

نحو نموذج متكامل لجهاز إدارة

التنمية في الدول العربية

بقلم عبد المعطي عساف ويعقوب حيدر عبد الرحمن

لقد ظلت دراسات التنمية الجادة والمتميزة بالشمول تؤكد على حتمية الدور الذي على الدولة أن تلعبه في عملية التنمية، إلا أن عدم الحيادية السياسية التي فرضت نفسها على واقع الحياة العامة في الدولة وعلى الجهاز الإداري الحكومي بشكل خاص، قد حالت دون توفير الإيرادات السياسية والإدارية والاجتماعية التنمية اللازمة للنهوض بعملية التنمية المأمولة الأمر الذي أصبح يستوجب توفير الإرادة السياسية للتنمية والتي يتركز همها الرئيسي في بناء جهاز إدارة تنمية سيكون قادرا على تجسيد الإرادة التنموية للسلطة والمجتمع وهذا ما يبرز في معظم الدراسات الإدارية والتنموية المتسمة بالجدية والشمول، وكما يقول هانسون في تركيزه على هذا المطلب إما أن تكون السلطة السياسية العليا سلطة تنمية، وتكون إدارة الدولة إدارة تنمية أو تكون السلطة فاسدة والإدارة إدارة سيئة (Hanson, 1969: 248) (قارن أيضا، عبد الله 1990، 174)، ولسنا في هذا المقام بصدد بحث موضوع السلطة قدر ما نحن بصدد الحديث عن إدارة التنمية التي هي محور موضوعنا.

فما هي ماهية هذه الإدارة ؟

وما هي أهم مقوماتها الأساسية ؟؟

وكيف يمكن تمييزها عن الإدارة العامة التقليدية ؟

ثم كيف يمكن تشكيلها لتكون بحق إدارة التنمية المنشودة؟؟ أسئلة عديدة سوف نحصر على تقديم إجابة عنها في هذا السياق.

مفهوم إدارة التنمية :

إن مفهوم إدارة التنمية مفهوم حديث جدا، وقد برز أول مرة خلال مرحلة الخمسينات من هذا القرن، وكما يشير "جورج جانت" فإن أول استعمال له كان خلال عام 1900 وأوائل 1956 (Gant, 1979,9). ويرغم حداثة هذا المصطلح، إلا أنه سرعان

ما أصبح يستعمل كعنوان لكثير من المؤسسات، وذلك مثال معهد إدارة التنمية في تايلاند، ووحدة إدارة التنمية التابعة لمكتب رئيس الوزراء في ماليزيا، وكذلك مركز إدارة التنمية لآسيا والباسيفيكي التابع للمركز الإقليمي للتدريب والأبحاث في الإدارة في آسيا التابع للأمم المتحدة، حتى أن الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية قد غيرت مسمى وحدة الإدارة العامة فيها، إلى اسم إدارة التنمية، (Gant, 1979: 20) - كذلك فإن هنالك عددا كبيرا من الجامعات في معظم الدول قد أصبحت تخصص مقررات مستقلة في إدارة التنمية، وهذا ما يمكن ملاحظته بوضوح في عديد من الجامعات العربية كجامعة الكويت، وجامعة الملك سعود، وجامعة قطر، وذلك على سبيل المثال لا الحصر. هذا ويلاحظ أن معظم خطط التنمية الخمسية أو غيرها في الدولة النامية قد أصبحت تشير إلى أهمية وجود إدارات تنموية في هذه الدول حتى تتمكن من إنجاز مهامها في التنمية التي تطمح لها. وهذا ما يرد واضحا في خطط التنمية في الهند وباكستان، واندونيسيا، وماليزيا، وتنزانيا، ونيجيريا، وغانا. كما أنه يمكن استشعاره في معظم خطط التنمية العربية التي تم اعتمادها خلال العقود السابقة دونما استثناء.

فماذا يعني هذا المصطلح الذي يبدو هاما وواسع الانتشار ؟

تبين الإجابة عن هذا السؤال أن هنالك تعريفات ومفاهيم متعددة، حاولت أن تلقي بالضوء على هذا المصطلح، وبالتبصر في معظم ما ورد حول ذلك، يمكننا أن نجده منقسما إلى مجموعتين :

المجموعة الأولى : وهي التي نظرت إلى هذا المصطلح إما من زاوية خاطئة، أو من زاوية جزئية أو محدودة وضيقة، ومن أبرز ما يمكن الإشارة إليه كتدليل على ذلك قول أحدهم بأن إدارة التنمية هي (الإدارة العامة في الدول النامية). (أحمد، 1971: 38) (ورشيد، 1985: 22 - 28) وذلك استنادا إلى فكرة أن الدول النامية مطالبة بأن تكون دول تنموية، وأن جهاز الإدارة العامة فيها باعتباره أداة الدولة التنفيذية، يصير مطالبا بأن يكون جهاز إدارة التنمية. وبرغم ما في هذا التحليل من صحة ووجاهة إلا أننا لا يمكن أن نقبل النتيجة التي تترتب عليه على علاتها. وذلك نظرا لأن جهاز الإدارة العامة في هذه الدول لا يصلح أبدا أن يلعب هذا الدور بوضعيته وكيفيته الراهنة، وأن عملية تطويره ليرقى إلى هذه المكانة تفترض إجراء تغييرات نوعية، بنيوية وظيفية وعلائقية، وبالقدر الذي يؤدي في النهاية إلى خلق جهاز جديد ومختلف تماما، وأنه من الأفضل أن يسمى كل أمر بمسماه ما دام مختلفا في جميع مقوماته.

كذلك، فإن هنالك من يرى أن إدارة التنمية (تمثل تعبيراً عن حل مشاكل الإدارة العامة في الدول النامية) (رشيد، 1985 : 22 - 28)، وفي هذا ما يمثل خلطاً بين إدارة التنمية والتنمية الإدارية، وذلك على اعتبار أن التنمية الإدارية، هي التي تسعى إلى حل هذه المشاكل عادة. وهي بذلك لا تمثل إلا إحدى الوظائف أو العمليات التي يفترض في إدارات التنمية أن تلعبها إلى جانب وظيفتها في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية... وغيرها من الوظائف التي تتشكل منها وظيفة التنمية طبقاً لـ كليتها وشموليته المفترضة. أضف إلى ذلك أنه لا يمكن تعريف إدارة التنمية من زاوية وظيفية فقط، وذلك بغض النظر عن مدى الكلية التي يجب مراعاتها عندئذ، وذلك لأن إدارة التنمية تعبر عن وجود نظامي "بنائي" و"وظيفي" و"علائقي" في الوقت نفسه، ولا بد أن يشمل التعريف الأمثل ما يراعي هذه المسألة، وأنه لا يجوز تعريف الكل بالاستناد إلى الجزء وحسب.

وفي فهم آخر، نجد أن هنالك من يحاول أن ينظر إلى إدارة التنمية على أنها (تخطيط عملية التنمية) (Yuen, 1977, 39,37) أو على أنها (أداة تنفيذ الخطط الاقتصادية أو برامج التنمية الاقتصادية) (Montgomery & Stiffin, 1966, 258, 259)، وأن جهاز إدارة التنمية يتمثل في أجهزة التخطيط التي تنشأ من أجل وضع خطط التنمية (Kriesberg, 82, 85) (والبصام 1972 : 58) وفي هذا الفهم نظرة جزئية تسيء فهم المعنى الصحيح والمتكامل "للإدارة" باعتبارها لا تقتصر على عملية التخطيط ولا على عملية التنفيذ، بل هي مجموعة من العمليات المتعددة، تشمل إلى جانب ذلك عمليات التنظيم والرقابة والتوجيه والتنسيق والتمويل والتوظيف والتطوير، أو غير ذلك مما قد نجده لدى الباحثين وهم يعمدون إلى تحديد وظائف الإدارة. صحيح أن وظيفة التخطيط تحتل مكانة الوظيفة الأولى والأساسية بين وظائف الإدارة المختلفة، إلا أن حصر إدارة التنمية بها قد يؤدي إلى وضع خطط جيدة، إلا أنه لا يتم إخراج هذه الخطط إلى حيز التنفيذ نظراً لأنه لم يتم الاعتناء بالوظائف الإدارية الأخرى، مما يحول دون قدرة أجهزة الإدارة على تنفيذ الخطط الموضوعة بالفعالية المأمولة، وبذلك تتولد ما تسمى بالفجوة الإدارية وتعمق مشكلات التنمية. كذلك فقد نجد أن هنالك من يحاول أن يركز على عمليات التنفيذ لأي مشاريع قد يتم إقرارها من قبل السلطة المعنية دون أن يكون هنالك تخطيط مسبق لذلك، الأمر الذي يؤدي إلى مآلات ومزالق خطيرة أثناء التنفيذ وبصورة لا تصل إلى الأهداف المأمولة.

لقد درجت معظم البلاد العربية والنامية على محاولة الربط بين هذين الفهمين الجزئيين لدى أنصار المجموعة الأولى، وذلك بإيلائها قدرا من الاعتناء بمستلزم (تنمية جهاز الإدارة العامة) تحت شعارات الإصلاح الإداري مرة، ومرة أخرى تحت شعارات التنمية الإدارية، أو التطوير الإداري، وربما مرة ثالثة تحت شعارات الثورة الإدارية... ومن يدري؟؟ كذلك بإيلائها قدرا من الاعتناء بمستلزم إنشاء جهاز مركزي للتخطيط، فتراوح الأمر بين إنشاء مديريات للتخطيط، فأجهزة أو هيئات مركزية للتخطيط، فوزارات للتخطيط الخ. ورغم كل ذلك، فإننا قد لاحظنا أن المشكلة لم تنزل قابعة متربعة، وأن جميع تقارير التنمية تتفق على أمر أساسي وجوهري وهو إستشراء أزمة التنمية وبروز مشكلة الإدارة كأهم معوق في ذلك.

ودونما استغراق في الحديث عن فشل عمليات الإصلاح، أو التنمية، أو التطوير، أو التثوير، الإدارية التي يعلن عنها، وبدون إبراز أسباب ذلك (وهي على أية حال أسباب ذاتية بالدرجة الأولى والأخيرة تقريبا)، ودونما تشخيص وتقويم لأجهزة التخطيط التي يتم إنشاؤها وتغيير مسمياتها بين فينة وأخرى، يمكننا الإشارة إلى أن هذا الفهم لا يعبر عن المعنى المطلوب لإدارة التنمية، وذلك لأن شكل العلاقة المتعارف عليها بين أجهزة التخطيط وبين أجهزة الإدارة العامة التنفيذية، لا يتعدى إما شكل العلاقة الاستشارية، أو العلاقة التنظيمية الضعيفة، التي لا تعكس استعدادا وحرصا على الالتزام بأية مخططات قد تم وضعها، ولا تحفزا حقيقيا من أجل تنفيذها، الأمر الذي يبقي مشاريع الخطط مجرد حبر على ورق في معظم التجارب والأحيان.

أضف إلى ذلك، أن هذا الفهم يبقي على ما يلاحظ من انفصام بين أجهزة السلطة العليا، وهي السلطة التي يبدو أن بيدها كل الأمر في هذه البلدان، وأجهزة التخطيط وأجهزة التنفيذ، وهو انفصام بنيوي أصلا، الأمر الذي يسلب جهاز إدارة التنمية ضمن هذا التصور حقه وقاعدته، في أن يكون قائدا أو مسيرا ومسؤولا عن عملية التنمية ونتائجها، بجميع مراحلها. ويبدو هذا الأمر واضحا في أن السلطة العامة المركزية لا تكتفي عادة بإعداد التوجهات الأساسية للخطة، ولا بتحديد الأنظمة الأساسية التي تقوم على أساسها أجهزة الإدارة العامة، وتنظم على ضوءها حركتها، وإنما نجدها تتدخل في عملية بناء الخطة، وإلى المدى الذي يؤدي إلى هيمنة رغباتها واعتباراتها الخاصة على الاعتبارات الفنية، مما يفقد الخطة أهم مقومات دقتها وواقعيتها. كذلك

فإننا نجدها تتدخل في نظام الإدارة العامة، بما يؤدي إلى ترجيح اعتبارات الولاء وهيمنتها على اعتبارات الكفاءة والفعالية. وبرغم هذا التدخل المباشر في الحالتين، إلا أننا نجد أن السلطة تظل قادرة على أن تجرد نفسها من المسؤولية كلما حصل هناك فشل في عمليات تنفيذ الخطط، أو انحراف عن الأهداف التي عملت على تحديدها، وتلقي بالمسؤولية على أجهزة التخطيط أو التنفيذ. وفي كل ذلك ما يحول دون أن تلعب هذه الأجهزة دور الحد الأدنى المطلوب كإدارات للتنمية

المجموعة الثانية : وهي التي تمكن من التعامل مع مصطلح إدارة التنمية بفهم أكثر نزوجا وتكاملا، وكما يقول (Weidner) بعد أن قام بمراجعة مختلف استعمالات إدارة التنمية، أن هنالك عناصر عامة توجد بينها وأهمها أنها جميعا تحاول أن تصف نظاما إداريا متقدما يتصف بالعلمية والحركية، ويخرج بتعريف خاص يؤكد دور إدارة التنمية في جميع مراحل التنمية، ويقول (إن إدارة التنمية تبرز كوسيلة لاختيار وإنجاز جميع الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يتم تصميمها وإقرارها بشكل أو بآخر). (Raphaeli, 1967 : 200).

ويعرفها (Gant) بأنها المصطلح الذي يشير إلى الهيئات المعقدة، والأنظمة الإدارية والعمليات المختلفة، التي تقوم الحكومات بإنشائها وممارستها لتحقيق أهداف التنمية، وتحدد أغراضها في تحقيق التغيير والإبداع والحركة، كما تتحدد علاقاتها في أنها تكون مسؤولة أمام الشعب أو ممثليه، وأن تكون انتماءاتها للشعب وليس لأية جهة أخرى غيره، داخلية كانت هذه الجهة أو خارجية. (Gant, 1979 : 20).

ويعرفها (Stone) فيقول : (إن إدارة التنمية في أوسع مجالاتها مهتمة بالتنمية القومية، وهي بذلك تتولى العملية اللازمة في تكوين وتنفيذ المقاييس والسياسات والعمليات، وغير ذلك من التغيرات أو الممارسات الواعية، اللازمة لتغيير وتعديل أو تبديل اتجاهات أو نماذج سلوك الناس في مواجهة الحياة والتعليم والعمل... وذلك لخلق مجتمع ديناميكي متقدم تكون ظروف الحياة فيه متطورة للجميع وذلك من خلال تطبيق التكنولوجيا الحديثة، والعلاقات الإنسانية (Raphaeli, 1967, 202).

ويعرفها آخرون، بأنها إدارة التغيير المخطط، وتشمل عناصر البناء والتنظيم والسلوك التنظيمي، اللازمة لتنفيذ برامج التنمية (Raphaeli, 1967 : 200). وبملاحظة هذه

التعاريف وغيرها، وبتفهم المحتوى العام لمفهوم التنمية وقواعد بنائها الاستراتيجي المشار إليها سابقا، يمكن القول بأن إدارة التنمية تصبح تعبيراً عن جهاز التحكم الواعي والحركي في حركة المجتمع ونظامه العام (بكل مقوماته ومتغيراته) من أجل تطويره وتنميته طبقاً لاستراتيجية التنمية الموضوعة.

خصائص جهاز إدارة التنمية :

إن "واقع الأمر" في الدول العربية والنامية لا يقدم للتنمية جهازاً متخصصاً ومنسجماً وفعالاً، وأنه لا بد من العمل على إنشاء مثل هذا الجهاز الذي يحكم عملية التنمية من جميع أبعادها تخطيطاً وتنفيذاً، ويكون قادراً على تحقيق غاية التنمية العليا ممثلة في تحقيق التوازن الحركي العام لحركة المجتمع ولوجوده الحضاري، ومن أهم خصائص ومقومات هذا الجهاز ما يلي :

أ - أن يكون الجهاز واحداً في بنيته أو تركيبته مهما تشعبت أبعاد عملية التنمية ومتغيراتها وفي هذا نقد كما يلاحظ للمساعي التي تقوم بإنشاء أجهزة لإدارة التنمية الاقتصادية وأخرى لإدارة التنمية الإدارية، وثالثة للتنمية الاجتماعية. وهكذا، حيث إن في توحيد الجهاز ما يضمن توحيد المسؤولية وعدم تشيعها بالدرجة الأولى، كما يضمن الارتباط المستمر بهدف التوازن والتناسق الشامل بين جميع متغيرات التنمية وأبعادها.

ب - أن يكون الجهاز موحداً ومتكاملاً في وظيفته، ليكون مسؤولاً عن إنجاز جميع الوظائف الإدارية المتصلة بعملية التنمية، كالخطيط والتنظيم، مع وجود نظام للتخصص وتقسيم العمل داخل هذا الجهاز بحيث يشمل هذه الوظائف المختلفة.

ج - أن تتوحد "المسؤولية العامة" عن التنمية في هذا الجهاز، وبالتالي لا بد أن تتوحد وتندمج السلطة العامة المركزية في إطاره ضمن علاقة عضوية كاملة.

د - أن يضمن هذا الجهاز القدرة على الاحتفاظ بمقومات إدارة التنمية المشار إليها، وعلى رأسها القدرة على حشد جميع الجهود المادية والبشرية المتاحة والممكنة والمحتملة، وهذا ما يفترض إتاحة كل الفرص لوجود الجهود الشعبية إلى جانب الجهود الرسمية، في عملية التنمية المقصودة.

انسجاما مع الفهم السابق لإدارة التنمية ومع الخصائص التي يفترض توافرها في جهاز إدارة التنمية، فإننا نرى أن هذا الجهاز يتكون من ثلاثة أجهزة رئيسية كما يلي :

أولا : جهاز المسؤولية العامة للتنمية (الأمانة العامة للتنمية)

لا يعتبر البحث في موضوع كهذا، بحثا حديثا، أو اجتهدا فرديا خالصا، بل إن متابعة بعض التجارب في عديد من الدول على مساحة العالم الثالث في آسيا وإفريقيا وأمريكا اللاتينية، تؤدي إلى حقيقة أن هذه الدول قد أيقنت ضرورة عدم الارتكان إلى أجهزة الإدارة العامة التقليدية، ولا إلى أجهزة مخصصة للتخطيط، إذا ما كان الهدف هو إنشاء إدارات فعالة للتنمية، وأنه لا بد من البحث عن نماذج وأساليب أخرى تبدو أكثر انسجاما مع هذا الهدف. ومن أبرز ما يمكن أن نشير إليه في هذا المقام تجربة "هيئة التنمية الوطنية" في الفلبين عام (1919)، وتجربة مؤسسة "فومنتو" في التشيلي عام (1939) وما بعدها، وربما إلى تجربة "مجلس الإعمار" في العراق عام (1950)، إلى تجارب عديدة أخرى في أمريكا اللاتينية، ثم العمل بها على غرار التجربة التشيلية مع بعض التعديلات التي كانت تبرز ضرورة من خلال نتائج العمل التطبيقي في هذه الدولة، أو تلك (هانسون، بلا تاريخ). وبالرغم من إدراكنا لوجود اختلافات كبيرة بين مختلف هذه التجارب، إلا أنه يمكننا من خلال التبرص فيها أن نستخلص أهم الأفكار الرئيسية التي قامت عليها، وخاصة تلك التجارب التي تمت على غرار التجربة الفلبينية أو التشيلية، ومن أبرز هذه الأفكار :

1 - تمثل هذه الهيئة السلطة العليا التي تدير عملية التنمية في الدولة، كما أنها تبدو المسؤولة مباشرة عن نتائج التنمية ومستقبلها، ويتحدد مجال نشاطها حسب قانون إنشائها، وحسب الفلسفة العامة التي تحدد دور الدولة في التنمية في هذه المجتمعات. وبذلك فإننا نجد أن هذا النشاط قد يتسع إلى جميع النشاطات الإنمائية ذات الطابع التجاري، صناعيا كان أو زراعيا أو خدميا، وقد يشمل أيضا في إطار ذلك النشاطات الخدمية التقليدية التي تمارسها أصلا الإدارة العامة. وقد يتحدد في حدود ضيقة ليقصر على بعض النشاطات التي تسعى الدولة من خلالها إلى تنشيط عمليات الاستثمار، ودفع القطاع الخاص وتحفيزه، ليلعب دوره المباشر والمأمول في إدارة التنمية بأبعادها المختلفة.

2 - انسجاما مع هذا التوجه الوظيفي، فقد لوحظ أن تشكيل هيئة التنمية يقوم بالدرجة الأساسية على قاعدة تمثيل السلطة التنفيذية تمثيلا قويا فيها، وقد يكون ذلك من خلال وجود رئيس السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى بعض أعضاء السلطة التنفيذية (الوزراء)، وقد يمثل بعض الوزراء فقط، وقد تكون كل السلطة التنفيذية ممثلة في ذلك، أما الجهات الأخرى التي تمثل في الهيئة أيضا فتختلف من تجربة لأخرى، حيث قد نجد ممثلين عن الموظفين في جميع أجهزة الدولة، أو في بعض هيئاته أو مؤسساته العامة، وقد نجد ممثلين أيضا عن المواطنين أو عن المنظمات الشعبية، أو المحلية، كالنقابات أو الغرف التجارية أو الصناعية... إلخ، أو عن الهيئات المحلية كالبلديات أو المحافظات أو غيرها.

ومن أهم ما يترتب على هذا التشكيل من مزايا، أن ذلك يمكن من تحديد عملية التنمية سياسيا، ويخرجها من دائرة التنافس أو الصراع السياسي، وخاصة إذا تم تمثيل القوى الأساسية في المجتمع تمثيلا فعليا. أضف إلى ذلك أن هذا الوضع يضمن تحقيق الترابط والتناسق بين جميع أنشطة التنمية ومراقبتها أو مشروعاتها، مما يحول دون أية تداخلات أو ازدواجيات أو غير ذلك مما يضاعف الأعباء والجهود، ومما يعقد ويعوق عمليات التنفيذ. وأخيرا، فإن هذا الأمر يؤدي إلى توحيد سلطات التخطيط والتنفيذ، مما يضاعف فرص النجاح من جهة، كما يضاعف قوة المشاركة العامة على هذين المستويين من جهة ثانية، كما أنه سيحول دون ما تسمى "الفجوة الإدارية"، وهي التي توجد عادة بين ما يتم تخطيطه وما يتم تنفيذه، سواء كان ذلك لعدم واقعية التخطيط أم لعدم فعالية التنفيذ أو لكليهما، وهذا أمر يعتبر من أهم ما يمكن تحقيقه من هذه الزاوية.

3 - أن هذه الهيئة تبدو أشبه ما تكون "بشركة قابضة" أو "بمجلس إدارة موسع"، ومهمتها هي العمل على إنشاء المشروعات التنموية المختلفة، والقيام بالإشراف على إدارتها بصورة مباشرة، الأمر الذي يؤدي إلى ربط هذه المشروعات بها ارتباطا عضويا، من جميع النواحي القانونية أو التنظيمية أو الإدارية الأخرى. وفي ذلك ما يحول دون أن تستقل مشروعات التنمية عن جهات السلطة العليا، كما هو الحال في نموذج المؤسسات أو المشروعات العامة المستقلة.

4 - أن وجود هيئة عامة للتنمية لا يحول دون وجود بعض الهيئات أو المؤسسات التنموية المتمتعة بقدر من الاستقلال إلى جانب الهيئة، وذلك مع احتفاظ الهيئة بحق الإشراف العام عليها لتنسيق سياساتها وعلاقاتها مع سياسات التنمية وخططها.

5 - أن الهيئة تعتمد إلى تشكيل مجموعة من اللجان الفنية المتخصصة من بين أعضائها. وقد تستعين ببعض الخبراء والمستشارين، وذلك لتتولى كل لجنة العمل على إدارة أحد قطاعات التنمية الرئيسية التي تدخل في اختصاصات الهيئة، ويراعى في تشكيل هذه اللجان أكبر قدر من تجانس الاختصاصات التي يتمتع بها أعضاؤها مع طبيعة المشروعات التي سوف تتولى إدارتها.

6 - يتم إعطاء الهيئة كل ما تحتاجه من وسائل وإمكانيات مادية وبشرية في إطار ما هو متاح وممكن. وفي هذا ما يبرز هذا الأسلوب أو النموذج كممثل أو مجسد لما يمكن تسميته "بمركز الطموح الاقتصادي للجماعة"، وذلك لأن إعطاء هيئة التنمية كامل الصلاحيات والسلطات اللازمة، وكذلك كافة الإمكانيات المطلوبة يخلق إحساسا قويا لأن هذه الهيئة لابد أن تبدو كالقوة الدافعة الحقيقية في اتجاه الطموحات العامة التي تصبو إلى تحقيق التنمية والتقدم.

وبعد، فإن التبصر في مختلف هذه الملاحظات والنتائج، يصل بنا إلى القول بأن هذا البديل قد مثل نقلة نوعية كبيرة وهامة بالمقارنة مع الأوضاع التقليدية التي ظلت تسود معظم المجتمعات النامية والعربية حتى الآن.

وبرغم ذلك، فإنه يمكننا أن نرصد بعض التحفظات أو التعديلات التي قد تصل بنا في نهاية المطاف إلى تقديم نموذج مقترح يبدو في اعتقادنا أكثر تكاملا وانسجاما مع متطلبات التنمية في هذه البلدان، وأهمها :

أ - يعتمد هذا البديل على قاعدة مركزية التنمية، أو على فرضية أن هيئة التنمية هي صاحبة الدور الوحيد في عملية التنمية، وخاصة في الحالات التي تغطي سلطاتها جميع مشروعات التنمية في الدول المعنية، ولهذا في تقديرنا عيبان رئيسان: يتمثل أولهما في أن محاولة هيئة التنمية الهيمنة على جميع مشروعات التنمية التي تتبع لها على اختلاف أشكالها وقطاعاتها، وإدارتها مباشرة من قبل لجانها الفرعية، سوف يثقل كاهلها الذي سينوء بهذا الحمل كثيرا كلما تعقدت عملية التنمية وتشتعبت، أو

كلما كان الحديث عن تنمية شاملة في دولة مترامية الأطراف وكبيرة السكان، أو ذات طبيعة فدرالية... إلخ، ويتمثل ثانيهما في إهمال هذا النموذج لدور المشاركة الشعبية في عملية التنمية، سواء كانت مشاركة تطوعية، أم تعاونية، أم مشاركة عبر الأدوار التي على هيئات الإدارة المحلية أو الحكم المحلي أن تمارسها في التنمية المحلية والقومية أيضا. ولعل ما في الفقه الإداري والتنموي من حديث عن مدى أهمية هذه المشاركة، وسبل تنظيمها، وفيما أبرزته بعض التجارب الفعلية في هذا المضمار، ما يغني عن مزيد من إبراز أهمية التحفظ وتوكيده، ولا سيما في الدول النامية أو المتخلفة التي هي أحوج إلى أية ذرة جهد إنمائية.

وبناء على ذلك، قد يكون من باب الحكمة أن تتم مراعاة هاتين المسألتين، ويتم ذلك في تقديرنا عن طريق منح المشروعات التي تتولاها هيئة التنمية الشخصية القانونية التي تمكنها من الاستفادة من الحكمة الجوهرية المترتبة على الاستقلال، وذلك في الوقت الذي تبقى إداراتها ممثلة في هيئة التنمية، ومرتبطة بإحدى اللجان الإدارية المتخصصة فيها (هذه اللجان التي يتم تشكيلها لإدارة المشروعات، فيتم إنشاء لجنة متخصصة لكل قطاع أو نشاط حيوي من نشاطات التنمية كما سيلي بيانه). يضاف إلى ذلك أنه يمكن أن يتم تشكيل فروع للهيئة على مستوى الولايات، أو وحدات الحكم المحلي الكبرى بالنسبة للدول الواسعة أو الفيدرالية، لتتولى إدارة التنمية على هذه المستويات مع استمرار ارتباطها تخطيطا وتنظيما بالهيئة العليا، دونما إخلال بقواعد اللامركزية.

وفي جميع هذه الحالات لا بد من مراعاة تمثيل القوى والمنظمات الشعبية في المجتمع، وذلك كضمانة لا بد منها لنقل الحس الشعبي نقلا واقعيا من جهة، ولنقل السياسات والتصورات الرسمية، وإبراز أهميتها على المستوى الشعبي كأساس لتحقيق المشاركة الشعبية الواعية في برامج التنمية، وحسب خطة توضع لهذا الغرض، من جهة أخرى، وهذا ما سيتم عرضه في تركيزنا اللاحق على جهاز المشاركة.

ب - إن الأخذ بهذا البديل دون أن يتم تطبيقه بالشمولية الكافية التي تضمن تأطير جميع الهيئات أو المؤسسات أو الشركات العامة (المشروعات العامة) في إطار هيئة التنمية، واستمرار بقاء بعضها خارج هذا الإطار، قد يؤدي إلى مفارقة غريبة، ذلك أن هذا الوضع قد يعكس إحياء بأن المشروعات التي تقع خارج هيئة التنمية ليست مشروعات إنمائية، أو على الأقل أنها أقل عطاء لعملية التنمية من غيرها، وذلك في

الوقت الذي نجد أن مبرر وجود هذه المشروعات أصلا، وبخاصة المستقلة منها، يتمثل في أنها ستلعب دورا إنمائيا يختلف عما تلعبه المصالح والإدارات الحكومية التقليدية. فكيف ينصرف اهتمام هيئة التنمية أحيانا لما تمارسه مصالح الدولة المركزية ولا يمتد لما تمارسه المشروعات المستقلة؟ إننا نعتقد أن ذلك يخلق ازدواجية في توجهات التنمية، وقد يعطل وحدة نسقها، ومهما كانت طبيعة الإشراف الذي تمارسه هيئة التنمية على هذه المشروعات. وبالتالي فإننا نرى أنه لا توجد أية حكمة في ذلك، ولا بد أن يتم انضواء المشروعات المستقلة في إطار هيئة التنمية، أو إخضاعها على الأقل من الناحية التخطيطية لمشيئة هيئة التنمية التي تبرز حينئذ كهيئة أو سلطة عليا تقع فوق "المشروعات المستقلة"، وتساهم مباشرة في وضع سياساتها الداخلية وفي تنظيمها العام، وبخاصة فيما يتعلق بتعيين إدارتها العليا. وهنا أيضا يصير من اللازم تمثيل هذه المشروعات ببعض قياداتها في عضوية هيئة التنمية.

ج - أن تمثيل بعض أشخاص السلطة التنفيذية في هيئة التنمية لا يمثل ضمانا لجعل هيئة التنمية هي القادرة على تخطيط التنمية بسائر أبعادها، حيث يستمر مجلس الوزراء في القيام بدوره المستقل في هذا المجال، أثناء وضعه للسياسات العامة، والمخططات الخاصة بالوزارات والمصالح المركزية، وبالتالي فإنه لا توجد تلك الضمانة التي نضمن من خلالها أن تكون سياسات وخطط مجلس الوزراء منسجمة مع خطط هيئة التنمية، لا سيما وأن مجلس الوزراء قد يفتقر إلى الطاقات الفنية التي تمكنه من ذلك، كما أنه لا يملك الوقت (ربما) للاستغراق في أية تفصيلات. وفي كل ذلك ما يفقد الحركة العامة للتنمية نسقها ووحدتها، وربما يؤدي إلى تشيع مسؤوليتها. ومن هنا قد نجد مخرجين لمواجهة هذه المشكلة: ويتمثل المخرج الأول في أن تكون هناك هيئة عليا للتخطيط يتمثل فيها مجلس الوزراء بالإضافة إلى بعض الخبراء والمستشارين، وتتمثل مهمتها في وضع الخطة الشاملة، لمشروعات هيئة التنمية، وكذلك لمشروعات الحكومة ولغيرهما من أية مشروعات عامة مستقلة. وفي هذه الحالة فإنه يصعب الحديث عن نموذج هيئة التنمية المأمول، وخاصة أن مثل هذا الوضع لا يختلف عن نموذج وزارات أو هيئات التخطيط المعمول بها في معظم الدول العربية والنامية سوى في أنه ضم لعضويته أعضاء السلطة التنفيذية. صحيح أن هذا الضم يعطي هيئة التخطيط قوة إلزامية كبيرة، ويعمل على توحيد خطوط السلطة والمسؤولية، وهذا أمر هام ومطلوب، إلا أن هذا الأمر لا يؤدي إلى توكيد الربط بين عملية التخطيط وعملية التنفيذ، لأن جهات التنفيذ لا تبدو

ممثلة في هذه الهيئة، كما أن مهمة هيئة التخطيط تظل مهمة تخطيطية بحتة وبمعزل عن مهام التنفيذ المختلفة، مما يبقى على الاعتبار التي تؤدي إلى حدوث الفجوة الإدارية، أضف إلى ذلك أن هذه الوضعية لا تؤدي إلى إعطاء عملية التنمية بعدها الشعبي، كما أنها لا تولي مطلب المشاركة في عملية التخطيط أهمية كافية.

أما المخرج الثاني فيتمثل في أن يتم تشكيل هيئة (أمانة) عامة للتنمية بحيث يمكن تجنب هذه التحفظات، ولعلنا نقترح أن يكون تشكيلها كما يلي:

* أن يشمل أعلى سلطة تنفيذية في المجتمع (مجلس الوزراء + الملك أو رئيس الجمهورية ما دام أنه يتخذ قرارات ويصنع سياسات عامة) وذلك كتعبير عن السلطة السياسية التي أصبح مركز القوة فيها بيد السلطة التنفيذية في المجتمعات المعاصرة دون استثناء، وإن كانت أكثر عمقا في البلدان العربية والنامية.

* أن يشمل عددا مختارا وكافيا من كبار البيروقراط الذين يشهد لهم بالكفاءة والفعالية، كتعبير عن القيادات الإدارية، وليكون هؤلاء بمثابة النخبة الطليعية في مجال إعادة البناء الإداري لأجهزة الإدارة العامة التي ستتولى كما سنلاحظ مهمة التنفيذ، ولا بد أن يتم تحديد هذا الاختيار وإبعاده وتحييده عن اعتبارات الولاء التي لم تزل تغطي على عملية تشكيل أجهزة الإدارة العامة في معظم الدول النامية.

* أن يشمل عددا من التكنوقراط الذين يشهد لهم أيضا بالكفاءة والفعالية المهنية، وذلك ليمثلوا البعد الفني في الخطة الإنمائية.

* أن يشمل عددا من قيادات المؤسسات أو المنظمات الشعبية، والمحلية، بمستوياتها وفئاتها المختلفة، وذلك تجسيدا للحس الشعبي وللدور الشعبي في المشاركة والرقابة الشعبيتين، في جميع مراحل عملية التنمية.

كذلك، فإننا نقترح أن يتم تنظيمها بحيث تشمل مستويين هما:

المستوى الأول: ويتمثل فيما يمكن تسميته المجلس الأعلى للتنمية، وهو أعلى مستوى سلطة في الدولة، ويتكون من جميع الأشخاص في الفئات الأربع المشار إليها آنفا.

والمستوى الثاني: ويتمثل فيما يمكن تسميتها اللجان القطاعية المتخصصة، وهي التي تتولى الإشراف المباشر على قطاعات التنمية المختلفة، وتتشكل كل لجنة من عدد من أعضاء المجلس الأعلى، ومن مديري المشروعات العامة التي تدخل في نطاق إشراف اللجنة المعنية، وهنا تجدر ملاحظة أن يراعى عند تشكيل اللجان أن يتم تمثيل مختلف الفئات التي يتشكل منها المجلس الأعلى، وكذلك مراعاة التجانس، قدر الإمكان، بين تخصصات الأعضاء ومهاراتهم وبين طبيعة نشاطات القطاع الذي يشرفون عليه

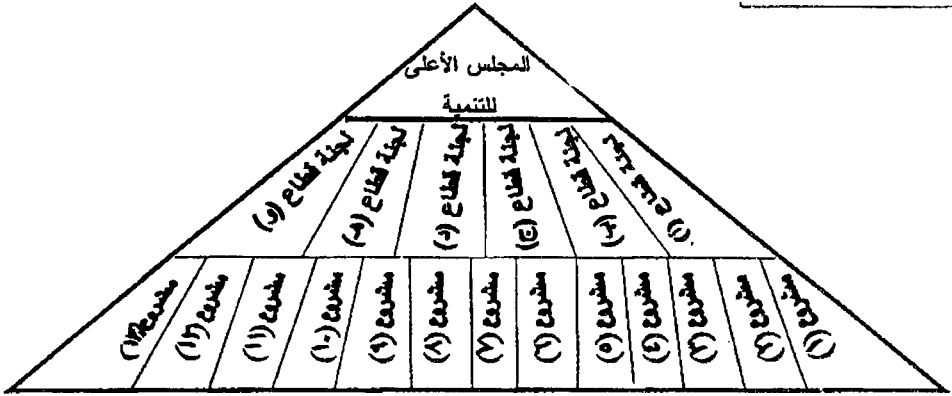
أما عن علاقة هذه الهيئة بأجهزة التنفيذ والمشاركة، فإنما تتحدد من خلال تمثيل هذه الأجهزة في إطار الهيئة ولجانها التخصصية، وقد يكون لهذه الهيئة أو اللجان مكاتب فرعية على مستوى تلك الأجهزة وفروعها، وذلك لتتمكن من متابعة سير العمل بصورة أكثر فعالية، ولتقف على الواقع وتعمل على تجسيده في صورة معلومات مرتدة تكون أساسية عند وضع السياسات والخطط الجديدة.

ومما تنبغي الإشارة إليه أن العلاقات الإشرافية بين الهيئة وأجهزة التنفيذ تتم على أساس أن معظم هذه الأجهزة، قد يحتفظ لنفسه بالشخصية القانونية المستقلة. وذلك مع احتمال أن تتولى بعض اللجان القطاعية سلطة إدارة بعض المشروعات مباشرة. أما عن علاقتها بأجهزة المشاركة فغالبا ما تكون مع أجهزة لها شخصيتها المستقلة، وذلك لأن أجهزة المشاركة هي أجهزة أهلية دائما، وفيما يلي الشكل رقم "1" يوضح الهرم التنظيمي للأمانة العامة للتنمية وموقع المشروعات العامة تحت إشرافها.

شكل رقم : 1

حول الهرم التنظيمي للهيئة

العامة للتنمية



ثانيا : جهاز التنفيذ:

ويتولى هذا الجهاز وضع المخططات التنفيذية اللازمة لإخراج المخططات التنموية إلى حيز الواقع. وحتى ينجح هذا الجهاز في مهمته، فإنه يراعي في تنظيمه أن يكون على مستويين:

المستوى الأول؛ ويشمل القيادة التنفيذية التي تتكون من ممثلين عن جميع المشروعات العامة في الدولة.

والمستوى الثاني، ويشمل جميع الأجهزة التنفيذية في الدولة التي تتولى إدارة المشروعات العامة المختلفة وهي؛ جهاز الإدارة العامة المركزي، ممثلا في الوزارات المختلفة، وأجهزة المؤسسات والهيئات العامة، والشركات العامة التي يتم تأسيسها ومنحها الشخصية القانونية المستقلة. والسؤال الذي يطرح نفسه هو، أي جهاز للإدارة العامة؟؟ أهو الجهاز القائم؟؟

وبالطبع، فإن الإجابة تقول بعكس ذلك، حيث لا بد أن يتم تطوير وإعادة تنظيم هذا الجهاز جذريا، على ضوء ما يتم تصميمه من قبل جهاز التخطيط الذي يتم تشكيله بداءة.

وفي تقديرنا، فإن هذه المهمة تعتبر أولى المهمات الأساسية التي تقع على عاتق جهاز التنمية، وبالأذات على عاتق جهاز التخطيط فيه، ونظرا لطبيعة المشكلات الكلية التي تعانيها الإدارة العامة في هذه المجتمعات، فإن عملية التطوير لا بد أن تكون كلية وشاملة للبنية الهيكلية والوظيفية والعلائقية والأخلاقية لجهاز الإدارة العامة. وأهم ما ينبغي التشديد عليه هنا، أن هذا الجهاز سيتخصص في عمليات التنفيذ وحسب، ولا دور له في عملية صنع السياسة العامة الإنمائية، إلا من خلال الدور الذي يقوم به ممثلو (كبار البيروقراط) ضمن وجودهم في (الأمانة العامة للتنمية). وبالطبع فإن هؤلاء الممثلين لابد أن يلتزموا بأساليب يتم تحديدها لهم، ليتمكنوا من التعرف على وجهات نظر العاملين في الجهاز التنفيذي حول خطط التنمية وأهدافها، حتى تتحقق المشاركة على هذا المستوى.

ثالثا: جهاز المشاركة، وهو الذي يبدو كجهاز جديد، يضيف أبعادا جديدة ضمن استراتيجية عملية التنمية، إنه البعد الشعبي بكل ما تحمله الكلمة من معنى. ودونما استعراض لأهمية المشاركة الشعبية في عملية التنمية (فتلك فرضية لم يعد هنالك من يتنكر لصحتها في ظل احتياجات عملية التنمية لكل جهد و طاقة مادية أو بشرية أو فنية في هذه المجتمعات إذا ما أرادت أن تقود تنمية حقيقية) فإنه يمكننا القول بأن مجمل العوامل الموضوعية في الدول العربية والنامية قد ظلت تضغط في اتجاه مزيد من المشاركة العامة، إلا أن السعي الفعلي في هذا الاتجاه بقي كغيره من المساعي، نظريا ومحدودا.

وإذا ما أردنا بحثا فعليا للمشاركة الشعبية الفاعلة فإنه يمكننا أن نقترح أن يتكون هذا الجهاز من ثلاثة أجهزة فرعية وهي:

أ - أجهزة الإدارة المحلية أو الحكم المحلي، وذلك بعد تطويرها تطويرا جذريا وشاملا سواء من حيث بناؤها أو وظائفها أو علاقاتها، بما يضمن فعاليتها في عمليات التنمية.

ب - الأجهزة والمنظمات النقابية والتعاونية والخيرية.. إذا وجدت، مع مراعاة أن يتم التخطيط الإرشادي، وربما الإلزامي، لهذه المنظمات، لضمان فعاليتها.

ج - أجهزة أو وحدات التطوع الشعبية، إذا وجدت، مع مراعاة ضرورة خلقها وتهيئتها تنظيمياً لضمان فعاليتها.

وبعد، فإن تركيزنا على هذه الأجهزة الثلاثة، لا يعني عدم إيلاء قدر مماثل من الاهتمام لأجهزة الإدارة الأخرى كالرقابة والمساءلة العامة والتنسيق والتوجيه... وعلى الأخص جهاز مركزي للمعلومات حيث لا يمكن إنجاز مهام التخطيط بالدرجة الأولى، ومهام المتابعة والتقييم والمساءلة وغيرها من المهام المتبقية، إلا إذا توافر مثل هذا الجهاز الكفؤ للمعلومات، وهذا ما تفتقر إليه جميع البلدان العربية والنامية دونما استثناء تقريباً.

رابعاً: أجهزة القطاع الخاص، تميل معظم الدراسات التي تتحدث عن إدارات التنمية إلى إهمال دور القطاع الخاص، وكأن عملية التنمية لا تتقبل إلا أحد بديلين، فإما أن تقوم بها الدولة أو تترك لحرية القطاع الخاص. وهذا في تقديرنا تقزيم لمسؤوليات التنمية وحرمانها من أبرز عناصرها، ومن الضرورات الحتمية لتكامل هذه العناصر.

وبرغم توكيدنا الواسع على أهمية الدور الذي على الدولة "الإدارة العامة" أن تلعبه في عملية التنمية في جميع الدول العربية بخاصة، وفي بقية الدول المتخلفة بعامة، إلا أننا لا نستثني من ذلك أهمية إيلاء أشخاص القطاع الخاص كل الاهتمام، والعمل على توفير الأسس والمناخات اللازمة لتنشيط هؤلاء الأشخاص وتنمية أدوارهم في عملية التنمية الشاملة، وذلك ضمن تنسيق شامل، وتقسيم علمي للعمل بين إدارات التنمية على مستوى الإدارة العامة وبين إدارات القطاع الخاص وذلك وفق استراتيجية تنموية شاملة تأخذ كل ذلك بعين الاعتبار.

ويختلف هذا الطرح عما شهدته السنوات العشر الماضية من حديث عن التخصيص أو الخصخصة، حيث عمدت معظم الدول العربية والنامية الأخرى إلى التحول عن دور الدولة في عملية التنمية و بدء العمل على بيع ما كان القطاع العام قد بناه، وذلك بحجة أن القطاع العام قد أخفق في تحقيق التنمية ولا بد من قيام القطاع الخاص بهذا الدور.

وعلى الرغم من وجهة بعض النقاط التبريرية التي أصبح المسؤولون في هذه الدول يقدمونها لتبرير هذا التحول، إلا أننا نرى أنها مبررات جزئية و تحاول إغفال مجموعة من الحقائق الأساسية التي لا تمكن القطاع الخاص من أن يكون بديلا عن الدولة، بل قد لا تجعله صالحا أن يلعب دور الشريك الفعال، ومن أهمها :

1 - إن إخفاق بعض منظمات القطاع العام في تحقيق أهدافها، وإخفاق فلسفة القطاع العام كفلسفة تنمية لا يعود في حقيقته إلى طبيعة هذا القطاع بقدر ما يعود إلى طبيعة السلطة السياسية والإدارية التي حكمته، وقد تميزت في معظم الحالات بالفساد الذي قوض الإمكانات والتوجهات التي كانت منظمات القطاع العام تتمتع بها. ناهيك عن أن معظم الدول النامية لم تضع في الحقيقة فلسفة للتنمية تحدد كما لاحظنا آنفا اختياراتها الحقيقية وظلت معظم منظمات القطاع العام ذات طبيعة خدمية ولا تستطيع أن ترسي قواعد التنمية المأمولة، (الأمم، 1990، 1085).

2 - لقد تميز القطاع الخاص ولم يزل في معظم دول العالم الثالث بالضعف وعدم المقدرة على القيام بأعباء التنمية لمنتظره، ويتمثل هذا الضعف بالدرجة الأولى في عدم امتلاكه القدرات المالية اللازمة لتمويل مشروعات التنمية، وخاصة في المرحلة المعاصرة التي أصبحت فيها المشروعات تتميز بالضخامة والتعقيد والتكلفة العالية، كما يتمثل في عدم قدرته على توفير الكفاءات والمهارات البشرية، سواء كان ذلك لندرة مثل هذه الكفاءات أم لارتفاع تكاليفها. أضف إلى ذلك أن القطاع الخاص في هذه المجتمعات يفقد الخبرات والمهارات التنظيمية والتشغيلية التي لا بد أن تتوافر لأصحاب المشاريع حتى يلعبوا دور المنظمين الأكفاء، وأن هذه المشكلة تزداد حدة كلما مر الزمن، حيث يتعقد دور المنظمين، ويزداد دقة وخطورة مع التواتر المستمر في التطورات التكنولوجية وفي أساليب الإدارة، ومع التصاعد المستمر في عمليات المنافسة، (الأمم، 1990، ص 109) (وهانكي، 1990، 39-42).

3 - أنانية أشخاص القطاع الخاص، وذلك إلى المدى الذي يجعلهم أكثر إحجاما عن المشاريع التي قد تترتب عليها أية مخاطر، وحرصهم على الاستثمار في المجالات التي تدر أكبر ربح ممكن في أسرع وقت، وذلك بغض النظر عن مدى صلة هذه المجالات بالاختيارات التنموية بالمجتمعات المعنية

4 - طفيلية القطاع الخاص، وقيام معظم نشاطاته على أعمال المضاربة المالية أو العقارية، أو على أعمال الوساطة التجارية، ممثلة في إدارة الوكالات التجارية وخاصة الأجنبية في الأسواق المحلية لهذه الدول... وغالبا ما يؤدي هذا الأمر إلى نهب الثروات المحلية، وإضعاف فرص التنمية المحتملة.

5 - قلق القطاع الخاص، وانعدام أو ضعف الثقة في الظروف المحلية أو الإقليمية التي يمكنه العمل على أرضيتها، وبالقدر الذي يؤدي إلى إحصاه عن التوسع في الاستثمار المحلي أو الإقليمي، وخاصة في المجالات الإنتاجية التي تحتاج مشروعاتها إلى عمليات توظيف طويلة نسبيا قبل أن تبدأ بالعطاء وتحقيق الأرباح.

6 - فساد القطاع الخاص نفسه سواء من حيث نوعية السلع أو الخدمات التي يتاجر بها أو ينتجها أو من حيث علاقاته بأشخاص السلطة السياسية والإدارية في الدولة وعمله على إفسادهم بالرشاوي وغيرها حتى يتمكن من تمرير مصالحه ولو كان ذلك على حساب مصالح الدولة، ومصالح المواطنين الآخرين. فكيف يمكن التعويل على قطاع من هذا القبيل ليكون هو رائد التنمية ومرشدها، (عبد الله، 1990، 174، 176).

ولا تختلف وضعية القطاع الخاص في كفاءاتها أو مواصفاتها في الدول العربية عما سبقت الإشارة إليه، حيث تؤكد معظم تقارير التنمية أو التقارير الاقتصادية المتعلقة بالمجموعة العربية على أن معظم نشاطات الاستثمار تتركز في القطاعات غير التنموية، وخاصة تلك المتصلة بالمضاربات المالية والعقارية والخدمات. وإذا كان لم يتسن للباحث العثور على إحصائيات قطرية حول هذه المسألة، إلا أن الملاحظة المباشرة تؤكد على ذلك بوضوح. ولعل متابعة بعض الإحصائيات الخاصة بالاستثمار في المشاريع العربية المشتركة تلقي بالضوء الكافي حول هذا الأمر، خاصة أن الطموحات بشأن الاستثمارات المشتركة تتوقع أن تكون استثمارات إنتاجية، وذلك لمواجهة الخلل السائد على المستويات القطرية. ففي دراسة أجراها "رضوان ترماني" ما يؤكد أن عدد المشاريع العربية المشتركة كانت في معظمها متركزة في ميادين الخدمات، وأن 87 % من استثمارات القطاع الخاص في مجالات المشروعات المشتركة كان في مجالات المصارف والتأمين والمضاربات المالية والعقارية. وإذا حصل أن لعب الاستثمار الخاص دورا في المجال الصناعي فإنه يتركز غالبا في صناعات مواد البناء التي هي بدورها صناعات تبدو قريبة في طبيعتها من مجال الخدمات. (ترماني، 1976: 33) و(البلح، 1998، 18).

أضف لذلك، فإن الظروف المحيطة بالقطاع الخاص العربي تبدو من وجهة نظر هذا القطاع نفسه غير مشجعة ليقوم بالدور التنموي المأمول، أو على الأقل ليتوسع في مجالاته. وفيما يلي أهم المعوقات التي تتم الإشارة إليها عادة: (المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، 1972: 34).

- عدم وجود استقرار سياسي.
- عدم الحرية في تحويل الأرباح وأصول الاستثمار إلى الخارج.
- صعوبة تحقيق عائد مرتفع على الاستثمار.
- النقص في عناصر الإنتاج، وخاصة العمالة الماهرة.
- صغر حجم السوق المحلي.
- قيود تحويل العملة والرقابة على النقد.
- تعقيد إجراءات تنفيذ الاستثمار.
- عدم الاستقرار الاقتصادي وتقلب أسعار صرف العملات المحلية، وتآكل الأرباح المحققة جراء ذلك.
- عدم توافر الهياكل والبنى الأساسية والخدمات اللازمة.
- عدم توافر معلومات كافية عن فرص الاستثمار.
- ارتفاع الضرائب والرسوم بعد انتهاء فترة الإعفاء.
- عدم وضوح القوانين المنظمة للاستثمار وتفسيرها دائما في غير صالح المستثمر.
- عدم توافر وعي في الرأي العام المحلي الذي يبدو ضروريا لدعم الاستثمار الوطنية.

فإذا كان القطاع الخاص نفسه يتحدث عن استحالة قيامه بدور إدارات التنمية فهل تستطيع كل دعاوى التخاصية بعد ذلك أن تصل إلى الحل السحري؟

سؤال يجيب عن نفسه، وتظل الأماني الواقعية تتحدث عن حتمية دور الدولة في التنمية وضرورة بناء إدارات التنمية وأجهزتها على أساس تمكنها من تجاوز كل سلبيات المراحل السابقة مع استمرار الحديث عن أهمية تطوير القطاع الخاص وإعطائه كل الفرص الشرعية للقيام بدوره المأمول.

وظيفة الأمانة العامة للتنمية :

تتعدد الوظائف التي يتوقع من الأمانة العامة أن تعمل على القيام بها، وتحقيقها، وأنه يمكننا أن نحصر أهم هذه الوظائف فيما يلي:

أولاً: تحديد اختيارات التنمية الاستراتيجية في المجتمع، وتعتبر هذه المهمة من أعقد وأدق وأخطر المهام التي لا بد من إنجازها بدقة متناهية، وبإستناد إلى جهود علمية، ودراسات واقعية، متواصلة ومعقدة، وذلك لأن مستقبل التنمية في أي مجتمع كان، مرهون بالدرجة الأولى بمدى القدرة على تحديد الاختيارات التنموية التي يمكن الانطلاق في اتجاهها، وعلى ضوءها، وبدون مثل هذا التحديد تظل عمليات التنمية عمليات ضالة، وآنية، وقد تواجه منعرجات أو منعطفات لا يسهل التكهّن بها أو تخطيطها. ومن أهم ما يجب مراعاته والعمل على تحديده في هذا المجال:

أ - تحديد طبيعة النشاط المحوري (اختيار التنمية الأساسي) الذي سوف تستند إليه الدولة في بناء وتعزيز تنميتها الشاملة ويمنحها هويتها التنموية، وهذا ما يفترض القيام بدراسة مقارنة وتفاضلية شاملة ودقيقة لمختلف النشاطات والمقدّرات والإمكانات القائمة الممكنة والمحتملة على مستوى جميع قطاعات وفروع النشاط الاقتصادية، الزراعية والصناعة والخدمية، وذلك للوقوف بشكل حاسم على النشاط الرئيسي الذي سيعول عليه أن يكون محور عملية التنمية وقاعدة انطلاقها. وبالطبع فإن هذا لا يعني إلغاء لبقية النشاطات أو عدم الاعتراف بأهميتها، بل إن الأمر يفترض أخذ ذلك بكامل الاعتبار، ولا بد من إخضاعه لنفس القدر من البحث والتحليل، وذلك لتحديد مسارات التغذية العكسية بين هذه النشاطات وبين النشاط المحوري الذي يتم تحديده، وكيف يساهم كل طرف في تنمية الأطراف الأخرى، وفي الاستفادة منها في الوقت نفسه. فالتنمية الشاملة لا تقوم إلا على هذا التوجه الشامل شريطة أن يكون توجهها واعياً، ومنضبطاً، أو متسقاً في مساراته بما ينسجم مع مستلزمات الاختيار الرئيسي وتوجهاته.

ومما ينبغي الإشارة إليه أمام هذا المطلب، أن جميع الدول العربية على السواء، لم تحدد اختياراتها التنموية، وقد تبدو هذه الملاحظة مستهجنة للوهلة الأولى، وخاصة أن جميع هذه الدول تقريبا قد عمدت إلى الأخذ بأسلوب التخطيط، وعملت على وضع خطط تنموية متوسطة وطويلة المدى تقريبا، إلا أن هذا الاستهجان سرعان ما يصبح حقيقة عند مطالعة مشروعات خطط التنمية المختلفة، حيث سيجد المتتبع لأي مجلد منها، أن معظم هذه الخطط قد تجنب أساسا الخوض في مثل هذا الموضوع، واكتفى بالحديث عن مجموعة من البرامج الآنية أو الأولية التي تكاد أن تفقد الترابط فيما بينها، وبصورة لا تؤدي إلى إرساء قواعد تنمية مدروسة، ولا إلى أية تنمية متوازنة أو متسقة. وإذا كانت هنالك بعض الاستثناءات التي قد ترد في هذا المجال، فإنها تبدو استثناءات محدودة جدا. كما أن أية إشارات للاختيارات فيها لا تقدم تحديدا "فعليا وواضحا" لاختيارات التنمية، قدر ما تقدم مجموعة من الشعارات العامة، أو الاختيارات العامة، التي لا يسهل العمل على ضوءها بوضوح، ناهيك عن أن هناك فجوة فعلية بين النظرية والتطبيق من هذه الناحية، وهذا ما يجعل الاختيارات تتحول إلى مجرد شعارات غير صادقة.

ب - تحديد مجال التنمية الذي ترتبط به الدولة، فيمثل المجال الحيوي لها، وتكون قادرة من خلاله على تحقيق نوع من التكامل، أو على الأقل، تكون قادرة على أن تبني تنمية مستقلة وذات هوية خاصة بها أو بقوى المجال التي قد تشترك معها. وإننا في هذا السياق نؤكد على حقيقة أن جميع الدول العربية لم تعمل على تحديد هذا المجال بوضوح، وكل ما يمكننا العثور عليه، هو مجموعة من التصريحات والشعارات التي يصدرها المسؤولون في اجتماعاتهم الرسمية، أو ترددها أجهزة الإعلام في برامجها المخصصة للاستهلاك المحلي، والتي تجمع كلها على أهمية المجال العربي للتنمية وذلك نظرا لأن المجالات القطرية أو الإقليمية لا تكفي لتحقيق القاعدة التنموية المطلوبة أو المأمولة، وأن أي حديث عن تنمية إقليمية في إطار مجلس التعاون الخليجي مثلا، أو في إطار مجموعة شمال افريقيا العربية (مع افتراض تشكلها) لن يكون كافيا، ويجب أن يمثل خطوة على طريق المجال العربي الشامل. أما من حيث الممارسات الفعلية في هذا الاتجاه فإنها لم تزل ممارسات متعثرة وفاشلة، وتخضع للاعتبارات السياسية المتذبذبة في المنطقة، مما يجعلها لا تمر إلا من أضييق الحدود والأبواب.

ولعل أبرز الأمثلة على العمل في هذا الاتجاه يتمثل في عدة ممارسات قد تم إنجازها واستهدفت وضع أطر استراتيجية (كما سميت) من أجل التعاون العربي المشترك، ومن أبرزها، الوثيقة الخاصة باستراتيجية الأمن الغذائي في البلدان العربية التي وضعتها المنظمة العربية للتنمية الزراعية في عام 1977، والوثيقة الخاصة باستراتيجية التنمية الصناعية، التي وضعها مركز التنمية الصناعية للدول العربية التابع لجامعة الدول العربية. والوثيقة الصادرة عن اللجنة الثلاثية المنبثقة عن لجنة خبراء العمل الاقتصادي العربي المشترك. وأخيرا مجموعة الوثائق الصادرة عن مؤتمر القمة العربية الحادية عشرة المنعقدة في عمان في نوفمبر 1980، التي كان من أبرزها وثيقة استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك حتى عام 2000. ولكن ما الذي تم تنفيذه عمليا في إطار هذه الاستراتيجيات؟؟ هذا هو السؤال الذي ما زال محيرا ومخيبا لكل الآمال، ومن الصعب أن يجد الباحث له أي مبررات أو إجابات شافية.

ثانيا: تحديد ورسم السياسات العامة التنموية وذلك على ضوء مجموعة الاختيارات الأساسية، بحيث يمكن عند تتبع خطوط هذه السياسات، الوصول المؤكد إلى الأهداف المأمولة والمحددة.

ثالثا: وضع وتصميم خطط التنمية المختلفة، وذلك لتمثل هذه الخطط أدوات العمل الحقيقية التي تقود المجتمع نحو تحقيق السياسات التنموية المرسومة، وصولا من خلالها إلى الاختيارات الاستراتيجية. هذا مع ملاحظة، أن الوصول إلى هذه الاختيارات لا يتم من خلال خطة واحدة، أو ربما عدة خطط، بل لا بد من توقع العمل ضمن مسيرة طويلة، المهم أن تكون مدروسة ومخططة، ويمكن لكل خطة أن تمثل حلقة مصممة بعناية في البناء العام لسلسلة التنمية.

رابعا: وضع الخطط التنفيذية، ووضع خطط وأساليب متابعة عمليات التنفيذ ونظم المساءلة الإدارية عن مستويات ومسارات الإنجاز، وهذا ما يمثل مدخلا هاما تتوحد خلاله سلطة التخطيط وسلطة التنفيذ، وبالقدر الذي يحول دون ضياع المسؤولية. وتبدو هذه المسألة من أهم التحديات التي تحول دون نجاح خطط التنمية في الدول العربية، وذلك نظرا لعدم وجودها أصلا، فالمسؤولية ضائعة، والمساءلة معدومة، والفجوة بين التخطيط والتنفيذ تزداد عمقا واتساعا، والتنمية هي الضحية دائما.

خامساً: تنظيم خطط وعمليات المشاركة الشعبية في جميع مجالات النشاط التي تنسجم مع الإمكانيات والطاقات الخاصة بكل مجتمع محلي، أو بكل قوة أو منظمة أو جماعة، من قوى المجتمع ومنظماته وجماعاته.

وإذا كانت مهمة هذا الجهاز، كما هو واضح، هي مهمة تخطيطية بالدرجة الأولى والأساسية، فإنه ينبغي الإشارة إلى ضرورة أن يكون التخطيط في ظل فهم متطور ومنطقي لميكانيكية العملية الإدارية، هذا الفهم الذي يعيد للتخطيط مكانته على جميع المستويات والعمليات الإدارية التنموية المختلفة، فالتخطيط قبل أن يكون للموارد وللحركة الإنمائية العامة، لابد أن يكون تخطيطاً للإدارة والتنظيم بجميع مركباتهما وعلاقاتهما، وذلك حتى يمكن خلق الإدارة القادرة أن تكون بالفعل إدارة للتنمية.

خلاصة القول، إنه لا بد أن يبرز التخطيط كمتغير مستقل في مجال العملية الإدارية الإنمائية، وتكون الوظائف الأخرى وأجهزتها، متغيرات تابعة، فالتخطيط هو علم الماضي والحاضر والمستقبل، وما تبقى ليست إلا أدوات تطبيقية له. ولن تنجح إلا إذا أقيمت على نهج، وعملت به.

المراجع

المراجع العربية:

- 1 - الأمام، محمد، 1990، محددات الأداء الاقتصادي لكل من القطاعين العام والخاص في الوطن العربي، في "القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي"، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت.
- 2 - أحمد، محمد، 1971، التطورات الحديثة في مجال الإدارة وتطبيقاتها في ج.م.ع (مجلة العلوم الإدارية، عدد 2؛ القاهرة).
- 3 - البصام، ناجي، 1976، الإصلاح الإداري ضروري لإدارة التنمية (مجلة الإدارة، عدد 3؛ مجلد3، القاهرة).

4 - البلح، محمد، 1998، الإصلاح الهيكلي والخصوصية وعلاقتهما بمناخ الاستثمار في الدول العربية، ندوة الخصوصية وإعادة هيكلة القطاع الصناعي في الدول العربية، عمان، الأردن.

5 - ترماني، رضوان، 1976، ظاهرة الاستثمار المباشر في الدول العربية (المؤتمر الثالث لرجال الأعمال العرب، 28 - 30 أبريل؛ الكويت).

6 - رشيد، أحمد، 1985، إدارة التنمية للدول النامية (مكتبة مدبولي؛ القاهرة).

7 - عبد الله، اسماعيل، 1990، الدعوة المعاصرة إلى التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص، في: القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية؛ بيروت.

8 - المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، 1976، تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية لعام 1985، (الكويت).

9 - هانكي، ستيف، 1990، تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص... والتنمية الاقتصادية، ترجمة محمد مصطفى غنيم، دار الشروق، القاهرة.

المراجع الأجنبية:

1 - Gant, George, 1979, Development Administration, (London : The University of Wisconsin Press Ltd)

2 -Hanson, A., 1969, Planning and the Politicians, (London : Routledge Kugan Paul).

3 - Kriesberg, Martin (ed.) 1965, Public Administration in Developing Countries, (Washington; The Brookings Institution).

4 - Montgomery John & Stiffin William (eds.), 1966, Approaches to Development Politics: Administration & Change, (New York: McGraw Hill Book Co.).

5 - Raphaeli Nimord, (ed.), 1967, Reading in Comparative Public Administration, (Boston: Allyn & Bacon Inc).

6 Yuen Chapel (ed.), 1977, Administration Management for Development) ,(Paris; UNESCO & IIAS).