الفصل الرابع

الصناعة والنظام السياسى

الصناعة والنظام السياسى

العلاقة بين الصناعة والنظام السياسى فى المجتمع الرأسمالى غيرها فى المجتمع الاشتراكى ويرجع ذلك إلى أن المجتمع الاشتراكى يعتمد على التخطيط الذى تقوم به الدولة طبقاً لأسلوب محدد ، وفضلا عن ذلك يؤدى وجود القطاع العام إلى إلغاء كل صراع ينشأ بين الصناعة والحكومة . ولذلك فإننا سنتناول فى هذا الفصل أثر الصناعة فى النظام السياسى فى المجتمح الرأسمالى بصفة خاصة ثم أثر النظام السياسى فى المجتمع الاشتراكى بصفة خاصة . غير أنه ليس معنى ذلك أن الصناعة لا تؤثر فى الحكومة فى المجتمع الاشتراكى أو أن الحكومة لا تؤثر فى الصناعة فى المجتمع الرأسمالى وإنما اخترت هذين الموقفين المتناقضين لسهولة العرض .

أولا : أثر الصناعة فى النظام السياسى

تؤثر الصناعة فى النظام السياسى وقد يكون هذا التأثير مباشراً وقد يكون غير مباشر ويرى باركر Parker[1] أن الصناعة تؤثر فى الحكومة تأثيراً مزدوجاً ، فهى تؤدى إلى وجود الجماعات المنظمة كما تؤدى إلى قيام الفرد بدور مزدوج . ويتمثل ذلك التأثير فى قيام رجال الصناعة من ناحية والعمال من ناحية أخرى بتشكيل جماعات الضغط pressure groups[2] للتأثير فى

---

(١) أصبحت الجماعات الضاغطة فى الوقت الحاضر جزءاً من النظام السياسى . وهى جماعات منظمة ذات بناء رسمى ، يجمع بين أعضائها المصالح المشتركة — طالما تسعى إلى التأثير فى العمليات التى تقوم بها الحكومة .

J. D. Stwort, Britiab Pressure Grovps Oxford, Claraudan Press 1985 p.l.

(2) Parker, op. cit., p. 66.

سياسات الحكومة المركزية فضلاً عن الحكومة المحلية حتى تسير وفق مشيئتهم أو تراعى مصالحهم على الأقل . ومن ثم يقوم العمال ورجال الصناعة بأدوار سياسية ـ بخلاف الأدوار الاقتصادية التى يقومون بها فى مجال الصناعة من أجل حماية مصالحهم الاقتصادية .

ومن أجل القيام بالأدوار السياسية فإن أصحاب الأعمال من رجال الصناعة والتجارة فضلا عن رجال الإدارة يكونون هيئات مختلفة كما يكون العمال هيئات أخرى تتمثل فى النقابات العمالية . وتترسم جماعات الضغط استراتيجية عامة للتأثير فى الهيئات التى تتخذ القرارات التى تمس الصناعة ، ولذلك تحاول التأثير فى الرأى العام باستخدام وسائل الإعلام المختلفة إلى جانب عقد الاجتماعات العامة . وأدركت الحكومات المختلفة أهمية جماعات الضغط وما تؤديه من وظائف حتى أصبحت قبل أن تصدر قانوناً من القوانين ، تشكل لجاناً استشارية لعرض ذلك القانون عليها لإبداء الرأى فيه .[1]

وعندما قامت الصناعة فى المجتمعات الغربية أدركت فى ذلك الحين أنه لا يمكن أن تتواجد إلا داخل إطار من القوانين والقيم فضلا عن أنماط معينة من العلاقات الاجتماعية . ولإمكان إقامة مثل هذا الإطار ، ولإمكان العمل على استمرار وجوده ، حاولت الصناعة استخدام قوة الحكومة للقضاء على العلاقات الاجتماعية التى كانت سائدة فى النظام الإقطاعى إلى جانب القضاء على الطبقات الاجتماعية التى كانت مرجودة . ولكى يتحقق ذلك الهدف استخدم رجال الصناعة قوة الحكومة لكى تنهار العلاقات بين الفلاحين وأمراء الإقطاع ، إلى جانب القضاء على طبقة الأمراء والنبلاء .

---

(1) Ibid, p. 67.

وترتب على هذا الصراع نشأة طبقتين جديدتين هما طبقة العمال وطبقة أصحاب الأعمال ورجال الصناعة .

وقد حدث نفس الشيء تقريباً فى البلاد النامية . ففى مصر قام رجال الصناعة قبل ١٩٥٢ بالتأثير على الحكومة لإصدار القرانين التى تعمل على حماية مصالحهم ، دون أن يهتموا بإصدار القوانين التى تعمل على حماية مصالح العمال . ولكن ظلت أنماط العلاقات الاجتماعية والقيم السائدة كما هى إلى حد كبير ، لأن المجتمع منظم بطريقة إقطاعية ، وهذا يتفق مع صالح الصناعة فى أوضاعها السائدة فى ذلك الوقت .

وبعد تطور الصناعة وتقدمها ، كثيراً ما ينشأ الخلاف أو الصراع بين العمال والإدارة فى المصنع حول الأجور أو ظروف العمل أو غير ذلك من الأمور الحيوية لهذين الجانبين . وقد تقف الحكومة إلى جانب العمال وقد تقف إلى جانب الإدارة ، ويتوقف ذلك على الفلسفة السياسية التى يتخذها كبار رجال الحكومة الذين يشغلون الأوضاع التنفيذية الرئيسية . ومن ثم يهتم كل من العمال والإدارة بالتأثير فى رجال الحكومة لكى يقفوا إلى جانب أحد الطرفين دون الآخر ، أى تحاول كل جماعة استخدام قوة الحكومة لصالحها دون غيرها . فإذا استطاع رجال الصناعة استمالة الحكومة إلى جانبهم ، يمكن فى هذه الحالة وضع سياسة ضريبية تعفى الصناعة من أعباء الضرائب الثقيلة ، كما يمكن وضع الأفراد الموالين لرجال الصناعة فى مجالس إدارة المصانع أو اللجان المشتركة التى تجمع بين العمال والإدارة ، كذلك يمكن التغاضى عن توقيع الجزاءات على الشركات التى تخالف قوانين الدولة . أما إذا وقفت الحكومة ورجالها إلى جانب العمال ، فإنها تضع الأفراد المعروفين بميولهم نحو العمال فى مجالس الإدارة أو اللجان المشتركة لتتساوى قوة العمال مع قوة الإدارة ، وإلى جانب ذلك ترفض الحكومة توقيع الجزاءات على النقابات العمالية عندما تخالف قوانين العمل . ولذلك تهتم كل من الإدارة

والعمال باتخاذ سياسة معينة للبحث عن الرجال الموالين لهم من بين كبار موظفى الدولة وقد تساند هؤلاء الرجال .

ولكى تزدهر الصناعة لا بد من أن تحقق أكبر قدر من الأرباح ، ولا يتأتى ذلك إلا بزيادة الإنتاج وفتح أسواق جديدة وغير ذلك من الوسائل ، ولا شك أن الحكومة أداة طيبة لتحقيق هذا الهدف . ومن ثم قد تحاول الصناعة تغيير نظام الحكومة أو قد تحاول السيطرة على الحكومة القومية ويتضح ذلك فى مصر قبل ثورة ١٩٥٢ من سيطرة كبار رجال الصناعة وكبار أصحاب الأراضى الزراعية على الحكومة . وفى الواقع تتمتع الصناعة فى هذا الصراع بعدة ميزات ؛ منها القوة الاقتصادية والاجتماعية . لأن إدارة الصناعة مازالت تحتفظ بمكانة اجتماعية أعلى من المكانة الاجتماعية لجماعات العمال والفنيين والموظفين إلى جانب ما لها من قوة اقتصادية كبيرة على هذه الجماعات . وبفضل هاتين القوتين — الاجتماعية والاقتصادية — يصبح لإدارة الصناعة قوة سياسية على تلك الجماعات . حتى إن بعض الجماعات التى تعمل فى الصناعة قد تتبع الاتجاه السياسى الذى تتخذه الإدارة . غير أن الإدارة لا تستطيع الحصول على وضع قيادى فى المجال السياسى بفضل ما لها من وضع قيادى فى مجال الصناعة . ولكنها تحاول استخدام قوتها الاجتماعية والاقتصادية للتأثير فى السياسة ورجالها تأثيراً مباشراً ويتأتى ذلك عند ما ينجح بعض رجال الإدارة فى شغل بعض المناصب الحكومية الهامة . وفى الواقع قد تستعين الحكومة ببعض المديرين — عند ما تظهر كفاءتهم وقدراتهم — من أجل شغل بعض الوظائف الحكومية الهامة . وقد يرجع ذلك إلى وجود العلاقات المتشابكة القوية بين الصفوة التى تسيطر على الصناعة والصفوة التى تسيطر على الحكومة . ويبدو ذلك بصورة واضحة فى بريطانيا إذ يستطيع الوزراء السابقون فى حكومة المحافظين — غالباً — وفى حكومة العمال — أحياناً — الحصول على

عضوية مجالس إدارات الشركات الصناعية والبنوك الكبرى [١] . وفى أثناء الحرب العالمية الثانية كانت تلك العلاقات المتشابكة قوية للغاية . حتى أصبح كبار رجال الصناعة يشغلون الوظائف الحكومية الهامة للمشاركة فى الإشراف على شئون الحرب بما فى ذلك الإنتاج الحربى . وحتى بعد انتهاء تلك الحرب وعندما أخذت بريطانيا فى تأميم بعض صناعاتها ، ازداد اهتمام الحكومة بتعيين كبار رجال الصناعة فضلا عن قادة النقابات العمالية فى الوظائف الحكومية الهامة . ولم يتوقف الأمر عند هذا الحد . بل ازداد اشتراك أصحاب الأعمال فى مجالس الحكم المحلى حتى أصبحت نسبتهم فى تلك المجالس تمثل أربعة أمثال نسبتهم لمجموع السكان[٢] . وقد لا يثار أى اعتراض عندما يجمع الفرد بين دوره كرجل أعمال ودوره كعضو فى أحد المجالس المحلية، غير أن الاتهامات تثار ضده عندما يستغل وظيفته العامة من أجل الحصول على بعض المكاسب الشخصية .

وفضلا عن ذلك يستخدم رجال الإدارة وسائل الإعلام المختلفة لنقل أفكارهم وآرائهم واتجاهاتهم لإمكان التأثير فى الرأى العام . وقد تقف وسائل الاتصال إلى جانب رجال الإدارة وبذلك قد تتبنى اتجاهاتهم السياسية . وذلك لأن هذه الوسائل وبخاصة الصحافة — تعتمد فى تمويلها إلى حد كبير على ما تحصل عليه من الإعلانات . ولا شك أن الصناعة تمول الجانب الأكبر من ميزانية الإعلان . وإلى جانب ذلك يجمع بين إدارة الصناعة وقادة وسائل الاتصال المصلحة المتبادلة والنظرة المشتركة للأمور . لأن هذه الوسائل فى ذاتها صناعة كبيرة تعانى من مشاكل الإنتاج والبيع والعلاقات العمالية التى تعانى منها الصناعة . ويدرك تماماً المسئولون عن وسائل الاتصال

---

(1) M. Barratt Brown, Tbe Controllers, Univrasities and Left Review, Autumn 1958, in Ibid. p. 67.

(2) L. Moss & S. R. Parker, The Local government Councllor, London, HMSO 1967. in Ibid,. p.67.

أنه بفضل التقدم التكنولوجى فى ميادين الصحافة والسينما والتليفزيون يمكن أن يصلوا بسرعة إلى الملايين من الأفراد وبذلك يحققون الكثير من الأرباح ويدرك هذه الحقيقة أيضاً رجال الصناعة ، فالاتصال السريع بالأعداد الكبيرة من البشر يكفل نشر أفكارهم على أوسع نطاق .

ويتمتع رجال الصناعة بميزة أخرى فى هذا الصراع ، ويرجع ذلك إلى أن الصناعة هى الأساس الاقتصادى للمجتمع ، فهى تشبع حاجاته المختلفة ولا يمكن لمجتمع الاستغناء عنها . ولما كانت الصناعة لا تتواجد إلا فى إطار من القيم مثل المنافسة والنجاح والتحسين المادى — كما هو الحال فى المجتمعات الغربية — لذلك فإن كل من يساند هذه القيم يعتبر حليفاً طبيعياً للإدارة ويتضمن هذا القول أن الإدارة تستطيع الاعتماد على ولاء هؤلاء الذين يتقبلون القيم السائدة فى المجتمع[١] .

غير أن هاتين الميزتين لا تكفلان وحدهما النجاح فى المجال السياسى ، إلا إذا قامت الإدارة بتنظيم نفسها . ويتحقق هذا التنظيم بصور متعددة منها الاشتراك فى الأحزاب السياسية ومنها قيام الإدارة بتكوين هيئات تساند وتؤيد بصورة مباشرة أو غير مباشرة — نشاطها السياسى .

ومن ناحية أخرى يكون العمال النقابات والهيئات الحرفية المختلفة التى تعمل كتنظيم سياسى[٢] — فى كل بلد من بلدان العالم — وعندما ازداد عدد العمال بسبب الاهتمام بالتصنيع — ازدادت المنظمات العمالية قوة . وفى نفس الوقت نشأت أحزاب سياسية عمالية فى بعض البلاد وتتدخل هذه المنظمات فى النشاط السياسى . ويستطيع العمال المنظمون تغيير شكل الحكومة ووظائفها . وترتب على هذا التدخل أن أصبحت كل حكومة من الحكومات تضم بعض المصالح والإدارات التى تكرس جهودها لدراسة وعلاج مشاكل

---

(1) Schneider. op. cit., p. 481.

(2) Loc. cit.

العمال ، ولحسم ما ينشأ بينهم وبين الإدارة من خلافات ، فضلا عن الإشراف على تنظيم النقابات العمالية . وقد تطلب هذا التغيير فى الوظائف التى تؤديها الحكومة تغيراً آخر فى المجال القانونى إذ عملت الحكومات المختلفة على وضع القوانين المختلفة التى تنظم العلاقة بينها وبين الإدارة والعمال[١] .

غير أن العمال — فى صراعهم السياسى — يفتقرون إلى الكثير من الميزات التى تتمتع بها الإدارة . لأنهم لا يستطيعون التأثير فى الأفكار والاتجاهات السياسية باستخدام وسائل الإعلام المختلفة لأن ذلك يكلفهم الكثير من الأموال التى لا يستطيعون تدبيرها . ومن ثم يعتمدون كثيراً على التنظيمات النقابية وعقد الاجتماعات العامة وإصدار الصحف العمالية والكتيبات وغير ذلك لكى يصلوا إلى الرأى العام[٢] .

والنقابات العمالية فى عدد من البلاد الأسيوية — مثل بورما وسيلان والهند وأندونسيا واليابان — تتصل بالأحزاب السياسية أو على الأقل تشعر بالولاء نحو هذه الأحزاب . ويحدث نفس الأمر فى كثير من البلاد الإفريقية ويرجع ذلك إلى أن سوء ظروف العمل وانخفاض مستوى المعيشة يجعل النقابات العمالية تعتمد على العمل السياسى اعتماداً كبيراً — لكى يجعل الحكومة تصدر التشريعات أو تتخذ غير ذلك من الإجراءات حتى تتحسن ظروف العمل وحتى ترتفع فئات الأجور .

ولقد تكونت النقابات العمالية — فى آسيا وأفريقيا — عندما كانت هذه البلاد خاضعة للحكم الأجنبى . ولذلك ارتبطت النقابات بحركة الاستقلال الوطنى لأنه كان من الطبيعى ومن المنطق أن ترى النقابات العمالية أن تحسين أحوال العمال ورفع مستواهم الاقتصادى والاجتماعى رهن بالقضاء على الاستعمار

---

(1) Ibid., p. 112.

(2) Ibid., p. 113.

وأن الصراع مع أصحاب الأعمال يجب أن يرتبط بالصراع القومى مع قوى الاستعمار السياسى والسلطات الإدارية التى كانت تساند أصحاب الأعمال نظراً لاتحاد المصالح [١] .

ومن ثم أسهمت النقابات إسهاماً كبيراً فى الحركات الوطنية التى انتهت فى آخر الأمر بتحقيق استقلال عدد كبير من الدول الإفريقية التى كانت ترزح لسنوات طويلة تحت الاستعمار الفرنسى البريطانى [٢] . وقد ساعد ذلك بغير شك على إبراز عدد كبير من الزعماء والقادة العماليين النقابيين الذين أتيح لهم أن يؤدوا دوراً هاماً فى توجيه سياسة بلادهم . وقد وصل بعضهم فعلا إلى كرسى الحكم [٣] . بعد أن تلقوا أول دروسهم فى السياسة والاقتصاد على السواء فى النقابات العمالية . فقد عمل هؤلاء الزعماء العماليون سواء فى روديسيا أو كينيا أو سيراليون أو مالى أو غانا وغيرها من المستعمرات السابقة لتحقيق الحكم الذاتى توطئة للاستقلال ؛ وقد استندوا فى صراعهم على النقابات ذاتها وعلى العمال أنفسهم اعتماداً كبيراً [٤] وذلك لأن المبدأ الأساسى العام الذى يوجه الحركة العمالية والنقابات فى أفريقيا فى صراعها مع أصحاب الأعمال هو ضرورة المساواة بين الإفريقيين والأوربيين سواء فى الأجور أو فى شروط العمل أو فى الحقوق النقابية بصفة عامة . وكان لا بد من أن تصطبغ هذه الدعوة فى الظروف العامة السائدة بأفريقيا ، وبخاصة ظروف التفرقة العنصرية — بصبغة سياسية بحيث تحالفت الحركة النقابية مع الحركات التحررية فى معظم الأحيان [٥] . وهذا أدى بالتالى

---

(١) دكتور أحمد أبو زيد . : « الحركة النقابية والتحرر الإفريقى » — السياسة الدولية — مؤسسة الأهرام — أبريل ١٩٦٦ — ص ٣٨٨

(٢) المرجع السابق ٣٧٨ — ٣٧٩

(٣) المرجع السابق ص ٣٨٦

(٤) المرجع السابق ص ٣٨٨

(٥) المرجع السابق ص ٣٨٧

إلى احتفاظ النقابات العمالية بعلاقات سياسية وثيقة سواء بالحزب الحاكم أو بالحزب المعارض — إذا وجدت أحزاب معارضة .

وفى البلاد النامية يوجد الاعتماد المتبادل بين الأنشطة السياسية للنقابات العمالية والأنشطة السياسية للزعماء والقادة. لأنه فى كثير من البلاد الأسيوية وبعض البلاد فى أمريكا اللاتينية وأفريقيا ، لم تكن النقابات تستطيع الوصول إلى وضعها الحالى دون أن تعتمد على أفراد من خارجها سواء من المثقفين أو السياسيين ولا تستطيع الاستغناء عن جهود هؤلاء الأشخاص ؛ وخاصة فى المراحل الأولى من التنمية الصناعية عندما كانت الأمية منتشرة بين صفوف العمال ، ويكون من المتعذر أن ينشأ من بينهم قادة أكفاء . ولذلك تعتمد النقابات العمالية على الزعماء السياسيين وتعتبرهم قادة لهم . وقد لا يكون ذلك فى صالح النقابات وخاصة عندما يضحى هؤلاء السياسيون بمصالح العمال من أجل مصالح الأحزاب التى يمثلونها[1] .

ومن ناحية أخرى كان الشعور السائد بين صفوف العمال أنفسهم أو فى الأحزاب السياسية ذاتها أنه يمكن استخدام التنظيمات النقابية والعمالية كأداة فعالة فى تحقيق الأهداف السياسية ، وإن كان دور هذه النقابات اختلف من مجتمع لآخر فى الصراع السياسى . كما اختلفت طبيعة العلاقات بين النقابات والأحزاب بعد الاستقلال من دولة إلى أخرى . إلا أنه يمكن القول بأن الحركات الوطنية بعد الاستقلال تميل إلى الإشراف على النقابات العمالية وبخاصة فى الدول التى أخذت بنظام الحزب الواحد وإن اختلفت فى درجة الرقابة . والواقع أن بعض الدول الإفريقية مثل غانا ترى وجوب اشتغال النقابات بكل الأمور السياسية الكبرى وأخذ رأيها فى كل المشكلات الأساسية وإن كان رأيها استشاريًا بحتاً . ولكن ذلك يدل على مدى

---

(1) Intenatioial Lalour Conference. Report of the Director-General, Part I: Labour Relations, Geneva. 1961, pp. 87-88.

ارتباط الحركة العمالية بالجهاز الحكومى هناك . وفى بعض دول غرب إفريقيا تطالب النقابات ذاتها بضرورة اهتمام العمال بمسائل الإدارة والتشريع . وما من سبيل إلى ذلك إلا بربط النقابات مصيرها بأحد الأحزاب السياسية بحيث تستطيع من خلال الحزب وبخاصة حين يصل إلى مقاعد الحكم ، تنفيذ برامجها الخاصة بالتقدم الاقتصادى والصناعى والعمالى .

ثانياً : أثر النظام السياسى فى الصناعة :

قد يكون تأثير الصناعة فى النظم الاجتماعية أقوى من تأثير هذه النظم فى الصناعة ، غير أن الأمر يختلف تماماً بالنسبة للنظام السياسى ، فهو يؤثر إلى حد كبير فى كثير من نظم المجتمع . ولكن فى القرن التاسع عشر كان الجدل والخلاف حول درجة رقابة الحكومة على الصناعة ، أو إلى أى حد تتدخل الحكومة فى شئون الصناعة ، ولكن فى الوقت الحاضر لا محل للخلاف حول ضرورة وجود بعض القيود والضوابط التى تفرضها الدولة لتحقيق الاستقرار الاقتصادى والاجتماعى ، ولإيجاد الانسجام بين المصالح الاقتصادية والمصالح الاجتماعية الأخرى . فقد أصبحت الحكومة تسيطر على الصناعة وتشكلها ، وهى تؤدى هذه الوظيفة كجزء من مجموعة الوظائف الضرورية التى تؤديها للمجتمع وذلك لأن الحكومة نظام اجتماعى يعمل على تنظيم المجتمع فهو يشرف على العلاقات الاجتماعية القائمة بين الأفراد والجماعات كما يشرف على قيام هؤلاء الأفراد والجماعات بوظائفهم . والحكومة كأداة لتنظيم المجتمع تتمتع ببعض الامتيازات الخاصة ؛ فهى تحتكر أدوات القوة الرئيسية مثل الجيش والشرطة والمحاكم وغير ذلك . ومن ثم فأمام قوة الحكومة تتلاشى قوة كل التنظيمات الأخرى فى المجتمع الحديث بما فى ذلك تنظيمات الصناعة ، غير أن الحكومة الديموقراطية هى التى تعمل على توفير الوسائل الضرورية كى تتمكن الجماعات الأساسية فى المجتمع أو قوى الشعب العامل من الاشتراك فى الحكم بصورة من الصور ، ولكى تقوم الحكومة بوظيفتها فى

تنظيم المجتمع تصدر عدداً من التشريعات المتعلقة بالنظام الاقتصادى بصفة عامة وبالصناعة بصفة خاصة من بينها :

١ — تنظيم وتنسيق الأنشطة الاقتصادية ككل بما فى ذلك الصناعة .

٢ — تنسيق التنظيم الداخلى للصناعة .

٣ — الإشراف على العلاقات بين الإدارة والعمال .

وسنعرض لكل موضوع من هذه الموضوعات الثلاثة .

أولا : تنظيم وتنسيق الأنشطة الاقتصادية :

قد تتدخل الحكومة فى النظام الاقتصادى ككل فتؤمم كل الصناعات ؛ وفى الواقع يعتبر الاتجاه نحو الملكية العامة أو إشراف الحكومة على بعض الصناعات والخدمات الرئيسية ، وخاصة صناعات الوقود والقوى المحركة والنقل والبنوك اتجاهاً يسود كثيراً من بلدان العالم . ولكنها تختلف عن بعضها من ناحية الأسلوب الذى تتبعه فى التأميم ، ويرجع ذلك إلى ما بينها من اختلافات من ناحية كما يرجع إلى خصائصها السياسية والاقتصادية والقانونية والنفسية والاجتماعية من ناحية أخرى . ففى إنجلترا وفرنسا — بعد الحرب العالمية الثانية — ساد الاعتقاد بأن إشراف الدولة على الصناعات الأساسية والنظام المالى أفضل الطرق لإعادة بناء الاقتصاد القومى . وذلك لأن عملية التنمية الاقتصادية تحتاج إلى الكثير من الأموال التى لا يمكن توفيرها إلا عن طريق الدولة . ومن ثم يعتبر التأميم أداة هامة لتنمية المجتمعات ، خاصة تلك المجتمعات التى لم تأخذ بسياسة التصنيع إلا من عهد قريب والتى كانت خاضعة للحكم الاستعمارى . ولذلك يجب أن تكون الهيئة التى تقوم بالتصنيع هيئة سياسية ؛ فمشكلة التنمية أساساً مشكلة سياسية ، لأنه من أجل اتخاذ القرارات فى المسائل الاجتماعية لا بد من وجود هيئة سياسية لكى تتخذ مثل هذه القرارات . وفضلا عن ذلك لا بد من أن يكون لهذه الهيئة

وسائل القوة الكافية لكى تستطيع أداء هذه الوظيفة . ويترتب على ذلك أن وسائل القوة لا بد من أن تخضع لإشراف هيئة سياسية مركزية حتى يمكن إحداث التغير البنائى وهو الشرط الضرورى للتنمية الصناعية[١] . بيد أن بعض المجتمعات التى لم تأخذ بعد بالصناعة كأسلوب للإنتاج تنقسم إلى جماعات قبلية، أو لغوية أو أقاليم جغرافية تتمسك باستقلالها عن السلطة المركزية، وما دامت هذه المجتمعات تعمل أساساً فى الزراعة أو التجارة فإن هذا الانقسام لا يعوق كثيراً ما تمارسه من نشاط اقتصادى . أما الصناعة — فعلى العكس من ذلك — تتطلب الدولة القومية التى تتمتع بسلطة مركزية دائمة . ومن ثم تصبح قوة الدولة أمراً ضرورياً لإزالة المعوقات التى تعترض التصنيع ، وخاصة تلك المعوقات الكامنة فى البنيان الزراعى أو التجارى القائم قبل إدخال الصناعة . فالاتجاه نحو الدولة القومية بهذا المعنى اتجاه لا غنى عنه للبلاد النامية فى الوقت الحاضر[٢] .

وتختلف الدول عن بعضها فى الأسلوب الذى تنتهجه فى عملية التنمية ويتوقف هذا الأسلوب على الفلسفة التى تأخذ بها . ولقد نشأت فلسفات اجتماعية وسياسية بعضها فى أقصى اليمن والبعض الآخر فى أقصى اليسار . وبرغم ما بين هذه الأساليب من اختلافات إلا أنها تشترك فى هدف واحد هو الخروج من حالة التخلف إلى حالة التقدم الاقتصادى والاجتماعى .

ولتوضيح ما نقول نضرب بعض الأمثلة من بينها اليابان . فهى من بين الدول التى حققت قدراً كبيراً من التقدم الاجتماعى والاقتصادى . ولقد بدأت عمليات التنمية فى اليابان فى أواسط القرن التاسع عشر أى من عام ١٨٦٨ بعد عودة نظام الميجى بانضمام قوة الإقطاع العسكرى اليابانى إلى سلطة الإمبراطور الروحية التى كانت تعتبر رمزاً للمصالح الدينية فحسب . وقد كان

---

(1) Wright Mills "The Problem of Industrial Development," in Mills, Power, Politcs & People, Ballantine Books, New York, p. 154.

(2) Clark Keer, op. cit., p. 92.

الباعث على التنمية هو الخوف من الوقوع فى براثن الاستعمار الأجنبى الذى كان يستشرى فى الشرق الأقصى فى ذلك الحين . فوضع زعماء الميجى الكثير من التشريعات التى تنظم الملكية الزراعية . واتخذوا إجراءات مالية وضريبية هامة وأقاموا الاقتصاد اليابانى على أساس الصناعة وليس على أساس الزراعة . واصطبغت سياستهم بالروح الأبوية التحكمية لأنهم كانوا يؤمنون بأن الحرية الاقتصادية مع التوجيه الذى يصدر من أعلى أى من سلطة الدولة العليا يهيىء الوسيلة الفعالة لبناء القوة العسكرية التى تكفل الشعور بالأمن السياسى . ولذلك كانت وظيفة الحكومة هى رسم السياسيات الاقتصادية ومعاونة المشروعات الفردية على تطبيق هذه السياسات . وهكذا انتقلت اليابان من عهد الإقطاع إلى عهد الرأسمالية . فالفلسفة التى حركت اليابان لبناء اقتصاد قوى هى فلسفة الخوف من ضياع الحرية . وتحقق نتيجة ذلك تقدم اقتصادى أدى إلى ارتفاع المستوى الاجتماعى لمجموع السكان .

أما المثال الآخر فهو الاتحاد السوفييتى الذى تحول منذ ثورة أكتوبر ١٩١٧ من دولة متخلفة إلى دولة متقدمة . وبالطبع تختلف فلسفة الحكم فى الاتحاد السوفييتى عن فلسفة الحكم فى اليابان . فقد عمد الاتحاد السوفييتى إلى اتباع سياسة التخطيط المركزى التى تتطلب تملك وسائل الإنتاج ومصادر الثروة والإشراف الشامل على مصادر الحياة الاقتصادية . ويعتبر هذا كله جزءاً من مفهوم الفلسفة الاشتراكية .

والمثال الثالث خليط من المنهجين السابقين فى الهدف والوسيلة . أما من ناحية الهدف ، نجد أن الدولة تتجه نحو العدالة الاجتماعية ونحو توفير مزيد من الخدمات والإبقاء على القطاع الخاص والملكية الفردية مع تنظيمها بحيث لا تصبح وسيلة من وسائل الطغيان.. وأما من ناحية الوسيلة فتتدخل الدولة وتشرف على النشاط الاقتصادى وتنظمه كما تساهم فى عملية الإنتاج . ومعظم الدول الإفريقية والأسيوية وبعض دول أمريكا اللاتينية تتجه هذا

الاتجاه فهى تعمل جاهدة على تطوير نظمها الاقتصادية بحيث تتلاءم مع ظروفها الخاصة دون أن تتقيد بنماذج مستمدة من المجتمعات الأوربية الغربية أو الشرقية .

غير أن الاشتراكية الإفريقية كما يقول بوسيا Busia ليست ملتزمة تماماً بمبدأ ملكية الدولة لوسائل الإنتاج والتوزيع والتبادل فيما عدا غانا فى ظل حكم نكروما ، وغينيا ومالى التى كانت تهدف إلى بناء الدولة الاشتراكية الماركسية . ولكن الاتجاه نحو التأميم فى كل البلاد الإفريقية بما فى ذلك هذه الدول اتجاه عملى أو نفعى ، يفرضه الموقف الذى تجد فيه نفسها ويحتم عليها تنفيذ البرامج التى وضعتها من أجل التنمية الاقتصادية . وقد أعلنت حكومة كينيا أنها ليست ملتزمة بمبدأ التأميم ولا تفرق بينه وبين غيره من المبادئ . وأن ما يوجهها فى أداء وظيفتها الاقتصادية مثل هذه الاعتبارات : التكاليف والأرباح والضرورة . ولكنها ستلجأ إلى التأميم عندما يتعرض أمنها القومى للخطر ، أو عندما يمكنها الحصول على الفوائد الاجتماعية الكبرى عن طريق التأميم ، أو عندما يساء استغلال مواردها الإنتاجية استغلالا خطيراً ، أو عندما تكون الخدمات التى تؤمم خدمات حيوية للحكومة كجزء من مسئوليتها نحو الأمة[1] .

أما الجمهورية العربية المتحدة فقد بدأت بعد العدوان الثلاثى عام ١٩٥٦ ، تأميم منشآت الدول المعتدية ، فأنشأت المؤسسة الاقتصادية عام ١٩٥٧ وضمت إليها الشركات المؤممة وبعض الشركات التى تساهم فيها الحكومة . كما عهدت الدولة إلى المؤسسة شراء حصص الأجانب فى تلك الشركات . وفى نفس العام تم إنشاء الهيئة العامة لتنفيذ برنامج السنوات الخمس للصناعة كما أنشئ البنك الصناعى ، وبدأت الدولة تشترك فى رؤوس أموال كثير من المشروعات ،

---

(1) Busia, Africa in Search of Democracy, Routliedge & Kegen Paul, London, 1967, p. 80.

كما بدأت تستثمر ما لديها من أموال فى صناديق التوفير والمعاشات والادخار والتأمين وغيرها .

وعندما تعددت المشروعات الصناعية أنشئت مؤسسة النصر كما أنشئت مؤسسة مصر للإشراف على بنك مصر والشركات التابعة له . ثم ألغيت المؤسسات الثلاث وقد قامت بدلا منها المؤسسات النوعية مثل : المؤسسة المصرية العامة للتعدين ، المؤسسة المصرية العامة للبترول ، المؤسسة المصرية العامة لصناعات الغزل والنسيج ، المؤسسة المصرية العامة للصناعات الكيماوية ، المؤسسة المصرية العامة للصناعات الغذائية ، المؤسسة المصرية العامة لصناعة مواد البناء والحراريات ، المؤسسة المصرية العامة للصناعات المعدنية ، المؤسسة المصرية العامة للصناعات الهندسية .

وفى عام ١٩٦١ صدرت القرارات الاشتراكية ، من بينها قرارات متعلقة بالتأميم وهى :

١ ــ قانون تأميم جميع البنوك وشركات التأمين وكان عددها ١٤٩ مؤسسة . وذلك بشرائها بموجب سندات على الدولة تستهلك فى ١٥ سنة بفائدة قدرها ٤ ٪ .

٢ ــ قانون اشتراك الدولة فى رأسمال ٩١ شركة بحيث لايقل نصيب الدولة عن ٥٠ ٪ مقابل تعويض على شكل سندات لمدة ١٥ سنة بفائدة ٤ ٪ .

٣ ــ قانون تحديد ملكية الفرد فى ١٥٩ شركة بحيث لايزيد ما يخص الفرد الواحد عن ١٠ آلاف جنيه ، ويحول الباقى إلى سندات تستهلك فى ١٥ سنة بفائدة قدرها ٤ ٪ .

وعلى أية حال تتدخل الدولة فى عملية التصنيع فى المجتمعات النامية من أجل رفع مستوى المعيشة وتوفير الكثير من الخدمات الضرورية للسكان . غير أنه إلى جانب ذلك يوجد عدد من العوامل التى تزيد من ضرورة تدخل الدولة

فى عملية التنمية الاقتصادية والصناعية وهى النمو الاقتصادى السريع وعدم كفاية عوامل الإنتاج .

١ — النمو الاقتصادى السريع : لايكفى القيام بمشروعات التنمية الاقتصادية ، بل لابد من أن تتم هذه التنمية بسرعة حتى يمكن تضييق الهوة بين البلاد النامية من ناحية والبلاد المتقدمة من ناحية أخرى . لقد انتقلت البلاد المتقدمة من عصر البخار فالكهرباء ثم أخيراً إلى عصر الذرة والإلكترونات . وقد استغرق هذا ما يقرب من قرنين من الزمان . ولذلك تدرك البلاد النامية إدراكاً تاماً ضرورة اختصار هذا الوقت إلى عدد قليل من السنين . وفضلا عن ذلك يعيش معظم سكان هذه البلاد فى مستوى معيشة منخفض ، ويتطلب هذا من الدولة الإسراع فى عملية التنمية حتى ترفع من مستوى المعيشة وتعوض السكان ما عانوه من حرمان طوال سنوات الاستعمار . ومن أجل تحقيق هذا النمو السريع لابد أن تتدخل الدولة وتخطط عملية التنمية وتضع معدلات محددة للنمو الاقتصادى السنوى[1] . فالمشاكل التى تفرضها الرغبة المشتركة فى التنمية الاقتصادية السريعة قد جعلت معظم الدول النامية تقبل التخطيط الاقتصادى باعتباره السياسة العملية الوحيدة . وبذلك تتحمل هذه الحكومات مسئولية تنمية واستخدام المواد البشرية والمادية للأمه من أجل منفعة المجتمع ككل بأفضل الأساليب العلمية العصرية .

٢ — عدم كفاية عوامل الإنتاج ومصادر الثروة : يتفق علماء الاقتصاد بصفة عامة على أن عوامل الإنتاج هى : الأرض والعمل ورأس المال والتنظيم . وتفتقر الدول النامية إلى كل عامل من هذه العوامل تقريباً .

---

(1) Wilbert E. Moore, "Industrialization & Social change" in Bert F. Hoselitz & Milbert E. Moore, op.cit, p, 310.

(١) رأس المال :

يبدو أن المشكلة الاقتصادية الرئيسية فى المجتمعات المتخلفة هو عدم توافر رؤوس الأموال . غير أنه ليس معنى ذلك أن توفير رؤوس الأموال وحدها يقضى على كل الصعاب التى تعترض التنمية الاقتصادية ، لأنه توجد عوامل أخرى إلى جانب رأس المال . وعلى أية حال تحتاج المشروعات الصناعية إلى نفقات وتكاليف باهظة تصل إلى عشرات من الملايين من الجنيهات ، ولا يستطيع الاقتصاد القومى فى أية دولة من الدول النامية تحمل مثل هذه النفقات ، ومما يضاعف من حجم هذه التكاليف أن عملية التنمية الصناعية تحتاج إلى إنشاءات مختلفة مثل وسائل الاتصال كالتليفون والتلغراف وإلى شبكات من الطرق البرية وخطوط للسكك الحديد ، فضلا عن المخازن الضخمة للسلع المستوردة والمصدرة على السواء . إلى جانب المؤسسات التعليمية لإعداد الفنيين الذين تحتاج إليهم الصناعة ، وإلى غير ذلك من المنشآت التى تقدم الخدمات التى يحتاجها المجتمع الصناعى . وكل هذا يتكلف نفقات باهظة لا يستطيع أى فرد أو أسرة ولا أية شركة توفيرها . وحتى الدولة نفسها قد لا تستطيع توفير هذه الأموال من مواردها الخاصة ، ولكن بفضل ما تمتلكه من وسائل تستطيع القيام بذلك . أكثر من أية هيئة أخرى .

وقد كانت الحكومات الاستعمارية تمول المشروعات الصناعية فى الدول المتخلفة التابعة لها . ولكن عندما استقلت هذه الدول ، لم يعد ثمة دافع يغرى رأس المال الأجنبى بالهجرة إلى هذه الدول المتخلفة . ولم يعد أمام هذه الدول فى الوقت الحاضر إلا الحصول على رأس المال من الهيئات الدولية وبخاصة البنك الدولى للإنشاء والتعمير . ومهما كان الأمر فقد أخذت الدول الإفريقية بالسياسات التى تتيح لها إقامة المشروعات الخاصة الأجنبية التى تعمل على توفير المهارات والآلات إلى جانب الأموال التى تحتاج إليها هذه الدول . وقد نشأ عن ذلك نمط جديد من المشروعات ، هى المشروعات

المشتركة التى تساهم فيها الشركات الخاصة إلى جانب مساهمة الدولة . وقد لعبت هذه الشركات دوراً هاماً فى التنمية الاقتصادية فى الدول النامية . ولذلك عقدت معظم هذه الدول اتفاقيات اقتصادية وتجارية مع الدول الأخرى سواء من الشرق أو الغرب ،وسواء أكانت الدولة اشتراكية أم رأسمالية . وهكذا قامت فى معظم الدول النامية اقتصاديات مختلطة تقوم على الجمع بين الملكية العامة والخاصة .

وترجع حالة الدول المتخلفة لرؤوس الأموال إلى أنه يسودها الاقتصاد القبلى أو اقتصاد المعيشة . ولايتكون فى هذا النوع من الاقتصاد أى فائض عن عملية الإنتاج أى لاتتكون رؤوس أموال يمكن استثمارها فى الصناعة . أما فى الاقتصاد الزراعى الذى يسود بعض هذه المجتمعات فتتكون بعض الأموال ولكنها قد لاتستثمر فى عملية الإنتاج ، وقد يرجع ذلك إلى عدم ثقة المستثمرين فى وسائل الاستثمار أو لوجود بعض العادات السائدة مثل شراء الحلى والمصوغات . ومع ذلك إذا أرادت هذه المجتمعات القيام بعملية التنمية الاقتصادية لابد من الاعتماد على نفسها إلى حد كبير ، لأن بعض الاستثمارات الأجنبية قد توجد لها بعض المشاكل ، إذ أن الأرباح التى تنتج عن عملية الاستثمار قد تنتقل إلى الخارج لصالح أصحاب رؤوس الأموال ، كى تنفق أو تستثمر فى البلاد التى قدمت هذه الأموال. وعلى ذلك يبدو أن السبيل الوحيد أمام الدول المتخلفة لكى تدبر رؤوس الأموال اللازمة لعملية التنمية هو زيادة الإنتاجية الصناعية ثم استثمار الفائض فى الصناعة مرة أخرى ، إلى جانب ضرورة انخفاض معدلات الاستهلاك لإمكان توفير رؤوس الأموال لأنه إذا زاد الاستهلاك لا يمكن أن يوجد فائض ومن ثم لاتتكون رؤوس أموال . غير أن بعض البلاد النامية تقلد أنماط الاستهلاك فى البلاد المتقدمة ، وتقبل على استهلاك السلع الكمالية سواء إذا كانت هذه السلع مصنوعة محلياً أو مستوردة من الخارج . فإذا كانت هذه السلع فى البداية سلعاً كمالية فإنها تصبح مع مرور الوقت سلعاً ضرورية .

ولذلك تتجه بعض الدول النامية إلى رفع الأسعار كوسيلة للحد من الاستهلاك وتشجيع الادخار لتكوين رؤوس أموال . لأنه إذا كانت هذه السلع الكمالية تستورد من الخارج فإن زيادة الاستهلاك يضر بالاقتصاد القومى، لأنه من ناحية بدلاً من استخدام العملة الأجنبية النادرة فى استيراد السلع الرأسمالية : تستخدام هذه العملة فى استيراد السلع الكمالية ، ولأنه من ناحية أخرى — يؤدى زيادة استيراد هذه السلع إلى انخفاض الطلب على السلع البديلة المصنوعة محلياً . ثم إنه إذا كان استثمار رؤوس الأموال فى المناطق النامية من أجل زيادة الإنتاج لمواجهة ارتفاع معدلات الاستهلاك ، فإن هذا الأمر يوجد مشكلة خطيرة تتمثل فى عدم وجود فائض غير مستهلك يمكن استثماره مرة أخرى فى عملية الإنتاج وتزداد خطورتها بسبب ازدياد عدد السكان لما يترتب عليه من ارتفاع الطلب مرة أخرى . وبذلك فإن الزيادة فى الاستهلاك تقف عقبة كأداء تعترض الادخار وتكوين رؤوس أموال كافية لاستثمارها مرة أخرى من أجل رفع مستوى المعيشة وتحسين حياة السكان . وعلى ذلك فإن الفقر وهو الحافز الرئيس الذى يدفع الدول المتخلفة نحو التنمية الاقتصادية قد يكون فى الوقت نفسه عقبة خطيرة تعترض النمو الاقتصادى السريع [1] .

(ب) العمال :

لا تشكو المجتمعات النامية من قلة الأيدى العاملة ، بل تشكو من قلة العمال المهرة اللازمين للعمل فى الصناعة . لأن الأمية منتشرة ولا توجد المؤسسات التعليمية الكافية سواء فى مجال التعليم العام أو فى مجال التعليم المهنى . والدولة قادرة أكثر من غيرها — على إنشاء هذه المؤسسات . ولذلك تهتم الدول النامية بالتعليم بكل أنواعه من المدرسة الابتدائية إلى الجامعة ، ويتم ذلك التوسع على نحو سريع . لأن هذه الدول تعتبر التعليم استثماراً مربحاً ، وهو الوسيلة الوحيدة لتنمية القوى العاملة لأن النمو الاقتصادى وكذلك الخدمات العامة والخاصة تعتمد على العمال المهرة والمدربين تدريباً متقدماً وعددهم غير كاف فى كل البلاد النامية .

(1) Moore, op. cit. p. 323.

ولا تقتصر وظيفة الدولة على الاهتمام بالتعليم بل يتعدى ذلك إلى الاهتمام بتنمية القوى العاملة بصفة عامة . فالتصنيع لايتطلب تنمية الموارد المادية فحسب ، بل يتطلب إلى ذلك تنمية الموارد البشرية وإعدادها للعمل فى الصناعة . وقد تبين أن عدداً كبيراً من العمال فى البلاد النامية — حتى المهاجرين منهم — ليسوا سوى فلاحين لم ينفصلوا تماماً عن قراهم الأصلية أو عن الزراعة التقليدية . ولذلك يعمل هؤلاء كعمال غير مهرة فى المناجم والمصانع والمزارع والمنازل التى يمتلكها الأوربيون . ويرجع ذلك إلى أن الحكومات لم تهتم كثيراً بإعداد قوى عاملة دائمة تعمل فى هذه الأماكن ، كما لم تهتم بتنمية هذه القوى العاملة وتدريبها على المهارات التى يتطلبها العمل فى الصناعة وخاصة تلك الأعمال التى تتطلب مهارة عاليةوفى الواقع يتخذ هؤلاء المهاجرون من العمل فى الصناعة أو التجارة وسيلة للكسب بين المواسم الزراعية أى عندما لايكونون مشغولين بالأعمال الزراعية . ومما يزيد الأمر سوءاً أنهم لايقضون فى الأعمال الصناعية وقتاً طويلا حتى يمكن الاستفادة من خبراتهم بل سرعان ما يعودون إلى مواطنهم الأصلية بعد أن يكونوا قد اكتسبوا بعض المهارات ليحل محلهم عمال جدد . ولكن رغم ذلك يزداد عدد السكان الذين يقيمون فى المناطق الحضرية والذين انفصلوا تماماً عن قراهم وعن الزراعة التقليدية والذين يعتمدون على التجارة والصناعة اعتماداً كليًّا فى حياتهم . وهذه الهجرة من القرى القبلية إلى المراكز الحضرية مرحلة انتقالية ، إذ يتلاشى اقتصاد المعيشة تدريجيًّا ويزداد التبادل النقدى ولن يكتفى العمال الإفريقيون بأوضاعهم الهامشية فى المجتمعات الحضرية الجديدة كما لن يكتفوا بدخولهم الضئيلة التى يحصلون عليها من الأعمال الجديدة التى بدءوا يزاولونها[1] .

وهناك عدة عقبات تعترض الصناعة فى أثناء تعبئة العمال الذين تحتاج إليهم . ومن بين هذه العقبات عدم قدرة العامل الأفريقى على فهم

(1) Ibid, p. 332.

« عقد العمل » ، فلو أنه يقيم فى المدينة إلا أنه يحن إلى العودة إلى قريته ، فهو عامل مؤقت يطلب قدراً ثابتاً ومحدوداً من النقود ، ومن ثم فالأجر المرتفع يجعل العامل الإفريقى لا يعمل سوى فترة قصيرة ثم يترك العمل ومن ثم ترتفع نسبة دوران العمل. ويعبر هذا عن حساسية العامل للاختلافات الدقيقة بين الأجور ، وللاندماج البسيط فى بيئة العمل الجديدة . فمازالت العناصر التقليدية هى التى تشكل أسلوب حياته . ولو أنه يعيش بجسمه فى بيئة العمل الجديدة ، إلا أنه بعيد عنها من الناحيتين الاجتماعية والنفسية . ويمكن أن يؤدى عدم انسجامه أو توافقه مع الصور الجديدة للتنظيم الاجتماعى إلى انسحابه منها مع عدم عودته إلى موطنه الأصلى أو عدائه لسكان المدينة عداء تامًّا .

ويحصل هؤلاء العمال على أجور بسيطة ، وبالتالى تكون قدرتهم الشرائية ضئيلة . ومن ثم يعيشون فى مستوى معيشة منخفض ويعانون من سوء التغذية . ويؤدى هذا بدوره إلى انخفاض كفايتهم الإنتاجية التى تؤدى إلى انخفاض الأجور . فهناك علاقة متبادلة بين انخفاض الأجور وبين انخفاض الإنتاجية . ولذلك يمكن القول بأن عدم إتقان العامل لعمله يتفق مع سياسة الأجور المنخفضة التى تتبعها الشركات . ولو أن بعض الشركات تقدم الواجبات الغذائية لعمالها من أجل رفع كفايتهم الإنتاجية ، إلا أن العادات السيئة التى يكتسبها العمال نتيجة إقامتهم فى المدن ومراكز الصناعة والتعدين مثل شرب الخمر وتعاطى المخدرات والازدحام فى المساكن والإفراط الجنسى مع البغايا كلها تستنزف قوى العامل [١] .

ويصاحب ذلك مشكلات اجتماعية أخرى . فقد كانت أساليب الحياة التقليدية توفر الأمن للإفريقيين . ولكن المجتمع الجديد يسوده قيم اجتماعية وأنماط للسلوك لم يعهدوها من قبل . وهذا يجعل العامل الإفريقى يتعرض

---

(١) الدكتور أحمد أبو زيد — « مشكلات التصنيع فى إفريقيا » — الأهرام الاقتصادى — العدد ٢٣٤ — ١٥ مايو ١٩٦٥ — ص ٢٦ .

لمختلف الأنواع من الضغوط والتأثيرات المتناقضة بعد انتقاله من مجتمعه الأصلى إلى مجتمع المدينة . ويؤدى هذا فى نهاية الأمر إلى نوع من الانفصام فى شخصيته وإصابة الكثير من العمال الإفريقيين بالاضطرابات العقلية . ومن ناحية أخرى يؤدى عدم فاعلية الضبط الاجتماعى غير الرسمى الذى تمارسه العادات الشعبية والعرف فى المجتمعات القبلية ، ثم وجود الضبط الاجتماعى الرسمى الذى يتمثل فى القانون إلى ظهور الانحرافات السلوكية مثل الجريمة وجناح الأحداث . ولا شك أن التوافق فى المدينة أمر صعب بسبب وجود تجمعات سكانية تضم أناسًا من مستويات اجتماعية مختلفة . وإلى جانب ذلك يجد العامل الإفريقى نفسه مضطرًا إلى تقبل بعض القيود المتعلقة بهذه الحياة الجديدة من ناحية ، وبطبيعة العمل الذى يزاوله من ناحية أخرى . فمن القيود التى لا يقبلها الأفريقيون سرعة الآلة ، وطريقة القيام بالأعمال الجديدة ، إلى جانب مراعاة المواعيد . وقد كان الأوربيون يوقعون عقوبة الجلد على هؤلاء الذين لا يواظبون على الحضور إلى العمل فى مواعيده المحددة .

(ح) التنظيم :

وجدت بعض الدول الإفريقية — بعد حصولها على الاستقلال — صعوبات كثيرة فى إدارة مشروعاتها الصناعية . حتى إن بعض هذه الدول استدعى من جديد الموظفين الأوربيين الذين كانوا يشرفون على تلك المشروعات . ويرجع ذلك إلى أن الأوربيين لم ينقلوا خبراتهم فى إدارة الأعمال إلى الإفريقيين المتعلمين حتى تظل البلاد الإفريقية خاضعة لهم وحتى لا تستطيع أن تفك أسرها ، ولاعتقاد هؤلاء الأوربيين بعدم قدرة الإفريقيين على إجادة الأعمال المعقدة وبخاصة الأعمال التنظيمية إلا فى حدود ضيقة . لذلك ستظل هذه الدول فترة طويلة فى حاجة إلى الاستعانة بالخبرات الأجنبية فى هذا المضمار لتدريب عدد كاف من الإفريقيين ، يمكنهم فيما بعد إدارة مشروعاتهم الوطنية . ولا شك أن أهم ما يمكن أن يأتى به الأجنبى ويسهم به فى التنمية الصناعية لهذه المجتمعات ، ليس هو رأس المال الأجنبى

كما يظن كثير من الناس بقدر ما هو الوسائل والأساليب التكنولوجية الحديثة وبخاصة فى مجال الإدارة وتسيير المشروعات[١] . إن تنظيم المشروعات entreprenurship عامل أدى ولا يزال يؤدى دوراً هامًّا فى التنمية الاقتصادية والتجديد modernization التكنولوجى . غير أن الغموض ما زال يكتنف المعنى الدقيق لهذا المصطلح ويدور الكثير من الجدل حول مكوناته الاجتماعية والنفسية[٢] .

وقد عرف شومبيتر Schumpeter هذا المصطلح بأنه « إدخال صور جديدة من وسائل الإنتاج » . ولو أن عناصر الإنتاج الثلاثة : الأرض والعمل واستخدام أشكال جديدة من وسائل الإنتاج تكون كلا ، إلا أن العنصر الثالث أهم العناصر فى عملية التنمية الاقتصادية وهو يشير إلى التنظيم Enterprise كما أن الأفراد الذين يتحملون مسئولية وسائل الإنتاج يطلق عليهم المنظمين Entreprenurs ، الذين يتمتعون بالسلطة إلى جانب القدرة على الابتكار والتنبؤ . أى أنه يعتبر المنظم مبتكراً Innovater وأن إدخال وسائل جديدة للإنتاج يؤدى إلى ارتفاع مستوى الإنتاج ثم يوضح شومبيتر ما يعنيه بوسائل الإنتاج الجديدة ويميز بينها وهى :

١ ــ إنتاج سلعة جديدة .

٢ ــ استحداث أسلوب جديد فى الإنتاج .

٣ ــ فتح أسواق جديدة .

٤ ــ الاستيلاء على مصدر جديد للمواد الخام .

٥ ــ تنظيم الصناعة بطريقة جديدة . غير أن العوامل : الأول والثالث والرابع تنطبق على المشروعات التجارية بينما ينطبق العامل الثانى على المشروعات

---

(١) الدكتور أحمد أبوزيد ــ « مشكلات التصنيع فى إفريقيا » ــ البيانات السابقة ص ٢٨ .

Hoselitz "Main Concepts in the Analysis of the Social Implications of Technical Change," op. cit., p., 22.

الصناعية . لكن العامل الخامس ينطبق على كل المشروعات من صناعية وتجارية ومالية . ويترتب على ذلك أن تنظيم المشروعات Entrepreneurship عملية تستخدم فى كل مجالات النشاط الاقتصادى ولا تقتصر على المشروعات الصناعية وحدها[1] .

وعند دراسة النشاط الاقتصادى فى كثير من البلاد النامية ، يتضح أن المشروعات الصناعية غير موجودة فى بعض البلاد التى تزدهر بها المشروعات التجارية والمالية . فسكان هذه البلاد يشتغلون بالتجارة كما يشتغلون بالأعمال المالية ، ولكن يعمل القليل منهم فى الصناعة . واختلفت الآراء حول تفسير هذه الظاهرة . من بينها أن أهالى البلاد النامية وخاصة تلك البلاد التى خضعت للاستعمار لا تستطيع منافسة المشروعات الصناعية الكبرى التى أنشأها الأجانب . غير أنه من الصعب الموافقة على هذا الرأى . لأن المنافسة كانت قوية بين سكان البلاد وبين شركات التجارة والمال الأجنبية . بيد أنه عند دراسة أنواع المشروعات التى أقامها أهالى تلك البلاد فى ميدان التجارة والمال يتبين أنها مشروعات ثانوية مكملة للمناشط المماثلة التى تقوم بها الشركات الأجنبية الكبرى . إذ وجد التجار ورجال المال من الأهالى مكاناً خالياً فى الهيكل الاقتصادى تركته الشركات الأجنبية . أى أن هؤلاء الوطنيين اتخذوا لأنفسهم مكاناً بين الريف والحضر . فكانوا يشترون السلع من المدينة ثم يبيعونها فى الريف ، كما كانوا يقدمون القروض للريفيين لأنهم لا يستطيعون التعامل مع البنوك وتقديم الضمانات التى تتطلبها ، غير أنه لا توجد ظاهرة مماثلة فى مجال الصناعة . فلو أنه من غير المتوقع قيام عدد قليل من أهالى البلاد بمنافسة الشركات الأجنبية التى تعمل فى التعدين والنقل ، غير أنه ليس ثمة شك فى إمكان إقامة مصانع صغيرة أو متوسطة الحجم تؤدى دوراً هاماً للمشروعات الصناعية الكبرى التى يمولها الأجانب . وهذا الدور يشبه الدور الذى يؤديه تجار التجزئة ورجال المال من الأهالى

(1) Loc, cit.

بالنسبة لتجار الجملة وأصحاب البنوك من الأجانب .

ومن ثم تطورت المشروعات الصناعية ببطء فى البلاد النامية . ويرجع ذلك إلى أن الشروط التى يتطلبها تنظيم المشروعات الصناعية تختلف عن تلك الشروط التى يتطلبها تنظيم المشروعات التجارية والمالية . إذ يستطيع تاجر التجزئة أو رجل المال الاستعانة بعدد قليل من الموظفين الدائمين، وقد يستغنى عنهم كلية . بينما يجب على صاحب المشروع الصناعى استخدام مجموعة من الأفراد إلى جانب تنظيم عملهم وإدارته . أى فضلا عن وجود حافز الحصول على الربح والقدرة على استخدام الاختراعات ، يجب أن تتوفر لدى صاحب المشروع الصناعى القدرات الإدارية ، كما يجب أن يتوافر لديه أيضاً — وقبل كل شىء — القدرة على التنظيم وإصدار الأوامر . ومن ثم ليس من المهم أن يكون صاحب المشروع الصناعى الصغير مغامراً وأن يدفعه حافز الحصول على الربح ، ولكن الأهم من ذلك كله — أن يكون قادراً على قيادة أفراد آخرين وأن يكون على استعداد لاستخدام الاختراعات التكنولوجية . ومما يؤيد ذلك أنه فى المراحل الأولى من التصنيع فى البلاد الغربية كانت معظم الاختراعات تكنولوجية تتطلب اشتراك المنظم فى المشروع اشتراكاً مباشراً وسريعاً حتى يتأكد من استخدام هذه المخترعات بصورة مناسبة . ومن العوامل الأخرى التى أدت إلى الاهتمام بالمشروعات التجارية والمالية دون المشروعات الصناعية ، إن دورة رأس المال فى المشروعات الأولى أسرع من دورة رأس المال فى المشروعات الثانية ، لأن التجار والممولين يستثمرون أموالهم فى السلع الواسعة الانتشار التى يقبل على شرائها كل الأفراد والتى يمكن تخزينها دون أن تتلف والتى يمكن نقلها من مكان لآخر بسرعة تبعاً لحاجة الأسواق إليها ، فهم يشتغلون — إذن — بالسلع الاستهلاكية التى عليها طلب ثابت ودائم . أما صاحب المصنع فثروته قائمة فى الممتلكات الثابتة وهى مبانى المصنع وما به من آلات ومعدات . وبذلك قد تمضى سنوات قبل أن يجنى ثمار ما أنفقه من أموال . وقد تتعرض هذه الثروة

كلها للضياع بسبب ما تتعرض له من أخطار مثل الحريق . أما السمسار — مثلا — فقد يخسر دخله من إحدى الصفقات التجارية ، ولكنه يظل محتفظاً برأسماله الذى استثمره فى هذه الصفقة[١] .

وإلى جانب تعريف شومبيتر لمنظمى المشروعات ، ينظر البعض إليهم على أنهم رجال جدد ، ومن بين هؤلاء ماركس الذى وصف الرأسماليين بهذه الكلمات . بينما يرى البعض الآخر وخاصة الذين يعارضون سيطرة الحكومة على مصادر الثروة وتدخلها فى النشاط الاقتصادى ، أن تنظيم المشروعات الصناعية شكل جديد من السلوك الاقتصادى . وعلى أية حال إذا كان المنظمون رجالا جدداً ، أم إذا كان نشاطهم شكلا جديداً من السلوك الاقتصادى ، فإن هذا يتوقف على المعنى المقصود من تنظيم المشروعات .

فإذا نظرنا إلى التنظيم فى ضوء تعريف شومبيتر باعتباره عملية استخدام المخترعات ، يتضح أنه كان دائماً موجوداً منذ عصر ما قبل التاريخ عندما استخدم الإنسان العجلة لأول مرة وأدخل الزراعة المستقرة ورعى الماشية . ولكن إذا نظرنا إلى التنظيم باعتباره يتم فى المحل الأول داخل التنظيمات الرسمية ، فإننا بذلك نؤكد أهمية الوضع الاجتماعى الذى يمارس فيه النشاط الاقتصادى أكثر مما نؤكد أهمية الصفات النفسية الشخصية للمنظم . ويصبح هذا الوضع الاجتماعى مناسباً لتنظيم المشروعات كلما تقدمنا نحو العصر الحاضر وذلك بسبب إنشاء التنظيمات المختلفة فى كل مجال من مجالات النشاط الاقتصادى .

فإذا أخذنا المعنى الثانى للتنظيم وهو إدارة المشروع وقيادته ، فإنه عندما نتبع تطوره التاريخى إلى أن أصبح فى وضع ثابت ، لابد كما يقول هوسليتز Hoselitz ، من استخدام بعض المفاهيم الاجتماعية مثل الانحراف الهامشى

(1) Ibid. pp. 23. - 24.

الاجتماعى أو الثقافى . وعند دراسة الانحراف الاجتماعى نهتم بهذه الأشكال من السلوك المنحرف المتصلة بالنشاط والتنظيم الاقتصادى . ولكى يكون لمفهوم الانحراف معنى إجرائى ، لايجب اعتباره متضمناً السلوك الجديد الذى يعارض الأشكال المقبولة من السلوك فحسب ، بل يجب إلى جانب ذلك أن يكون متضمناً مجموعة من الافعال المبتكرة التى تعارض بطريقة ما المعايير الاجتماعية . أى أن الشخص يسلك سلوكاً منحرفاً عن النظام القائم ، وهذا السلوك إما أن يكون على عكس ما يقضى به النظام أو على الأقل ليس له وزن إيجابى بالنسبة لتسلسل القيم الاجتماعية[1] .

فإذا كان الانحراف هو السلوك الجديد ، يتبين لنا عند النظر إلى أوربا الغربية خلال القرن الخامس عشر حيث يسود نظام الإقطاع — وهو نظام زراعى فى تنظيمه — أن سلوك رجال الأعمال والتجار ليس سلوكاً اجتماعياً مقبولا . فقد بدأت التجارة — فى ذلك الوقت — بين أوربا والشرق ومن ثم نشأ نمط جديد من انماط السلوك الاقتصادى . ولما كانت الكنيسة تسيطر على الحياة فى ذلك العصر ، وهى التى تحدد ما هو مقبول وما هو غير مقبول ، وهى فى نفس الوقت تمتلك الكثير من الأراضى الزراعية ، لذلك لم يكن التجار ينالون القبول والاحترام من المجتمع . ولكنه مع مرور الأيام صارت هذه المشروعات مقبولة ومحترمة تماماً . كذلك بعد قيام الثورة الصناعية أصبح المجتمع ينظر إلى المشروعات الصناعية نظرة احتقار ، لأن مثل هذه الأفعال من ناحية تكون نمطاً جديداً من السلوك . ومن ناحية أخرى تتسبب فى قذارة الأيدى لأن أصحاب المصانع فى ذلك الوقت كانوا يشتركون بصورة مباشرة فى إدارة وتشغيل مصانعهم . ولذلك لم يكن يليق بالإنسان المهذب أن يكون من أصحاب المشروعات الصناعية ، وهذا أيضاً هو الحال فى كثير من البلاد النامية فى الوقت الحاضر[2] .

---

(1) Ibid. p. 25.

(2) Schneider, op. cit. pp. 480. - 482.

أما إذا كان معنى الانحراف هو الخروج على المعايير الاجتماعية القائمة فى المجتمع . فمن المهم فى هذه الحالة دراسة الطبقات والجماعات التى ينتمى إليها الأشخاص الذين يرتكبون الأشكال المختلفة من السلوك المنحرف . وعند الخروج على المعايير الاجتماعية لابد من توقيع مجموعة من الجزاءات الاجتماعية . ورغم ذلك يوجد من يقوم بهذا السلوك المنحرف . وتبعاً لنظرية الانحراف الاجتماعى قد يكون الباعث الذى يؤدى بهؤلاء الأفراد إلى القيام بمثل هذا السلوك هو رغبتهم فى الصعود بالمقياس الاجتماعى social scale أو استياءهم من بعض الأوضاع القائمة فى النظام الاجتماعى socal order

غير أنه إذا نظرنا إلى الانحراف فى ضوء نظرية دافيد ماكيلاند David Mc Clland أو افيريت هاجن Everett Hagen وهى نظريات وضعت لتفسير ازدياد شهره القادة من رجال الأعمال . ترى أن الأشخاص الذين يسلكون سلوكاً منحرفاً يكونون على هامش ثقافة معينة أو فى وضع اجتماعى أو ثقافى حيث يجمعون بين أكثر من ثقافة واحدة . ومن ثم نرى أن الانحراف الاجتماعى يتفق مع الهامشية الاجتماعية أى أن الفرد الذى يخرج على المعايير الاجتماعية للمجتمع الذى يعيش فيه يكون على هامش ثقافة هذا المجتمع . فقد كان الأجانب فى أوربا خلال العصور الوسطى هم الذين يؤدون دور الممولين، كما كان هذا هو الحال فى مصر خلال القرن التاسع عشر وحتى فى النصف الأول من القرن العشرين .

والدور الذى يؤديه الأفراد الهامشيون فى مختلف مجالات النشاط الاقتصادى فى كثير من البلاد النامية واضح جداً فى الوقت الحاضر . ويستطيع المرء أن يشاهد الصينيين فى كثير بلاد جنوب شرق آسيا والهنود فى شرق إفريقيا واللبنانيين والسوريين فى غرب إفريقيا وأمريكا اللاتينية . ويؤدى هؤلاء الأفراد الهامشيون أدوارهم تبعاً لميكانزم محدد . ويوضح روبوت بارك Kobert Park أن الأفراد الهامشيين بسبب وضعهم الغامض من النواحى الثقافية والعنصرية واللغوية والاجتماعية يندفعون بقوة لكى يتوافقوا بصورة خلاقة فى المواقف المتغيرة التى يمر بها

المجتمع ، ومن ثم يقومون فى أثناء عملية التغير هذه بابتكارات وتجديدات فى السلوك الاجتماعى . غير أن هناك ما يوضح أن الأفراد الهامشيين قد يكونون — أكثر من غيرهم من ذوى الاتجاهات التى تؤدى إلى سوء التنظيم أو التفكك الاجتماعى social Disorganzation بدلا من أن يكونوا من ذوى الاختراعات الخلاقة .

ومع مرور الأيام قد يتحول السلوك المنحرف إلى سلوك ثابت وقائم ومقبول من المجتمع وبذلك لن يظل هذا السلوك منحرفاً بل يصبح له كل خصائص السلوك الاجتماعى المقبول . وعلى ذلك قد يظهر شكل آخر من أشكال السلوك المنحرف . ومما يوضح ذلك أن أنماط السلوك الاجتماعى المقبول التى نشأت فى أوربا الغربية قبل الثورة الصناعية والتى نشأت فى اليابان قبل عصر الميجى Meijii كانت النتائج النهائية لعملية تغير اجتماعى بدأت بسلوك منحرف . وكان لمجرد وجود هذه النظم الفضل فى إحداث تغير اقتصادى وتكنولوجى آخر .

ولكى يتحول أى شكل من أشكال السلوك المنحرف إلى سلوك ثابت ومقبول ، لابد من توافر عدة عوامل ، لعل من أهمها نسق الجزاءات فى المجتمع . وقد تكون هذه الجزاءات داخلية أى تكمن فى قيم السكان ومعتقداتهم . أو قد تكون خارجية أى يفرضها أشخاص من ذوى القوة أى تفرضها الصفوة . وكان هذان النمطان من الجزاءات قويين فى المجتمعات مثل الصين الإمبراطورية . وبذلك لم يكن من السهل تكوين أنماط من العلاقات الاجتماعية الجديدة المقبولة . أما اليابان قبل عصر الميجى فقد قضت على الجزاءات الداخلية كما أصبحت الجزاءات الخارجية ضعيفة حتى صارت غير كافية لمنع تكوين علاقات اجتماعية جديده .

وهكذا قد يحدث التغير الاجتماعى بفضل السلوك المنحرف الذى يقوم به أفراد هامشيون أو غيرهم ، وعن طريق تحول السلوك المنحرف إلى سلوك ثابت ومقبول فى المجتمع ، وعن طريق الجزاءات المفروضة على هذا السلوك المنحرف .

ويتم هذا التغير فى المجتمع المعقد بواسطة بعض الجماعات أو الطبقات ، لأن الانحرافات والجزاءات وعملية تكوين أنماط السلوك الثابت والمقبول يختلف وضعها وتأثيرها باختلاف الجماعات . لأنه إذا كانت معايير الوراثة قوية فى المجتمع يتعرض الأفراد لجزاءات داخلية مختلفة تبعاً لمراكزهم الاجتماعية .

أما إذا كانت النزعة الخاصة Particularisn[1] سائدة فى المجتمع ، فإنه حتى الجزاءات الخارجية تفرض وتطبق بدرجات مختلفة على الأشخاص الذين ينتمون إلى جماعات أو طبقات مختلفة .

ومعنى هذا أنه فى أى مجتمع من المجتمعات توجد بعض الجماعات الاستراتيجية التى تقوم بالابتكارات Innovations ، وتتكون هذه الجماعات فى كثير من الأحيان من رجال هامشيين خاصة إذا كانت هذه الابتكارات تنقل من الخارج . وإلى جانب هذه الجماعة توجد جماعة أخرى تقوم بدور استراتيجى هى جماعة صفوة Elite المجتمع . وتسيطر هذه الصفوة فى كل البلاد المتقدمة على وسائل القوة الاقتصادية والسياسية والعسكرية . ولذلك تتمتع بحرية كبيرة فى اتخاذ القرارات . وقد ازدادت القوة الاقتصادية حتى إن وظائف منظمى المشروعات فى البلاد الغربية ، والتى كان يؤديها رجال الأعمال الذين كانوا ينتمون إلى الطبقة البرجوازية أصبح الآن يقوم بها موظفون يعملون فى رعاية وحماية جهاز القوة السياسية . أما فى البلاد النامية فيقوم القادة السياسيون بالكثير من التغيير الاقتصادى [2] .

غير أن الاهتمام المتزايد من جانب الدولة بعملية التنمية الاقتصادية

---

(١) كان المجتمع الأوربى فى العصور الوسطى مثالا لتطبيق المعايير الخاصة فى العمل الاقتصادى ، ففى ذلك المجتمع كان كل من الفلاحين والنبلاء وعامة الشعب يقوم بدور خاص . ويخصص لكل جماعة أسواق معينة ، وإذا ما قبل أحد الأجانب فى أية جماعة مغلقة ، فلا يسمح له إلا بأداء الوظائف المخصصة لهذه الجماعة .

(2) Ibid., P. 28.

والتصنيع ، ليس معناه أن الدولة قادرة على الإشراف على جميع موارد المجتمع المستخدمة فى النشاط الاقتصادى فحسب ، بل معناه أيضاً أن الدولة – أكثر من أية هيئة أخرى – قارة على التأثير فى أشكال السلوك الاجتماعى عن طريق تغيير أنماط الجزاءات ، وإعادة توزيع المسئولية والسلطة ، والتدخل بطرق أخرى فى أنماط العلاقات الاجتماعية [١] .

وقد يكون التأميم قوة تؤدى إلى تكامل البلاد النامية التى تتميز باختلافات ثقافية بين الصفوة وجموع الجماهير وذلك كما فعل حزب المؤتمر فى الهند الذى وحد بين الجماعات الكثيرة المنفصلة عن بعضها وجعل منها قوة قومية متحدة لتحقيق تنمية صناعية قوية متقدمة . كذلك يعتبر التأميم الذى يغذيه العداء نحو الدول الاستعمارية قوة كبيرة فى التصنيع كما حدث فى بعض البلاد . وإلى جانب ذلك فالتأميم يحمى صحة العمال إلى أقصى حد ، ويحقق لهم الرفاهية والخير ، ويحسن العلاقات الصناعية ؛ ويحقق مطالب العمال العادلة ، ويمكنهم من إدارة المؤسسات التى يعملون بها . ولكن قد يكون التأميم عقبة تعترض التنمية الاقتصادية إذا كان يعتمد على العزة القومية فحسب دون الاستناد إلى أى أساس اقتصادى .

ثانياً – تنسيق التنظيم الداخلى للصناعة :

قد تضع الدولة عدة تشريعات متصلة ببعض النواحى مثل :

١ – الشروط الواجب توافرها فى مكان العمل للوقاية من الحرائق إلى جانب الشروط المتعلقة بالتهوية والإجراءات الصحية وأساليب الوقاية من إصابات العمل .

٢ – تشغيل الأطفال والنساء فى الصناعة .

٣ – طرق دفع الأجور .

---

(١) Loc.. Cit.

٤ — تحديد الأجور وساعات العمل* .

٥ — التأمين ضد إصابات العمل . ٦ — التأهيل المهنى .

٧ — التأمين ضد البطالة . ٨ — تأمين العجز والشيخوخة .

٩ — التأمين الصحى .

وسنعرض لقوانين التأمينات الاجتماعية ، وفى الواقع أصدرت الحكومة فى الجمهورية العربية المتحدة قانون التأمينات الاجتماعية رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٤ ، وهو يشمل أربعة أنواع من التأمينات هى :

١ — التأمين ضد إصابات العمل : ويشترك فيه صاحب العمل وحده دون العامل . ويدفع لهيئة التأمينات الاجتماعية ٣٪ من مجموع المرتبات والأجور التى يحصل عليها العاملون خلال الشهر .

---

* صدرت فى الجمهورية العربية المتحدة عدة تشريعات عمالية لضمان صحة العمال وأمنهم . وبصفة خاصة القوانين رقم ٩١ ، ٩٢ لسنه ١٩٥٩ والقرارات الوزارية المنفذه لها. وأهمها القرار رقم ١٢ الخاص بالفحص الطبى للعمال المعرضين لأمراض المهنة وجدول أمرض المهنه الملحق به . والقرار رقم ٢١ الخاص بتوفير الإسعافات الطبية فى أماكن العمل . والقرار رقم ١٥٢ بشأن تنظيم الاحتياطات اللازمة لحماية العمال فى أثناء العمل من الأضرار الصحية وأخطار العمل والآلات . والقرار رقم ١٥٤ بشأن تحديد الصناعات التى لا يجوز تشغيل الأحداث فيها إذا قلت سنهم عن ١٧ سنة . والقرار رقم ١٥٦ الذى يحدد الصناعات والأعمال التى لا يجوز تشغيل الأحداث الذين تقل سنهم عن ١٥ سنة إلا إذا كانت لديهم تذاكر تثبت مقدرتهم الصحية . والقرار رقم ١٥٧ فى شأن تحديد أوضاع الكشف الطبى على العمال المشتغلين فى المناجم والمحاجر . ثم القرار رقم ١٥٨ الخاص بتحديد وسائل الإنقاذ والإسعافات الأولية فى المناجم والمحاجر . وفى عام ١٩٦١ صدرت القرارات الاشتراكية . وتقضى ألا يقل أجر العامل فى الصناعة عن ٢٥ قرشا فى اليوم ، ولا تزيد المرتبات فى أى شركة أو مؤسسة عن ٥٠٠٠ جنيه فى العام شاملة العلاوات والبدلات . كما حددت ساعات العمل باثنتين وأربعين ساعة فى الأسبوع .

٢ ــ التأمين الصحى : ولقد طبق فى محافظة الإسكندرية وحدها من أول أكتوبر ١٩٦٤ ، ويشترك فيه صاحب العمل بواقع ٤ ٪ من مجموع المرتبات والأجور المدفوعة خلال شهر وكما يدفع العاملون ١ ٪ من أجورهم أو مرتباتهم ثم تورد كل هذه المبالغ لهيئة التأمين الصحى .

٣ ــ التأمين ضد البطالة : وبدأ دفع اشتراكات هذا التأمين من أول أكتوبر ١٩٦٤ ، ولكن بدأ الانتفاع بمزاياه من أول أكتوبر ١٩٦٥ . ولا يسرى هذا التأمين على العاملين الذين بلغوا الستين عاماً . ويتحمل صاحب العمل ٢ ٪ من مجموع المرتبات والأجور المدفوعة خلال الشهر ، ويتحمل العامل ١ ٪ من أجره ، كما تتحمل الدولة ١ ٪ أيضاً .

٤ ــ تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة : يتحمل صاحب العمل ١٤ ٪ من مجموع الأجور والمرتبات المدفوعة خلال الشهر كما يتحمل العامل ٨٪ من أجره أو مرتبه .

٥ ــ التأمين الإضافى : ويصرف هذا التأمين تبعاً لسن العامل عند وفاته بمعدلات معينة حسب جداول مرفقة بالقانون ٦٣ لسنة ١٩٦٤ .

وسنتكلم عن مزايا كل نوع من أنواع هذه التأمينات :

أولا ــ التأمين ضد إصابات العمل :

عند إصابة العامل يعالج فى المستشفى أو فى العيادة الخارجية وفقاً لما يحتاج إليه علاج الإصابة . كما يمنح الإجازة المرضية التى تقتضيها الظروف. وتتحمل هيئة التأمينات الاجتماعية قيمة المعونة المالية التى تعادل أجر العامل المصاب . وإلى جانب ذلك يحصل العامل على الأجهزة التعويضية إذا احتاج إليها ، كما تتحمل هيئة التأمينات نفقات سفره للخارج إذا اقتضى علاجه ذلك . أما إذا احتاج العامل إلى التردد على المستشفى للعلاج فتتحمل هيئة التأمينات مصاريف الانتقال من المسكن إلى المستشفى والعودة منها .

ولو أدت إصابة العامل إلى عجز جزئى يقل عن ٣٥٪، يحصل العامل على تعويض عن الجزء المصاب وفقاً لجداول ونسب معينة محددة بالقانون ٦٣ لسنة ١٩٦٤ ؛ أما إذا كانت الإصابة أكثر من ٣٥٪ يحصل العامل على المعاش . وإذا توفى العامل نتيجة إصابة العمل يحصل ورثته على معاش بواقع ٨٠٪ من متوسط أجره فى السنة الأخيرة مهما كانت مدة خدمته فى العمل . ولكن إذا كان المصاب عاملا متدرجاً بدون أجر فيصرف معاشاً شهرياً قدره مائة قرش فى حالة العجز الكامل أو المستديم، أما فى حالة الوفاة ، فيمنح ورثته تعويضاً قدره مائة جنيه ، توزع عليهم وفقاً لجداول مرفقة بقانون التأمينات الاجتماعية . وفضلا عن ذلك إذا أصيب العامل بأحد الأمراض المهنية يحصل على معونة مالية تعادل أجره بالكامل .

ولكن لا تصرف المعونة إلى العامل المصاب فى عدة حالات :

١ — إذا تعمد إصابة نفسه .

٢ — إذا حدثت الإصابة بسبب سوء سلوكه وبقصد منه .

٣ — كل فعل يأتيه المصاب تحت تأثير الخمر أو المخدرات .

٤ — كل مخالفة صريحة لتعليمات الوقاية المعلقة فى أماكن ظاهرة من محل العمل .

وذلك كله ما لم ينشأ عن الإصابة وفاة العامل المؤمن عليه أو تخلف عنها عاهة مستديمة تزيد نسبتها على ٢٥٪ من العجز الكامل .

وللعامل المؤمن عليه أن يتقدم خلال يومين من تاريخ إخطاره بانتهاء العلاج أو تاريخ العودة للعمل بطلب لإعادة النظر فى حالته ، على أن يرفق بهذا الطلب الشهادات الطبية المؤيدة لوجهة نظره . ويقدم هذه الطلبات إلى مكتب علاقات العمل المختص بوزارة العمل ، وعلى هيئة التأمينات الاجتماعية أن تودع بهذا المكتب جميع الأوراق المتعلقة بالإصابة . ثم يقوم

هذا المكتب بإحالة الموضوع إلى لجنة التحكيم الطبى التى تتكون من طبيب تنتدبه مديرية العمل وطبيب آخر تنتدبه هيئة التأمينات الاجتماعية . وفى حالة اختلاف اللجنة يحول الموضوع إلى الطبيب الشرعى . ثم يقوم مكتب علاقات العمل بإخطار العامل المصاب كذلك هيئة التأمينات الاجتماعية بقرار اللجنة ويعتبر قرارها نهائياً .

ثانياً — التأمين الصحى :

عندما يشعر العامل بالمرض يطلب من الشركة إحالته للطبيب ويدفع رسماً قدره ثلاثة قروش ثم يعرض على الطبيب (ممارس عام) الذى تحدده هيئة التأمين الصحى الذى يكشف على المريض ويمنحه الدواء والإجازة المرضية إن كان يستحقها . أو قد يحول العامل المريض إلى إحدى العيادات المختصة ليقوم الطبيب الأخصائى بتوقيع الكشف الطبى وإعطائه الدواء اللازم أو يسمح له بدخول المستشفى العمالى إن اقتضى الأمر ذلك . أما إذا طلب المريض أن يزوره الطبيب فى منزله فإنه يدفع رسماً رمزياً قدره عشرون قرشاً .

وبذلك فإن هيئة التأمين الصحى تتحمل جميع مصاريف العلاج بين أدوية وأشعة وأجهزة تعويضية أو العلاج بالخارج عند الضرورة . وتتحمل الهيئة أيضاً ٧٥٪ من الأجر اليومى للعامل المريض عن التسعين يوماً الأولى، وتزداد النسبة لتصل إلى ٨٥٪ عن التسعين يوماً التالية بشرط ألا تزيد عن ١٨٠ يوماً .

ويستثنى من شرط مدة المعونة المالية وقدرها ١٨٠ يوماً فى السنة الميلادية العاملين المرضى بالدرن أو الجزام أو المرضى بأمراض عقلية أو بإحدى الأمراض المزمنة . ويمنح العامل فى هذه الحالة معونة مالية تعادل أجره كاملا طوال مدة مرضه إلى أن يشفى أو تستقر حالته استقراراً يمكنه من العودة لمباشرة عمله أو يتبين عجزه عجزاً كاملا . وقد حددت وزارة الصحة

الأمراض المزمنة . وإذا كان العامل فى مهمة خارج منطقة الإسكندرية وفاجأه المرض فإنه يتجه إلى المستشفيات الحكومية القائمة فى مكان المهمة أو يتجه إلى مستشفى وزارة الصحة للحصول على العلاج والإجازة اللازمة . أما إذا كانت المهمة بمدينة القاهرة فيتجه العامل إلى مستشفيات هيئة التأمينات الاجتماعية للعلاج .

ثالثاً — التأمين ضد البطالة :

لا ينتفع المؤمن عليه بمزايا التأمين ضد البطالة إلا إذا كان مشتركاً فى التأمين لمدة سنة على الأقل وبشرط أن تكون الستة أشهر الأخيرة عن كل تعطل متصلة . ويشترط لاستحقاق هذا التعويض ما يأتى :

١ — أن يكون المؤمن عليه قادراً على العمل وراغباً فيه .

٢ — أن يكون المؤمن عليه قد قيد اسمه فى سجل المتعطلين بمكتب القوى العاملة المختص .

٣ — أن يتردد على مكتب القوى العاملة المسجل فيه فى المواعيد التى يصدر بها قرار من وزير العمل .

ولا يستحق تعويض البطالة فى الحالات الآتية :

١ — الاستقالة من العمل .

٢ — فصل المؤمن عليه فى إحدى الحالات المشار إليها فى المادة ٦٧[1] من قانون العمل .

ويصرف التعويض من هيئة التأمينات الاجتماعية أسبوعياً خلال فترة التعطل أو فى نهاية الفترة إن قلت عن أسبوع . على أن هذا التعويض يوقف صرفه فى الحالات الآتية :

١ — إذا رفض المؤمن عليه الالتحاق بعمل مناسب .

---

(١) تنص المادة ٦٧ من قانون العمل على الحالات الآتية إذا نسب إلى العامل ارتكاب جناية أو جنحة إضراب غير مشروع أو التحريض عليه أو ارتكابه أية جنحة داخل دائرة العمل.

٢ — إذا لم يتردد على مكتب القوى العاملة فى المواعيد المحددة له .

٣ — إذا رفض التدريب .

٤ — إذا ثبت اشتغال المؤمن عليه لحسابه الخاص .

وتبلغ قيمة التعويض ٥٠٪ من الأجر الذى سدد عنه الاشتراك . ويستمر صرف هذا التعويض حتى تاريخ اليوم السابق للعمل ، أو لمدة ١٦ أسبوعاً أيهما أسبق . وقد تمتد هذه المدة إلى ٢٨ أسبوعاً إذا كانت مدة الاشتراك فى هذا التأمين تتجاوز ٣٦ شهراً متصلا .

رابعاً — تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة :

يتحدد المعاش الذى يحصل عليه العامل على أساس متوسط الأجر الشهرى الذى سدد عنه الاشتراك خلال السنتين الأخيرتين ، أو مدة الاشتراك إن قلت عن ذلك . ويراعى عند حساب متوسط الأجر ألا يتجاوز الفرق زيادة أو نقصاً بين أجر المؤمن عليه فى الخمس سنوات الأخيرة بواقع ٤٠٪ . فاذا زاد الفرق عن هذا الحد فلا تدخل الزيادة فى متوسط الأجر الذى يربط على أساسه المعاش . ويشترط لاستحقاق المؤمن عليه للمعاش أن يبلغ سن الستين وأن تبلغ مدة اشتراكه فى التأمين ٢٤٠ شهراً على الأقل .

وأجاز القانون بالنسبة للمؤمن عليه الذى يبلغ الخمسين من عمره وللمؤمن عليها التى تبلغ الخامسة والأربعين من عمرها طلب صرف المعاش بشرط أن تكون مدة الاشتراك فى التأمين ٢٤٠ شهراً ويخفض المعاش فى هذه الحالة بنسب تختلف تبعاً للسن وفقاً لما يأتى :

٢٠٪ من قيمة المعاش متى بلغ سن المؤمن عليها ٤٥ سنة .

١٥٪ من قيمة المعاش متى بلغ سن المؤمن عليها من ٤٦ سنة — ٥٠ سنة .

١٠٪ من قيمة المعاش متى بلغ سن المؤمن عليه من ٥١ — ٥٥ سنة .

٥٪ من قيمة المعاش متى بلغ سن المؤمن عليه من ٥٦ — ٥٨ سنة .

ولا يخفض المعاش متى بلغ المؤمن عليه الثامنة والخمسين من عمره .

وفى حالة المتزوجات اللاتى يستقلن من الخدمة يصرف المعاش على النحو التالى :

١٢٪ من متوسط الأجر السنوى إذا لم تصل مدة الاشتراك إلى ١٨٠ شهراً .

١٥٪ من متوسط الأجر السنوى إذ بلغت مدة الاشتراك ١٨٠ شهراً على الأقل .

أما فى حالة خروج المؤمن عليه من الخدمة كأن يصبح صاحب عمل، أو فى حالة مغادرة البلاد أو الهجرة النهائية يصرف التعويض على النحو التالى :

١١٪ من متوسط الأجر السنوى . إذا كانت مدة الاشتراك تقل عن ٦٠ شهراً .

١٣٪ من متوسط الأجر السنوى . إذا كانت مدة الاشتراك تتراوح بين ٦٠ — ١٢٠ شهراً .

١٥٪ من متوسط الأجر السنوى . إذا كانت مدة الاشتراك ١٢٠ شهراً فأكثر .

أما معاش العجز الناتج عن المرض أو معاش الوفاة ، فإنه يصرف إذا حدث العجز الكامل أو الوفاة فى أثناء العمل ، ويشترط لاستحقاقه أن يكون العامل قد سدد ٦ اشتراكات شهرية متصلة أو ١٢ اشتراكاً شهرياً متقطعاً . ويستثنى من ذلك إذا حدث العجز الكامل أو وقعت الوفاة خلال فترة تعطل العامل، وبشرط ألا تتجاوز هذه الفترة عاماً من تاريخ التعطل . وتبلغ قيمة هذا المعاش ٤٠٪ من متوسط الأجر الشهرى أو بواقع ما يستحق من معاش الشيخوخة محسوباً على أساس مدة الاشتراك فى التأمين مضافاً إليه ثلاث سنوات أى المعاشين أكبر .

خامساً ــ التأمين الإضافى :

يصرف التأمين الإضافى مع أول دفعة من المعاش ، وتتراوح قيمته بين ٢٦٧ ٪ و ٢٠٪ من متوسط الأجر السنوى عن السنتين الأخيرتين تبعاً لسن المؤمن عليه أما عند الوفاة نتيجة إصابة عمل فيصرف التأمين الإضافى مضافاً إليه ٥٠٪ من قيمته . وإذا لم يحدد العامل قبل وفاته المستفيدين من التأمين الإضافى فإنه يصرف إلى الورثة الشرعيين وفقاً للنسب التى تحددها الشريعة الإسلامية . والحد الأدنى لهذه المعاشات ٣٦٠ قرشاً . وتربط معاشات المستحقين بحد أدنى ٥٠٠ مليم بشرط ألا يتجاوز مجموع معاشاتهم ما يستحقه المؤمن عليهم . ولا يجوز الجمع بين معاشين ، فيربط المعاش الأكثر فائدة . كما لا يجوز حرمان المؤمن عليه من التعويض أو المعاش بسبب الحكم عليه بالحبس أو السجن .

* * *

ثالثاً ــ الإشراف على العلاقة بين العمال والإدارة :

تضع الدولة الإطار القانونى للعلاقات الصناعية أى العلاقة بين العمال والإدارة . ولكن إذا أخذت الدولة فى حسبانها حاجات العمال ينشأ جو مناسب تنمو فيه علاقات طيبة بين العمال والإدارة . وإلى جانب هذه الوظيفة التقليدية المتصلة بتحديد الإطار القانونى للعلاقات الصناعية تؤدى الدولة دوراً آخر يؤثر تأثيراً كبيراً فى العلاقات بين العمال والإدارة ، بسبب ازدياد أهمية القطاع العام . وهذا الاتساع فى القطاع العام أمر أكثر وضوحاً فى البلاد النامية . لأن الحكومة إلى جانب قيامها بوظائفها الإدارية العادية ، تقوم بمسئولياتها فى إقامة بناء اقتصادى واجتماعى لإمكان زيادة سرعة التنمية[1] .

وبسبب زيادة عدد العاملين الذين تستخدمهم الحكومة المركزية أو السلطات المحلية ، وزيادة ملكية الدولة للمشروعات والمصانع ، صار دور الدولة فى مجال العلاقات بين العمال والإدارة له أهميته الحيوية . وتستطيع الدولة

(1) International, Labour Conference, op cit., P. 20.

أن تكون مثالاً يحتذيه أصحاب الأعمال خارج نطاق القطاع العام . وتقوم الدولة بهذا الدور الهام لأنها مسئولة عن دفع عجلة الإنتاج القومى إلى الأمام . وبرغم أهمية هذه الأدوار التى تؤديها الحكومة فى البلاد الصناعية المتقدمة ، إلا أن هذه الأدوار تزداد أهميتها فى البلاد النامية . فهى وحدها المسئولة عن التعاون مع العمال من ناحية ومع أصحاب الأعمال من ناحية أخرى فى تكوين علاقات فعالة بين العمال والإدارة . وتستطيع الدولة أن تفعل ذلك بالأخذ بالتشريع الاجتماعى وبتحسين تدريب المديرين وبتكوين قوة عاملة ثابتة وماهرة ، وبتشجيع تكوين المنظمات المهنية القوية المستقلة لكل من العمال وأصحاب الأعمال . كما تهتم الحكومة بأن تكون العلاقات بين العمال والإدارة علاقات تتصف بالانسجام لأنه بهذه الطريقة تسير عملية التنمية دون أية معوقات ، ويعتمد دور الحكومة فى حسم الصراع بين العمال والإدارة على الفلسفة الاجتماعية والسياسية التى تأخذ بها . كما يعتمد على مدى نمو القيادات والمنظمات المهنية ، التى تستطيع المشاركة فى تحمل مسئولية تقدم الصناعة دون أية صعاب .

وكل هذا يوضح أن الحكومة تؤدى عدة وظائف لا بد منها كى تقوم الصناعة بوظائفها بكفاءة وفاعلية . ويتطلب هذا أن تكون الحكومة متصفة بالكفاءة والفاعلية . غير أن الحكومة فى بعض البلاد النامية تتميز ببعض الخصائص . ويمكن إلقاء الضوء على هذه الخصائص إذا ما استعرضنا أنواع التنظيم البيروقراطى فى تلك البلاد . وقد نشأ النوع الأول قبل حصول تلك البلاد على الاستقلال ، فى حين نشأ النوع الثانى بعد الحصول على الاستقلال أى بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية . لأنه فى هذه الفترة بدأت عملية التجديد Modernizaton ووضع أهداف اجتماعية وسياسية واقتصادية جديدة . وقد نشأ النوع الأول من التنظيم البيروقراطى فى هذه المجتمعات بسبب حاجة السلطات الاستعمارية إلى موارد جديدة ولكى تتمكن من حفظ النظام وتنفيذ القانون .

أما النوع الثانى من التنظيم البيروقراطى فيتكون من المصالح والإدارات الحكومية التى نشأت وتطورت بعد الحصول على الاستقلال ، فهى إذن حكومات مدنية حديثة من ناحية الموظفين الذين يعملون بها والأهداف التى تسعى إليها والمناشط التى تقوم بها فعلا . غير أن الموظفين الذين يعملون فى الحكومة موظفون جدد لم يحصلوا على التدريب الكافى فى معظم الأحيان لكى يؤدوا أعمالهم بكفاءة تامة ، كما يطالبون بالتعيين فى هذه الوظائف الحكومية على أساس ما سبق أن ساهموا به فى الحركات السياسية الوطنية . وإلى جانب ذلك أصبح لهذه الأجهزة البيروقراطية أنماط جديدة من الأهداف ، فهى تسعى إلى التنمية الاقتصادية أو التحسين الاجتماعى أو التقدم التعليمى أو تنمية المجتمع . كما أن الموظفين فى هذه الحكومات الجديدة ، على خلاف الموظفين الذين كانوا أيام الحكم الاستعمارى ، لهم اتجاه سياسى واضح ، ويدركون مسئولياتهم السياسية ، ويعتبرون أنفسهم ممثلين للحركات الوطنية أو الأحزاب أو الطوائف التابعين لها . ويترتب على ذلك أن هؤلاء الموظفين يقومون بوظائف أخرى رئيسية إلى جانب وظائفهم العادية ، فهم إما أن يسعوا نحو أهداف سياسية عامة أو أنهم يمثلون المصالح السياسية للجماعات والفئات الاجتماعية المختلفة التى ينتمون إليها .

غير أن الخلاف أو النزاع كان موجوداً بين البيروقراطية القديمة من ناحية والبيروقراطية الجديدة من ناحيه أخرى. فى الأيام الأولى من الحصول على الاستقلال كان الزعماء الوطنيون لا يثقون بالخدمات التى بدأت أيام الحكومات الاستعمارية والتى استمرت فى الوجود حتى أيام الحكم الوطنى . وأدى هذا النزاع فى بعض الحالات إلى قيام الزعماء الوطنيين بإلغاء التنظيم القديم والاهتمام بالأهداف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية ، وزاد الاشتغال بالسياسة والاهتمام بها عما كان من قبل . ومن ثم تميزت البيروقراطية — فى معظم الحكومات الجديدة — بالاتجاه نحو السياسة . ويتكون هذا النمط البيروقراطى من البيروقراطيات الحزبية التى نشأت عن الحركات الوطنية أيام الاستعمار ،

ثم أصبحت أحزاباً حاكمة بعد الاستقلال مثل حزب المؤتمر فى الهند . واهتمت هذه البيروقراطيات الحزبية بالسياسة وتحقيق الولاء لنظام الحكم الجديد ، إلى جانب اهتمامها بتطوير الخدمات العامة وتقديم خدمات إدارية جديدة . ثم إن هذه البيروقراطية الحزبية كانت تشبه — فى أغلب الأحيان — البيروقراطية الحكومية ، كما كانت ترتبط بها — فى بعض الأحيان — ارتباطاً وثيقاً، عن طريق المناشط التى يقوم بها رئيس الوزراء ومن معه من الوزراء الذين يتولون المناصب القيادية فى الحزب الحاكم . غير أن الأنماط الرئيسية لمناشط واتجاهات البيروقراطية الحزبية كانت تختلف اختلافاً كبيراً عن مناشط واتجاهات البيروقراطية الحكومية .

أما البيروقراطية فى البلاد النامية التى لم تخضع للاستعمار فمختلفة تماماً. ولو أن هذا الاختلاف ليس كبيراً . وكانت البيروقراطيات فى كل هذه البلاد إما ملكية كما فى بعض بلدان الشرق الأوسط ، أو جمهورية كما فى بعض بلدان أمريكا اللاتينية . وسيطرت هذه البيروقراطيات على النشاط السياسى حتى نهاية الحرب العالمية الثانية . ثم أخذت هذه البلاد بعض العناصر البيروقراطية الحديثة من البلدان الأوربية . واختلطت هذه العناصر مع الكثير من العناصر التقليدية . غير أن هذه الإدارات البيروقراطية كانت تهتم فى بعض هذه البلاد بمساندة أو تعضيد مصالح الحكام الأغنياء ، وفى الوقت نفسه لم تكن تهتم كثيراً بالأهداف الاجتماعية والاقتصادية . ومهما كان اتجاهها نحو التجديد والأخذ بالأساليب الحديثة فى الشئون العسكرية أو التعليمية مثلا ، إلا أن غرضها السياسى الأساسى هو تقييد هذا التجديد، ولا تسمح إلا بالحد الأدنى الضرورى منه الذى يكفل بقاء النظام الموجود . وقد نجحت الأحزاب فى عدد قليل من البلدان القديمة مثل المكسيك لأنها كانت حسنة التنظيم، وتتصف بروح شبه ثورية ، ولذلك نجحت فى القضاء على حكم الأغنياء وأقامت إطاراً سياسيًّا حديثاً مستقرا . ومن ثم نشأ فى هذه البلاد نمط حديث من التنظيم البيروقراطى لا يختلف عن التنظيم البيروقراطى

فى الحكومات الحديثة . إلا أن البيروقراطيات الحزبية فى البلاد التى كانت خاضعة للاستعمار كانت أكثر أهمية من البيروقراطيات الحزبية فى البلاد القديمة التى لم تخضع للاستعمار ، ويرجع ذلك إلى كفاحها الطويل ضد الدول الاستعمارية مما أدى إلى خلق زعامات قوية عملت على تماسك الوحدة القومية .

وإلى جانب ذلك تكون نموذج آخر متميز من التنظيم البيروقراطى الحديث فى المجتمعات التى كانت خاضعة للاستعمار وفى الدول التى لم تخضع للاستعمار. وهذا النموذج الجديد هو الشركة الاقتصادية الكبيرة . وقد تركزت هذه الشركات فى القطاع الخاص فى البلاد التى لم تخضع للاستعمار بينما تركزت فى القطاع العام أو فى القطاع المختلط فى الحكومات الجديدة . وتؤدى هذه الشركات دوراً هامًّا فى الحياة السياسية والاقتصادية لهذه البلاد .

وكان على هذه البيروقراطيات أن تتكيف مع الأهداف ومجالات النشاط والحاجات الاجتماعية الجديدة . وفى أثناء محاولات التكيف هذه اكتسبت البيروقراطيات عدة خصائص بسبب الظروف التى وجدت فيها . وأول ما يميز هذه البيروقراطيات اشتغالها بالسياسة . فقد أصبحت تؤدى دوراً أساسيًّا فى تحديد الأهداف السياسية . ويظهر انشغال البيروقراطية بالسياسة فى اتجاهها لكى تكون إحدى الأدوات الرئيسية لكل من التنظيم السياسى والصراع السياسى. وقد تصبح البيروقراطية — كما هو الحال فى بعض بلدان أمريكا اللاتينية جماعة ضغط وجماعة مصلحة . وهكذا تتجه البيروقراطية فى كل هذه البلاد إلى القيام بأنواع مختلفة من الوظائف السياسية .

أما الخاصية الثانية التى تتميز بها البيروقراطيات الجديدة فهى أنها أداة للتغيير الاجتماعى والاندماج الاجتماعى السياسى ، لأن معظم شعوب هذه البلاد يسود حياتهم الاجتماعية الاتجاهات التقليدية ، كما أن البناء الاجتماعى يقوم على العائلة الممتدة ، وتتحدد معظم العلاقات الاجتماعية عن طريق الجماعات التقليدية ، كما تتحدد الحقوق والواجبات على أساس العلاقات

الشخصية ، وذلك لأن الخبرة السابقة بالتنظيم البيروقراطى محدودة ، وقد لا يكون لها أهمية كبيرة . وبذلك تضبح اتصالات الجمهور بالهيئات الحكومية إطاراً لعملية واسعة هى الاندماج الاجتماعى السياسى . ويصبح توافق الجمهور مع التنظيم السياسى متوقفاً على ما تتعلمه من هذه المواقف . وهذا ما جعل البيروقراطيات تقوم بأدوار أخرى غير أدوارها الخاصة بها ، فقد أصبحت تؤدى أدواراً مختلفة فى القيادة الاجتماعية والسياسية ، وبدون هذه الأدوار لا تستطيع البيروقراطية التأثير فى سلوك السكان وتغييره . فالحاجة إلى إحداث التغيير وسع من مجال أنشطة البيروقراطية ، وبذلك لا يقتصر نشاطها على تحقيق أهدافها التخصصية . بل تصل بنشاطها إلى مجال الأسرة والقرابة وحياة المجتمع المحلى . وقد نشأ ذلك لسببين — الأول : الاختلاف بين القيم الثقافية العامة والأوضـــاع الاجتماعية للبلاد النامية من ناحية ، وبين القيم الثقافية والأوضاع الاجتماعية للبلاد الغربية التى نشـــأت فيها البيروقراطيات الحديثة من جهة أخرى . ومن الواضح أن الاعتبارات الشخصية تتعارض بشدة مع الأساليب الموضوعية المتصلة بتحديد ووضع السياسة . وظلت بعض المفاهيم مثل العلاقات اللاشخصية والولاء نحو بعض الأشياء المجردة مثل المصلحة العامة غريبة فى هذه المجتمعات ، حيث يقتصر ولاء الفرد نحو أعضاء أسرته وأصدقائه . ولا شك أن هذه القيم الثقافية والأوضاع الاجتماعية تؤثر فى طبيعة التنظيم الإدارى فى هذه البلاد الجديدة .

ولو أن الحكومة والحركات السياسية تؤدى دوراً هامًّا فى عمليات التنمية والتجديد فى هذه المجتمعات ، إلا أنه قد ينشأ تناقض داخلى بين مناشطها فى هذا المجال . لقد أنشأت الصفوة الحاكمة الجديدة كادرات للسياسة الحديثة وحددت أهدافاً سياسية جديدة ، ثم حاولت إيجاد الوسائل لتحقيق هذه الأهداف . وعلى الرغم من ذلك فإن مدى المشاركة العامة من جانب أفراد وجماعات المجتمع فى النشاط السياسى كان صغيراً نسبيًّا ، وذلك لأنه لا يوجد إلا عدد قليل من الفئات والجماعات القادرة على الاشتراك فى

عملية التجديد ، والقادرة أيضاً على تشكيل مصالحها السياسية بطريقة عصرية . وفى الوقت نفسه يوجد الكثير من الجماعات التقليدية التى تنتسب للمجتمع المحلى أو القبيلة أو الطائفة ، ولهذه الجماعات اتجاهات سياسية تقليدية ويقتصر نشاطها فى أغلب الأحوال على تنظيم وعقد المحاكم التقليدية . وإلى جانب هذه الجماعات التقليدية ، يوجد الكثير من الجماعات الصغيرة مثل جماعات العمل ، ولكنها غير قادرة على تشكيل مصالحها السياسيه . على أنه فى بعض البلاد مثل أمريكا اللاتينية يوجد الكثير من جماعات المصلحة التى تحتكر معظم الوظائف الرئيسية فى الدولة . ويمكن القول إنه فى كل هذه المجتمعات تكونت جماعات وظيفية متباينة ، إلا أنها قليلة العدد ، كما نشأ إلى جانب ذلك رأى عام يشعر بمسئوليته وقادر على خلق تنظيم سياسى وقيادة سياسية مستقلة . وبذلك يتركز تشكيل المصالح والمناشط السياسية فى أيدى الصفوة الحاكمة التى تتكون عادة من قادة الحركات الوطنية القديمة ، وقد يتجمع هؤلاء القادة فى حزب واحد ، وقد يتفرقون فى حالات أخرى بين أحزاب صغيرة .

وتواجه الصفوة الحاكمة الكثير من التناقضات عندما تقوم بمناشطها المختلفة ، وعندما تبذل جهودها لتنشيط الفئات المختلفة من السكان حتى تشارك فى تحقيق الأهداف الاجتماعية العامة . ويتضح هذا التناقض بين القوى التقليدية من جهة وبين الجماعات المهنية والاقتصادية والثقافية المختلفة من جهة أخرى . فضلا عن التناقض بين اتجاه القوى التقدمية نحو الاتحاد مع مراكز القوة ، وبين أهداف الصفوة الحاكمة فى السيطره على أكبر عدد ممكن من هذه المراكز . ومن مشكلات التناقض الأخرى التى تواجهها الصفوة الحاكمة أن الأهداف التى تعلنها تتضمن بعض الوعود للشعب وبخاصة فى المجال الاقتصادى ، غير أن الكثير من جماعات المجتمع تطالب الصفوة بتنفيذ هذه الوعود وخاصة إذا طلب من هذه الجماعات تقديم العون والمساعدة للصفوة . وينشأ عن كل هذه التناقضات زيادة اتجاه الصفوة السياسية فضلا

عن البيروقراطية إلى زيادة احتكار كل من القوة والمكانة الاجتماعية . وقد ظهر ذلك فى بذل بعض المحاولات لإيجاد تسلسل هرمى للمراكز الاجتماعية على أساس القوة السياسية ، إلى جانب بذل الجهود لتكون معظم عمليات الحراك الاجتماعى تحت سيطرة الصفوة السياسية ، ولأن يكون عدد أكبر من المناشط الاقتصادية والمهنية والثقافية فى قبضة الإشراف السياسى .

وقد تميل كل من الصفوة السياسية والبيروقراطية إلى التهوين من أهمية وكفاءة المناشط الاقتصادية الخالصة ، فضلا عن التهوين من أهمية مطالبة الجماعات الاقتصادية بالحكم الذاتى ، إلى جانب فرض معيار إضافى على المناشط الاقتصادية وعلى من يقومون بهذه المناشط ، عن طريق تحديد أهداف اجتماعية عامة ، ووضع القواعد والتعليمات اليومية فضلا عن توجيه هذه المناشط . ولكى تستطيع الصفوة السياسية والبيروقراطية التحكم فى كل طرق الحراك الاجتماعى ، تحتفظ بسيطرتها على مراكز القوة وبإشرافها على تطور هذه المراكز .

غير أن الصـــورة كانت مختلفة تماماً فى البلاد التى لم تخضـــع للحكم الاستعمارى . فقد كان العمل السياسى وتنظيم الجماعات ضعيفاً نسبيًّا . ومع ذلك كانت المنافسة بين الحكومة القديمة وبين بعض الجماعات والأحزاب الجديدة منافسة قوية . وعلى أية حال توجد بعض الكادرات السياسية الحديثة ، برغم أنها قامت بفضل الحكومات القديمة ، وكانت هذه الكادرات تقوم بالنشاط السياسى الرئيسى ، ولكن كان مجرد وجودها يعوق العمل السياسى للجماعات الجديدة . ومن ناحية أخرى كان النشاط السياسى لهذه الجماعات . يفوق — فى أغلب الأحوال — التوسع الاجتماعى والسياسى للبيروقراطية ، كما كان يعوق كفاءة وترشيد البناء البيروقراطى[1] .

وهكذا أصبحت البيروقراطية تحتل مكاناً هامًّا فى العملية السياسية

---

(1) Ibid., P.P. 166 - 218.

والتنظيم الاجتماعى لهذه المجتمعات ، وإلى جانب ذلك أصبحت إحدى الهيئات التى تحدث التغير فى كل مجالات الحياة الاجتماعية ، وترتب على هذا الوضع أنه لابد من أن تقوم بإيجاد نماذج جديدة للمصالح والمناشط لأداء كثير من وظائف العمل السياسى . ولقد تضافر عدد من العوامل إلى زيادة الطلب على الوظائف الحكومية . وقد أدى هذا إلى تعويق التنمية الاقتصادية . لأن البيروقراطية أصبحت بهذه الطريقة نظاماً من الوظائف التى لا عمل لها ، كما أصبحت العلاقة ضعيفة بين الأداء الاقتصادى والأمن الوظيفى . لأن المعيار الهام عند التعيين والترقية هو المعيار الشخصى .