دار المنظومة
DAR ALMANDUMAH
الرواد في قواعد المعلومات العربية

العنوان:	تطور الادارة العامة في الدول النامية
المصدر:	تنمية الرافدين
الناشر:	جامعة الموصل - كلية الإدارة والاقتصاد
المؤلف الرئيسي:	الظاهر، خالد بن خليل
المجلد/العدد:	مج 10 , ع 23
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	1988
الشهر:	كانون الثاني
الصفحات:	45 - 67
رقم MD:	8852
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	EcoLink
مواضيع:	التكامل الاقتصادي، الدول النامية، الادارة العامة، التنمية الادارية، التطوير الاداري، الاقتصاد الدولي، التطور الاجتماعي، المركزية، القطاع العام، الاصلاح الاداري، الجهاز الاداري، متخذو القرارات، السياسة الاقتصادية، المؤسسات العامة، السياسة الضريبية، المؤسسات المالية، المالية العامة، المشروعات العامة، التنمية الاقتصادية
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/8852

© 2021 دار المنظومة. جميع الحقوق محفوظة.
هذه المادة متاحة بناء على الإتفاق الموقع مع أصحاب حقوق النشر، علما أن جميع حقوق النشر محفوظة. يمكنك تحميل أو طباعة هذه المادة للاستخدام الشخصي فقط، ويمنع النسخ أو التحويل أو النشر عبر أي وسيلة (مثل مواقع الانترنت أو البريد الالكتروني) دون تصريح خطي من أصحاب حقوق النشر أو دار المنظومة.

تنمية الرافدين – العدد الثالث والعشرون /١٩٨٨
صص (٤٥ – ٦٨)

تطور الإدارة العامة في الدول النامية

د . خالد خليل الظاهر*

مقدمة

تقوم الادارة العامة بتسيير النشاط العام وتطبيق القواعد التشريعية العامة على الحالات التي تعرض امامها والسهر على تحقيق الاهداف التي رسمها لها المشرع .

ان نشاط الدولة يدور ضمن اطار الفكر الفلسفي السائد فيها. فبظهور مبدأ التدخل، تطور النشاط الذي تمارسه الدولة بما يتلاءم والفكر الجديد . فطبيعياً ان يستحدث من الاساليب الادارية مايكفل القيام بمهامه وتحقيق اهدافه. اي ان الادارة تتأثر تأثيرا عميقاً بالنظام السياسي السائد.

ان تطور الادارة في الدول النامية حدث ابتداء من الادارة الموروثة عن الفترة الاستعمارية، وان جملة التغييرات التي جاءت تهدف الى ان تصبح هذه الادارة قادرة على القيام بمهام الدولة الجديدة .

ان العلاقة بين الادارة والتنمية واضحة في الدول المتقدمة حيث ثمة علاقة مباشرة ودائمة بين حدوث التنمية وبين جهود الادارة في تلك المجتمعات بصرف النظر عن طبيعة التنظيم او الايديولوجية التي تعتنقها الدولة.

(*) معهد الدراسات القومية والاشتراكية/ الجامعة المستنصرية

ان سوء الادارة لايمكن التغلب عليه الا اذا كنا امام دولة ذات هياكل ثابتة وبصورة متينة وهذا يتم باعادة بناء الدولة النامية برمتها على اسس متطورة.

ان التنمية الاقتصادية تتطلب احداث تطور شامل في الهيكل وهذا يتطلب الدراسة والبحث والموازنة والتنسيق، ولا يمكن ان ينجح ذلك دون تنظيم سليم للاجهزة الادارية الكفوءة على كافة المستويات، ولهذا فقد اتخذت الدول الاصلاح الاداري اساساً لهذا المنطلق لان تنمية المجتمع عمليه لايمكن ان تتحقق بذاتها وانما تتطلب من الناحية التنظيمية وجود تنظيم وبناء اداري فاعل له من الكفاية والرشد مايعين على ذلك، فتوفير هذا التنظيم يمثل في الواقع احد الاسس والنتائج الهامة لعملية التنمية ذاتها.

هدف البحث:

يهدف البحث الى توضيح اهمية الادارة العامة والاهتمام بدراستها في كثير من الدول المتقدمة في الوقت الحاضر. فكيف والحال بالنسبة للدول النامية ، خاصة وان هدف النشاط الاداري تحقيق المصلحة العامة والقضاء على التخلف الاقتصادي وهذا يتطلب احداث تطور شامل للهياكل الاساسية للبناء الاداري والعمل على ادخال كل مامن شأنه تقليل الهدر لكافة الامكانات والمستلزمات. ففي خلال السنوات الاخيرة تحققت تطورات عديدة في مجال التخطيط والادارة في الدول النامية ، فان الدراسة لموضوع الادارة العامة تسمح باعطاء بعض الاتجاهات العامة التي تقود التطور في الادراة العامة في هذا السفر الاخير.

اولا – الاتجاهات الواسعة لتطور الادارة العامة :

تعد مسألة التطور الاداري ضرورية لكل دول العالم وبصورة خاصة الدول النامية ، لانها باستمرار تحاول ان تطور اقتصادها لتحسين حياة مواطنيها . حقيقة ان البلاد النامية تعلق على التطور الاداري اهمية عظيمة من اجل حل مشكلاتها التي تعوق التخطيط والتنفيذ لخططها الاقتصادية والاجتماعية

من هنا يكون الاهتمام بالادارة وتطويرها لانها تدعـم او تعوق السياسة . الاقتصادية والتنمية السريعة (١) .

ولهذا فقد اتخذت بعض الدول الاصلاح الاداري اساسا لهذا المنطلق حيث تضاعف الاهتمام حينما بدأت في عملية التنمية الاقتصادية لأضطلاع اجهزتها الادارية بالدور الاساس والرئيسي في تلك العمليات تحقيقاً للاهداف التنموية فكان الاصلاح الاداري لاجهزتها احدى حتميات ادارة التنمية (٢) ان الصعوبة في بيان او معرفة الاتجاهات الكبرى للادارة العامة في الدول النامية والمتكونة من مختلف الظروف المتعلقة بمستويات التنمية والطبيعة الثقافية والقانونية وكذلك نظام الاقتصاد والسياسة ، لذلك فان الدراسة المقارنة للادارة العامـة تسمح باعطاء بعض الاتجاهات العامـة التي تقود التطور لهذه السنوات الاخيرة والتي ستتأثر حتماً في السنوات الاخيرة القادمه ان ثمة تطورين جديرين بالاهتمام بتأثيرهما في هذا المجال هما :

١ ــ تطور الكيان الدولي :

لاريب ان تطورا مهما قد حدث منذ اوائل هذا القرن في مختلف مجالات الحياة ، حيث يتميز عصرنا الحاضر بكثرة التغيرات الدولية سعيا او من خلال البحث عن نظام اقتصادي جديد على مستوى العلاقات بين الدول المتقدمة والدول النامية . ان اقسام الادارة كافة مدعوة لأن تعنى بهذا التطور وبصورة خاصة الأدارات ذات الصفـة الأقتصادية والتكنيكية المالية والاجتماعية .لأن الترابط بين الأمم ازداد منذ ازمة الطاقة ، ومن غير المحتمل ان يضعف للنتائج التي حصلـت عليها الدول المترابطة ، فالسوق الاوربيـة

(١) د. خالد الظاهر اطروحة الدكتوراه دراسة مقدمة في جامعة رين الفرنسية ص ٣٥٦ .
Les secrecteures des L'adminstration economique en I rak, universite' de Renne, 1982.

(٢) د. ناجي البصام: الا دارة العامة في الدول النامية بين الا سراع والتطوير. مجلة البحوث الا قتصادية الا دارية. بغداد، السنة الخامسة ، اب، ١٩٧٧، ص ١٧٨ .

المشتركة اقوى القوى التجارية فضلا عن تحقيقها التقدم ورفاهية الدول الاعضاء ماكانت لتحققها من غير الاتحاد فيما بينها. ان الاحصائيات تشير لما اثرته اوربا من وراء وحدتها الاقتصادية في ظل السوق المشتركة وانها الطريق الوحيد لها نحو الرفاهية والقوة الاقتصادية (١).

فالتعاون الدولي في الوقت الحاضر لايعتمد على قوى السوق وانما يأخذ في الأعتبار التخطيط الاقتصادي وتزايد اهميته في معظم الدول ويقوم التعاون الدولي الان على اساس اقليمي .

ان التكامل الاقتصادي فكرة تسيطر على المجتمع الدولي — متقدمة ونامية — وذلك بتكوين هيئات تتمتع قانوناً بسلطات وتملك اصدار قرارات تنفيذ في حق الدول الأعضاء مباشرة (٢) . ان تنسيق السياسة الاقتصادية ضروري ويعزز وضع البلدان النامية ضد كتل البلدان المتطورة والتغلب على العوائل التي تواجه التنمية .

ان الدول النامية عانت من الحرمان الطويل نتيجة استغلال الدول الاستعمارية لها لذا فان حركات التحرر الوطني تطمح في ان تزيد نسبة الاستثمار في الموارد الوطنية بغية تحقيق التقدم لشعوبها ، ولهذا فلقد سارعت في عملية بناء الاقتصاد الوطني وتعمير البلاد بما يتناسب وامكاناتها بل وفي بعض الاحيان يفوق الامكانات المتوفرة.

ولهذا تجدها تستعين بامكانيات غيرها من الدول لغرض كسب الزمن وتحقيق الاهداف المرسومة . فما تشهده الساحة الدولية الان من تنافس وتزاحم وتكتلات وتعاون بين الدول على مختلف مستوياتها وامكاناتها،

(١) د. الشافعي محمد بشير — السوق الاوربية المشتركة اقوى المنظمات الاقتصادية الدولية، منشأة المعارف بالاسكندرية ص ٩ — ١٠ .

(٢) احمد بديع بليح — السوق الاوربية المشتركة — بحث اقتصاديات الزراعة والعلاقات مع الدول الغربية والعالم النامي ، منشأة المعارف بالاسكندرية ص ٧ .

سواء على مستوى اقامة العلاقات الدولية او التكامل الاقتصادي او التعاون فان كل ذلك وغيرها تتحمل وزره الاعظم الادارة ابتداء من الاعداد. والتحضير له ثم القيام بكل متطلباته وحسن أدائه .

فتهتم اغلب الدول بتدريس الادارة العامة في كلياتها ومعاهدها وببحوث العلماء في تنظيم الادارة وحل مشكلاتها وتدعيمها، من اجل الوصول الى اسلوب احسن واداء اسرع في العمل الاداري .

٢ – التطور السريع للمجتمعات

ان المجتمع في تغير وتطور مستمر في معظم دول العالم، فهجرة سكان الريف نحو المدن وبخاصة الى المدن الكبرى يخلف العديد من مشكلات العمل والاسكان والنقل والخدمات المختلفة والتوظيف والصحة. وان تحسين المستوى المعاشي يسمح للقطاعات الاجتماعية اكثر فاكثر بالدفع او التعجيل بالتعليم الابتدائي والثانوي والجامعي ، وسينتج عن ذلك توسع في طلب المعلومات والمشاركة في اتخاذ القرارات ، ان اي مجتمع تام يتطلع الى امام يهدف التطور والتقدم يواجهه مشكلة استغلال موارده في سبيل اجابة حاجاته المتزايدة مع تزايد عدد سكانه ، فالوصول الى الاستخدام الامثل لتلك الموارد يكون من خلال تنظيم محكم وبواسطة اجهزة ذات كفاءة وفاعلية عالية (١) .

ان الاستغلال السياسي يحرك الوعي القومي الذي يتطلب حياة فضلى واكثر انسانية للقضاء على التخلف وتحقيق التنمية التي تحتل مكانة مهمةفي اذهان رؤساء الدول ورجال السياسة وخبراء الامم ومنظماتها(٢) .

---

(١) د. مختار حمزة ونخبة من المؤلفين: دراسات في التنمية الريفية المتكاملة، مكتبة الخانجي بمصر، سنة ١٩٧٧، ط ١، ص ١٣١ .

(٢) د. علي لطفي : التنمية الاقتصادية ،دراسة مقارنة، ١٩٧٧، القاهرة، ص ٣ – ٤.

ان اول ماهو مطلوب في مجال التنمية هو العمل على ازالة معوقاتها ومن ضرورات التنمية ان يواكبها انشاء الهياكل الاساسية اي توفير الاجهزة والخدمات والتسهيلات التي يعتبر وجودهما شرطا اساسيا لنجاح المشروعات المختلفة في تحقيق اهدافها (١). واهم الهياكل الاساسية.

١ ــ وجود جهاز اداري ذو كفاءة عالية.

٢ ــ المؤسسات المالية.

٣ ــ التخطيط والتدريب والتأهيل.

ان الادارات ذات الشكل الهرمي لاتتناسب والتطور العميق للمجتمع لان المركزية الشديدة تقود الى السيطرة. وتمنع توزيع السلطة على جميع مستويات الحياة الشعبية وانتشارها في المنظمات صاحبة المصلحة الحقيقية كما ان المركزية الشديدة تحمل رأس الهرم اعباء لاطاقة له بها.

وتحجب امكانيات ضخمة مبثوثة في المستويات المختلفة من المواطنين من المشاركة في المسؤولية وتحمل اعبائها (٢).

ان مسائل البيئة وحماية المواطنين ضد المصاعب الموجودة او التي ترافق التدخل الواسع للدولة في كافة المجالات ، والتعقيد الواسع للنظام الاداري المتجه طبيعياً الى المركزية التكتيكية. ولكن في نفس الوقت فان هذا التوسع في الماكنة الادارية يكشف اكثر فاكثر ضعفها وسهولة نقدها. فمع التأكيد على الاختلافات في مهمة الدولة ، تبعاً لتوجيهاتها ونهجها، فان اغلب العالم تعرف هذين التطورين المرتبطين بالكيان الدولي والتحديث الاجتماعي والنفسي واثرهما في المجتمع الجديد .

---

(١) المصدر السابق ص ١٣٠ .

(٢) التقرير القومي الثامن لحزب البعث العربي الاشتراكي : ص ٤٩

بتحليل المحصلة لهذين التطورين وتأثيرهما على الادارة العامة في الدول النامية تستطيع ان تقدم وجهة نظر عن الاستعدادات والامكانيات لتلك الادارة.إذ ان بيان التطورات للسنوات الاخيرة يسمح بل يبرز بعض الاولويات في العمل المستقبلي . لان النمو الاداري هو تعبير النظام الاجتماعي القائم وهو اداة مهمة في قيام نظام جديد يحل محل النظام القديم اي انه يعبر عن اهداف ايديولوجية محدودة (١) .

ثانياً — تطور الادارة العامة خلال السنوات الاخيرة :

ان تطورا مهماً حدث منذ اوائل هذا القرن في مختلف مجالات الحياة وتطورت فكرة تدخل الدولة وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية حتى شملت مختلف نواحي النشاطات السياسية والاقتصادية والاجتماعية . واصبح ليس كحق فقط وانما من واجب الدولة ان تضع البرامج التي تهدف المحافظة على الكيان السياسي والاقتصادي . ورفع المستوى المعاشي والاجتماعي للمواطنين الى ان انتهى الامر بتدخل الدولة في كافة ميادين الحياة . إذ ان تدخل السلطة العامة في الحياة الاقتصادية اصبح مفهوماً عاماً حتى في البلاد ذات اقتصاد العرض والطلب (٢) .

وتظهر اهمية الادارة العامة وعلاقاتها بالاقتصاد تبعا لدورالدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، وتبعا لازدياد نشاط الدولة في ذلك ومن اجل استثمار الامكانيات المادية والبشرية فان ذلك يتطلب ان تتولاه ادارة واعية ونشطه .

ان واجبات السلطة التنفيذية تتزايد باستمرار مع تطور التنظيم فلم تعد مقصورة على تحقيق النظام العام بل امتد الى مجالات كثيرة ، اقتصادية

---

(١) د. حسين الدوري ود. عاصم الاعرجي : مبادىء الادارة العامة، مطبعة ، بغداد ١٩٧٨ ص ٦٤ .

(2) Robert Savez: Intervention des pouvoir poblics.

واجتماعية وهو امر يؤدي بالضرورة الى مواجهة الادارة لكثير من المفاجآت والمواقف غير المتوقعة والتي يتعذر التريث حتى يصدر تشريع لمعالجتها في حالة انعقاد(البرلمان).لذا نجد ان اكثر الدساتير خولت الادارة حق التشريع في ذلك الواقع . فالادارة العامة ملتزمة بمجابهة متطلبات المرافق الجديدة حتى في حالة حضور المشرع . كأن تمنح حرية الاختيار في الوسائل او الترتيب لمواجهة لازمات الاقتصادية او الفيضان او انتشار وباء وذلك بفكرها ووعيها وخبراتها لخدمة المصلحة العامة (١) ان للكفاءة الادارية في الدول النامية دورا رئيسيا في مدى تقدم الاساليب التكنولوجية ، فتقدم الاساليب التكنولوجية للانتاج لابد ان تؤدي الى ارتفاع مستوى الانتاج .

ان التطور اخذ اشكالا متعددة وان اختيار منها ما يكون صعباً ومن غير الممكن التجزئة او التحكيم في الاختيار ، الا ان ثلاثة امور يلزم الاخذ بها لكي نستطيع اعطاء الطابع العام للتطور اللاحق الذي تقتضيه المرحلة

١ ــ دعم المؤسسات المركزية للتخطيط
٢ ــ هيكلة الاجهزة المالية والمحاسبية .
٣ ــ توسيع وتنمية المشاريع العامة (الاشتراكية) .

١ ــ دعم المؤسسات المركزية للتخطيط :

ان التنمية الادارية لاتكون فاعلة مالم تستند الى تخطيط علمي لان التخطيط هو الذي يستطيع ان يبين درجة التطور الاداري والاقتصادي من خلال مراحل التخطيط والتحولات او التغييرات التي تطرأ عليها . ان الغالبية العظمى للدول النامية ملزمة بتخطيط تطورها على المستوى القومي والاقليمي . وكذلك فان اكثر الدول الصناعية تأخذ بالتخطيط باشكال مختلفة حيث ان التغير من خلال تدخل الدولة عن طريق

(١) د. محمد مصطفى حسن: المصلحة العامة في القانون والتشريع الاسلامي . مجلة العلوم الادارية العدد الأول، ١٩٨٣، ص ١٣ .

وضع قواعد لاقتصاد السوق من اجل التسريع والابتكار في التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

ان تنظيم شوون الاقتصاد في المجتمع ينطلق من ضرورة التوفيق بين احترام ثمرة المجهود الشرعي للفرد وبين مصلحة المجتمع وما تقتضيه هذه المصلحة من القضاء على جميع مظاهر الاستغلال فأن كانت الدول الرأسمالية تتخذ التخطيط وسيلة مؤقتة لتنظيم عملية اقتصادية في ظروف معينة اوفي اثناء الازمات الاقتصادية فان الدول النامية والمتخلفة تأخذ بالتخطيط من اجل التنمية الاقتصادية والتغلب على التخلف الاقتصادي بل من اجل التطور والقضاء على الاوضاع المتردية .

ان التخطيط بعد عام ١٩٦٠ اخذ بعدا خياليا مما ادى الى صعوبات وضعه موضع التنفيذ ، يخلق شعور لتبديد الاوهام بل لتحطيمها . انها حقيقة ان التخطيط ذو اهداف طموحة جدا دون ان تضع في حسبانها القدرات المالية والتكتيكية والادارية للبلاد . ان عدم كفاية المشاركة لممثلي مختلف الشرائح الاجتماعية لاتسمح هي الاخرى بخلق اجماع المجتمع الذي هو ضرورة لاي مشروع عام او فردي . ان التخطيط في الدول النامية يعتبر اداة لها الاولوية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ان التخلف الاقتصادي هو اهم الاسباب في تردي الاوضاع الاجتماعية لذا فشعوب الارض تتسابق في البحث عن افضل السبل لتطوير الحياة الاقتصادية والاجتماعية وقد تباينت الاساليب للوصول الى ذلك الهدف . فمنها من اتبع طريق التطوير الذاتي واخرى طريق التخطيط والتصميم الاداري الهادف (١) ان التخطيط يختلف في معناه في النظام الاشتراكي عنه في النظام الرأسمالي ومعرفته ذلك يتطلب الرجوع الى دستور الدولة لانه هو الذي يحدد شكل نظامها وسياستها العامة الداخلية

(١) د. محمود الحمصي : التخطيط الاقتصادي، دار الطليعة ، بيروت ، ١٩٦٦، ص ٦.

والخارجية وتنظيمتها الادارية والتنفيذية وحتى نظام العمل الذي تتبعه اجهزتها المختلفة .

ان التخطيط لايمكن ان ينجح دون تنظيم سليم للاجهزة التي تتولى وضع الخطة وتنفيذها ، ويظهر التنظيم واثره كلما اتسع حجم المنظمة وتعددت اقسامها وفروعها (١) .

ان التخطيط يتولى تحديد المستويات الخاصة بالاداء والتي تقع على كاهل الاجهزة بكافة المستويات إذاً لابد للمخطط من ان يعنى بالوسائل التي تحقق في ظل النظام الدستوري الاهداف المرسومة او المطلوبة وبالتالي عليه ان يتحرس المزايا والعيوب الناتجة واتخاذ الاجراءات لتلافي الصعاب والعقبات والاختناقات وتقصي السبل التي تضمن الوصول الى تحقيق الاهداف باقصر وقت واقل النفقات . ان من مستلزمات ذلك تحديد الهياكل الادارية والاقتصادية واختصاصاتها وصلاحيتها وتنسيق العلاقات بينها صعودا ونزولا . لكي تكون امام التخطيط والتوجيه الاداري الاقتصادي الهادف . ان التخطيط بهذا الوصف يعد الجانب الاساسي في التخطيط الاشتراكي ، وذلك باعادة النظر في الهياكل الادارية وبنائها بحيث تكون جميع المنشآت والوحدات ، وتنظيم المجتمع بموجب اطار عام متكامل للدولة ان عملية التخطيط ومؤسساتها تتكون لهذا الغرض وللسيطرة على النشاط الاقتصادي والقوى الاقتصادية وتحركها وفق منهجية التخطيط للتنمية والتطوير وليس لصدف الظروف ان تتحكم في الاقتصاد . ان مناهج التخطيط تهدف تقديم الخدمة وتحقيق المصلحة العامة للمواطنين من اجل الرفاه الاجتماعي وليس من اجل الربح .

ولهذا اتخذت بعض الدول الاصلاح الاداري اساساً لهذا المنطق حيث تضاعف الاهتمام به فيما بدأت عمليات التنمية واضطلاع اجهزتها الادارية بالدور

(١) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا: الادارة العامة، الدار الجامعة ، بيروت، ١٩٨٣، ص ١٩٤

الاساس بتلك العملية فكان الاصلاح الاداري احد حتميات ادارة التنمية (١) .

ان من اهم الامور التي تعيق التخطيط في الدول النامية هي : —

— نقص المعلومات الاحصائية وعدم دقتها في اغلب الاحيان .

— صعوبة التوفيق بين المعايير التي تسود الاقتصاد الاشتراكي والمعايير التي تسود الواقع الاقتصادي في الدول النامية .

فان الذي يستطيع التغلب على تلك الصعوبات وغيرها والتي هي من صميم واجباته هو الجهاز الاداري . وهذا الجهاز في الدول النامية تنقصه الخبرة والتأهيل والامكانيات التكتيكية . فان كانت كافة الدول تطمع لايجاد جهاز اداري على مستوى من الكفاءة من حيث الاساليب وطرق الاداة والفاعلية لتحقيق الاهداف . فان اهمية ذلك الجهاز ضرورية للدول النامية لانها تسعى جاهدة لتحقيق معدلات عالية في النمو الاقتصادي والاجتماعي والثقافي ففي غضون السنوات الاخيرة ورغم الصعوبات المتعارف عليها والتي تجابه التخطيط فان الاهتمام يقوم بتنمية ورفع مستويات الاجهزة والمؤسسات التخطيطية .

(أ) الاهتمام المتزايد بالمراكز الاحصائية : —

وهي المؤسسات التي تقدم المعلومات الضرورية للتخطيط حيث يتوجه الاهتمام بانشاء او دعم المكاتب والمراكز الاحصائية . اذ توجد الان في الغالبية العظمى من الدول سواء على المستوى الداخلي لاجهزة التخطيط او بشكل مستقل عنها . وكذلك تجد ان البنوك المركزية في الدول النامية طورت هي الاخرى خدماتها في مجال الدراسات الاقتصادية والمالية . والمعاهد الخاصة الانتاجية لانواع محددة من الانتاج حيث تتولى دراستها وحساباتها واحصائتها

(١) د. ناجي البصام : الادارة العامة في الدول النامية بين الاصلاح والتطوير ، مجلة البحوث الاقتصادية والادارية — جامعة بغداد — العدد الثاني ، السنة الخامسة اي ١٩٩٧ ، ص ١٧٨

من اجل خدمة وتطوير انتاج معين ، وفي بعض الدول جمع الاحصائيات تمتد وتتسع بمجهودات شمولية للتوجيهات العميقة للخطة .

(د) الدوائر الخاصة باعداد القرار : —

تأخذ اكثر دول العالم الثالث بالتخطيط لايجاد الحل لمشكلاتها او من اجل استعادة مكانتها الانسانية بين الدول بعد ان سلبها ذلك الاستعمار عبر سنوات التخلف ، لذا انشأت في غضون السنوات الاخيرة مؤسسات او دوائر خاصة لبحث ودراسة المعلومات واعداد القرار الخاص بالتخطيط . فنجد ان السكرتير العام او الرئيس التنفيذي يتولى هذه الوظيفة اضافة الى ناحية التنسيق مع العمل الاداري وفي دول أخرى ادارة مركزية للتخطيط او وزارة للتخطيط وان يقوم التنظيم المركزي للتخطيط بمهمة مضاعفة وذلك بالاصلاح الزراعي والتنمية الصناعية كما هو الحال في شيلي واخيراً ان تكون هنالك منظمات صاحبة قرار للتخطيط على شكل مجلس وهذه المجالس تسبقها عادة اجتماعات لمنظمة استشارية تتمثل فيها المشاريع والنقابات وبعضاً من هذه المنظمات على شكل تمثيل قطاعي كما هو الحال في بعض الاقطار العربية .

٢ — هيكلة الاجهزة المالية والمحاسبية :

هذا الاتجاه في التطور نتيجة تلي بالضرورة الاتجاه الاول لانه متعلق بالتدخل الواسع للدولة في كافة مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والاتساع المتزايد للحاجات والخدمات . إذ ان الادارة العامة تهدف الى تحقيق الاهداف بكفاية وكفاءة وباقل كلفة وجهد . وتأتي اهمية المالية العامة نتيجة للتحول الكمي والنوعي للمعطيات المالية والمحاسبية في اكثر الدول النامية ذلك ان مسائل الميزانية العامة والادارات المالية تعد من الموضوعات المشتركة بين الادارة والاقتصاد .

(أ) اجهزة الميزانية :

تعد الميزانية العامة وسيلة مهمة واجراءاً أساسياً من وسائل واجراءات تنفيذ السياسة الاقتصادية للدولة .

ويتطلب اعداد الميزانية دراسة شاملة للاقتصاد القومي بقطاعيه العام والخاص ، لكي يكون واضع الميزانية على علم ومعرفة بالواقع وبما تتطلبه السياسة المالية . فالخطة والميزانية عبارة عن اجراء سياسي (١) .

تقوم اجهزة مختصة باعداد الميزانية والتي هي عبارة عن وثيقة تشريعية تقدر فيها نفقات الدولة وواردادتها عن سنة مقبلة وتجاز بموجبها الجباية والانفاق (٢).

اي ان الميزانية عمل اداري من جانب وقانوني من جانب آخر . حيث ان الدولة تعلق اهتماماً كبيراً على اعداد الميزانية وعلى ضرورتها للتنفيذ الاقتصادي لاهداف التنمية القومية ، حيث ان التخطيط لايعني بالضرورة فقط تغيير المظهر ولادور الميزانية وحجمها ، ولكن المسألة تثور حول العلاقة بين الخطة والميزانية . فبعض الدول تأخذ بمبدأ التكامل بين التخطيط والميزانية حيث تقيد مالية الخطة بموجب منهاج سنوى لعدة سنوات ، لكن هذا الاجراء يبقى في بعض الاحيان محدد بموجب الظروف او الاحوال الأقتصادية فتوجه رغم كل ذلك نحو ميزانية المنهاج اي نحو عرض وظيفي للمصروفات المرتبطة بالاهداف المحددة بموجب الخطة . ان هذه العروض المغرية في اساسها قد تصطدم بمشكلات مهمة عندما توضع موضع التنفيذ كما هو الحال في دول اسيا وامريكا اللاتينية او افريقيا ، بسبب نقص المعلومات . الضرورية التي قد تكون معينة من الناحية الحاسبية وعدم تدريب الاشخاص

(١) د. احمد حافظ الجعولينى : اقتصاديات المالية العامة / دراسة في الاقتصاد العام ، دار العهد الجديد للطباعة، سنة ١٩٦٧، ص ٤٤٢ .

(٢) د. خالد شبلي: العلوم المالية والموازنة ، دار الكتاب اللبناني ، بيروت ط ٣، سنة ١٩٦٨ ص ١٦

او عدم تطوير معلوماتهم . فتعاني اغلب الدول النامية من هذه الناحية التكتيكية التي هي في الواقع ناتجة عن سوء التخطيط .

ان اهمية الادارة الاقتصادية تنسجم في الواقع في اهمية الدور الذي تنهض به الميزانية بالنسبة لجهاز الدولة الاداري وبالنسبة للخطط والسياسات والقرارات التي يتخذها هذا الجهاز في سبيل تحقيق الاهداف او القيام بمهامه . وتمثل ميزانية الدولة في النظام الاشتراكي اهم عناصر الخطة المالية الشاملة . وتوسع في ضوء الخطة الاقتصادية . فالدولة هي التي تقرر الطريقة التي تخصص بموجبها الموارد المالية والبشرية وتحدد حجم وهيكل الانتاج (١).

(ب) النظام الضريبي:

من المعروف ان الادارة والمالية العامة هي في خدمة التنمية وهذا مايمكن ان نلاحظه في اغلب دول العالم ومن متطلبات تنفيذ ذلك زيادة الضرائب المختلفة . واستتبع ذلك ان توسعت الاجهزة المالية بشكل خدمات ضريبة موحدة او باشكال مختلفة وبالاخص بالنسبة للدول النامية لكي تحصل على موارد لغرض تنفيذ الخطة وهذا ما يتطلب تكوين ادارات ضريبة على درجة كبيرة من الجدارة والمهارة ولكي تستطيع الدول النامية توفير الكوادر الادارية المطلوبة على كافة الاصعدة أنشئت العديد من المدارس والمعاهد مثال ذلك (المدرسة العليا للادارة المالية في البرازيل وفي اندنوسيا وكذلك معاهد الادارة في افريقيا والوطن العربي والتي تنظم اقسام في المالية) . وهذا مايؤكد التطور الواسع الذي يتم في الدول النامية وتطوير .

ادارتها المالية والضريبة ثم تنمية وتطوير نظامها الضريبي بعد ان اصبح

(١) د. خليل الشماع : دراسة هيكل النظام المصرفي في العراق ،دراسة مقارنة الانظمة المصرفية في مجموعة من الدول الاشتراكية والعربية، مطبعة جامعة بغداد، ١٩٧٨، ص ٩٢.

ينظر الى الضرائب على انها وسيلة تنظيمية تهدف تحقيق الرفاهية (١) وليس جباية المال فقط ، وبذلك يكون هدف العدالة الضريبة يرتبط ارتباطا وثيقا بهدف اعادة توزيع الدخل بقصد تحقيق اعلى مستوى ممكن من الرفاهية الاقتصادية (١) . واضح التطور الاداري والاقتصادي ورفع مستوى المعيشة هدف تسعى له كافة الدول في العالم الا ان الطريق لتحقيق ذلك والصعاب التي تواجهه تختلف في الدول المتقدمة عنها في الدول النامية . وبناء على ذلك نجد الفرق بين النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية وان كليهما يحتاج الى جهاز اداري على درجة من الكفاءة والنشاط .

(ج) تعزيز المؤسسات المالية :

كان في غضون السنوات القريبة العديد من المؤسسات المالية العامة قد انشأت من اجل التنمية او قد تكونت من خلال تأميم المؤسسات الخاصة. فقيام الدول النامية بأنشاء اجهزة الادارة الاقتصادية المتمثلة في المؤسسات المالية واجهزة التخطيط والقطاع الاشتراكي فان بنوك التنمية والبنوك المركزية والسلطات الضريبة او التمويلية للمشاريع التنموية لهذه او تلك يتطلب موارد مالية وتعاون او تنسيق قد لايكون سهلا . فضلا عن ان هذا التعاون يكون ضروريا على مستوى الموارد المالية الخارجية والتي هي تزايد اكثر وتحتاج الى الرقابة الواسعة وخاصة على القروض الخارجية .

ان تأميم المصارف التجارية والخاصة يعني تحقيق درجة عالية من التوافق بين السياسة التنفيذية والتخطيط الشامل لكافة القطاعات وزيادة السياسة النقدية وتحقيق استخدام افضل للموارد المالية لاغراض التنمية

(١) د. احمد حافظ الجعولينى : اقتصاديات المالية العامة – دراسة في الاقتصاد العام ط ١، دار العهد الجديد، ١٩٦٧، ص ١٦٢ .
– مبدأ الرفاهية – يقضي بضرورة العمل على جعل المواطنين او مجموعة منهم في وضع افضل دون ان يؤدي الى جعل مجموعة اخرى او اي مواطن في وضع اسوأ مما كان عليه قبل قرض الضريبة.

وتوسيع الخدمات المصرفية بما يحقق الاستثمار والتنمية المبرمجة (١) .
ففي النظام الاشتراكي يكون القطاع الاشتراكي هو المسيطر والقائد والمسؤول عن عملية التنمية ومن هنا تكون مسؤولية الاجهزة الادارية ومهامها واسعة جدا . والتنمية الاقتصادية تتطلب احداث تغيرات جذرية في القوانين والانظمة المالية لتصبح متلائمة مع المتطلبات الجديدة . وتحديد العلاقات الاجتماعية وفي مجال الانتاج والتوزيع والتبادل والاستهلاك للسير بالمجتمع نحو التطور .

ان تخطيط وتنفيذ كل ذلك يقعان على عاتق الادارة العامة . ولكي تستطيع الاخيرة — القيام بمهامها وتحمل اعبائها فان ذلك يتطلب تطويرها فأنشطة التعليم والتدريب والتأهيل تساعد بل تعجل في عملية التنمية الادارية لان الانسان المتعلم يكون اكثر وعيا وبالتالي يزيد الانتاج لانه اقدر على فهم وادراك احتياجات العمل وبذلك يستطيع ان يسهم في زيادة الانتاج .

ان القضاء على التخلف يكون باحداث تطور شامل في الهيكل الاداري والاقتصادي للمجتمع واعداد الاطار الملائم للتقدم والنمو .

٣ — توسيع وتنمية المشاريع العامة (القطاع الاشتراكي) : —

الى جانب التخطيط والتنمية وهيكله الاجهزة الماليه يلعب الاهتمام المتزايد بالقطاع العام دورا اساسيا في تطور الادارة العامة في الدول النامية. فبعد ان ازداد وتوسع القطاع العام سواء عن طريق التأميم او الانشاء والاستحداث للعديد من المشاريع العامة وللتطورات الهامة التي حصلت فيه .

يحتل القطاع العام مكانة مهمة في كافة الدول على مختلف انظمتها لان وظيفة الدولة ودورها في حياة المواطنين قد خضع الى تحول جذري ،

(١) د. خليل الشماع : دراسة هياكل القطاع المصرفي في العراق — دراسة مقارنة ، ص ١٥٢

اشتدت الحاجة الى تدخل وبوجه خاص بعد عام ١٩٢٩ ابان الأزمة الاقتصادية العالمية . وبعد الحرب العالمية الثانية عجز النظام الرأسمالي عن معالجة النائضة الاقتصادية ، وظهرت في العالم تطبيقات الاقتصاد الاشتراكي الذي يهدف الى منع الاستغلال ورفع مستوى المعيشة عن طريق تعبئة شاملة لكافة القوى والطاقات النامية في المجتمع . وحصلت الدراسات المستفيضة لامكانيات المجتمع من جهة وتقدير مطالبه واحتياجاته من جهة اخرى فالنظام الاشتراكي يعني امتلاك الشعب لوسائل الانتاج وادارة النشاط الاقتصادي بالتخطيط الشامل وتوفير فرص العمل واعتباره المعيار الطبيعي لتوزيع الناتج القومي . وان يتم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي عن طريق القطاع الاشتراكي ويقوم هذا القطاع بتحقيق التنمية وتنفيذ اهداف الخطة (١) .

ان نجاح سياسة الدول يرتبط ارتباطا وثيقا بمدى قدرتها على تنظيم وإدارة الاجهزة التي تباشر من خلالها وظيفتها الاقتصادية . فانشأت القطاع الاشتراكي لقيادة الاقتصاد وبذلك تكونت الوحدات الاقتصادية لتقوم بنشاطاتها للمشاركة في التنمية وتحقيق اهداف الخطة ومن مستلزمات هذه الوحدات ان تتمتع بالشخصية المعنوية واستغلالها المالي والاداري عن شخصية الدولة ولكنها تخضع نشاطاتها لتحقيق اهداف الخطة وبموجب السياسة الاقتصادية للدولة .

ان الدول النامية تهتم للحصول على نتائج الخطة الاقتصادية والاستثمارات باقصى طاقاتها . وهذه تتطلب برامج مخططة وان نجاحها يبقى محكم بنشاط القطاع الاشتراكي في الاقتصاد القومي (٢) .

(١) د. اسماعيل صبري: تنظيم القطاع العام، ص ٢٩ .
(١) رفعت محجوب: تنظيم الاقتصاد، مصر، ١٩٦٠، ص ٥٦ .

(أ) الاستغلال الاداري:

تتمتع الوحدات الاقتصادية بالشخصية المعنوية لتمكينها ادارة مهامها ونشاطاتها بصورة مستعجلة وضمن شروط الحياة الاقتصادية . وتتجلى هذه الشخصية المعنوية من خلال السلطات التي تمنح لمجلس ادارتها او مديرها، لتكوين الوسيلة التي يستطيع بموجبها تحقيق اهداف تلك الوحدة لان الادارة عادة تتجسد فيها كافة السلطات الادارية والمالية وهي التي تسهر على عمل الوحدة الاقتصادية وتنظيمها ونجاحها ولاهمية الوحدات الاقتصادية في الحياة الاجتماعية والاقتصادية لذا فان ادارتها تتمتع بالامركزية في اغلب دول العالم .

ان تدخل الدولة في مجال الحياة الاقتصادية اعطاها مهام جديدة من اجل اجابة الاحتياجات الاجتماعية المتزايدة وهذا يتطلب انشاء تنظيم جديد لهذه المهام وتوزيع الدخل والخدمات بصورة عادلة . فالفرد صاحب الحاجة والمصلحة ضمن هذه العلاقات الانتاجية الجديدة التي تسمح له بخلق علاقات جديدة للعمل تتلائم وظروف المرحلة وهذه لا يمكن ان تتحقق الا ضمن اطار من التخطيط المركزي والتنظيم العقلاني للعمل . وكما يرى CHOBRT de LAVWE . واخرين (١).

يتطلب التنظيم العلمي للانتاج وايضاً التنظيم العلمي للعمل كما يقول TAYLOR . الاميركي . لاختيار احسن الاجراءات واحسن الادوات في كافة المجالات لتحصل في عمل محدد على زيادة الانتاج وزيادة الاجر وبأقل، جهد وفوق كل ذلك ان تجاهد من اجل عدم تبذير اليد العاملة .

وهذا يوضح جيداً اهمية ادراك العمال بان الاموال العامة هي ملكية اجتماعية والدور الاجتماعي الذي تلعبه في حياتهم . فيشترك العمال في ادارة العمل ويمنحون عدا اجورهم التي تحددها الدولة نصيباً من ارباح العمل تحدد الدولة نسبته وبذلك تتجلى الادارة الديمقراطية.

(١) مصدر سابق بحثنا للدكتوراه ص ٢٥٧ .

وتجد بانه استهدف التشريع تخويل الوحدات الاقتصادية قدراً واسع من الحرية والاستقلال في العمل وتخويل السلطات العليا الاشراف والرقابة والتنسيق وتقيم الاداء بالنسبة الى الوحدات الاقتصادية دون تدخل في شؤونها التنفيذية (ان المسلم به قانونا وقضاء وفقها ان المؤسسات العامة اشخاص ادارية عامة اي سلطات ادارية مستقلة عن السلطة الادارية المركزية) (١).

ان تحقيق علاقات ديمقراطية داخل المشروع العام يتيح للعمال فرصة المشاركة في الادارة ويضمن المساهمة الطوعية في ادارة الاقتصاد الوطني من قبل الجهة المنتجة وذات المصلحة وبذلك يحصل التغير الجذري في اوضاع الادارة العامة. فيحصل ربط العمل بالانتاج والدخل وربط المشروع بالمجتمع وذلك اساس الادارة الديمقراطية.

(ب) الاستقلال المالي :

ان كافة التشريعات التي تهتم بالتنظيم تعترف بمنح الشخصية المعنوية لوحدات القطاع العام والادارة المحلية من اجل القيام باختصاصاتها وبموجب صلاحياتها لتحقيق المصلحة العامة . والناحية الثانية التي تلي الاستقلال الاداري والملازمة لشخصية المعنوية وكنتيجة تليها بالضرورة هي الاستقلال المالي للوحدات الاقتصادية.

ان امتلاك الذمة المالية والميزانية الخاصة وتوجيه المصروفات وتوظيفها في خدمة المهام المطلوب العمل لتحقيقها هي المستلزمات التي تمكن المشروع العام من ان يأخذ بعض الابعاد التي تتعلق بالادارة واستقلالها في ادارة اموالها وواردتها كل ذلك من اجل ان ينهض المشرع بدور نشط في المجال الاقتصادي والاجتماعي بعيدا عن مراحل الروتين وهذا ماهو مؤشر في مجال التنمية واعداد وتنفيذ الخطة القومية . وفقاً لمبدأ مركزية التخطيط ولامركزية التنفيذ.

---

(١) د. محمد فؤاد مهنا: مبادىء القانون الاداري في جمهورية مصر العربية ، الاسكندرية ١٩٧٣، ص ١٥٥

ان الاستقلال المالي يعني صلاحية امتلاك الاموال والميزانية المستقلة. وان غاية التخطيط هي وضع اهداف للوحدات الاقتصادية بموجب اهتماماتها ووفقاً لما تمت دراسته بموجب المعلومات المقدمة من قبل كافة تلك الوحدات وفي ضوء السياسة العامة للبلاد — فتباشر الوحدات الاقتصادية التنفيذ حسب صلاحياتها واختصاصاتها وبتوظيف أموالها لتحقيق تلك الاهداف المحددة. ومع كل هذا وذاك ان تعرف مدى النجاح ،في تحقيق الاهداف وتحديد وتعريف المسؤولية يجب ان يكون واضحاً وفي ضوء ذلك نستطيع ان نعرف النجاح او الفشل في المشروع العام من خلال قيامه بمهامه وفيما اذا كان هنالك خطأ او قصور في المهام والصلاحيات وبالتالي يمكن اصلاحه. وذلك يكون سهلا عندما تكون امام استقلال مالي واداري واضح الحدود والمعالم .

الخلاصة :

ان ماحصل في اغلب دول العالم وخاصة النامية منها، من تدخل الدولة والملكية العامة لوسائل الانتاج، والاخذ بمبدأ التخطيط وانشاء وتوسيع القطاع العام لقيادة الاقتصاد وتوفير فرص العمل والاهتمام المتزايد بالتنمية وبناء على كل ذلك وللعلاقة بين الادارة والتنمية فلا بد للادارة العامة ان تقوم بدور مهم في ذلك .

ان مهمة الادارة العامة هي السهر على حسن النظام الفني الداخلي لاجهزة الدولة وتكثيف نشاطاتها وتسهيل مهامها وبرامجها والتنسيق بينها وتقديم افضل الخدمات للمجتمع بما يحقق امنه ورفاهية عيشه ويظهر وجهة الدولة بما يعزز قوتها الاقتصادية والاجتماعية وعلاقاتها الخارجية .

باعتبار أنها العامل الخلاق الذي تمارس الدولة من خلالها كافة تصرفاتها على مختلف الاصعدة. وهي التي تسهل او تعرقل التنمية لفرص الانتاج من اجل تنفيذ السياسة العامة والتأثير على العملية الاقتصادية بالاتجاه الذي يحقق الاهداف ويستبعد كليا او جزئياً حالة التلقائية.

فبعد ان اهتدت الدول النامية معالم الطريق وتوسعت وتنوعت فعاليتها ونشاطاتها على كافة المستويات فانها ادركت اهمية الادارة العامة فالتقسيم والتخصص في مؤسساتها ومنشآتها العامة والاهتمام بالتخطيط والتنمية ، وبالادارة الديمقراطية واشتراك العمال وترسيخ وتعميق ذلك ووضع المحفزات والاخذ بايدي المبدعين، وجعل الايمان بالعمل والنظام والكفاءة في العمل هو معيار النجاح وبخلافه معاقبة من يثبت تقصيره او سوء تصرفه كائنا من كان .

ومما تجدر الاشارة اليه ضرورة الاهتمام بالاعداد والتدريب والتأهيل المستمر لموظفي الادارة، وفي نفس الوقت بناء اجهزتها بما يتلاءم والتوسع ومتطلبات الحاضر وطموحات المستقبل.

الاهتمام بالزيارات الميدانية وضرورة تكثيف العمل بها ومتابعة وتعقيب كل مايلاحظ في اثنائها ومن خلالها . تأكيد مبدأ اللقاء المستمر بين مسؤولي الوحدات الاقتصادية ومنتسبيها للتحاور في كافة مامن شأنه دعم وتطوير العمل والانتاج والأخذ والعمل بالعقلانية الثورية وبمركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ، الاهتمام بالمعلومات والاحصائيات وصحتها واستمرار تحديثها وبشكل دقيق وواسع النطاق .

المصادر :

١ — د. ابراهيم عبد العزيز شيحا : الادارة العامة . الدار الجامعة ، بيروت ١٩٨٣ .

٢ — د. احمد حافظ الجعويني : اقتصاديات المالية العامة، دراسة في الاقتصاد العام . دار العهد الجديد للطباعة ، ١٩٦٧ .

٣ — د. احمد بديع بليح : السوق الأوربية المشتركة — بحث في الاقتصاديات الزراعية والعلاقات مع الدول العربية والعالم الثالث منشأة المعارف — الاسكندرية .

٤ — د. اسماعيل صبري : تنظيم القطاع العام .

٥ — د. خطار شبلي : العلوم المالية والموازنة . دار الكتاب اللبناني ، بيروت ١٩٦٨

٦ — د. خليل الشماع : دراسة هيكل النظام المصرفي في العراق — دراسة مقارنة ، الانظمة المصرفية في مجموعة من الدول الاشتراكية والعربية . مطبعة جامعة بغداد . ١٩٧٨ .

٧ — د. خالد خليل الظاهر : البناء الاداري للاقتصاد العراقي . اطروحة للدكتوراه دولة باللغة الفرنسية . جامعة ، ١٩٨٢ .

٨ — د. حسن الدوري و د. عاصم الاعرجي : مباديء الادارة العامة. مطبعة عصام ، بغداد ، ١٩٧٨ .

٩ — د. رفعت محجوب : تنظيم الاقتصاد ، مصر . ١٩٦٠ .

١٠ — د. علي لطفي : التنمية الاقتصادية — دراسة مقارنة . القاهرة . ١٩٧٧ .

١١ — د. محمد فؤاد مهنا : مباديء القانون الاداري . جمهورية مصر العربية ، الاسكندرية ، ١٩٧٣ .

١٢ ــ د. محمد بشير الشافعي : السوق الأوربية المشتركة اقوى المنظمات الاقتصادية الدولية . منشأة المعارف ، الاسكندرية .

١٣ ــ د. مختار حمزة ونخبة من المؤلفين : دراسات في التنمية الريفيـــة المتكاملة . مكتبة الخانجي بمصر ، ١٩٧٧ .

١٤ ــ د. محمد مصطفى حسن : المصلحة العامة في القانون والتشريع الاسلامي مجلة العلوم الادارية ، العدد الأول ، ١٩٨٣

١٥ ــ ناجي البصام :الادارة العامة في الدول النامية بين الاصلاح والتطور مجلة البحوث الاقتصادية الادارية . بغداد ، السنة الخامسة آب ، ١٩٧٧

١٦ ــ حزب البعث العربي الاشتراكي ــ المؤتمر القومي الثامن ــ التقرير القومي الثامن .

17– Robert savez Intervention des pouvoir pobilics.