



الفصل الرابع

٤-٣- تجارب الإصلاح الإداري في دول مجلس التعاون الخليجي: دراسة تحليلية مقارنة

دكتور ناصف عبدالخالق جاد*"

٤-٣-١- دول مجلس التعاون الخليجي: إطار للدراسة
تعتبر الدراسات المقارنة والمدخل البيئي المقارن من اهم مداخل ومناهج البحث في مجال الادارة العامة، وقد نشطت هذه الدراسات وتبلورت نتائجها في بداية الخمسينات من هذا القرن حين اتجهت جهود الباحثين الى اختيار عدد من الدول والمناطق التي تكون وحدة دراسية Area of Study قابلة للبحث والمقارنة. وقد برزت في هذا الاتجاه جهود جماعة الادارة المقارنة في امريكا Comparative Administration Group التي اثرت الدراسات المقارنة في موضوعات الادارة العامة المختلفة وذلك بفضل رواد هذا الاتجاه امثال وليم سفين W. Siffin وفريد رجز Fred Riggs وفيريل هيدي Ferrel Heady وجون جاوس John Gaus وغيرهم.
واذا كان المجال لا يتسع في نطاق هذه المقدمة للحديث عن منهجية وتطوير المدخل المقارن في دراسات الادارة العامة، الا انه تبقى الاشارة واجبة الى الاهداف المتعارف عليها لهذا النوع من الدراسات، وهي اهداف تتباين بحسب الجهات القائمة بالدراسة. فالاوساط الاكاديمية تنشئ من خلال هذه الدراسات ان تتوصل الى نظريات قابلة للتعميم تعتمد عليها في تفسير ظواهر الادارة العامة في بيئات ومجتمعات مختلفة مع امكانية التنبؤ بحدوث هذه الظواهر وتطورها في مجتمعات اخرى تتماثل في ظروفها.

*" دكتور ناصف عبدالخالق جاد يعمل استاذا مشاركا للادارة العامة في قسم الادارة العامة في كلية التجارة والاقتصاد والعلوم السياسية في جامعة الكويت.

٣-١-٤-٣- منهج الدراسة:

اوضحنا فيما سبق كيف تختلف اهداف الدراسات المقارنة بحسب الاطراف التي تقوم بها والفائدة التي تسعى هذه الاطراف الى تحقيقها، وتبعاً لهذا الاختلاف في الاهداف تختلف مناهج وادوات البحث التي يستخدمها كل طرف. فالدراسات التي تسعى الى تحقيق اهداف اكااديمية تقوم على تشخيص وتنظير العلاقة بين متغيرات الظواهر الادارية في الدول التي تقع في نطاق المقارنة والدراسة Area of Study لها منهج تحليلي يقوم على طرح الفروض واختبارها وجمع المعلومات - بطرق مختلفة - من حولها، بغية تفسير الظواهر المحيطة بها. وينبدر الى القول بأن هدف هذه الدراسة ليس الخلو الى نظرية او اطار نظري يحكم تجارب الاصلاح الاداري وتتنظم فيه الظواهر الادارية في دول مجلس التعاون الخليجي، ولكن الهدف المباشر هو تحقيق اغراض عملية وتطبيقية تقوم عليها وترعاها المنظمة العربية للعلوم الادارية وكذلك الامانة العامة لدول مجلس التعاون الخليجي للوقوف على النماذج والاساليب المطبقة في هذه الدول في مجال الاصلاح الاداري للوصول الى حل لما يعترض دول المجلس من مشكلات ادارية تتشابه فيما بينها. وفي ضوء هذا الهدف الاخير يصبح المنهج الوصفي المقارن اكثر ملاءمة لهذه الدراسة ويصبح العرض الوثائقي للاحداث وتسلسل حدوثها واستخلاص مؤشرات ونتائجها امرا اساسيا في هذا النوع من الدراسات المقارنة. وسيظل هذا المنهج له ضرورته رغم ما يوجه اليه من بعض الانتقادات لما يمثله من فائدة، ونفع لاجهزة ومؤسسات الاصلاح الاداري في الدول المختلفة، فضلا عن ان ما يخلص اليه هذا المنهج يعتبر في ذاته اساسا ومنطلقا لافتراضات جديدة يطرحها الباحثون والمتخصصون في الاوساط الاكاديمية المختلفة.

٣-١-٤-٤- خطة الدراسة:

في ضوء المنهج الذي اشرنا اليه، فقد يبدو منطقيا ان تتوزع خطة الدراسة كما يلي:
اولا - دول مجلس التعاون الخليجي اطار للدراسة.
ثانيا - الاصلاح الاداري في المملكة العربية السعودية.
ثالثا - الاصلاح الاداري في الكويت.
رابعا - الاصلاح الاداري في البحرين.
خامسا - الاصلاح الاداري في قطر.
سادسا - الاصلاح الاداري في سلطنة عمان.
سابعا - الاصلاح الاداري في الامارات العربية المتحدة.
ثامنا - خلاصة وتقييم.

وستتسم معالجة هذه الاقسام بطابع وصفي تحليلي لاهم المعالم والمرتزمات الاساسية لجهود الاصلاح الاداري في كل دولة.

٣-٤-٢- جهود الاصلاح الاداري في المملكة العربية السعودية: نموذج للتنمية الادارية

٣-٤-٢-١- مقدمة

في دولة يقفز فيها عدد العاملين في الحكومة من ١٨٩ موظفا عام ١٩٤٥م^(٢) الى قرابة ٤٠٠,٠٠٠ عام ١٩٨٥ اي يتضاعف فيها عدد العاملين في الجهاز الحكومي اكثر من الف مرة في اربعين عاما.. تصبح تجربة التطور والتطوير فيها جديرة بالبحث والتأمل. فقبل عام ١٩٥٢م لم تشهد المملكة العربية السعودية تنظيما اداريا مركزيا بالمعنى المتعارف عليه، وغاية ما شهدته المملكة قبل هذا التاريخ هو نوعين من التنظيم الاداري هما:^(٣)

- تنظيم اداري بسيط في الحجاز يهدف الى خدمة حجاج بيت الله الحرام والحصول على ايرادات الحج التي كانت تمثل المصدر الرئيسي لتمويل نفقات الدولة.
- تنظيم اولي بدائي في باقي المملكة هدفه الاساسي حفظ الامن وجباية الزكاة والفصل في المنازعات.

وحتى هذا الوقت لم تكن هناك الا ثلاث وزارات هي:

- * وزارة الخارجية التي انشئت عام ١٩٢٠م.
- * وزارة المالية التي انشئت عام ١٩٢٢، بعد الغاء المديرية العامة للمالية.
- * وزارة الدفاع التي انشئت عام ١٩٤٤م

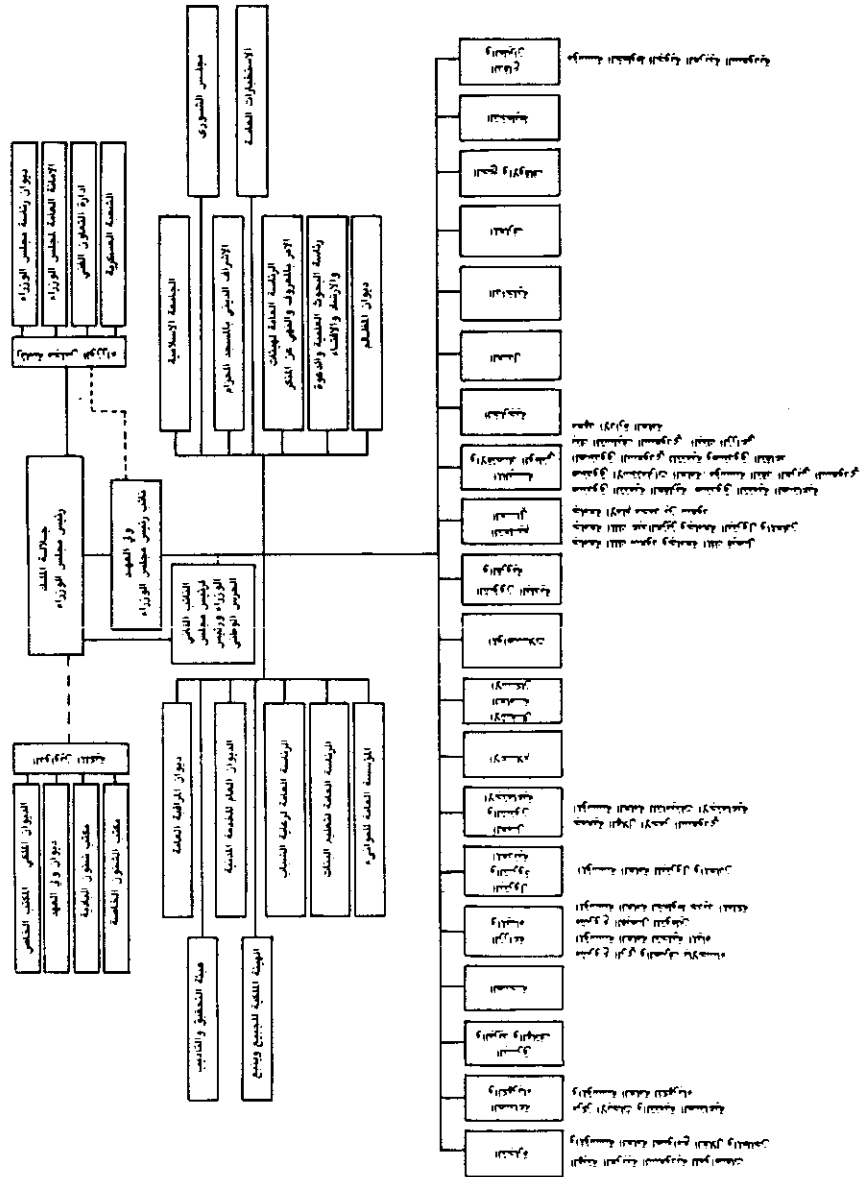
وقد بدأت قصة التنمية والتحول في المملكة العربية السعودية بظهور النفط الذي اكتشف عام ١٩٣٨م ولكنه لم ينتج بكميات تجارية للتصدير الا بعد نهاية الحرب العالمية الثانية.

ومع تصدير النفط بدأت موارد الدولة تنمو وتضطر، وتوسعت الدولة في تقديم خدماتها للمواطنين، وتوالى ظهور عدد آخر من الوزارات مثل: الصحة ١٩٥١م الداخلية ١٩٥١م، المواصلات ١٩٥٢م، المعارف ١٩٥٣م، الزراعة والتجارة ١٩٥٣م. وقد استمر العمل بهذا النظام الاداري المبسط، وزارات دون مجلس وزراء يقوم على التنسيق بينها وتوجيه نشاطاتها حتى صدور المرسوم الملكي رقم ٤٢٨٨ لعام ١٩٥٢م الذي نص على انشاء مجلس للوزراء.

٣-٤-٢-٢- الازمة المالية عام ١٩٥٨م والاصلاح الاداري

في عام ١٩٥٨م واجهت المملكة العربية السعودية ازمة مالية حادة بسبب عدم وجود رقابة مالية على ايرادات الدولة ونفقاتها وعدم وجود نظام سليم للميزانية وهبط

شكل (١) التنظيم الإداري للمملكة العربية السعودية ١٤٠٥هـ



سعر الريال في الاسواق العالمية من ٣,٧٥ ريال للدولار الواحد الى ٦,٢٥ ريال للدولار في هذا الوقت بسبب هبوط غطاء الريال من العملات الاجنبية في مؤسسة النقد^(١). وبناء على طلب الملكة قدم صندوق النقد الدولي مشورته المالية والاقتصادية لعلاج هذه الازمة وتم تعديل نظام مجلس الوزراء ليشمل عددا من الاصلاحات المالية والادارية التي اقترحها الصندوق ومن بينها وجوب اعداد ميزانية سنوية للدولة تستخدم أداة للسياسة المالية والنقدية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي في البلاد. ويوضح جدول (١) تطور ميزانية الدول خلال تلك الفترة^(٢).

جدول (١) تطور ميزانية الدولة واعداد الموظفين في المملكة العربية السعودية ١٩٤٨م - ١٩٦٢م

السنة	ميزانية الدولة (ريال)	عدد الموظفين
١٣٦٨هـ - ١٩٤٨م	١) ٢١٤.٥٨٦,٥٠٠	٢٢,٢١٧
١٣٧٩هـ - ١٩٥٩م	١,٤٩٨,٠٠٠,٠٠٠	٢١,٠٩٧
١٣٨٢هـ - ١٩٦٢م	٢,١٦٦,٠٠٠,٠٠٠	

كان من الطبيعي مع نمو ميزانية الدولة وتطور حجم الخدمات ان تظهر مشكلة هامة وهي عدم توفر الموظفين الذين تعتمد عليهم الدولة في تقديم خدماتها للمواطنين والنهوض بمرافقها الاساسية بخاصة وانه لم تكن هناك جامعة واحدة في الملكة فضلا عن محدودية التعليم الثانوي والمتوسط. وتكفي الاشارة الى انه في عام ١٩٦٢م كان عدد السعوديين من حفلة الشهادات الجامعية ١٢٣٠ شخصا وحملة الماجستير ٧٥ شخصا. وهكذا ظهر عجز الاداة الحكومية عن مواكبة التطور السريع في مسؤوليات الدولة وما صار يتعين عليها ان تقوم به تجاه مواطنيها، وقد استحث هذا العجز جهود الدولة لاصلاح هذه الاداة وتطويرها. واخذت جهود هذا الاصلاح عدة محاور اهمها:

- ١- اصبح مجلس الوزراء بمقتضى المادة ١٨ من نظامه مسؤولا عن:
 - رسم السياسة العامة للدولة الداخلية والخارجية في المجالات المالية والاقتصادية والتعليمية والدفاعية وجميع الشؤون العامة للدولة.
 - الاشراف على تنفيذ هذه السياسة وله في ذلك السلطات التنفيذية كافة.
- ٢- بلغ عدد وزارات الدولة ٢٠ وزارة بخلاف ١٠ مصالح مستقلة، وكذلك عدد من المؤسسات العامة تتمتع ببعض الاستقلال المالي والاداري وفقا للوائح الخاصة وهذه بلغ عددها ٢٩ مؤسسة عامة (انظر شكل "١").

عام ١٩٨٤/٨٣م. ويعبر جدول (٢) عن مثل هذه الوظائف الشاغرة التي كان وجودها ظاهرة سنوية متكررة.

جدول (٢) تطور اعداد ونسب الوظائف المعتمدة والمشغولة في المملكة العربية السعودية ١٩٧٤م/١٩٧٥م - ١٩٨٣م/١٩٨٤م

السنة	الوظائف المعتمدة	الوظائف المشغولة	نسبة المشغولة الى المعتمدة
١٩٧٥/٧٤	٢٠٤٤٠٣	١٦٦٤١٥	٪٨١,٤
١٩٧٦/٧٥	٢٣٥٥٦١	١٨٤٧٤١	٪٧٨,٤
١٩٧٧/٧٦	٢٦١٤١٧	١٨٧٨٦٢	٪٧١,٩
١٩٧٨/٧٧	٢٦٩٥٠٤	١٩٩٠٣٨	٪٧٣,٨
١٩٧٩/٧٨	٢٩٩٥٣١	٢١٢٠٤١	٪٧٠,٨
١٩٨٠/٧٩	٣٢٥٠٩٢	٢٢٩٢٣٨	٪٧٠,٥
١٩٨١/٨٠	٣٤٥٨٧٢	٢٥٢٨٩٨	٪٧٣,١
١٩٨٢/٨١	٣٧١٨٤٠	٢٦٨٤٧١	٪٧٢,٢
١٩٨٣/٨٢	٤٤٢٤٤٢	٣٣٤٢٢١	٪٧٥,٥
١٩٨٤/٨٣	٤٦٩٧٣٨	٣٦٤٢٤٨	٪٧٧,٥

ويرى البعض^(٧) تفسيراً لذلك ان عملية استحداث وانشاء الوظائف لم تكن قائمة على اساس الاحتياجات الفعلية للجهاز الحكومي او على وصف دقيق للوظائف ويرتبط بمعايير تنظيمية في الجهات التي تطالب بزيادة وظائفها، وذلك في حد ذاته ينبىء عن وجود تضخم وظيفي في الجهاز الاداري للمملكة.

(ب) انخفاض انتاجية العمل الحكومي:

ثمة دراسات ومؤشرات توضح انخفاض انتاجية العاملين في الجهاز الحكومي في المملكة في مجالات مختلفة مثل التعليم والصحة والزراعة وتشير احدى هذه الدراسات الى ان انتاجية الموظف الاداري في قطاع التعليم في المملكة هي خمس نظيره في سورية، وعشر نظيره في تونس على سبيل المثال، وبصفة عامة فان انتاجية الموظف السعودي تنخفض عن نظيره في دول عربية كثيرة ويرجع ديوان الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية سبب ذلك الى مشكلات تنظيمية في الجهاز الاداري للدولة^(٨).

٣- وجود ثماني امارات في المملكة وتنقسم كل امانة الى عدد من المناطق والمدن والقرى وترتبط هذه الامارات ادارياً بوزارة الداخلية.

٤- الاهتمام بنظم الادارة النوعية لتطوير العمل في الاجهزة الحكومية من خلال: نظام الادارة المالية وتقوم على هذا النظام الاجهزة الآتية:

- وزارة المالية والاقتصاد الوطني.
- مؤسسة النقد العربي السعودي.
- الادارات المالية وادارات الميزانية في الوزارات.
- ديوان المراقبة العامة.

نظام الادارة الاقتصادية وتقوم على هذا النظام الاجهزة التالية:

- وزارة المالية والاقتصاد الوطني (وكالة الوزارة للشؤون الاقتصادية).
- وزارة الصناعة والكهرباء.
- وزارة التجارة والتموين.

نظام التخطيط وتقوم على هذا النظام الاجهزة الآتية:

- وزارة التخطيط.
- وحدات التخطيط في الاجهزة الحكومية (قرار مجلس الوزراء رقم ٤٣٠ لعام ١٩٦٥م).

نظام التنمية الادارية وتقوم على هذا النظام الاجهزة الآتية:

- معهد الادارة العامة (المرسوم الملكي رقم ٩٣ لسنة ١٩٦٠م).
- اللجنة العليا للاصلاح الاداري (١٩٦٣م).
- الادارة المركزية للتنظيم والادارة (١٩٦٤م) في وزارة المالية والاقتصاد الوطني.
- وحدات التنظيم والادارة في الاجهزة الحكومية.

٣-٤-٢-٣- مشكلات الادارة السعودية وتحديات الإصلاح الاداري:

استطاع الجهاز الاداري في المملكة ان ينهض بكثير من مسؤولياته. ولكنه واجه - وما زال يواجه - عدداً من المشكلات المتميزة التي تؤثر في قدرته وكفاءة عملياته ونشير الى اهم هذه المشكلات فيما يلي:

(١) غياب التخطيط العلمي للقوى العاملة في الجهاز الحكومي:

من المفارقات الهامة التي لوحظت في اوضاع الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية عدم التحديد الدقيق لاحتياجات الادارة الحكومية من القوى العاملة، اذ بلغت نسبة الوظائف الحكومية المشغولة عام ١٩٨٤/٨٣م حوالي ٧٧,٥٪ من اجمالي الوظائف المعتمدة، ومعنى ذلك انه توجد في ميزانية الباب الاول ١٠٥٤٩٠ وظيفة شاغرة

(ج) عيوب التنظيم الإداري لاجهزة الدولة:

من المنطقي ان ترتبط اشكال وانماط التنظيم الاداري الحكومي بالاهداف العليا للدولة وبرامجها التنموية، وما تملبه هذه الاهداف من مهام ومسؤوليات تتحدد في ضوءها اختصاصات هذه الاجهزة، وقد لوحظ بوضوح اغتراب التنظيم الداخلي لكثير من الاجهزة الحكومية عن اهدافها وعدم ملاءمة كثير من اساليب العمل بهذه التنظيمات للمبادئ والاسس التنظيمية المتعارف عليها وبصفة خاصة فقد لوحظت الظواهر التنظيمية الآتية:

- النمو العشوائي غير المدروس لبعض الاجهزة الحكومية.
- تداخل وازدواج الاختصاصات بين الاجهزة المختلفة من ناحية وبين اداراتها وتقسيماتها الادارية الداخلية من جهة اخرى.
- النزوع الى درجة عالية من المركزية في ادارة وتوجيه العمل اليومي في الاجهزة الحكومية وتركز السلطة في ايدي القيادات العليا لهذه الاجهزة.

ولواجهة هذه الظواهر فقد انشئت الادارة المركزية للتنظيم والادارة بموجب المرسوم الملكي رقم ١٩ لسنة ١٩٦٤م كاحدى الادارات في وزارة المالية والاقتصاد الوطني وعهد اليها بمهام تنظيمية كثيرة مثل تحليل اجراءات العمل في الادارة الحكومية وتبسيطها وتحليلها للتنظيم الاداري للاجهزة الحكومية، ولكن هذه الادارة تواجه حاليا مشكلات عدة ترجع الى:

- قلة عدد الموظفين المؤهلين في حقل الادارة والتنظيم.
- عدم وجود الوعي الكافي لدى بعض المسؤولين في الاجهزة الحكومية وعدم ادراكهم لاهمية التنظيم في تحسين اداء اجهزتهم.
- ضعف وحدات التنظيم والادارة في الاجهزة الحكومية وشكلية مهامها وضعف التنسيق بينها وبين الادارة المركزية للتنظيم والادارة.

٢-٤-٢-٤- التنمية الادارية اساس للاصلاح الاداري في المملكة

تشير المشكلات السابقة وما كشفت عنه متطلبات التنمية في المملكة العربية السعودية الى ان مدخل التنمية الادارية كان المدخل الذي يتعين البدء به، والتوجه اليه بين مداخل الاصلاح الاداري المختلفة، لضخامة اعداد العاملين الذين تتطلبهم خطط التنمية وضعف مستوى الاعداد والتأهيل وغياب التخطيط الدقيق للقوى العاملة وانخفاض انتاجية العمل الحكومي والعاملين، فضلا عن التوجهات الخاصة بـ«سعودة» الادارة الحكومية، فقد تطلبت كل هذه الضغوط والمشكلات الاهتمام باعداد وتأهيل العناصر والكوادر البشرية لاحتياجات الادارة الحكومية وكان التوجه المبكر الى انشاء معهد الادارة العامة عام ١٩٦١م واهتمام المعهد الخاص بوظيفة التدريب سواء التدريب الاعداوي التأهيلي للدخول في الخدمة، او تدريب العاملين في الخدمة، نموذجا يستحق

الوقوف عنده والمحاكاة في الدول ذات الظروف والايضاح المشابهة. لقد ادى التوسع في اعمال الخدمة المدنية واستخدام التقنيات الحديثة الى ضرورة توفر العديد من المهارات والكفاءات ذات الدراية والخبرة المتخصصة التي تتطلبها وظائف الجهاز الاداري للدولة، وطبيعي ان مؤسسات التعليم العام والعالي لا تستطيع الوفاء بهذه المتطلبات، وقد هدفت سياسة التدريب في المملكة الى:

- ١- اعداد الموظف السعودي ليتولى مركزا وظيفيا شاغرا، او مشغولا بمتعاقد من الخارج، ويحتاج شغله الى اعداد او تدريب خاص.
- ٢- رفع مستوى الاداء لدى الموظفين وتحسين وتطوير البيئة الادارية.
- ٣- تهيئة الموظفين لاتباع اساليب العمل والتكنولوجيا المكتتبية الحديثة.
- ٤- اعادة تدريب من يراد توجيههم نحو وجهات عمل جديدة.

وتحقيقا لهذه السياسة فقد صدرت لائحة التدريب في الخدمة المدنية عام ١٩٧٧م، ولضمان التنسيق بين نشاطات التدريب ومتطلبات خطة التنمية في المملكة تكونت لجنة مركزية للتدريب في الديوان العام للخدمة المدنية سميت «لجنة التدريب» يرأسها رئيس الديوان العام للخدمة المدنية وعضوية معهد الادارة العامة ووزارات المعارف والعمل والتخطيط والادارة المركزية للتنظيم والادارة. وفي هذا الاطار تحمل معهد الادارة العامة مسؤولية تخطيط وتصميم وتنفيذ برامج التدريب الاداري للعاملين بالجهاز الاداري الحكومي والراغبين في الدخول الى وظائفه، وقد قدم المعهد بهذا الصدد مجموعة متنوعة من برامج التنمية الادارية الاعداوية نورد منها:

البرامج دون الجامعية:

- برنامج الدراسات الادارية - برنامج الدراسات المالية - برنامج ادارة المستشفيات
- برنامج الحاسب الآلي - برنامج السكرتارية - برنامج النسخ الاعداوي والثانوي - برنامج ادخال البيانات.

البرامج فوق الجامعية:

- برنامج دراسات الانظمة (القوانين) - برنامج الرقابة المالية - برنامج الدراسات المصرفية المتقدمة.

هذا وقد بلغ عدد خريجي برامج التدريب المختلفة التي نظمها المعهد منذ انشائه وحتى نهاية عام ١٩٨٤م قرابة خمسين الف متدرب^(٢) موزعين على النحو الذي يوضحه جدول (٣).

جدول (٣) توزيع اعداد خريجي برامج التدريب حتى نهاية ١٩٨٤م

البرنامج	عدد الخريجين
برامج الادارة العليا	٤٤١٨
البرامج الاعدادية	٢٦٣٨
البرامج التدريبية اثناء الخدمة	٣٠١٨٤
البرامج الخاصة	٣٦٤٠
برامج اللغة الانجليزية	٩٣٢٣
المجموع	٥٠٢٠٣

٤-٢-٥- جهود اللجنة العليا للاصلاح الاداري

تكونت هذه اللجنة عام ١٩٦٣م وقد فوضها مجلس الوزراء ممارسة اختصاصاته المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة ٢٥ من نظام المجلس. وللجنة العليا للاصلاح الاداري لجنة ادارية تحضيرية وكذلك سكرتارية تقوم على جمع البيانات وتحليلها للموضوعات التي ترد اليها من وحدات الجهاز الاداري للدولة قبل عرضها على اللجنة التحضيرية التي تقوم بدراسة الموضوعات وتدخل عليها ما تراه من تعديلات ومن ثم ترفع للجنة العليا لاتخاذ القرارات الملائمة لها. وقد بلغ عدد التقارير التي انجزتها اللجنة التحضيرية ٢٢٢ تقريراً وذلك خلال الفترة من عام ١٩٦٣م حتى عام ١٩٨٤م.

تركزت نشاطات اللجنة العليا للاصلاح الاداري بصفة عامة في المجالات الآتية:

- في مجال تنظيم الجهاز الاعلى للدولة (التنظيم الكلي).
 - في مجال تنظيم وحدات الجهاز الحكومي (التنظيم الجزئي).
 - في مجال شؤون الخدمة المدنية.
 - في مجال النظم واللوائح.
 - في مجال انشاء اجهزة جديدة او الغاء اجهزة قائمة.
 - في مجال التنسيق بين وحدات الجهاز الحكومي.
- ٤-٣-٢- الاصلاح الاداري في الكويت: نموذج التخطيط لعمليات الاصلاح الاداري حظيت قضايا الاصلاح الاداري باهتمام مبكر في دولة الكويت^(١٣)، ولم ينقطع هذا الاهتمام منذ ربع قرن تقريباً، ويمكن الاشارة في هذا الصدد الى القانون رقم ١ لسنة ١٩٦٤م في شأن التحقيق البرلماني واصلاح الجهاز الاداري وقد نص هذا القانون

في مادته الثانية على ان تشكل لجنة لاصلاح الجهاز الاداري في الوزارات على النحو التالي:

- وزير العدل وتكون له رئاسة اللجنة.
- اعضاء لجنة جمع المعلومات بمجلس الامة اعضاء.
- المحامي العام.

وعهد القانون الى اللجنة بمباشرة الصلاحيات المبينة في المادتين ٨، ٩ من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣م في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الامة، وتحددت نهاية عمل اللجنة بانتهاء دور الانعقاد لمجلس الامة وبتنفيذ ما لم يقرر المجلس بموافقة الحكومة استمرارها بعد ذلك. ومنذ ذلك التاريخ، تولت جهود الاصلاح الاداري في الكويت، وتولت هذه الجهود اجهزة وجهات مختلفة، وقبل ان نطلق احكاماً او آراء بشأن هذه الجهود، لها او عليها، ربما كان من الاوفق ان نعرض لهذه الجهود فيما يلي:

٤-٣-١- جهود مجلس الوزراء

- في ١٤ اكتوبر ١٩٦٢م تم تكليف سي كار خبير هيئة الامم المتحدة لتحديد اختصاصات وزارات الدولة بالاشتراك مع ادارة الفتوى والتشريع.
- في ١٦ يوليو سنة ١٩٦٣م شكل المجلس لجنة لضغط موظفي الدولة بموجب قراره (٢٧/١٩٦٣م) وعقدت اللجنة اجتماعات عدة ناقشت فيها الاجهزة الوظيفية والتضخم الوظيفي. ولم يعرف شيئاً عن توصياتها.
- في عام ١٩٦٤م صدر القانون رقم (١) بشأن التحقيق البرلماني واصلاح الجهاز الاداري ولجان الاصلاح الاداري في مختلف وزارات الدولة والمعدل بالقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٤م ثم بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٦م.
- في ١٩ يوليو ١٩٧٠م صدر قرار مجلس الوزراء بجلسته ٧٠/٢٩ يقضي بانشاء لجنة للرقابة في كل وزارة لمراقبة الموظفين في واجباتهم واداء اعمالهم والالتزام بنظام العمل ومعالجة الروتين والمشاكل الادارية.
- في ١٤ ابريل عام ١٩٧١م شكلت لجنة لدراسة العاملين في اجهزة الدولة من عشرة اعضاء منهم ٤ وزراء ووكيلين وثلاثة مندوبين عن ثلاث وزارات اضافة الى الامين العام لمجلس الوزراء وقد تركزت توصيات اللجنة على وضع حد لتفشي الوساطة ومحاربة الروتين واوصت هذه اللجنة بانشاء معهد للإدارة وانشاء هيئة للرقابة الادارية.
- في ٢٣ يونيو عام ١٩٧٥م صدر قرار مجلس الوزراء في جلسته رقم ٧٥/٢٤ بتشكيل لجنة لدراسة اوضاع الجهاز الحكومي (من اساتذة الجامعة وخبراء معهد التخطيط) وكان هدفها: تخطيط العمالة على مستوى الدولة، اعادة النظر في التنظيم الاداري - تطوير مستوى الاداء. (هذه اللجنة لم تباشر مهامها).
- في ١٤ سبتمبر عام ١٩٧٦م قرر مجلس الوزراء تشكيل ٦ لجان دائمة لمعاونة

الوزارات في بحث الموضوعات المشتركة.

(الشؤون الامنية والسياسية - التوجيه والاعلام - المرافق العامة - التشريعية - التعليمية والاجتماعية - الاقتصادية والمالية).

- في اكتوبر ١٩٧٦م شكلت لجنة مؤقتة لاعادة النظر في اختصاصات الوزارات ضمت وزراء التخطيط، الشؤون القانونية والادارية، التجارة، الاوقاف، الكهرباء.

- في ٥ مارس عام ١٩٧٨م قرر المجلس في جلسته ٧٨/١٠ تشكيل لجنة وزارية برئاسة رئيس الوزراء وعضوية وزراء المالية، التخطيط، التربية، وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء، وزير الدولة للشؤون القانونية والادارية، لدراسة مشاكل الجهاز الوظيفي ووضع علاج للتضخم الوظيفي.

٢-٤-٢- جهود ديوان الموظفين.

- في عام ١٩٧٥م اعد الديوان خطة للتنمية الادارية بناء على طلب مجلس التخطيط لتدخل ضمن اطار خطة ١٩٨١/٧٦ وقد تضمنت هذه الخطة تصورا كاملا لكافة العناصر اللازمة لاصلاح الجهاز الاداري للدولة وكانت هذه العناصر:

(١) التشريعات والقوانين والقرارات.

(٢) التنظيم.

(٣) القوى العاملة.

(٤) التمويل.

كما بينت خطة الديوان الاجراءات اللازمة لوضع هذه الخطة موضع التنفيذ على ٣ مراحل. ولم توضع هذه الخطة موضع التنفيذ وقتئذ. وذلك بسبب عدم وجود الجهاز الفني والاداري القادر على وضعها موضع التنفيذ.

- في عام ١٩٧٥م اعد الديوان مشروع قانون لمعالجة التضخم واصلاح الجهاز الوظيفي اعتمد على مبدأ التفرغ للوظيفة وحظر احتراف التجارة للموظفين القياديين (لم يصدر هذا القانون).

- في عام ١٩٧٦م قام مكتب البحوث والدراسات في الديوان ببعض الجهود المكتبية نذكر منها:

* وضع اول خريطة تنظيمية للهيكل الاداري للدولة.

* وضع اول دليل اداري لديوان الموظفين.

* اعداد دراسة شاملة عن اوضاع الجهاز الحكومي (سياسة التوظيف - نشأة الجهاز الحكومي وتطوره - جهود اجهزة التدريب).

٢-٤-٣- جهود قسم الادارة العامة والادارة الصناعية

- في عام ١٩٧٢م انشيء هذا القسم بموجب قرار مجلس الوزراء (٧٢/٢٦)

بتاريخ ٢٠/٨/١٩٧٢م على ان يتبع مدير المعهد العربي للتخطيط الاقتصادي والاجتماعي بصفته الشخصية، باعتبار ان المعهد هو معهد دولي تابع للامم المتحدة ويزاول نشاطه التدريبي على المستوى الاقليمي والخليجي.

وقد تحدد هدف هذا القسم في رفع مستوى كفاءة الاداء لاجهزة القطاع الحكومي.

وفي سبيل تحقيق هذا الهدف قام المعهد بالاعمال التالية:

* الاستشارات الادارية.

* البحوث الميدانية.

* الندوات والحلقات النقاشية.

* دراسات متنوعة.

وقد اتجهت هذه الاعمال الى خدمة قضايا الاصلاح الاداري ولكن في غيبة استراتيجية او خطة واضحة لهذا الاصلاح.

٢-٤-٣- جهود مجلس التخطيط

- في ٢٨ يوليو عام ١٩٦٢م قامت ادارة تخطيط القوى العاملة بما يلي:

رعاية جهود الخبير سي.كار وعرضها على مجلس الوزراء الذي طلب دراسة اخرى حول تنظيم موحد لجهاز الدولة الاداري قدمها الخبير في ٢٨/٧/١٩٦٢م.

- في عام ١٩٧١م كلف المجلس معهد ستانفورد للبحوث بلندن لاجراء دراسة عن التأثيرات الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن زيادة التعويضات الممنوحة وقتئذ، وقد تضمن تقرير هذا المعهد عددا من الجوانب المتعلقة بتنظيم الجهاز الحكومي.

- في ٤ يوليو قرر مجلس التخطيط تشكيل لجنة لاعادة تنظيم الجهاز الوظيفي الحكومي وقد اعدت اللجنة تصورا عاما لابعاد هذه المشكلة. وقر مجلس الوزراء هذا التصور بجلسته (٧٢/٢٩) المنعقدة بتاريخ ١٦/٧/١٩٧٢م. وقد قامت هذه اللجنة بدراسات عدة.

- في ٢٠ ديسمبر عام ١٩٧٥م شكل المجلس بقراره (٧٥/٢٢٨) فريقا للتنظيم والدراسات الادارية. قام بدراسات عدة.

كما جاء ضمن خطة الدولة الخمسية ١٩٨١/٧٦م التي اعدتها مجلس التخطيط فصل كامل عن الجهاز الاداري للدولة ولكنه لم يحدد وسيلة لعلاج اوضاع هذا الجهاز ومرآحل هذا الاصلاح.

واخيرا كانت هناك دراسات وتقارير لبعض الخبراء والمستشارين الاجانب حول بعض جوانب الاصلاح الاداري في الكويت من بينها تقارير مجموعة شركات وايتهيد Whitehead الاستشارية من خلال خبراءها: (تي.جي.سي. هاليويل وجي. دريسكول وم. اندرهيل) في الفترة من ٢٦ فبراير الى ٦ مارس ١٩٧٤م، وتقارير خبراء الحاسب الآلي

بمؤسسة كريسنان روفسنج بالدنمرك، وهم (برنارد كاسيدي، توم بيدرسون، كارسون، انجفار، بنت لاسن، فيجورا سموسن)، في الفترة من ١٩٧٥م الى مارس ١٩٧٦م. وكذلك تقارير ستة خبراء من الولايات المتحدة الامريكية، هم: (بيرنارد جلاديو، ادوارد دانتون، جوردن يامادا، جون موسلز، دونالدستون، جون ميرفي)، في الفترة من ابريل الى نوفمبر ١٩٧٧م.

٢-٤-٥- من المعالجات الجزئية الى التخطيط الشامل لعمليات الاصلاح الاداري في وصف بسيط وهادى لجهود الاصلاح الاداري في دولة الكويت خلال ربع القرن الماضي يمكن القول بأن هذه الجهود قد اتسمت بما يلي:

- الازدواجية: قامت جهات واطراف كثيرة بدور في جهود الاصلاح الاداري وكانت هذه الجهود - في معظمها - متكررة دون اختصاص اصيل او دراية متخصصة لجهة معينة في موضوع معين.

- المعالجة الجزئية والمحدودة لجوانب الاصلاح: الاصلاح الاداري بطبيعته عملية - او عمليات - متكاملة، يساند بعضها بعضا، والمتأمل في هذه الجهود السابقة يلاحظ بوضوح الطابع الجزئي لمعالجاتها، الامر الذي جعل كثيرا مما ذهبت اليه هذه الجهود لا يحقق اهدافه، فسياسة التدريب لم تتكامل مع قانون الخدمة المدنية، ونظام تقييم اداء العاملين لا يساعد على تحديد الاحتياجات التدريبية، واساليب العمل لا تساندها الاوضاع التنظيمية القائمة.. وهكذا، كانت الجهود جزئية وموضعية، تفتقر الى استراتيجية تحكمها او اطار عام يربط بينها.

- تعثر جهود الاصلاح وافتقارها الى الحماس والرغبة في انجازها: اوضح العرض السابق ان لجانا شكلت ولم تبدأ عملها، ودراسات اعدت ولم ينظر فيها، وقرارات ومقترحات صدرت او قدمت ولم يؤخذ بها، ولم يتجاوز الامر في بعض الحالات عن ان هذه الجهود كانت ترفا ذهنيا قام بها البعض. كما استجلبت بيوت خبرة ومشورة اجنبية شاركت في هذا الترف ولم يستدل على نتائج حقيقية لهذه الجهود.

- انفصال جهود الاصلاح عن متطلبات ادارة التنمية واولوياتها: لادارة التنمية في دولة الكويت متطلباتها غير التقليدية، ولكن يلاحظ ان جهود الاصلاح الاداري قد ركزت على جوانب الادارة الاستاتيكية والتقليدية ولم تتجاوز ذلك الى ملاحقة الاوضاع الديناميكية والمتطورة لعمليات ووظائف الجهاز الاداري في الدولة.

وهكذا ترتب على عدم فاعلية كثير من جهود الاصلاح الاداري في دولة الكويت ان اشدت الجدل والحديث حول اوضاع الادارة الكويتية. وكان هذا الحديث محورا اساسيا في اهتمامات مجلس الامة الكويتي حيث افردت له جلسات خاصة ومطولة. صار على الحكومة ان تستجيب لضغوط هذا الاصلاح فضلا عن ان الحكومة ذاتها

قد فطنت الى اهمية ذلك وضرورته بعد بروز مشكلات عدة اصبح يتعين مواجهتها داخل الجهاز الاداري للدولة. واستجابة لذلك فقد صدر المرسوم الخاص بانشاء اللجنة العليا لتطوير وتحديث الجهاز الاداري بتاريخ ١٤ اكتوبر ١٩٨٤م ونصت المادة الاولى منه على ان تشكل هذه اللجنة برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية كل من وزير العدل والشؤون القانونية والادارية، وزير المالية، وزير التخطيط، واثنين من اعضاء هيئة التدريس بجامعة الكويت، واثنين من القطاع الخاص.

وعهد المرسوم الى اللجنة بدراسة السياسات والخطط والوسائل اللازمة لتطوير نظم الجهاز الاداري في الدولة وعلى الاخص:

١- تقييم مستوى اداء الجهاز الاداري للدولة والتوصية بالوسائل المناسبة لتحسينه وتحديثه، مع توجيه عناية خاصة لنظم تقييم الاداء، ونظم التدريب المتبعة ووسائل رفع كفاءتها.

٢- تحسين اساليب وطرق العمل المتبعة في الجهاز الاداري والتوصية بما يكفل تبسيط الاجراءات وسرعة انجاز الاعمال.

٣- تحديد احتياجات الجهاز الاداري من الموظفين في ضوء برامج التنمية والسياسات الاجتماعية والاقتصادية التي يقرها مجلس الوزراء، ووضع معدلات اداء للوظائف الموجودة في الجهات الادارية المختلفة.

٤- النظر في فاعلية الوسائل الرقابية القائمة ومدى وضع التوصيات والتقارير الصادرة من ديوان الموظفين وديوان المحاسبة ومجلس الخدمة المدنية موضع التطبيق.

٥- تنمية القوى العاملة الوطنية في الجهات الادارية المختلفة وفقا لاحتياجات هذه الجهات.

وفي ضوء ما نصت عليه المادة ٣ من المرسوم المشار اليه فقد شكلت اللجنة العليا ثلاث لجان تحضيرية من اعضائها ومن غيرهم لتتولى هذه اللجان بحث ودراسة موضوعات تطوير الجهاز الاداري وتحديثه، على ان يتولى ديوان الموظفين امانة سر هذه اللجان وكذلك اللجنة العليا التي تعرض توصياتها على مجلس الخدمة المدنية او مجلس الوزراء وفقا لاختصاص كل منهما في الموضوعات المعروضة لاتخاذ الاجراءات المناسبة في شأنها (مادة ٥).

وقد قامت اللجنة العليا في اجتماعها الاول (١/١٩٨٤م) بتشكيل اللجان التحضيرية الاتية وحددت اختصاصاتها كما يلي:

لجنة معدلات الاداء وتختص بالاتي:

- حصر اعداد وانواع الوظائف الموجودة في الجهاز الاداري.

- توزيع الوظائف في مجموعات وفقا لظروف وطبيعة عمل هذه الوظائف.

- مراجعة معدلات اداء اعمال الوظائف والوصول الى المعدل المناسب لاداء عمل الوظيفة مع توحيد هذا المعدل بالنسبة للوظيفة نفسها في جميع الوحدات الادارية.
- تقدير احتياجات كل وحدة ادارية من الموظفين وفقا للمعدلات التي تتوصل اليها لتأدية اعمال الوظائف.

- تحديد مجالات ومواقع التضخم والزيادة ومجالات ومواقع العجز والنقص في الموظفين في وحدات الجهاز الاداري واعداد الزيادة والنقص في كل وحدة من هذه الوحدات.
لجنة اساليب وطرق العمل: وتختص بالآتي:

- تحديد العمليات والانشطة التي تقوم بها وحدات الجهاز الاداري على ضوء الاختصاصات المقررة لهذه الوحدات.

- مراجعة اساليب وطرق العمل المتبعة في تأدية العمليات والانشطة بهدف استبعاد ما يكتنف هذه الاساليب والطرق من تعقيدات وروتين جامد.

- النظر في امكانية استخدام الاساليب والطرق الآلية الحديثة في تأدية العمليات والانشطة بما يضمن الكفاءة وسرعة الانجاز.

- ابداء اية مقترحات بشأن الوضع التنظيمي سواء على مستوى الجهاز الاداري او على مستوى كل وحدة من وحدات الجهاز بما يضمن ازالة التشابك او التداخل او الازدواج في الاختصاص.

لجنة شؤون التدريب: وتختص بالآتي:

- تقييم الاوضاع الحالية لتدريب الموظفين في الجهاز الاداري واقتراح النظم التي تكفل جدية وجدوى التدريب.

- تقدير الاحتياجات التدريبية في كل وحدة من وحدات الجهاز الاداري بهدف تنمية القوى العاملة الوطنية وزيادة فاعليتها.

- اقتراح الحوافز التي تشجع الاقبال على الالتحاق في البرامج المتاحة لتدريب الموظفين وذلك بالنسبة للمستويات الوظيفية كافة.

- اقتراح البدائل المناسبة لامتناس الزيادة من الموظفين في بعض وحدات الجهاز الاداري وتوفير (او سد) النقص في الوحدات الاخرى بما يضمن اعادة توزيع القوى العاملة على ضوء الاحتياجات الحقيقية من الموظفين.

٢-٤-٤-٤-٢ جهود الاصلاح الاداري في البحرين: نموذج الاجهزة المركزية للاصلاح الاداري

شهدت البحرين شأنها في ذلك شأن دول خليجية اخرى، عدة تحولات اقتصادية هامة خلال السبعينات، وشهدت توسعات كبيرة في المشروعات التنموية مما ادى الى نمو الاجهزة والمؤسسات الحكومية وزيادة حجم القوى العاملة في اجهزة الدولة. وطبيعي

ان تظهر فجوة التخلف الاداري بين امكانات وواقع الجهاز الاداري الحكومي من ناحية ومتطلبات وتحديات التنمية التي فرضتها الطفرة الاقتصادية من ناحية اخرى، وعاشت البحرين اوضاعا ادارية بدت قاصرة عن مساندة جهود التنمية المتسارعة. ولكن البحرين اخذت طريقا عمليا لاصلاح كثير من هذه الاوضاع الادارية، وكانت بداية هذا الطريق هي صدور المرسوم الاميري رقم ٦ لسنة ١٩٧٥م بإنشاء ديوان الموظفين جهازا مركزيا ملحقا برئاسة مجلس الوزراء. وقد عهد الى هذا الديوان بتطوير مستوى الخدمة المدنية ورفع الكفاءة الانتاجية للعمل الحكومي^(١٤). وبمقتضى هذا المرسوم اصبح للديوان سلطة الاشراف المركزي على جميع العاملين في اجهزة الدولة، ومراجعة واعتماد التنظيمات الادارية في الاجهزة الحكومية وبحث وتحليل متطلباتها من القوى العاملة. ورغم ان ديوان الموظفين البحريني جاء متأخرا في نشأته عن دواوين اخرى في منطقة الخليج، ولا يختلف في اهداف الاجهزة المركزية للخدمة المدنية الموجودة في دول المنطقة، الا ان تنظيم ديوان الموظفين البحريني جاء ملبيا لاحتياجات التطوير والاصلاح الاداري بجانب تلبية لمطالبات اصلاح وتنظيم شؤون الخدمة المدنية، ويعكس التنظيم الداخلي للديوان اهتماما متوازنا بهذين الجانبين (شكل ٢).

لقد امتد الاهتمام العملي لديوان الموظفين البحريني الى جوانب هامة من بينها:
١- وضع البرامج المتعلقة بالتخطيط التنظيمي وادارة القوى العاملة والتصنيف الوظيفي.

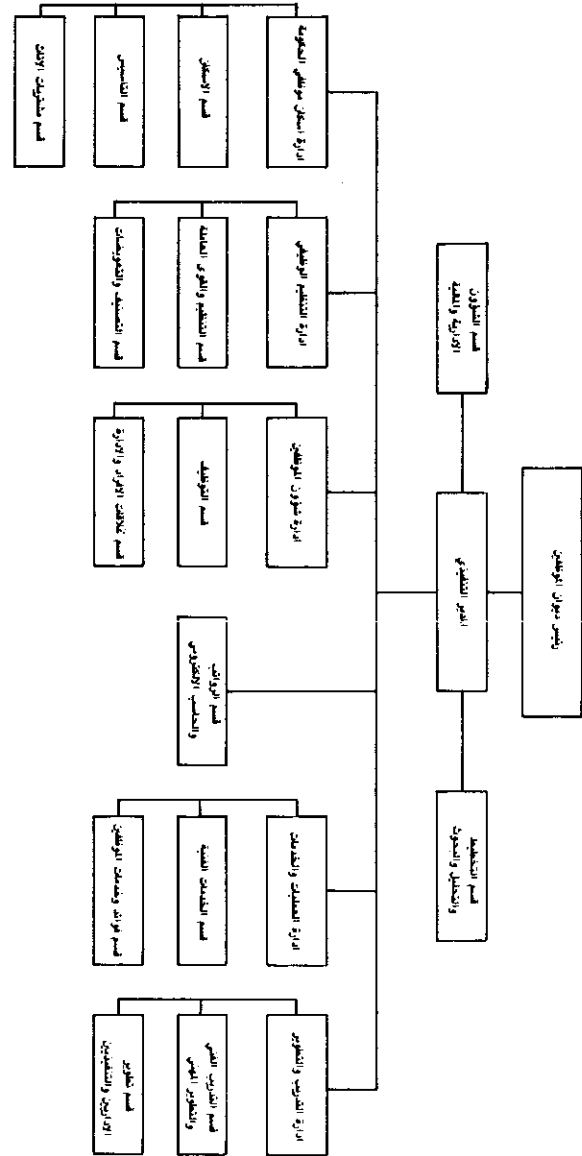
٢- تنفيذ السياسات واتخاذ الاجراءات اللازمة لتطوير التنظيمات الادارية.
٣- دراسة ومراجعة الهياكل التنظيمية لوحدات الجهاز الاداري للدولة وتحديد حجم القوى العاملة المطلوبة في ضوء البرامج والمشروعات المقترحة.
٤- اجراء الدراسات واتخاذ الترتيبات اللازمة لتطوير طرق واساليب العمل. هذا ويمكن تتبع ابرز جهود الاصلاح الاداري في البحرين من خلال تطبيق عدد من السياسات والخطوات، نذكر اهمها فيما يلي:

٢-٤-٤-٤-١ سياسة التنظيم وادارة القوى العاملة

كان لتطبيق هذه السياسة دور هام في الحد من ظاهرة التضخم الوظيفي في الجهاز الحكومي البحريني منذ عام ١٩٧٨م حيث كانت تشترط هذه السياسة ضرورة موافقة ديوان الموظفين بأية اقتراحات تراها اجهزة الدولة لاعادة التنظيم او لزيادة القوى العاملة فيها مع بيان اهمية التنظيم المقترح ومبرراته ووصاف الوظائف الجديدة المقترحة وتقديم الادلة والمعايير الكافية التي توضح زيادة حجم العمل، وكذلك بيان الفوائد التي يمكن ان تجنيها الدولة والجمهور من اعادة التنظيم وما يتطلبه من زيادة في التكاليف.

ويعكف المحللون الاداريون في ديوان الموظفين على تحليل هذه البيانات باستخدام

شكل (٧) التنظيم الحالي لديوان الموظفين البحريني
في ضوء نشاطاته الخاصة بالتطوير الاداري والخدمة المدنية



عدد من الطرق الاحصائية وقياس الانتاجية، ويتم الانتهاء الى دراسة تتضمن الهيكل التنظيمي الملانم وحجم القوى العاملة المطلوبة وفئاتها ودرجاتها ومسمياتها الوظيفية وتعتبر هذه الدراسة اساسا عند اعتماد ميزانية وظائف الجهة واقرارها من قبل وزارة المالية والاقتصاد الوطني، وقد عرفت هذه الطريقة في البحرين بطريقة «السقف الوظيفي».

٣-٤-٤-٢- وضع معايير لمعدلات العمالة في الاجهزة الادارية

في ضوء اهتمام الديوان بترشيد استخدام القوى العاملة فقد اهتم بوضع معايير لمعدلات العمالة في معظم الاجهزة الادارية كنسبة الممرضات للاطباء ونسبة الفنيين الى المهندسين، ونسبة الوظائف الكتابية المساندة لمجموع وظائف الجهاز الاداري، ونسبة ماسكي الدفاتر وكتبة الحسابات الى المحاسبين.

٣-٤-٤-٣- وضع وتطوير المعايير الخاصة بتصنيف الوظائف

شملت جهود الاصلاح الاداري التي قام عليها ديوان الموظفين البحريني وضع وتطوير المعايير الخاصة بتصنيف الوظائف الحكومية وذلك بتعريف مستوياتها وتحديد الفروق بينها تجنباً للتداخل والتكرار بين الفئات والمجموعات المهنية وقد ساعدت هذه التعاريف المحللين الاداريين على معرفة نوع الوظيفة والمستوى المطلوب لاستحداثها في ضوء الاسس العلمية والمقبولة لنطاق الاشراف في كل مستوى، وبذلك اعتبر التصنيف مدخلاً هاماً لترشيد استخدام القوى العاملة.

٣-٤-٤-٤- الفئات العملية لهذه السياسات

كان من نتائج هذه السياسات ان اتجاهات النمو في قوة العمل الحكومية اصبحت تميل لصالح الفئات التخصصية والفنية اللازمة لادارة وتشغيل قطاعات الخدمات في الدولة كالماء والكهرباء والاشغال والتعليم والتمريض بعد ان كانت اتجاهات هذا النمو تميل لصالح الوظائف الكتابية والوظائف الدنيا.

لقد اصبحت الوظائف التخصصية في مجال الطب والتمريض ٨٪ من مجموع الوظائف في الحكومة كما اصبحت الوظائف التخصصية والفنية كوظائف المهندسين والمحاسبين والمحللين والاحصائيين تمثل ١٧٪ من مجموع الوظائف، وكذلك الوظائف التعليمية والتربوية تمثل ٢٣٪ من المجموع الكلي للوظائف بينما بلغت نسبة الوظائف الكتابية ١٠٪ فقط من المجموع الكلي للوظائف. ويوضح جدول (٤) توزيع الوظائف في دولة البحرين حسب الفئة الوظيفية في يناير ١٩٨٦م.

جدول (٤) نسب الوظائف في البحرين حسب الفئة الوظيفية

الفئة المهنية	النسبة المئوية
الوظائف التعليمية	٪٢٣
الوظائف الهندسية	٪٤
وظائف الطب والتمريض	٪٨
وظائف المحللين والمحاسبين	٪١٣
الوظائف الكتابية	٪١٠
الوظائف الحرفية والمهنية	٪١٤
وظائف المستخدمين	٪٢٠
فئات أخرى	٪١
الوظائف التنفيذية والقضاء	٪٦
الوظائف الاشرافية الاخرى غير التخصصية	٪٦
المجموع	٪١٠٠

٣-٤-٥- جهود الاصلاح الاداري في قطر: نموذج دراسات وتقارير الاصلاح الاداري

يلاحظ ان جهود الاصلاح الاداري في قطر ما زالت تمر بمرحلة الاعداد والدراسة وقد بدأت هذه الجهود مع اوائل السبعينات، حيث عهدت الحكومة الى عدد من الخبراء واللجان والمستشارين لدراسة اوضاع الجهاز الاداري القطري وبحث مقترحات تطويره، وقد تركزت هذه الجهود في التقارير والدراسات التالية:

٣-٤-٥-١- تقرير عام ١٩٧١م

وهو تقرير اعد عن دراسة استغرقت قرابة العام ١٩٧٠ - ١٩٧١ قام بها عدد من مديري الشؤون الادارية في بعض وزارات واجهزة الدولة واهتم هذا التقرير بتقديم عدد من التوصيات العامة والفرعية بشأن اعادة تنظيم الجهاز الاعلى للدولة مثل:

- ١- تشكيل مجلس اعلى للتخطيط على مستوى الدولة.
- ٢- انشاء ادارة احصاء عامة.
- ٣- انشاء ديوان للموظفين.
- ٣- انشاء «ديوان للمحاسبة».
- ٥- تحويل مكتب التفتيش الاداري والمالي الى جهاز مركزي للتفتيش يلحق برئيس مجلس الوزراء.

٦- انشاء جهاز مركزي لمراقبة المخازن الحكومية.

٧- العمل على تحسين مستوى كفاءة الموظفين والعمال من خلال:

- ١) اعادة تنظيم الاجهزة الادارية للدولة.
 - ب) مسح اوضاع الموظفين في الدولة.
 - ج) ترتيب وتقييم الوظائف العامة.
 - د) تدريب الموظفين.
 - هـ) تشكيل لجان لشؤون الموظفين.
 - و) تقطير الوظائف وفق سياسة خاصة يتم الاعداد لها.
- ٨- تطوير اللوائح الرسمية.

٩- وضع لوائح للتنسيق بين الوزارات وتحديد اختصاصات كل وزارة.

٣-٤-٥-٢- تقرير عام ١٩٧٦

وهو تقرير اعدده بعض خبراء ومستشاري الادارة^(١٥) تضمن عرضا لاهم مشكلات الادارة القطرية ومقترحات علاجها، وكانت اهم المشكلات التي اشار اليها التقرير ما يلي:

- عدم وجود جهاز مركزي للاصلاح الاداري لوضع خطة عامة للاصلاح والاشراف على تنفيذها.

- عدم اعتماد التخطيط وسيلة اساسية للتنمية وعدم وجود جهاز مركزي للتخطيط الانمائي.

- نقص الاحصاءات.

- عدم وجود تنظيم اداري سليم على المستوى العام والمستوى الجزئي في الوزارات.

- عدم وجود اجهزة معاونة واستشارية في مكتب سمو الامير.

- بطء وتعقد الاجراءات الادارية.

- النقص في الابنية والمكاتب والتجهيزات.

- النقص الواضح في العناصر البشرية لتلبية حاجات الادارة العامة.

- نقص البرامج التدريبية كما ونوعا.

- البطء في خطوات تقطير الادارة العامة وعدم وجود خطة لذلك.

- عدم الربط بين النظام التعليمي وبين احتياجات الادارة العامة من قوة العمل.

- ضعف صلاحيات واختصاصات ادارات شؤون الموظفين.

- وجود اعداد كبيرة من الموظفين يزيدون عن حاجات الادارة العامة ولا يقومون

بعمل منتج.

- ضعف الدوافع والحوافز وتفشي روح اللامبالاة في العمل الحكومي.

- ضعف نظم الرقابة والتفتيش.

٣-٤-٥-٤- تقرير عام ١٩٧٨م الثاني
 أعدت هذا التقرير شركة الوسائل الادارية وكانت اهم التوصيات التي خلص اليها التقرير كما يلي:
 - انشاء مجلس للتخطيط القومي وكذلك جهاز للتخطيط القومي ويتولى هذا الجهاز مسؤولية التخطيط الصناعي في الدولة.
 - انشاء وحدة مركزية للشؤون القانونية تلحق بمجلس الوزراء مباشرة وبذلك تنقل ادارة الشؤون القانونية من وزارة العدل لتتبع مجلس الوزراء.
 - اعادة تنظيم الجهاز الاعلى للدولة على النحو الموضح بالشكل رقم (٢) على ان يتخفف سمو الامير من رئاسة مجلس الوزراء الذي يتم اختياره المسؤوليات الآتية:
 (أ) الاشراف على عمليات السلطة التنفيذية للحكومة ومتابعة تقدم العمل في الوزارات.
 (ب) تنسيق اعمال الوزارات والهيئات المستقلة.
 (ج) رئاسة الاجتماعات الدورية لمجلس الوزراء.
 - تبني مهام جديدة لادارة شؤون الموظفين.
 - تنفيذ برنامج لتبسيط الاجراءات الادارية.
 - تدريب موظفي الخدمة المدنية.
 - انشاء مركز للتنمية الادارية يلحق بكلية الاقتصاد والادارة في جامعة قطر.
 كما تضمن التقرير عددا من التوصيات الاخرى في مجال الموازنة ومراقبة المصروفات والحسابات والمخازن والمشتريات والحاسب الآلي.

٣-٤-٥-٤- التطور الاداري في قطر وبروز الحاجة الى الاصلاح
 ربما كانت هذه الدراسات السابقة ضرورية، وكذلك ربما كانت محاولات التشخيص لما تحتاجه الادارة القطرية من جهود وترتيبات للاصلاح الاداري.. امرا جوهريا.. ذلك ان انتقال «دولة» من واقع قبلي وعرف عشائري، ونظام للمشيخة لا يستند الى قوانين وانظمة موضوعة، او مؤسسات وهيئات... والانتقال من هذه الاوضاع التي سادت طوال القرن التاسع عشر ومن منتصف القرن العشرين.. الى واقع دولة عصرية تقوم على نظم وقوانين ومؤسسات وهيئات، واساليب عمل واتصالات واجراءات، وخطط وبرامج ومشروعات.. هذه القفزة الواسعة، وهذا التحول الكبير، لم يكن سهلا ان يتم القفز فوقه دون ان يمضي وقت غير قليل في تشخيص ما يواجه الادارة القطرية من مشكلات، وما تحتاجه من حلول. وترجع الشواهد المبكرة على وجود انماط ادارية بالمعنى المتعارف عليه في دولة قطر الى الاربعينات ابان الحماية البريطانية، فقد انشئت في هذا الوقت ادارة للشؤون المالية واخرى للشؤون الادارية وثالثة لشؤون البترول.. ولكن.. كان خبراء ومستشارون بريطانيون يشرفون عليها ويقومون بتوجيهها^(١٣).

- تدني مستوى الرواتب الحكومية.
 - عدم وجود تصنيف للوظائف الحكومية.
 - عدم وجود نظم للاختيار والجدارة عند تعيين وترقية الموظفين.
 - اما عن قائمة التوصيات التي اعدتها هذا الفريق فقد كانت:
 - انشاء لجنة عليا للاصلاح الاداري ترتبط مباشرة بسمو الامير.
 - انشاء جهاز مركزي للتخطيط الانمائي.
 - انشاء مكتب او ادارة مركزية للاحصاء تلحق بجهاز التخطيط.
 - اعداد دراسة شاملة لاعادة تنظيم جميع الوزارات والادارات الحكومية.
 - تطوير النظم والاساليب الادارية.
 - انشاء جهاز مركزي للتنظيم والاساليب الادارية.
 - انشاء جهاز مركزي للتدريب ملحق بجهاز الخدمة المدنية.
 - دراسة الاحتياجات التدريبية لمختلف الوزارات والادارات الحكومية.
 - انشاء ادارة مركزية لتخطيط القوى البشرية تلحق بالجهاز المركزي للتخطيط الانمائي.
 - اعادة النظر في نظام شؤون الموظفين والعمل على تطويره.
 - تعزيز وتقوية ادارات شؤون الموظفين.
 - انشاء ادارة مركزية للرقابة والتفتيش تكون تابعة لادارة شؤون الموظفين.
 - وضع نظام لتصنيف الوظائف الحكومية.
 - ايجاد وسائل علمية لاختيار العاملين وانتقائهم للعمل الحكومي.
 - اعادة النظر في القوانين والنظم المالية القائمة والعمل على تطويرها.

٣-٤-٥-٣- تقرير عام ١٩٧٨م الاول
 وقد قامت على اعداد هذا التقرير لجنة شكلت بمقتضى قرار مجلس الوزراء رقم ٣١ لعام ١٩٧٦م، وقدمت هذه اللجنة تقريرها في اكتوبر ١٩٧٨م، وشملت توصياتها ثلاثة مجالات رئيسية هي: تقطير الوظائف الحكومية، تحسين الاداء الحكومي، وضع خطة متكاملة للبعثات الدراسية، وتوزعت هذه التوصيات على ٣١ توصية لم تخرج في جوهرها عن توصيات تقرير ١٩٧٦م الا في التركيز الواضح على قضية تقطير الوظائف الحكومية، وقد التقت مع هذا التقرير في اهمية انشاء جهاز مركزي للاصلاح الاداري، وجهاز للاحصاء وجهاز للرقابة وادارة مركزية لتخطيط القوى البشرية ومعالجة التضخم الوظيفي في الجهاز الحكومي بهدف تحسين مستوى الاداء والاهتمام بالتدريب وتشكيل جهاز لمتابعة تنفيذ خطة تقطير الوظائف المقترحة.

ولم تتحدد ملامح واضحة لجهاز حكومي قطري الا مع بداية الستينات مع تزايد اعباء الدولة ومع الواقع الجديد الذي فرضه استخراج البترول، وكان ان شكلت «ادارة عامة» لتكون بمثابة هيئة مركزية تحت اشراف نائب الحاكم^(١٧)، وانشئت اول وزارة «المعارف» عام ١٩٥٧م ثم «المالية» عام ١٩٦٠م، وتوالى ظهور التنظيمات الادارية بعد ذلك بانشاء عدد من الادارات العامة مثل: دائرة العمل والشؤون الاجتماعية (١٩٦٣م)، دائرة الخدمات الطبية والصحة العامة (١٩٦٤م)، ادارة التسجيل العقاري (١٩٦٧م)، ادارة للمشتريات (١٩٦٦م)، ادارة للشؤون الخارجية (١٩٦٩م)، وقد بلغ عدد هذه الادارات المتخصصة خمس عشرة ادارة الى جانب عدد محدود من الوزارات حتى مشارف السبعينات.

ومن الشواهد الجديدة في هذا الوقت المبكر - نسبيًا - من عمر الدولة، ان شعرت قطر بأهمية انشاء معهد للإدارة يقوم على عمليات التدريب والبحث والتطوير وتلبية احتياجات الجهاز الإداري من برامج الإعداد والتأهيل والتدريب لتنمية كفاءة العاملين، وكان ان انشئ هذا المعهد عام ١٩٦٤م - تابعاً لوزارة المعارف^(١٨) والتحق به عدد من المواطنين هم الآن ممن يتولون وظائف قيادية في الادارة الحكومية القطرية. وتعتبر بداية السبعينات هي علامة التحول الهامة في دولة قطر وانتقالها الى مرحلة التطور والتطوير الإداري وبناء النظم الادارية الحديثة والمؤسسات المتخصصة والتشريعات والنظم وذلك بمقتضى النظام الاساسي المؤقت للحكم الصادر عام ١٩٧٠م وتكوين مجلس للشورى (كسلطة تشريعية)، وحكومة قطرية (سلطة تنفيذية) ضمن عشر وزارات في اطار مجلس للوزراء.

والخلاصة، ان التنمية في قطر، قد اخذت طريقاً متدرجاً ومتأنيباً، وكذلك كان التطور الإداري لاجهزتها الحكومية وقد شغلت الدراسات الخاصة باصلاح وتطوير هذه الاجهزة وقتاً كبيراً، كما ان عملية اعداد الانسان القطري لتولى مسؤوليات الادارة والتوجيه لكثير من مواقع العمل الحكومي قد تأخرت.. فضلاً عن ان تواجد الادارة الحكومية ظل قاصراً على مجالات الخدمات ولم تتقدم بدرجة كافية لتمارس دوراً تنموياً ينتقل بها من محيط «الادارة العامة» الى محيط «ادارة التنمية».

٢-٤-٦- جهود الاصلاح الإداري في سلطنة عمان: نموذج لمواجهة مشكلات التنمية

في الركن الجنوبي الشرقي من شبه الجزيرة العربية تمتد سلطنة عمان على مساحة قدرها ٣٠٠,٠٠٠ كيلومتر مربع يعيش عليها قرابة مليون ونصف نسمة يتوزعون على احدى عشرة منطقة جغرافية بالإضافة الى بعض الجزر المحيطة. وغني عن الإشارة، تلك المكانة الهامة التي شغلها السلطنة طوال عدة قرون حتى منتصف القرن التاسع عشر بعد تحول طرق وافتتاح قناة السويس، وبدأت عمان مرحلة جديدة اتسمت بالركود

والعزلة حتى ظهور النفط بكميات تجارية عام ١٩٦٤م وتصديره في عام ١٩٦٧م واهتمام الحكومة بتوجيه وتعبئة موارد الدولة في طريق التنمية. ولكن طريق التنمية لم يكن ممهداً، اذ كانت تعتوره مشكلات وعقبات نذكر من بينها:

٣-٤-٦-١- المشكلات الاقتصادية

- ١- تخلف الصناعة وضيق الفرص المتاحة لنموها.
- ٢- توجيه النشاط الاقتصادي نحو التجارة والاستثمار العقاري.
- ٣- اهمال الاستغلال الامثل للثروات الطبيعية ومنها صناعة الصيد.
- ٤- ضعف وتراجع الانتاج الزراعي بظهور النفط واصبحت الزراعة لا تمثل اكثر من ٢٪ من الناتج القومي.

٣-٤-٦-٢- المشكلات الاجتماعية

- ١- عزوف عدد غير قليل من المواطنين عن التعليم وظهور مشكلة الامية بشكل واضح.

٢- عدم توفر الاهتمام الكافي بمراكز التدريب الفني والتأهيل المهني ولا يزيد عدد المنتظمين في هذه المراكز عن الف من المسجلين بها.

٣- سطوة القبلية وتعدد الاصول التي ينتمي اليها العمانيون فهناك العماني السواحلي الذي يتكلم اللغة السواحلية، وهناك العماني البلوشي، والعماني الاصيل، وهناك الكثير من الاجانب والطوائف.

٤- خلل التوزيع السكاني حيث نجد ٨٠٪ من السكان في الريف و ٢٠٪ يتركزون في الحضر. وتشهد السلطنة هجرة سنوية متزايدة من الريف الى الحضر.

٥- ٤٣٪ من السكان هم ممن تقل اعمارهم عن ١٥ سنة.

٦- هجرة عدد غير قليل من العمانيين الى الدول المجاورة للعمل فيها والبحث عن مصادر اوفر للكسب والرزق لانخفاض الاجور في السلطنة.

٧- معاناة عدد من المناطق والاقاليم من التخلف الثقافي والاعلامي، وحرمان عدد من السكان من البث الاعلامي لوجودهم في مناطق لا يصلها البث بسبب العوائق الطبيعية والجبلية او بسبب بعد هذه المناطق.

٨- اعتقاد نسبة كبيرة من المواطنين باعمال السحر والشعوذة.

٣-٤-٦-٣- المشكلات السياسية

١- رغم ان عمان كانت من اخصب دول الخليج وأكثرها ازدهاراً، الا ان الاستعمار البريطاني الذي خلف الاستعمار البرتغالي حرص على عرقلة نشاطها الاقتصادي فضلاً عن ان العمانيين ظلوا لفترات طويلة لا يستطيعون مزاولة التجارة الا بإذن من الحاكم سواء في تجارتهم الداخلية او الخارجية كما فرضت الضرائب التي كانت تحول دون

ممارسة كثير من اوجه النشاط الاقتصادي.

٢- ادى النشاط الملحوظ لعمليات التسلل الايراني المنظم والمستمر الى منطقة عمان الى تسلل النفوذ الايراني الى مراكز حساسة وهامة وارساء قواعد فكرية واجتماعية لهذا النفوذ، وقد شجع الاستعمار البريطاني مثل هذا التسلل الى سواحل عمان. كانت هذه هي ابرز المشكلات التي واجهتها جهود الاصلاح الاداري وادارة التنمية في سلطنة عمان، وقد ساعدها على تجاوز كثير من هذه المشكلات انتاجها النفطي الذي وصل الى ٥٠٠ الف برميل يوميا من النفط الخام.

ولكن عمان تواجه حاليا مشكلة جديدة بسبب انخفاض اسعار صادراتها من النفط الخام، اذ ترتب على انخفاض عائداتها انخفاض قيمة الريال العماني بنسبة تزيد على ١٠٪ في محاولة لخفض العجز في الموازنة العامة وفي ميزان المدفوعات. وفي تطور آخر، تطلب الامر اعادة النظر في الخطة الخمسية الاقتصادية للاعوام من ١٩٨٦م الى ١٩٩٠م نتيجة للعجز المتوقع في الإيرادات، ويوضح جدول (٥) تقديرات هذه الخطة.

جدول (٥) اجمالي النفقات والإيرادات المقدرة في الخطة الخمسية العمانية (١٩٨٦م - ١٩٩٠م)

بيان	اجمالي الانفاق في الخطة		اجمالي الإيرادات في الخطة	
	بليون ريال	بليون دولار	بليون ريال	بليون دولار
قبل التخفيض	٩,٢٥	٢٤,٣	٨,٦٦	٢٢,٨
بعد التخفيض	٨,٨٢	٢٢,٢	٨,٠٤	٢١,٢

وفي ايضاح لهذه الخطة أوضح نائب رئيس الوزراء للشؤون المالية والاقتصادية في سلطنة عمان ان الحكومة ستتوقف عن تعيين موظفين جدد، كما انه لن تجدد بعض عقود القطاع الخاص مع الحكومة. ومن امثلة ذلك طلب الحكومة من شركة «ايروسبيس» البريطانية ارجاء تسليمها ثماني طائرات حربية من طراز «تورنيديو» كان مقررا تسليمها في الفترة من ١٩٨٨م الى ١٩٩٢م تبلغ قيمتها ٣٥٠ مليون دولار. كما سيجري تأخير تنفيذ بعض مشروعات البنية الأساسية ومنها انشاء ميناء جديد للحاويات ومحطات صرف صحي ضخمة في شمال البلاد وجنوبها^(١١).

لقد كان السبب وراء كثير من هذه الاجراءات التقشفية هو معالجة العجز في الميزانية بعد ان ادى هبوط اسعار النفط في شهرين فقط الى انخفاض دخل البلاد

بنسبة ٤٠٪، ويتوقع المخططون الاقتصاديون ان يقلص الاقتصاد العماني عام ١٩٨٦م بعد خمس سنوات بلغ معدل النمو السنوي خلالها ١٠٪ او ما يزيد عن ذلك. فضلا عن احتمال اجراء تخفيضات في القوات المسلحة العمانية حيث يشكل الاجانب نسبة مئوية كبيرة من الضباط والجنود وذلك ضمن ترتيبات للحد من العمالة الاجنبية التي تشكل الآن اكثر من ثلاثة ارباع قوة العمل في القطاع الخاص الذي يتراوح عدد العاملين فيه بين ٢٥٠ الف و٣٠٠ الف شخص يعمل ما يزيد عن ٤٠٪ منهم في صناعات البناء والتشييد^(١٢).

٣-٤-٧- الاصلاح الاداري في دولة الامارات العربية المتحدة: نموذج للتحويل وبناء الدولة

تتعدر الاشارة الى تطور الادارة وجهود الاصلاح الاداري في دولة الامارات العربية المتحدة دون ان تكون هناك اشارة الى بداية هذا التطور في اماره ابو ظبي. لقد كانت الادارة الحكومية منذ عشرين عاما تقريبا في هذه الامارة تمارس في ابسط صورها من خلال قرارات واوامر فردية او شفوية اذ لم يزد عدد العاملين بالحكومة حتى عام ١٩٦٧م عن ٦٣٠ موظفا ارتفع عددهم الى ٢٠٣٦ في نهاية عام ١٩٦٨م وقد توزع هؤلاء على عشرين دائرة حكومية حينذاك. وفي اول يوليو عام ١٩٧١م صدر المرسوم الاميري رقم ٨ متضمنا تشكيل اول وزارة في تاريخ اماره ابو ظبي ضمت خمسة عشر وزيرا وبلغ عدد العاملين في الحكومة وقتئذ ٦٢٠٦ موظفا كان من بينهم ١٧٢٠ موظفا من ابناء هذه الامارة. ولم تتوقف ابعاد هذا التطور حتى بعد تشكيل الوزارة الاتحادية بالمرسوم رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٣م فصدر القانون رقم ١ لسنة ١٩٧٤م بشأن اعادة تنظيم الجهاز الحكومي في الامارة ونقلت اعداد كبيرة من العاملين في اماره ابو ظبي الى جهاز الخدمة المدنية لدولة الاتحاد وبلغ عدد هؤلاء ٤٢٥٠ موظفا اي حوالي نصف مجموع العاملين في الامارة.

٣-٤-٧-١- ادارة الخدمة المدنية

كانت اماره ابو ظبي قد شهدت صدور اول قانون للخدمة المدنية وهو القانون رقم ٥ لسنة ١٩٧١م وذلك لتنظيم شؤون العاملين المحليين بها وقد تضمن هذا القانون انشاء مجلس للخدمة المدنية، ودائرة للتنظيم والادارة، ورغم الدور البارز لامارة ابو ظبي في احداث النشأة الجديدة لنظم اجهزة الخدمة المدنية في دولة الاتحاد الا ان الامارات الاخرى كان لها دور آخر في توفير العناصر القيادية من خلال دوائر البلديات التي كانت تعتمد عليها هذه الامارات في ادارة وتسيير شؤونها المحلية بخاصة في امارات دبي، والشارقة، ورأس الخيمة.

وفي كانون الاول عام ١٩٧١م قامت دولة الاتحاد واعتمد تنظيمها الاعلى على

المؤسسات الآتية:

السلطة التشريعية: وتمثلت في المجلس الاعلى الذى تكون من حكام الامارات
اعضاء الاتحادات وهو السلطة العليا في الاتحاد. وكذلك المجلس الوطني الذي يعتمد
في تكوينه على ممثلين من الامارات.

السلطة القضائية: وهي ممثلة في المحكمة الاتحادية العليا.
السلطة التنفيذية: وهي ممثلة في الحكومة الاتحادية.

وتجدر الاشارة الى ان قانون الخدمة المدنية الظبياني (رقم ٥ لسنة ١٩٧١م)
قد طبق على العاملين في الوزارات الاتحادية بصورة انتقالية حتى تم اصدار القانون
رقم ٨ لسنة ١٩٧٣م وبمقتضى هذا القانون اصبح هناك مجلس للخدمة المدنية ودائرة
لشؤون الموظفين. وفيما يتعلق بمجلس الخدمة المدنية قد اسندت اليه مهام عدة مثل
اقتراح مشروعات القوانين واللوائح والنظم الخاصة بشؤون التوظيف والاشراف على
تنفيذها وتفسيرها واقتراح نظم شغل الوظائف وتدريب الموظفين والبدلات والنظر في
شكاوى العاملين وتظلماتهم. ويرأس هذا المجلس وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء
ويضم في عضويته عددا من العناصر الادارية والمالية والقانونية لا تقل درجة اي منهم
عن الدرجة الاولى في الحلقة الاولى من بينهم ممثل لوزارة المالية وآخر لدائرة شؤون
الموظفين. اما فيما يتعلق بدائرة شؤون الموظفين فهي تعتبر جهازا مساعدا لمجلس
الخدمة المدنية والاشراف على كافة العمليات التنفيذية لهذا القانون في اجهزة الدولة
كافة كما يشترك مع وزارة المالية والوزارات الاخرى في اعداد ومراجعة مشروعات ميزانية
الباب الاول وباختصار فهو يعتبر بمثابة امانة فنية وتنفيذية لمجلس الخدمة المدنية.

٢-٧-٤-٣- مجالات وصور الاصلاح الاداري في دولة الامارات

يستطيع المتتبع لجهود الاصلاح الاداري في دولة الامارات العربية المتحدة ان
يشهد عددا من الجهود التي تمثل علامات بارزة في طريق هذا الاصلاح وهذه يمكن
ايجازها فيما يلي:

١- اصدار التشريعات المنظمة لايضاح الخدمة المدنية بمقتضى القانون رقم ٨
لسنة ١٩٧٣م والمعدل بالقانون الاتحادي رقم ٥ لسنة ١٩٧٨م.
٢- بناء المؤسسات والاجهزة التي تقوم على تنظيم وادارة شؤون الخدمة المدنية
وتمثل ذلك في انشاء مجلس الخدمة المدنية وادارة شؤون الموظفين في وزارة المالية.
٣- الافادة من تجارب الدول الخليجية والعربية الاخرى في مجال الاصلاح
الاداري وتطوير الادارة الحكومية.

٤- التحول من اصلاح الخدمة المدنية الى اصلاح عمليات الجهاز الاداري
وتحديث اساليبه وذلك بانشاء معهد للتنمية الادارية تحددت اهدافه في تطوير وتحديث

الجهاز الاداري وتنمية القيادات الادارية في الدولة.

٥- العمل على تخطيط القوى العاملة في الدولة وتحقيق الموازنة بين حجم العمالة
الحكومية وحجم العمل في اجهزة الدولة المختلفة.

٢-٧-٤-٣- مشكلات تواجه الاصلاح الاداري في دولة الامارات العربية المتحدة
ثمة مشكلات تسعى جهود الاصلاح الاداري في دولة الامارات الى معالجتها
والحد من تأثيرها على اداء الجهاز الاداري للدولة وهذه يمكن الاشارة اليها فيما يلي:

١- سيطرة النزعة القانونية على حساب النظرة الادارية والوظيفية في عمليات
الادارة الحكومية وكثرة التعديلات التشريعية والنظم القانونية المطبقة على العاملين في
الخدمة المدنية (على العاملين الجدد والعاملين القدامى، على المواطنين وغير المواطنين،
على العاملين الاتحاديين والعاملين بالامارات المختلفة وبالمحليات).

٢- قصور الموارد البشرية الوطنية وعدم توفرها بالاعداد او النوعيات المطلوبة
لسد احتياجات الاجهزة الحكومية والاعتماد على العمالة الوافدة لتوفير هذه الاحتياجات
مما ترتب عليه ارتفاع معدل دوران العمل في الاجهزة الحكومية فضلا عن وجود مؤشرات
قوية تكشف عن وجود تضخم وظيفي في الجهاز الاداري للدولة^(٣١).

٣- تدني مستويات التأهيل والخبرة المتخصصة في معظم العاملين في الجهاز
الحكومي وتواضع الجهود المبذولة لتنمية قدرات ومهارات هؤلاء العاملين.

٤- وجود خلل هيكلية في مجموعات الوظائف العامة وعدم تناسب
اعداد وحجم العمالة في كل مجموعة وظيفية او درجة او حلقة مع المجموعات او الدرجات
والحلقات التي تسبقها او تتلوها.

٥- بطء وتأخر إنجاز الاعمال الخاصة بشؤون الخدمة المدنية
لدى ادارة شؤون الموظفين وافتقار هذه الادارة الى الاقسام والوحدات
التنظيمية المتخصصة في مجالات مثل تخطيط القوى العاملة، وطرق العمل،
والاحصاءات، وغير ذلك من الوحدات الفنية.

ويرى البعض^(٣٢) ان المشكلات التي تواجه الاصلاح الاداري في دولة الامارات
هي مشكلات تحول نحو بناء الدولة الجديدة، وطبيعي ان تكون هناك مشكلات في طريق
الانتقال من مجتمع مجزأ تحكمه الاعراف والتقاليد القبلية الى مجتمع اتحادي تقوم
على ادارته اجهزة ومؤسسات عصرية تسترشد في عملها بقوانين وتشريعات ونظم عصرية.

٢-٧-٤-٣- خلاصة وتقويم

ربما لاحظ القارى ان تعريفا للاصلاح الاداري لم تطرحه هذه الدراسة، ورغم
ذلك فقد مضت في عرض تجارب مختلفة لهذا الاصلاح الذي اخذ مكانه في دول مجلس
التعاون الخليجي بصور واشكال ودرجات ونماذج مختلفة. وبنظرة مقارنة تستوعب هذه

التجارب، يمكن القول - الآن - ان الاصلاح الاداري في تجارب دول مجلس التعاون الخليجي هو تلك الجهود الادارية الكبيرة التي تم الاعداد لها في كل دولة لتطوير وتحسين الجوانب الانسانية والتنظيمية والتشغيلية لجهازها الحكومي بهدف تحسين كفاءته وفاعليته ومن ثم انتاجيته، مع ارتباط هذه الجهود بعمليات التنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية في الدولة.

وفي اطار هذا المفهوم، فان تجارب الاصلاح الاداري في دول مجلس التعاون الخليجي يمكن وصفها فيما يلي:

(أ) ان تجارب الاصلاح الاداري في هذه الدول لم تكن تجارب معملية، انما هي تجارب صبت في قوالب اجتماعية ومجتمعية، وكان من الطبيعي ان تعكس هذه التجارب خصائص مجتمعاتها وان تنضج بما في هذه المجتمعات من سلبيات ونقائص وكذلك بما فيها من ايجابيات وعناصر قوة.

(ب) ان النجاح الذي حققته هذه التجارب قد تفاوت من قطر الى آخر حسب عمق الفجوة التي كانت تفصل بين واقع هذه الاقطار، وما كانت تزنو اليه من اهداف، وما احاط بها من مشكلات وتحديات.

(ج) ان غياب الدور السياسي والتشريعي في معظم تجارب الاصلاح الاداري لهذه الدول، وباستثناء نسبي لدولة الكويت، قد جعل قيادة وتخطيط هذه التجارب وتوجيهها وتقييمها بيد الجهاز الاداري نفسه الذي هو موضوع الاصلاح الاداري ووعاؤه، وقد ترتب على ذلك حرمان هذه التجارب من قوة دفع هامة لا غنى عنها في التجارب الناجحة لكثير من الدول.

(د) ان معاهد ومؤسسات التنمية الادارية في دول المجلس بصفة عامة، وباستثناء نسبي لتجربة المملكة العربية السعودية، لم يكن لها تأثير كبير في ازكاء او تنمية جهود الاصلاح الاداري من حيث تطوير الهياكل التنظيمية لمنظمات الادارة العامة ونظم ادارتها واساليب تشغيلها وعلاقاتها وبناء القدرة الذاتية للانسان القادر على تحريك هذه المنظمات، وكانت ابرز جهود هذه المعاهد والمؤسسات موجّهة لعدد من برامج التدريب والدراسات النمطية.

(هـ) ان هذه التجارب من حيث نطاقها ومجالاتها لم تكن متوازنة، حيث ركزت في معظمها على تطوير نظم الخدمة المدنية، كما ركز بعضها على جانب او آخر مثل التدريب، او بناء الهياكل التنظيمية لاجهزة الادارة العامة.

(و) وكذلك فان هذه التجارب من حيث الاساليب التي اعتمدت عليها كانت جميعها اساليب فوقية جبرية فرضتها المنظمات والاجهزة المركزية على وحدات الجهاز الاداري في كل دولة، ولم نلاحظ جهودا بادأت او بادرت بها هذه الوحدات لتكون اسلوبا ذاتيا

في الاصلاح تشعر به ويتحرك اليه قيادات هذه الوحدات او العاملون بها، كما ان دور المواطنين في رسم واقتراح ومساندة خطط الاصلاح الاداري كان باهتا وفي ادنى صورته.

(ز) ان الطفرة النفطية في بداية السبعينات وحتى بداية الثمانينات وما ترتب عليها من قفزات واسعة في الايرادات العامة لهذه الدول، قد حجبت كثيرا من اوجه الخلل والخطأ في الاوضاع التنظيمية والادارية لاجهزة الادارة العامة وادارة التنمية، كما عطلت معايير الانتاجية لعمليات الاجهزة الحكومية وافقدتها مبرراتها وموضوعيتها في هذه الفترة تحت تأثير الوفرة الملحوظة في الموارد النفطية لهذه الدول.

(ح) في ارتباط وثيق مع النقطة السابقة، فان انحسار الطفرة النفطية في دول المجلس مع نهاية عام ١٩٨٥م، ودخول المنطقة في عدد من الازمات الاقتصادية منذ عام ١٩٨٢م، وتراجع إيرادات هذه الدول وعودتها النفطية، بنسبة تبلغ في مجملها قرابة ٤٠٪ من إيراداتها السابقة المسجلة في بداية الثمانينات، قد جعل دول المنطقة - من باب الاضطرار ان لم يكن من باب الاختيار - تتجه الى الاهتمام بمحددات الانتاجية في الاجهزة الحكومية وترشيد عملياتها والتعامل مع متطلبات الاصلاح الاداري وفق نظرة موضوعية جديدة.

ويبقى في هذه الخلاصة سؤالان: الاول هو الى اي مدى نجحت تجارب الاصلاح الاداري في دول مجلس التعاون الخليجي في تطوير قدرات ادارة التنمية لهذه الدول؟ اما السؤال الثاني: ما هي السمات والملامح المشتركة التي جمعت او تجمع بين هذه التجارب - قوة او ضعفا - والى اي مدى يمكن التوصل الى استراتيجيات للاصلاح الاداري تنتظم فيها وتلتقي عندها دول المجلس؟ وللجابة على السؤال الاول فان ما سبق عرضه من جهود وترتيبات للاصلاح الاداري في كل دولة يجعلنا (بدرجة معقولة من اليقين) نذهب الى القول بأن هذه الجهود قد ساعدت دول المجلس على اجتياز مرحلة هامة - او مرحلتين - من مراحلها التنموية، كما وفرت لها اطارا تنظيمية ونظما ادارية اوفت بكثير من متطلبات هذه المرحلة، ولكن جهود الاصلاح الاداري في الوقت ذاته قد عانت كثيرا في دول المجلس من اوضاع خاطئة لا تقع بطبيعتها في نطاق الاوضاع والعمليات الادارية الفنية، فقد عانت على سبيل المثال من انفصال خطط التعليم عن خطط العمالة، كما عانت من سياسات التوظيف الاجتماعي الخاطئة... والضعف السياسي التي مارسها اطراف وجماعات سياسية في بعض الدول.... وجميع هذه العوامل هي عوامل «لا ادارية» مارسست تأثيرها بشكل واضح على جهود الاصلاح الاداري في كل دولة.

اما فيما يتعلق بالسؤال الثاني فان اجابته ترتكز الى فرض مؤداه ان عوامل التشابه والالتقاء بين دول مجلس التعاون في ظروفها وحاضرها وتطلعاتها تفوق كثيرا عوامل التباين والاختلاف فيما بينها، وهي لذلك في وضع يسمح لها باقتباس ونقل

- للاصلاح الاداري تنتظم فيها وتلتقي عندها دول المجلس، وهي استراتيجية ينبغي أن تتوفر لها الخصائص الآتية^(٢٢):
- ١- ان تكون استراتيجية نظامية تنفتح للمتغيرات البيئية وتعمل في الوقت ذاته على تطويرها.
 - ٢- ان تتوفر لها الاصاله المتجددة والمعاصرة الانتقائية لكل جديد ومفيد.
 - ٣- ان تكون استراتيجية مستقبلية تتجاوز ملاحقة الاوضاع الراهنة وردود الاعمال الى استكشاف تحديات المستقبل ومتطلباته.
 - ٤- ان تكون استراتيجية مستمرة لها مراحلها وبرامجها وخطتها المتكاملة.

٣-٤-٩- الهوامش والمراجع

- (١) عامر الكبيسي، «نحو دراسات ادارية مقارنة لدول الخليج العربي»، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية (الكويت: جامعة الكويت، العدد ٤٢، ابريل ١٩٨٥م)، ص: ٧٧.
- (٢) محمد صادق، تطور الحكم والادارة في المملكة العربية السعودية (الرياض: معهد الادارة العامة، ١٣٨٥هـ)، ص: ٢٢٣-٢٢٥.
- (٣) محمد عبدالرحمن الطويل، التنظيم الاداري في المملكة (الرياض: معهد الادارة العامة، ١٣٩٧هـ)، ص: ٥٠.
- (٤) Norman Walpole: Area Handbook For Saudi Arabia, (Washington: D.C. Government, Printing Office, 1966) p.43.
- (٥) محمد صادق، مصدر سابق: ١٩٤.
- (٦) مصلحة الاحصاءات العامة، الكتاب الإحصائي السنوي للمملكة (الرياض، ١٣٨٥هـ، ١٣٨٨هـ).
- (٧) عثمان ابراهيم السيد، التنمية الاقتصادية وظاهرة التضخم الوظيفي، بحث مقدم الى ندوة التضخم الوظيفي واحداث الوظائف (الرياض: معهد الادارة العامة ٢٦-٢٩ ربيع الثاني ١٤٠٥هـ)، ص: ٩١.
- (٨) عثمان ابراهيم الاحمد، اسلوب وقواعد التوظيف في القطاع الحكومي وبعض المعوقات التي تحد من الاستفادة القصوى من القوى العاملة، ضمن كتاب بحوث ندوة تخطيط القوى العاملة (الرياض: معهد الادارة العامة، ١٨-٢١ جمادى الثانية ١٤٠٠هـ)، ص: ٢١٦.
- (٩) محمد عبدالرحمن الطويل، التنظيم الاداري في المملكة، مرجع سابق، ص: ٢٢.
- (١٠) الديوان العام للخدمة المدنية، دليل التدريب في الخدمة المدنية (الرياض: مطبعة دار الهلال، ١٤٠٠هـ)، ص: ٧.
- (١١) بالنسبة للبرامج التدريبية للعاملين في الخدمة فمن بين موضوعاتها في الادارة، (متقدم - متوسط - اساس) المراجعة الادارية، التنظيم والادارة، الادارة المالية، المراجعة المالية المتقدمة، تدقيق الحسابات، المحاسبة الحكومية، ادارة شؤون الموظفين (متقدم - تنفيذي) الاتصالات الادارية، السكرتارية، المحفوظات، المراسلات، المصغرات الميكروفيلمية.
- (١٢) معهد الادارة العامة، «ادارة التخطيط والتطوير»، التقرير السنوي لانجازات ١٤٠٣ - ١٤٠٤هـ (الرياض: سنة ١٤٠٥هـ)، ص: ١٩٣-١٩٨.

التجارب الناجحة للاصلاح الاداري وتبادلها، على خلاف الحال بين دول واقاليم اخرى، كما انها في وضع يسمح لها بتحقيق درجة عالية من التنسيق والتكامل بين المؤسسات والمنظمات المعنية بالاصلاح الاداري وكذلك تنميط وتوحيد النظم والاساليب الادارية الرئيسية بما يحقق وفرا في جهود وامكانات كل دولة خاصة ما يرتبط بالعنصر البشري في كل منها^(٢٣). لقد حققت دول المجلس تنسيقا ملحوظا وتكاملا في كثير من منظماتها الاقتصادية والاعلامية والتعليمية والصحية والاجتماعية، ووجدت في كل ميدان من هذه الميادين منظمات اقليمية عليا تقوم على رسم وصياغة السياسات العامة لكل مجال من هذه المجالات وتوحيد النظم المعمول بها في هذه المجالات.

اما في مجال الادارة والاصلاح الاداري فان الصورة تختلف بدرجة كبيرة عنها في باقي المجالات، اذ اقتصر التنسيق في هذا الشأن على اجتماعات دورية لرؤساء اجهزة الخدمة المدنية في دول المجلس^(٢٤) لاستعراض ومناقشة قضايا الخدمة المدنية بصفة رئيسة دون اهتمام كبير بالقضايا الكلية لتطوير واصلاح الادارة الحكومية في الدول الاعضاء. وقد يكون عمليا ان تتولى الامانة العامة لدول مجلس التعاون الخليجي بالتعاون مع الدول الاعضاء الدعوة الى ندوة او مؤتمر او حلقة نقاشية يكون موضوعها «الاصلاح الاداري في دول مجلس التعاون الخليجي، اولوياته، ومناهجه، ومؤسسته». وفي هذا المنتدى تستعرض الدول الاعضاء اولوياتها ومناهجها في الاصلاح الاداري، وكذلك امكانات التنسيق والتكامل بين اجهزة ومؤسسات التنمية الادارية في كل منها، والعمل المشترك الذي يمكن التوصية به لدى حكومات هذه الدول لاصلاح وتطوير اجهزتها الحكومية.

اننا نتصور مجالات كثيرة تصلح بطبيعتها لتوحيد نظمها واساليبها الادارية دون فوارق بيئية او مجتمعية تفوق هذا التوحيد مثل:

- قوانين ونظم الخدمة المدنية.
- تبسيط اجراءات العمل في مجالات رئيسة مثل الخدمات الصحية والامنية والاجتماعية.
- توصيف الوظائف.
- اساليب ونماذج تخطيط القوى العاملة.
- التدريب والتنمية الادارية.
- وضع وتصميم المعايير الخاصة بقياس معدلات الاداء.
- بناء نظم المعلومات الادارية.

ان تكثيف الجهود المبذولة لتحقيق درجة عالية من التنسيق والتكامل والتوحيد في المجالات التي اشرنا اليها يساعد الدول الاعضاء على التوصل الى استراتيجية

- (١٣) يمكن التأريخ لنشأة الإدارة الحكومية بمفهومها الحديث في دولة الكويت بعد الحصول على استقلالها عام ١٩٦١.
- (١٤) ديوان الموظفين، وزارة الدولة لشؤون مجلس الوزراء «البحرين»، ورقة عمل دولة البحرين المقدمة إلى الندوة العلمية حول التضخم الوظيفي في دول مجلس التعاون الخليجي (الكويت: جامعة الكويت، فبراير ١٩٨٦م)، ص: ٢٣.
- (١٥) ضم هذا الفريق ايلي سالم عميد كلية الآداب والعلوم في الجامعة الامريكية، وعدنان اسكندر رئيس دائرة الدراسات السياسية والإدارة العامة في الجامعة الامريكية.
- (١٦) عامر الكبيسي، الإدارة العامة والتنمية في دولة قطر خلال عقدين، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية (الكويت: جامعة الكويت، العدد ٢٨)، ص: ٤٥.
- (١٧) قانون رقم ١ لسنة ١٩٦٢م (مادة ٢).
- (١٨) انشيء هذا المعهد بمقتضى القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٦٤م.
- (١٩) حديث قيس عبدالنعم الزواوي نائب رئيس الوزراء للشؤون المالية والاقتصادية في سلطنة عمان (الكويت: جريدة الأنباء الكويتية، العدد الصادر بتاريخ ٢٦/٢/١٩٨٦م).
- (٢٠) Manpower & International Labor Migration in the Middle East & North Africa: (World Bank Publication, 1983), p.34.
- (٢١) التقرير الرئيسي لخبراء بعثة هيئة الأمم المتحدة عن الجهاز الإداري لدولة الامارات العربية المتحدة (ابو ظبي: ١٩٨٠م)، ص: ١٣-١٤.
- (٢٢) عامر الكبيسي، «إدارة الخدمة المدنية في دولة الامارات العربية المتحدة بين الواقع والطموح»، مجلة الخليج العربي، (العراق: مركز دراسات الخليج والجزيرة العربية، جامعة البصرة، العدد الاول ١٩٨١م)، ص: ٧٤.
- (٢٣) مجلس التعاون لدول الخليج العربية، الامانة العامة، مجلس التعاون لدول الخليج العربية، دواعي قيام المجلس وطموحاته (الرياض: ١٩٨٥م)، ص: ٩-١٣.
- (٢٤) انظر في ذلك قرارات الاجتماع الاول لمسؤولي اجهزة التنمية الادارية في الدول الاعضاء ٢٨-٢٩ محرم ١٤٠٦هـ.
- (٢٥) حسن ابشر الطيب، الإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الإصالة والمعاصرة، (الأردن، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، فبراير ١٩٨٦م)، ص: ٤٠-٤٧.