# الباب السادس

## الجهاز الادارى فى الدول النامية

نختتم الكتاب بهذا الباب الذى نتناول فيه الجهاز الادارى فى الدول النامية ، وبرغم أن هذا العنوان يوحى أننا ننتقل الى دراسة تطبيقية الا أننا ما زلنا فى الاطار العام للنظرية فقط أردنا أن نسوق بعض الملاحظات العامة عن سمات الادارة العامة : كعلم أو كأداة تنفيذ فى البلدان النامية .

* ادارة التنمية

# الفصل العشرون

## ادارة التنمية

مقـــــدمة

تمر الادارة العامة فى تطورات متلاحقة برغم حداثة تلك الدراسة بالمقارنة مع غيرها من دراسات العلوم الاجتماعية ، وبرغم اعترافنا بقصور كافة الدراسات الاجتماعية فى مجال تقديم الحقيقة المطلقة ــ اذ يصعب فى علوم المجتمع أن توجد حقيقة مطلقة الصحة على مر الزمان وباختلاف المكان وبرغم ذلك الا أن الكثير من العلوم الاجتماعية يتمتع بقدر من الاستقرار اذا ما قورنت بالادارة العامة • وليس هذا الاختـــلاف بين العلوم الاجتمـــاعية والادارة العامة بسبب كون الادارة العامة علما حديثا تتنازعه مدارس مختلفة بقدر ما هو ناتج حده ظاهرة التجربة والخطأ فى عمل الاجهزة الادارية خصوصا فى الدول النامية • ان عمل الجهاز الادارى فى الدول النامية يتسم بخضوعه لتطور سريع وجذرى يكاد لا يسمح باستقرار موضوعى للقواعد والمبادىء • ويتضح ذلك التطور فى جانبين على النحو التـــــالى :

**تغير كمى،** يلحظه الباحث فى الاتساع الهائل فى حجم الجهاز الادارى بتلك الدول ويعود ذلك لاسباب عدة تتعلق ببدء ثورة التنمية الاقتصادية والسياسية ، وبعض هذه الاسباب ذو طابع مظهرى ولكن أكثر تلك الاسباب لا أخلاقية (Non-ethical) مثل ما حـــــــدث فى جمهـــورية اليمن الديمقراطية الشعبية ، اذ أن سلطة الاحتلال قبل تسليم البلاد للحكومة الوطنية أزادت نسبة العاملين فى أجهزة الحكومة مع زيادة ( غير منطقية ) هائلة فى رواتب هؤلاء العاملين فتركت الحكومة الوطنية بعد الاستقلال لتواجه المشكلة الهائلة وحدها[1] •

---

(١) يلاحظ مثلا أن نسبة نمو الجهاز الادارى على اساس عدد العاملين لا تتجاوز ٥ر٢٪ فى الدول المتقدمة اقتصاديا وهى تصل فى بعض الدول النامية

**تغـــــير نوعى :**

والمقصود به دخول الجهاز الادارى ــ بمبادرة السياسة العامة بالطبع الى ميادين ليست جديدة عليه فحسب بل أن بعضها جديد تماما على الدولة النامية ، من أمثلة ذلك قيام الدولة بانشاء المشروعات الصناعية الجديدة أو ادارة بعض أنشطة الخدمات التى كانت تتميز بالتبعثر وبسيطرة الادارة الفردية والمحدودة عليها • ونتيجة هذين التطورين الاساسيين فى الدول النامية تأخذ ظاهرة التجربة والخطأ فى الادارة العامة ذلك الشكل الحاد الذى يؤدى الى التشكيك المستمر فى جدوى قواعد ومبادىء الادارة التى تم اكتسابها من تجارب الدول المتقدمة • ولكن هذا التشكيك وهذه الحدة فى التطبيق لا تقلل من أهمية وخطورة العلم فى الادارة العامة ، بل انها تؤيد تلك الاهمية ، لان مشكلة التجربة والخطأ لا يحسمها الا تبـــــلور الاسلوب العلمى فى الادارة العامة •

وينصب « التحدى » المعاصر فى دراسات الادارة العامة ــ اذا ــ حول وفى قلب التجارب الانمائية لدول العالم الثالث • وتقوم الاجهزة الادارية بدور حيوى فى تلك التجارب مما يؤدى الى الاهتمام بدراسة الادارة العامة فى الدول النامية • وقد أدى ذلك الى ظهور مفهوم ادارة التنمية تعبيرا عن واقع الادارة العامة فى الدول النامية (Development Administration)

وأخذ ذلك المفهوم يتبلور تدريجيا ليصبح الان فرعا هاما ورئيسيا فى دراسة الادارة العامة له معاهد وأقسام جامعية متخصصة وتمنح فيه الدبلومات والدرجات العلمية وتنعقد له المؤتمرات وحلقات البحث •

---

الى نسبة خيالية ، ففى مصر بلغت النسبة فى الفترة من ١٩٥٢ الى ١٩٧٢ حوالى ٧٥٪ سنويا فى متوسط عشرين عاما ــ فى دولة حديثة جدا كأبوظبى بلغت تلك النسبة فى الفترة من ١٩٦٩ الى ١٩٧٢ حوالى ١٠٠٪ فى ثلاث سنوات اعقاب الاستقلال المباشر .

راجع للمؤلف :

تقرير الى المنظمة العربية للعلوم الادارية « الجهاز الادارى فى جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية » يونيو ١٩٧٢ .

كذلك « التنمية الادارية فى دولة الامارات العربية » ــ مجلة الادارة ــ ابريل ١٩٧٣ .

ونحن علماء العالم الثالث لابد أن يكون لنا مساهماتنا الايجابية فى تلك الانشطة الهامة ، وهى مساهمات قد لا تتفق مع كثير من نتائج البحث فى خارج العالم الثالث ولكن الحوار العلمى الموضوعى لابد وأن يؤدى فى النهاية الى اثراء هذا الحقل الجديد وهذا لمصلحة العالم الثالث مثل ما هو لمصلحة البحث العلمى •

وتبين لنا من دراســة تجارب بعض الدول النامية ، كيف تتحول الامال العظام فى التنمية الى مجموعة « اختناقات » وهذا فى أحسن تقدير ــ والى حوائط مسدودة أمام التنمية فى كثير من الحالات • لقد أعادت التأثيرات السياسية والاجتماعية ••• الخ قضية ادارة التنمية الى منطلق جديد والى مفترق الطرق ــ أن التنمية لا يمكن أن تتم بمعزل عن الاحوال السياسية والاجتماعية المحيطة • ان الادارة العامة فى الدول النامية لا يمكن أن تحقق أهدافها بغض النظر عن مســـار التنمية السياسية والتنمية الاجتماعية والتنمية •• الخ ، ان ادارة التنمية يجب أن تعكس حركة قومية شاملة فى التنمية • وليس هناك أى خطورة على الاطلاق فى ادارة تنمية « بطيئة » اذا كان هذا تعبيرا عن ارتباطها بالتطور المناسب سياسيا واجتماعيا ــ ولكن هناك كل الخطر فى ادارة تنمية تتصور أنها تسرع الخطى على طريق الانماء وتتخطى الظروف السياسية والاجتماعية ــ ثم تفاجىء ــ كما هو الحال فى تجارب كثيرة فى الدول النامية ذات النظم الجماعية ــ أنها لا تسير للامام بل قد تكون سائرة الى أسفل وتجر خلفها قطاعات كبيرة من عوامل التأثير على التطور السياسى والاجتماعى[1] ان السياسة العامة الانمائية يمكن أن تكون سلاحا خطيرا فى أيدى الحــاكم لتكميم الافواه فى ســبيل تكريس نفوذه وسلطانه ــ ولكن فى هذه الحالة فان ادارة التنمية لابد وأن تصبح ادارة « مرتشية » وأساليب عمل غير علمية ونفوذ وسطوة للبيروقراطية

---

(١) وفى عالم اليوم الكثير من دول العالم الثالث التى يطبق عليها مصطلح « الدولة الهشة » Soft State التى تتميز بضخامة كبيرة فى حجم مؤسساتها السياسية والادارية دون أن يكون ذلك مستندا على أساس قوى .

راجـــع :

ch. G. Myrdal, The Challenge of World Poverty - Lon., 1971, pp. 211 ff.

وتبديد رهيب ومفزع فى الموارد النادرة • اذا ما ادعى الحاكم أنه يعمل من أجل حياة أحسن للكادحين وأن من يعارضه فهو ضد الكادحين ، فقد يجد ملايين من هؤلاء الكادحين يهتف له ويهلل لسياسته ، ولكنه يكون قد أغلق على ادارة التنمية الباب الذى يمكن أن تدلف منه الى تحقيق الاهداف الحقيقية للتنمية ، ان ادارة التنمية اذا كان لها أن تحقق الاهداف المعقودة عليها فهى مطالبة باتباع الاساليب العلمية وابتغاء الكفاءة ، وهذا لا يتحقق الا فى ظل أكبر قدر من المشاركة ومن احساس الادارة بالمسئولية العامة تجاه المجتمع الذى تبغى تطويره • وهذه لن تكون الا قضية سياسية •

ومن هنا تزداد قناعتنا[1] أن العنصر الهام فى تشغيل منظمات التنمية هو فى تقدير ذلك التأثير الذى تخضع له كفاءة ادارة التنمية من تلك العوامل الاقتصادية والسياسية والثقافية ••• الخ • ومن هذا المنطلق فان الادارة العامة فى الدول النامية هى دراسة تحليلية لوظيفة الادارة ومشكلاتها فى المحيط الاجتماعى أكثر من كونها دراسة أساسية فى القواعد والمبادىء العامة فى الادارة •

**مفهـــوم التنمية**

امتلأت المكتبات فى العشر سنوات الاخيرة بالعديد من الدراسات : الاقتصدية والسياسية والاجتماعية والادارية وغيرها التى تتصدى لموضوع التنمية ، الى الحد الذى يدعو البعض الى تسمية العصر الحالى : عنصر التنمية (Era of Dovelopmnt) •• وقامت الجامعات بتكوين المعاهد والاقسام العلمية فى دراســـة التنمية وازدهرت الدوريات والمؤتمرات والحلقات الدراسية التى تتصدى جميعا لذات الموضوع •

---

(١) الكاتب شارك فى دراسات الاصلاح الادارى خلال عمله :

* ستشارا لرئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة فى القاهرة .
* خبيرا مشاركا فى دراسات المنظمة العربية للعلوم الادارية .
* مستشار مجلس الخدمة المدنية لابو ظبى فى دولة الامارات العربية المتحـــدة .
* أستاذا زائرا فى معهد دراسات التنمية بجامعة ساسكس . (I.D.S. of Sussex University)
* أستاذ استشارى للتنظيم بمعهد الادارة العامة ـــ الرياض .

وأمام هذا السيل الجارف من الاهتمامات يصبح الباحث عند تصديه لوضع تعريف أو مفهوم (Concept) للتنمية فى وضع دقيق للغاية • ولكن لا مفر أمام كتا بعن الادارة العامة فى الدول النامية ودورها فى ادارة التنمية (Development Administration) أن يبدأ بمحاولة وضع « مفهوم » للتنمية • وسوف تتركز محاولاتنا فى هذا الشأن حول المعنى الموضوعى وسوف نبعد بذلك عن فتح « حوار لغوى » حول مفهوم التنمية • وبأكثر تركيز لسوف نهتم بمفهوم التنمية الذى تصدى له علماء الادارة العامة وبالذات هؤلاء المهتمون بدراسات ادارة التنمية سواء بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر(١) •

وقد لاحظنا أنه فى عرض مفهوم التنمية يمكن التعرف على مجموعتين رئيسيتين من الدراسات ، الاولى اعتمدت فى وضع تعاريفها على تقسيم المجتمعات الى « أنواع » على أساس بعض عناصر المقارنة • والمجموعة الثانية نحت الى الجانب التحليلى لعمل النظام السياسى بالذات لتقرير أسلوب العمل ( الميكانيزم Mechanism ) الاكثر كفاءة والذى يعكس المجتمع المتقدم وذلك المتخلف الذى يعكس المجتمع الجامد • وسوف يلاحظ القارىء أننا لا نتفق مع كلتا المجموعتين ، وقبل ذلك لابد من تقـــديم ملخص مبسط لنتائج تلك الدراسات •

* المجموعة الاولى : تضم العديد من الدراسات التى ازدهرت فى الجامعات والمعاهد الغربية وخصوصا الامريكية ــ والتى اعتمدت فى تعريف التنمية على أساس محاولة تصنيف المجتمعات الى « أنواع » على أساس عوامل للمقارنة • ومن أهم هذه الدراسات ــ فى اعتقادنا ــ دراسة الاستاذ دانييل ليرنر (D. Lerner) ودراسة الاستاذ فريد ريجز (F. Riggs) ودراسة الاستاذ لوسيان باى (L. Pye) (٢)

---

(١) نرجو من القارىء المهتم أكثر بدراسة التعاريف والمفاهيم أن يرجع الى قائمة المراجع التى أوردناها فى نهاية الكتاب .

(٢) D. Lerner, «The Passing of Traditional Society», N. Y., 1960.
— F. Riggs, in W. J. Siffin (ed.) Towards the Comparative Study of Public Administration - Indiana 1957.

ويمكن أن نوجز « نظريات » أو مفاهيم هؤلاء فى الجدول التالى :

ويتضح لنا من الجدول التالى القيمة الاكاديمية الكبرى و « الاثارة » العلمية التى تنتج من مثل هذه الاجتهادات ، الا أن من يتابع أمثال هـذه الدراسات يصل الى نتيجة مؤداها أن التقدم يساوى التمدن على النمط الغربى(*) .

وبدون أى شك فان الحضارة الغربية تقع على قمة حضارة العصر الحالى الا أنه من الضرورى التفرقة بين « سبب » ذلك وبين « الشكل » الذى تأخذه تلك الحضارة .

ان التحليل الموضوعى يجب أن ينصب على تحديد « أسباب » التقدم وشروط تحقيقه لا على « الشكل » (Form) الذى تأخذه مجتمعات متقدمة .

**مفهوم المجتمع المتقدم فى بعض النماذج الدراسية :**

| النموذج / المقارنة | نموذج (Lerner) | نموذج (Riggs) | نموذج (Pye) |
|---|---|---|---|
| تقسيم المجتمعات الى أنواع | تقليدية (Traditional)<br>انتقالية (Transitional)<br>حديثة (Modernised) | زراعية (Agrarian)<br>صناعية (Industrial) | * المتمدن (Modernised)<br>* التقليدى (Traditional) |
| أهم عوامل المقارنة | * التقدم الحضرى<br>* التعليم<br>(Urbanisation)<br>* الاتصالات العامة<br>* المشاركة السياسية | * نظام السوق لاقتصادى<br>* القيم الاجتماعية<br>* السلطة الاجتماعية والرسمية | * السلطةالسياسية<br>* سلوك البيروقراطية<br>* نظام السلطة والنفوذ الاجتماعيين |

— L. Pye, Politics, Personality and Nation Building - Yale, 1962.

— C. Morgan : Politics, Power & Pureauerarjy, N. Y., 1975.

* ... Development = Modernisation = Westernisation.

ونلاحظ أن أمثال النماذج السابقة تهتم بعرض نتائج التقدم أكثر من تحليلها لاسبابه وشروطه تحقيقه ، لذا تبدو صورة « التقدم » ومفهوم التنمية الذى تقدمه « غربيا » أكثر من المقبول ، بما يعنى بالقطع أنه حتى لو حققت الدول النامية تقدما حقيقيا دون أن تأخذ ذلك الشكل الغربى فانها يمكن أن تظل حسب المفاهيم السابقة متخلفة ، بمعنى آخر ، أليس من المنطقى أن نتصور امكان أن تؤدى التنمية فى الدول النامية الأفريقية والاسيوية الى ظهور « أشكال » أخرى أفريقية وآسيوية « للتقدم » غير الشكل الغربى ؟ ان هذا هو الاقرب الى المنطق الموضوعى • ولنا عودة الى ذلك •

* المجموعة الثانية : من الدراسات وهى التى اعتمدت مدخلا عمليا بحتا يعتمد على تحليل ميكانيزم (Mechanism) النظام السياسى لتقرير مدى كفاءته ومن ثم تحديد درجة تقدم المجتمع على ضوء كفاءة ذلك « الميكانيزم » • وهذه المجموعة الثانية من الدراسات قد تأثرت الى أقصى درجة بوجهة نظر الاستاذ الامريكى دافيد ايستون (David Easton) للنظام السياسى •

لقد اعتبر « ايستون » النظام السياسى أداة تحليلية هامة يتكون من مجموعة وظائف (Functions) وعلاقات (relaticnships) أكثر من كونه ناتج مجموعة مؤسسات أو عقائد ، ويتميز النظام السياسى عن النظم الاجتماعية الاخرى ، بأنه يتعلق أساسا « بالتوجيه السلطوى ( القهرى ) لموارد وقيم المجتمع »[1] •

(Authoritative allocation of values for a society).

---

(١) يسمى هذا المدخل بالتحليل الوظيفى للنظام السياسى (Functional) ومن أهم من كتب فيه .

— G. Almond & G. Powell Comparative Politics a developmental Approach - Little Brown, 1966.

— G. Almond & J. S. Coleman : The Politics of the Developing Areas - Princeton, 1966.

— R. D. Scott : Systems Analysis without Tears, N. Y., 1972.

State of Development

والنظام السياسى ــ اذا ــ له ميكانيزم (mechanism) معين تعد بمقتضاه مجموعة المطالب والتطلعات مدخلات (Inputs) وتتحول بدورها الى مجموعة قرارات سياسية قهرية و « سلطوية » ــ وكلما كانت عملية تحول تلك المطالب الى قرارات ينتج عنها « رضاء » عام يغذى المطالب ويرفع وعيها كلما تميز « النظام » السياسى بأنه نظام متقدم (Developed)

وأمثال هذه الدراسات ــ وان كانت فائدتها فى دراسة التشغيل العلمى لادارة التنمية كبرى ــ تتجاهل عنصرا حاسما فى اعتقادنا فى دراسات التنمية : ألا وهو « لمــاذا » ــ أى الجانب الايديولوجى الــذى يفسر لنا ما خلف النظام السياسى وحركة التنمية • كما أن هذه الدراسات يمكن أن تؤدى الى تبنى نظرة « غير أخلاقية » (non ethical) تجاه التقدم ــ فقد ينجح نظام « فاشى » مثلا فى تحقيق كفاءة فى الاتصالات السياسية وفى تغطية عيوبه الجوهرية بالاساليب الدعائية وفى هذه الحالة نعتبره نظاما متقدما طالما أن ( الميكانيزم ) السياسى يعمل بكفاءة •

فى اعتقادنا أن التحليل العلمى لمفهوم التنمية يجب أن يتبنى معيارا موضوعيا لتحديد أسبات التنمية • ولن يجد الباحث أمامه مناصا من اعتماد المفهوم الذى يستخدمه الاقتصاديون ألا وهو « الارتفاع الحقيقى فى دخل المواطنين » على أساس أن يكون ذلك الارتفاع نمطا للنظام موضوع الدراسة وليس حالة طارئة[1] •

وهذا النمط الاقتصادى يؤدى بالقطع الى خروج عناصر وسمات المجتمع المتقدم والتى يمكن أن يأخذ بعضها شكلا محليا أكثر منه غربيا ويمكن كذلك أن يأخذ بعضها شكلا غربيا أكثر منه محليا •

---

راجع كذلك دراسة تحليلية حديثة للنظــام السياسى ومدارس البحث فيه للدكتور ابراهيم درويش : النظام السياسى ــ القاهرة ١٩٧٠ .

(١) يأخذ بذلك المفهوم كثير من أساتذة الادارة العامة ــ انظر على سبيل المثــــال :

— R. Bendix : Max Weber Intellectual Portrait - N. Y., 1962.

— T. B. Bottomore : Karl Marx Selected Writtings, Lon. 1963.

— Colin Leys : (ed.) Politics & Change in Develaping Cauntries - Lon. 1969.

ونلاحظ أن تحقيق التقدم الاقتصادى بالمفهوم السابق لابد وأن يكون له شروط عامة ليست بالضرورة اقتصادية •

وهنا تصبح تلك العوامل والشروط ــ غير الاقتصادية ــ جزءا أساسيا فى تحقيق حالة النمـــاء development وفى نجاحهـــا • ويؤدى هذا الى الاعتراف بأهمية « الاطار » الاجتماعى المناسب لتحقيق التقـــدم وللمحافظة عليه وهو اعتراف لا ينكره علماء الاقتصاد عند تقديرهم لاهمية عوامل غير اقتصادية فى تحديد مسألة اقتصادية •

ونلاحظ أنه فى تهيئة ذلك « الاطار » المناسب للوصول الى حالة التقدم الاقتصادى والحفاظ عليها والى تحويل تلك الحالة الى « نمط » للنظام ، نلاحظ أنه فى ذك الصدد يلعب الجهاز الادارى للدولة النامية دورا تاريخيا لا نتصور امكان تهيئة تلك الظروف دون قيامه به •

الا أنه من العبث أن نتصور ذلك الدور يجعل البيروقراطية العامة تحل محل الهيكل السياسى القائد فى ادارة التنمية ، أو أن الاعتراف بذلك الدور للبيروقراطية العامة ينهى « مشاكل » التحول الى التقدم ويضمن تحقيقها • ويحتاج الامر الى مزيد من التحليل •

**دور الجهاز الادارى فى التنمية**

ويقوم الجهاز الادارى بدور رئيسى فى عمليات التنمية فى الدول النامية ، ومعنى ذلك أن الجهاز الادارى هو أداة تنمية أكثر من أى شىء آخر ، ويتضح هذا المفهوم لجهاز الادارة العامة فى الدول النامية بتفاعل ثلاثة حقائق تواجه قيادات هذه الدول ــ بعد حصولها على الاستقلال السياسى ــ بدرجات متفاوتة • وهذه الحقائق هى :

١ ــ أن الاستقلال السياسى لا يتأكد له مفهوم موضوعى الا بالتنمية الاقتصادية التى تطور قوى الانتاج وتعوض التخلف الواضح الذى تعانيه تلك الدول والذى يؤكد القوة القومية للدول النامية ويحميها من التيارات

الدولية[١] .

٢ ــ أن تطوير قوى الانتاج لا يتحقق الا بعلاج الخلل فى الهيكل الاقتصادى أى بالنمو الصناعى والحضرى Industrialisation & Urbanisation اذ أن الاقتصاد الزراعى يعجز عن تحقيق معدلات النمو المطلوبة لتحقيق التنمية الاقتصادية[٢] .

٣ ــ أن التصنيع يحتاج الى تحويلات اجتماعية أساسية ولا يتحقق ذلك ، وأحيانا لا يبدأ الا بقيام السياسة العامة ، مباشرة ، عن طريق جهازها الادارى بدور رئيسى فى تحقيقه ، أو بدئه . وتتضح لنا هذه الحقائق بدرجات متفاوتة عند دراسة أى من هذه الدول[٣] .

وقد أشارت الى ذلك معظم مقدمات الادارة العامة بحيث أصبحت الحقائق السابقة لا تعد موضع خلاف ، انما كل الخلاف يدور حول الدرجة ــ درجة قيام الجهاز الادارى فى عملية التنمية ــ فهناك دور لا يمكن تجاهله للافراد وباقى منظمات المجتمع فى تحقيق أهداف التنمية ، ويتأثر تحديد دور الجهاز الادارى وباقى منظمات المجتمع على مجموعة كبيرة من الاعتبارات السياسية والاجتماعية ، ومع ذلك فان المتفق عليه أن الجهاز الادارى هو جهاز تنمية الى درجة كبيرة فى كافة الدول النامية .

---

(١) يراجع فى تعريف التنمية ــ الدكتور ، عمرو محيى الدين : التنمية والتخطيط الاقتصادى ــ ( دار النهضة العربية ببيروت ١٩٧٢ ) صفحات ٤٩/٥١ .

(٢) فى تحديد دور التصنيع فى التنمية والذى يتضح فى أن التصنيع يصحح الاختلال فى الهيكل الاقتصادى الذى تعانى منه الدول النامية ــ يراجع :
R. Ralimia (ed.) Industrialization in Developing Countries, Lon. 1965.

(٣) يلاحظ أنه من المبالغة أن نتصور أن ذلك الاتساع فى دور الادارة العامة للتنمية هو صفة حديثة تتميز بها ادارة التنمية ــ والواقع أن الجهاز الادارى كان له دائما دور فى انجاز التنمية القومية الشاملة ــ الا أن هناك اختلافا فى الدرجة يميز ادارة التنمية عن الادارة العامة .
Irving sverdlow (ed.) Development Administration Svracuse 1963.
ــ كذلك مرجع أساتى للاستاذ ا . هـ . هانسون .
Public Enterprise & Economic Development, Lon. 1958.

**الادارة العامة فى الدول النامية : ادارة التنمية**

ويفسر كل هذا التطور ظهور مرحلة جديدة لعمل ولدراسة الاجهـزة الادارية وهى مرحلة تحويل الادارة العامة فى الدول النامية الىادارة للتنمية (Development Administration) وادارة التنمية هى « الاسـاليب الادارية الملائمة لتشغيل الجهاز الادارى فى الدولة النامية ولمواجهة مشكلاته بما يحقق الانماء الاقتصادى الفعال ويحافظ على موارد الدولة[1] • وهذا التعريف لادارة التنمية يعنى أن ادارة التنمية هى البحث فى منطقتين مرتبطتين هما ❊ •

---

(١) لا يوجد تعريف متفق عليه لادارة التنمية بل يستخدم المصطلح اشارة الى بعض المعانى التى يمكن حصرها فى ثلاثة معان مرتبطة بعضها البعض وهى :

❊ ادارة التنمية تعنى ادارة مشروعات التنمية فى الدول النامية .

❊ ادارة التنمية تعنى دراسة المشـكلات الاجتماعية والسياسـية والاقتصادية التى تواجه ادارة التنمية فى الدول .

❊ ادارة التنمية تعنى الادارة العامة فى الدول النامية بمعنى أن الجهاز الادارى فى تلك الدول يقوم بدور اساسى مميز فى التنمية فهو جهاز ادارة تنمية من هذه الزاوية . ويرتبط بذلك المعنى دراسة الجهاز الادارى ودراسة محيط عمله ودراسة مشكلاته الحادة .

**يراجع فى ذلك :**

Fred Riggs : Frontiers of Developmint Admin stration-Duk University Press, 1972.

**يراجع كذلك للمؤلف :**

❊ استراتيجية التنظيم الادارى فى الدول النامية ـــ مجلة تنمية المجتمع العدد الثالث ، المجلد الثانى عشر ١٩٦٥ .

❊ ادارة التنمية ـــ مجلة العلوم الادارية ـــ العدد الثالث ١٩٦٨ .

❊ المشكلة الادارية فى الدول النامية ـــ مجلة الادارة العامة ـــ جامعة بغداد العد الاول ١٩٦٩ .

❊ الادارة العلمية فى الحكومة ـــ مجلة الادارة العامة ـــ الرياض ـــ يناير ١٩٨١ .

❊ ادارة التنمية ـــ دار النهضة العربية ـــ الطبعة الاولى ١٩٧٠ ـــ الطبعة الثانية ١٩٧٢ ـــ الطبعة الثالثة ١٩٨١ .

كذلك بحث مقدم لمعهد دراسات التنمية بجامعة ساسكس بعنوان :

— Development Administration : «The Egyptian Way 1957.

ويجب ملاحظة أن بعض اساتذة الادارة العامة يرفضون استخدام مصطلح « ادارة التنمية » على اساس أن مصطلح « الادارة العامة » مازال صالحا لاعطاء نفس المعنى المطلوب .

راجع فى هذه الاراء وفى الرد عليها .

Bernard Schaffer, «The Administrative Factor» - Frand Cass, Lon., 1974.

١ ــ الوسائل العامة الملائمة لتحقيق ادارة فعالة للتنمية وهذا يشمل وضع الخطط والبرامج وتصميم وتشغيل الاشكال التنظيمية الجديدة فى الجهاز الادارى بالدولة النامية وتخطيط عمليات الاصلاح الادارى ووضع برامجها واشراف على تنفيذها وتقويمها •

٢ ــ الوسائل العامة الملائمة لمساعدة الادارة الفعالة على تحقيق التنمية ، مثل التنمية السياسية ودورها فى عملية ادارة التنمية ــ الادارة المحلية والمشاركة والاتصال • وفى كلتا المنطقتين فان دراسة ادارة التنمية هى دراسة فى الاسس الملائمة وتحليل للمشكلات ووضع للحلول •

وادارة التنمية بهذا المفهوم وان كانت تنطلق وتستمد الجانب الاكبر فى مادتها من دراسات العلوم السياسية والاقتصادية وعلم الاجتماع ، الا أنها ــ مع ذلك ــ لابد وأن تعتمد بالدرجة الاولى على دراسة الادارة العامة اذ أن ادارة التنمية هى بصورة أو أخرى امتداد للادارة العامة • ولكنها ليست مع ذلك دراسة لمبادىء Principles الادارة العامة ، بل دراسة كيفية استخدام الادارة العامة فى التنمية ودراسة فى المشكلات التى تواجه قيام الادارة العامة بذلك الدور بالكفاءة المطلوبة •

ان دراسة بهذا النوع تستلزم بالضرورة العديد من اسهامات تخصصات العلوم الاجتماعية خصوصا فى مجالات اقتصاديات التنمية والتخطيط والاجتماع السياسى والتنمية السياسية وعلم الاجتماع • ولعل ذلك هو ما يفسر لنا كيف أن دراسة ادارة التنمية تأخذ عادة شكل الدراسات العليا فى « دبلوما ت» تتكامل فيها دراسات الحقول السابقة وتصب جميعا فى موضوع واحد وهو كيفية تشغيل الجهاز الادارى فى عملية التنمية بالكفاءة القصوى ونوع المشكلات التى يمكن أن تواجه ذلك التشغيل •

---

**كذلك :**

— R. Braibnti : Political & Administrative Development Duke, 1974.

— Deadlack in Development Administration in C. Leys (ed.) Politics & Change in developing Countrics - op. cit., pp. 208-9.

ادارة التنمية تنطلق ــ اذا ــ من حتمية قيام الجهاز الادارى بدور أساسى فى عملية التنمية[1] .

ولكن نود أن نلفت نظر القارىء الى الفارق بين حتمية قيام الجهاز الادارى بدور أساسى فى التنمية من ناحية وبين قدرة الجهاز الادارى على القيام بذلك الدور بالكفاءة المطلوبة والمرغوب فيها من الناحية الاخرى .

ان « الحتمية » لا تنتج عنها الكفاءة بالضرورة . وسوف نلاحظ هذا التعارض بين الحتمية والكفاءة هو جوهر المشكلة الادارية فى الدول النامية .

ولقد تحتم مع اتساع دور الجهاز الادارى ومع عدم كفاءة الاجهزة التقليدية لذلك الجهاز اتباع استراتيجية فى التنظيم تؤدى الى ظهور أشكال متعددة من المنظمات تقدر على تحقيق الاهداف المتعددة للتنمية .

**منظمات ومشكلات ادارة التنمية**

تتطلب ادارة التنمية الاتساع الهامل كما ونوعا فى الجهاز الادارى مما يؤدى الى ظهور العديد من المنظمات الادارية العامة .

ونلاحظ بشكل عام أن منظمات ادارة التنمية تكسب الجهاز الادارى فى الدول النامية بعض السمات التى نستطيع أن نحدد بعضها على النحـــو التـــالى :

أولا ــ ضخامة حجم الجهاز الحكومى ، اذ يترتب على اتساع وتنوع منظمات ادارة التنمية اتساع كبير فى حجم الجهاز الحكومى فى الدولة

---

(١) يتفق ذلك المفهوم مع تحديد هيئة أساتذة كلية الادارة العامة بجامعة الفلبين لادارة التنمية بأنها « جميع الوسائل التى تستخدم الدولة النامية الجهاز الادارى فى تنفيذها لتحقيق تغييرات أساسية فى النواحى السياسية والاقتصادية والاجتماعية » .

cf. Philipine Journal of Public Administration, Local Government & Development, special issue, Vol. X. April 1966.

النامية وانعكاس ذلك على كافة القطاعات المستويات[١] .

ثانيا ــ العمالة الزائدة : يلاحظ أن ادارة التنمية تؤدى ــ عادة ــ خصوصا فى الدول النامية فى المراحل المبكرة من النمو الى شيوع ظاهرة العمالة الزائدة ( والتى تكون فى أحسن حالاتها سوء توزيع عمالة ) ــ وهذه نتيجة منطقية لاتساع حجم الجهاز الادارى مع ضآلة درجة تطور المنظمات الاهلية علاوة على التطور الذى يصاحب التنمية فى نطاق عمليات مؤسسات التعليم والتدريب ، ويكون من الصعب فى معظم الاحيان تقدير العمالة المثلى ــ لمنظمات ادارة التنمية ولكنه مما لا شك فيه أن الضغوط السياسية تلعب دورا خطيرا فى تعقيد تلك الناحية .

وتحتاج جهود الدولة النامية فى تحقيق التنمية ليس فقط الى جهاز ادارى متنوع الفعاليات ولكن الى سياسة عامة مستندة على دعامات الخطة القومية . اذ أن هناك دائما مشكلة النقص الواضح فى الموارد القومية ، أو على أحسن تقدير هناك مشكلة التخلف فى هذه الموارد . ومن ثم تظهر حاجة ماسة الى توجيه هذه الموارد ورسم سياسات المنظمات العامة والاهلية المشتركة فى تنفيذها على أساس متناسق ، يتضمن الاستخدام الامثل للموارد القومية .

وتظهر الحاجة تبعا لذلك الى خطة شاملة للتنمية ، تكون منهاج العمل أمام منظمات الجهاز الادارى المشتركة فى ادارة التنمية .

---

(١) من الخطأ أن نتصور ارتباط ذلك النمو بنظم سياسية دون الاخرى ، وان كان من الممكن ملاحظة التفاوت من نظام سياسى الى نظام آخر ــ أى اننا أمام اختلاف فى الدرجة . لاحظ مثلا أنه فى الولايات المتحدة الامريكية ( أكثر النظم السياسية تمسكا بدور المنظمات الاهلية ) قد ارتفع نصيب الحكومة فيها فى الناتج القومى من ١٠٪ فى مطلع هذا القرن الى حوالى ٢٣٪ فى أواخر السبعينيات ــ وزاد انفاق الحكومة الامريكية حوالى ٣٥٠٪ فى تلك الفترة و ٥٠٠٪ فى نفس الفترة باضافة الانفاق العسكرى مما أدى الى اتساع كبير وهائل فى حجم الجهاز الحكومى .

cf. Solomon Fabricant. The Trend of Government in United States since 1900, N. Y., 1971, p. 25.

ولكن الخطة القومية تختلف فى نوعيتها من دولة نامية الى أخرى ، وذلك تبعا لمجموعة متعددة من الاعتبارات السياسية والاجتماعية ، فقد تكون خطة شاملة للنواحى الاقتصادية المختلفة فى كافة القطاعات الاجتماعية ، وقد لا تتعدى الخطة الاقتصادية أن تكون برنامج عمل لمنظمات الجهاز الادارى •

كما أن أهداف الخطة الاقتصادية تختلف اجتماعيا من دولة نامية الى أخرى • فقد تكون أهداف الخطة الاقتصادية احداث تغيير أساسى وجذرى فى هيكل العلاقات الاجتماعية ، أى اعادة توزيع الدخول ، وقد تكون أهداف الخطة زيادة مستويات الدخول واتاحة المزيد من الفرص لتنمية دخول أفراد المجتمع دون مساس بالهيكل الاجتماعى •

ومهما كانت الاحوال فأن الخطة الاقتصادية تعنى الحاجة الى جهاز كفء لادارة الخطة الاقتصادية • ويقوم تنظيم ذلك الجهاز على بعض الاعتبارات التنظيمية التى من أهمها :

( أ ) أن يكون جهاز ادارة الخطة الاقتصادية قائما على قاعدة مركزية التخطيط ولامركزية التنفيذ •

( ب ) أن يجمع جهاز ادارة الخطة عناصر بشرية مرتفعة الكفاءة فى الجوانب المختلفة للتخطيط •

( جـ ) أن يكون الجهاز قريبا من القيادة العليا للجهاز الادارى حتى يضمن فعالية توصياته ومقترحاته وتحويلها الكفء الى خطط اقتصادية •

( د ) أن تقوم فلسفة العمل للجهاز على أساس أن الخطة الاقتصادية لا تشمل جوانب اقتصادية بحتة ولكنها ترتبط بجوانب اجتماعية وسياسية وحضارية •

ولا يعنى التصميم النظرى المحكم لادارة التنمية أن طريق التنمية يصبح طريقا معبدا خاليا من الصعاب ، اذ أن هناك فارقا كبيرا بين ركوب

العربة وبين الوصول الى الهدف • فلا يعنى اكتشاف الدولة النامية لدور الجهاز الادارى فى التنمية ، ولا اتباعها الانماط التنظيمية الملائمة ، ولا اعلانها الاخذ بالتخطيط الاقتصادى ، يعنى كل ذلك تحقيق التنمية • اذ أن هناك مجموعة كبيرة من المشكلات التى تعوق ادارة التنمية والتى لابد من مواجهتها حتى يتسنى الوصول الى الهدف • ان المشكلات التى عاقت تحقيق التنمية طبيعيا لا تختفى بمجرد اعلان البدء فى « صنع التنمية » •

فالمطلوب من الجهاز الادارى لتحقيق دوره فى ادارة التنمية أن يقوم بالدور الذى قامت به مؤسسات الاعمال فى أوربا فى القرن الماضى ، أو أن يقوم بدور شبيه بالدور الذى قامت به أجهزة الادارة العامة السوفييتية فى القرن الحالى ، ولكن بدون توافر الشروط الاجتماعية التى قامت فى الغرب ولا التى قامت فى الاتحاد السوفييتى •

كما أنه لا يمكن أن نتصور فى أى لحظة أن عملية التنمية التى تسعى الدول النامية الى تحقيقها هى عملية اقتصادية فقط بحيث نصل الى الاعتقاد بعدم أهمية الشروط الاجتماعية يذكر الاستاذ بوكانان والاستاذ ايليس « أن المشاكل الحقيقية والرئيسية للتنمية الاقتصادية هى مشاكل غير اقتصادية » أو كما يذكر الاستاذ ايرفينج سيسجل « أن أهداف الانسان هى الى حد كبير أهداف حضارية »[1] لقد أصبحت هذه الحقائق من الوضوح بحيث ان التنمية بمعناها الدقيق أصبحت عملية تتحقق بتوجيه العلاقات والهيكل الاجتماعى فى اتجاهات جديدة وأحيانا يستلزم ذلك احداث تغييرات اجتماعية جذرية •

فالملاحظ أن الظروف الاجتماعية التى صاحبت النمو الاقتصادى لاوربا الغربية فى القرن الماضى غير موجودة فى الدول النامية ـــ ولن ندخل فى تفاصيل ذلك الموضوع ، ولكن نكتفى بالاشارة الى أن مفهوم ادارة التنمية هو مظهر هام من مظاهر عدم تحقيق هذه الظروف • فلو كانت تلك الظروف

---

(١) A. K. Cairncross : Factors in Economic Development, Lon, 1969.

قائمة لتحقيق النمو تلقائيا بواسطة الافراد ، كما تحقق فى غرب أوربا والولايات المتحدة الامريكية •

من ناحية أخرى لا تتحقق فى الدول النامية الظروف التى تحققت فى روسيا بعد قيام الحكم الشيوعى ، فمعظم الدول النامية ( غير الشيوعية ) لا تعلن ارتباطها بعقيدة تهدف الى الغاء الملكية الخاصة لوسائل الانتـــاج على الاطلاق ، وانما ترتبط بالملكية العامة فى نطاق الحدود التى تمليها متطلبات التنمية الاقتصادية فحسب •

على الدول النامية اذن ــ بالمقارنة مع الدول الغربية فى القرن الماضى ــ أن تقوم بتهيئة البيئة المناسبة للنمو ، وعلى الدولة بمعنى أصح أن تقوم بما لم يتحقق تلقائيا ، وفى سبيل ذلك عليها مواجهة كل الظروف التى عاقت النمو التلقائى مثل :

١ ــ ضعف القوة الشرائية للمواطنين •

٢ ــ عدم وجود ميول ادخارية لدى الافراد نتيجة انخفاض مستويات الدخـــــول •

٣ ــ ضآلة الخبرات الادارية والفنية المتوافرة برغم ضخامة القوى البشرية •

٤ ــ ضعف مستوى نظم التعليم وعدم تنظيمه أصلا لخدمة أهداف التنمية •

٥ ــ تخلف وسائل الاتصال خصوصا بين المدينة والريف •

٦ ــ انتشار العـــادات والتقاليد الاجتماعية والاقطاعية والقبلية والعنصرية التى تمثل كل منها عقبة أو أخرى أمام مستلزمات التنمية •

ويزيد من المشكلة أن الدول النامية عليها مواجهة مثل هـــذه الظروف

بجهاز ادارى متخم بالمشكلات الادارية ( الجمود ــ المركزية ــ ضعف التدريب ــ الانعزال عن البيئة .. الخ ) • من ناحية ثانية فان على الدول النامية ــ مقارنة مع الاتحاد السوفييتى ــ أن تمكن الاجهزة الادارية فيها من القيام بهذه الوظائف الدقيقة الصعبة دون انتهاك الملكية الخاصة بلا قيود ودون ارتباط تلك الاجهزة الادارية بسياسة شمولية تفرض على كل الفئات الخاصة فى المجتمع دون مراجعة ، وعليها فى سبيل ذلك مواجهة مجموعة أخرى من المشاكل الهامة التى منها :

١ ــ تحديد دور القطاع العام وحجمه ، أى تحديد الوظيفة والاسلوب الاقتصادى للجهاز الادارى ، بما لا يؤدى الى نمو ادارى غير اقتصادى •

٢ ــ تحديد العلاقة بين الجهاز الادارى والاجهزة والمؤسسات الخاصة خصوصا فى المجالات الاقتصـــادية ، بما لا يؤدى الى اخـــلال فى التوازن •

٣ ــ تحديد موقف السياسة العامة للتنمية من العقائد والتيارات الاجنبية والتى تمارس فى معظم الاحيان ضغوطا بالغة العنف على الدولة النامية •

ان كل واحدة من قائمة الصعاب السابقة ، سواء بالنسبة لظروف التنمية مقارنة مع دول الغرب أو مقارنة مع الاتحاد السوفييتى يصلح لدراسة مستفيضة فى مشكلات ادارة التنمية فى الدول النامية • وكل منها يؤكد أن معرفة أساليب الادارة أصبح لا يكفى وحده لتحقيق التنمية وكذلك فان التوصل الى تفهم حتمية تدخل الدولة وجهازها الادارى لا يكفى لتحقيق التنمية ، انه مجرد الخطوة الاولى فى طريق طويل شائك مليء بالصعوبات ولكنه مع ذلك طريق لابد من اجتيازه حتى تنتقل الدول النامية من حلقة الفقر والتحالف الى المستوى الذى بلغته حضارة القرن العشرين •

ان هذا يعنى فى الواقع أن النجاح فى ادارة التنمية لا يرتبط ارتباطا مجردا بأساليب تنظيم وادارة الجهاز الادارى وانما يقاس ذلك النجاح

بالارتباط » الاجتماعى » بادارة التنمية • ان ادارة التنمية لابد وأن تكون أكثر من عملية هندسة الادارة ، انها عملية « هندسة اجتماعية » بنفس الدرجة •

ان مكان الجهاز الادارى فى المجتمع هو الذى سيحدد مستقبل ادارة التنمية وهذا الدور تعوقه الظروف والاحوال الاجتماعية التى تقترن بالتخلف • وأن أخطر مشكلة تواجه ادارة التنمية هى فى اعتقادنا ــ مشكلة احتمال أن يتطور الجهاز الادارى فى مجتمع الدولة النامية ليصبح منظمة حكم لا منظمة خدمة ــ ان هذا الخطر القائم فى ظل الظروف الاجتماعية للدول النامية ، والتى يمكن أن تؤدى الى تحقيق هذا الخطر • ان ضعف التنظيمات السياسية وتفشى الامية وعدم وعى غالبية المواطنين وسطوة الادارة وارتباطها التاريخى بسلطة القهر الامبريالية ، وغير ذلك مما يمكن أن يحول الجهاز الادارى الى جهاز حكم بيروقراطى فى الدول النامية •

ويظهر لنا فى الحال ــ أهمية الملاحظات الاولية التى أوردناها فى تمهيد البحث عند الاشارة الى تأثير دور العوامل غير المباشرة فى ادارة التنمية على العوامل المباشرة فيها والتى نقصد بها المؤثرات الاجتماعية المتعددة ودورها فى تحديد كفاءة ادارة التنمية •

**التنمية السياسية والاصلاح الادارى**

يلاحظ أن ادارة التنمية تحتاج ــ من وجهة نظر بنيانها الكلى ــ الى جهدين عامين : الاول يضمن السيطرة عليها لصالح الغايات العامة والثانى يضمن كفاءتها فى تحقيق الغايات العامة • أما الجهد الاول ، فيرتبط بقدرة النظام السياسى وفاعليته فى الدولة النامية • ويتوقف نجاح ذلك الجهد على مدى قدرة الاجهزة السياسية على تعبئة الرأى العام ايجابيا لخدمة التنمية ، وعلى مدى القدرة فى توجيه الجهاز الادارى عن طريق توسيع قاعدة المشاركة وارساء دعامات الديمقراطية السياسية •

وتوجد علاقة وثيقة لذلك بين نجاح ادارة التنمية من ناحية وبين التنمية

السياسية من الناحية الاخرى ، ونعنى بذلك أن الرقابة السياسية تقلل من احتمالات عدم تطبيق القياس الاقتصادى لعمليات الجهاز الادارى ، اذ أنها تقدم لادارة التنمية ضمانا أساسيا من أن هذه العمليات تتم وفق الرضاء العام (public consent) وهذا يشمل « غايات ووسائل » عمليات الجهاز الادارى فى وقت واحد ، علاوة على ذلك فان الاعتراف بالجانب السياسى فى التنمية يعنى أن كفاءة ادارة التنمية ترتبط بمدى خضوع عملياتها للاشراف العام ، وهذا مطلب حيوى لا يمكن أن تتحول الى منظمة حكم لا الى منظمة خدمة • ومن هنا فان ادارة التنمية ترتبط بالتنمية السياسية التى تقوم على تهيئة المناخ السياسى الملائم للتنمية والذى لابد وأن يحقق التطور المستمر فى مشاركة الفرد فى صنع القرارات والرقابة على تنفيذها •

**أما الجهد الثانى :** فيقع على عاتق أجهزة الاصلاح الادارى التى عليها اعداد الجهاز الادارى ومواجهة مشكلاته حتى يتمكن من القيام بالدور الاساسى المطلوب منه فى عملية التنمية بالكفاءة المطلوبة[1] •

ان الجهاز الادارى فى الدول النامية هو مرآة تعكس الى حد كبير مشكلات التخلف • ويؤدى ذلك الى ظهور مجموعات عديدة من المشكلات الادارية يعانى منها الجهاز الادارى ولابد من التصدى لعلاجها حتى يمكن قيام الجهاز الادارى بدوره فى التنمية •

ويضاف الى ذلك بالطبع حقيقة أن اتساع دور الجهاز الادارى يضخم من مشكلاته الادارية ويزيدها تعقيدا •

وتظهر حاجة ماسة فى ادارة التنمية لوجود جهاز فعال للاصلاح الادارى وتقوم فعالية جهاز الاصلاح الادارى على بعض الدعامات الهامة التى منهـــا :

---

(١) بلغ مجموع ما انفقته الامم المتحدة ووكالاتها المتخصصة لمساعدة الدول النامية فى تحقيق الاصلاح الادارى فى فترة العشرة السنوات من سنة ١٩٥١ الى ١٩٦٠ ربع بليون دولار •

( أ ) ارتباط ذلك الجهاز فيما يضعه من مخططات بقاعدة المشاركة مع الوحدات التنفيذية المختلفة للدولة ، بحيث تخرج مخططات وبرامج الاصلاح الادارى معبرة تعبيرا صادقا عن احتياجات ومشكلات هذه الوحدات •

( ب ) اعتماد ذلك الجهاز على عناصر بشرية مرتفعة الكفاءة والتدريب فى عمليات الاصلاح الادارى •

( حـ ) اقتراب ذلك الجهاز فيما يضعه من مخططات وبرامج من جهاز الخطة الاقتصادية والاهداف التخطيطية لذلك الجهاز •

( د ) ارتباط جهاز الاصلاح الادارى بالقيادة العليا للدولة حتى تكتسب خططه وبرامجه القوة والتأثير اللازمين لدى أجهزة التنفيذ فى الدولة •