

رئيس التحرير -
المدير المسؤول:
ابراهيم المصنوع

نائب رئيس التحرير:
بيار ابي صعب

مدير التحرير:
وفيق قانصوه

مجلس التحرير:
محمد زبيب
حسب عليف
إيلي حنا
اهل الاندري
شريك كرتيم

صادرة عن شركة
اخبار بيروت

المكاتب بيروت -
فردان - شارع دونات
- سنتر كونيورد -
الطابق السادس
تلفاكس:
01759500
01759597
ص.ب 5963/113

الإعلانات
الوكيل الصحفي
ads@al-akhbar.com
01759500

التوزيع
شركة الواصل
15-14/666314-01
03 / 828381

الموقع الإلكتروني
www.al-akhbar.com

صفحات التواصل



/AlakhbarNews



@AlakhbarNews



/alakhbarnews-
paper

الإدارة الحكومية كشرط للتنمية

أبـر داغر*

الملك الشرفاء ضد الإدارة العامة اللبائبة

سادت منذ ثمانينيات القرن الماضي، قراءة للدولة وإدارتها العامة، باعتبارها تجمعاً للأشهر، لا يعول عليها في تقديم منافع عامة أو تحقيق التنمية، صاغها التيار النيوليبرالي، وتبنتها المؤسسات الدولية. هنا قراءة مغايرة لدور الإدارة العامة في التنمية، تقدم صورة متألقة عن البيروقراطية الحكومية، وتظهر أن حضور هذه البيروقراطية هو شرط لا بد منه لكي تتحقق التنمية. هذا واقع قائم في بلدان كثيرة في العالم، وأهمها بلدان شرق آسيا.

النيو-ماركسيون والمؤسساتيون والنفعيون الجدد

أحد أهم الإسهامات التي قدمتها النظرية الاقتصادية للتنمية، إظهارها بالاستناد إلى الوقائع التاريخية، أن أهم عامل في تحقيق التنمية، هو وجود إدارة حكومية فاعلة. تولى بلورة هذه المقاربة رهط من المفكرين منذ مطلع القرن العشرين. وثابر آخرون على ذلك، مثلوا بعد الحرب العالمية الثانية تيار «المؤسساتية المقارنة» (comparative institutional approach). وتمثّل هذا التيار منذ الثمانينيات بجيل جديد من الباحثين الذين درسوا التجربة الآسيوية.

كان لا بد لتيار «المؤسساتية المقارنة» من أخذ مسافة مع النيو-ماركسية التي طغت في ميدان اقتصاديات التنمية، عبر «نظرية التبعية» (dependency theory) حتى مطلع الثمانينيات، وركزت على دراسة الدولة بوصفها ساحة صراع. وكان لا بد من أخذ مسافة أخرى مع التيار الثاني، الذي سيطر على أدبيات التنمية منذ أواخر السبعينيات، الممثل بـ «النفعيين الجدد» (new utilitarianism) الذين وفّروا النظرية التي استندت إليها سياسات التنمية النيو-ليبرالية، الراجحة منذ ذلك التاريخ.

الانطلاق من نقد «نظرية التبعية»

استعاد الباحثان إيفانز وستيفانز، في نص صدر عام 1988، الأدبيات حول التنمية منذ الستينيات، والمواقف التي عبّر عنها النقاش آنذاك بين مدرسة التحديث (modernization approach) ومدرسة التبعية (إيفانز وستيفانز، 1988). طغى حضور شخصيتين فكريّتين في ذلك النقاش. أخذت المدرسة الأولى من ماكس فيبر تركيزه على البنى الفكرية، واستنتجت أن الأفكار والبنى الفكرية التقليدية هي سبب التخلف (المصدر نفسه: 715). واستندت المدرسة الثانية إلى الماركسية، ووجدت في الشروط المادية المثلثة بالتقسيم الدولي للعمل على أساس مركز وأطراف، والذي فرضته الإمبريالية في مرحلتها الاستعمارية وما بعد الاستعمار، سبب التخلف. ذهبت المدرسة الأولى إلى أن على الدول المتخلفة أن تنسج على منوال الدول المتقدمة للخروج من التخلف. وذهبت المدرسة الثانية إلى أن سبب التخلف هو علاقة دول الأطراف بدول المركز، وأن على الأولى أن تقيم قطيعة مع النظام الرأسمالي الدولي كشرط للخروج من التخلف (المصدر نفسه: 717).

كان ألبرت أوتو هيرشمان قد أجرى هو الآخر عام 1981 مسحاَ للأدبيات في ميدان «اقتصاد التنمية» الصادرة من الخمسينيات إلى السبعينيات، صنّف فيه هذه الأدبيات ضمن ثلاث مجموعات، تقف على طرف منها المدرسة المسيطرة (économie orthodoxe) وتقف على الطرف الآخر، المدرسة النيو-ماركسية (هيرشمان، 1984: 45). صنّف هيرشمان المدرسة الأولى من خلال معيارين، أولهما عدم اعترافها بوجود بني مختلفة في البلدان المتخلفة تقتضي سياسات مختلفة نوعياً للتعاطي معها (mono-économisme)، والثاني، اعتبارها أن ثمة منفعة متبادلة من التعاون بين شمال العالم وجنوبه. وصف المدرسة الثانية باعتبارها ترى اختلافاً جوهرياً في بني الطرفين، يمنع دول الأطراف من النسج على منوال المركز في السياسات التنموية التي تعتمدها، وبأنها لا ترى أي إمكان للتعاون بين طرفي العالم هذين لتحقيق التنمية (داغر، 2005).

بين إيفانز وستيفانز أن الصيغة القديمة

لـ«نظرية التبعية» التي كانت متداولة خلال الستينيات والسبعينيات أصبحت متقدمة ولا يمكن الأخذ بها لدراسة العلاقة بين شمال العالم وجنوبه، وذلك لسببين. السبب الأول هو أنها «اقتصادوية»، لا ترى العلاقة بين هذين الطرفين إلا بوصفها تعكس سيطرة الشركات الاحتكارية الغربية على دول العالم الثالث (إيفانز وستيفنز، 1988: 725). والسبب الثاني هو أنها تنفي إمكان تحقيق أي اختراق تنموي من قبل دول بعينها في العالم الثالث. لكن هذا هو ما حصل بالفعل في دول شمال-شرق آسيا، أي كوريا الجنوبية وتايوان بالتحديد، التي أعادت صوغ علاقتها مع بلدان المركز. لم ينفذ الباحثان أهمية الأسباب الجيو-سياسية في تفسير النجاح الذي تحقّق للبلدين (المصدر نفسه: 727). أي كونهما في مواجهة النموذج الشيوعي، واستفادتهما الكبيرة من فتح الأسواق الأميركية أمام صادراتهما. إلا أنهما ركّزا في الوقت عينه على شرط أكثر أهمية في تفسير نجاح البلدين، هو مقدرتهما على إقامة بني إدارية جديدة للدولة كان لها الفضل الأول في تحقيق هذا النجاح.

التوقف عن دراسة الدولة بوصفها ساحة صراع

في منتصف الثمانينيات، وفي عز اكتساح النيوليبرالية للعالم كموقف أيديولوجي معار للدولة، وكسياسات تنمية جديدة تمثّلت آنذاك بسياسات التصحيح الهيكلي، أصدرت جمهرة من الباحثين كتاباً حول كيفية استعادة دور الدولة في التنمية كمحور نقاش وتحليل (سكوكبول وريشماير وإيفانز، 1985). تركز طبع هذا الكتاب حتى بلغ عدد طبعاته عشراً في أواخر التسعينيات. تمحورت مداخلة إيفانز وريشماير في الكتاب حول الشروط التي يجب أن تتوفر في الدولة ليكون دورها فعالاً في التنمية (إيفانز وريشماير، 1985). رأى الباحثان أن الانتقال بالنقاش من مسألة كون الدولة ساحة صراع، إلى التركيز على تعريفها بوصفها بني إدارية ومؤسسات إدارية، هو شرط تقديم شيء جديد ذي فائدة لدراسة دورها في التنمية (المصدر نفسه: 46).

اخترنا أن يدرسا الدولة بوصفها فاعلاً جماعياً (corporate actor)، بدل أن يستمرّا في النسيج على منوال من يرؤن الدولة منضّة تتبارز فوقها القوى والمصالح الاجتماعية المختلفة. وقد اخترنا في ذلك النأي عن القراءات النيو-ماركسية للدولة، لمصلحة القراءة الفيبرية لها. كان مايكل مان قد انتقد بدوره هذه الخاصية للأدبيات حول الدولة التي راجت حتى مطلع الثمانينيات وحصرت همها بتعريف الدولة كساحة صراع (مان، 1984 و 2003: 110).

النفعيون الجدد والمؤسساتيون

في نصه التأسيسي الرائع الصادر عام 1995، عرض إيفانز مقاربتين لتعريف الدولة بوصفها إدارة، وتعريف دورها في التنمية (إيفانز، 1995). المقاربة الأولى هي التي راجت منذ منتصف السبعينيات، وأسهمت ببلورتها جمهرة من الاقتصاديين النفعيين الجدد، وكان لها الأثر الكبير منذ مطلع الثمانينيات، لأنها شكلت المرجعية الفكرية التي استندت إليها سياسات التنمية النيو-ليبرالية الطابع، تحت اسم «توافق واشنطن». وهي أقامت تعارضاً بين الدولة والسوق، ورات أن تدخل الدولة في الاقتصاد يعيق عمل قوى السوق، واعتبرت انكفاء الدولة وانسحابها من الاقتصاد هو شرط تمدد علاقات السوق.

والمقاربة الثانية هي التي عبّرت عنها إسهامات مفكرين منذ مطلع القرن العشرين، وأظهرت حاجة اقتصاد السوق لتدخل الدولة لجعله ممكناً، وذلك بدءاً من ماكس فيبر، مروراً بـ كارل بولانيو وبمنظرين رئيسيين ضمن «اقتصاد التنمية» كـ ألكسندر غرشنكرون وألبرت أوتو هيرشمان، وصولاً إلى الباحثين الذين عملوا على جمع الوقائع حول نموذج شمال-شرق آسيا للتنمية، وبلورة مفاهيم جديدة انطلاقاً من هذا الواقع، لفهم كيفية تدخل الدولة الناجح في الاقتصاد، ومنهم أليس أمسدن وروبرت واد وبيتر إيفانز نفسه.

صنّف إيفانز اهتمامات مفكري هذا التيار تحت ثلاثة عناوين. عالج بولانيو السياسات

التي أتاحت نشوء اقتصاد السوق وتطوره. وعالج فيبر البنى الإدارية أو البيروقراطية الحكومية، التي لم يكن ممكناً من دونها أن تتوسّع الرأسمالية وتتعصّم. وعالج مفكرو ما بعد الحرب العالمية الثانية، كـ هيرشمان وغرشنكرون، العلاقة بين الدولة وبين النخب الاستثمارية، التي أظهرت عدم إمكان تحقّق التنمية في البلدان «الأتية متأخرة إلى التصنيع»، إذا لم توفر الدولة حوافز للمستثمرين من القطاع الخاص للانخراط فيها.

الإدارة الحكومية كما وصفها ماكس فيبر

تبدو مساهمة ماكس فيبر في وصف الإدارة الحكومية الغربية غير قابلة للتجاوز. وتظهر أهمية هذه المساهمة في أن الإدارة الحكومية الغربية باتت تكنّى بصفة «الإدارة الفيبرية»

”

وقرّ حزب الكيومنتانغ للإدارة الحكومية عنصر التماسك الداخلي

“

(veberian)، بناءً على التوصيف الذي قدمه فيبر لها. ولعل أفضل طريقة لتوضيح إسهام فيبر في وصف هذه الإدارة الفعالة، هو المقارنة بينه وبين المقاربات الأخرى لإدارة الحكومية، التي تقدّم بها التيار النفعي الجديد. فالإدارة الحكومية عند هذا التيار مكونة، بصرف النظر عن الزمان والمكان، من إداريين يبحثون عن المنفعة الشخصية ويقدمون منافع وتسهيّلات لمن يدعمونهم من خارج الإدارة، أكانوا سياسيين أو أصحاب أعمال. وذلك من خلال صلاحياتهم في توزيع الموارد العامة، أكانت وظائف أو عقوداً أو غير ذلك، أو من خلال صلاحياتهم في بلورة وإصدار تشريعات توفر منافع وريوعاً لهؤلاء السياسيين وأصحاب الأعمال، كالرسوم الجمركية أو الاحتكارات الخاصة، على سبيل المثال (إيفانز، 1995: 23). أي أن الموظفين الحكوميين وفق هذه المقاربة هم مجموعة أشرار لا يستطيعون تقديم منافع عامة، ولا يمكنهم أن يحققوا المصلحة العامة أو يسهموا في الخير العام. أظهرت الدراسات منذ الثمانينيات ضعف هذه القراءة للإدارة العامة وانحصارها في نموذج واحد، الأمر الذي يجعلها غير قادرة على الإحاطة بتنوع الواقع الإداري لدول العالم. بل إن هذا النوع من القراءات سلط الاهتمام أكثر على مساهمة ماكس فيبر الفذة في تعريف الإدارة الحكومية. أول خصائص الإدارة الحكومية كما وصفها فيبر، هو انبناؤها على قاعدة الاستحقاق. وقد اعتمدت البلدان الغربية قاعدة المباريات الوطنية المفتوحة للجميع، لتنسيب الموظفين الحكوميين. يحظى هؤلاء بعد تنسيبهم بخاصيّتين إضافيّتين، أولهما أنهم يتمتعون بأمان وظيفي يكرسه إيمان ممارستهم لمهنتهم على مدى ثلاثين أو أربعين عاماً. وثانيتهما، أنهم يحظون بحق الترقّي الوظيفي لبلوغ أعلى المستويات الوظيفية بالمباريات داخل الإدارة. وإذا تم العمل بهذه القواعد على وجه الدقة، فإن الإدارة الحكومية تتحوّل إلى المكان الأفضل لبناء الأهلية المهنية وتوفير أفضل الخبراء (المصدر نفسه: 30). تثبت التجربة منذ مئتي عام على الأقل وحتى الآن، أن الإدارة الحكومية في الغرب التي يبنيت بهذه الطريقة، كانت المسؤولة عن تحقّق النمو الاقتصادي والازدهار في هذه البلدان.

المسؤولية الإضافية المترتبة على الدولة التنموية

انطلق فيبر في توصيفه لتكوين الإدارة ودورها، من واقع البلدان الغربية حيث هناك نخب استثمارية فاعلة. لا تحتاج هذه الأخيرة سوى إلى أن تتحمّل الإدارة الحكومية مسؤوليّتها في تأمين جو استثماري سليم. إلا أن المفكرين الأوائل ضمن «اقتصاد التنمية» تنهّوا إلى حقيقة

أن بلدان العالم الثالث تفتقد وجود نخب جاهزة لممارسة دورها الاستثماري، وأن على الدولة أو الإدارة العامة، أن تتولى خلق هذه النخب. أي أن دور الدولة يتجاوز ما جاء به فيبر، ألا وهو مواكبتها للنشاط الاستثماري الخاص.

وفي دراسة غرشنكرون لتجربة «التصنيع المتأخر» في روسيا القيصرية، أواخر التاسع عشر، بدا دور الدولة جوهرياً لجهة تأمين الرساميل الكثيفة التي تتطلبها الشروط التكنولوجية للاستثمار آنذاك، ويعجز عن توفيرها المستثمرون الأفراد. أما هيرشمان، فقد اختصر دور الدولة في «تعظيم القدرة على اتخاذ القرار الاستثماري» للنخب الاستثمارية، التي تعجز بمفردها عن تبيّن الإمكانيات المتاحة، وتعجز بمفردها عن تحويل رغبتها بالاستثمار إلى استثمارات فعلية (المصدر نفسه: 31). ورات أليس أمسدن في تتبعها لتجربة «التصنيع المتأخر» في شرقي آسيا بعد الحرب العالمية الثانية، أن الدعم الحكومي الموفر للمستثمرين، ممثلاً بالحماية الجمركية والتمويل الطويل الأجل وغير ذلك، كان شرط تحقق هذا التصنيع (المصدر نفسه: 38).

الدولة تخلق القطاع الخاص

في استعراضه للأدبيات التي تناولت العلاقة بين الدولة والمجتمع (state-society relation)، ميّز إيفانز بين طريقتين في هذا المجال. وضع جويل ميغدال المجتمع في مواجهة الدولة، من خلال وصف جهد المتنفذين المحليين التقليديين لاكتساب سلطة محلية (social control) على حساب الدولة ممثلة بالإدارة الحكومية، مستنداً في ذلك إلى تجربة عبد الناصر في مصر. أي اختار أن يدرس حصراً همّ اكتساب السلطة عند المتنفذين هؤلاء. وهي علاقة بين الدولة والنخب لا مردود تنمويّاً لها (المصدر نفسه: 37).

أما ما فعله هيرشمان وغرشنكرون، ثم الجيل الثاني من الباحثين الذين درسوا التجربة الآسيوية، فهو التركيز على العلاقة بين الدولة وبين النخب الاستثمارية، كما سبقت الإشارة. وهي بدت طريقة مجدية أكثر لمعرفة دور الدولة في التنمية. وقد أظهر هؤلاء الباحثون أن هذه العلاقة التي أثمرت مشاريع مشتركة (joint projects) بين الطرفين، كانت لها نتائج باهرة على صعيد «التصنيع المتأخر» والخروج من التخلف (المصدر نفسه: 41). وقد أتاحت خلق قطاع خاص فاعل كان محرّك التنمية في هذه البلدان.

رأى الباحثان إيفانز وريشماير في نصهما لعام 1985 شرطين لتدخل فاعل من قبل الدولة بوصفها فاعلاً جماعياً، في التنمية، هما تماسك الإدارة العامة الداخلي (cohesion)، واستقلاليتها (autonomy) تجاه المجتمع (إيفانز وريشماير: 51). كان فيبر الأول في الإشارة إلى حاجة الإدارة الحكومية إلى أن تكون في عزلة نسبية عن الضغوطات التي تتعرّض لها من خارجها، لكي تتمكن من ممارسة دورها. وقدم إيفانز في نصه لعام 1992، إثباتاً بالوقائع على أهمية توفّر شرطي التماسك الداخلي والاستقلالية، لكي تتمكّن الدولة من ممارسة دورها الفاعل في التنمية (إيفانز، 1992). وقد اتخذ من تجارب اليابان وكوريا الجنوبية وتايوان دليلاً على ذلك.

حقّقت اليابان هذا التماسك، من خلال الشبكات داخل الإدارة التي ربطت بين الموظفين الحكوميين الكبار (gakubatsu)، واستندت إلى تجربتهم المشتركة منذ أيام الدراسة والعلاقات الشخصية بينهم، وخلقت «عصبيّة» إدارية (esprit de corps) جعلت كل فرد منهم يرى الوصول إلى الأهداف المشتركة للإدارة تحقّقاً لطموحاته الشخصية (إيفانز وريشماير: 56؛ إيفانز، 1992: 154). ووفرت النخبة العسكرية التي جاء بها الجنرال بارك إلى الإدارة عام 1961، اللحمة لهذه الأخيرة، التي انضافت إلى خصائصها «الفيبرية»، لرفع مستوى فعاليتها إلى الحد الأقصى (المصدر نفسه: 156). ووفّر حزب الكيومنتانغ للإدارة الحكومية عنصر التماسك الداخلي الذي هو الخاصية المشتركة لهذه التجارب التنموية الثلاث (المصدر نفسه: 159).

سمّى إيفانز الخصائص الإضافية هذه التي جعلت الإدارة أكثر تماسكاً وأكثر فعالية في التجربة الآسيوية، «العناصر من خارج