الوظيفي - انعدام المبادرة بين جمهور العاملين - اعطاء بيانات غير صحيحة ومضللة
٢- ظواهر اجتماعية تنبع من الانفعال التقليدي بين السلطة الحاكمة والشعب .	- تخلف القرية عن المدينة - باعتبار الأولى موطن جمهوره المواطنين والثانية مركز السلطة - فقدان الثقة في الموظف العمومي . - الانتهازية	العزوف عن الخدمة في الريف - تعالي الموظفين العموميين - الاستغلال الوظيفي والرشوة المحسوبية . - التنصل من المسؤولية . - القاء التبعات على الرتاسات

= ففي لبنان وهي من أكثر الدول العربية تقدماً يشير التقرير المذكور إلى تأثير الهيكل الاجتماعي المدمر على الإدارة العفنة .

(١) لاحظ مثلاً الاعتقاد الشائع في بعض البلاد العربية والذي يرى عدم جواز اشتغال المرأة في الحياة العامة فإنه، يستند على حقائق مادية فعلية مثل ضالة فرص العمل بصفة عامة وخضوع المجتمع للتنفيذ الأجنبي وتراكم مجموعة من الحقائق الاجتماعية المادية يؤدي إلى خلق فكرة تكون أساساً لاعتقاد يشيع في المجتمع المتخلف، وغالباً ما يكون معادياً سلبياً لاعتبارات ومستلزمات التنمية ومثلها كذلك الجمود المهني أي عدم قابلية الفرد للانتقال من مهنة توارثها عن آباءه مثلاً إلى مهنة حديثة تتطلبها التنمية ومنها كذلك الاعتقاد بانخفاض قيمة أعمال معنية وعدم اقبال الأفراد عليها رغم ما قد يكون لها من أهمية لعملية التنمية .

(٢) الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة (لجنة برامج القادة الإداريين) القائد الإداري ومتطلبات

صور الظاهرة كسلوك في المجتمع الوظيفي	صور الظاهرة كسلوك في المجتمع العام	منشأ الظاهرة
<p>— الالتجاء إلى التعقيدات والاحتماء بالإجراءات والروتين .</p> <p>— عدم الولاء للعمل .</p> <p>— عدم استخدام الأسلوب العلمي في نظم الإدارة ، والتباعد عن أسلوب العمل الجماعي — الاتجاه إلى النقل دون التعمق والابتكار</p>	<p>— التواكل وعزوف الجماهير عن المشاركة الإيجابية في حل المشكلات .</p> <p>تضخم دور القيادة .</p> <p>اللامبالاة الاجتماعية وعدم احترام المال العام .</p> <p>— البعد عن الموضوعية وتغليب النظرة الشخصية في البحث للمشكلات وحلها .</p> <p>التفوق والتخوف من المجتمعات الخارجية — التمسك بالمظاهر السطحية للدين دون الجوهر — ضعف الثقة بالنفس</p>	<p>٣—ظواهر ثقافية تنبع من الاستعمار الطويل وعدم مسايرة التطورات الحضرية الحديثة</p>
<p>— شيوع الفتوية ، والتباعد بين وظائف الإدارة العليا وجمهرة العاملين .</p>	<p>— انقسام المجتمع إلى فئات متميزة متعلمة وغير متعلمة</p>	<p>٤—ظواهر ثقافية تنبع من التفاوت الكبير في المستوى تعليم أفراد المجتمع .</p>
<p>(أ) الاهتمام بالمظاهر أكثر من العمل — المطالبة المستمرة لزيادة الدخول .</p> <p>(ب) اهتمام الموظفين بتأدية الخدمات للفئات المتميزة وإهمال المواطن العادي .</p> <p>— عدم احترام آدمية المترددين على المكاتب الحكومية</p> <p>(ج) انخفاض مستوى الأجور بالنسبة للأسعار .</p> <p>— العمالة الزائدة وتأثيرها على مستوى الإنتاج .</p>	<p>(أ) الاندفاع في الاستهلاك ، والتحول الضار في إنمائه ،</p> <p>(ب) التجاء الفلاح إلى المماثلة في تسديد التزاماته ، وعدم الثقة في المنظمات التي انشئت لخدمة الفلاح كالجمعيات التعاونية وبنك التسليف .</p> <p>(ج) الانفجار السكاني وانخفاض مستوى المعيشة .</p>	<p>٥—ظواهر اقتصادية تنبع من (أ) الحرمان الشديد الطويل (ب) آثار توزيع الملكية والدخول وخضوع الجهاز الحكومي للفئات المتميزة .</p> <p>(ج) الرغبة في كثرة النسل — الاستفادة من الأولاد في الكسب</p> <p>— ارتباط مفهوم العزوة لكثرة الأولاد</p> <p>— ارتباط استقرار الزواج لكثرة الأولاد</p>

فالمشكلات الاجتماعية لإدارة التنمية لا تحل إلا بتطوير الثقافة والمعتقدات والتحكم فيها ونلاحظ أن هناك علاقة طردية بين الثقافة العامة والمعتقدات الاجتماعية ودرجة الضبط الاجتماعي ، والضبط الاجتماعي نوعان :

١ - الضبط الاجتماعي الرسمي ، والنوع التقليدي له هو القانون ووسائل تنفيذه، فإذا قام القانون بحماية بعض المعتقدات الخاصة فإن ذلك يمثل السيطرة الرسمية - مثلا تعدد الزوجات ، فالقانون يلعب دوراً حاسماً في تقوية بعض العادات أو في اختفاء غيرها ، مثلا ، تشجيع دخول الفتاة التعليم ، هدم الأفكار الرجعية الاجتماعية، وهكذا قد يكون القانون أداة فعالة في خلق المعتقدات الاجتماعية الايجابية اللازمة لانجاح إدارة التنمية وفي هذه الحالة يتصف القانون بصفة التقدمية من هذه الزاوية .

٢ - الضبط الاجتماعي غير الرسمي ، وهي السيطرة الاخلاقية (ethical) أى مجرد استنكار الناس في مجتمع ما ، عرفياً اتفاقياً ضمناً على استبعاد أشياء وترجيحهم بأشياء ، وهذه السيطرة لها تأثير بعيد المدى في التنمية وهي تقوى في المجتمع المتخلف عنها في المجتمع المتقدم حيث يستطيع الفرد تحدى تلك السيطرة بقوة أكبر ، فالعرف الأخلاقي له سيطرة في الريف عنه في المدن بصفة عامة أما في المجتمع المتقدم فالنظرة تختلف، إذ يعتبر القانون وحده هو الذى ينظم الأخلاق وماعدا ذلك يترك للتقدير الشخصى للفرد . وهكذا نجد أن تغيير العادات السلبية للتنمية أصعب في البلاد المتخلفة عما هو في البلاد المتقدمة ، وهنا يرى الباحثون أن استخدام القانون في هذه الحالة لازم ، مثل النص على فرض غرامات مالية بالنسبة لتصرفات معينة تكون سلبية ازاء تحقيق أهداف التنمية فالقانون يستطيع أن يضع نظاماً أخلاقياً ملائماً لإدارة التنمية^(١) ولكن لا بد أن يكون الجهد الأكبر على الأجهزة السياسية والقيادية التى عليها تقديم القدوة الحسنة للمواطنين عملياً لا نظرياً فقط .

(١) لا يمكن اعتبار القانون وحده سبيلاً إلى ترشيد السلوك البشرى خصوصاً في المنظمات الإدارية الكبيرة حيث يفترض ضرورة قيام سلوكيات إدارية ذات طابع نظامى ، وفي الدولة النامية عادة ما يمثل ذلك مشكلة نتيجة سيطرة سلوك اجتماعى في المجتمع . لاحظ مثلاً في دولة عربية متقدمة نسبياً هي لبنان كيف تسيطر الروابط العشائرية والطائفية والحزبية على سلوكيات الإدارة بما يتعارض تماماً مع السلوك العلمى للإدارة العامة .

يراجع في ذلك

الدكتور عدنان اسكندر - الإصلاح الإدارى في لبنان
مجلة الأبحاث ببيروت ١٩٦١ .

المشكلات السياسية

إن تفهم المشكلات السياسية في إدارة التنمية يتطلب ابتداءً أن نقرر الطبيعة السياسية في إدارة التنمية حيث تنبع تلك الطبيعة من الاهتمام العام (Public Concern) بعمليات إدارة التنمية. وهذه السمة تعني أن العملية الإدارية الحكومية موضع اهتمام جميع المواطنين بلا استثناء في الدولة وتم كل مراحلها تحت الأضواء أى في ظل اهتمام المواطنين^(١) ذلك لأن نتائج العملية الإدارية الحكومية تترتب أثارها وتنتج إلى جميع أفراد الشعب كالسياسة التعليمية مثلا وذلك على عكس العملية الإدارية التي تتم في نطاق أى منظمة أخرى غير حكومية، فهى لا تهتم سوى قطاع محدود حتى وإن كان كبيراً عددياً - من المجتمع. ولذلك يرى بعض الدارسين أن تلك العملية الإدارية الحكومية ذات طابع احتكارى أى أنها تقوم بأنشطة لا تستطيع أى منظمة أخرى أن تقوم بها.

ولكن هذا الرأى لا يسانده الواقع تماما بالنسبة لكل عمليات الحكومة إذ تتنافس المؤسسات الخاصة مع الهيئات الحكومية فى إنتاج بعض السلع أو الخدمات والواقع أن العملية الإدارية الحكومية ذات طابع سياسى مثلما لها طابع إدارى - إلا أن الاعتبارات السياسية قوية الآثار فى الجهاز الإدارى الحكوى.

وإذا كان دور العمل السياسى هو التأثير على الرأى العام بأساليب الاحتكاك المباشر أو الاتصال بالجماهير، فأن العمل الإدارى البحث فغلق بطبيعته ولا يقوم على أساس الاتصال بالجماهير - فالقرارات الإدارية تصدر دون حاجة إلى احتكاك شعبى.

ولكن إدارة التنمية لها صلة وطيدة بالعمل السياسى نظرا لصفة المسئولية العامة التى تتسم بها قرارات إدارة التنمية، كذلك لأنها مصدر هام فى تحقيق وتقدير درجة كفاءة السياسة العامة.

إنه لا يمكن الاتفاق مع الباحثين الذين يذهبون إلى فكرة ضرورة فصل عمل الإدارة عن السياسة العامة - بل إن هؤلاء يذهبون إلى حد اعتبارها هو غير ذلك (أى تداخل الإدارة فى السياسة) هو ظاهرة خطيرة غير مرغوب فيها^(٢).

وتنبع علاقة إدارة التنمية بالسياسة العامة من مصدر أساسى علاوة على المصادر السابقة. نقصد بذلك أن الإدارة هى الاداة الأساسية فى تنفيذ السياسة العامة، حتى فى النظم التى تلعب فيها

(١) Fred W. Riggs : Bureaucracy & Political Development in Jaseph la Palombara

"Bureaucracy and Political Development" Princetonn 1963. pp. 126-67.

(٢) يزداد الاهتمام بعمليات الحكومة كلما تقدم النظام السياسى، وهذا الاهتمام هو مصدر هام لتطور ونضج النظام السياسى.

الأجهزة الأهلية دوراً كبيراً، فمن وجهات نظر تلك الدراسة فإن وجود تلك المؤسسات الأهلية القوية لن يبنى حقيقة أن الجهاز الإدارى - هو الإدارة الرئيسية فى تنفيذ السياسة العامة .

والملاحظ مع ذلك أن مطلب فصل الإدارة عن السياسة هو فى جوهره وبغض النظر عن الاعتبارات العملية ، مطلب اخلاقى وله منطلق يعنى وضع الإدارة فى موضعها الصحيح من حيث المسئولية أمام السلطة السياسية فى الدولة وبحسب هذا الجدل فإن النظام السياسى ومكوناته من المؤسسات التشريعية والمؤسسات الحزبية يجب أن يكون مسيطراً تماماً على إدارة التنمية . وهذه السيطرة هى التى تضمن كفاءة عمل الأجهزة الإدارية، ولكن النظرة الواقعية تجد أنه من الصعب إيجاد هذه التفرقة بين النظامين السياسى والإدارى، إذ أن مؤسسات كل نوع يقوم بتداخل واضح فى نشاطها بين الوظائف السياسية والوظائف الإدارية .

وينحصر الجدل الحقيقى حول تلك القضية فى ضرورة تحقيق قدر من التوازن بين المؤسسات السياسية والمؤسسات الإدارية على أساس أن هذا التوازن هو الذى يحقق الرشد فى إدارة التنمية (١) .

إدارة التنمية إذاً لها طبيعة سياسية هامة لا يمكن اغفالها - ولكن ما هى المشكلات السياسية فى إدارة التنمية ؟

نلاحظ أنه حتى يمكن البدء فى عملية التنمية لابد من اتخاذ قرارات سياسية سريعة ، والخاص السياسى لإدارة التنمية يحمل تناقضاً أساسياً محوره أن قرارات البدء فى إدارة التنمية لا يمكن أن تتم إلا بمبادرة فورية تعتمد قليلاً على مبدأ التشاور أو المشاركة السياسية، بينما أن القرارات التنفيذية العملية لإدارة التنمية لا يتأتى لها النجاح والفاعلية إلا بتأسيسها على أكثر قدر من المشاركة ، وهنا نجد التعارض والفجوة بين ضرورة الاعتماد على العمل الفوقى السريع من أجل بناء سياسات التنمية وضرورة الاعتماد فى الإدارة على المشاركة فى صنع قراراتها . فالأسلوب العلمى فى الإدارة هو المشاركة فى صنع القرارات الإدارية، ومن الناحية السياسية أيضاً فكرة التشاور أساسية لقرارات السياسة العامة إلا أنه فى حالات التحول الثورى لصالح التنمية قد يكون التشاور مستحيلاً .

(١) لعل هذا التوازن هو المطلب الأساسى الذى سعى إليه أول باحث نادى بفكرة فصل الإدارة عن السياسة وهو الأستاذ وودرو ويلسون -

مثلا - قرار تأميم قناة السويس هو قرار سياسى مبنى على أساس الاعتبارات التمويلية الخاصة بالتنمية الاقتصادية متمثلة فى انشاء السد العالى - أى إنه قرار سياسى هام من وجهة نظر عملية التنمية الاقتصادية ، وهنا نجد أن مبدأ التشاور أو المشاركة فى صنع مثل هذا القرار إنما تعرّضه عقبات ضخمة تجعله غير ممكن من الأساس وذلك لأنه لو كانت القيادة السياسية قد حاولت إذ ذاك أن تستخدم مبدأ التشاور قبل اتخاذ مثل هذا القرار لكانت التيارات المعادية مصلحيا قد ظهرت لتمنع صدور ذلك القرار أو على الأقل تضع عقبات خطيرة فى طريق صدوره . وهذا النمط من القرارات السريعة الحاسمة السياسية فى جوهرها والقائمة على التشاور المحدود جدا فى نطاق بعض خبرات فنية معينة إنما وجدت فى بدء عملية التنمية فى جميع تجارب هذا القرن، ولكن فى نهاية الأمر لا بد وأن تلتزم إدارة التنمية بمبدأ التشاور أو توسيع قاعدة المشاركة فى عملية صنع القرارات ويبدو لنا أن - استراتيجىة إدارة التنمية من وجهة نظر صنع قرارات تلك العملية الحاسمة تقوم على وجود مرحلتين متداخلتين هما ،

المرحلة الأولى :

اتخاذ القيادة السياسية مجموعة قرارات سريعة على أساس مبدأ التشاور فى أضيق نطاق وهى مرحلة حتمية فى بدء انطلاق التنمية .

المرحلة الثانية :

توسيع قاعدة المشاورة أثناء عملية تنفيذ إدارة التنمية، فالتنمية تحتاج لقرارات سياسية سريعة لا يمكن أن تؤسس على التشاور إلا فى أضيق نطاق ، ولكن إدارة التنمية تحتاج إلى عكس ذلك . ونلاحظ هنا أن القيادة السياسية فى حالة عدم تفهمها للمرحلتين المذكورتين قد تؤدى إلى الإطالة الزمنية للمرحلة الأولى، وهنا تحدث مخاطرة تضخم وتقوية البيروقراطية وثقل وزنها واضعاف الرقابة السياسية ومن ثم، إضعاف إدارة التنمية ذاتها، ويصبح وكأن الهدف الوحيد للنظام السياسى الجديد هو تقوية البيروقراطية مما يجافى المفروض فى ذلك النظام فالبيروقراطية تستطبع أن تشل إدارة التنمية وتقضى على التنمية ذاتها بل وتهدم النظام السياسى الحديث ككل . والبيروقراطية تكون بالضرورة على حساب الكفاءة الإدارية فعدم اتباع مبدأ التشاور مطلقا هى قضية إدارية مثلما هى قضية سياسية .

ويتضخم البيروقراطية وتقويتها تصبح الإدارة غاية فى ذاتها بينما يجب أن تعتبر الإدارة دائما وسيلة وقائمة على أساس أهمية الرضاء العام عن أعمالها وإذ لم يتوفر ذلك الاعتبار المذكور فإن قيادة البيروقراطية الإدارية تتحول إلى قوة أضخم بكثير من القيادة السياسية الرسمية فى الدولة . إدارة التنمية

وعلى القيادة السياسية أن تدرك اختلاف طبيعة قرارات البدء في التنمية والإعلان عنها عن طبيعة قرارات تنفيذ ذلك الإعلان التي يجب أن تكون مؤسسة على قاعدة واسعة من المشاركة وهاتان المرحلتان المذكورتان قد تدخلان وقد تتباعدان بحيث تقوم المرحلة الأولى بعملية ترشيد سياسى للثانية والمستلزمات السياسية لنهم القيادة السياسية العليا لذلك التداخل والازدواج بين المرحلتين هي :

١ - عقيدة اجتماعية سياسية متقدمة ، تؤدي إلى فهم القيادة لهذه المعاني الحقيقية للتنمية وإدارتها ، وأن هناك تداخلا بين مرحلة رسم القرارات الإنمائية ومرحلة تنفيذ إدارة التنمية وهي عقيدة تمكن القيادة من تقدير أهمية التنمية السياسية لإدارة التنمية وتفادى مخاطر البيروقراطية .

٢ - تنظيم سياسى . إذ لا توجد عقيدة في فراغ بل لابد أن يكون هناك تنظيم سياسى ملتزم بالعقيدة .

٣ - كادر مؤمن يرتبط به ذلك التنظيم السياسى على أن يكون ذلك الكادر مالياً للعقيدة وخاضعاً وملتزماً بها .

المشكلات الاقتصادية

من أهم السمات التي تتميز بها إدارة التنمية - أنها ذات طابع اقتصادى (economical) أكثر ما يكون ظهوراً بالمقارنة مع الإدارة العامة التقليدية . ويعود ذلك إلى تعدد وتنوع نشاط إدارة التنمية مما يخلق نتيجتين أساسيتين هما :

- قيام الإدارة بإدارة أنشطة إنتاجية تستلزم أخذ النظرة الاقتصادية في الاعتبار .

- زيادة عدد العاملين في الجهاز الإدارى يستلزم إيجاد مصدر كبير لدفع أجور هؤلاء .

وتهمنا النتيجة الثانية ، فالأولى تكاد تكون قضية مفروغا منها. وتميز إدارة التنمية بطابع الإدارة الاقتصادية ، أما النتيجة الثانية فقد تزدون أن يرى خطورتها البعض - إن نقص الموارد الاقتصادية للدولة قد يؤدي إلى خلق نظام أجور يتسم بانخفاض مستوياته - وإن يعجز رجال الإدارة في هذه الحالة عن زيادة دخولهم من العمل بكل الوسائل غير المشروعة والتي يمكن أن تصبح بمرور الوقت ولكثرة ممارستها عرفاً إدارياً يجد الحماية اللازمة من رجال الإدارة أنفسهم . وهذا سوف يعنى ضمن أشياء أخرى فقدان الإدارة لأهم مقومات قيامها نقصد نزاهة أعضائها وموضوعيتها في اتخاذ القرارات .

إن الجانب الاقتصادى في إدارة التنمية يزداد غموضاً أمام تعدد غايات الجهاز الإدارى وتنوعها .

المقصود بذلك أن هناك غايات كثيرة ، وهذا التعدد والتنوع يجعل من الصعب تحقيق تلك الأهداف في آن واحد، مثال ذلك السياسة الانتاجية للجهاز الإداري الحكومي لها أهداف متنوعة اقتصادية وسياسية واجتماعية . . إلخ بينما المؤسسة الخاصة مهما كانت أهميتها وضخامتها فإن هدفها الأساسي هو تحقيق معدلات مرتفعة من العائد في الأجل الطويل إن لم يكن في المدى القصير . أما أهداف إدارة التنمية فليست اقتصادية مادية بحتة لا في الأجل القصير ولا في الأجل الطويل بل تتدخل نوعيات أخرى من الأهداف في عملها نتيجة لانها تعكس السياسة العامة للدولة والتي تتميز بمجموعة من الأهداف ، الثقافية والاجتماعية والتربوية والنفسية . . إلخ .

ومن مشاكل تنوع الأهداف بإدارة التنمية :

١ - صعوبة قياس درجة الكفاءة في عمليات الإدارة العامة للجهاز الحكومي فالمعايير متعددة لقياس درجة الكفاءة ومتنوعة في طبيعتها : معايير مادية ومعايير معنوية نفسية . وينتج من هذه الصعوبة صعوبة أخرى .

(ب) صعوبة التوصل إلى نظام موضوعي لتحديد مكافآت أو عقوبات العاملين في منظمات إدارة التنمية والمسؤولين عنها .

ولكن هذه الصعوبات لا يجب أن تؤدي إلى تخلي إدارة التنمية عن الإحساس بأهمية وخطورة الجانب الاقتصادي لعمليتها^(١) .

وتوجد جوانب أخرى للمشكلات الاقتصادية في إدارة التنمية، فالتخلف يتضح أكثر حين تلاحظ التخلف الواضح في قوى الإنتاج وارتباط ذلك التخلف في القوى الإنتاجية وعلاقتها مع بنية اجتماعي متخلف في قواعد مؤسساته وعاداته وتقاليده - وقد بينا بعض تلك الجوانب التي تمثل في ذاتها عقبات خطيرة أمام التنمية^(٢) - ونلاحظ أننا إذا ما قصرنا حديثنا في هذا القسم على المشكلات الاقتصادية البحتة فإننا نستطيع أن نسوق بعض أهم تلك المشكلات التي تعوق إدارة التنمية .

على رأس تلك المشكلات مشكلة الانفجار السكاني - إذ يصل معدل الزيادة في السكان ٢٪ - ويصل أحياناً إلى ٣٪ في الدول النامية وتصل هذه النسبة إلى ١٪ في الدول المتقدمة .

إن الانفجار السكاني يمثل ضغطاً خطيراً على إدارة التنمية ويقلل من الإفادة من فوائد

(١) توجد محاولات عديدة في الترشيد الاقتصادي لإدارة التنمية تعبر عنها دراسات الموازنة العامة والبرامج المالية للجهاز الإداري وقد قطعت هذه الدراسات شوطاً هاماً في طريق الترشيد الاقتصادي لإدارة التنمية .

(٢) د . عمرو محيي الدين : مرجع سابق صفحات ٣١ / ٥١

التنمية ويضعف قيمة جهود إدارة التنمية .

ومن المشكلات الاقتصادية في البلاد المتخلفة والتي تؤدي عادة إلى انكماش دور الأفراد والمؤسسات الأهلية في عملية التنمية ومن ثم إلى ظهور قيام الدولة بوظيفة أساسية في تلك العملية انخفاض التراكم الرأسمالي (الاستثمار) أي التخلف الواضح في الموارد المالية لعملية التنمية ، ورأس المال عنصر هام من عناصر التنمية للحصول على وسائل التنمية . وترتبط تلك المشكلة بمجموعة متعددة من التعقيدات الثقافية كضعف الميول الادخارية وضعف ملكة الابتكار (١) .

وتثير مشكلة ندرة رأس المال عدة تساؤلات أساسية أمام إدارة التنمية منها :

أولاً - إلى أي حد يتحول العمل الفائض في البلاد النامية إلى رأس مال. بعض البلاد المتخلفة استطاعت الاستفادة بدرجات محدودة من العمل الفائض، إذ أن تلك البلاد لديها وفرة

W.A Lewis. The Theory of Economic Growth Lon., 1961 - P. 20. (١)

ونلاحظ أن المشكلة الاقتصادية بهذا المعنى العام لا وجود لها في الدول النفطية في الخليج العربي مثلاً فتلك الدول النفطية تتضح أوضاعها الاقتصادية من الجدول التالي :

الدول	المدخول النفطي مليون برميل في يوم	عدد السكان بالمليون	الناتج القوي للفرد بالدولار
المملكة العربية السعودية	٦٠	٨-	٣٠٠٠
الكويت	٣٣	٩-	٤٣٢٠
البحرين	١-	٢-	٩٠٠
قطر	٥-	١-	١٨٠٠
الإمارات العربية المتحدة	١٢	٢-	١٣٩٠

المصدر - مجلة الأيكونوميست - يناير ١٩٧٤

ويوضح لنا من الجدول السابق أن تلك الدول لا تواجه مشكلة انفجار سكاني ولا مشكلة ندرة في المال بقدر ما تواجه مشكلة (ندرة في السكان مع انفجار مالي) . ماهي انعكاسات تلك المشكلة ؟ .

إن الثروة الطائلة لها في الغالب - انعكاسات إيجابية على المجتمع خصوصاً في أبوظبي حيث يبلغ الإنفاق العام (٢٨١) مليون دينار بحريني مسجلاً عاماً بعد عام ارتفاعاً مطرداً خصوصاً في أبواب الإنماء وتطوير الخدمات العامة إلا أن هناك جانباً آخر ينعكس على موضوعنا وهو إدارة التنمية . نقصد بذلك وعلى وجه التحديد أن الإنفاق العام المتزايد يخلق فرصاً هائلة للكسب من العمل في القطاع الأهلي . تفوق ثمارها فرص الكسب من العمل في القطاع الحكومي بكثير وتمثل تلك الفرص إغراء هائلاً للعنصر البشري من أبناء البلاد للعمل بالتجارة والخدمات الأهلية خصوصاً كلما كان ذلك العنصر البشري على قدر من التعليم يمكنه من حسن تقدير الموقف والوصول إلى الاختيار المناسب المهنة التي يكتسب منها .

إن الجهاز الإداري لا بد وأن يكون وحياً بالنسبة للعدد الضئيل من المواطنين الصالحين - للعمل في مواجهة منافسة حادة من القطاع الأهلي الذي يمثل فرصاً أكبر بكثير .

(لاحظ في تأكيد ذلك بالمقارنة مع مصر حيث في مصر يتجاوز عدد السكان (٣٥) مليون نسمة فإن نسبة العاملين في الجهاز الحكومي (٥٪) تقريباً من إجمالي السكان - هذه النسبة لا تتعدى (٧٥٪) بأى حال في أبوظبي -) بافتراض أن عدد السكان حوالي ١٢٠ ألف نسمة وهي نسبة تضم موظفين من مواطني أبوظبي والإمارات وعمان وقطر ولاحظ أن نسبة الموظفين إلى عدد السكان تصل (٢٥٪) في المملكة المتحدة) .

في العمل، مثلاً في الهند والصين وجه العمل الفائض إلى المشروعات الذاتية على نطاق واسع، ومثال آخر في مشروع الأسر المنتجة في مصر وإن كان في نطاق محدود - وهذا التساؤل هام جداً أثناء وضع سياسات التنمية، أي كعمل سياسي قيادي وكوسيلة سياسية لتحقيق ذلك الاستخدام لأحدى عناصر الإنتاج المتوفرة.

ثانياً - إلى أي حد يمكن الاعتماد على التمويل الخارجي دون اخضاع إدارة التنمية لضغوط السياسة الدولية والمؤثرات الدولية التي كثيراً ما يكون بعضها مخالفاً لأهداف التنمية؟ مثلاً الشروط قاسية جداً التي كانت تضعها الحكومة الأميركية في أعقاب الحرب العالمية الثانية للقروض الائتمانية للبلاد المتخلفة، فالسياسة الأميركية المعلنة رسمياً كانت تقوم على عدم تشجيع الصناعات الثقيلة في البلاد المتخلفة والتركيز على الاستثمار في قطاع الصناعات الاستهلاكية والمشروعات السياحية كإنشاء الفنادق وقطاع الخدمات والمواصلات وأساس تلك النزعة تبريراتها الاقتصادية في النظام الأمريكي - الدولة المتخلفة كثيفة السكان لا بد من تركيزها على صناعات كثيفة العمل (Labour-Extensive) لتستفيد من تلك الميزة السكانية وتتلافى مشكلة ندرة المال بإنشاء صناعات استهلاكية تقدم فرص العمل ولا تتجه إلى الصناعات الرأسمالية (Capital Extensive) وقد رفضت كثير من الدول المتخلفة هذه الاشتراطات المسبقة للقروض الأميركية وأخذت بالسياسة الائتمانية القائمة على التصنيع الثقيل على أساس منطق علمي لازم لإدارة التنمية، فالصناعات الثقيلة أساسية لإنشاء صناعات خفيفة استهلاكية وإذا ظلت الدولة المتخلفة - معتمدة على السوق الخارجية فأنها تعرض لإقتصادها للصعاب كما أن الصناعات الثقيلة عائلها أكبر في الأمد الطويل كما أن الصناعات الثقيلة تمثل في نظر الدول النامية المظهر الحقيقي للاستقلال وتقضى على التبعية الاقتصادية للدولة. وهكذا ينعكس فهم الدول النامية للأهمية الاستراتيجية للصناعات الثقيلة في إبعاد التنمية، فالصناعات الثقيلة هي الطريقة الوحيدة لتحقيق أهداف التنمية رغم صعوبة ومخاطرة تشغيلها.

ثالثاً - إلى حد يمكن اتباع أقصى ما يمكن من الرشد في الانفاق العام نظراً لندرة رأس المال - فالانفاق العام هو سحب من موردناذر وإن لم يتم السحب على أسس علمية دقيقة أدى ذلك إلى تبديد هذا المورد النادر، لذا لا بد من قياس كفاءة الإدارة وترشيد الإدارة العامة أو اتباع مبدأ اقتصاديات الإدارة العامة - حيث إنها ليست عملية سياسية بحتة بل هي عملية اقتصادية في الأساس فلا بد إذن من إيجاد السبل العلمية لدراسة عملياتها وتقومها ووضع وسائل التنفيذ والرقابة المالية بحيث يتم الانفاق العام وفقاً للمعايير المحددة في سياسات التنمية.

المشكلات الإدارية

إن عملية التنمية التي تستلزم أساسا الاتساع الهائل كما ونوعا في دور الجهاز الإداري في البلاد النامية والحجم الكبير هو حجم كبير من المشكلات وأهم المشكلات الإدارية في الدول النامية يمكن تقسيمها تبعاً للمصدر إلى :

١ - مشكلات تاريخية :

ترجع أساسا إلى التغيير السريع في وظائف الجهاز الإداري فقد كانت هذه الوظائف تركز في ميادين تقليدية في الإدارة العامة المألوفة مثل - حفظ النظام والأمن وإدارة المرافق التقليدية في الدولة، ولكنها في فترة زمنية قصيرة تحولت إلى وظائف متنوعه اقتصادية تربية - ثقافية - اجتماعية ويعني ذلك أن الخبرات التقليدية تعد غير صالحة للجهاز الإداري في البلاد النامية ولا تنفيذ كثيراً في تحقيق أهداف التنمية . وقد لاحظ أحد خبراء الإدارة العامة الأمريكية في تقرير له أن جهاز الخدمة المدنية في الهند واحد من أحسن عشرة أجهزة خدمة مدنية في العالم ، ثم يضيف تناقضا صارخا وهو أن هذا الجهاز لا يلائم ظروف التنمية في الهند^(١) ومعنى ذلك أنه من أحسن الأجهزة لإدارة وتشغيل الأنشطة التقليدية وليس في إدارات التنمية.

٢ - مشكلات تنظيمية :

وتعزى هذه المشكلات إلى وجود نقص واضح في تنظييات إدارة التنمية وعدم اتباع الأسلوب العلمي في مجالات كثيرة أهمها (توصيف الوظائف ووضع النظم واللائح - والإجراءات الإدارية الملائمة للعمل الجديد المطلوب من الجهاز الإداري وعدم التناسق بين السياسة والإدارة) والتنظيم الإداري لا يتمكن من ملاحقة القرارات السياسية في أحيان كثيرة مما يصعب معه خلق التنظيم الملائم لمواجهة تنفيذ تلك القرارات ، وكثير من القرارات السياسية لا يتم التنسيق بينها وبين التنظيم الإداري أو القرارات التنظيمية . وهناك مشكلات تنظيمية أخرى تعود إلى تعدد النظم الإدارية اللازمة لإدارة التنمية . فالإدارة الحكومية التقليدية والقطاع العام والإدارة المحلية كل منها يحتاج إلى نظم إدارية مختلفة مما يخلق صعوبة في التنظيم الإداري المتناسق^(٢) .

P.H. Appleby : Public Administration in India-Delhi 1955

(١)

(٢) فجيل القارىء المهم إلى بعض الكثير الذى تناول مشكلات الإدارة في مصر بالذات وعلى

سبيل المثال :

٣ - مشاكل بشرية :

وهي نقص الإداريين الفنيين الاختصاصيين اللازمين لإدارة التنمية خصوصا في المجالات الدقيقة كوظائف الحفظ والتخزين والشراء والإشراف حيث إنه لم يكن في معظم الدول النامية مؤسسات تعليمية تؤهل هؤلاء بالقدر الكافي للقيام بوظائف في إدارة التنمية . وهكذا نلاحظ أن مشكلات إدارة التنمية هي مشكلات ذات طبيعة متعددة الجوانب وأنه لا يمكن لعلاجها إلا أخذ النظرة الفاحصة والشاملة وهذه هي الاستراتيجية الصحيحة الكمل من إدارة التنمية والإصلاح الإداري .

A.P. Sinker : Repaorton the Personmel Qgestions of the Egyptian civil Service-Cairo, government Press, 1951.

- لوثر جوليك وجيمس بولوك: تنظيم الإدارة الحكومية في مصر - تقرير مقدم إلى اللجنة المركزية لتنظيم الإدارة الحكومية القاهرة - يوليو - ١٩٦٢ .
- دكتور أحمد رشيد - البيروقراطية في مصر - الأهرام الاقتصادية إبريل ١٩٧٢ .
- سليمان دمير - دور التدريب في إدارة التنمية في ج . م . ع - رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بالقاهرة ١٩٧١ .
- رفعت جاب الله - تقييم لدور أجهزة التدريب الرئيسية في ج . م . ع . رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية التجارة جامعة الأزهر عام ١٩٧٢ .
- وتحليل القارئ على دوريات الإدارة ومقالات المتخصصين في بعض المجالات (الأهرام الاقتصادية مثلا وإلى تقارير الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة برنامج القادة الإداريين ؛ المعهد القومي للتنمية الإدارية) .