

التحديث السياسي في عُمان دراسة في أثر التحديث البنيوي على سلطة الحاكم

د. عبد الكريم حمود
الدخيل

مقدمة

في ٢٣ من يوليو ١٩٩٥، احتفلت عُمان بمرور خمسة وعشرين عاما على تولي السلطان قابوس للحكم. وخلال هذه الفترة الوجيزة نفضت عُمان عن نفسها ملامح التخلف وشهدت مسيرة من التطور والتحديث شملت العديد من المجالات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. وفي المجال السياسي، تعود بداية إرهاصات التغير والإصلاحات في بنية النظام الحاكم، إلى عام ١٩٢٠، وذلك حين أدخلت عدد من الإصلاحات لتنظيم الشؤون المالية والإدارية والعسكرية، ثم استمرت عملية الإصلاحات بطيئة ومتذبذبة خلال العقود اللاحقة وحتى عام ١٩٧٠. وعلى الرغم من إدخال بعض الإصلاحات - خاصة على بنية الجهاز التنفيذي - بقي النظام الحاكم في عُمان يحمل ملامح التخلف ويعيش في حالة من العزلة الداخلية والخارجية، دفعت بالسلطان قابوس إلى إزاحة والده وتولي السلطة في ٢٣ من يوليو ١٩٧٠.

وبوصول السلطان قابوس إلى الحكم، فضلا عن تضافر مجموعة من الضغوط والعوامل الأخرى - مثل ثورة ظفار وزيادة العائدات النفطية - شهد النظام السياسي مرحلة من التحديث والتطور البنيوي، ولقد تجسدت عملية التحديث في بروز وتطور - بدرجات متفاوتة - مؤسسات وأجهزة حكومية متعددة تنفيذية وقضائية وتشريعية، واقرن بذلك قدر لا بأس به من التخصص الوظيفي في تقسيم الأعمال والمهام. كما شملت عملية التحديث البنيوي - وبدرجة محدودة - بروز بعض الأبنية التحتية الحديثة.

إن عملية التحديث السياسي في هذا السياق البنيوي تحمل آثارا سياسية متعددة الأبعاد من شأنها أن تؤدي إلى تحولات وتبدلات في كيفية ممارسة السلطة السياسية. وذلك لأنها عملية تعيد تنظيم العلاقة بين الهيئات الحكومية وكذلك توزيع الاختصاصات والسلطات، وقد تخلق أيضا

* أستاذ مساعد - قسم العلوم السياسية - جامعة الملك سعود

مؤسسات تؤطر ممارسة الحكم، وبالتالي فإن عملية التحديث البنيوي في مسيرتها التفاعلية قد تؤدي إلى تقييد سلطة الحاكم الفردية.

ومن هذا المنطلق، فإن لهذا البحث أهمية كبيرة لتعرف مدى تأثير عملية التحديث البنيوي على تغير طبيعة سلطة الحاكم في عُمان وأيضاً لتقييم أثر تلك التغيرات على مستقبل سلطته، خاصة إذا ما استمرت عملية التحديث في مسيرتها التراكمية، وعلاوة على ذلك فلهذا البحث أهمية نظرية حيث إن نتائجها سوف تدعم أو ترفض فرضية البحث المعتمدة على مقولة أصحاب المنهج البنائي - الوظيفي والمؤكد على أن عملية التحديث البنيوي تقود إلى تطور الأنظمة السياسية في دول العالم الثالث، ونحن نأخذ بمفهوم التطور هنا بأبعاده المرتبطة ببناء المؤسسات وتقليص السلطات المطلقة للحاكم الفرد.

ينقسم هذا البحث، بالإضافة إلى هذه المقدمة إلى أربعة مباحث وخاتمة، يتناول المبحث الأول تحديد الإطار النظري للبحث، ويحلل المبحث الثاني بنية النظام الحاكم في عُمان وطبيعته قبل بداية الإصلاحات والتحديث، ثم يتناول المبحث الثالث استعراض وتحليل الإصلاحات البنيوية في الفترة بين عامي ١٩٢٠ و ١٩٧٠ وأثرها في طبيعة النظام السياسي. ويناقش المبحث الرابع عملية التحديث البنيوي في الفترة بين عامي ١٩٧٠ و ١٩٩٤ وأثر تلك التغيرات والتحويلات على طبيعة النظام في عُمان. ثم تعرض الخاتمة أهم نتائج البحث.

المبحث الأول

الإطار النظري

أولاً: مشكلة وفرضية البحث

إن هذا البحث وهو يناقش مظاهر التحديث البنيوي للنظام السياسي في عُمان على المستوى الكلي، يركز على تحليل أثر تلك التغيرات البنيوية على سلطة الحاكم والتي تتجسد في شخص السلطان. وعلى نحو أكثر دقة يعالج البحث الأسئلة التالية: هل قادت الإصلاحات السياسية إلى تغيرات في بنية ومؤسسات الهيئات الحكومية التنفيذية والتشريعية والقضائية وكذلك مؤسسات الأفراد السياسية؟ وهل أدت تلك التغيرات على المستوى الكلي إلى تحديث بنية النظام السياسي خلال مسيرة تطوره التاريخي؟ وهل كان لتلك التغيرات تأثير على توزيع الاختصاصات والسلطات داخل النظام الحاكم؟ وكذلك على تنامي دور المؤسسات الشعبية في

تفاعل العملية السياسية؟ ثم ما أثر تلك التغيرات على سلطة الحاكم من حيث تعزيز سيطرته أو تقليص سلطاته الفردية؟

ومن هنا فإن البحث يقوم على الفرضية التالية:

إن التحديث البنوي للنظام السياسي في عُمان - والذي ظل إلى عهد قريب نظاما شبه بدائي من الناحية البنوية - غالبا ما يقود إلى إضعاف وتغير سلطة الحاكم الفردية. ورغم أن مفهوم سلطة الحاكم قد يأخذ دلالات متعددة*، إلا أننا في هذه الدراسة نركز على دلالاته المتصلة بالحكم الفردي - والتي تتجسد في عُمان في شخص السلطان - ومدى تركيز السلطات في يده من جانب، ومن جانب آخر مدى وجود قيود مؤسسية تحد من سلطاته، لذا نستخدم مفهوم سلطة الحاكم الفردية المطلقة للدلالة على أن الحاكم يمارس - وظيفيا - سلطات ومهام في مجالات التنفيذ والتشريع والقضاء دون حدود فاصلة بينها، وفي ظل غياب للقيود المؤسسية الشعبية ممثلة في المجالس النيابية ومنظمات الأفراد السياسية والتي قد تقوم بدور رقابي للحد من سلطاته الفردية المطلقة. أما في حالة وجود نوع من توزيع الاختصاصات بين الهيئات المختلفة ووجود قيود مؤسسية برلمانية ومنظمات الأفراد السياسية تحد من سلطة الحاكم فإن سلطته الفردية تكون مقيدة.

ثانيا: المنهج النظري للبحث

يؤكد مؤيدو المنهج البنائي - الوظيفي structural functionalism من أمثال جابريل الموند وج. بنجهام باول وفرد رجز وديفيد أبت (Gabriel Almond & G. Bringham) (Powel Jr., & Fred Riggs and David Apter) - على ما بينهم من اختلاف - على أن عملية التحديث البنوي للنظام السياسي بها تحدته من تحولات في توزيع المهام والأعمال تقود إلى تطوير وتنمية الأنظمة السياسية في الدول النامية. وحيث إن مفهوم النظام السياسي لدى أصحاب هذا المنهج يتجاوز المفهوم التقليدي لمجموعة الهيئات الحكومية التنفيذية والتشريعية والقضائية ليشمل أيضا مؤسسات الأفراد السياسية من أحزاب وجماعات مصالح مهنية وغيرها، فإن الإصلاحات البنوية كعملية تنموية في مجال تطوير الأبنية السياسية الحكومية

* يأخذ مفهوم سلطة الحاكم دلالات دستورية ومؤسسية متعددة تختلف باختلاف طبيعة نظام الحكم إذا كان ملكيا أو جمهوريا، ديمقراطيا أو شموليا، انظر حول هذه الاختلاف في، محمد كامل ليلة، النظم السياسية: الدولة والحكومة (القاهرة: دار الفكر العربي، 1970)، ص 320 - 327.

وغير الحكومية تسهم في تقسيم الأعمال والوظائف بين الأبنية الحكومية من جهة، والأبنية الحكومية ومؤسسات الأفراد السياسية من جهة أخرى. وبالتالي فإن عملية التحديث البنوي خلال مسيرتها التفاعلية يمكن أن تفرز تعددا في الأجهزة الحكومية كما قد تزيد من دور مؤسسات الأفراد السياسية لتقلل من تركيز السلطات وتضعف من التوجهات الفردية في الحكم. إن تحولات هذا النسق والاتجاه - كما يرى أصحاب المنهج البنائي / الوظيفي - حدثت في تجربة تطور عدد من النظم الملكية الأوربية وقابلة للتكرار في تجربة تحديث دول العالم الثالث (١).

ورغم الانتقادات التي وجهت إلى المنهج البنائي - الوظيفي بصفة عامة في تحليل تطور الأنظمة السياسية وظاهرة التحديث والتنمية السياسية (٢)، فلا تزال الإسهامات الموند وباول وبخاصة اللتان نشرتا في عامي ١٩٦٦ و ١٩٧٨ أهمية في تحليل تصنيف الأنظمة السياسية. ونعتقد أن أهمية تلك الإسهامات تنبع من الاقتراحات التي قدمها الباحثان لقياس درجة تحديث وتسلط الأنظمة السياسية. ففي الدراسة الأولى التي نشرت لهما في عام ١٩٦٦ ركزا على أهمية التمايز البنوي والثقافة العلمانية كمعيارين لتصنيف وتحليل تطور الأنظمة السياسية، ثم في الدراسة الثانية التي نشرت لهما في عام ١٩٧٨ أبرزتا بالإضافة إلى أهمية التمايز البنوي وإلى حد أقل الثقافة العلمانية - أهمية درجة استقلالية الأبنية التحتية في دراسة ومقارنة تطور الأنظمة السياسية (٣).

ونحن حين نلاحظ أن إسهامات الموند وباول المشار إليهما لم يهدفا أساسا من خلالها لوضع نظرية تفسر العلاقة بين التحديث البنوي وتوزيع الاختصاصات أو تطور الأبنية السياسية التحتية، ولا إلى علاقة ذلك كله بإضعاف سلطة الحاكم، بقدر سعي الباحثان إلى تقديم منهج

(١) DAVID E. APTER, **POLITICAL CHANGE: COLLECTED ESSAYS** (LONDON: FRANKCASS, 1973), PP. 194-195; GABRIEL A. ALMOND, "THE DEVELOPMENT OF POLITICAL DEVELOPMENT" IN MYRON WEINER AND SAMUEL P. HUNTINGTON, (ED), **UNDERSTANDING POLITICAL DEVELOPMENT**, (BOSTON: LITTLE, BROWN AND COMPANY, 1987), PP. 439-440; FRED W. RIGGS, **THAILAND: THE MODERNIZATION OF A BUREAUCRATIC POLITY** (HONOLULU: EAST-WEST CENTER PRESS, 1966), PP. 367-396; FRED W. RIGGS, "THE DIALECTICS OF DEVELOPMENT CONFLICT", **COMPARATIVE POLITICAL STUDIES**, VOL 1, No. 2, JULY 1968, PP. 210-220.

(٢) RONALD H. CHILCOTE, **THEORIES OF COMPARATIVE POLITICS: THE SEARCH FOR A PARADIGM**, (BOULDER: WESTVIEW PRESS, 1981), PP. 178-181; APTER, D., OP. CIT., PP. 195-196.

كمال المنوفي نظريات النظم السياسية (الكويت: وكالة المطبوعات، 1985)، ص 127 - 131.

(٣) GABRIEL A. ALMOND & G. BINGHAM POWELL, JR., **COMPARATIVE POLITICS: A DEVELOPMENTAL APPROACH**, (BOSTON: LITTLE, BROWN AND COMPANY, 1966), PP. 42-72; GABRIEL A. ALMOND AND G. BINGHAM POWELL, JR., **COMPARATIVE POLITICS: SYSTEM, PROCESS, AND POLICY**, (BOSTON: LITTLE, BROWN AND COMPANY, SECOND EDITION, 1978), PP. 52-76.

جديد (بنائي - وظيفي) يستخدم معايير لدراسة ومقارنة الأنظمة السياسية (٤)، فإننا لن نتقيد بالحدود التي وضعها لدراسيتها، وبالتالي فإننا سنوظف عناصر التحليل البنائي - الوظيفي والمعايير المقترحة على نحو معدل لتحليل أثر عملية التحديث البنيوي على تقيد سلطات الحاكم الفردية.

وعلى نحو أكثر تحديدا، وبما يخدم غرض هذا البحث سوف نركز على أهمية معيار تنامي التمايز البنيوي (وما يقترن به من توزيع وظيفي)، وكذلك زيادة استقلال الأبنية السياسية التحتية كمخرجات لعملية التحديث البنيوي وأثرهما على تحديد الاختصاصات وزيادة القيود على سلطة الحاكم. وبذلك نستبعد معيار الثقافة العلمانية كأداة لتحليل أثر التحديث البنيوي على طبيعة النظام السياسي*. ويمكن تلخيص قسما وملاحح تحليلنا النظري لموضوع البحث في الفقرات اللاحقة.

إن مفهوم التحديث البنيوي - يستخدم في هذه الدراسة - للتعبير عن التغيرات التي تطرأ على بناء ومؤسسات وهيكل النظام السياسي، وتتمثل تلك التغيرات في ظهور أجهزة سياسية حكومية - تنفيذية وتشريعية وقضائية - وغير حكومية وأحزاب سياسية وجماعات مصالح منظمة - خلال مسيرة تطور النظام السياسي. وهذا التحديث البنيوي قد يأتي استجابة لزيادة التخصص والتغير في الوظائف والأدوار القديمة وتحويلها إلى أجهزة ومؤسسات جديدة، وما يتبع ذلك من تغير في العلاقة بين الأجهزة القديمة - إن وجدت - ووظائفها، وقد يأتي نتيجة لزيادة دور الدولة الوظيفي وما يصاحب ذلك من ظهور أدوار ووظائف جديدة تتطلب تكيف الأبنية القديمة مع بعض الوظائف الجديدة أو بروز مؤسسات وأجهزة جديدة للقيام ببعضها الآخر.

(٤) انظر مقدمة الكتائين:

ALMOND, G. AND POWELL, G., COMPARATIVE POLITICS: A DEVELOPMENTAL APPROACH, PP. 1-14; ALMOND, G. AND POWELL, G., COMPARATIVE POLITICS: SYSTEM, PROCESS, AND POLICY, PP. 3-20.

*نختلف هنا مع الموند وباول في استخدام معيار الثقافة العلمانية لتحليل أثر التحديث البنيوي على تقيد السلطة الحاكمة وذلك أولا لعدم وجود علاقة مباشرة بين التحديث البنيوي للنظام السياسي والثقافة العلمانية وتأثير ذلك على تقيد السلطة. ثانيا، نعتقد أن العلاقة بين الثقافة - العلمانية أو غيرها - مع النظام السياسي وتطوره علاقة متداخلة، فالثقافة وخاصة الثقافة السياسية تتأثر بعدد من المحددات والعوامل ومؤسسات التنشئة، ومن أهمها المؤسسات السياسية الحكومية (الأمنية والأعلامية والتعليمية والدينية) المرتبطة بالنظام الحاكم، وهنا تكون الثقافة متغيرا تابعا يتأثر بالمتغيرات الأخرى ومنها السياسية. ولذا نرى أن استخدام معيار الثقافة العلمانية غير مفيد في موضوع بحثنا. انظر حول العلاقة بين الثقافة والنظام السياسي: كمال المنوفي. نظريات النظم السياسية، ص 171 - 195. وعن العلاقة بين الثقافة السياسية ومحدداتها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في المجتمع العربي، انظر كمال المنوفي. «الثقافة السياسية وأزمة الديمقراطية في الوطن العربي»، المستقبل العربي، عدد 80، السنة الثانية، أكتوبر 1985، ص 72 - 78.

إن أهم نتيجتين مصاحبتين لعملية التحديث البنيوي (كما تتجسد ظاهريا في بروز الأجهزة الحكومية وغير الحكومية) هما تنامي التمايز البنيوي والتوزيع الوظيفي - داخل الأبنية الحكومية من جانب، ثم بينها وبين الأبنية غير الحكومية من جانب آخر - وتنامي استقلالية الأبنية السياسية التحتية - غير الحكومية، ونقصد بتنامي التمايز البنيوي والتوزيع الوظيفي هو أن يؤدي التحديث بنيويا إلى زيادة تعقد بناء الأجهزة والمؤسسات في النظام السياسي بما يشمل من هيئات حكومية تنفيذية وتشريعية وقضائية ومؤسسات سياسية غير حكومية، كما يقود التحديث وظيفيا إلى زيادة توزيع الأدوار والمهام والأعمال على أسس من التخصص الوظيفي بين الأجهزة الحكومية - التنفيذية والتشريعية والقضائية - من جانب ثم بينها وبين الأبنية غير الحكومية - الأحزاب وغيرها - من جانب آخر.

الذي يهمننا التأكيد عليه هو أنه على مستوى الأجهزة الحكومية، سيقترن بتزايد التمايز البنيوي والتوزيع الوظيفي تنامي استقلالية الهيئات الحكومية المختلفة التنفيذية والتشريعية والقضائية عن بعضها البعض، في ظل المحافظة على وحدة السلطة العامة للنظام الحاكم. وسبب حدوث ذلك هو أن تقسيم الأعمال والأدوار على أسس مبدأ التخصص الوظيفي بين هيئات حكومية ذات أجهزة متميزة سيمنح تلك الهيئات حرية ذاتية أوسع للقيام بأعمالها المتخصصة، الأمر الذي يفضي إلى تعزيز استقلالية تلك الهيئات الحكومية - مع الإبقاء على نوع من التوازن في العلاقة بين تلك الهيئات.

على هذا النحو تنطوي عملية تنامي استقلالية الهيئات الحكومية - خاصة الهيئة التشريعية - على آثار مهمة في إضعاف وتقييد السلطة الفردية. حيث ينتج عن تنامي استقلالية الهيئات الحكومية على أسس من التخصص وتقسيم العمل في أجهزة مختلفة، نوع من فصل السلطات (قد يكون مرنا أو جامدا). وبالتالي وفي ظل حالة فصل السلطات خاصة مع وجود جهاز برلماني منتخب يقوم بوظائف وأعمال الهيئة التشريعية بما فيها من رقابة على الجهاز التنفيذي، يمكن أن تفرض هذه الهيئة البرلمانية قيودا من داخل النظام الحاكم لتححد من ظاهرة السلطة الفردية في الحكم.

على الجانب الآخر، نقصد بزيادة استقلالية الأبنية السياسية التحتية - غير الحكومية - هو أن يؤدي التحديث البنيوي في مسيرة تطوره إلى بروز مؤسسات الأفراد السياسية والاجتماعية المنظمة كالأحزاب وجماعات المصالح ومؤسسات الرأي العام كأبنية تحتية مستقلة، لتقوم بوظائف وأعمال سياسية متخصصة، مثل التجميع والتعبير عن المصالح

وتمثيل الفئات السياسية والاجتماعية والاقتصادية المختلفة على نحو مستقل عن الأبنية الحكومية (التنفيذية والتشريعية والقضائية)، على أن لا يؤدي ذلك إلى أن تكون تلك المؤسسات مركز انشطار مواز ومنافس لمركز سلطة النظام الحاكم على نحو يحول دون الوحدة البنوية للسلطة العامة في الدولة، وانسجاما مع تحليلنا السابق (لأثر التحديث على زيادة التمايز البنوي والتوزيع الوظيفي على استقلالية الأبنية الحكومية)، فإن بروز الأبنية التحتية كمؤسسات سياسية بنوية مستقلة عن الأجهزة الحكومية، ووظيفيا تقوم بأعمال محددة مستقلة عن الأعمال التي تقوم بها الأجهزة الحكومية، من شأنه أن يرسخ من وجود هذه الأبنية كمؤسسات سياسية شعبية وجزء من النظام السياسي. وبالتالي في الوقت الذي تلعب فيه دورا محوريا للتعبير عن المطالب، كذلك تدافع عن حقوق الأفراد والفئات الاجتماعية والسياسية في مقابل السلطة السياسية الحاكمة. وبهذا يمكن أن تشكل المنظمات الحزبية وجماعات المصالح ووسائل الرأي العام قيودا رقابية - من خارج الأبنية الحكومية - على سلطة الحاكم.

تأسيسا على ما سبق، نستنتج أن عملية التحديث البنوي بما يصاحبها من تغيرات وظيفية غالبا ما تقضي إلى حدوث تحولات في طبيعة النظام السياسي على نحو يحد من السلطة الفردية في الحكم. فزيادة التمايز البنوي خاصة التعقد البنائي للجهاز الحكومي وما يقترن به وظيفيا من زيادة في توزيع الأعمال والوظائف، يمكن أن يخلق قيودا على مباشرة الحاكم لجميع الوظائف التنفيذية والتشريعية والقضائية، كما أن ذلك يمكن أن يقضي إلى ظهور قيود بنوية داخل الأبنية الحكومية - خاصة في حالة وجود هيئات نيابية برلمانية منتخبة - تقوم بدور رقابي شعبي على سلطة الحاكم علاوة على ذلك يمكن أن يقود تنامي استقلالية الأبنية السياسية التحتية الحزبية وجماعات المصالح ومؤسسات الرأي العام المختلفة إلى خلق قيود بنوية خارج نطاق الأجهزة الحكومية لتمارس أدوارا رقابية على السلطات الحاكمة بما في ذلك الحاكم الفرد. وفي المحصلة النهائية ينتج عن تنامي التمايز البنوي والتوزيع الوظيفي وكذلك استقلالية الأبنية السياسية التحتية كمخرجات للتحديث السياسي، إضعاف وتقييد سلطة الحاكم الفردية.

أخيرا، بقي أن نشير إلى أنه بالرغم من أن هذا الإطار النظري ينطلق من معطيات أن التحديث البنوي يمكن أن يقود إلى نتائج من شأنها أن تقيد وتضعف سلطة الحاكم الفردية، في الواقع العملي ربما تأخذ التطورات شكلا آخر. وهذا ما سنحاول بحثه من خلال اختبار

فرضية هذا البحث على حالة التحديث البنيوي وأثرها في تقييد السلطة الحاكمة في عُمان.

ثالثاً: حدود البحث

حرصاً على تحديد نطاق البحث على نحو يتلاءم مع مشكلته، يلزم الإشارة إلى أن هذا البحث، وهو يعالج موضوع أثر التحديث البنيوي على تقييد وإضعاف السلطة الحاكمة الفردية، فإنه لا يركز على مناقشة دور العوامل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية الداخلية والخارجية على عملية التحديث البنيوي في عُمان، كما لا يتطرق إلى أثر التحديث البنيوي على التحديث والتنمية الاجتماعية والاقتصادية في السلطنة، كما لا يقيم البحث مدى كفاءة ودرجة تطور الأجهزة السياسية الحكومية ولا مخرجاتها وسياساتها العامة، ولا يتناول البحث أيضاً أثر التحديث البنيوي على الاستقرار السياسي في عُمان، فهذه الموضوعات وغيرها خارج نطاق هذا البحث.

لذا يهدف البحث إلى معالجة مشكلته وفرضيته من خلال التركيز على رصد التحولات البنيوية في الفترة من أوائل العشرينيات وحتى عام ١٩٩٤، وتحليل أثرها على طبيعة النظام السياسي، وستقتضي ذلك من خلال تتبع عمليات الإصلاحات وأثرها على التغير في الأبنية - الحكومية وغير الحكومية - وما يستتبع ذلك من تحولات في توزيع الوظائف والأدوار بين الأجهزة المختلفة، وخاصة الهيئة التشريعية ومؤسسات الأفراد السياسية غير الحكومية لما لها من دور في تقييد السلطة الفردية.

ولقد بدأت تلك التغيرات والتبدلات في بنية النظام السياسي في الفترة بين أوائل العشرينيات وحتى عام ١٩٧٠ وهي الفترة التي شهدت بداية الإصلاحات الإدارية، ونطلق عليها مرحلة الإصلاحات، ثم تنامي حدوث التغيرات في بنية النظام السياسي في الفترة بين عامي ١٩٧٠ وحتى ١٩٩٤، وهي الفترة التي شهدت حدوث تطورات إصلاحية أساسية بعد وصول السلطان قابوس للحكم، ونطلق عليها مرحلة التحديث، ولكن قبل تحليل تلك التطورات التي حدثت خلال تلك المرحلتين، ستطرق بنوع من الإيجاز إلى مناقشة طبيعة بنية النظام السياسي في السلطنة في مرحلة ما قبل بدء عملية الإصلاحات، وذلك لكي تتمكن من رصد التحولات التي طرأت بعد التحديث البنيوي وبالتالي انعكاساتها على إضعاف وتقييد السلطة الحاكمة الفردية.

المبحث الثاني

طبيعة وبنية النظام السياسي

في مرحلة ما قبل الإصلاحات والتحديث

إن ملاحظة سريعة لطبيعة النظام السياسي في السلطنة في مرحلة ما قبل حدوث الإصلاحات في أوائل العشرينيات من هذا القرن تشير - بحسب المعلومات القليلة المتاحة - إلى بساطة بنية النظام الحاكم ومركزية دور السلطان فيه، بنويًا كان النظام يمارس أغلب أعماله عبر مستويين من السلطة أحدهما يتبع للسلطان مباشرة ويضم الوزير وعددا من الكتاب في ديوان السلطان ونطلق عليه مجازا سلطة الحكم المركزي. والمستوى الثاني للسلطة يضم ولاية المدن ومساعدتهم بما فيهم من قضاة ونطلق عليه مجازا سلطة الحكم المحلي، ولم يوجد من الأبنية الحكومية سوى جهازَي العدل والجيش التقليديين وشبه المتخصصين (انظر شكل رقم ١). ولقد كانت سلطة نظام الحكم - والتي كانت تنجسد في شخص السلطان وولاته - مقصورة على منطقة جغرافية محدودة تشمل المدن الرئيسية على الساحل وتمتد من صحار في الشمال مرورا بمسقط ومطرح وحتى صلالة في الجنوب في إقليم ظفار. أما خارج تلك المدن الرئيسية في مناطق النفوذ الخاضعة للسلطنة، فقد كانت سلطة السلطان عليها ضعيفة ولا تتجاوز تأمين الحماية من التهديدات الخارجية، حيث كانت كل منطقة تتمتع باستقلالية في إدارة شئونها الخاصة وتمارس السلطة الفعلية عبر الزعماء المحليين ورؤساء القبائل (٥).

وظيفيا، كان النظام السياسي يقوم بعدد محدود من الأعمال، حيث اقتصرت تلك الأعمال على مهام تحقيق العدل (كوظيفة قضائية)، والمحافظة على الأمن الداخلي والحماية من تهديدات العدوان الخارجية ومهام الشئون الخارجية بالإضافة إلى توفير الموارد المالية لضمان القيام بالأعمال السابقة (كوظائف وأعمال ذات طبيعة تنفيذية)، لذا غاب دور الدولة عن القيام بأعمال الخدمات الاجتماعية والخدمات العامة (مثل التعليم والصحة، والطرق، والكهرباء، والمياه وغيرها...) أو القيام بأعمال

(٥) لقد كان نفوذ سلطة السلطنة - والتي عرفت حتى عام 1955 باسم سلطنة مسقط - محدودا في منطقة الشريط الساحلي، أما مناطق الداخل فقد كانت تخضع لسلطة الإمامة، ولقد استطاع السلطان سعيد بن تيمور في عام 1955 إخضاع الداخل لسلطته ليعيد الوحدة لعمان بعد حرب أهلية. وحقيقة تعود جذور هذا التقسيم إلى عام 1792/1793م حين وقع اتفاق بركا. انظر حول هذه التطورات:

مدية درويش، سلطنة عمان في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر. (جدة: دار الشرق، 1982)، ص 83 - 85 و ص 96 - 99.

الإشراف على تنظيم الأنشطة الاقتصادية (مثل الزراعة، والتجارة، والصناعة). وللتعرف على درجة التمايز البيوي واستقلالية الأبنية التحتية، وبالتالي مدى تمرکز السلطات وفردية النظام الحاكم في تلك المرحلة من تطوره، يبدو أنه من الضروري أولاً توضيح نوع العلاقة بين أبنية النظام الحاكم والأعمال التي كان يقوم بها، ثم ثانياً مناقشة طبيعة الأبنية السياسية التحتية الموجودة في تلك الحقبة.

أولاً: الأبنية الحكومية

إن نمط العلاقة بين أبنية النظام والأعمال والوظائف التي كان يقوم بها حددتها معطيات ضعف الأجهزة السياسية والأمنية والإدارية أو غيابها في أحيان كثيرة. فباستثناء القيام بمهام الحماية من العدوان الخارجي وتحقيق العدالة التي كانت تدار إلى حد ما من خلال طبقة شبه متخصصة من العسكر والقضاة الشرعيين، افتقر النظام الحاكم إلى وجود أجهزة متخصصة تقوم بأعمالها على أسس من مبدأ التخصص الوظيفي في تقسيم العمل. لذا وعبر كل من منسوبي السلطة المركزي والمحلي، اعتمد النظام الحاكم على دور الأفراد.

على هذا النحو، يمكن القول إن جهازَي الجيش والعدل مثلتا بدايات لمحاولة ظهور أجهزة متخصصة نسبياً، حيث كانت قوات الحاميات العسكرية والتي تركزت في المدن وأطراف السلطنة تمثل القوة العسكرية الرسمية في السلطنة، ولأهمية هذه القوات كجيش رسمي في المحافظة على نظام السلطنة والدفاع عنه، فقد عمد السلاطين إلى محاولة تحديثه في وقت مبكر من النصف الثاني في القرن التاسع عشر. فلقد أدخل السلطان ثويني بن سعيد (حكم بين عامي ١٨٥٦ - ١٨٦٦) نظام الزبي العسكري على الجنود، ثم أدخل السلطان تركي بن سعيد (حكم بين عامي ١٨٧١ - ١٨٨٨) نظام تدرج الرتب والمرتبات للجنود، كما سلخ الجنود بالبنادق (اعتبرت في ذلك الوقت تحديثاً في مجال التسليح). كما زاد السلطان تركي بن سعيد من عدد أفراد عسكر الحاميات (الجيش) من حوالي ٢٠٠٠ رجل إلى حوالي ٣٠٠٠ رجل - بحسب تقدير لوريمر - لقد كان معظم أفراد قوات الحاميات من الجنود المرتزقة من البلوش أو ذوي أصول إفريقية أو حساوية (شرق الجزيرة العربية) أو نجدية (وسط الجزيرة العربية). (٦).

J. G. LORIMER. GAZETTEER OF THE PERSIAN GULF AND CENTRAL ARABIA. VOL. I, PART I, HISTORICAL (CALCUTTA: SUPERINTENDENT GOVERNMENT PRINTING, 1951), P. 435 & P. 510-511.

وحقيقة تعود بداية دخول البلوش إلى عمان واستخدامهم كجنود مرتزقة وكحجر زاوية في القوة العسكرية إلى عام 1728 حين جلبهم سيف بن سلطان (الإمام اليعربي) لإخماد الفتن الداخلية. انظر: فالح حنظل «التركيب السكانية لمجتمع الإمارات في مرحلة ما قبل النفط»، شؤون اجتماعية، عدد 43، السنة الحادية عشرة، خريف 1994، ص 142.

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه بالإضافة إلى قوات الحاميات، اعتمد السلاطين على رجال القبائل كقوة تحت التعبئة في وقت الأزمات، بعد ضمان ولائهم عبر إغداق العطايا على زعمائهم، كما كان السلاطين يطلبون - أحيانا - عون القوات البريطانية، خاصة بعد زيادة التهديدات والصراع بين سلطة السلطنة والقبائل وسلطة الإمامة في الداخل، وبعد أن تولى السلطان تركي الحكم بمساعدة البريطانيين في عام ١٨٧١ (٧).

أما جهاز العدل، فاعتمد على نظام القضاة الشرعيين كطبقة شبه متخصصة يتولون النظر والفصل في المنازعات بين الأفراد وفقا لاجتهاد المذهب الأباضي. ولقد كان القضاة يتبعون ولاية المدن في البناء التنظيمي للسلطة، وبالتالي كانوا جزءا من سلطة الحاكم المحلي. بيد أنه ليس للولاية سلطة على القضاة في مجال الاختصاص القضائي لنقض الأحكام أو الاستئناف فيها. فحكم القضاة نهائي إلا في العقوبات الجنائية بخاصة القتل، حيث يجوز للسلطان أن يستأنف الأحكام وينقضها بحكم أنه أعلى سلطة قضائية في البلاد (٨).

إن محدودية الأبنية وضعف التخصص على النحو الذي سبق ذكره، أفضى إلى اعتماد النظام الحاكم على دور الأفراد سواء على مستوى سلطة الحكم المحلي أو سلطة الحكم المركزي، فبينا يخص سلطة الحكم المحلي، كان الولاية يشكلون الوحدة السياسية لتجسيد سلطة الدولة وممارسة أعمالها. ويظهر ذلك من قيام الوالي بعدد من الأدوار في أعمال مختلفة. حيث كان الوالي يقوم بدور قائد الشرطة المحلية والتي تتكون من مجموعة الفداوية (حرسه الخاص) والذين تقع عليهم مسئولية المحافظة على الأمن وتنفيذ الأحكام والمحافظة على النظام. كما كان الوالي يتولى قيادة قوات الحامية التابعة لجيش السلطنة في منطقته وذلك حين يتطلب الأمر مشاركة تلك القوات في الدفاع عن السلطنة. علاوة على ذلك كان الوالي يقوم بمتابعة تحصيل الأموال مثل الزكاة وبيع الأراضي السلطانية (أراضي حكومية) في منطقته وإرسالها إلى السلطان، وخلال قيام الوالي بهذه الأعمال قد يستعين بعدد من الكتاب - الموظفين - أو جامعي الضرائب والزكاة بالإضافة إلى القضاة للقيام بالأعمال الخاصة بمنطقته (٩).

ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى أن سلطة الولاية كانت مطلقة في مجال نطاقهم الجغرافي.

(٧) للمزيد حول المساعدات من البريطانيين للسلطان تركي والصراعات الداخلية خلال نهاية القرن التاسع عشر، انظر درويش، مديحة، مرجع سبق ذكره، ص 130 - 132.

ROBERT G. LANDEN. OMAN SINCE 1865: DISRUPTIVE MODERNIZATION IN A TRADITIONAL ARAB SOCIETY. (PRINCETON UNIVERSITY PRESS, 1967), P. 347.

IBID., PP. 346-347. (٩)

وحقيقة تكمن مصادر قوة سلطة الولاة في تعيين السلطان لهم على أسس من القرابة والولاء الأسرى (من أسرة آل بوسعيد). وقد يكون الاستثناء هو تعيين سليمان بن سويلم (والذي كان في الأصل مملوكا للسلطان تركي بن سعيد) ولي على ظفار في عام ١٨٧٩ ثم على نزوى في عام ١٨٨٥، ثم على ظفار مرة أخرى في عام ١٨٩٥ حتى اغتيال في عام ١٩٠٧ (١٠). لقد أسهم الاعتماد على الولاء الأسري في تعيين الولاة مع إطلاق تفويض السلطة والصلاحيات، وفي ظل غياب المؤسسات والأجهزة الحكومية، إلى تعزيز الطبيعة الفردية للسلطة على مستوى الحكم المحلي في السلطنة.

ولكن ما يهنا أكثر هو إيضاح مدى مركزية دور الفرد ممثلا في السلطان على مستوى السلطة المركزية. وحقيقة ثمة شواهد عدة تبرز مدى محورية دور السلطان في القيام بمتابعة أعمال النظام الحاكم.

أولا: في مجال العدل، فبالإضافة إلى قيام السلطان بدور قاضي الاستئناف وهو أعلى سلطة قضائية في القضايا الجنائية الكبرى والقتل، كان السلطان يمارس دورا قضائيا متخصصا في فض المنازعات القبلية، وبمقدار محافظة السلطان على درجة من الاستقلالية والحزم في قيامه بمهام فض المنازعات القبلية، كان يكتسب احتراماً وهيبه داخل المجتمع.

ثانياً: في المجال العسكري كان السلطان يتولى القيادة الميدانية لجيشه في المعارك. وفي حالات قليلة كان السلطان ينوب عنه أحد أبنائه أو أقاربه للقيام بالقيادة الميدانية لجيشه في المعارك فمثلاً أناب السلطان تركي بن سعيد خلال بعض فترات حكمه السيد بدر بن سيف آل بوسعيد لقيادة الجيش. ولقد كانت قيادة الجيش وسيلة لإظهار زعامة السلطان وقوته في مجتمع كان يحترم خصال القوة والشجاعة بمفهوم المجتمعات التقليدية القبلية*.

ثالثاً: وعلى نحو متصل بقيادة الجيش، كان السلطان يقوم بدور مباشر في متابعة الحالة الأمنية في مسقط ومطرح. فرغم وجود وال لمنطقة مسقط ومطرح، كان السلطان يباشر بنفسه وعبر حرسه الخاص (الفداوية) متابعة تأمين الاستقرار الداخلي في تلك المنطقة، وإذا تدهورت الأوضاع الأمنية، كان يطلب من قوات الحامية في المنطقة التدخل لضمان الأمن والاستقرار. إن سبب إشراف السلطان المباشر على الشئون الأمنية في منطقة مسقط ومطرح هو إقامته شبه

LORIMER, J., CIT., P. 517 AND PP. 546-587. (10)

* قد يكون من المناسب هنا الإشارة إلى أن بداية البروز السياسي لأسرة آل بوسعيد يعود إلى عام 1743 حين قاد أحمد بن سعيد العناني في حربه ضد الفرس وطردهم من عمان. وعلى أثر هذا الدور البطولي والوطني نصب أحمد بن سعيد إماماً للعنانيين ليبدأ تاريخ حكم آل بوسعيد في عمان. أنظر: درويش، مديحة، مرجع سبق ذكره، ص 74 - 75.

الدائمة بها، واعتبارها مركز حكمه وسلطته، الأمر الذي كان يحفز على التدخل لمتابعة شئونها على نحو مباشر.

رابعا: أيضا كان السلطان يتولى إدارة الشؤون المالية لضمان استمرار الموارد المالية لتأمين النفقات على أعمال الدولة وعلى العطايا لشيوخ القبائل وكذلك للإنفاق على نفسه وحاشيته - ولم يوجد في تلك الحقبة تمييز بين النفقات العامة والخاصة للسلطان - وإذا كان السلطان يفوض الولاية خارج مسقط لجمع الزكاة والضرائب وريع الأراضي السلطانية، فإنه كان يشرف بنفسه بشكل مباشر أو شبه مباشر على ضمان تدفق الأموال من المصادر الأخرى إلى خزينته، فلقد كان يتولى بنفسه التعاقد والاتفاق مع أحد التجار (غالبا ما يكون هنديا) على إقطاعه أو تأجير جمع الرسوم الجمركية من مينائي مسقط ومطرح مقابل مبلغ تقديري يدفعه التاجر مقدما ونقدا، ثم يتولى التاجر عملية جمع الضرائب والرسوم الجمركية نيابة وباسم السلطان، بالإضافة إلى ذلك يتابع السلطان تدفق عوائد المستعمرات في إفريقيا قبل انفصالها عن السلطنة في مسقط في عام ١٨٦١، أو الحصول على مساعدات زنجبار بعد التقسيم في عام ١٨٦١ وحتى توقفت في عام ١٨٨٣، كما كان السلطان يتولى متابعة الحصول على المساعدات المالية البريطانية والتي كانت تقدم للسلطنة بأسماء وأشكال مختلفة منذ بدىء بتقديمها في عام ١٨٧١ م.

وأخيرا، كان السلطان يتفرد ليباشر بنفسه إدارة الشؤون الخارجية والتي كانت شبه مقصورة على الاتصال بالبريطانيين خاصة بعد توقيع اتفاقية ١٨٩١. ولقد كان الاتصال بين الوكيل البريطاني والسلطين المتلاحقين على حكم مسقط يتم مباشرة، كما كان السلطان وحده يتولى التوقيع على المعاهدات مع البريطانيين (١١).

وقد يكون من الملائم الإشارة هنا إلى وجود هيئة إدارية صغيرة تتولى مساعدة السلطان على مستوى سلطة الحكم المركزي، وتشمل وزير السلطان وعددا من الكتاب. وكان الوزير يقوم بدور كبير المستشارين والمساعدين وعادة ما يعينه السلطان على أسس من القرابة الأسرية، وبالرغم من هذا، كان دور الوزير، عمليا، يتحدد بحسب قوة شخصيته وثقة السلطان به. ولقد كان السيد عبدالعزيز بن سعيد آل بوسعيد نموذجا للوزير ذو النفوذ القوي لما كان يتمتع به من ثقة السلطان تركي بن سعيد. أما الكتاب - الموظفون - فقد كان عددهم محدودا جدا، ونظرا

(11) اعتمد على جمع المعلومات عن هذه الأدوار من المصادر التالية: درويش، مديحة، مصدر سبق ذكره، ص 130 - LORIMER, J., OP., CIT., PP. 499-502 & PP. 570-772; LANDER, R., OP., CIT., PP. 165 350-353.

لضعف تعليمهم وتدريبهم - والذي لم يكن يتجاوز القراءة والكتابة بشكلها التقليدي - فلم تحدد أعمالهم على أسس من التخصص الوظيفي، حيث إن أدوارهم متداخلة، وتتمحور حول تنفيذ أوامر السلطان ووزيره (١٢).

إن الملاحظة الجديرة بالاهتمام هو أن تركيز السلطة على القيام بالأعمال والوظائف السابقة والتي كانت ذات طبيعة تنفيذية أو قضائية، اقترن به ضعف لدور السلطة الحاكمة في مجال وظائف التشريع، ويمكن إعادة ذلك الضعف إلى عدة أسباب أهمها، أولاً: اعتماد القضاة الشرعيين على مصادر الفقه الديني الإسلامي - باجتهاداته الأباضية - كمرجع تشريعي في القضايا التي تعرض عليهم، ثانياً: ضعف دور الدولة في معظم الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وأغنت الأعراف والتقاليد كمصدر تنظيمي عن التشريع الرسمي في كثير من الحالات لتنظيم حياة المجتمع الاقتصادية والثقافية البسيطة، ثالثاً: في الحالات القليلة التي تظهر فيها الحاجة إلى تنظيم بعض الشؤون العامة، كان السلطان يمارس سلطة سن الأنظمة بأوامر سلطانية - مثل الأوامر السلطانية لتنظيم الضرائب أو الرسوم الجمركية - لهذه الأسباب غابت الظروف الموضوعية التي كان من الممكن أن تحفز على ظهور أبنية سياسية - برلمانية - متخصصة للقيام بوظائف التشريع في تلك الحقبة التاريخية.

على هذا الأساس، قد يكون من المناسب تصحيح فكرة شائعة، إلا أنها خاطئة حول ما يسمى «بالمجلس المفتوح» أو مجلس السلطان، وهو المجلس الذي كان السلطان يستقبل فيه المواطنين لسإع مطالبهم وشكاويهم، حيث كان البعض يعتقد أن ذلك المجلس كان نموذجاً تقليدياً للأبنية البرلمانية أو النيابية التشريعية.

فالرغم من أن ذلك المجلس كان يمثل إطاراً للتشاور والاتصال السياسي بين الحاكم والمحكومين، إلا أنه لم يكن يمثّل الأبنية البرلمانية في الأدوار والوظائف التي يقوم بها. وذلك لعدد من الأسباب هي، أولاً: لم يكن لنتيجة عملية المشاركة داخل المجلس - ممثلة في آراء زعماء القبائل والتكوينات الاجتماعية والدينية أو حتى أفراد الأسرة الحاكمة - صفة إلزامية على السلطان. بمعنى أنه على الرغم من أن السلطان يمكن أن يستمع إلى آراء الزعامات القبلية والدينية حول أمر من الأمور، إلا أنه غير ملزم بالأخذ برأيهم، فلو اتفق أغلب النخبة على رأي يخالف رأي السلطان، يستطيع تجاهل ذلك الرأي، وبالتالي كان دور المجلس استشارياً. ثانياً: رغم أن مجلس السلطان - نظرياً - مفتوح للجميع، إلا أنه في مجال مناقشة القضايا السياسية

- عمليا - كان مقصورا على نخبة ضيقة تشمل كبار أفراد الأسرة الحاكمة وبعض الزعامات القبلية والدينية والتجارية، وبالتالي فإن المساهمين في المناقشة وتبادل الآراء كان محدودا جدا. ثالثا: لم يكن لمجلس السلطان تنظيم من حيث المداومات ولم يعرف نظام للتصويت أو آلية لطرح الأسئلة أو الآراء، بقدر ما كان الأمر يخضع لآراء السلطان ورغبته، حيث كان يتجاهل الموضوعات التي لا يرغب الحديث عنها أو الأشخاص الذين لا يرغب سماع آرائهم، رابعا: علاوة على ما سبق لم يكن لمجلس السلطان دور في عملية سن القوانين أو مناقشة القضايا المالية للدولة أو للرقابة على طريقة إدارة السلطان ومساعديه (الوزير والولاة وغيرهم) لشئون الحكم (١٣). لذا فإن المجلس بصيغته واختصاصاته ووظائفه التي كان يقوم بها لا يشابه ما تقوم به الأبنية البرلمانية التشريعية في النظم السياسية.

ولكن هذا لا يلغي الدور الذي كان يمكن أن يقوم به المجلس أحيانا ليكون آلية ضغط على السلطان، ففي تقديرنا أنه رغبة من السلطان في كسب رضا النخبة الصغيرة (من الأسرة الحاكمة والقيادات الدينية والقبلية والتجارية) كان السلطان يمنح تلك النخبة دورا في اتخاذ بعض القرارات عبر استشارتهم من خلال المجلس، وأحيانا قد يكون ذلك على سبيل المساومة، ف يأخذ السلطان ببعض اقتراحاتهم مقابل تأييده في موضوعات أخرى. ورغم عدم وجود حوادث تاريخية معينة يمكن الاستشهاد بها لتدعيم مقولتنا السابقة، إلا أنه بمنظور معاكس يشير بروز بعض مظاهر العنف السياسي والتمرد على السلطان إلى حالة من عدم الرضا والمعارضة من قبل النخبة لبعض القرارات التي يتخذها السلطان، وبالتالي فإن فشلهم في استخدام وسائل التأثير السلمي عبر المجلس، يدفع إلى صراعات تتجسد في أعمال عنف واغتيالات كما حدث في عام ١٨٦٦ حين اغتيل السلطان ثويني على يد السلطان سالم، ثم تولى الحكم من بعده، ولقد جاء ذلك للتعبير عن معارضة بعض أجنحة الأسرة الحاكمة في التقارب الكبير بين السلطان ثويني والبريطانيين في تلك الفترة (١٤).

ما نود تأكيده مما سبق - ودون مبالغة - هو أن للمجلس دورا قد يكون محدودا في فرض بعض الضغوط والقيود، ووفقا لآلية تقليدية على سلطة السلطان في اتخاذ القرارات، فبالرغم من الطبيعة الاستشارية للمجلس ومحدودية عدد المشاركين من النخبة (داخل الأسرة الحاكمة

(١٣) للمزيد حول دور مجلس السلطان في المجتمع التقليدي في عمان، انظر

J.E. PETERSON. "TRIBES AND POLITICS IN EASTERN ARABIA", IN THE MIDDLE EAST JOURNAL. VOL. 312, No.3, SUMMER, 1977, P. 299.

LORIMER, J., OP., CIT., P. 476. (١٤)

أو القيادات الدينية والقبلية والتجارية)، فضلا عن افتقاره إلى التنظيم، فإنه مثل بنية (شبه بدائية) للاتصال والتأثير السياسي خلال تلك الفترة التاريخية، وهذا في المحصلة النهائية ربما أوجد بعض الضغوط والقيود على سلطة السلطان.

ثانيا: الأبنية التحتية التقليدية

أما فيما يخص استقلالية الأبنية التحتية - والتي نقصد بها مؤسسات الأفراد السياسية والاجتماعية والتي تقوم بالعملية الأولى في التجمع والتعبير عن المصالح والمطالب إلى داخل النظام السياسي دون أن تكون خاضعة للأجهزة الحكومية، فهذه الخاصية لم تكن موجودة في نظام السلطنة في تلك الحقبة التاريخية، حيث لم توجد أبنية سياسية تحتية متخصصة في القيام بأدوار تجميع المصالح والتعبير عنها والدفاع عن مصالح فئات المجتمع في مقابل سلطة الحاكم والحد من تفرد السلطة، كما قد تقوم بذلك الأحزاب السياسية وجماعات المصالح ووسائل الرأي العام في بعض النظم السياسية.

بيد أنه في المقابل كانت القبيلة كوحدة وبنية تقليدية، رغم أنها تفتقر إلى التمايز في الأدوار التي تقوم بها اجتماعيا واقتصاديا وسياسيا، قد لعبت دورا في عملية تجميع المصالح عبر المجلس القبلي. ذلك الدور يشبه إلى حد ما - ولكن على نحو شبه بدائي - الدور الذي تقوم به الأحزاب وجماعات المصالح أو حتى وسائل الرأي العام خلال تجميعها وتعبيرها عن مصالح الأفراد في الأنظمة السياسية الحديثة. ففي مجلس القبيلة (وهو قد يوجد في قبائل وعشائر مستقرة وليس بالضرورة متنقلة) كان يتاح لكبار رجال القبيلة - مكانة اجتماعية واقتصادية - فرصة مناقشة وتداول الموضوعات التي تهم مجتمع القبيلة، ليسهم في بلورة وتجميع مصالح الأفراد والجماعة، ثم يقوم الزعماء بالإفصاح والتعبير عن تلك المطالب عند الاتصال بالسلطان، وحقيقة كان مقدار التحالف بين السلطان والقبيلة يؤثر في استجابة السلطان لتلك المطالب. فمثلا كان تحالف سلاطين مسقط مع قبائل بني بو حسن قرب مسقط، يمنح زعاماتهم مكانة لدى السلطان لنيل مطالبهم، والتي غالبا ما تكون مالية (١٥).

وعلى الرغم من إشارتنا إلى القبيلة ودور مجلسها كشكل تقليدي للأبنية التحتية غير

(15) للمزيد حول سلطة القبيلة ودور المجلس القبلي، انظر: محمد المطوع، التنمية والتغير الاجتماعي في الإمارات (بيروت: دار الفارابي، 1991)، ص 12 - 45.
PETER LIENHARDT. "THE AUTHORITY OF SHAYKHS IN THE GULF: AN ESSAY IN NINETEENTH-CENTURY HISTORY" IN ARABIAN STUDIES. VOL. II (LONDON: C. HURST & COMPANY PRESS, 1975), PP. 63-64.

المتخصصة، ينبغي عدم المبالغة في أهمية دور المجلس القبلي في العملية السياسية على مستوى المجتمع وذلك للاعتبارات التالية: أولاً، لم يكن المجلس القبلي بنية متخصصة سياسياً للقيام بتجميع المصالح لمجموعة متجانسة من البشر في الأهداف والمصالح، حيث إن المجلس القبلي كجزء من التنظيم القبلي في الأصل هو بنية اجتماعية (تقليدية)، وهذا وإن قام المجلس بأدوار سياسية محدودة غير متخصصة.

ثانياً، لم تكن المشاركة في المجلس القبلي لتحديد الأهداف والمطالب متاحة لجميع أفراد القبيلة، فعادة ما تكون المشاركة مقصورة على كبار الرجال - من حيث المكانة الاجتماعية والاقتصادية وغيرها - نصيباً فقط من أبناء القبيلة، وبالتالي لم تسهم النساء ولا عدد كبير من الرجال الأقل نصيباً في المكانة (لأسباب اقتصادية واجتماعية) في بلورة وتحديد المصالح والمطالب. ثالثاً، لم يكن للمجلس تنظيم خاص ولا طريقة تحديد اتخاذ القرارات وأولوية المصالح والمطالب، حيث تخضع مداورات المجلس لسيطرة زعيم القبيلة ومجموعة ضيقة. لذا لم يشكل المجلس القبلي بنية سياسية تحتية متخصصة لتقوم بتجميع مصالح الأفراد العامة والتعبير عنها، ثم يتولى الدفاع عنها في مقابل السلطة الحاكمة.

إلا أن ما هو جدير بالملاحظة في هذا السياق - وكما سبق أن ألمحنا إلى ذلك - أنه نظراً لأن سلطة السلطان خارج المدن الرئيسية كانت محدودة في تلك الفترة التاريخية، فإن استقلالية القبائل في إدارة شئونها كانت عالية. حيث كانت سلطة السلطان اسمية وتمارس عبر الزعماء المحليين والقبليين في خارج المدن الرئيسية. ولم تكن للسلطان سيطرة مباشرة على تلك المناطق، حيث غابت سلطته في فرض الضرائب والرسوم وكذلك اختفت مظاهر الوجود العسكري لقواته - ممثلة في قوات الحاميات - في تلك المناطق. وهذا، وإن كرس ضعف السلطة المركزية، إلا أنه أضعف من سلطات وسيطرة السلطان المباشرة على المجتمع القبلي التقليدي - خارج المدن الرئيسية.

إن محاولة الإخلال باستقلالية القبائل والتدخل في شئونها من قبل السلطان لتعزيز سلطته غالباً ما يقود إلى التمرد والثورات. وفي هذا السياق يمكن الاستشهاد بحادثتي تمرد قبائل بني بو علي، أحدهما كانت بين عامي ١٨١٨ و ١٨٢٠ والثانية بين عامي ١٨٦٥ و ١٨٦٦، حين سعى السلطان إلى زيادة سيطرته المباشرة على ميناء صور لضمان تحصيل الرسوم الجمركية في الميناء والذي كان يمثل المنفذ الوحيد لقبائل بني بو علي (في منطقة جعلان) خلال تبادلهم التجاري مع العالم الخارجي، ولقد دفع تجاهل السلطان لاحتجاج قبائل بني بو علي على سياسته وتدخله

المباشر في شئونهم - كما فهم ذلك بني بو علي - إلى تمردهم على السلطان ثم تكرار التمرد بين عامي ١٨٦٥ و ١٨٦٦، هذا وإن كان السلطان قد استطاع إخضاعهم بمساعدة البريطانيين في عام ١٨٢١ و ١٨٦٦ على التوالي. ثم تكررت مثل حوادث التمرد هذه من قبل بعض القبائل بين عامي ١٨٧٧ و ١٨٨٣ لأسباب مشابهة تتعلق بزيادة الضرائب عليهم (١٦).

على هذا النحو يمكن القول: إنه في الوقت الذي لعبت فيه القبيلة كنمط من أنماط الأبنية التحتية التقليدية ممثلة في المجلس القبلي دورا في عملية تجميع المصالح والتعبير عنها - عبر الزعامات القبلية - فإن استقلالية القبائل خاصة خارج المدن كانت أحيانا تدعم مكانة تلك الأبنية، وبالتالي يمكن أن تحد أحيانا من الهيمنة المطلقة للسلطة السياسية - ممثلة في السلطان - على المجتمع.

ومن التحليل السابق لبنية النظام السياسي وطبيعته في مرحلة ما قبل بداية الإصلاحات في عام ١٩٢٠، يمكن تحديد ملامح النظام وفقا للمعيارين الذين سبقت الإشارة إليهما في الآتي:

أولا: لقد كانت درجة التمايز البنيوي محدودة جدا، فرغم أن نظام الحكم بنيويا اشتمل على مستويين للسلطة أحدهما للحكم المركزي والأخرى للحكم المحلي بما ضماه من وجود جهازين (شبه متخصصين) للجيش والعدل (انظر شكل رقم ١)، فإن غياب الأبنية الأخرى وضعف التخصص في تقسيم العمل، قللت من بروز ملامح التمايز البنيوي والتوزيع الوظيفي، وحيث اقترن بذلك اعتماد النظام الحاكم على دور الأفراد في القيام بالوظائف والأعمال، فقد أسهم ذلك في تركيز السلطات بيد السلطان.

ثانيا، على الرغم من قيام القبيلة ممثلة في المجلس بأدوار في تجميع المصالح لتشكيل نمطا تقليديا للأبنية التحتية، فإن سيطرة رئيس القبيلة على المجلس ومحدودية عدد المشاركين في المجلس، فضلا عن تداخل الأدوار الاجتماعية والاقتصادية والسياسية مع بعضها البعض، قلل من مكانة المجلس القبلي والقبيلة لتحمي وتدافع عن حقوق ومصالح الأفراد والمجتمع في مقابل السلطة الحاكمة.

بناء على ما تقدم، يمكن أن نستنتج أن نظام الحكم في السلطنة كان نظاما فرديا وذلك لتمرکز جميع السلطات في يد السلطان، الأمر الذي أتاح له ممارسة أعمال ووظائف تنفيذية

(١٦) انظر حول هذه الثورات وحركات التمرد في: درويش، مديحة، مرجع سبق ذكره، ص ١١٧ - ١١٨.

LORIMER, J., OP. CIT., PP. 474-475 & PP. 504-510.

وتشريعية وقضائية دون وجود حدود فاصلة بينها. بيد أنه لم يكن نظاما فرديا مطلقا وذلك لوجود بعض القيود التقليدية (غير واضحة المعالم) ممثلة في ضغوط النخبة عبر مجلس السلطان أو تأثير الاستقلالية القبلية ومجالس القبيلة - خاصة خارج المدن الرئيسية - والتي كانت أحيانا تحد من سلطة السلطان المطلقة.

المبحث الثالث

التغيرات البنيوية في مرحلة الإصلاحات بين عامي ١٩٢٠ - ١٩٧٠

وأثرها في طبيعة النظام السياسي

قادت الإصلاحات التي أدخلت في الفترة بين عامي ١٩٢٠ و ١٩٧٠ إلى بروز عدد من التغيرات البنيوية في النظام السياسي ولقد مثلت الإصلاحات التي استحدثت بين عامي ١٩٢٠ و ١٩٢١ المحاولة الأولى لتطوير بنية النظام الحاكم. ثم أسهمت التغيرات المتتالية - البطيئة - في الفترة بين نهاية الثلاثينيات وحتى أواخر الستينيات في استمرار حركة الإصلاحات التي بدأت في عام ١٩٢٠. ونظرا لأن الإصلاحات التي تمت في نهاية الثلاثينيات والخمسينيات والستينيات كانت في أغلبها امتدادا للإصلاحات التي تمت في عامي ١٩٢٠ و ١٩٢١ مع بعض الإضافات الجديدة، فإننا نعتبر بمجممل إصلاحات الفترة بين عامي ١٩٢٠ و ١٩٧٠ تمثل مرحلة متتابعة للإصلاحات استمرت حوالي خمسة عقود من الزمن.

رغم أننا لا نستطيع أن نرصد هنا جميع العوامل التي أثرت على حركة الإصلاحات التي بدأت في العشرينيات واستمرت حتى عام ١٩٧٠، إلا أنه قد يكون من الملائم الإشارة إلى محورية الدور البريطاني في الدفع بعملية بدء الإصلاحات في عام ١٩٢٠. فقد كان لطبيعة التحديات التي واجهتها سلطة السلطنة والتي تمثلت في سوء الأوضاع المالية وتهديدات النظام من قبل سلطة دولة الإمامة أبرز الأثر في زيادة اعتماد السلطان على البريطانيين. فمن جهة أسهمت سوء الأوضاع المالية والاقتصادية نتيجة لتدهور مكانة مسقط التجارية وظروف الحرب العالمية الأولى في اعتماد السلطان على المساعدات المالية البريطانية، ومن جهة أخرى أدى إعادة إحياء سلطة الإمامة في الداخل في عام ١٩١٣ وزيادة تهديداتها لسلطة السلطان على الساحل إلى تنامي حاجة السلطان للمساعدة العسكرية البريطانية. لذا فإن زيادة الأعباء المالية والعسكرية على البريطانيين في سبيل حماية نظام السلطنة، دفعت بالبريطانيين إلى ممارسة ضغوط

على السلطان للبدء بعملية إصلاحات مالية وإدارية وعسكرية من شأنها أن تقوي نظام السلطنة وفي الوقت نفسه تخفف من التزاماتهم المالية والعسكرية تجاه حماية نظام الحكم في السلطنة (١٧).

أولاً: الإصلاحات في الأبنية الحكومية

أ. الأبنية التنفيذية:

لقد تركزت الإصلاحات الأولى في العشرينيات على ثلاث مجالات شملت تنظيم الشؤون المالية والإدارية والعسكرية. في الجانب المالي هدفت الإصلاحات أساساً إلى تخفيف حدة المشكلات المالية التي واجهتها السلطنة. ولقد تطلب ذلك إحداث تغيرات تنظيمية لزيادة الموارد المالية من جانب، ومن جانب آخر ترشيد الإنفاق. ولتحقيق زيادة الموارد المالية، تم على المستوى التنظيمي المبادرة إلى إنشاء إدارة حديثة للجمارك في عام ١٩٢٠، كما عين مدير لها، وكذلك استقدام خبير بريطاني ليشرف على تنظيم الإدارة الجديدة، وتم استقدام عدد من الموظفين المصريين والهنود المدربين على إدارة الأعمال الجمركية لتولي الأعمال في مينائي مسقط ومطرح. هذه الإصلاحات مكنت السلطان من السيطرة على العائدات الجمركية والتي كانت حتى عام ١٩١٣ يتم إقطاعها إلى أحد التجار (مقابل مبلغ يدفع مقدماً للسلطان)، ثم حتى بعد إلغاء ذلك النظام أيضاً لم يتمكن السلطان من السيطرة على العائدات الجمركية لافتقاره إلى جهاز إداري يمارس هذا العمل، ولقد تحققت تلك السيطرة بإعادة تنظيم الجمارك في إدارة جديدة في عام ١٩٢٠.

أما فيما يخص ترشيد الإنفاق، فلقد عين البريطانيون مستشاراً مالياً Financial Adviser بريطاني الجنسية ليتولى ضبط وتنظيم النفقات في السلطنة في عام ١٩٢٥. ولقد ربط البريطانيون استمرار تقديم مساعدتهم المالية بتعيين المستشار المالي البريطاني. وهذا عزز من دور المستشار في إدارة الشؤون المالية وفي إعادة تنظيمها خاصة في مجال وضع الميزانية السنوية وتحديد الإيرادات والنفقات ليخفف بذلك من مواجهة الأزمات المالية المحتملة إلا أنه بعد وصول السلطان سعيد للحكم (في عام ١٩٣٢) قلص من دور المستشار المالي في عملية اتخاذ القرارات في الشؤون المالية

(١٧) تجدر الإشارة هنا إلى أن السياسة الاستعمارية البريطانية كانت بصفة عامة ذات اتجاه محافظ في إدخال التعديلات والتحديث في مستعمراتها، حيث غالباً ما تميل إلى تقليل التدخل المباشر في إدارة الشؤون الداخلية للأقاليم الواقعة تحت نفوذها، وتميل إلى الاعتماد على الأبنية التقليدية في الدول المستعمرة (باستثناء حالات قليلة مثل الهند)، وهذا يعني أنها لا تميل إلى تشجيع دخال التغيرات والإصلاحات وذلك خوفاً من صعوبة الهيمنة على عملية التحديث إذا تمت، ولكن إذا كانت تلك الإصلاحات تخدم مصالحهم فيمكن تشجيعها. انظر حول مثل هذه الملاحظات في السياسة الاستعمارية البريطانية:

DAVID, A., OP., CIT., P. 193.

للسلطنة، ليصبح دوره مقصورا على مساعدة السلطان في إعداد الميزانية ومتابعة النفقات والإيرادات، ولذا عدلت تسمية صاحب ذلك المنصب إلى مسمى المسئول المالي Financial Officer (١٨).

أما فيما يخص المجال الإداري والسياسي، فقد بدأت الإصلاحات في عام ١٩٢٠، فبالإضافة إلى تنظيم إدارة الجمارك، استحدث المجلس الوزاري* والذي كان مكونا من أربعة أعضاء خول لأحدهم رئاسة المجلس وتولى الثلاثة الآخرون مناصب إدارة الشؤون الدينية، المالية، والعدل. ومثلت تجربة المجلس أول سابقة يتم فيها استحداث مناصب سياسية وإدارية مرتبطة بأعمال وظيفية معينة (الشؤون المالية والدينية والعدل)، لوضع بدايات تغير بنية النظام الحاكم. بيد أن تجربة المجلس لم تخل من جوانب القصور فلم يقترن بإنشاء المجلس منحه تفويضا بأية صلاحيات فعلية من قبل السلطان، وأيضا لم يصاحب تكوينه إنشاء هيئات وأجهزة إدارية لتابعة الشؤون المرتبطة به وهي الشؤون الدينية والعدل والمالية (باستثناء إنشاء محكمتين تجارية ومدنية - عدلية - في مسقط ومطرح ثم تم إلغاؤهما في عام ١٩٣٩). هذه العوامل أسهمت في ضعف المجلس والإسراع في حله من قبل السلطان في عام ١٩٣٢ (١٩).

أما في المجال العسكري، فقد شهد عام ١٩٢١ إنشاء أول فرقة نظامية عسكرية أطلق عليها «فيلق مجندي مسقط»، ولقد عين نقيب بريطاني كقائد لهذا الفيلق. لقد جاء إنشاء هذه المجموعة العسكرية النظامية لتخفف اعتماد السلطنة على الوجود العسكري البريطاني المباشر والذي تمثل في مرابطة فرقة من القوات الهندية - البريطانية قرب بيت الفلج بين عامي ١٩١٣ و ١٩٢١ للدفاع عن مسقط ومطرح. إن فكرة إنشاء فرقة نظامية كنواة لجيش حديث يتولى الدفاع عن نظام السلطنة تعود إلى عام ١٩١٤، ولكن حالة عدم الاستقرار التي كانت سائدة حتى عام ١٩٢٠ أجلت التنفيذ حتى وقعت اتفاقية السيب (عام ١٩٢٠) (٢٠)، والتي خلقت حالة من

(١٨) للمزيد حول هذه الإصلاحات المالية، انظر:

JOHN PETERSON. "BRITISH FINANCIAL ADVISERS IN MUSCAT DURING THE INTERWAR PERIOD", IN ARABIAN STUDIES. VOL. V (LONDON: C. HURST & COMPANY PRESS, 1979), PP. 132-137; LANDEN, R., OP. CIT., PP. 407-409.

* أطلق على هذا المجلس مسمى «المجلس النيابي» إلا أنه أقرب إلى أن يسمى المجلس الوزاري لطبيعة عمله من الناحية الوظيفية.

J.E. PETERSON. OMAN IN THE TWENTIETH CENTURY. (LONDON: CROOM HELM, 1978), P.76 (19)

LANDEN, R. PP. 407-408; PETERSON, J., OMAN IN THE TWENTIETH CENTURY, PP. 73-47. (20)

السلم مع سلطة الإمامة أتاحت للبريطانيين البدء في تحديث قوات السلطان بإنشاء فيلق مجندي مسقط.

لقد استمرت حركة الإصلاحات، وإن كانت بطيئة، خلال الثلاثينيات والخمسينيات ثم أواخر الستينيات ليشكل بعضها تعديلات على الإصلاحات السابقة وبعضها الآخر جاء كإضافات جديدة. إن أهم الإصلاحات التي شكلت امتدادا لتلك التي بدىء بها في العشرينيات شملت: أولا، في المجال الإداري: إنشاء (في عام ١٩٣٢) ثلاث إدارات متخصصة لكل من الشؤون المالية، والعدل، والداخلية، وذلك في إثر حل المجلس الوزاري. ولقد عين على كل دائرة مسئول بمسمى سكرتير يساعده اثنان أو ثلاثة من الموظفين. إن إلغاء المجلس الوزاري وإنشاء الإدارات الجديدة أفضى عمليا إلى إلغاء منصب الشؤون الدينية وتحويل مناصبي العدل والمالية إلى أجهزة إدارية جديدة تحمل نفس مسمى المناصب السابقة، كما استحدثت دائرة جديدة للشؤون الداخلية. بيد أن الحظ لم يحالف دائرة العدل طويلا حيث ألغيت في عام ١٩٣٩، وضمت أعمال تلك الإدارة إلى والي مطرح، إلى أن تم إنشاء وزارة العدل في عام ١٩٧٠. أما دائرتا المالية والشؤون الداخلية، فقد استمر بقاءهما وشهدا بعض التغيرات والتطورات أهمها هو تعيين أحد البريطانيين في عام ١٩٦٨ بمنصب سكرتير الشؤون المالية وذلك في إثر تحسن الظروف المالية بعد تصدير النفط في عام ١٩٦٧، أما دائرة الشؤون الداخلية فقد زادت أهميتها ودورها خاصة بعد توحيد عُمان وضم مناطق الداخل للسلطنة بين عامي ١٩٥٥ و ١٩٥٧، حيث أُنيط بوزير الداخلية دور الربط بين السلطان وولاية المدن وشيوخ قبائل الداخل مما زاد من أهمية منصب وزير الداخلية (٢١).

وفي المجال العسكري، شهد الجيش عددا من الإصلاحات بدأت في عام ١٩٣٩ بإعادة تنظيم فيلق مجندي مسقط وتحويله إلى وحدة مشاة مدربة ومسلحة بأسلحة خفيفة أطلق عليها «فرقة مشاة مسقط». ثم أسهم الصراع على البريمي مع السعودية في عام ١٩٥٢ في إنشاء فرقة مشاة ثانية في نفس العام وأطلق عليها «قوات الباطنة». تبع ذلك إنشاء فرقة مشاة ثلاثة تحت مسمى «قوات الميدان لمسقط وعُمان» في عام ١٩٥٣، وكلفت هذه القوات حماية عمليات التنقيب عن النفط قرب مدينة صحار، ثم فرضت ظروف الحرب الأهلية مع سلطة الإمامة بين عامي ١٩٥٥ و ١٩٥٧ ضرورة تنظيم قوات السلطنة وتوحيد القيادة. فتم في عام ١٩٥٥ إنشاء

مركز قيادة موحد للقوات (تحت إمرة نقيب بريطاني) ووضع مقره قرب بيت الفلج. كما أنشئ في نفس العام مركز لتدريب القوات النظامية لزيادة كفاءتها القتالية. ولإكمال عملية التحديث البنيوي للجيش تم في عام ١٩٥٨ إنشاء دائرة شئون الدفاع واستعين بأحد البريطانيين ليتولى رئاستها تحت مسمى سكرتير الجيش Military Secretary علاوة على ذلك شكلت في عام ١٩٥٩ نواة قوة السلطنة الجوية بخمس طائرات حربية، ونواة قوة السلطنة البحرية الحديثة بسفينة واحدة (٢٢). ولقد كان لهذه الإصلاحات والتعديلات أثرها الكبير في تطوير القدرات العسكرية ووضع البنية الأساسية في بناء الجيش الحديث لدولة السلطنة.

بالإضافة إلى ذلك، أضيف خلال هذه الحقبة - الممتدة بين الثلاثينيات ونهاية الستينيات - عدد آخر من الإصلاحات، تمثلت في إنشاء عدد من الأجهزة الإدارية والأمنية والتي شملت - بحسب تتابع ظهورها وتطورها التاريخي - الآتي: (٢٣)

١- أنشئت في عام ١٩٣٦ قوات للشرطة لتتولى مهمة الحفاظ على الأمن الداخلي في مسقط، ثم أعيد تنظيم تلك القوات على أسس حديثة في عام ١٩٤٠، كما شكلت بين عامي ١٩٦٥ و ١٩٧٠ فرق جديدة لقوات الشرطة لزيادة عدد أفرادها ووزعت على أغلب المدن العُمانية. ولقد حلت تلك القوات محل «قوات الفداوية» التقليدية في القيام بمهمة توفير الأمن الداخلي.

٢- وفي عام ١٩٣٨ أنشئت بلدية مسقط ومطرح وعين لها مدير ولجنة من خمسة أعضاء (كمجلس إدارة)، وكلفت الإشراف على شئون النظافة والصحة العامة، ثم في عام ١٩٤٠ افتتح قسما الكهرباء والمياه في بلدية مسقط ومطرح لتعنى بشئون خدمات الكهرباء والمياه.

٣- استحدثت في عام ١٩٣٩ منصب ناظر الشئون الخارجية والذي أوكل لصاحبه تنظيم الاتصال وتبادل المكاتبات مع الوكيل البريطاني في مسقط، ولم يكن لصاحب هذا المنصب دور في إدارة الشئون الخارجية مع الدول الأخرى والتي كانت تدار فعليا عبر البريطانيين. ومع إلغاء هذا المنصب في عام ١٩٥٨ ضمت أعماله إلى مهام سكرتير الدفاع، وأنشئ - في نفس العام - قسم للشئون الخارجية ملحقا بدائرة شئون الدفاع. وعين عدد من الموظفين لا يتجاوز عددهم

IAN SKEET. **MUSCAT AND OMAN: THE END OF AN ERA.** (LONDON: FABER & FA- (22) BER, 1974), PP. 173 -147; PETERSON, J., **OMAN IN THE TWENTIETH CENTURY.** PP. 93-94.

(23) جمعت المعلومات عن هذه الأجهزة من المصادر التالية:

PHILLIPS, W, **OMAN: A HISTORY.** PP. 180-183; PETERSON, J., **OMAN IN THE TWENTIETH CENTURY.** PP. 81-85; DALE F. ELCKELMAN. "INTELLIGENCE IN AN ARAB GULF STATE", IN **COMPARING FOREIGN INTELLIGENCE: THE U.S.S.R., THE U.K. THE THIRD WORLD** IN ROY GODSON ED., (WASHINGTON: INTERNATIONAL DEFENCE PUBLISHER, INC. 1988). P. 92; SKEET, I., **OP. CIT.,** P. 166.

الخمسـة للقيام بأعمال ذلك القسم. وبقي قسم الشؤون الخارجية على هذا الوضع حتى أعيد تنظيم الشؤون الخارجية في دائرة مستقلة للشؤون الخارجية في عام ١٩٧٠.

٤- تم في عام ١٩٥٨ تأسيس جهاز الاستخبارات حين أنشئ أول مكتب في نزوى خلال تمرد الجبل الأخضر، وعين أحد البريطانيين مسئولاً عن ذلك الجهاز.

٥- أنشئت دائرة التنمية في سبتمبر من عام ١٩٥٩ لتتولى متابعة تخطيط وتنفيذ بعض المشروعات في قطاعات الصحة والتعليم والزراعة والطرق. ولقد عين أحد البريطانيين مديراً لهذه الدائرة ولقد تمتعت هذه الدائرة بنوع من الاستقلالية لكون ميزانيتها تقدم على شكل مساعدات مخصصة لشؤون التنمية من الحكومة البريطانية حتى عام ١٩٦٨ (وهي السنة التي شهدت بداية تزايد العوائد المالية للدولة من تصدير النفط). ثم حولت تلك الدائرة إلى مجلس للتخطيط والتنمية في عام ١٩٦٨، وعين أحد البريطانيين برتبة سكرتير لشؤون التخطيط والتنمية ليشرّف على أعمال المجلس.

٦- ونتيجة لبداية نمو دور الدولة في المجال التنموي منذ عام ١٩٦٨، استحدثت دائرة الأشغال العامة في عام ١٩٦٨ لتتولى متابعة المشروعات العامة التي بدىء في تنفيذها مثل مشروع تطوير العاصمة وتحديث الميناء البحري وإنشاء مطار مسقط.

٧- إنشاء مجلس النقد العماني في شهر يوليو ١٩٦٩، ولقد أوكل إليه تنظيم إصدار عملة وطنية، والتي بدىء العمل بها مع إصدار الريال العماني في مايو ١٩٧٠، لتنتهي حالة الفوضى والتعدد النقدي (روبية هندية وريال نمسوي وجنيه استرليني) في عُمان.

إن تلك الإصلاحات التي تمت خلال الفترة الممتدة منذ عام ١٩٢٠ وحتى عام ١٩٧٠ تركزت على إدخال ملامح التحديث البنيوي على الجهاز التنفيذي، حيث نتج عن عملية الإصلاحات ظهور وتطور أجهزة لأعمال ووظائف تنفيذية كانت قائمة مثل الشرطة والجيش والمالية والجمارك، أو أنها قادت إلى بروز أبنية جديدة لأعمال ووظائف تنفيذية جديدة مثل البلدية والتنمية والأشغال العامة.

وعلى الرغم من أهمية تلك الإصلاحات كخطوة في مجال التحديث البنيوي، إلا أنه ينبغي ألا نبالغ بدرجة تأثيرها على درجة التوزيع الوظيفي داخل الأجهزة التنفيذية فقد ظل تقسيم العمل على أسس التخصص محدوداً وطفيفاً داخل الأبنية التنفيذية.. وظهر ضعف التوزيع الوظيفي داخل الأجهزة التنفيذية في قيام عدد من الإدارات بعدد من الأعمال والوظائف لتداخلها. فمثلاً قامت دائرة التنمية (ثم مجلس التخطيط والتنمية) بالإشراف على أعمال

قطاعات الصحة والتعليم والزراعة والطرق، وكذلك كانت البلدية (بلدية مسقط ومطرح) تتولى أعمال الصحة العامة والكهرباء والماء وكذلك النظافة في منطقة مسقط ومطرح. وأيضاً كان هناك تداخل بين مهام الجيش والشرطة في أعمال المحافظة على الأمن، خاصة حين تستخدم قوات الجيش في فرض النظام والأمن الداخلي باسم سلطة السلطان.

وحقيقة تكمن أهمية عملية الإصلاحات السابقة في بنية الجهاز التنفيذي في أنها قلصت من دور السلطان في مباشرة أعمال معظم الأعمال التنفيذية (الشئون الأمنية والجيش والخارجية والمالية) على النحو الذي كان يقوم به سابقاً (في مرحلة ما قبل الإصلاحات)، وذلك لأن إنشاء وتطوير أجهزة الداخلية والدفاع والمالية والبلدية والتنمية اقترن به إيجاد مناصب فوض لأصحابه صلاحيات من قبل السلطان، وبالتالي قلصت تلك الإصلاحات من تركيز معظم الأعمال والاختصاصات في يد السلطان بشكل يماثل الوضع القائم في مرحلة ما قبل الإصلاحات. ولكن أيضاً هذا لم يلغ دور السلطان في مجال الأعمال التنفيذية، حيث ظلت تلك الأعمال تتبع له ويشرف عليها بصفة عامة، بل وأحياناً يتابع السلطان بعض تلك الأعمال بشكل شبه مباشر وبخاصة شئون الجيش (الدفاع) والمالية منذ عام ١٩٣٢، وذلك بمساعدة عدد من البريطانيين الذين أوكل إليهم السلطان رئاسة تلك الإدارات الجديدة.

بيد أنه في المقابل تمخض عن تلك الإصلاحات زيادة سيطرة السلطان على بعض شئون المجتمع والتي لم تكن في السابق جزءاً من مجال سلطانه وذلك لأن بروز بعض الأجهزة الجديدة (خاصة في الخمسينيات والستينيات) للقيام ببعض الوظائف والأعمال الجديدة مثل الصحة العامة والنظافة والكهرباء والماء والزراعة - وإن كان في نطاق ضيق ومحدود - قد خلق مجالات جديدة تزيد من السلطة التي كان يمارسها السلطان - عبر الأجهزة الوسيطة - على المجتمع.

وحيث إن عملية الإصلاحات والتغيرات السابقة تركزت على الأجهزة التنفيذية، ففي المقابل لم تطل تلك الإصلاحات أبنية الهيئتين التشريعية والقضائية كأبنية حكومية، ولم تدفع بظهور أبنية سياسية تحتية حديثة. لذا قد يكون من الملائم التطرق إلى حالة الأبنية القضائية والتشريعية الحكومية والأبنية التحتية التقليدية خلال تلك الفترة، وذلك ليتسنى لنا تحليل أثر تلك الإصلاحات على طبيعة النظام الحاكم، وبالتالي مدى فردية السلطة.

ب. الأبنية القضائية

حقيقة لم يقترن بعملية الإصلاحات الأولى والتي تمت بين عامي ١٩٢٠ و ١٩٧٠ حدوث تغيرات أساسية على بنية الجهاز القضائي. فبعد إخفاق دائرة العدل والمحكمتين المدنية

والتجارية اللتين أنشئتتا في عام ١٩٣٢ في الاستمرار في أداء أعمالهما ثم إلغاؤها في عام ١٩٣٩، ولم تتم أي محاولة جادة لتطوير الجهاز القضائي. أما تجربة إنشاء المحكمة البريطانية في مركز الوكيل البريطاني في عام ١٩٥١، فإنها جاءت لتنتقص من السيادة القضائية للسلطنة على إقليمها، حيث تضمنت رسالة الاتفاق الملحق بمعاهدة الصداقة لعام ١٩٥١ عدم خضوع الرعايا البريطانيين ورعايا دول الكومنولث أو الأجانب من غير العرب والمسلمين لسلطة قضاء السلطة، حيث يخضعون للقانون البريطاني ويمثلون أمام محكمة بريطانية تعقد في مركز الوكيل البريطاني في مسقط (٢٤). لذا لم يكن الهدف من إنشاء هذه المحكمة تطوير نظام القضاء المحلي، وبالتالي لم يحمل تأسيسها أي أبعاد تحديثية على بنية النظام القضائي.

وترتب على فشل محاولة إصلاح النظام العدلي بين عامي ١٩٣٢ و ١٩٣٩، بقاء ممارسة الأعمال القضائية في نفس أبنيتها التقليدية معتمدة على القضاة الشرعيين الذين يتبعون ولاية المدن، ثم يخضعون للسلطان الذي كان يمثل سلطة قضائية استئنافية في القضايا الجنائية كالقتل، وفي قضايا الخلافات والنزاعات القبلية. أما أعمال الإشراف على تعيين القضاة ومرتباتهم، فقد ألحقت بوالي مطرح في عام ١٩٣٩، بعد إلغاء دائرة العدل، إلا أنه ليس لوالي مطرح سلطة على أعمال القضاة في المجال الوظيفي (٢٥).

جـ- الأبنية التشريعية

أيضا في مجال الأبنية التشريعية لم تحمل حركة الإصلاحات الأولى أي تحديث بنوي لها. فقد ظلت العملية التشريعية تتم إلى حد كبير في نفس النسق والأطر التقليدية، مع بعض التغير الطفيف. ففي الوقت الذي لعبت فيه المصادر العرفية والدينية - في اجتهاداتها الأباضية - دورا في تنظيم الكثير من الجوانب القضائية والاجتماعية والاقتصادية لمجتمع السلطنة، فقد زاد دور السلطان التشريعي في معظم جوانب الشؤون العامة للدولة. إن الأوامر السلطانية التي كانت تصدر بإرادة منفردة ودون مشاركة شعبية (عبر هيئات برلمانية) توسعت إلى حد ما كما ونوعا مع نمو حركة الإصلاحات وزيادة دور الدولة. فمثلا التحديث في مجال الشرطة والجيش والبلدية والجمارك وغيرها خلق حاجة لضرورة إصدار تنظيمات جديدة لها، ولقد كانت تلك التنظيمات

(24) للمزيد حول اتفاقية عام 1951 بين بريطانيا وعمان، انظر:

HASSAIN AL BAHRNA. THE LEGAL STATUS OF THE ARABIA GULF STATES. (MANCHESTER: MANCHESTER UNIVERSITY PRESS, 1968), P. 53.

WENDELL PHILLIPS. UNKNOWN OMAN. (BEIRUT: LIBRAIRIE DU LIBAN, (25) 1971), PP. 78-81.

تصدر في شكل أوامر سلطانية تنظيمية.

هذا فضلا عن غياب الإصلاحات عن مجال الأبنية التشريعية، وعلى الرغم من زيادة دور السلطان في العملية التشريعية لتنظيم الشؤون العامة في الدولة، لم تطور فكرة مجلس السلطان إلى جهاز سياسي منظم ليكون نواة لمجلس شعبي، بل لقد شهد مجلس السلطان مرحلة من التهميش والإضعاف لدوره الذي سبقت الإشارة إلى أنه كان ذا طبيعة استشارية ومقصورا على نخبة صغيرة، فضلا عن افتقاره إلى التنظيم في الجلسات أو الموضوعات خلال المرحلة التي سبقت الإصلاحات الأولى.

إن أهم العوامل التي أسهمت في إضعاف دور مجلس السلطان كوسيلة استشارية تقليدية - كما يشير إلى ذلك جون تاونسند John Townsend - هو عدم تشجيع السلطان سعيد بن تيمور (حكم بين عامي ١٩٣٢ و ١٩٧٠) لفكرة المجلس المفتوح، واقرن بذلك كثرة غياب السلطان عن مسقط منذ عام ١٩٤٥، ثم إقامته الطويلة في صلالة بعد عام ١٩٥٨ وحتى تم عزله في عام ١٩٧٠ (٢٦).

ويمكن إعادة أسباب غياب السلطان عن مسقط وعدم حضور المجلس المفتوح وتشجيعه إلى تدهور الأوضاع الاقتصادية والأزمة المالية التي مرت بها السلطنة، الأمر الذي كان يضعف من قدرة السلطان على تلبية مطالب الناس والنخبة القبلية والدينية والتي كانت تتطلع إلى العطايا المالية مقابل ولائهم له (للسلطان). بالإضافة إلى ذلك زاد السلطان من اعتماده شبه التام على الدعم العسكري البريطاني لحماية سلطته خلال تهديدات سلطة الإمامة له، بل إنه اعتمد كلياً على القوات البريطانية في حروبه لضم مدن الداخل والقضاء على سلطة الإمامة في عام ١٩٥٥، ثم للقضاء على اضطرابات الجبل الأخضر بين عامي ١٩٥٧ و ١٩٥٩، ثم في مواجهة ثورة ظفار التي بدأت في عام ١٩٦٥ (٢٧). إن ازدياد اعتماد السلطان سعيد على الدعم الأجنبي، وإن كان قد قوى السلطان عسكرياً، فإنه أظهر مدى ضعف قدرات السلطان الذاتية ممثلة في قواته العسكرية، وأسهم ذلك في إضعاف مكانته في نفوس مواطنيه ومناهضتهم للتدخل والسيطرة الأجنبية على شؤون بلادهم. ويبدو أن ذلك دفع السلطان إلى الابتعاد عن تلك الانتقادات وربما حالة عدم الاستقرار في مسقط للإقامة في صلالة المنعزلة عن بقية البلاد.

JOHN TOWNSEND. OMAN: THE MAKING OF A MODERN STATE. (LONDON: (26) CROOM HELM, 1977), PP. 62-63.

(27) للمزيد حول تمرد الجبل الأخضر وثورة ظفار، انظر المصادر التالية:

PHILLIPS, W., OMAN: A HISTORY. PP. 187-215; PETERSON, J., OMAN IN THE TWENTIETH CENTURY. PP. 180-199.

وفي المحصلة النهائية أسهمت عزلة السلطان في صلالة، سواء كان ذلك لأسباب مالية وللتهرب من العطايا أو للابتعاد عن الانتقادات التي صاحبت تزايد اعتماده على الدعم العسكري البريطاني، في تهميش دور المجلس وهذا بدوره قلل من إمكانية تطوير وتنظيم ذلك المجلس ليكون نواة هيئة برلمانية تشريعية.

لذلك، فإن غياب الإصلاحات عن تطوير أبنية تشريعية، مع تهميش دور المجلس المفتوح - والذي كان ضعيف التأثير - في ظل تنامي الحاجة إلى التشريعات والتنظيمات، أفضى إلى زيادة سلطة السلطان في المجال التشريعي، خاصة تلك التنظيمات المرتبطة بالشئون العامة للدولة.

ثانياً: الأبنية التحتية

أما فيما يخص الأبنية التحتية التقليدية ممثلة في القبيلة كوحدة اجتماعية وسياسية تقليدية وكذلك دور المجلس القبلي في عملية تجميع المصالح، فقد شهدت خلال فترة حكم السلطان سعيد بن تيمور بين عامي ١٩٣٢ و ١٩٧٠ مرحلة من التهميش والإضعاف. إن الشواهد متعددة على محاولات السلطان سعيد تحطيم المكانة السياسية للقبيلة وبالتالي لدورها كبنية تحتية تقليدية في الحياة السياسية في عُمان، خاصة بعد ضم مناطق الداخل في عام ١٩٥٥. فمن جانب عمل السلطان على إضعاف استقلالية القبائل في إدارة شئونها والتي كانت تتجسد في عدم خضوعها لسلطة فرض الضرائب وجمعها من قبل السلطان، حيث أنشئت في بعض مدن الساحل مراكز للجوارك. ومن جانب آخر زاد السلطان من سلطته في تعيين الزعامات القبلية على التكوينات القبلية عبر تعيين الشخصيات الموالية للسلطان، وذلك دون إعطاء دور لمجلس القبيلة والذي كان عادة يلعب دوراً مهماً في اختيار الزعامات وفقاً للأعراف القبلية. ولقد برز هذا المنحى بشكل سافر في عام ١٩٥٥ حين عزل السلطان زعيم «تيممة» تجمع قبائل الهناوية*، لشيخ صالح بن عيسى وعين مكانه أحمد بن محمد الحارثي وذلك دون العودة إلى مجلس القبيلة. ثم مثلت هذه السابقة قاعدة أصبح السلطان يعين على أساسها زعماء القبائل من الموالين له زعماء يعترف بهم ويدفع لهم المرتبات والعطايا، وأناط بهم مسؤولية تمثيل سلطة السلطان القيام بدور الاتصال به عبر ولاية المناطق لتمثيل مصالح قبائلهم. كما أصدر السلطان أوامره لـ زعماء القبائل بضرورة الالتزام التام بقراراته وضرورة تنفيذها دون معارضة، وخاصة فيما يتعلق بتحويل سلطة جمع الضرائب إلى قوات الجيش المدعومة بالقوات البريطانية. ورغم أن

* يعتبر تجمع قبائل الهناوية أهم تحالف لمجموعة قبائل عمان الداخل.

بعض القبائل عارضت سياسة السلطان الهادفة إلى تدمير مكانتها السياسية، حين قامت بعض قبائل الساحل مثل قبائل بني بو علي في جعلان قرب صور بتمرد على السلطان في عام ١٩٣٠، ثم أيضا تمردت قبائل الداخل فيما عرف بثورة الجبل الأخضر بين عامي ١٩٥٧ و ١٩٥٩ على السلطان لمجابهة سياسته المناوئة لقوة القبائل السياسية، إلا أن تلك المحاولات باءت بالفشل، حيث استطاع السلطان وعبر اللجوء إلى القوة العسكرية من سحق حالات التمرد تلك بمساندة عسكرية بريطانية (٢٨).

ترتب على إضعاف استقلالية القبائل ودور مجالسها القبلية في اختيار زعمائها وتخطيط مكانتها كأبنية تحتية تقليدية، فضلا على اعتماد زعماء القبائل الجدد على تعيين السلطان لهم ودعمه المالي والمعنوي، أن همش الدور التقليدي للمجلس القبلي في عملية تجميع المصالح وضعف دور الزعامات التقليدية (كجزء من البنية القبلية التقليدية المستقلة) في تمثيل المصالح القبلية والدفاع عنها. وانطوى على ذلك كله إضعاف للتكوينات القبلية وزعاماتها في ممارسة الضغوط وبالتالي فرض نوع من القيود على سلطة السلطان في مقابل المجتمع التقليدي (خاصة في المناطق التي تقع خارج المدن الرئيسية على النحو الذي سبقت الإشارة إليه في الجزء السابق). بإيجاز شديد، يمكن القول إن مجموعة الإصلاحات الأول بين عامي ١٩٢٠ و ١٩٧٠ أسهمت بظهور وتطور عدد محدود من الأجهزة التنفيذية (انظر شكل رقم ٢)، ولكنها لم تطل الأبنية القضائية والتشريعية وأيضا الأبنية السياسية التحتية، ونظرا لمحدودية نطاق عملية الإصلاحات لمجال بنية بعض الأجهزة التنفيذية، وكذلك لاستغراق تلك الإصلاحات فترة طويلة من الزمن امتدت إلى حوالي نصف قرن (بين عامي ١٩٢٠ و ١٩٧٠)، فإن نتائجها على تحديث بنية النظام الحاكم كان بسيطا وبطيئا.

أما فيما يخص مجمل أثر عملية الإصلاحات على تقييد سلطات الحاكم - السلطان - فإن هذا سيعتمد وفقا للمعيارين اللذين وضعناهما في الجزء النظري لهذه الدراسة على مدى تنامي التمايز البنوي داخل الأجهزة الحكومية وبالتالي استقلالهما عن بعضهما البعض، وكذلك على درجة استقلالية الأبنية السياسية التحتية.

أولا: في مجال درجة التمايز البنوي للأجهزة الحكومية، كانت الإصلاحات ضعيفة إلى حد

(28) للمزيد حول سياسة السلطان تجاه القبائل واستقلالها وحول تمرد القبائل على السلطان، أنظر:

PHILLIPS, W., **OMAN: A HISTORY**. PP 186-215; PETERSON, J., "TRIBES AND POLITICS IN EASTERN ARABIA", PP. 310-311; PETERSON, J., **OMAN IN THE TWENTIETH CENTURY**. PP. 126-127; LANDEN, R., **OP. CIT.**, PP. 407-408.

كبير. فبنسبها لم تسهم عملية الإصلاحات في بروز أبنية متخصصة في المجالين التشريعي والقضائي واقتصرت على بعض الأبنية التنفيذية، وبالتالي وظيفيا لم يتنام تقسيم للعمل بين أبنية حكومية متخصصة تمتع بقدر من الاستقلالية على نحو يمكن أن يقيد من سلطة السلطان. على نحو أكثر تحديد، يمكن القول إن تلك الإصلاحات لم تحمل تغيرات جوهرية في آلية ممارسة السلطة خاصة فيما يتعلق بدور وسلطات السلطان في المجالين القضائي والتشريعي. فنظرا لعدم شمول عملية الإصلاحات للأبنية القضائية والتشريعية، ظل النظام العدلي يعمل بنفس طريقته التقليدية، ليحتفظ السلطان بنفس الدور والسلطات في مجال الأعمال القضائية، أما في المجال التشريعي، ففي الوقت الذي بقي للسلطان سلطته التقليدية في إصدار القوانين بمراسيم سلطانية وإرادة منفردة دون مشاركة شعبية (عبر الهيئات النيابية البرلمانية)، فقد زاد مجال تلك السلطة الفردية كما ونوعا نتيجة لزيادة الحاجة إلى تنظيم العديد من الشؤون العامة المستجدة مع الإصلاحات في المجال التنفيذي خاصة في الخمسينيات والستينيات.

أما فيما يخص الأعمال التنفيذية، فبالرغم من أن عملية الإصلاحات قللت من دور السلطان في مباشرة معظم الأعمال التنفيذية، فإن تلك الإصلاحات خلقت مجالات جديدة للسلطة والسيطرة على المجتمع، وهذا في ظل عدم وجود جهاز مستقل كمجلس الوزراء يتمتع بقدر من المسؤولية الجماعية والشخصية المعنوية المستقلة لتابعة الوظائف التنفيذية بعيدا عن تدخل السلطان (وإن كان على نحو غير مباشر) في إدارة تلك الوظائف، فإنه ظل للسلطان السلطة النهائية في مجال الأعمال التنفيذية يمارسها بشكل مباشر أو غير مباشر عبر الأجهزة التنفيذية التابعة لسلطته (انظر الشكل رقم ٢). وبالتالي فإن عملية الإصلاحات وإن قللت من دور السلطان وسيطرته المباشرة على إدارة جميع الأعمال التنفيذية، ولكنها زادت من نفوذه وسلطته غير المباشرة عبر الأجهزة الوسيطة.

ثانيا: فيما يتعلق باستقلالية الأبنية التحتية، نلاحظ أنه فضلا عن أن عملية الإصلاحات لم تطل تحديث الأبنية السياسية التحتية على نحو أسهم ب بروز أبنية سياسية متخصصة للأحزاب وجماعات المصالح المنظمة أو حتى وسائل الرأي العام المستقلة، فإن سياسة السلطان المناوئة لاستقلالية ومكانة القبائل السياسية أضعفت من أهمية القبيلة ودور المجالس القبلية وهشت مكائنها واستقلالها كأبنية تحتية تقليدية. ولقد انطوى ذلك أبعاد على سياسة من شأنها أن قوت من نفوذ وهيمنة السلطان على المجتمع، بعد تحطيم مكانة القبيلة واستقلالية زعاماتها وأصبحت تلك الزعامات تنفذ أوامر السلطان الصادرة لها من مسقط.

ولاشك في أنه قد ترتب على ذلك إلغاء القيود والضغوط المؤثرة في سلطة السلطان بعد تحطيم مراكز القوى التقليدية ممثلة في الزعامات القبلية (خاصة قبائل بني ريام والهناءوية في مناطق الداخل). وبالتالي وفي ظل غياب الأبنية التحتية الحديثة، زاد ذلك من إطلاق سلطة السلطان في مقابل المجتمع الأهلي بعد إضعاف القوى التي كان من الممكن أن تعارض سلطة الحاكم الفردية وتمرد عليه.

وبناء على التحليل السابق، نستطيع أن نستنتج أن عملية الإصلاحات في هذه المرحلة وإن أسهمت في بروز بعض الأجهزة التنفيذية، فلقد كان لقصور شمول تلك الإصلاحات للأبنية التشريعية والقضائية وكذلك الأبنية التحتية المتخصصة، تأثير في تلاشي تلك الإصلاحات على تقييد سلطة الحاكم الفردية، هذا وإن ظهر بعض الأثر في إضعاف سلطة الحاكم المباشرة في إدارة الأعمال والوظائف التنفيذية. بل إن الأكثر من ذلك ما كان للتطورات التي صاحبت تلك الإصلاحات خاصة في المجال التشريعي الذي تمثل في زيادة دور السلطان في إصدار التنظيمات عبر المراسيم مع تهميش دور المجلس المفتوح، وكذلك تحطيم وإضعاف الأبنية التحتية التقليدية، فضلا عن زيادة نطاق ومجالات الأعمال التنفيذية، حيث زاد كل ذلك من تكريس السلطات في يد السلطان (وإن كان عبر الأجهزة التنفيذية الوسيطة أحيانا)، وقلل من القيود البنوية على سلطته، لينتج في المحصلة النهائية تفردا في السلطة على نحو فردي مطلق.

المبحث الرابع

التحديث البنوي في الفترة من عامي ١٩٧٠ و ١٩٩٤

وأثره في طبيعة النظام السياسي

مثلت عملية التحديث البنوي خلال الفترة بين عامي ١٩٧٠ و ١٩٩٤ نقلة كبيرة في تطوير أبنية النظام الحاكم ممثلا في الأجهزة الحكومية. فرغم أن الفترة الزمنية التي شهدت تلك التغيرات لم تتجاوز ربع قرن، إلا أن حجم وطبيعة التحولات كان سريعا. وإذا كانت عملية التحديث البنوي - على النحو الذي سنرى - تركزت على إكمال تطوير وتحديث الأبنية التنفيذية خاصة خلال السبعينيات، فإن عملية التحديث شملت أيضا الأبنية القضائية - وإلى حد أقل - الأبنية التشريعية خلال الثمانينيات والتسعينيات.

وقد يكون من الملائم الإشارة إلى بعض العوامل الموضوعية التي أسهمت في الدفع

والإسراع بعملية التحديث البنيوي للنظام السياسي في عُمان، والتي كان من أهمها تحديثات وضغوط حركة ثورة ظفار (والتي استمرت بين عامي ١٩٦٥ و ١٩٧٥) وما طرحته من مطالب مشروعة تدعو إلى إخراج عُمان من حالة التخلف والعزلة عبر القضاء على نظام الحكم المطلق والذي تمثل في السلطان سعيد بن تيمور. ثم اقترن مع تنامي قوة تلك الثورة، ظهور العامل الثاني والذي تجسد في اعتلاء السلطان قابوس للحكم في ٢٣ يوليو ١٩٧٠، وذلك بعد إزاحة والده ذي النزعة المحافظة الرجعية، فضلا عن تسلطه السياسي، وفي الوقت الذي حاول السلطان قابوس سحق ثورة ظفار عسكريا، كان يعمل على تنفيذ فصول من مطالب حركة الثورة في القضاء على حالة التخلف السياسي والاجتماعي والاقتصادي، حيث عمل سياسيا - بالإضافة إلى التخلص من والده - على البدء بتحديث نظام الحكم وتوجيه الدعوة إلى قادة المعارضة للمشاركة والمساهمة في الحكم عبر تولي المناصب الوزارية والحكومية.

بالإضافة إلى العاملين السابقين، قاد تحسن الظروف الاقتصادية والمالية بعد عام ١٩٧٣ وارتفاع أسعار النفط، وما صاحب ذلك من الشروع في برنامج التنمية الاجتماعية والاقتصادية، وبالتالي زيادة دور الدولة ومؤسساتها، إلى ضرورة توسع الأجهزة الحكومية - خاصة التنفيذية للقيام بالأعباء والأعمال والوظائف الجديدة - من تعليم وصحة وخدمات اجتماعية.. وغيرها.

أولا: تحديث الأبنية الحكومية

أ. تحديث الأبنية التنفيذية

وفي الوقت الذي تضافرت فيه مجموعة من العوامل السابقة لتسرع بوتيرة التحديث البنيوي للنظام الحاكم، كانت بداية التحديث منصبه على الأجهزة التنفيذية، حيث شهدت الفترة بين عامي ١٩٧٠ و ١٩٩٤ إنشاء ثلاث أنواع من الأبنية التنفيذية وتطويرها، شملت بحسب تطورها التاريخي المديریات والهيئات العامة والأجهزة الوزارية ثم المجالس المتخصصة. ولقد هيمنت على النوع الأول من هذه الأجهزة الصيغة الإدارية، في حين شملت طبيعة الأجهزة الوزارية والمجالس المتخصصة الصبغتين السياسية والإدارية ليعطى لها أهمية أكبر في عملية التحديث البنيوي.

المديریات العامة

لقد تضمن النوع الأول من الأجهزة التنفيذية جميع المديریات والهيئات العامة التنفيذية دون مستوى الأجهزة الوزارية. ورغم أنه استحدثت عددا من هذه المديریات في الخمسينيات

والسبب، إلا أنه تم إنشاء عدد كبير من هذه المديريات المتخصصة بعد تولي السلطان قابوس للحكم مباشرة. وتنبع أهمية إنشاء هذه الأجهزة في أوائل السبعينيات من أنه كان يمثل الخطوة الأولى لظهور الأجهزة الوزارية، حيث إن معظم تلك المديريات حول إلى أجهزة وزارية. ولقد أنشئت في أغسطس ١٩٧٠ مديريات لشئون الخارجية (كانت قسماً ملحقة بدائرة شئون الدفاع)، والاقتصاد، والمواصلات، والإعلام، والعمل والشئون الاجتماعية، وشئون الأوقاف الإسلامية، ولقد تحولت جميع هذه الإدارات إلى أجهزة وزارية في الفترة بين عامي ١٩٧١ و ١٩٧٤. ثم تلا ذلك إنشاء إدارة شئون الموظفين في عام ١٩٧١ كجهاز مركزي يُعنى بتنظيم وتعيينات وترقيات الكوادر البشرية في القطاع الحكومي، ثم حولت هذه الإدارة إلى وزارة للخدمة المدنية في عام ١٩٨٨. كذلك تم إنشاء المركز الوطني للموارد المائية في عام ١٩٧٢ كمؤسسة مستقلة تتولى تطوير المصادر المائية في السلطنة، وأيضاً حول المركز في عام ١٩٩٣ إلى وزارة للموارد المائية (٢٩).

بالإضافة إلى ذلك تم إنشاء إدارة تنمية ظفار في عام ١٩٧١، إلا أنها بقيت هيئة مستقلة دون مستوى الوزارة وتبع لوزير الدولة محافظ ظفار. ولقد أنيط بها على نحو خاص متابعة التخطيط والتنفيذ للمشروعات التنموية في إقليم ظفار بعيداً عن مركزية الأجهزة التنفيذية في مسقط. ولا شك في أن إنشاء تلك الإدارة مثل استجابة ورضوخاً لمطالب وضغوط حركة ثورة ظفار. وفضلاً عن ذلك، شهدت السلطنة ابتداء من منتصف عام ١٩٧٣ توسيع تجربة البلديات في القرى والمدن العُمانية، وكانت أجهزة البلدية تتمتع بدرجة عالية من الاستقلالية خاصة في المدن الرئيسية مثل مسقط وصلالة وصحار ونزوى، وحيث كانت تخضع لإشراف مجالس بلدية معينة (باستثناء صلالة التي كانت تحت إشراف مجلس منتخب حتى عام ١٩٨٥). بيد أنه بضم أعمال الشئون البلدية والقروية إلى وزارة الأراضي ليصبح اسمها منذ عام ١٩٧٦ وزارة شئون الأراضي والبلدية والقروية، فقط أنيط بالوزارة الجديدة الإشراف على تنسيق أعمال البلديات، وبالتالي ضعفت استقلالية تلك البلديات باستثناء بلديات كل من مسقط وظفار ومسندم، والتي ظلت تتمتع بقدر عالٍ من الاستقلالية (٣٠).

(29) وزارة الإعلام. عمان 93 (روى: المطابع العالمية، 1993) ص 53 و ص 76 - 77.

TOWNSEND, J; OP. CIT; P. 155-163; PETERSON, J; OMAN IN THE TWENTIETH CENTURY. P. 207

(30) حول هذه التغيرات انظر: وزارة الإعلام. عمان 93. ص 238 - 240.

THE MIDDLE EAST JOURNAL. CHRONOLOGY. VOL. 30, No 3, SUMMER 1976, P. 435; TOWNSEND, J. OP. CIT., PP. 161-162.

الأجهزة الوزارية

لقد بُدئ بإنشاء عدد محدود من الأجهزة الوزارية بعد تولي السلطان قابوس للحكم مباشرة، حيث كلف عمه السيد طارق بن تيمور برئاسة الوزراء وتشكيل الحكومة الجديدة والتي ضمت أربعة وزراء جميعهم من العمانيين، وتولى الوزراء الأربعة حقائب الوزارات الجديدة وهي: العدل والتعليم والداخلية والصحة، ثم تبع ذلك توسيع الأجهزة الوزارية حين حول عدد من المديريات العامة إلى مستوى وزارات منها وزارة الاقتصاد والتي عدل مسماها إلى وزارة الشؤون المالية والتي أنشئت في عام ١٩٧١، ثم وزارات الإعلام، والأشغال العامة والمواصلات، والعمل والشؤون الاجتماعية، وشئون الأراضي التي استحدثت في عام ١٩٧٢ (٣١).

وبعد استقالة السيد طارق بن تيمور من منصب رئيس الوزراء في يناير ١٩٧٢، تولى السلطان منصب رئيس الوزراء* ليجتمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة (مجلس الوزراء)، ثم شكل السلطان في نوفمبر ١٩٧٢ حكومة جديدة ضمت ١٧ وزيرا اثنان منهم دون حقائب وزارية. ولقد صاحب تشكيل الحكومة الجديدة استحداث سبع وزارات جديدة شملت الدفاع، والخارجية، وشئون الديوان السلطاني، والتجارة والصناعة، والزراعة والصيد والنفط والمعادن، والأوقاف والشؤون الإسلامية (٣٢).

ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى أن السلطان لم يعين وزراء لكل من وزارات الدفاع، المالية والخارجية، حيث احتفظ - وما زال يحتفظ - بهذه الحقائب الوزارية لنفسه، هذا وإن كان قد عين مساعدين له في إدارة شئون تلك الوزارات وهم كل من نائب رئيس الوزراء لشئون الأمن والدفاع، ونائب رئيس الوزراء للشؤون المالية والاقتصادية، ووزير الدولة للشؤون الخارجية وذلك لمعاونته في متابعة شئون الوزارات السابقة على التوالي.

ولقد استمرت عملية تطوير الأجهزة الوزارية مع تطور دور الدولة في العملية التنموية بعد عام ١٩٧٣. فلقد فصلت وزارة المواصلات عن الأشغال العامة في عام ١٩٧٤، ثم أنشئت في عام ١٩٧٦ وزارة التراث العماني (يطلق عليها حاليا اسم وزارة التراث القومي والثقافة)،

(٣١) للمزيد حول هذه التطورات انظر: حسين محمد البحارنة. دول الخليج العربي الحديثة: علاقاتها الدولية وتطور الأوضاع السياسية والقانونية والدستورية فيها. (بيروت: شركة التنمية والتطوير، ١٩٧٣)، ص ١٤٦.
THE MIDDLE EAST JOURNAL. CHRONOLOGY. VOL. 26, N 4, AUTUMN 1972, P. 44;
TOWNSEND, J., OP. CIT., P. 123.

* وفي حالة غياب السلطان - من الممكن أن ينيب عنه - مثله الخاص أو أحد نوابه في ترأس اجتماعات مجلس الوزراء.
PETERSON, J., OMAN IN THE TWENTIETH CENTURY. P. 207. (٣٢)

وكذلك ضمت أعمال الشئون البلدية والقروية إلى الأراضي تحت مسمى (وزارة شئون الأراضي والبلدية والقروية) وفي عام ١٩٧٨ استحدثت وزارة الكهرباء والمياه، كما فصلت وزارة البريد والبرق والهاتف عن وزارة المواصلات، وكذلك قسمت وزارة الزراعة والصيد والنفط والمعادن إلى وزارتين الأولى للزراعة والصيد والأخرى للنفط والمعادن، ودججت وزارة العدل والأوقاف والشئون الإسلامية في وزارة واحدة، ثم أنشئت وزارة الشئون القانونية في عام ١٩٧٩. وتبع ذلك عدد محدود من التغيرات في بنية الأجهزة الوزارية خلال الثمانينيات وأوائل التسعينيات، حيث فصلت وزارة البلديات الإقليمية عن شئون الأراضي في عام ١٩٨٤ وعُدل مسمى وزارة شئون الأراضي إلى وزارة الإسكان، واستحدثت في نفس العام وزارة البيئة والتي دججت في عام ١٩٩١ مع وزارة البلديات الإقليمية في وزارة واحدة للبلديات الإقليمية والبيئة. ثم أنشئت وزارة الخدمة المدنية في عام ١٩٨٨، وبعد ذلك أنشئت وزارة الموارد المائية في عام ١٩٩٣، وأخيرا وزارتا التعليم العالي والتنمية في عام ١٩٩٤ (٣٣).

المجالس المتخصصة

واكبت عملية تحديث الأبنية التنفيذية خلال السبعينيات بروز عدد من المجالس المتخصصة كأجهزة سياسية تتولى متابعة تنسيق أعمال الأجهزة الوزارية المتداخلة. ونظرا لأهمية هذه الأجهزة فقد ربطت بالسلطان مباشرة، حيث يتولى رئاسة جميع المجالس المتخصصة، هذا وإن جاز له أن ينوب عنه أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو ممثله الخاص أو الوزير المختص في الاجتماعات التي يغيب عنها، وتشمل المجالس المتخصصة الآتي (٣٤):

١- مجلس التنمية، وقد أنشئ في سبتمبر ١٩٧٢ تحت مسمى المجلس الأعلى للتخطيط

- (33) جمعت المعلومات عن هذه التغيرات في مجال تطوير الأجهزة الوزارية من المصادر التالية:
سلطنة عمان. التشريعات التنظيمية العامة. (عمان: الجريدة الرسمية، 1980)، ص 1 - 37 و 108.
وزارة الإعلام. عمان 94. (عمان: مطابع مزون، 1994)، ص 46 - 47، ص 76، ص 132، ص 180.
بدرية العوضي: «التشريعات البيئية في دول الخليج» مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية. العدد 67، السنة السابعة عشر، أكتوبر 1992، ص 129.
- THE MIDDLE EAST JOURNAL. CHRONOLOGY. VOL. 30, No.3 SUMMER, 1976, P. 435.
- (34) المعلومات الواردة عن المجالس المتخصصة جمعت من المصادر التالية:
سلطنة عمان. التشريعات التنظيمية العامة، ص 4 - 7؛ وزارة الإعلام، عمان 94، ص 50، بدرية العوضي، مرجع سبق ذكره، ص 129.
- CALVIN, H. ALLAN. OMAN: THE MODERNIZATION OF THE SULTANATE. (BOULDER: WESTVIEW PRESS, 1987), PP. 82-83; THE MIDDLE EAST JOURNAL. CHRONOLOGY. VOL. 27, No.1, WINTER, 1972, P. 67; TOWNSEND, J., OP. CIT., PP. 131-142.

الاقتصادي والتنمية - ثم حول إلى مجلس التنمية بعد إنشاء مجلس الشؤون المالية في عام ١٩٧٤ - ويقوم المجلس بتنسيق الخطط الاقتصادية والتنموية، ولقد ألحق به في نفس العام (١٩٧٢) مركز التخطيط الاقتصادي والإنمائي للقيام بالدراسات والأبحاث ذات الصلة بأعمال المجلس.

٢- مجلس الدفاع الوطني، والذي استحدث في يونيو ١٩٧٣، وقد ضمت لأعمال هذا المجلس بالإضافة إلى شئون الدفاع الخارجي المحافظة على الأمن الداخلي، وقد شملت عضوية المجلس بالإضافة إلى السلطان - كرئيس للمجلس - كلا من نائب رئيس الوزراء لشئون الأمن والدفاع، ووزير الداخلية، ووزير الخارجية، ورئيس الاستخبارات، ورئيس الأركان، وقائد الشرطة والأمن العام، بالإضافة إلى محافظ ظفار خلال فترة ثورة ظفار والتي استمرت حتى عام ١٩٧٥.

٣- مجلس البترول والغاز الطبيعي، والذي شكل في أبريل ١٩٧٤ (وذلك في إثر التغيرات السريعة في مجال أسعار بعد حرب ١٩٧٣)، ولقد أوكل لهذا المجلس مهمة تطوير الاستثمارات من مجال البترول والغاز الطبيعي.

٤ - مجلس الشؤون المالية، والذي أنشئ في نوفمبر ١٩٧٤ بعد فصله عن مجلس التنمية، ولقد أنيط بالمجلس مهمة رسم السياسات المالية وإعداد الموازنة وإقرار الاعتمادات المالية لمشروعات التنمية الاقتصادية.

٥- مجلس البيئة، والذي استحدث في عام ١٩٧٨ ليتولى تنسيق السياسات العامة في مجال مكافحة التلوث والمحافظة على البيئة، إلا أن المجلس ألغي في عام ١٩٨٤.

٦- مجلس الزراعة والأسماك والصناعة، ولقد أنشئ في عام ١٩٧٩ ليتولى مهام تنسيق السياسات الحكومية في مجالات الزراعة والأسماك والصناعة ثم ألغي هذا المجلس في عام ١٩٨١.

تكمُن أهمية التغيرات السابقة في بنية الجهاز التنفيذي في أنها في الوقت الذي زادت من تعقد البناء المؤسسي للهيئة التنفيذية (انظر الشكل رقم ٣)، فإنها - تلك التغيرات - قادت إلى تنامي التوزيع الوظيفي وتقسيم العمل بين تلك الأجهزة على أسس من التخصص، ولذا جاء قانون تنظيم الجهاز الإداري للدولة رقم ٢٦ لعام ١٩٧٥ - وما أدخل عليه من تعديلات - ليوضح مهام واختصاصات كلا من تلك الأجهزة على نحو محدد.

ولقد ارتبط بصدور قانون تنظيم الجهاز الإداري للدولة تحديد تدرج وهيكل السلطة التنفيذية، فجعل من مجلس الوزراء أعلى سلطة تنفيذية، وأخضعت الوزارات لسلطة مجلس

الوزراء، كما اعتبرت كل من المديریات والهيئات العامة أجهزة تنفيذية مستقلة (إداريا وماليا) تتبع للوزير المختص بشؤونها ليتولى الإشراف عليها دون اعتبارها جزءا من الهيكل الوزاري، أما المجالس المتخصصة فقد صنف كالأجهزة مرتبطة بالسلطان مباشرة، وبالتالي لا تخضع لسلطة مجلس الوزراء، هذا وإن كانت تقوم بمتابعة تنسيق سياسات أجهزة وزارية تتبع لمجلس الوزراء.

إن ما هو جدير بالتأكيد عليه هو أنه بالرغم من أن إنشاء العديد من الوزارات والمجالس المتخصصة وإلى حد أقل بعض المديریات والهيئات المستقلة فضلا عن مجلس الوزراء، وما صاحب ذلك من تزايد في التوزيع الوظيفي، إلا أننا نلاحظ هيمنة للسلطان على تلك الأجهزة. فكما سبق أن أشرنا اعتبارا من مطلع ١٩٧٢ جمع السلطان، بالإضافة إلى منصب رئاسة الدولة، منصب رئيس الوزراء، كما كان يتولى أيضا رئاسة جميع المجالس المتخصصة. وعلاوة على ذلك، احتفظ لنفسه بمنصب شئون الدفاع والمالية والخارجية، حيث لم يعين وزراء هذه الوزارات في الوقت الذي يساعده على إدارتها كل من نائب رئيس الوزراء لشئون الأمن والدفاع ونائب رئيس الوزراء للشئون المالية والاقتصادية ووزير الدولة لشئون الخارجية.

بقي أن نشير إلى أن التوسع في إنشاء الأجهزة التنفيذية في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية خلال الفترة بين عامي ١٩٧٠ و ١٩٩٤ زاد من سيطرة السلطة الحاكمة على المجتمع. فقد أفضى إنشاء تلك الأجهزة إلى خلق أدوات هيمنة مؤسسية - إدارية وأمنية وتنظيمية وأيديولوجية -، وعبر تلك الأجهزة تمكنت السلطة الحاكمة من التحكم والسيطرة على شئون المجتمع الاجتماعية والاقتصادية والثقافية. ونظرا لأن للسلطان سيطرة - على نحو مباشر أو غير مباشر - على الجهاز التنفيذي كما أشرنا إلى ذلك سابقا، لذا فإن التوسع في الأجهزة التنفيذية يزيد من سلطة السلطان في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

ب. تحديث الأبنية القضائية

على المسار الآخر شملت عملية التحديث تطوير الأبنية القضائية، حيث شهدت بنية النظام القضائي التقليدي تحولات وتغيرات كبيرة أسهمت في ظهور المحاكم الشرعية وإدخال نظام المحاكم الجنائية الحديثة وأنماط من الهيئات القضائية التجارية. تمثل المحاكم الشرعية (الدينية) نموذج الهيئات القضائية التقليدية التي تكيفت مع عملية التحديث. وتجسد عملية تحديث القضاء الشرعي والتي بدأت في عام ١٩٧٥ قدرات نظام

السلطان على محاولة الإبقاء على بعض عناصر المحافظة الدينية في أطر وهياكل حديثة، حيث ركزت عملية تحديث القضاء الشرعي على بعدين هما:

أولاً: إدخال عدد من التنظيمات الإدارية الجديدة المتعلقة بطريقة ومكان انعقاد المحكمة وتنظيم التوثيق والأرشفة للأحكام وفق النظم الإدارية المعاصرة، وكذلك تحديد نظام المراتب ورتب القضاة ومساعدتهم.

أما البعد الثاني: فهو إدخال المبادئ التنظيمية المتعلقة بتدرج سلطة المحاكم الشرعية والتي قسمت إلى ثلاث مستويات متتابعة، أدناها المحكمة الشرعية الأولى، ثم محكمة الاستئناف، وأخيراً لجنة التظلمات. ويحق لمحكمة الاستئناف نقض أحكام المحكمة الأولى، وللجنة التظلمات نقض الأحكام التي تصدرها المحاكم الأولى والاستئناف. كما صاحب ذلك إدخال نظام تعدد القضاة في المحاكم الشرعية في المستويين الثاني والثالث، ولهذا أصبح يتعين إصدار حكم هيئة المحكمة من قاضيين أو أكثر (٣٥). وهذا على نقض نظام القضاء التقليدي والذي كان يعتمد على نظام القاضي الفرد الذي يصدر الحكم دون التداول مع قاض آخر ودون أن يكون هناك مراجعة لأحكام ذلك القاضي إلا من قبل السلطان في القضايا الجنائية الكبرى مثل القتل.

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه على الرغم من بروز ملامح للتحديث البنيوي والإداري للمحاكم الشرعية خاصة في مجال تدرج سلطة المحاكم - وهو ما لم يكن معروفاً سابقاً في عُمان - ظلت المحاكم الشرعية مطلقة الاختصاصات في جميع المنازعات إلا إذا نص على خلاف ذلك. ولذا بعد إنشاء هيئات حسم المنازعات التجارية في عام ١٩٧٦، ثم المحاكم الجزائية في عام ١٩٨٤ تم على التوالي فصل اختصاصات المنازعات التجارية ثم القضايا الجنائية عن المحاكم الشرعية. وحقيقة يشكل عدم تحديد اختصاص قضائي محدد للمحاكم الشرعية - مثل قضايا الأحوال الشخصية فقط - عنصر ضعف في مجال التخصص الوظيفي لهذه المحاكم.

بالإضافة إلى تحديث المحاكم الشرعية فقد مثل بروز هيئات قضائية تجارية بداية تنامي التوزيع الوظيفي داخل الأبنية القضائية. وتعود بداية محاولات تكوين هذه الهيئات إلى عام ١٩٧١ حين أنشئ قسم للتحكيم التجاري في وزارة الاقتصاد، وذلك للنظر في دعاوى البنوك على المقترضين الممتنعين عن سداد التزاماتهم المالية والفوائد المستحقة. ونظراً لموقف القضاة

(35) وزارة الإعلام. عمان 92 (عمان: دار جريدة عمان، 1992)، ص 205 - 208. سلطنة عمان. التشريعات التنظيمية العامة، ص 14.

الشرعيين من تحريم الفوائد على القروض واعتبارها نوعاً من أنواع الربا، فقد جاء إنشاء ذلك القسم لحماية حقوق البنوك المالية. ولكن صدور عدد من الأنظمة والقوانين الحديثة لتنظيم الموضوعات ذات الصلة بالأعمال التجارية مثل قانون السجل التجاري وقانون الشركات التجارية، وقانون الوكالات التجارية وقانون الأعمال التجارية وتوظيف الاستثمارات المالية الأجنبية (٣٦)، وما صاحب ذلك من منازعات مرتبطة بهذه الأنظمة، قد زاد الحاجة إلى ظهور أبنية قضائية متخصصة في الموضوعات التجارية، ولذا تشكلت لجنة حسم المنازعات التجارية وألحقت في وزارة التجارة والصناعة في عام ١٩٧٦، واقرت بذلك إلغاء قسم التحكيم التجاري الذي كان ملحق بوزارة الاقتصاد، ثم غير مسمى هذه اللجنة في عام ١٩٨١ إلى هيئة حسم المنازعات التجارية. ولقد مرت الهيئة بأهم مراحل تحديثها في عام ١٩٨٧ حين شهدت إدخال مبدأ تدرج السلطة بتقسيمها إلى مستويين قضائيين، الدنيا منها أطلق عليه الدائرة الابتدائية لحسم المنازعات، والعليا عرفت باسم دائرة الاستئناف لحسم المنازعات وكلتا الدائرتين متخصصتان في القضايا التجارية. وترتب على هذا التقسيم تنامي درجة التخصص الوظيفي وكذلك التعقد البنائي للهيئات القضائية التجارية. كما تبع هذه التغيرات توسيع مكاتب استقبال الدعاوى التجارية في المدن الرئيسية خارج مسقط في كل من صلالة وصحار ونزوى، وقد تفتتح قريبا فروع لهيئة حسم المنازعات التجارية في هذه المدن، خاصة أن مجلس الشورى العُماني يدرس منذ عام ١٩٩٣ اقتراحات حول تطوير الأنظمة والمحاكم التجارية وتوسيع فروعها في مدن السلطنة (٣٧).

إن التطور الأهم في مجال الأبنية القضائية كان تشكيل المحاكم الجنائية الحديثة والتي تعرف في عُمان باسم المحاكم الجزائية. ولقد حدد المرسوم السلطاني رقم ٢٥ لعام ١٩٨٤ اختصاصات القضاء الجزائي في النظر في قضايا المخالفات والجناح والجنايات. ولقد نظم المرسوم نفسه تدرج سلطة القضاء الجزائي في أربع مستويات هي: أولاً، محاكم الشرطة ولها النظر في قضايا المخالفات بأنواعها بحسب تعريف قانون الجزاء العُماني، وثانياً، المحاكم الجزائية الابتدائية

(36) للمزيد حول هذه القوانين، أنظر:

وزارة التجارة والصناعة. قوانين الأعمال التجارية في عُمان: (مطرح: مطبعة الشارقة، الطبعة الثالثة، بدون تاريخ). وكذلك المرسوم السلطاني 90/55، الجريدة الرسمية، العدد 435، السنة التاسعة عشرة 1390/7/15م (37) للمزيد حول الهيئة، انظر هيئة حسم المنازعات التجارية. مجموعة القواعد القانونية التي قررتها الهيئة في عامها القضائي الرابع 1388/87 (روى: المطابع العالمية، 1388)، ص 17؛ هيئة حسم المنازعات التجارية. مجموعة القواعد القانونية التي قررتها الهيئة في عامها القضائي السابع 1391/90 (عُمان: مطبعة الألوآن الحديثة، 1391)، ص 19؛ هيئة حسم المنازعات التجارية مجموعة القواعد القانونية التي قررتها الهيئة في عامها القضائي التاسع 1393/92 (عُمان: مطبعة الألوآن الحديثة، 1393)، ص 11؛ وزارة الإعلام. عُمان 94، ص 56.

وتنظر في قضايا الجناح والجنايات الصغرى، ثم ثالثا، المحكمة الجزائية وتنظر في الجنايات الكبرى واستئناف الأحكام في الطعون المقدمة لنقض أحكام المحاكم الجزائية، وأخيرا لجنة مراجعة أحكام الإعدام، وتستأنف وتراجع الأحكام الصادرة من المحكمة الابتدائية في أحكام الإعدام فقط. ولقد حدد مرسوم الإنشاء أن تشكل هيئة المحكمة في محاكم الشرطة والمحاكم الجزائية الابتدائية من قاض واحد يتولى إصدار الحكم في النزاع المعروض أمامه، أما على مستوى المحكمة الجزائية فيجب أن ينظر في القضية ثلاثة قضاة، أما لجنة مراجعة أحكام الإعدام فتضم ثلاثة هم مفتي السلطنة وكلا من مستشار الدولة لشئون العدلية ومستشار الدولة للشئون الجزائية، ومن الملاحظ أن المرسوم السلطاني رقم ٢٥ قد أسند مهمة الإشراف على محاكم الشرطة وتنظيمها إلى مفتش عام الشرطة والجهاز، في المقابل أخضعت المحاكم الجزائية - باستثناء محاكم الشرطة - إداريا وماليا لوزارة الديوان السلطاني حيث ضمت موازنة تلك المحاكم إلى الموازنة العامة لوزارة شئون الديوان السلطاني، كما يتولى الوزير اعتماد تعيين الموظفين وجدولة الوظائف الإدارية للعاملين في المحاكم الجزائية، وكذلك تعيين قضاة المحاكم الجزائية الابتدائية. أما قضاة المحكمة الجزائية ومستشار الدولة للشئون الجزائية فيعينون بمراسيم سلطانية (٣٨).

ولقد بدأت هذه المحاكم نشاطها في عام ١٩٨٥ حين افتتح عدد من المحاكم الجزائية الابتدائية في كل من مسقط وصحار ونزوى وصور، وكذلك محكمة جزائية واحدة في مسقط، ثم افتتحت بعد ذلك محكمة جزائية ابتدائية واحدة في صلالة في عام ١٩٨٦ (٣٩). وحقيقة يتوقع التوسع في إنشاء هذه المحاكم مع تطور عملية التحديث الاجتماعي والاقتصادي في معظم مدن السلطنة، الأمر الذي سيزيد الحاجة إلى المحاكم الجزائية المتخصصة لاعتمادها على تشريعات مقننة (مكتوبة) مثل قانون الجزاء العماني لعام ١٩٧٤، وذلك بخلاف المحاكم الشرعية التقليدية والتي تعتمد على اجتهاد القاضي (المعتمد على الفقه الأباضي) دون أحكام مقننة واضحة.

ويمكن تلخيص مجمل التطورات، في الهيئة القضائية في بروز التغيرات التالية: أولا، أنشئت أبنية قضائية متميزة ومتخصصة في الأعمال القضائية، شملت المحاكم الشرعية والجزائية

(38) المحكمة الجزائية. القضاء الجزائي، الكتاب الثاني 1986 (مطرح: مطبعة الشرقية، 1987)، ص 22 - 26.
(39) المحكمة الجزائية. القضاء الجزائي لعام 1988، الإصدار الرابع (عمان: مطبعة النهضة الوطنية، 1989)، ص 227 - 319؛ المحكمة الجزائية. القضاء الجزائي لعام 1989، الإصدار الخامس (عمان: مطبعة النهضة الوطنية 1990)، ص 410 - 452؛ المحكمة الجزائية، القضاء الجزائي، الكتاب الثاني 1986، ص 16 - 18.

وهيئات حسم المنازعات التجارية، وذلك لتقوم بأدوار القضاة التقليديين والسلطان في ظل المرحلة السابقة، ثانياً، بروز قدر من التعقد البنائي والذي يظهر في تدرج سلطة المحاكم وهيئات القضاة الشرعية والجزائية وحسم المنازعات التجارية، ثالثاً، تنامي التخصص الوظيفي لتلك المحاكم وهيئات القضاة يتجسد بوضوح في تخصص المحاكم الجزائية وهيئات حسم المنازعات التجارية، وإن ظلت المحاكم الشرعية - نظرياً - غير محددة الاختصاص.

ولا شك في أن هذه التغيرات تعكس قدراً من التحديث البنوي للجهاز القضائي مقارنة بجالته قبل عام ١٩٧٠. بيد أن بعض جوانب القصور مازالت قائمة والتي من أهمها بالإضافة إلى عدم تحديد اختصاصات المحاكم الشرعية، هي خضوع الأجهزة القضائية ممثلة في المحاكم إدارياً ومالياً للهيئة التنفيذية ممثلة في وزارة العدل (ثم وزارة العدل والأوقاف والشئون الإسلامية) ووزارة شئون الديوان السلطاني وكذلك وزارة التجارة والصناعة. وبالإضافة إلى ذلك يعين القضاة في محاكم الاستئناف الشرعية ولجنة التظلمات والمحكمة الجزائية بالإضافة إلى مستشاري الدولة للشئون العدلية والجزائية من قبل السلطان، أما ما دون ذلك من القضاة في المحاكم الشرعية أو الجزائية وهيئات حسم المنازعات التجارية فيكون بقرارات وزارية من الوزير المختص. وعملياً هذا يضعف من استقلالية الهيئة القضائية إلى حد ما، ولذا فإن تشكيل جهاز متخصص مستقل مثل «مجلس القضاء» للإشراف على أعمال القضاء، فضلاً عن توحيد جميع المحاكم تحت سلطة جهاز واحد بدلاً من التعددية الحالية (وزارة العدل، وزارة الشئون السلطانية، وزارة التجارة والصناعة)، قد يسهم في تدعيم استقلالية الجهاز القضائي.

ما هو جدير بالتأكيد عليه في سياق هذا البحث، هو أن التغيرات والتطورات السابقة في مجال الهيئة القضائية وأبنيتها قلل من دور السلطان الفردي والمباشر في الوظائف والأعمال القضائية، هذا وإن ظلت سيطرته على الهيئة القضائية مازالت قائمة عبر الجهاز التنفيذي، خاصة وزارة العدل والأوقاف والشئون الإسلامية ووزارة شئون الديوان السلطاني ووزارة التجارة والصناعة.

جـ. الأبنية التشريعية

لقد جاء إنشاء مجلس الشورى في عام ١٩٩١ ليمثل البداية الحقيقية لتطوير أبنية تشريعية مستقلة، وذلك بعد إرهابات ومحاولات لتطوير آلية إصدار القوانين وإنشاء أبنية شبه متخصصة تنفيذية أو استشارية تساعد في صياغة ومراجعة الأنظمة والتشريعات التي تصدر في

السلطنة.

إن أول المحاولات لتنظيم العملية التشريعية كانت في عام ١٩٧٥ حين حدد أن القوانين تصدر بمراسيم سلطانية بعد مراجعتها من ديوان التشريع والذي أنشئ وألحق بمجلس الشئون المالية في نفس العام، فاستناداً إلى المادة الثانية من قانون تنظيم الجهاز الإداري للدولة رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٥ «تصدر القوانين والمراسيم من جلالة السلطان، وتكون هذه القوانين والمراسيم قانون البلاد، وتنشر القوانين والمراسيم في الجريدة الرسمية للدولة، وتكون سارية من تاريخ نشرها أو من أي تاريخ لاحق محدد فيها، وتكون ملزمة من تاريخ نفاذها».

ثم تضمنت المادة ٢٢ من نفس القانون إنشاء ديوان التشريع كمديرية عامة يتبع لمجلس المالية، ومن بين اختصاصاته «مراجعة القوانين والمراسيم السلطانية قبل إصدارها» (٤٠). إلا أنه في عام ١٩٧٩ نقلت تبعية ديوان التشريع إلى وزارة الشئون القانونية، وبالتالي نقلت اختصاصات ديوان التشريع إلى الوزارة لتتولى مهمة مراجعة القوانين والمراسيم السلطانية قبل إصدارها.

وتتبع أهمية إنشاء ديوان التشريع ثم وزارة الشئون القانونية، رغم أنها أبنية مرتبطة بالجهاز التنفيذي للدولة، في أنها مثلاً أولى المحاولات لتأسيس أبنية تضم متخصصين في الجوانب الفنية القانونية. وبالتالي يتولى هؤلاء المتخصصون مراجعة صياغة القوانين والأنظمة والتأكد من حالة الانسجام وعدم التضارب في التشريعات والتنظيمات العامة. إلا أنه لم يقترن بإنشاء هذه المؤسسات تقليص لسلطة السلطان في مجال التشريع وإصدار القوانين.

ثم تلا ذلك المجلس الاستشاري للدولة في عام ١٩٨١، ليمثل خطوة انتقالية وتمهيدية نحو تأسيس أبنية مستقلة يمكن أن تمارس اختصاصات تشريعية. ولقد نصت المادة الأولى من المرسوم السلطاني رقم ٨٤ لسنة ١٩٨١ والخاص بإنشاء المجلس الاستشاري للدولة على «أن ينشأ مجلس استشاري ذو نفع عام يتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري» (٤١). ولهذا منح المجلس بعض ملامح الاستقلالية عن الجهاز التنفيذي، خاصة الاستقلال المالي والإداري.

بيد أن تجربة المجلس الاستشاري للدولة بما منح من صلاحيات وسلطات خلال الفترة بين عامي ١٩٨١ وحتى ١٩٩١، لا تمثل نموذجاً لظهور نمط من أنماط المجالس التشريعية

(٤٠) سلطنة عمان، التشريعات التنظيمية العامة، ص ٢ - ٧ و ص ١٠٨.

(٤١) سلطنة عمان، المجلس الاستشاري للدولة خلال ثلاث سنوات ١٩٨١ - ١٩٨٩ (مطرح: المطبعة الشرقية، ١٩٨٩)، ص ١٦١.

البرلمانية، وذلك لعدد من الأسباب أهمها: أولاً، لم يكن للمجلس اختصاصات فعلية، حيث حددت المادة السابعة من مرسوم الإنشاء عدداً من الصلاحيات ذات الطابع والمضمون الاستشاري لتشمل حقه في إبداء الرأي وتقديم التوصية في القوانين الاقتصادية والاجتماعية المطبقة في السلطنة، وكذلك إبداء الرأي وتقديم التوصيات في الإجراءات الحكومية في المجال الإنشائي أو فيما تعرضه عليه الحكومة من سياسة عامة في تلك المجالات، أو أي موضوعات أخرى يجيلها السلطان إلى المجلس. ولذا لم يكن لاختصاصات أو آراء أو توصيات المجلس، سلطة أو قوة إلزامية على الحكومة (الجهاز التنفيذي) أو السلطان. ويعتبر رأي المجلس استشارياً بحتاً، ثانياً، وعلى نحو أكثر تحديداً، لم يخول للمجلس صلاحيات فعلية في مجال سن القوانين، حيث أسند إليه دور محدود جداً في إبداء الرأي في القوانين الاقتصادية والاجتماعية النافذة في السلطنة والتوصية بما يرى المجلس تطويره منها لمواجهة ما طرأ من متطلبات التنمية (٤٢). وبالتالي ليس للمجلس صلاحيات لاقتراح القوانين أو سلطة إقرارها قبل صدوره. ولذا اقتصر دوره على إبداء الرأي وتقديم التوصيات الاستشارية فقط، وفي المجال التشريعي نطاقه محددة فقط في القوانين الاجتماعية والاقتصادية النافذة دون سواها.

على هذا النحو لم يقترن بإنشاء المجلس الاستشاري للدولة تغيرات جوهرية على مستوى بروز جهاز متخصص للقيام بمهام التشريع في القضايا العامة، حيث ظلت السلطة التشريعية بيد السلطان. وبالتالي ووفقاً للقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٥ وتعديلاته - الذي أشرنا إليه سابقاً - تصدر القوانين والمراسيم من جلالة السلطان وتصبح قوانين البلاد، وذلك بعد مراجعتها من قبل ديوان التشريع في وزارة الشؤون القانونية. وفي ظل هذا الوضع، وبعد صدور تلك القوانين فإذا كانت ذات طبيعة اجتماعية واقتصادية فإنه يجوز للمجلس الاستشاري للدولة أن يبدي رأيه «الاستشاري» فيها على أنها قوانين اجتماعية واقتصادية نافذة فقط، أما قبل صدورها فليس للمجلس دور أو صلاحية.

ولهذا جاء إنشاء مجلس الشورى في عام ١٩٩١ ليجسد البداية الحقيقية لبروز أبنية تشريعية متخصصة ومستقلة في عُمان، وذلك على الرغم من بعض ملامح الضعف في صلاحيات المجلس. إن أهم ما يميز تجربة مجلس الشورى عن المجلس الاستشاري هو منح المجلس بعض الصلاحيات التشريعية، علاوة على تمتعه بالاستقلالية المالية والإدارية على نحو مشابه للمجلس الاستشاري للدولة. ففي مجال الاستقلالية، أكدت المادة الأولى من المرسوم السلطاني رقم ٩٤

(42) أنظر في اختصاصات المجلس الاستشاري للدولة في، المصدر السابق، ص 162.

لسنة ١٩٩١ على أن «ينشأ بموجب هذا المرسوم مجلس للشورى له الشخصية الاعتبارية ويتمتع بالاستقلال الإداري والمالي» (٤٣).

أما فيما يخص منح المجلس صلاحيات فعلية في مجال سن القوانين والأنظمة، فلقد أشار إلى ذلك صراحة السلطان قابوس في كلمة افتتاح الفترة الأولى لمجلس الشورى في ٢١ ديسمبر ١٩٩١ حين قارن تجربة مجلس الشورى بالمجلس الاستشاري للدولة فقال إن «هذه التجربة الرائدة التي تختلف في العديد من جوانبها عن تجربة المجلس الاستشاري للدولة بما منحتة لمجلسكم بمقتضى مرسوم إنشائه من اختصاصات واسعة من بينها صلاحيات تشريعية تتفق والمستجدات الناتجة عن التطور السريع الذي تشهده البلاد» (٤٤)، حيث أكد المرسوم السلطاني رقم ٩٤ لسنة ١٩٩١ في مادته التاسعة على تمتع المجلس بصلاحيات مراجعة مشروعات القوانين الاقتصادية والاجتماعية التي تعدها الوزارات الخاصة قبل اتخاذ إجراءات استصدارها. كما حددت المواد رقم ٢ و ٦٠ و ٦١ و ٦٢ من اللائحة الداخلية للمجلس على حقه في إدخال التعديلات على مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة ثم في حالة إقرار تلك المشروعات - مع التعديلات أو دون تعديلات - من قبل المجلس ترفع على شكل توصيات إلى السلطان لاستصدارها كقوانين.

أما فيما يتعلق بالقوانين النافذة قبل إنشاء المجلس، فكما تشير المادة التاسعة من المرسوم رقم ٩٤ لسنة ١٩٩١، للمجلس حق تقديم الاقتراحات والآراء حول ما يراه مناسباً في مجال تطوير القوانين الاقتصادية والاجتماعية المطبقة في السلطنة. كما تضمنت المواد رقم ٢ و ٦٣ و ٦٤ و ٦٥ و ٦٦ و ٦٧ من اللائحة الداخلية للمجلس على جواز قيامه أو لجانه من تلقاء نفسها بإجراء دراسة للقوانين النافذة واقتراح التعديلات، ثم ترفع في حالة إقرار التعديلات من المجلس على شكل توصيات إلى السلطان. (٤٥)

ولقد مارس المجلس مهام تشريعية خلال فترة أدائه لعمله، ففي أول سابقة تاريخية أقر المجلس في الدورة العادية الثانية في شهر مارس ١٩٩٣ قانون الإجراءات التجارية والخاص بالنظر في الدعاوى وطلبات التحكيم أمام هيئة حسم المنازعات التجارية. (٤٦)

(43) المرسوم السلطاني 95/94. الجريدة الرسمية، العدد 467، السنة العشرين، 15/11/1991، ص 10.
(44) سلطنة عمان. الوثائق الخاصة بمجلس الشورى: الفترة الأولى (روى: المطابع العالمية، 1992)، ص 21.
(45) المرسوم السلطاني 95/94، مرجع سبق ذكره، ص 12؛ سلطنة عمان، الوثائق الخاصة بمجلس الشورى، الفترة الأولى، ص 22 و ص 33 - 48.
(46) وزارة الإعلام، عمان 94، مرجع سابق، ص 56.

وعلى الرغم من منح مجلس الشورى صلاحيات تشريعية، يمكن ملاحظة عدد من جوانب النقص والتي تقلص من صلاحيات المجلس خاصة في المجال التشريعي. وأبرز هذه الجوانب الآتي: أولاً، لم يمنح المجلس سلطة إقرار جميع القوانين قبل صدورها، فلم ينص مرسوم الإنشاء على أن جميع القوانين لا تصدر إلا بعد إقرار المجلس لها، وهذا ما جرى العرف عليه في منح المجالس البرلمانية التشريعية سلطة إقرار القوانين قبل صدورها. فمثلاً ينص الدستور الكويتي في مادته رقم ٧٩ على أن «لا يصدر قانون إلا إذا أقره مجلس الأمة وصدق عليه الأمير» (٤٧). فالمراسيم والقوانين أو الأنظمة التي يصدرها السلطان بإرادة منفردة وليست من إعداد الوزارات المختصة ليست بحاجة لمراجعة أو إقرار المجلس لها. ثانياً، ليس للمجلس صلاحية المبادرة في اقتراح القوانين، حيث إن سلطته في مراجعة ومناقشة وإقرار القوانين الاجتماعية والاقتصادية المقترحة والمعدة من الوزارات، أو التوصية بتعديل قوانين اجتماعية واقتصادية نافذة في السلطنة، ثالثاً، إن دور المجلس في العملية التشريعية مقيد بموافقة السلطان على ما يقره المجلس، فقد تضمنت المادة الثانية من اللائحة الداخلية للمجلس على أن ترفع قرارات المجلس كتوصيات إلى السلطان، وهذا يعني أن للسلطان حق الاعتراض على اقتراحات وتوصيات المجلس سواء تعلق الأمر بمشروعات القوانين الاجتماعية والاقتصادية المعدة من الوزارات أو المطبقة في البلاد، وبالتالي للسلطان إصدار تلك التوصيات أو إهمالها.

وبالرغم من الملاحظات السابقة على جوانب الضعف في تجربة مجلس الشورى في النطاق التشريعي، فإن تلك التجربة تمثل بداية جيدة - من الناحية النظرية - لتطور أبنية الهيئة التشريعية المستقلة حيث إن إنشاء المجلس بصلاحياته المقررة له حالياً يمثل - في اعتقادنا - المرحلة الأولى من سلسلة مراحل وتطورات يجب أن تتوالى لتوسع من دور المجلس كمؤسسة تشريعية حديثة، وتحقيق ذلك في المستقبل سيكون مرهوناً بتطور الممارسة العملية التي سترتبط بتشجيع السلطان لهذا المجلس وتقبله لملاحظات مجلس الشورى وتوصياته في مجال مشروعات القوانين الاجتماعية والاقتصادية الحكومية، أو تلك القوانين النافذة في البلاد، بل الأبعد من ذلك مدى منح المجلس سلطة مطلقة في مجال اقتراح وإقرار ومراجعة جميع القوانين مع إلغاء سلطة الاعتراض الممنوحة حالياً للسلطان.

تكمن - في سياق هذا البحث - أهمية التغيرات السابقة في الأبنية التشريعية خاصة بعد إنشاء

(٤٧) المجلس التأسيسي، دستور دولة الكويت وقانون الانتخاب (الكويت: مطبعة حكومة الكويت، بدون تاريخ نشر)، ص ٢٦.

مجلس الشورى، في حقيقة أنها قادت إلى تحديث عملية التشريع وظهور أبنية تتمتع بقدر من الاستقلال والصلاحيات في مجال إصدار التشريعات والتنظيمات العامة، مقارنة بواقع الحال قبل عام ١٩٧٠. ولاشك في أن منح مجلس الشورى سلطة مراجعة وحق إدخال التعديلات على مشروعات القوانين الاجتماعية والاقتصادية المعدة من الوزارات، أو حق اقتراح تعديلات على القوانين الاجتماعية والاقتصادية المطبقة في البلاد، قد انطوى على تنامي بعض القيود والضوابط البنوية في مجال التشريع، واقرن بذلك تقليل تفرد السلطان وإضعاف للسلطة المطلقة في إصدار القوانين والتشريعات على النحو الذي كان يحدث قبل عام ١٩٧٠. ولكن في نفس الوقت هذا لا يعني أن سلطة السلطان في مجال التشريع قد قيدت على نحو كبير، فإزالت القوانين والمراسيم تصدر من قبل السلطان، أي يستطيع تجاهل وإهمال توصيات واقتراحات مجلس الشورى سواء في موضوعات ومشروعات القوانين الاجتماعية والاقتصادية المعدة من الوزارات أو تلك القوانين الاجتماعية والاقتصادية المطبقة في البلاد.

ثانياً: الأبنية التحتية

لم يقرن بعملية التحديث البنوي للأبنية الحكومية، توسع في إنشاء مؤسسات الأفراد السياسية والاجتماعية والاقتصادية المستقلة عن الأجهزة الحكومية مثل الأحزاب وجماعات الضغط المنظمة ومؤسسات الرأي العام المستقلة. فباستثناء إنشاء غرفة تجارة وصناعة عُمان في عام ١٩٧٣، يلاحظ غياب شبه كلي للمؤسسات والمنظمات المعبرة عن مصالح الأفراد والفئات المختلفة في المجتمع العماني.

لقد صاحب إنشاء غرفة التجارة والصناعة منح الفئات التجارية وقطاع رجال الأعمال حق تشكيل مؤسسة غير حكومية تقوم بتجميع مصالح الفئة التجارية والتعبير والدفاع عنها في مقابل المؤسسات الحكومية. فقد أقر النظام العام لغرفة التجارة والصناعة في مادته الخامسة أن للغرفة تمثيل مصالح العاملين في التجارة والصناعة بصورة عامة تجاه الدوائر الحكومية في الداخل والخارج، كما أنها تعمل على الدفاع عن تلك المصالح وتعزيزها. كم خولت المادة التاسعة أن للغرفة حق تقديم الآراء والاقتراحات والمشورة إلى الحكومة فيما يخص القضايا المتعلقة بالشؤون التجارية والصناعية بها في ذلك موضوعات التعرفة الجمركية والضرائب والرسوم ووسائل النقل والمواصلات السياحية. وتضمنت المادة العاشرة حث المؤسسات الحكومية على ضرورة استطلاع رأي الغرفة مسبقاً حول إنشاء المعارض والموانئ والأسواق

ومنح حقوق الامتياز المتعلقة بالمرافق العامة، وكذلك في مشروعات القوانين والأنظمة التجارية والصناعية والمعاهدات الخارجية الاقتصادية، وفي جميع الأحوال السابقة يكون رأي الغرفة استشاريا وغير ملزم (٤٨).

وفضلا عن ذلك، تتمتع الغرفة باستقلالية مالية وإدارية عن الأجهزة الحكومية وتتمتع بقدر لا بأس به من الحرية والاستقلالية في اختيار مجلس إدارتها. فقد حددت المادة ٢٩ بأن يتم انتخاب ثمانية من أعضاء مجلس الإدارة عن طريق الاقتراع السري من قبل فئة التجار المنتخبين للغرفة، ويعين السلطان أربعة آخرين من لائحة تضم عشرة أسماء يقترحها الثمانية المنتخبون. بحسب المادة ٢٤ يتولى مجلس الإدارة انتخاب مكتب تنفيذي يضم خمسة أعضاء على رأسهم رئيس مجلس الإدارة، ويكون المجلس مسئولاً عن جميع أعمال الغرفة مسئولية جماعية. (٤٩)

ولكن على الرغم من الإقرار بحق الفئة التجارية في تنظيم نفسها - عبر الغرفة التجارية والصناعية - والدفاع عن مصالحها عبر وسائل الاتصال والتأثير والمساومة وإبداء الرأي وتقديم الاقتراحات للأجهزة الحكومية، نلاحظ أن النظام الحاكم كان شديد الحساسية حيال أن توظف الغرفة في أعمال سياسية مباشرة، بمعنى أن تمارس طبقة التجار العمل السياسي المنظم من خلال الغرفة التجارية والصناعية. لذا حظر النظام العام للغرفة ممارسة العمل السياسي بالنسبة للغرفة، فقد نصت المادة ١٧ على أن «يحظر على الغرفة أن تتعاطى الأمور السياسية أو الدينية» (٥٠). وهذا يبرر تكرار مواد النظام العام للغرفة على قصر مهامها على الأمور ذات العلاقة بالشئون التجارية والصناعية فقط. وفي تقديرنا أن الفصل بين ما هو سياسي أو اقتصادي أو تجاري أو صناعي، يبدو غير ممكن للترابط بين عالمي السياسة والاقتصاد. فالاتصال بالأجهزة الحكومية للتأثير عليها في قضايا الضرائب والتعرفة الجمركية أو في موضوعات مشروعات القوانين والأنظمة التجارية هو بلا شك عمل سياسي. على هذا النحو، قد يكون المقصود بحظر التعاطي بالأمور السياسية هو منع تنظيم المظاهرات والإضرابات أو التجمعات السياسية، ولم يكن المقصود بالتالي حظر عملية الاتصال وممارسة الضغوط للتأثير على الأجهزة الحكومية، وهو ما يمكن أن تقوم به الغرفة حالياً.

حقيقة كان إنشاء الغرفة التجارية في عام ١٩٧٣ مؤشراً جيداً لاحتمالية توجه النظام الحاكم

(48) سلطنة عمان، التشريعات التنظيمية العامة، ص 405 - 406.

(49) نفس المرجع، ص 411 - 412.

(50) نفس المرجع، ص 407.

— بعد وصول السلطان قابوس — نحو الانفتاح السياسي والسماح بحرية تشكيل المنظمات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية لتقوم بأدوارها المرتبطة بشتميل مصالح الفئات المختلفة. إلا أن تطورا بهذا السياق لم يحدث، فإزال تشكيل الأحزاب السياسية والمنظمات المهنية المستقلة (مثل نقابات الأطباء والعمال والطلاب وغيرها)، وكذلك الجمعيات والاتحادات الفكرية والثقافية غير الحكومية (كاتحاد الكتاب والصحفيين والأدباء وغيرها) محظورة في عُمان.

على هذا النحو يمكن القول إنه خلال الفترة بين عامي ١٩٧٣ وحتى ١٩٩٤ لم تظهر منظمات سياسية أو اجتماعية أو ثقافية باستثناء غرفة تجارة وصناعة عُمان.

وتجدر الإشارة هنا إلى وجود بعض الجمعيات والمؤسسات والأندية الاجتماعية والثقافية والرياضية إلا أنها تخضع بدرجات متفاوتة للأجهزة الحكومية الرسمية، فتشرف وزارة العمل والشئون الاجتماعية والهيئة العامة لنشاطات الشباب الرياضية والثقافية — الملحقه بالوزارة — على الأندية الرياضية وعلى النادي العلمي ماليا وإداريا. وكذلك تقوم وزارة العمل والشئون الاجتماعية بالإشراف نشاطات جمعيات المرأة العمانية والتي يقتصر دورها على المساعدة في تأهيل المرأة العمانية وبعض برامج الخدمة الاجتماعية. وتتولى الوزارة تعيين القائمين على هذه الجمعيات وتقديم الدعم المالي لها، وكذلك انتداب اختصاصيين اجتماعيين إلى هذه الجمعيات، بالإضافة إلى ذلك تتولى وزارة الإعلام الإشراف على نادي الصحافة والذي يتبع لها ماليا وإداريا (٥١). وبالتالي تفتقر هذه المؤسسات والجمعيات والأندية إلى الاستقلالية وتخضع للأجهزة الحكومية.

أما فيما يخص مؤسسات الرأي العام والإعلام من صحافة وإذاعة وتلفزيون كمؤسسات يمكن أن تقوم بمهام التعبير عن مصالح المجتمع، فإنها في عُمان تخضع لهيمنة الحكومة المباشرة أو شبه المباشرة، فيعتبر جهازا الإذاعة والتلفزيون مؤسستين حكوميتين تتبعان بشكل مباشر لوزارة الإعلام. فقد حدد ملحق قانون تنظيم الجهاز الإداري للدولة رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٥ على أن من اختصاصات وزارة الإعلام الإشراف على التلفزيون والإذاعة. أما الصحف والمجلات فهي إما تصدر عن مؤسسات حكومية (مثل السراج وجند عُمان والإداري) أو تصدرها مؤسسات شبه مستقلة (مثل صحف عُمان والوطن) ولكنها تخضع لإشراف ورقابة وزارة

(٥١) حول هذه الجمعيات والأندية وسيطرة الأجهزة الحكومية عليها، أنظر:

وزارة الإعلام، عُمان ٩٣، ص ١١١ — ١١٧، ٢١٠ — ٢١٣؛ وزارة الإعلام، عُمان ٩٤، ص ١٩٤ ظ ١٩٦، ٢١٦ — ٢١٧؛ سلطنة عُمان، التشريعات التنظيمية العامة، ص ١٣.

الإعلام، حيث حول ملحق قانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٥ لوزارة الإعلام اختصاصات إصدار المطبوعات الإعلامية وتوزيعها في الداخل والخارج، وكذلك لها حق تنفيذ الأحكام الخاصة بمراقبة المطبوعات غير الحكومية وذلك لحماية الآداب العامة والمحافظة على التقاليد (٥٢). ولا شك في أن تلك الرقابة في الوقت الذي تجعل من هذه المؤسسات الإعلامية خاضعة للأجهزة الحكومية، فإنها تلغي استقلالها لتضعف من دورها في الدفاع عن مصالح المجتمع وفئاته المختلفة في مقابل السلطة الحاكمة.

إن غياب وجود الأحزاب السياسية والجماعات النقابية المهنية والفكرية المستقلة (باستثناء غرفة تجارة وصناعة عمان)، بالإضافة إلى عدم استقلالية الأندية الرياضية والجمعيات النسائية والنادي العلمي، فضلا عن هيمنة الأجهزة الحكومية - ممثلة في وزارة الإعلام - المباشر أو شبه المباشر على مؤسسات الرأي العام، يبرز مدى تأخر تطور ونمو الأبنية التحتية الحديثة وعدم استقلالها.

ويترتب على ما سبق في ظل تهميش الأبنية التقليدية - وهو ما تم في مرحلة قبل عام ١٩٧٠ - ضعف تأثير الفئات والقوى الاجتماعية والفكرية على صياغة السياسات العامة واتخاذ القرارات. وينطوي على ذلك ضعف دور تلك الأبنية في ممارسة الضغوط وخلق القيود - خارج الأبنية الحكومية - النبوية للحد من السلطة الحاكمة ممثلة في السلطان.

بل ربما يحدث أن بعض الأبنية التحتية - مثل الأندية الرياضية ومؤسسات الإعلام والصحافة وغيرها - والتي تخضع حاليا لسيطرة الأجهزة الحكومية المباشرة أو شبه المباشرة، تستخدم كمؤسسات لزيادة هيمنة النظام الحاكم على المجتمع ولزيادة تغلغل السلطة الحاكمة وتوسيع قنوات الدعاية لها في القطاعات المختلفة الشبابية والنسائية، وبالتالي خلق أدوات السيطرة على الفئات المختلفة داخل المجتمع، ولكن هذا لا يمنع من احتمالية تنامي استقلالية تلك الأجهزة في المستقبل لتخرج من سيطرة الأجهزة الحكومية وتلعب دورا إيجابيا للتعبير عن فئات المجتمع وممارسة الضغوط على السلطة الحاكمة لصالح المجتمع العماني.

في ضوء التحليل السابق لعملية التحديث البنوي خلال الفترة بين عامي ١٩٧٠ و ١٩٩٤ يمكن تحديد قسّمات النظام السياسي وفقا للمعيارين اللذين أشرنا إليهما في مقدمة البحث في الآتي:

(52) وزارة الإعلام، عمان 92، ص 106 - 112؛ وزارة الإعلام، عمان 94، ص 114 - 119؛ سلطنة عمان، التشريعات التنظيمية العامة، ص 19 - 20.

أولاً: لقد تنامي التمايز البنوي والتوزيع الوظيفي داخل الأجهزة الحكومية. فبنويها شهدت الفترة بين عامي ١٩٧٠ و ١٩٩٤ سرعة تحديث للأبنية التنفيذية خاصة خلال السبعينيات ثم استمرت على نحو متباطئ خلال الثمانينيات وأوائل التسعينيات، وكذلك برزت وتطورت الأبنية القضائية وإلى حد أقل الأبنية التشريعية خاصة بعد تأسيس مجلس الشورى، ولقد أفضى ذلك إلى زيادة التعقد البنائي للأجهزة الحكومية (انظر الشكل رقم ٣).

ووظيفياً، اقترن بتنامي التعقد البنوي، زيادة توزيع المهام والأعمال والوظائف إلى حد ما بين الأجهزة الحكومية التنفيذية والقضائية، وإلى حد أقل بين الأجهزة التنفيذية والتشريعية (مثلة في مجلس الشورى). أما درجة التخصص في تقسيم العمل داخل الأبنية التنفيذية فقد كانت عالية. كما أن درجة هيمنة الأجهزة التنفيذية على الأجهزة الأخرى فقد كانت إلى حد ما كبيرة، وذلك لضعف استقلالية الهيئات القضائية وتأخر تطور الأبنية التشريعية المستقلة.

وحقيقة على الرغم من تنامي التمايز البنوي والتوزيع الوظيفي مع تطور الأبنية التنفيذية وبروز الأبنية القضائية والتشريعية إلا أن سلطة السلطان لم تقل أو تضعف كثيراً. فكما ألمحنا يسيطر السلطان على الأبنية التنفيذية بشكل مباشر وغير مباشر، حيث يجمع سلطات رئيس الدولة ورئيس الوزراء والشئون المالية والدفاع والخارجية، كما يترأس جميع المجالس المتخصصة - وهي مجالس مرموقة المكانة في النظام السياسي - ومن خلال سيطرته - المباشرة أو غير المباشرة - على هذه الأجهزة التنفيذية يسيطر السلطان على شئون المجتمع الاجتماعية الاقتصادية الثقافية، وذلك نظراً لهيمنة هذه الأجهزة على شئون المجتمع، بالإضافة إلى ذلك يسيطر إلى حد ما عبر الأجهزة الوزارية - العدل وشئون الديوان السلطاني والتجارة والصناعة - على الأبنية القضائية والتي تعاني من ضعف الاستقلالية. وبالإضافة إلى ذلك مازال السلطان يتفرد بسلطة التشريع، فهو السلطة النهائية التي تقرر إصدار القوانين وذلك على الرغم من إنشاء مجلس الشورى والذي - كما أشرنا - يعاني من ضعف الصلاحيات في مجال التشريع.

ثانياً، لقد عانت الأبنية التحتية المتخصصة من ضعف التطور وعدم الاستقلالية مع استثناء غرفة تجارة وصناعة عمان، ولقد أفضى ذلك إلى ضعف مساهمة القوى والفعاليات المهنية والفكرية والاجتماعية والسياسية في العملية السياسية واتخاذ القرارات الحكومية، وبالتالي فإن تأثيرها في سلطة الحاكم كانت محدودة، باستثناء الفئة التجارية التي لها تأثير في الموضوعات لتجارية والصناعية، على النحو الذي أشرنا إليه.

تأسيساً على ذلك، يمكن أن نستنتج أن السلطة الحاكمة ممثلة في السلطان مازالت فردية

وذلك لتركز عدد كبير من السلطات في يده. ولكن نظرا لظهور الأبنية التنفيذية وبخاصة مجلس الوزراء والمجالس المتخصصة، بالإضافة إلى تطور الأبنية والهيئات القضائية المتخصصة (الإجرائية والتجارية)، فضلا عن تأسيس مجلس الشورى ومنحه بعض الصلاحيات التشريعية، ويضاف إلى ذلك إنشاء غرفة التجارة والصناعة، فسقطت بذلك بروز تأثير للتكنوقراط وأعضاء مجلس الشورى وضغوط الفئة التجارية (من الغرفة التجارية) لترشد من عملية اتخاذ القرارات ودور السلطان فيها، وبالتالي تتم عملية اتخاذ القرارات إلى حد ما في أبنية وضمن إجراءات حديثة ليخفف ذلك من الصيغة والطبيعة المطلقة لسلطة الحاكم الفردية والتي برزت بشكل واضح في المرحلة السابقة (بين عامي ١٩٢٠ و ١٩٧٠).

الخاتمة

سعى هذا البحث إلى تحليل أثر عملية التحديث البنوي في طبيعة سلطة الحاكم. وذلك من خلال تقصي تطور عملية الإصلاحات والتحديث البنوي وما يستتبع ذلك من تحولات في تقسيم المهام والأعمال بين الأجهزة الحكومية وما قد يقترن بذلك من تغيرات في الأبنية التحتية وزيادة في استقلالياتها، وأثر ذلك في خلق ضغوط وقيود بنوية تحد من سلطة الحاكم. وتبين تجربة التحديث البنوي في عُمان أن مرحلة الإصلاحات الأولى بين عامي ١٩٢٠ و ١٩٧٠ قادت إلى مزيد من تركيز السلطات في يد الحاكم. وذلك لأن توزيع الاختصاصات والوظائف بين الهيئات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية كان ضعيفا جدا، كما أن السلطان كان يتفرد بعملية التشريع في المجالات العامة للدولة. واقترب بذلك تهميش لدور «المجلس المفتوح» وتحطيم للدور السياسي للقبيلة والمجلس القبلي كأبنية تحتية تقليدية. وهذا أفضى إلى جعل سلطة الحاكم تأخذ شكلا فرديا مطلقا.

وعلى العكس من ذلك تشير الدراسة إلى أن التحديث البنوي بين عامي ١٩٧٠ و ١٩٩٤ أسهم في تغيير الطبيعة المطلقة لسلطة الحاكم. فبالرغم من بعض جوانب الضعف والقصور في استقلالية الأبنية القضائية ومجلس الشورى (كمؤسسة تشريعية) ومحدودية استقلالية وضعف تطور الأبنية التحتية المتخصصة، فإن تعقد البناء المؤسسي للنظام الحاكم (انظر الشكل رقم ٣) وما اقترن به من تنامي للتخصص والتوزيع الوظيفي للمهام بين الأجهزة الحكومية وما صاحب ذلك من تطور محدود في الأبنية التحتية المستقلة، خلق بعض الضغوط والقيود البنوية المرنة. وبالتالي - وكما أوضحت الدراسة - أثرت تلك الضوابط والقيود المرنة على طريقة ممارسة

الحاكم للسلطة لتخفف من طبيعتها المطلقة.

هذه النتائج قد تبين مفارقات ظاهرية لأثر عملية التحديث النبوي على طبيعة سلطة الحاكم في فض المرحلة الأولى يبدو أن التحديث قاد إلى توسيع سلطة الحاكم الفردية، أما في المرحلة الثانية فقد قادت عملية استمرار التحديث إلى تقليل سلطة الحاكم المطلقة.

بيد أن مرد هذه المفارقة هو أن المرحلة الأولى حملت بالإضافة إلى بداية التحديث عملية تحطيم وهدم للأبنية والقوى التقليدية، وتبع ذلك إطلاق لسلطة الحاكم، لذلك فقد اقترن بإرهاصات الإصلاحات الأولى تغيرات غير متوقعة بسبب الظروف التي رافقتها والمتمثلة في سياسة السلطان لإضعاف القوى القبلية المستقلة. وهذا بخلاف المرحلة الثانية والتي شهدت حالة مستمرة من التغير في اتجاه التحديث البنيوي. وعلى هذا النوح، يمكن أن نعتبر أن المرحلة الأولى - مرحلة الإصلاحات - مثلت مرحلة انتقالية بين النظام التقليدي ومسيرة التحديث البنيوي للنظام السياسي في عُمان والتي أخذت منحى تصاعديا منذ عام ١٩٧٠.

لذا في المحصلة النهائية، يمكن القول إن علاقة تأثير عملية التحديث البنيوي على سلطة الحاكم رغم أنها أخذت في البدء شكلا طرديا نحو مزيد من تكريس السلطة بشكل مطلق في يد السلطان، فإنها أخذت شكلا عكسيا باتجاه تقليل الصبغة المطلقة لسلطة الحاكم في المرحلة الثانية وبالتالي مع إرهاصات المرحلة الثانية دخلت التجربة العُمانية مسيرة التحول نحو تقييد سلطة الحاكم الفردية.

في ضوء هذه النتائج - والتي تدعم فرضية البحث - يمكن أن نتوقع لمستقبل العلاقة بين التحديث البنيوي وطبيعة سلطة الحاكم، الاستمرار في منحها العكسي تجاه تقليل سلطات الحاكم الفردية، خاصة إذا ما اقترن بعملية التحديث البنيوي مزيد من التخصص الوظيفي على مستوى فصل لمنصب رئاسة الدولة عن رئيس الوزراء مع تمتع الأخير كرئيس للجهاز التنفيذي بقدر أكبر من الاستقلالية، وكذلك توسيع دور مجلس الشورى وصلاحياته واستقلاله خاصة في المجال التشريعي، بالإضافة إلى نمو مؤسسات الأفراد السياسية وتطورها كالأحزاب والنقابات المهنية والفكرية كأبنية تحتية مستقلة.

المراجع

أولاً: المراجع الحكومية

- سلطنة عُمان. التشريعات التنظيمية العامة (عُمان: الجريدة الرسمية، ١٩٨٠).
- سلطنة عُمان. المجلس الاستشاري للدولة خلال ثماني سنوات ١٩٨١ - ١٩٨٩ (مطرح: مطبعة الشرقية ١٩٨٩).
- سلطنة عُمان. الوثائق الخاصة بمجلس الشورى «الفترة الأولى» (روى: المطابع العالمية، ١٩٩٢).
- المجلس التأسيسي. دستور دولة الكويت وقانون الانتخاب (الكويت: مطبعة حكومة الكويت، بدون تاريخ نشر).
- المحكمة الجزائية. القضاء الجزائي: الكتاب الثاني ١٩٨٦ (مطرح: مطبعة الشرقية، ١٩٨٧).
- المحكمة الجزائية. القضاء الجزائي لعام ١٩٨٨، الإصدار الرابع (عُمان: مطبعة النهضة العالمية، ١٩٨٩).
- المحكمة الجزائية. القضاء الجزائي لعام ١٩٨٩، الإصدار الخامس (عُمان: مطبعة النهضة العالمية، ١٩٩٠).
- مرسوم سلطاني رقم ٩٠/٥٥، «القانون التجاري». الجريدة الرسمية، العدد ٤٣٥، السنة التاسعة عشرة، ١٥ يوليو ١٩٩٠.
- مرسوم سلطاني رقم ٩١/٩٤، «إنشاء مجلس الشورى»، الجريدة الرسمية، العدد ٤٦٧، السنة العشرون، ١٥ نوفمبر ١٩٩١.
- هيئة حسم المنازعات التجارية. مجموعة القواعد القانونية التي قررتها الهيئة في عامها القضائي الرابع ١٩٨٧ - ١٩٨٨ (روى: المطابع العالمية ١٩٨٨).
- هيئة حسم المنازعات التجارية. مجموعة القواعد القانونية التي قررتها الهيئة في عامها القضائي السابع ١٩٩٠ - ١٩٩١ (عُمان: مطبعة الألوان الحديثة، ١٩٩١).
- هيئة حسم المنازعات التجارية. مجموعة القواعد القانونية التي قررتها الهيئة في عامها القضائي التاسع ١٩٩٢ - ١٩٩٣ (عُمان: مطبعة الألوان الحديثة، ١٩٩٣).
- وزارة الإعلام. عُمان ٩٢ (عُمان: دار جريدة عُمان، ١٩٩٢).
- وزارة الإعلام. عُمان ٩٣ (روى: المطابع العالمية، ١٩٩٣).

- وزارة الإعلام. عُمان ٩٤ (عُمان: مطبعة مزون، ١٩٩٤).
- وزارة التجارة والصناعة. قوانين الأعمال التجارية في عُمان (مطرح: مطبعة الشرقية، الطبعة الثالثة، بدون تاريخ).

ثانياً: المراجع العربية

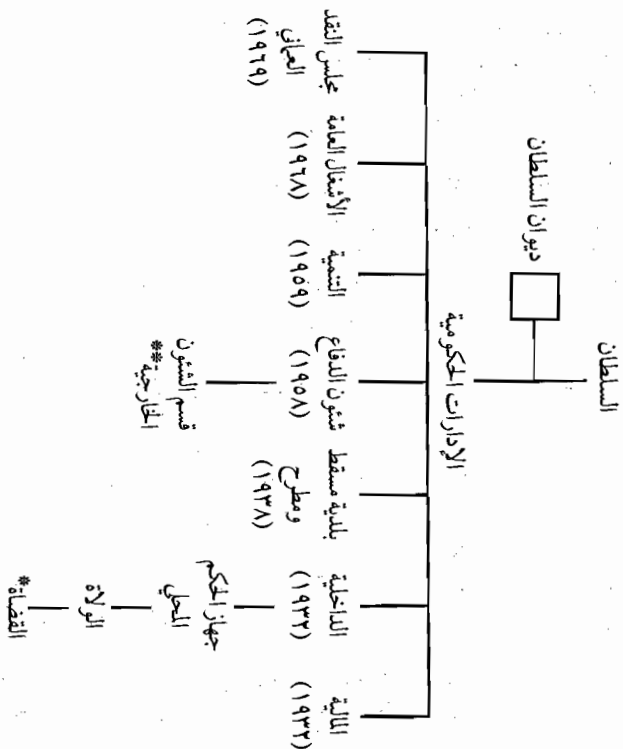
- البحارنة، حسين محمد. دول الخليج العربي الحديثة: علاقاتها الدولية وتطور الأوضاع السياسية والقانونية والدستورية فيها (بيروت: شركة التنمية والتطوير، ١٩٧٣).
- حنظل، فالح «التركيبة السكانية لمجتمع الإمارات في مرحلة ما قبل النفط»، شئون اجتماعية، عدد ٤٣ السنة الحادية عشر، خريف ١٩٩٤.
- درويش، مديحة. سلطنة عُمان في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر (جدة: دار الشروق، ١٩٨٢).
- العوضي، بدرية «التشريعات البيئية في دول الخليج»، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية. العدد ٦٧، السنة السابعة عشر، أكتوبر ١٩٩٢.
- ليلة، محمد كامل. النظم السياسية: الدولة والحكومة (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧٠).
- المطوع، محمد عبدالله، التنمية والتغير الاجتماعي في الإمارات (بيروت: دار الفارابي، ١٩٩١).
- المنوفي، كمال. نظريات النظم السياسية (الكويت: وكالة المطبوعات، ١٩٨٥).
- المنوفي، كمال. «الثقافة السياسية وأزمة الديمقراطية في الوطن العربي» المستقبل العربي- العدد ٨٠، السنة الثامنة، أكتوبر ١٩٨٥.

ثالثاً: المصادر الأجنبية

- AL Bahrna, Hasain., **The Legal Status of The Arabian Gulf States** (Manchester: Manchester University Press, 1968).
- Allen, Calvin H., **Oman: The Modernization of the Sultanate** (Boulder: Westview Press, 1987).
- Almond, Gabriel Al, "The Development of Political Development". In Weiner, Myran and Huntington Samuel p. (ed.) **Understanding political Development** (Boston: Little, Brown and Company, 1987).
- Almond. Gabriel A. & Powell, G. Bingham Jr., **Comparative Politics: A Developmental Approach** (Boston: Little, Brown and Company, 1966).

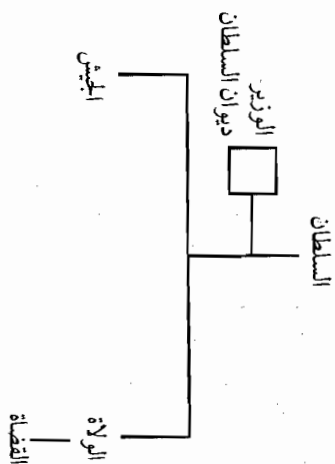
- Almond, Gabriel A. & Powell, G.Bingham Jr., **Comparative politics: system process and policy** Boston: Little Brown Company, Second Edition, 1978).
- Apter, David E., **Political Change: Collected Essays** (London: Frank Cass, 1973).
- Chilcok, Ronald H., **Theories of Comparative Politics: The Search for a Paradigm** (Boulder: Westview Press, 1981).
- Eickelman, Date E., "Intelligence in Arab Gulf State" In Godson, Roy (ed.). **Comparing Foreign intelligence: the U.S., the U.S.S.R., the U.K. and the Third world** (Washigton: International Defense Publisher, 1988).
- Landen, Robert Geran, **Oman Since 1956: Disruptive Modernization in a Traditional Arab Society** (Princeton: Princeton University Press, 1967).
- Lienhardt, Peter, "The Authority of Shaykhs in the Gulf: An Essay in Nineteenth Century History," In **Arabian Studies**, Vol. II (London: C. Hurst & Company Press, 1975).
- Lorimer, J.C., **Gazetteer of the Persian Gulf, Oman and Central Arabia**. Vol. I, part I, Historical (Calcutta: Superintendent Government Printing, 1915).
- Peterson, John, "British Financial Advisers in Muscat during the Interwar period", In **Arabian Studies**, Vol. V (London: C. Hurst & Company Press, 1979).
- Peterson, John, **Oman in the Twentieth Century** (London: Croom Helm, 1978).
- Peterson, John, "Tribes and Politics in Eastern Arabia". In **The Middle East Journal**. Vol. 31, No, Summer 1977.
- Riggs, Fred W., **Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Policy** (Honolulu: East-West Center, 1966).
- Riggs, Fred W., "The Dialectics of Developmental Conflict", In **Comparative Political Studies**. Vol. 1, No2, July 1968.
- Skeet, Ian, **Muscat and Oman: The End of an Era** (London: Faber & Faber, 1974).
- **The Middle East Journal. Chronology**, Vol. 26, No4, Autumn 1972.
- **The Middle East Journal. Chronology**, Vol. 27, No1, Winter 1973.
- **The Middle East Journal. Chronology**, Vol. 30, No3, Summer 1976.
- Townsed, John, **Oman: The Making of a Modern State** (London: Croom Helm, 1977).
- Wendell, Phillips, **Oman: A History** (Beirut: Librairie du Liban, 1971).
- Wendell, Phillips, **Unknown Oman** (Beirut: Librairie du Liban, 1971).

شكل (٢) تطور بنية النظام الحاكم بين عامي ١٩٢٠ - ١٩٧٠



* أنشئت دائرة خاصة بالعدل في عام ١٩٣٢ ثم ألغيت في عام ١٩٣٩.
 ** استحدثت في عام ١٩٣٩ منصب ناظر الشؤون الخارجية ثم ألغى في عام ١٩٥٨، وألحقت أعماله بقسم الشؤون الخارجية في دائرة الدفاع.

شكل (١) بنية النظام الحاكم قبل عام ١٩٢٠



شكل (٣) تطور بنية النظام الحاكم بين عامي ١٩٧٠ - ١٩٩٤

