

التنمية وإدارة التنمية في دولة الإمارات العربية المتحدة «دراسة تحليلية»

د. ناصف عبد الخالق *

مقدمة :

حظيت الدول الأعضاء في مجلس التعاون لدول الخليج العربية باهتمامات الباحثين والدارسين العرب في السنوات الأخيرة. وسواء كان هذا الاهتمام على المستوى القطري لكل دولة على حدة، أو على المستوى الإقليمي في إطار عضوية هذه الدولة والرابطة التي تجمعها مع دول مجلس التعاون الأخرى، فإنه من الملاحظ أن الموضوعات الاقتصادية والسياسية وقضايا البترول والطاقة والعمالة والسياسة الخارجية هي التي استحوذت على اهتمام الباحثين والدارسين، بينما لم تشهد الموضوعات والتجارب الخاصة «بإدارة» التنمية في هذه الدول اهتماما موازيا أو مماثلا، وقد انعكس ذلك سلبا على إمكانات وجهود التنسيق التي بذلت حتى الآن في مجالات التنمية الإدارية بدول المجلس.

ومن زاوية منهجية، فإن التنسيق بين دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية في مجالات التنمية الإدارية، والعمل على التقريب بين النظم الإدارية لهذه الدول هو الذي يعتمد على مسح دقيق، وتقويم موضوعي للواقع الإداري في كل دولة، والتعرف على ما يتضمنه هذا الواقع من إمكانات ومؤسسات ومحددات وقيود، وبعد هذه الخطوة فقط - وليس قبلها - يمكن التعرف على مجالات وشروط التنسيق والتقريب بين هذه الدول في مجالات التنمية الإدارية المختلفة.

والدراسة التي نعرض لها في الصفحات القادمة هي خطوة في سبيل تأمين الدراسات الإدارية العربية المقارنة، كما أنها تبرز خصوصية التجربة «الاتحادية» في دولة الإمارات العربية المتحدة وما حملته هذه التجربة العربية الوحيدة - في الوقت الحاضر على الأقل - من تعقيدات واعتبارات تنموية وإدارية، كان على جهاز إدارة التنمية في هذه الدولة أن يتعامل معها، وأن يبتدع النظم والأساليب والتشريعات والأطر التنظيمية التي تصون هذه التجربة وتسعى بها إلى أهدافها.

إنه مما يثير الانتباه في تجربة الإمارات العربية المتحدة أن جهازها الإداري بمفهومه الحديث لا

* استاذ مساعد في قسم الإدارة العامة / جامعة الكويت

ترجع نشأته إلا إلى بداية السبعينات (١٩٧٢م) مع صدور أول قانون اتحادي (رقم ١ لسنة ١٩٧٢م) متضمنا مجموعة القواعد المحددة والمنظمة لاختصاصات الوزارات وصلاحيات الوزراء. ومن ثم فإن التاريخ لنشأة الجهاز الإداري في الإمارات العربية المتحدة يتزامن تماما مع نشأة الكيان السياسي الاتحادي للدولة، حين قررت ست إمارات هي : أبوظبي، دبي، الشارقة، عجمان، أم القيوين، الفجيرة، أن تتحد فيما فيما بينها عام ١٩٧١م ثم اكتمل عقد هذا الاتحاد بانضمام إمارة رأس الخيمة في ١٠ فبراير ١٩٧٢م. وقد اعتمد الكيان السياسي والإداري لهذا الاتحاد على الدستور الذي صدر في ١٨ يوليو ١٩٧١م، وتم العمل به اعتبارا من ٢ ديسمبر ١٩٧٢.

ولئن كانت الأجهزة الإدارية في كثير من الدول، نشأت أو استمرت كأجهزة للإدارة العامة بمفهومها التقليدي كأجهزة «حامية وحارس» للحقوق والحريات. فقد كان الأمر يختلف في دولة الإمارات العربية المتحدة، إذ كان على جهازها الإداري منذ البداية أن يكون جهازا «لإدارة التنمية» وتلك مرحلة تتطور إليها عادة «أجهزة الإدارة العامة» عبر مرحلة طويلة من التجربة والمعاناة.

ولايضاح المفاهيم الأساسية التي تدور حولها الدراسة، فقد يكون ضروريا بيان مفهوم كل من «التنمية» و«إدارة التنمية» في الإطار الذي تعنيه وتنصرف إليه الدراسة، وبالقدر الذي تختمله وتتسع له هذه المقدمة.

إن مفهوم التنمية هو مفهوم نسبي بطبيعته يقع في نطاق الاقتصاد المعياري Normative Economics وهو يعني تحسينا وتطويرا مستمرا في إنتاج وتوزيع الدخل بين فئات ومناطق البلد الواحد، ولكننا نضيف إلى هذا الجانب الاقتصادي للتنمية جوانب أخرى تجعل التنمية عملية وطنية شاملة تتكامل فيها الجوانب الاقتصادية مع الجوانب الاجتماعية والثقافية والسياسة، والتنمية بهذا المفهوم تتضمن اعتبارات ومتطلبات تكون أكثر إلحاحا من تلك التي يتضمنها مفهوم النمو، إنها باختصار عملية مخططة وموجهة لإحداث التغيير في اتجاه بناء الدولة أو تطوير هذا البناء.

أما مفهوم «إدارة التنمية» فهو من المفاهيم التي استقرت خلال السنوات الأخيرة مع زيادة حدة المشكلات في الدول النامية وظهورها بصورة أكثر عمقا وإلحاحا وكان لجماعة الإدارة المقارنة التي قامت في الستينات وارتبطت بالجمعية الأمريكية للإدارة العامة فضل ترويجه وإصدار عدة دراسات حوله، وما يهمننا الإشارة إليه في هذه المقدمة : هو أن إدارة التنمية أصبحت مفهوما وتعبيرا يتجه بمبدلولة إلى وصف وتحليل العملية الإدارية في الدول النامية التي تنتهج وتضع لنفسها خططا وبرامج للتنمية الوطنية الشاملة، ومن ثم فإن هذا التعبير أكثر دقة وتخصصا في بيان دور الجهاز الإداري في تنفيذ الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تتحدد بمعرفة السلطة

العامة في الدولة.

وفي هذا السياق، فقد كان منهجيا أن يتناول الحديث عن التنمية وإدارة التنمية في دولة الإمارات العربية المتحدة الجوانب الآتية :

- أولا - مشكلات التنمية في دولة الإمارات العربية المتحدة.
 - ثانيا - الجهاز الإداري لدولة الإمارات العربية المتحدة.
 - ثالثا - مشكلات الجهاز الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة والجهود المبذولة في مواجهتها.
 - رابعا - أجهزة ومؤسسات التنمية الإدارية في الإمارات العربية المتحدة.
- وقبل أن تطوى هذه المقدمة. فإنه تبقى الإشارة واجبة إلى النهج التحليلي الذي اتبعته الدراسة واعتمد فيه الباحث على ما توفر له من دراسات وإحصاءات وتقارير ومقابلات وزيارات ميدانية لأجهزة ومؤسسات التنمية الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة في نهاية يناير وبداية فبراير ١٩٨٨م.

أولا

مشكلات التنمية في دولة الإمارات العربية المتحدة

واجهت مسيرة التنمية في دولة الإمارات العربية المتحدة مجموعة من المشكلات نعرض لها فيما يلي :

أولا : الخلل الواضح في التركيبة السكانية :

في دولة الإمارات العربية المتحدة، حينما يصل الباحثون إلى الجوانب الخاصة بإحصاءات السكان، فلنهم يواجهون عادة بصعوبات كبيرة أهمها :

- عدم حداثة إحصاءات السكان المتاحة وعدم تناوئها بالتصنيف والتبويب المتعارف عليه لإحصاءات السكان في دول العالم المختلفة، ففي يناير ١٩٨٨م كانت آخر البيانات المتاحة حول السكان تقف عند عام ١٩٨٠م، ورغم أن تعدادا أجرى عام ١٩٨٥م فإن بياناته وتفصيلاته لم تتح للنشر أو للتداول.

- إن تأويلات كثيرة تقدم عادة في تبرير عدم نشر الإحصاءات السكانية، منها ما يتعلق بمصلحة الدولة وبعض الاعتبارات العليا التي يجمل بالبحث عدم الوقوف عندها.

وعلى هذا الأساس، فإنه تبقى بعض الاجتهادات العلمية للتعرف على عدد السكان في دولة الإمارات العربية المتحدة وبعض التقسيمات الأخرى التي تبوب عادة على أساسها الاحصاءات السكانية وهذه نشير إليها فيما يلي :

١ - يشير أحد الباحثين في دراسة له إلى أن التعداد العام للسكان لعام ١٩٨٥م قد بلغ ١,٦٢٢,٤٦٤ نسمة، من بين هؤلاء ٣٧٢ ألف نسمة من المواطنين، أي أن نسبة المواطنين

كانت ٢٣٪ تقريبا من إجمالي السكان، ويوثق الباحث هذه الأرقام مكتفيا بعبارة «إحصاء السكان لسنة ١٩٨٥م»^(١) رغم أن وثيقة بهذا المعنى أو الاسم لم تنشر في دولة الإمارات العربية المتحدة ولم تتح حتى لأغراض البحث العلمي من قبل الإدارة المركزية للإحصاء بوزارة التخطيط، وغاية ما تقدمه هذه الإدارة هو المجموعة الإحصائية السنوية، العدد العاشر، لعام ١٩٨٥م متضمنا فقط تعداد السكان لعام ١٩٨٠م^(٢).

٢ - تشير المجموعة الإحصائية السنوية لعام ١٩٨٥م (العدد العاشر) إلى أن تعداد السكان عام ١٩٨٠م قد بلغ ١,٠٤٢,٠٩٩ نسمة من بينهم ٧١٩٧١٢ من الذكور، ٣٢٢٣٨٧ من الإناث، ولم يتضمن هذا البيان تصنيفا للسكان كمواطنين وغير مواطنين واقتصر هذا التصنيف (مواطنين) على المواليد والوفيات فحسب^(٣).

ويعرض الجدول التالي تعداد السكان عام ١٩٨٠م موزعا على إمارات الدولة فيما يلي :

جدول رقم (١)

سكان الإمارات العربية المتحدة بحسب النوع في كل إمارة عام ١٩٨٠م

الامارة	ذكور	إناث	جولة	%
أبوظبي	٣٣١٦٨٨	١٢٠١٦٠	٤٥١٨٤٨	٤٣,٤٪
دبي	١٨٧٧١٤	٨٨٥٨٧	٢٧٦٣٠١	٢٦,٥٪
الشارقة	١٠٢٧٨٥	٥٦٥٣٢	١٥٩٣١٧	١٥,٣٪
عجمان	٢٢٢٤٤	١٣٨٥٦	٣٦١٠٠	٣,٥٪
أم القوين	٧٩٦٠	٤٤٦٦	١٢٤٢٦	١,٢٪
رأس الخيمة	٤٦٥٢٥	٢٧٣٩٣	٧٣٩١٨	٧,٠٠٪
الفجيرة	٢٠٧٩٦	١١٣٩٣	٣٢٨١٩	٣,١٪
المجموع	٧١٩٧١٢	٣٢٢٣٨٧	١٠٤٢٠٩٩	١٠٠,٠٠٪
%	٦٩٪	٣١٪	١٠٠٪	

* المصدر :

المجموعة الإحصائية السنوية لعام ١٩٨٥م، الإدارة المركزية للإحصاء، وزارة التخطيط دولة الإمارات العربية المتحدة، جدول ٨، ص ٢٣.

(١) د. ناجي صادق شواب : مرتكزات السياسة الخارجية للدولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، جامعة الكويت، العدد ٤٩، السنة الثالثة عشرة، يناير ١٩٨٧، ص ١١٣.

(٢) في ضوء ما أفاد به مسئولو الإدارة المركزية للإحصاء عند طلب هذه البيانات، ٢٨ يناير ١٩٨٨.

(٣) تشير إحدى الدراسات إلى أن نسبة السكان المواطنين في دولة الإمارات العربية المتحدة كانت ٢٧,٩٪ إلى إجمالي السكان عام ١٩٨٠م انظر في ذلك مراجعة الدكتور احمد علي إسماعيل لكتاب تخطيط القوى العاملة في دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، العدد ٤٩، السنة الثالثة عشرة، يناير ١٩٨٧، ص ٢١٠.

٣ - كان المصدر الآخر المتاح هو تقدير أعداد السكان في دولة الإمارات العربية المتحدة حسب السن والنوع للاعوام ٧٨ - ١٩٨٥ م وقد تضمن هذا التقدير أن عدد السكان عام ١٩٨٥ م قد بلغ ١,٢٢٨,٢٦٠ نسمة من بينهم ٨٤٥٩٨٠ من الذكور، ٣٨٢٢٩٠ من الإناث (بنسبة ٦٨,٩٪ للذكور، ٣١,١٪ للإناث).^(١)

٤ - أوردت إحصاءات الأمم المتحدة أن عدد سكان الإمارات العربية المتحدة عام ١٩٨٤ م قد بلغ ١,٢٦٠,٠٠٠ نسمة.^(٢)

٥ - أوردت المجموعة الإحصائية لدولة البحرين الصادرة في ديسمبر ١٩٨٧ م عن الجهاز المركزي للإحصاء في القسم الخاص بإحصاءات دول مجلس التعاون الخليجي أن عدد سكان دولة الإمارات العربية المتحدة عام ١٩٨٥ م هو ١,٣١٢,٠٠٠ نسمة (جدول ١٨/٠١ ص ٤٣٦).

٦ - في دراسة أخرى لأحد الباحثين تناولت تقديرات السكان وقوة العمل في بلدان الخليج العربي عام ١٩٨٥ م كان تقدير عدد سكان دولة الإمارات العربية المتحدة هو ١,٩٦١,٠٠٠ نسمة من بينهم ٢٩٥٠٠٠ نسمة من المواطنين بنسبة ١٥٪ من إجمالي السكان بينما قدر حجم قوة العمل بـ ٦٣٢ ألف نسمة من بينهم ٦٣ ألف نسمة من المواطنين بنسبة ١٠٪ من إجمالي قوة العمل في الدولة.^(٣)

وعلى هذا الأساس فإنه يمكن الانتهاء بدرجة عالية من اليقين إلى أن عدد سكان دولة الإمارات العربية المتحدة يقدر بمليون ونصف نسمة في يناير ١٩٨٨ م مراعين في ذلك الأثر الانكماشى لكميات وأسعار النفط بعد عام ١٩٨٣ م على حركة العمالة الوافدة إلى الدولة، وكذلك الاستغناء عن جانب من هذه العمالة في العاملين الآخرين.

ثانياً :- الاعتماد الكثيف على قوة العمل الوافدة :

تظهر المؤشرات الإحصائية أن سكان دولة الإمارات العربية المتحدة من سن ١٥ سنة فأكثر بلغ عددهم ٧٤٤١٦٦ نسمة وهؤلاء كان توزيعهم حسب العلاقة بقوة العمل والنوع عام ١٩٨٠ م كما يلي.^(٤)

(١) الإدارة العامة للتخطيط والتدريب (وزارة الداخلية)، المجموعة الإحصائية السنوية الثامنة (للادارة)، ١٩٨٥ م، وزارة الداخلية بدولة الإمارات العربية المتحدة، جدول ١٥، ص ٥٨.

(٢) United Nations; Monthly Bulletin of Statistics, Vol., xxxix, No. 10, Oct., 1985.

(٣) د. نادر فرجاني : حجم وتركيب قوة العمل والسكان في أقطار الخليج العربي، دراسة مقدمة الى ندوة العمالة الاجنبية في أقطار الخليج العربي، الكويت، ١٥ - ١٨ يناير ١٩٨٣.

(٤) الإدارة المركزية للإحصاء (وزارة التخطيط) : المجموعة الإحصائية السنوية لعام ١٩٨٥ م، أبوظبي، جدول ١٤، ص ٣٤.

أولا - قوة العمل :
أ - مشغولون
ب - متعطّلون

ذكور	اناث	جملة
٥٢٦٠٠٣	٢٧٣٣٧	٥٥٣٣٤٠
٥٦٩٠	٩٣٠	٦٦٢٠
٥٣١٦٩٣	٢٨٢٦٧	٥٥٩٩٦٠
—	١٣٠٦٨١	١٣٠٦٨١
٢٢١٩٥	١٢٧١٥	٣٤٩١٠
١٨٢٣	٣٠٢	٢١٢٥
٢٤٠١٨	١٤٣٦٩٨	١٦٧٧١٦
٩٧٨٠	٦٦٤٧	١٦٤٢٧
٥٩	٤	٦٣
٥٦٥٥٥٠	١٧٨٦١٦	٧٤٤١٦٦

ثانيا - خارج قوة العمل :
أ - متفرغات للأعمال المنزلية
ب - طلبة
ج - غير راغب في العمل

ثالثا - غير قادر على العمل
رابعا - غير ميين

جملة السكان ١٥ سنة فأكثر

وإذا أضفنا إلى هذه المؤشرات ما تبرزه دراسات أخرى حول توزيع قوة العمل بين المواطنين وغير المواطنين فإن قوة العمل الوافدة في عام ١٩٨٠ م بلغ عددها ٥٠٣٠٩٣ نسمة من إجمالي قوة العمل التي بلغ عددها ٥٥٩٩٦٠ وبعبارة أخرى فإن قوة العمل الوافدة كانت تمثل ٩٠٪ تقريبا من إجمالي قوة العمل في دولة الإمارات العربية المتحدة في هذا التاريخ.^(١)

أما فيما يتعلق بتوزيع قوة العمل الأجنبية على قطاعات النشاط الاقتصادي المختلفة ونسبة مساهمتها إلى إجمالي قوة العمل فقد كانت كما يلي بين عامي ١٩٧٥ و ١٩٨٤ :

القطاع	عام ١٩٧٥	عام ١٩٨٤
الزراعة والصيد	%٥٢,٧	%٨٩,٥
التعدين والنفط	%٨٧,-	%٩٣,٥
الخدمات	%٧٥,-	%٨٩,١

(١) د. ناجي صادق شراب : مرتكزات السياسة الخارجية للدولة الإمارات العربية المتحدة (مرجع سابق، ص ١١٣).

القطاع	عام ١٩٧٥	عام ١٩٨٤
البناء	%٩٧,٦	%٩٩,٤
التجارة والتمويل	%٨٩,٧	%٥٩,٩
النقل والمواصلات	%٨٢,٥	%٩٥,٣
القطاعات الأخرى	%٧٢,٦	%٨٣,٤

كما تظهر إحصاءات الأيدي العاملة بدول مجلس التعاون الخليجي أن نسبة العمالة الأجنبية في دولة الإمارات العربية المتحدة قد تراجعت إلى ٨٧,٦ % عام ١٩٨٥^(١)، ومن ثم فهي لم تتراجع بدرجة كافية بين عامي ١٩٨٠ و ١٩٨٥م ولم يزد تراجعها عن ٢,٤ % خلال خمس سنوات.

وينحصر : الكثيرون قوة العمل الوافدة في الدولة لعدد من التحليلات أهمها :

١ - أن العين لا تخطيء في دولة الإمارات العربية المتحدة الأماكن والمهن والأعمال التي تعمل فيها قوة العمل الوافدة، فهم يتركزون في قطاعات التجارة، والخدمات العامة، والاجتماعية، والشخصية، وأعمال البناء والتشييد، والنقل، والمواصلات.

٢ - إن معظم قوة العمل ليست عمالة فنية أو ماهرة ومن ثم فهي لا تمثل إضافة أو نقلا لخبرة فنية يمكن الاستفادة منها، كما أنها عمالة ذات طابع أمني حظها من التعليم محدود حيث كانت حالتها التعليمية عام ١٩٨٠م كما يلي :^(٢)

أميون	١٧١١٧٧	%٣٠,٦
يقرأون ويكتبون	١٢٠٥٦٦	%٢١,٥
ابتدائية	٥٨٧٩٨	%١٠,٦
إعدادية	٥٧٠٨٩	%١٠,٢
ثانوية وما يعادلها	٨٣٦٥٧	%١٥,٠
دون الجامعية	١٨١٧٢	% ٣,٢
جامعية وما يعادلها	٤٦٣١٢	% ٨,٢
فوق الجامعية	٤١٧٢	% ٠,٧
لم يبين	١٧	% ٠,٠
المجموع	٥٥٩٩٦٠	%١٠٠

(١) المجموعة الإحصائية الصادرة في دولة البحرين (الجهاز المركزي للإحصاء)، ديسمبر ١٩٨٧م، جدول ١٨/٠٤، ص ٤٣٩.

(٢) الإدارة المركزية للإحصاء (وزارة التخطيط)، المجموعة الإحصائية السنوية لعام ١٩٨٥م، أبوظبي، (مصدر سابق) جدول ١٦، ص ٣٦.

وخلاصة ذلك أن قرابة ٧٣٪ من إجمالي قوة العمل (مواطنين وغير مواطنين) لا يزيد مستواهم التعليمي عن التعليم الاعدادي وأن من بينهم ٣٠,٦٪ أميون، وبصفة خاصة فقد كانت نسبة الأميين بين العمالة الأسبوعية ٤٥٪.

٣ - تتوزع قوة العمل في الإمارات على القطاعات الاقتصادية التالية^(١) :

٢٦٥١٣	٤,٧٪	الزراعة والغابات والصيد
١١٨٥٢	٢,١٪	المناجم والمحاجر واستخراج البترول
٣٤٨٧٥	٦,٢٪	الصناعات التحويلية
١٠٩٥٢	١,٩٪	الكهرباء والغاز والمياه
١٥٤٩٧٨	٢٧,٧٪	التشييد والبناء
٧٤٣٣٢	١٣,٢٪	تجارة الجملة والمفرق والمطاعم والفنادق
٤٢٠٣٨	٧,٥٪	النقل والتخزين والمواصلات
١٤٩٤٦	٢,٧٪	التمويل والتأمين والعقارات وخدمات الأعمال
١٨٧٦٩٦	٣٣,٥٪	خدمات المجتمع العامة والخدمات الاجتماعية والشخصية
٣٢	—٪	أنشطة أخرى غير مصنفة
٢٠٧	٠,١٪	غير ميين
٢٤٣٩	٠,٤٪	متعطلون جدد
٥٥٩٩٦٠	١٠٠٪	المجموع

وفي ضوء هذا التوزيع فإنه يتعذر اعتبار مجتمع الأعمال في دولة الإمارات مجتمعا منتجا أولا طابعه الانتاجي، وذلك لغلبة النشاطات ذات الطابع الاستهلاكي التي تزاو لها قوة العمل.

٤ - فيما يتعلق بتوزيع قوة العمل (١٥ سنة فأكثر) على الإمارات السبع عام ١٩٨٠م فقد كانت كما يلي^(٢) :

(١) المرجع السابق، جدول ٢٧، ص ٥١.

(٢) الإدارة : المركزية للإحصاء (وزارة التخطيط)، المجموعة الإحصائية لعام ١٩٨٥م (مصدر سابق)، جدول ٢٧، ص ٥٢.

الامارة	ذكور	إناث	جملة	%
أبوظبي	٢٦١٧٦٦	١٢٠٣٥	٢٧٣٨٠١	٤٩,٠%
دبي	١٣٨٨٨٤	٨٤٥٠	١٤٧٣٣٤	٢٦,٣%
الشارقة	٦٩٠١٦	٤٦٤٥	٧٣٦٦١	١٣,١%
عجمان	١٣٨٤٧	٨٥٥	١٤٧٠٢	٢,٦%
أم القيوين	٥٢٧٧	٣١٤	٥٥٩١	١,٠%
رأس الخيمة	٢٩٣٤٠	١٦٠٠	٣٠٩٤٠	٥,٥%
الفجيرة	١٣٥٦٣	٣٦٨	١٣٩٣١	٢,٥%
المجموع	٥٣١٦٩٣	٢٨٢٦٧	٥٥٩٩٦٠	١٠٠%

ويظهر هذا الجدول أن إمارتي أبوظبي ودبي تستأثران بحوالي ٧٥٪ من إجمالي قوة العمل، وربما كان ذلك منطقياً حيث السكان في هاتين الإمارتين يمثلون ٧٠٪ من إجمالي سكان الدولة عام ١٩٨٠م كما أن مساحتهما تمثل قرابة ٩٢٪ من مساحة الدولة فضلاً عن طبيعة وحجم الموارد والنشاطات الاقتصادية في هاتين الإمارتين.

إن ذلك بطبيعة الحال يطرح عدداً من التساؤلات حول مستقبل التنمية ومدى توازنها بين إمارات الدولة وطبيعة التوجه الحضري في هذه التنمية، كما يطرح قضية التنمية الريفية - وألوياتها في المرحلة القادمة.

ثالثاً - إدارة التنمية مع غياب التخطيط القومي :

على أثر قيام دولة الإمارات العربية المتحدة، ومنذ خمسة عشر عاماً برز اتجاه الدولة للأخذ بمنهج للتنمية في إطار خطة عامة وشاملة حيث صدر القانون الاتحادي رقم ٣ لسنة ١٩٧٣ في شأن التخطيط القومي وقد نص هذا القانون في مادته الأولى على أن :

«توضع خطة عامة وشاملة طويلة الأجل للتنمية الاقتصادية والنهوض الاجتماعي لدولة الإمارات العربية المتحدة تتضمن أهدافاً رئيسية، تعباً لها جميع الجهود القومية العامة والخاصة، وتقسّم الخطة إلى مراحل متوسطة وخطط سنوية تفصيلية يبين فيها ما تتطلبه من برامج ومشروعات لازمة لتوجيه سير النشاط العام في الدولة نحو الأهداف المرسومة لهذه البرامج في الزمن المحدد لها، وتعتبر الخطة أساساً للنشاط الاقتصادي والاجتماعي في الدولة».

ويشير هذا النص بوضوح إلى أن التخطيط القومي الشامل لكافة مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية هو المنهج الذي اعتمدته الدولة كأساس لتقدمها، والإطار الذي يحكم حركتها وتوجهاتها المستقبلية في مضمار التنمية.

وتحقيقاً لذلك، فقد نص القانون رقم ٣ لسنة ١٩٧٣ على إنشاء الأجهزة التي تناط بها

مستولية التخطيط القومي في الدولة ممثلة في^(١) :

- مجلس التخطيط القومي الاتحادي .

- وزارة التخطيط .

- مكاتب التخطيط والإحصاء بوزارات الدولة .

ونعرض للأدوار الخاصة بهذه الأجهزة فيما يلي :

أ - مجلس التخطيط القومي الاتحادي :

نص القانون (مادة ٣) على تشكيل هذا المجلس من رئيس الوزراء أو نائبه (رئيسا)، وعضوية وزير التخطيط (نائبا للرئيس) ووزراء الدولة لشئون مجلس الوزراء، والمالية، الأشغال، الإسكان، العمل والشئون الاجتماعية، الصحة، الكهرباء والماء، التربة، الزراعة والثروة السمكية، والمواصلات، وستة من المواطنين من رجال القطاع الخاص من ذوي الكفايات في المهن والنشاطات المختلفة، يصدر بتعيينهم مرسوم اتحادي (مادة ٣) .

ويتولى هذا المجلس المهمات الآتية :

- تحديد الأهداف القومية للنهوض الاقتصادي والاجتماعي في الدولة بما يتماشى مع الاستراتيجية العامة الموضوعية وما يتفق مع القواعد الاقتصادية والاجتماعية والتقاليد القومية (مادة ٥) .
- دراسة مشروع الخطة القومية الشاملة والطويلة والمتوسطة المدى والسنوية التي تعدها وزارة التخطيط، ورفع مشروع الخطة إلى مجلس الوزراء لإقرارها ورفعها إلى رئيس الدولة .
- النظر وابداء الرأي بصفة دورية في التقارير التي تعدها وزارة التخطيط عن نتائج متابعة سير العمل في تنفيذ الخطة العامة في مراحلها المختلفة .
- الرقابة والإشراف على تنفيذ المشروعات التي يتقرر القيام بها في إطار الخطة .
- التوصية لدى مجلس الوزراء بمشروعات القوانين والنظم والإجراءات التي يراها المجلس ضرورية لتحقيق أهداف الخطة أو زيادة فاعلية التنمية الاقتصادية والاجتماعية .
- إعداد التقارير الأولية والنهائية عن متابعة تنفيذ الخطة ومدى النجاح في تنفيذها .

ب - وزارة التخطيط :

أشارت المادة ٩ من قانون التخطيط القومي على أن تتولى وزارة التخطيط إعداد مشروع الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة وبيان مراحلها وأجزائها السنوية وجميع ما يتصل بها من مشروعات وتشريعات واقتراحات، وذلك في ضوء الاستراتيجية العامة للدولة . ولوزارة التخطيط أن تطلب من الوزارات المختلفة استكمال ما تراه لازما من البيانات

^(١) القانون الاتحادي رقم ٣ لسنة ١٩٧٣م في شأن التخطيط القومي، والمعدل بالقانون رقم ٧ لسنة ١٩٨٤م، مادة ٢ .

والإحصاءات والدراسات الخاصة بأعداد مشروع الخطة العامة، وكذلك مراجعة وتقييم تقارير متابعة سير العمل في تنفيذ خطط الوزارات المختلفة.

ج - مكاتب التخطيط والإحصاء بوزارات الدولة :

عهدت المادة ١٤ من قانون التخطيط القومي إلى هذه المكاتب بالمهام التالية :

- جمع البيانات والدراسات المتعلقة بخطة الوزارة ودراسة وتحليل ما يخص الوزارة من برامج ومشروعات وأعمال ضمن الخطة العامة للدولة.
- موافاة وزارة التخطيط القومي بمشروعات الخطة الخاصة بالوزارة.
- المعاونة في إعداد التقارير الخاصة بمتابعة التنفيذ في الوزارة.

ورغم أن متطلبات التخطيط القومي في دولة الإمارات العربية المتحدة تبدو وقد اكتملت بعض مقوماتها من حيث وجود الأداة التشريعية التي تلزم أجهزة الدولة بنهج تخطيطي شامل، وكذلك وجود أجهزة التخطيط التي تحدت مهماتها وصيغت بطريقة منطقية ومتدرجة، إلا أنه من الناحية العملية فقد تبين غياب هذا التخطيط، ولم تصدر عن أجهزة التخطيط المشار إليها خطة اقتصادية أو اجتماعية طويلة أو متوسطة تحدد لأجهزة الدولة أهدافا وغايات واضحة تكون أساسا لقياس انجازاتها والحكم على فاعليتها، لقد بذلت جهود لإعداد مثل هذه الخطة واكتملت الأبعاد الخاصة بصياغة خطة شاملة لمجالات التنمية المختلفة ولكن تعثر إقرارها والانتها إلى رأي نهائي بشأنها.

وهكذا فإن إدارة التنمية في دولة الإمارات العربية المتحدة سارت خلال الفترة الماضية وفق قائمة من المشروعات والبرامج التي لم تنتظمها خطة متكاملة تقاس فيها مدخلات ومخرجات كل قطاع من القطاعات الاقتصادية والاجتماعية في الدولة، ولا يخفى ما يمثله ذلك من هدر في كثير من الأماكن والموارد.

رابعا - انحسار وتراجع الموارد المالية للدولة :

لم تختلف دولة الإمارات العربية المتحدة عن باقي دول مجلس التعاون الخليجي فيما شهدته من تراجع وانحسار في مواردها المالية وخاصة النفطية، سواء بسبب نقص الكميات المصدرة من النفط أو بسبب تراجع أسعار صادراته.

وقد أخذ هذا التراجع شكلا واتجاها واضحا اعتبارا من عام ١٩٨٢م ويظهر ذلك من تتبع الإيرادات والتفقات الفعلية للدولة خلال السنوات التالية^(١) :

(١) الإدارة المركزية للإحصاء (وزارة التخطيط)، المجموعة الإحصائية ١٩٨٥م (مرجع سابق)، جدول ١٥٢ إجمالي تقديرات الميزانية العامة للاتحاد والمنصرف الفعلي عن السنوات من ١٩٨٠م إلى ١٩٨٤م، ص ٢٥٣.

السنة	التنفقات (بالألف درهم)	الإيرادات (بالألف درهم)	الفائض أو العجز
١٩٨٠	١٥٣٨٠٦٧٤,-	١٧٦٤٠٢٠٩,-	٢٢٥٩٥٣٥,- +
١٩٨١	٢٠٧٣١٢٧٨,٣	٢٣٢١٠٨٩٧,٤	٢٤٧٩٦١٩,١ +
١٩٨٢	٢٠٠٤١٨٨٥,-	١٦١٢٦٦٧٠,٤	٣٩١٥٢١٤,٦ -
١٩٨٣	١٦٤٢٧٧٢٥,٣	١٣٨٢٢٨٠٣,٦	٢٦٠٤٩٢١,٧ -
١٩٨٤	١٥٧٣٩١٩٨,٧	١٥٤٨٩٣٠٥,٠	٢٤٩٨٩٣,٧ -
١٩٨٦ ^(١)	١٤٠٢٣٨٠٠,-	١٢٨٣٧٠٠٠,٠	١١٨٦٨٠٠,- -

وقد انعكس هذا التراجع في موارد الدولة على عدد من المؤشرات الاقتصادية الأخرى نذكر من بينها^(٢):

المؤشر (بالألف درهم)	عام ١٩٨١	عام ١٩٨٢	عام ١٩٨٣	عام ١٩٨٤
حصة الفرد من الناتج المحلي الاجمالي	١٠٩,٤	٩٥,٤	٨٢,٥	٧٧,٥
حصة الفرد من الدخل القومي	٩٦,٤	٨١,٥	٦٧,٩	٦٤,٤
حصة الفرد من الاستهلاك الحكومي النهائي	١٩,٤	١٨,٧	١٥,٣	١٣,٥
حصة الفرد من الادخار القومي	٥٠,٨	٣٧,٩	٢٩,٩	٢٩,٨
حصة الفرد من الصادرات السلعية	٧٤,٢	٥٩,٤	٤٧,٥	٤٤,٥

وقد دفع هذا التراجع في موارد الدولة والاضطرار إلى مواجهة العجز السنوي في الموازنة العامة للدولة اعتبارا من عام ١٩٨٢م إلى السحب من الاحتياطي العام، واتباع مجموعة من الإجراءات والترتيبات الخاصة بترشيد الإنفاق وضغط النفقات، بينما بدأت الادارة المالية للدولة تتبع قواعد للمصرف أصبح يترتب عليه أحيانا تأخير صرف مرتبات العاملين في بعض الأجهزة الحكومية حتى اليوم السابع أو الثامن من الشهر التالي، فضلا عن أن عملية ضغط النفقات لا تميز أحيانا بين النفقات الحتمية اللازمة لاستكمال مشروعات أو تجهيزات قاربت على الانتهاء، والنفقات اللازمة للبدء في مشروعات جديدة، مما يؤدي إلى هدر قيمة ما أنفق فعلا من اعتمادات، وانخفاض في إنتاجية العمل والنشاط الحكومي.

(١) بالنسبة لعام ١٩٨٦م فالاعتماد الموضح هو التقديري وليس الفعلي على النحو الوارد في القانون الاتحادي رقم ١٧ لسنة ١٩٨٦م في شأن ربط الميزانية العامة للاتحاد عن السنة المالية ١٩٨٦.

(٢) المجموعة الإحصائية (مراجع سابق)، جدول ٢٣٣ المؤشرات الاقتصادية لدولة الإمارات العربية المتحدة ٨١ - ١٩٨٤، ص ٣٧٣.

وثمة حقيقة ينبغي ذكرها وهي أن متوسط دخل الفرد في دولة الإمارات العربية المتحدة، وكذلك نصيب الفرد في إجمالي الناتج المحلي ظل أعلى من مثيله في كافة دول مجلس التعاون الخليجي الأخرى عام ١٩٨٦م، حيث بلغ نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في دولة الإمارات العربية أعلى نصيب في دول المجلس، يليه القطري، ثم البحرين، ثم الكويتي ثم السعودي ثم العماني. وقد بلغ هذا النصيب ١٨٢٥١ دولار أمريكي^(١)، أما نصيب الفرد من الدخل القومي في الإمارات فقد كان أعلى نصيب بين دول العالم حيث بلغ ١٩٢٠ دولارا في نفس العام ١٩٨٦م^(٢).

خامسا - زيادة حجم العمالة وانخفاض انتاجيتها :

تشير الدراسات إل وجود عمالة زائدة في قطاعات النشاط الاقتصادي المختلفة وكذلك في القطاع الحكومي، ويرى البعض أنه يمكن باطمئنان الاستغناء عن ٤٠٪ من العمالة في القطاع الحكومي وبعض القطاعات الأخرى، دون أن يتأثر الأداء.

لقد ارتفعت نسبة العمالة الوافدة إلى إجمالي قوة العمل من ٧٥٪ عام ١٩٦٨م إلى ٨٤,٨٪ عام ١٩٧٥م ثم إلى ٩٠,٢٪ عام ١٩٨٠م فضلا عن تركيز هذه العمالة في نشاطات مهمة ومسيطر، فهي تمثل ٩٩٪ من إجمالي قوة العمل في قطاع البناء والتشييد عام ١٩٨٠م، وهي ٩٤,٨٪ في قطاع التجارة والمطاعم، كما تمثل ٩٥,١٪ في قطاع الصناعات التحويلية والكهرباء وما يجعل المشكلة أكثر تعقيدا : أن الآسيويين من غير العرب يشكلون النسبة الكبرى من الوافدين في كافة القطاعات، وبصفة عامة فهم من الهند وباكستان وبنجلادش، ويعملون في مشروعات ووحدات القطاع الخاص، وهي مشروعات غير إنتاجية تسعى لتحقيق ربح سهل وسريع. وفي تعداد ١٩٨٠م كان القطاع الخاص يملك ٩٢٪ من المنشآت ذات النشاط الاقتصادي، ولم يكن المواطنون يملكون من هذه المنشآت الاقتصادية سوى ٣٠٪، آية ذلك أن الهنود وحدهم يملكون ٤٥٪ من المنشآت الاقتصادية التي يملكها الآسيويون، وهذه النسبة تمثل ٢٣,٣٪ من جملة المنشآت في دولة الإمارات، وتلك نتيجة طبيعية لكونهم يمثلون ربع سكان الدولة في تعداد ١٩٨٠م^(٣).

(١) بنك الخليج الدولي (الدائرة الاقتصادية) : دراسة اعدھا د. هنري عزام رئيس الدائرة الاقتصادية بالبنك حول الحسابات القومية بدول المجلس لعام ١٩٨٦م، المئمة، ١٩٨٧م.

(٢) الجهاز المركزي للإحصاء (البحرين) : الاتجاهات الماضية والتوقعات المستقبلية بين عام ١٩٥٠ الى عام ٢٠٢٥، دراسة مقدمة الى ندوة الإحصاءات السكانية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية في دول مجلس التعاون، الكويت، مارس ١٩٨٧.

(٣) انظر في ذلك التقرير الرئيسي لخبراء بعثة هيئة الأمم المتحدة عن الجهاز الإداري للدولة الامارات العربية المتحدة، ابوظبي، ١٩٨٠، ص ١٣ - ١٤، نقلا عن د. احمد إبراهيم ابوسن وعلي بن عبود في دراستها حول سياسة التعليم والتوظيف وأثرها على التضخم الوظيفي، دراسة مقدمة إلى ندوة التضخم الوظيفي بدول مجلس التعاون، الكويت، ٢٦ - ٢٨ أبريل ١٩٨٦م، ص ١٩٠.

ثانيا

الجهاز الإداري لدولة الإمارات العربية المتحدة

يعتبر الجهاز الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة انعكاسا للنظام السياسي للدولة، وتعبيرا عن طابعه الاتحادي، ومن ثم فإنه يوجد مستويان للجهاز الإداري في الدولة :

- الجهاز الإداري الاتحادي

- الجهاز الإداري المحلي

ومن الطبيعي أن تتحدد العلاقة بين الجهاز الإداري الاتحادي والأجهزة الإدارية المحلية (بعدد الإمارات) من خلال تحديد واضح يبين مجالات عمل كل منها على النحو الذي تبينه المواد من ١٢٠ إلى ١٢٣ من دستور الإتحاد الصادر بتاريخ ١٨ يوليو ١٩٧١م، والذي يوضح في الباب السابع كيفية توزيع الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والدولية بين الاتحاد والإمارات.

تنص المادة ١٢٠ من الدستور على أن ينفرد الإتحاد بالتشريع والتنفيذ في الشؤون التالية :

- ١ - الشؤون الخارجية.
- ٢ - الدفاع والقوات المسلحة الاتحادية.
- ٣ - حماية أمن الاتحاد مما يهدده من الخارج أو الداخل.
- ٤ - شؤون الأمن والنظام والحكم في العاصمة الدائمة للاتحاد.
- ٥ - شؤون موظفي الاتحاد والقضاء الاتحادي.
- ٦ - مالية الاتحاد والضرائب والرسوم والعوائد الاتحادية.
- ٧ - القروض العامة الاتحادية.
- ٨ - الخدمات البريدية والبرقية والهاتفية واللاسلكية.
- ٩ - شق الطرق الاتحادية التي يقرر المجلس الأعلى أنها طرق رئيسة وصيانتها وتحسينها وتنظيم حركة المرور على الطرق.
- ١٠ - المراقبة الجوية وإصدار تراخيص الطائرات والطارين.
- ١١ - التعليم.
- ١٢ - الصحة العامة والخدمات الطبية.
- ١٣ - النقد والعملة.
- ١٤ - المقاييس والمكاييل والموازين.
- ١٥ - خدمات الكهرباء.
- ١٦ - الجنسية الاتحادية والجوازات والإقامة والهجرة.
- ١٧ - أملاك الاتحاد وكل ما يتعلق بها.

١٨ - شئون التعداد والإحصاءات الخاصة بأغراض الاتحاد.

١٩ - الإعلام الاتحادي.

وقد عدت المادة ١٢١ المجالات والشؤون التي تنفرد حكومة الاتحاد بالتشريع فيها، وفي أثر ذلك جاءت المادة ١٢٢ لتعطي الإمارات اختصاصاتها في كل ما لم يفرد الدستور للسلطات الاتحادية في المادتين السابقتين^(١)، وعلى حكومات الإمارات اتخاذ ما ينبغي من تدابير لتنفيذ القوانين الصادرة عن الاتحاد والمعاهدات الدولية التي يبرمها، بما في ذلك إصدار القوانين واللوائح والقرارات والأوامر المحلية اللازمة لهذا التنفيذ، وللسلطات الاتحادية الإشراف على سلامة هذا التنفيذ^(٢).

الحكومة الاتحادية :

الحكومة الاتحادية : هي السلطة التنفيذية أو هي الجهاز الإداري الاتحادي، وهي تعمل في إطار السلطتين الأخريتين وهما :

١ - السلطة التشريعية التي تتمثل في المجلس الأعلى للاتحاد الذي يتكون من حكام جميع الإمارات المكونة للاتحاد أو من ينوب عنهم في حال غيابهم كما تتمثل في المجلس الوطني الاتحادي الذي يتكون من أربعين عضواً يختارون من الإمارات الأعضاء بالأعداد التالية :

كل من إمارتي أبوظبي ودبي ٨ أعضاء.

كل من إمارتي الشارقة ورأس الخيمة ٦ أعضاء.

كل من إمارات عجمان، أم القوين، الفجيرة ٤ أعضاء.

ويختص هذا المجلس - الوطني الاتحادي - بالنظر في مشروعات القوانين الاتحادية ومناقشتها والتصويت عليها وإبداء الملاحظات في شأن المعاهدات والاتفاقات الدولية - دون اتخاذ قرار في شأن المعاهدة ذاتها - ومناقشة مشروع الميزانية السنوية للاتحاد، وكذلك مشروع قانون الحساب الختامي للاتحاد، على أن يتولى المجلس الأعلى للاتحاد التصديق على القوانين الاتحادية قبل إصدارها، بما في ذلك قوانين الميزانية العامة السنوية للاتحاد والحساب الختامي، والتصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية والمراسيم المتعلقة بأمور خاضعة بمقتضى أحكام الدستور لتصديق أو موافقة المجلس الأعلى، والموافقة على تعيين رئيس مجلس وزراء الاتحاد وقبول

(١) تشير المادة ١٢٣ من الدستور استثناء على هذا الأصل إلى أنه يجوز للإمارات الأعضاء في الاتحاد عقد اتفاقات محدودة ذات طبيعة إدارية محلية مع الدول والأقطار المجاورة لها على ألا تتعارض مع مصالح الاتحاد ولا مع القوانين الاتحادية، كما يجوز للإمارات الاحتفاظ بعضويتها في منظمة الأوبك ومنظمة الدول العربية المصدرة للنفط (الأوابك) أو الانضمام إليها.

(٢) مادة ١٢٥ من الدستور.

استقالته واعفائه من منصبه، بناء على اقتراح رئيس الاتحاد، كما أن للمجلس مهمات الرقابة العليا على شئون الاتحاد بوجه عام^(١) .

وتصدر قرارات المجلس الأعلى للاتحاد في المسائل الموضوعية بأغلبية خمسة أعضاء من أعضائه على أن تشمل هذه الأغلبية صوتي امارتي «ابوظبي ودبي» أما القرارات في المسائل الإجرائية فتصدر بأغلبية الأصوات، وتحدد اللائحة الداخلية هذه المسائل^(٢) .

٢ - السلطة القضائية وهي تتمثل في المحكمة الاتحادية العليا والمحاكم الاتحادية الابتدائية على النحو الذي يبينه الدستور، والقضاة فيها مستقلون لا سلطان عليهم في يداء واجبههم لغير القانون وضماثرهم (مادة ٩٤، مادة ٩٥) .

وتتولى المحكمة الاتحادية الفصل في المنازعات المختلفة بين الإمارات الأعضاء في الاتحاد، ويبحث دستورية القوانين الاتحادية والتشريعات الصادرة عن الإمارات، وتفسير أحكام الدستور، ومساءلة الوزراء، والبت في تنازع الاختصاص بينا القضاء الاتحادي والهيئات القضائية المحلية، وأحكام هذه المحكمة نهائية وملزمة للكافة (مادة ٩٩، ١٠١) .

أما المحاكم الاتحادية الابتدائية فهي تمارس ولايتها القضائية في دائرة اختصاصها، وتتنظر في المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد، وكذلك في الجرائم التي ترتكب ضمن حدود العاصمة الاتحادية وقضايا الأحوال الشخصية وغيرها بين الأفراد في العاصمة الاتحادية^(٣) .

وفي إطار السلطة القضائية يوجد نائب عام يعين بمرسوم اتحادي ويعاونه عدد من أعضاء النيابة العامة^(٤) .

والآن، بعد الإشارة التي رأيناها ضرورية في هذا السياق، لكل من السلطتين التشريعية والقضائية فإنه يمكن العودة إلى الحديث عن الحكومة الاتحادية، وهي تتمثل في مجلس وزراء الاتحاد.

مجلس وزراء الاتحاد :

تنص المادة ٦٠ من الدستور على أن مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية للاتحاد، وهو يعمل تحت الرقابة العليا لرئيس الاتحاد وللمجلس الأعلى، على تصريف جميع الشئون الداخلية

(١) مادة ٤٧ من الدستور.

(٢) مادة ٤٩ من الدستور.

(٣) مادة ١٠٢ من الدستور.

(٤) مادة ١٠٦ من الدستور.

والخارجية التي يختص بها الاتحاد بموجب الدستور والقوانين الاتحادية، وهو يمارس بوجه خاص الاختصاصات الآتية :

- ١ - متابعة تنفيذ السياسة العامة لحكومة الاتحاد في الداخل والخارج .
- ٢ - اقتراح مشروعات القوانين الاتحادية، وإحالتها إلى المجلس الوطني الاتحادي قبل رفعها إلى رئيس الاتحاد لعرضها على المجلس الأعلى للتصديق عليها .
- ٣ - إعداد مشروع الميزانية السنوية العامة للاتحاد، والحساب الختامي .
- ٤ - إعداد مشروعات المراسيم والقرارات المختلفة .
- ٥ - وضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية، وكذلك لوائح الضبط واللوائح الخاصة بترتيب الإدارات والمصالح العامة .
- ٦ - الإشراف على تنفيذ القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات الاتحادية بواسطة كافة الجهات المعنية في الاتحاد والإمارات .
- ٨ - الإشراف على تنفيذ أحكام المحاكم الاتحادية والمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يبرمها الاتحاد .
- ٨ - تعيين وعزل الموظفين الاتحاديين، وفقا لأحكام القانون، ممن لا يتطلب تعيينهم أو عزلهم إصدار مراسيم بذلك .
- ٩ - مراقبة سير الإدارات والمصالح العامة الاتحادية، ومسلك وانضباط موظفي الاتحاد عموما .

وفي سبيل متابعة تنفيذ هذه المهمات والقيام بالدور التنسيقي المطلوب بين الوزارات فإن لمجلس الوزراء أن ينشئ أمانة عامة له تزود بعدد كاف من الموظفين لمعاونته على أداء أعماله^(١) ، ويرأس هذه الأمانة أمين عام يكون مسؤولا أمام وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء، الذي تكون له بالنسبة إلى موظفي الأمانة العامة صلاحيات الوزير بالنسبة لموظفي وزارته، كما أن له أن يصدر القرارات التنفيذية اللازمة لتنظيم الأقسام والمراقبات الخاصة بالأمانة العامة وسير العمل بها .

ويظهر الهيكل التنظيمي التالي (شكل رقم ١) الإطار التنظيمي العام للجهاز الإداري الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة وذلك في نطاق التنظيم العام لسلطات الدولة .

(١) مادة ٦٦ من الدستور .

ثالثا

مشكلات الجهاز الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة والجهود المبذولة في مواجهتها

طبيعة هذه المشكلات :

لا شك أن بعضا منا يذكر عددا من المشروعات العامة في بعض الدول يستغرق إنجازها وتنفيذها قرابة خمسة عشر عاما، أو عشرة أعوام، خاصة المشروعات الكبرى التي ترتبط بالبنية الأساسية : كإنشاء الطرق، والجسور، والموانئ، والمطارات، ومحطات الطاقة، والسدود، وغير ذلك... فضلا عن أن تنفيذ هذه المشروعات يتطلب تثبيت المتغيرات والعوامل الأخرى من حولها..

وإذا كان الحال كذلك على مستوى المشروعات الكبرى داخل الدولة، فإن الأمر يختلف كثيرا حين يكون المشروع هو إقامة الدولة ذاتها، وبناء كيائها الاتحادي، واستكمال مقوماتها الدستورية والتشريعية وتسيير أجهزتها الإدارية، وتنمية مواردها وإمكاناتها الذاتية، والتنسيق بين هذه الموارد والإمكانات وتوجيهها إلى خدمة أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.. ويضاعف من المشكلة أن يتم ذلك كله وسط ظروف ومتغيرات غير مستقرة، أو يصعب التنبؤ باتجاهاتها.

لذلك كان من الطبيعي : أن تواجه الأجهزة القائمة على إدارة التنمية، في دولة الإمارات العربية المتحدة عددا من الضغوط والمشكلات، وهي مشكلات نتجت عن مسيرة التقدم، وإظهارها الإيقاع السريع في حركة المجتمع، كما أنها مشكلات تظل في نطاق السيطرة والقدرة على معالجتها، ومن ثم فإن الإشارة إليها لا تقلق القائمين على إدارة التنمية والباحثين فيها، لأنها مشكلات «صحية» أفرزتها الأوضاع الجديدة للدولة وهي تمتاز مرحلة الجمود والسكون لتضع نفسها في مرحلة ديناميكية جديدة من مراحل التنمية، وإذا كانت هناك آلام رتبها هذه المشكلات، فهي «آلام الميلاد» التي لا تلبث أن تزول.

ولأغراض منهجية، فنحن نوجز أهم هذه المشكلات، وما تم بذله من جهود في مواجهتها على النحو التالي :

- ١ - مشكلات تتعلق بظروف نشأة وقيام الدولة الاتحادية.
- ٢ - مشكلات تتعلق بتخطيط القوى العاملة وسياسات الأفراد.
- ٣ - مشكلات تتعلق بتنظيم الجهاز الإداري للدولة.
- ٤ - مشكلات تتعلق بالتشريعات الإدارية ونظم الخدمة المدنية.
- ٥ - مشكلات تتعلق بأساليب وطرق العمل.

ونعرض لكل ذلك تفصيلا فيما يلي :

١ - مشكلات تتعلق بظروف نشأة وقيام الدولة الاتحادية :

قبل قيام دولة الاتحاد، كانت إمارة أبوظبي هي المؤهلة - لأسباب كثيرة - لتتولى دورا كبيرا في مسيرة الدولة الاتحادية الجديدة، ففي عام ١٩٦٧م كانت إمارة أبوظبي قد شرعت في بناء جهازها الإداري، مخلفة وراءها نظاما تقليديا كان يعتمد على القرارات والأوامر الفردية والشفهية في تسير أمور الإمارة^(١). وفي هذا التاريخ - ١٩٦٧م - بدأت الإمارة في تعيين الموظفين اللازمين لوحدها وأجهزتها الإدارية، حتى صدر المرسوم الأميري رقم ٨ في أول يوليو ١٩٧١م بتشكيل أول وزارة في تاريخ أبوظبي ضمت ١٥ وزارة مما قفز بعدد العاملين من ٦٣٠ موظفا عام ١٩٦٧م إلى ٦٢٠٦ موظفا ومستخدما عام ١٩٧١م، وهؤلاء كانوا ينتمون إلى ثلاثين جنسية عربية وأجنبية، وكانت نسبة أبناء الإمارة من بينهم تمثل وقتئذ حوالي ٢٨٪ من إجمالي العاملين.

وفي عام ١٩٧٤ أصدرت الإمارة قانونها رقم ١ لسنة ١٩٧٤م بإعادة تنظيم جهازها الإداري - على أثر تشكيل الوزارة الاتحادية بالمرسوم رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٣م، وتنازلت إمارة أبوظبي عن بعض دوائرها لوقوعها في نطاق أعمال الوزارة الاتحادية، وبلغ عدد الموظفين الذين تحولوا من العمل في حكومة الإمارة إلى حكومة الدولة الاتحادية ٤٢٥٠ موظفا من الذين كانوا يعملون بصفة رئيسية في وزارات التربية، والصحة، والإعلام، والاقتصاد، والتجارة، والداخلية والمواصلات^(٢).

وبالمثل فقد أسهمت بعض الإمارات الأخرى في إمداد الحكومة الاتحادية بعد من أبنائها ليتولوا بعض وظائفها ومواقعها الإدارية، وكانت المشكلة أن هؤلاء الذين شغلوا مواقع جديدة في الحكومة الاتحادية قد جاءوا من مراكز عمل متباينة في كل إمارة، وكانت هذه الإمارات تتفاوت فيما بينها تفاوتاً ملموساً في نظمها - بل وأعرافها - الإدارية، خاصة ما كان يتعلق منها بنمط اتخاذ القرارات، والمركزية الشديدة في توجيه العمل وإدارته، فقد كان أمراً طبيعياً أن يقوم حكام الإمارات بأنفسهم - وقتئذ - بإجراء التعيينات والترقيات والإشراف على الإيرادات وأوجه النفقات في كافة دوائر أماراتهم.

ومع قيام دولة الإمارات العربية المتحدة في كانون الأول ١٩٧١م استعانت الدولة الاتحادية ببعض النظم والتشريعات والقواعد التي كانت سارية في إمارة أبوظبي بشأن موظفيها، وقامت بتطبيقها على الموظفين الاتحاديين، وفي هذا الإطار تم تطبيق قانون خدمة الموظفين - الظبائي - رقم

(١) د. عامر الكبيسي : إدارة الخدمة المدنية بدولة الإمارات العربية المتحدة بين الواقع والطموح، مجلة الخليج العربي، مركز دراسات الخليج العربي، جامعة البصرة، المجلد ١٣، العدد الأول، ١٩٨١م، ص ٥٩ - ٨٢.
(٢) المصدر السابق، ص ٦٠.

٥ لسنة ١٩٧١م على موظفي دولة الإمارات، واستمر ذلك حتى صدور قانون الخدمة المدنية الاتحادي رقم ٨ لسنة ١٩٧٣م.

وهكذا كانت ظروف نشأة الدولة الجديدة، والرغبة في استكمال مقوماتها التنظيمية والإدارية سببا للاقتباس والمحاكاة لنظم لم تكن ملائمة تماما للنموذج الاتحادي الجديد، فضلا عن أنه لم يكن هناك مفر من الاستعانة بموظفين تفاوتت إمكاناتهم وقدراتهم ومستويات تأهيلهم بحسب المواقع التي جاءوا منها من إمارات تفاوتت أصلا في ظروفها وإمكاناتها البشرية والمادية.

٢ - مشكلات تتعلق بتخطيط القوى العاملة وسياسات الأفراد :

تظهر هذه المشكلات فيما توصل إليه فريق من خبراء الأمم المتحدة في دراسة عن الجهاز الإداري لدولة الإمارات العربية المتحدة في عام ١٩٨٠م من أن التضخم الوظيفي في الوزارات الاتحادية لا يقل في أي وزارة عن ٢٠٪، وفي بعض الوزارات الكبرى فإن النسبة تتراوح بين ٣٠٪ إلى ٣٥٪، وقد أشاروا إلى أن نسبة التضخم الوظيفي في الواقع أكبر من ذلك، لأن هناك أعدادا كبيرة من العاملين تؤدي أعمالا غير منتجة^(١).

وطبيعي أن هذا التضخم يرجع إلى أسباب عديدة لا مجال لتناولها أو الوقوف عندها في هذه الدراسة، ولكن يلاحظ أنه حتى مع تراجع عائدات الدولة بعد عام ١٩٨٣م فإن عدد العاملين في الخدمة المدنية ما زال يزداد عاما بعد آخر حتى بلغ في ديسمبر ١٩٨٧م قرابة ٤٢ ألفا من العاملين في ضوء البيانات التي قدمت للباحث في حينه، وهو عدد يتجاوز حتى الإحصاءات المنشورة التي يتضمنها جدول رقم (٢)، وهو أمر كان يمكن تبريره إذا كان الدافع هو تشغيل العمالة الوطنية، ولكن لوحظ أن عدد من تم تعيينهم خلال شهر ديسمبر ١٩٨٧م كان ٣٢٧ موظفا من بينهم ٢٧ فقط من المواطنين، ٣٠٠ من غير المواطنين وكان السبب في ذلك هو طبيعة الأعمال والوظائف التي تم فيها تعيين هؤلاء، وعدم وجود من تتوافر فيهم شروط شغلها من بين المواطنين^(٢).

ويضايف من مشكلة التضخم الوظيفي : أن خريجي جامعة الإمارات العربية المتحدة والذين يزيد عددهم الآن عن الألف خريج، هؤلاء يعينون في وظائف الحلقة الثانية بالدرجة الثانية بخلاف المواطنين الخريجين من جامعات عربية واجنبية. ويلاحظ أن ٩٠٪ من هؤلاء الخريجين هم من خريجي الكليات والدراسات النظرية، بينما ١٠٪ فقط هم من خريجي الكليات والتخصصات العملية على النحو الذي يوضحه جدول رقم (٣).

(١) انظر في ذلك التقرير الرئيسي لخبراء بعثة هيئة الأمم المتحدة عن الجهاز الإداري لدولة الإمارات العربية المتحدة، أبوظبي، ١٩٨٠م، ص ١٣ - ١٤ نقلا عن د. أحمد ابوسن وعلي بن عبيد في دراستهما حول سياسة التعليم والتوظيف وأثرها على التضخم الوظيفي، (مصدر سابق)، ص ١٩٢.

(٢) دائرة شؤون الموظفين (أبوظبي) : البيانات المقدمة للباحث في زيارته بتاريخ ٣١ يناير ١٩٨٨م.

جدول رقم (٢)
تطور عدد العاملين الإجمالي بالوزارات الاتحادية
خلال عامي ١٩٨٤ ، ١٩٨٧

م	الوزارات	١٩٨٤	١٩٨٧
١	التربية والتعليم	١٧٩٦١	٢٠٤٠٢
٢	الصحة	١١٠٧١	١٠٩٦٥
٣	الإعلام والثقافة	١٣١١	١٣٠٤
٤	الداخلية	٤٦١	٤٢٦
٥	الماء والكهرباء	١٨٣٤	١٧٦٥
٦	الأشغال العامة والاسكان	٥٩٧	٥٥٠
٧	الزراعة والثروة السمكية	١١٣١	١٠٩٦
٨	المواصلات	١٠٢٢	١٠٣
٩	الخارجية	٣١٤	٢٨٦
١٠	العدل	٥٠٧	٥٢٨
١١	الشئون الإسلامية والاعوقاف	٣٢٣	٣٣٤
١٢	العمل والشئون الاجتماعية	٩١٧	٩٩٠
١٣	المالية والصناعة	٤٩٨	٤٩٥
١٤	الدولة لشئون مجلس الوزراء	٨٨	٩٠
١٥	التخطيط	١٧٧	١٧٦
١٦	الاقتصاد والتجارة	١١٣	١٣٢
١٧	البتروك والثروة المعدنية	٦٦	٦١
١٨	رئاسة مجلس الوزراء	٨٨	٩٠
١٩	الدولة لشئون المجلس الاعلى	١٣	١٤
٢٠	الدولة	٦	٥
٢١	دائرة التشرىفات والضيافة	٢٧٩	٢٧٨
المجموع الكلى		٣٩٣٨٠	٤٠٧٦٣

المصدر : معهد التنمية الإدارية : الخدمة المدنية فى ارقام، مجلة الإدارة والتنمية العدد الاول، يناير ١٩٨٨، ابو ظبى، ص ١٧٣ وكذلك المجموعة الإحصائية السنوية لعام ١٩٨٥م، جدول ٤١ ص ٦٩.

جدول رقم (٣)
إعداد خريجي كليات جامعة الإمارات العربية المتحدة ١٩٨١/٨٠ - ١٩٨٧/٨٦ *

الكلية	الدفعة السابعة ١٩٨٧/٨٦			الدفعة السادسة ١٩٨٦/٨٥			الدفعة الخامسة ١٩٨٥/٨٤			الدفعة الرابعة ١٩٨٤/٨٣			الدفعة الثالثة ١٩٨٣/٨٢			الدفعة الثانية ١٩٨٢/٨١			الدفعة الأولى ١٩٨١/٨٠		
	جملة	اناث	ذكور	جملة	اناث	ذكور	جملة	اناث	ذكور	جملة	اناث	ذكور	جملة	اناث	ذكور	جملة	اناث	ذكور	جملة	اناث	ذكور
كلية الآداب	٤٤٠	٢٨٣	١٥٧	٤٦٧	٢٩٥	١٧٢	٣٠٤	١٧١	١٣٣	٣٣٠	٢١٤	١١٦	١٨١	١٠١	٨٠	١٥٤	٩٥	٥٩	١٥٦	٨٢	٧٤
كلية العلوم	١٠٢	٦٠	٤٢	٩٦	٥٩	٣٧	١١٦	٦٦	٥٠	١٠٥	٧٢	٣٣	٨٠	٥٤	٢٦	٧٠	٣٩	٣١	٧٠	٢٦	٢٤
كلية التربية	١١٦	٩١	٢٥	١١٥	٨٠	٣٥	١٠١	٦٤	٣٧	١٢٦	٨٦	٤٠	١٢٥	٧٩	٤٦	٨٤	٣٦	٤٨	٩٨	٥٦	٤٢
العلوم الإدارية والسياسية	٢٦٨	١٣٦	١٣٢	٣٦٠	١١٨	١٤٢	١٠٢	٦٩	١٣٢	١٦٥	٥٦	١٠٩	١٦٢	٥٠	١١٢	١٥٤	٤٠	١١٤	١٣٧	٢٠	١٠٧
الشرية والقانون	٨٠	٦	٧٤	١٠٠	٢٩	٧١	٨٥	٢١	٦٤	٧١	١٤	٥٧	٤٧	٧	٤٠	٤١	٣	٣٨	٢١	—	٢١
كلية الزراعة	١٧	—	١٧	١٢	—	١٢	١٢	—	١٢	٦	—	٦	—	—	—	—	—	—	—	—	—
كلية الهندسة	٥٧	٢٢	٣٥	٤٣	١١	٢٢	١٧	—	١٧	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
الاصحاب الموجهة	١٢٢	١١٣	٩	١٧٤	٤٨	٩٦	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
المجموع	١٢٠٢	٧٠١	٥٠١	١٣٦٧	٦٧٠	٥٩٧	٨٣٦	٣٩١	٤٤٥	٨٠٣	٤٤٢	٣٦١	٥٩٥	٢٩١	٣٠٤	٥٠٣	٢١٣	٢٩٠	٤٧٢	١٩٤	٢٧٨

* المصدر : كتب الإحصاء السنوية بجامعة الإمارات العربية المتحدة عن السنوات من ١٩٨١/٨٠ إلى ١٩٨٧/٨٦ م، وكذلك الكتاب السنوي للخريجين عن نفس السنوات، إدارة القبول والتسجيل، جامعة الإمارات العربية المتحدة.

وإدراكا من جانب الحكومة لما يمكن أن تمضي إليه مشكلة التضخم الوظيفي، والاستخدام غير المخطط للقوى العاملة فقد صدر قرار مجلس الوزراء رقم ٢٢/٥٧١ لسنة ١٩٨٤م المعدل بالقرار رقم ٢٢/٤١ لسنة ١٩٨٥م بتشكيل اللجنة العليا لتخطيط القوى العاملة برئاسة الرئيس الأعلى للجامعة، وعضوية وزراء الدولة لشئون مجلس الوزراء والتربية والتعليم والتخطيط والعمل، والشئون الاجتماعية، ومدير الجامعة، ومدير معهد التنمية الإدارية ومدير المركز الوطني للحاسب الآلي. وقد أنيطت بهذه اللجنة عدة مهمات من بينها القيام بالدراسات والبحوث المتعلقة بسوق العمل، ووضع خطة شاملة طويلة الأمد، وكذلك الخطط الفرعية المرحلية لاحتياجات الدولة من القوى العاملة المواطنة المؤهلة علميا وعمليا في كافة المستويات، ووضع الموجّهات العامة لسياسة التعليم في الدولة بمراحلها المختلفة، وكذلك الموجّهات الخاصة ببرامج وخطط التعليم والتدريب^(١).

ومما تجدر الإشارة إليه أن مجال عمل اللجنة العليا لا يقتصر على القطاع الحكومي بل يمتد إلى القطاع الخاص بحكم ما بين هذين القطاعين من ترابط، وقد عهدت اللجنة - في سبيل إنجاز مهمتها - إلى مجموعة من خبراء البنك الدولي بإعداد دراسة ميدانية حول المؤشرات اللازمة لخطط التنمية المستقبلية في جميع المجالات ومتطلباتها من القوى العاملة الوطنية، كما عهدت إلى لجنة خاصة منبثقة عنها بدراسة نظام توظيف الخريجين، ويرأس هذه اللجنة وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء.

أما فيما يتعلق بسياسات الأفراد وبخاصة ما يتعلق منها بالاختيار والتعيين والترقيات وتقييم الأداء وتدريب وتنمية العاملين، فإن كل هذه السياسات تعكس في الوقت الحاضر حالة من عدم الاستقرار الوظيفي، ليس بالنسبة للعاملين الوافدين فقط إنما أيضا بالنسبة للمواطنين العاملين في وحدات الجهاز الإداري للدولة، وبخاصة أبناء الإمارات الأخرى خارج إمارة أبوظبي، والذين يعملون في الأجهزة الاتحادية للدولة، فكثير من هؤلاء لم يندمجوا في المحيط الاجتماعي الذي يعملون في إطاره، ولا يشعرون بالاستقرار أو الاطمئنان إلى فرص تقدمهم الوظيفي.

ونظرا لأن كثيرا من أسباب عدم الاستقرار الوظيفي قد نشأت عن غياب نظام لتصنيف وتقييم الوظائف في الجهاز الإداري للدولة، باعتبار أن التصنيف يساعد على وضوح السياسات التي تحكم عمليات الاختيار والتعيين والتدرج الوظيفي والخوافز والمكافآت والأجور... لذلك اتخذ مجلس الخدمة المدنية خطوات عملية، لتصنيف وظائف عدد من وزارات وأجهزة الدولة الرئيسية، وتم الانتهاء من معظم مشروعات وخطط التصنيف خاصة في الوزارات التي تم الانتهاء

(١) ناصر محمد الصانع (تحرير): الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، الدراسة المقدمة من دائرة شئون الموظفين حول الإدارة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، ١٩٨٧، ص ٣٠٠.

من إعداد هيكلها التنظيمية الجديدة، بما يضمن فاعلية هذه الهياكل وتحقيق الغاية منها، لأن فائدة الهياكل التنظيمية تظل محدودة ما لم تقترن بدليل لتصنيف الوظائف، يحدد لكل وظيفة مسماها ومواصفاتها ومتطلبات شغلها، وكيفية التدرج منها وإليها، ودرجتها وحقوقها المالية.

ويرتبط بهذه السياسات المتعلقة بالأفراد، ذلك التحدي الذي تواجهه الدولة في عدم توافر الأعداد الكافية من مواطنيها لشغل العديد من فرص العمل الفنية والتخصصية، وإعراض المواطنين عن التقدم للعمل في هذه المجالات، وتفضيل معظمهم للأعمال الكتابية والإدارية البسيطة، وهي أعمال تشهد بطبيعة الحال قدرا واضحا من التضخم الوظيفي.

ويرى البعض أن مشكلة الإصلاح الإداري في تجربة إدارة التنمية في دولة الإمارات العربية المتحدة هي مشكلة العنصر البشري، ذلك أن هذا العنصر يمثل «اللزومية الأساسية» في الجهاز الحكومي للدولة.^(١) ولأن الفرد المواطن هو الأقدر على تحويل السياسة العامة الإنمائية إلى واقع عملي ملموس، وعجز هذا الفرد أو غيابه لن تعوضه وفرة الموارد والإمكانات، وسيكون بديل ذلك هو ارتفاع تكلفة التنمية في الدولة، وتسرب ثمارها إلى خارج حدودها.

ولا شك أن مشكلة توطين الوظائف تحيط بها تعقيدات كثيرة في دولة الإمارات العربية المتحدة، وبعض هذه التعقيدات لا يتطلب فقط خططا وبرامج عملية لإحلال المواطنين في الوظائف العامة، بل يتطلب أيضا تعديلات قانونية يتعين اتخاذها. منها ما تنص عليه المادة ١٥ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨ لسنة ١٩٧٣ من أنه «يجوز تعيين غير مواطني الإمارات العربية المتحدة في الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة...» ويرى بعض المتخصصين أهمية إلغاء هذا النص بحيث تكون الوظائف الدائمة للمواطنين فقط، على أن تستحدث للعمالقة الوافدة وظائف مؤقتة في إطار الخطة القومية للإحلال، التي يجري وضعها الآن، وعلى أن تلغى هذه الوظائف عند حلول أجلها الزمني.^(٢)

٣ - مشكلات تتعلق بتنظيم الجهاز الإداري للدولة :

استتبع ظروف نشأة الدولة الاتحادية، وعدم وجود تجارب تنظيمية سابقة - كنموذج اتحادي - في المنطقة العربية، إلى قيام تنظيم إداري لأجهزة الدولة ربما كان هو أفضل البدائل والصيغ التنظيمية في حينه، ولكن مرور خمسة عشر عاما على قيام الدولة في ظروف تنموية متسارعة، وظهور مستجدات اقتصادية واجتماعية، بل وسياسية جديدة. كل ذلك استتبع إلقاء نظرة جديدة على تنظيم الجهاز الإداري للدولة، وقد بدأت هذه الخطوة بقرار مجلس الوزراء رقم

(١) د. أحمد رشيد : إدارة التنمية للدول النامية، مكتبة مديوني، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٨٥، ص ٢٥١.

(٢) د. صلاح الدين فوزي : الجوانب القانونية في سياسة توطين الوظائف، دراسة مقدمة ضمن أعمال ندوة توطين الوظائف، أبوظبي، ديسمبر ١٩٨٧، ص ٣.

١٠/٦٣٠ لسنة ١٩٨٣م بشأن تشكيل «لجنة الهياكل التنظيمية» برئاسة وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء رئيس مجلس الخدمة المدنية، وعضوية عدد من خبراء التنظيم والإدارة في دائرة شئون الموظفين ومعهد التنمية الإدارية.

وقد أظهرت دراسات واستنتاجات هذه اللجنة بعض صور الخلل في الهياكل التنظيمية لإجهزة الدولة نوجهزها فيما يلي: ^(١)

١ - تقادم بعض هذه الهياكل، فهي عائدة إلى التواريخ الأولى لنشأة الإدارة الحكومية في أوائل السبعينات.

٢ - البعض منها مخالف لواقع العمل الفعلي في الوزارة.

٣ - لا توجد هياكل مكتوبة ومعتمدة لعدد من الوزارات.

٤ - وجود تضخيم لحجم هياكل بعض الوزارات، بسبب عدم وضوح الرؤية بالنسبة للأدوار التي اسندت اليها عند إنشائها.

٥ - عدم وجود أدلة تنظيمية تبين مسارات وخطوات العمل.

٦ - لا تمارس بعض الوزارات اختصاصاتها حسب ما هو محدد لها في النظام الأساسي.

٧ - ألغيت مراكز وظيفية بسبب ترقية شاغليها إلى مراتب أعلى، فقد أدت ترقية مديري الإدارات إلى وكلاء مساعدين إلى إحداث فراغ تنظيمي في هياكل هذه الوزارات.

٨ - وجود زيادة في الوحدات التنظيمية لعدد من الوزارات نتيجة للازدواجية في أعمالها.

٩ - عدم ملائمة نطاق الإشراف، فهو أقل أو أكبر مما ينبغي أن يكون في كثير من الحالات.

١٠ - عدم الوضوح في تقسيمات العمل والتناقض بين مستوى بعض الوحدات التنظيمية وبين الأهمية النسبية لمهام هذه الوحدات.

٤ - مشكلات تتعلق بالتشريعات الإدارية ونظم الخدمة المدنية :

تذكر دراسة أعدتها دائرة شئون الموظفين في دولة الإمارات العربية المتحدة : أن التشريعات الإدارية في الدولة تعود في نشأتها الأولى إلى بداية السبعينات، أي إلى قيام الاتحاد ذاته، حين أعد كل شيء على عجل، من أجل الإسراع في إقامة المؤسسات الإدارية وتشغيلها، كما أنه جرت الاستعانة بخبراء متخصصين في إعداد تلك التشريعات، وهؤلاء لم تكن لدى الكثيرين منهم دراية كافية بالبيئة المحلية ومتطلباتها، لذا جاءت القوانين والأنظمة منقولة في جانب منها عن مثيلاتها في بلاد أخرى، مما أدى إلى حدوث تناقضات ومشاكل في التطبيق، ذلك أن التشريعات توضع عادة

(١) د. زهير حنون : مؤسسات التنمية الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة الإدارة والتنمية، معهد التنمية الإدارية بدولة الإمارات العربية المتحدة، العدد الأول، يناير ١٩٨٨م، ص ١٣٤.

وانظر كذلك : الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي (تحرير د. ناصر الصائغ)، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الورقة القطرية لدولة الإمارات العربية المتحدة، إعداد دائرة شئون الموظفين، ١٩٨٦، ص ٣٢٧.

لخدمة الإنسان وتنظيم نشاطاته، ولم تكن متطلبات «الإنسان المواطن» معروفة تماماً لواقعها في هذا الوقت، مما جعلها تقصر عن تحقيق الغاية المرجوة. ورغم أن هذه التشريعات قد شكلت القاعدة القانونية لعمل مؤسسات الدولة طوال هذه الفترة، إلا أن الدولة وهي على بداية التسعينات تشعر أن تشريعاتها الإدارية لم تعد صالحة لضبط حركة الأجهزة الإدارية وتقنين مجالات عملها الجديدة مما يوجب مراجعة هذه التشريعات وتقومها وتقنينها سواء بالإلغاء أو التعديل.^(١)

وفيا يتعلق بقانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية رقم ٨ لسنة ١٩٨٣م فقد ادخلت عليه تعديلات في أكثر من خمسين مادة من مواد هذا القانون، وذلك بمقتضى القانون الاتحادي رقم ٥ لسنة ١٩٧٨م كما وضعت تشريعات ونظم أخرى تنظم توظيف العاملين الأجانب، وتضع قواعد جديدة للعلاوات الاجتماعية والتقاعد في بعض القطاعات الحكومية المتخصصة، ولقد ترتب على هذا التعديلات القانونية أن تفاوتت حقوق وامتيازات العاملين والحد من دور الوزارات واجراءاتها في التعيين والترقية، حتى في إطار الضوابط العامة الموضوعية، كما تفاوتت نظم العاملين المنظمة لحقوقهم في التشريعات المحلية عنها في التشريعات الاتحادية، مما يستلزم ذلك من تعديل في الحقوق والامتيازات عند الانتقال من وإلى الدوائر المحلية والاتحادية.

وتبقى الإشارة واجبة، إلى أن هذه الحقائق جميعها قد أدركتها الأجهزة المعنية في الدولة، خاصة مجلس الخدمة المدنية الذي يشرع حالياً في إعداد قانون جديد للخدمة المدنية، وكذلك مراجعة التشريعات والنظم الإدارية القائمة على نحو يخلصها وينقيها مما لحق بها من قصور، وما أصبحت تمثله من قيود على حركة الجهاز الإداري.

٥ - مشكلات تتعلق بأساليب وطرق العمل :

إن إصلاح الهياكل التنظيمية وتطويرها، وكذلك تنقية التشريعات الإدارية ومراجعتها والتنسيق بينها، وتخطيط القوى العاملة وتنميتها.. كل ذلك لن يغني عن وجود أساليب وطرق العمل المتقدمة التي تساعد على تكامل جهود التطوير الإداري المنشود.. خاصة في دولة مثل الإمارات العربية المتحدة.

ورغم أن الإنسان يشاهد من حوله طرقاً وأساليب متقدمة في كثير من جوانب الحياة المادية والعمرائية في دولة الإمارات.. إلا أنه لا يجد لهذه الأساليب وجوداً مماثلاً على مستوى العمل اليومي في وحدات الجهاز الإداري للدولة، وإنما يجد على الجانب الآخر عدداً من الظواهر أهمها :

- مركزية شديدة في أداء العمل، والرجوع به إلى رؤساء ومسؤولي الأجهزة والدوائر على نحو ينقل كاهلهم، ويحرم المستويات الأدنى في ذات الوقت من المبادرة والتصرف فيما بين أيديهم، فضلاً عن انخفاض إنتاجية العمل.

(١) الدراسة القطرية المقدمة من دائرة شؤون الموظفين ضمن أعمال المؤتمر الدولي العشرين للعلوم الإدارية (عمان)، مصدر سابق، ص ٣٢٦.

- عدم حداثة التجهيزات والتقنيات المعاونة في أداء العمل، والتي تزيد من فاعليته، وتقلل من حجم العمالة الوافدة في كثيرة من مجالات العمل.

- بدائية نظم الحفظ والتوثيق، وتداول المكاتب والمعاملات، على نحو تزيد معه الأعمال الورقية. ورغم أن شئون الموظفين قد قامت بدور واضح في توحيد وتنميط الإجراءات والنماذج والاستمارات والسجلات المستخدمة في الوزارات والدوائر الاتحادية المختلفة، إلا أن هناك مجالات كثيرة أخرى لم يتم التقدم لمعالجتها.

وقد كان من الخطوات الهامة في هذا المجال صدور القانون الاتحاد رقم ١ لسنة ١٩٨٦م لتطبيق نظام الحاسب الآلي في كافة عمليات الخدمة المدنية الاتحادية، وميكنة الخطوات التي تتم في هذا المجال بأسلوب سهل ومتطور، ومن متطلبات هذا النظام أن تكون هناك وحدات طرفية Terminals داخل كل وزارة ودائرة، وترتبط هذه الوحدات الطرفية بالحاسب الآلي المركزي، وفي خطوة موازية، فإن الوزراء المقرر أن يقوموا - كل في وزارته - بالبت والتقرير في معظم المعاملات الخاصة بشئون موظفي وزاراتهم، دون الرجوع إلى الدوائر والمجالس المركزية في هذا الشأن التي يقتصر دورها في هذه الحالة على الرقابة اللاحقة.

رابعاً

أجهزة ومؤسسات التنمية الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة

ينصرف هذا العنوان إلى مناقشة وتحليل دور أجهزة ومؤسسات التنمية الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، بغرض التوصل إلى تقويم موضوعي لنشاطات هذه الأجهزة والمؤسسات ومدى وفائها بمسئوليات ومهام التنمية الإدارية، وإدارة التنمية، في ضوء ما تحددها من أهداف، وما توافرها من إمكانيات. وسيكون هذا التقييم أساساً لما يمكن الاجتهاد به من حلول أو توصيات، يراها الباحث ذات نفع ودفع لمسيرة التنمية في دولة الإمارات العربية المتحدة.

وسيشمل هذا التحليل دور الأجهزة والمؤسسات المتخصصة في عمليات التنمية الإدارية على المستوى الاتحادي للدولة وهي :

أولاً - مجلس الخدمة المدنية.

ثانياً - دائرة شئون الموظفين الاتحادية.

ثالثاً - معهد التنمية الإدارية.

وبطبيعة الحال، فإنه لا يغيب عن الإدراك، أن عمليات ومهام التنمية الإدارية تجد امتداداً لها في بعض الأجهزة والمؤسسات الأخرى، كأجهزة التعليم، والتخطيط والمعلومات، والرقابة، والسلطات السياسية، والتشريعية، والقضائية في الدولة، وإن فعالية التنمية، وإدارة

التنمية هي الناتج النهائي لجميع هذه الأجهزة والمؤسسات . ولكن لأغراض منهجية وموضوعية فإن المعالجة في هذا الجزء ستنصرف إلى الأجهزة والمؤسسات ذات الطبيعة المتخصصة في عمليات التنمية الإدارية بمفهومها المتكامل .

وفي إطار هذه المعالجة، ربما تجدر الإشارة إلى قرار الرئيس الأعلى لجامعة الإمارات العربية المتحدة رقم ٢٧ لسنة ١٩٨٧م بإنشاء مركز البحوث الإدارية والمالية والاقتصادية، الذي الحق بكلية العلوم الإدارية والسياسية، وتحدد أهدافه في إجراء البحوث وتقديم الاستشارات والتدريب في المجالات : الإدارية، والمالية والاقتصادية والاجتماعية، (مادة ٢) والإسهام في تصميم النظم المالية والمحاسبية والإدارية للأجهزة الحكومية، والمؤسسات العامة والخاصة في الدولة (مادة ٣).

ونظرا لحدائثة إنشاء هذا المركز، وعدم توافر سلسلة زمنية كافية لنشاطاته وإسهاماته، فإنه يمكن الاستئذان في إبقاء هذا المركز - في الوقت الحاضر - خارج نطاق المعالجة، والتي نعرض لها فيما يلي :

١ - مجلس الخدمة المدنية :

نص قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية رقم ٨ لسنة ١٩٧٣م والمعدلة بعض أحكامه بالقانون الاتحادي رقم ٥ لسنة ١٩٧٨م على أن «يؤلف مجلس يسمى مجلس الخدمة المدنية برئاسة أحد الوزراء . وسبعة أعضاء من عناصر إدارية ومالية وقانونية لا تقل درجة أي منهم عن الدرجة الأولى من الحلقة الأولى، على أن يكون من بينهم ممثل لكل من دائرة شئون الموظفين، ووزارة المالية، ويصدر بتشكيل هذا المجلس قرار من مجلس الوزراء» .

وقد كان الهدف العام من إنشاء هذا إنشاء هذا المجلس : هو تطوير الخدمة المدنية ورفع الكفاءة الإنتاجية، وتحقيق العدالة في معاملة الموظفين، والتأكد من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسؤولياتها، وكشف المخالفات في الجهاز الإداري، والتحقيق فيها، واقتراح الحلول التي تكفل علاجها^(١) .

ويتلاحظ لنا من هذا الهدف العام للمجلس : أنه ينصرف في مجمله إلى جوانب شئون التوظيف والخدمة المدنية بمعناها الذي يرتبط بالموظف العام، من حيث حقوقه وواجباته، ومخالفاته، والتحقيق فيها، وضمان عدالة معاملته، أما الجوانب الأخرى التي صارت مجالس الخدمة المدنية في كثير من دول العالم تضعها في إطار اهتماماتها بشكل متوازن، وهي تلك المتعلقة بموضوعات ومجالات التطوير الإداري، والتنظيم، وإعادة التنظيم، وتبسيط الإجراءات، وغير ذلك، فلم تبرز من بين المهمات والاختصاصات التي يعكسها هذا الهدف العام أو تلك التي

(١) مادة ١٧ من القانون .

أوردتها المادة ١٨ من القانون والتي أبانت اختصاصات مجلس الخدمة المدنية فيما يلي :

١ - اقتراح مشروعات القوانين واللوائح والنظم الخاصة بشئون الوظائف العامة وإبداء الرأي فيما يقترح من مشروعات متصلة بهذه الشئون قبل إقرارها .

٢ - الإشراف على تنفيذ قوانين ولوائح ونظم التوظيف وتفسيرها ومراقبة تطبيقها .

٣ - اقتراح النظم الخاصة باختيار أصلح المرشحين لشغل الوظائف الشاغرة، وتحديد المؤهلات العلمية اللازمة لها .

٤ - اقتراح النظم الخاصة بتدريب الموظفين والإشراف على تنفيذها، بما يضمن رفع مستوى الخدمة العامة، وضمان سير العمل الحكومي على وجه مرض .

٥ - اقتراح النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وحسن أداء الجهاز الإداري ويتم ذلك عن طريق دائرة شئون الموظفين .

٦ - اقتراح القواعد الخاصة بسياسة الأجور والمرتبات وتحديد عدد الوظائف ودرجاتها بحسب ما تقتضيه حاجة العمل .

٧ - اقتراح النظم الخاصة بالبدلات والخدمات الصحية والاجتماعية للموظفين والمستخدمين وشروطها .

٨ - النظر في شكاوي الموظفين وتظلماتهم فيما يختص بشئونهم الوظيفية، واتخاذ القرارات بشأنها .

٩ - أية اختصاصات أخرى يعهد بها إلى المجلس بمقتضى قانون أو لائحة أو نظام .

وقد أعطى قانون الخدمة المدنية للمجلس - في سبيل تمكينه من ممارسة اختصاصاته - حق نذب من يراه من الموظفين لإجراء الأبحاث اللازمة في الوزارات المختلفة، والاطلاع على الأوراق والسجلات وطلب البيانات التي يرى ضرورة الاطلاع عليها .

كل ذلك بموافقة الوزير المختص^(١) . وعلى المجلس أن يرفع إلى رئيس مجلس الوزراء تقريراً سنوياً عن منجزاته ومراحل التقدم التي حققها في تنفيذ المهمات الموكولة إليه، وعن ملاحظاته على شئون التوظيف بصورة عامة وسير الجهاز الإداري، ومقترحاته المتعلقة بتطوير هذا الجهاز وزيادة فعالياته^(٢) .

وحتى يمكن الوصول إلى تقييم حقيقي لاختصاصات مجلس الخدمة، سواء كما نص عليها القانون أو كما هي في الواقع والممارسة فإنه يتعين الإشارة إلى امرين أساسيين يساعدان على إجراء هذا التقييم وهما :

أولاً - أن مجالس الخدمة المدنية في النظم الإدارية المقارنة هي من مجالس رسم السياسات التي

(١) مادة ١٩ من القانون .

(٢) مادة ٢٠ من القانون .

تعتبر جهازا معاوونا للحكومة المركزية، ثمه بالرأي والمشورة حول النظم والسياسات التي يمكن اتباعها لتنظيم وتوجيه العمل في قطاع من قطاعات النشاط في الدولة، حيث تظهر الحاجة لإخضاع هذا القطاع لمجموعة من السياسات والضوابط الحاكمة لتصرفاته، ووضع الأهداف والسياسات المستقبلية لخطته وتوجهاته، بحيث لا تختلف الأجهزة التنفيذية في تطبيقها من جهاز لآخر أو من وقت لآخر في حدود الرؤية الاستراتيجية التي ترسمها هذه المجالس.

ثانيا - إن مجالس الخدمة المدنية تشكل عادة من شاغلي المواقع العليا - ذات العلاقة والاهتمام - في الدولة وإنه مما يكفل نجاحها وقوة تأثيرها أن تكون رئاستها من رئيس الدولة أحيانا، وفي أحيان أخرى من رئيس الحكومة - مجلس الوزراء - مع جواز الأمانة في هذه الرئاسة لأحد الوزراء ذوي الاهتمام والعلاقة الوثيقة بعمليات هذه المجالس.

وفي ضوء هذين الاعتبارين فإنه يمكن تقويم المهمات والاختصاصات التي يتولاها مجلس الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة فيما يلي :

١ - جاءت صياغة المهمات الخاصة بالمجلس على نحو لم يوازن بين جوانب الخدمة المدنية في شقها المعنى بشئون الوظيفة والموظف، وشقها المعنى بمجالات وموضوعات التطوير الإداري بمفهومها الحديث، والذي يهتم بخلق الكيانات والأساليب التنظيمية والإدارية السليمة، ولم يرد على هذا الحكم العام إلا استثناء متواضع، حيث تضمنت المادة ١٨ من قانون الخدمة المدنية الإشارة إلى دور المجلس في اقتراح النظم الخاصة بتدريب الموظفين والإشراف على تنفيذها (فقرة ٤)، وكذلك ما أورده المادة ٢٠ من حق المجلس في تقديم مقترحاته المتعلقة بتطوير هذا الجهاز وزيادة فعالياته.

٢ - كانت صياغة المهمات والاختصاصات التي عهد بها إلى مجلس الخدمة المدنية متفقة مع طبيعة الدور الذي تتولاه المجالس المتخصصة عادة من حيث دورها في اقتراح مشروعات القوانين والنظم واللوائح المتعلقة بشئون التوظيف وشئون الموظفين (لوائح التوظيف - نظم اختيار العاملين - سياسات الأجور والمرتبات - نظم البدلات والمزايا للعاملين... الخ) ولكن الملاحظة العملية لدور المجلس أظهرت أنه قد أصبح يتولى مجموعة من المهمات ذات الطابع التنفيذي التي تخرج المجلس عن طبيعته في رسم السياسات وإقتراح النظم، وبالتالي فقد أصبحت اجتماعات المجلس أسبوعية، وبدا ذلك أمرا طبيعيا في ضوء الموضوعات التي درج على نظرها في اجتماعاته الأسبوعية، ونكتفي هنا بالإشارة إلى ما أوردت إحدى الصحف اليومية حول أحد اجتماعات مجلس الخدمة المدنية، حيث أوردت الصحيفة تحت عنوان «مجلس الخدمة المدنية يبحث بعد غد عددا من التعيينات والتسويات» ما يلي :

«يبحث مجلس الخدمة المدنية في جلسته الأحد القادم برئاسة معالي وزير الدولة لشئون

مجلس الوزراء في مشاركة عدد من موظفي وزارتي الزراعة والثروة السمكية، والعمل والشئون الاجتماعية، في دورتين تدريبيتين في كل من سوريا وتونس حول أمراض الأسماك، والمحاصيل العلفية، والإنتاج الحيواني، وعلاقات العمل الدولية، كما يبحث المجلس في مشاركة وزارة الصحة في دورة تدريبية بجمهورية مصر العربية حول الأجهزة الحديثة في الأشعة التشخيصية، والطرق الحديثة لفحص الشرايين، والتدريب على استخدام الموجات فوق الصوتية في الفحوص، ويبحث المجلس تعيين عدد من المرشحين للعمل بوزارة الصحة والكهرباء... وتسوية أوضاع بعض المواطنين العاملين بوزارة التربية، وصرف مكافآت استثنائية لورثة بعض الموظفين... ومنح إجازات دراسية لعدد من العاملين...^(١).

وقد يبدو من الملائم أن يتخلى مجلس الخدمة المدنية عن النظر في هذه الموضوعات ذات الطابع الإجرائي والتنفيذي، وأن يتم نظر هذه الموضوعات والبت فيها وفقا للخطوات الآتية :

أ - يتولى المجلس اقتراح أو وضع النظم واللوائح التي تحكم التصرف في الموضوعات المختلفة (التدريب - الإيفاد في الدورات الخارجية - الإجازات الدراسية - المكافآت... إلخ) وتكون له في ذلك سلطة اقتراحها لإقرارها من مجلس الوزراء^(٢)، أو وضعها واعتمادها في حدود ما يقع في سلطته وما هو مفوض فيه.

ب - تتولى الإدارات المعنية في دائرة شئون الموظفين تطبيق وتنفيذ هذه النظم واللوائح في كل ما يحال من وزارات وأجهزة الدولة إلى دائرة شئون الموظفين من معاملات تتعلق بالتدريب الخارجي أو الإجازات الدراسية أو المكافآت أو غير ذلك، في إطار الضوابط والأحكام الواردة بالنظم واللوائح على أن يعتمدها مدير عام الدائرة. وتكون سلطة الدائرة نهائية في تقرير ما يلزم بشأن هذه المعاملات على أن تتولى في تقارير ربع سنوية تضمين هذه التقارير ما أنجزته من معاملات في هذا الشأن للعرض على مجلس الخدمة المدنية في صورة مؤشرات إحصائية عن انجازاتها Progress Report.

والأمر على هذا النحو قد يتطلب مراجعة أو تفويضا لبعض الصلاحيات التي ترد في النظم والقرارات واللوائح التي تقصر البت في بعض الموضوعات على مجلس الخدمة المدنية، ومن قبيل ذلك على سبيل المثال ما تنص عليه المادة ٢ من قرار مجلس الوزراء رقم ٢١ لسنة ١٩٨٧م في شأن الإجازات الدراسية والدورات التدريبية للعاملين في الحكومة الاتحادية من أن «يكون الترخيص بالإجازات الدراسية أو الدورات التدريبية بقرار من الوزير المختص بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية».

(١) صحيفة الاتحاد، ابوظبي، ٢٩ يناير ١٩٨٨.

(٢) مادة ١٨ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨ لسنة ١٩٨٣م المعدل بالقانون الاتحادي رقم ٥ لسنة ١٩٧٨م.

ففي هذه الحالة يكفي أن تدرس «إدارة التدريب والدورات» بدائرة شئون الموظفين الطلب المحال إليها من الوزارة المختصة التي يتبعها الموفد، وأن يعتمد هذا الرأي مدير دائرة شئون الموظفين في ضوء الضوابط والأحكام المنظمة لهذا الإيفاد، وبناء على الرأي الفني والقانوني لمستشار الدائرة أو بناء على رأي لجان فنية استشارية تعاون المستوى الأعلى في دائرة شئون الموظفين^(١).

إننا نتفهم الرغبة في المركزية الإدارية الضابطة لكيفية البت في كثير من الموضوعات والقضايا في الدولة، ولكن الرغبة في تخليص مجلس الخدمة المدنية من طريقة العمل «بالقطعة» وتوجهه إلى كليات الأمور واقتراح أو وضع السياسات الحاكمة لشئون الخدمة المدنية، والتطوير الإداري تبدو هي الاعتبارات الغالبة في هذه المرحلة من مراحل تطور الدولة.

٣ - أما ما ورد ضمن اختصاصات مجلس الخدمة المدنية (الفقرة الخامسة) حول اقتراح النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وحسن أداء الجهاز الإداري، فلا مجال لتفسير الحدود الخاصة بهذه النظم إلا في نطاق ما يتعلق بشئون التوظيف والوظيفة العامة، ولا تقع الرقابة الموضوعية بطبيعة الحال في هذا النطاق، فالرقابة المالية على عمليات الجهاز الإداري للدولة هي إختصاص أصيل ومباشر لكل من : وزارة المالية، وديوان المحاسبة^(٢)، ولجنة المناقصات، وديوان التشريع، كل في مجاله، أما الرقابة الإدارية على أداء العمل Work Performance وليس أداء العاملين Individual's Performance فذلك بمجاله جهاز آخر يتعين العمل على إيجاده لتناط به عملية الرقابة الإدارية أو المراجعة الإدارية Management Audit وذلك بمعناها الشامل وجوانبها الموضوعية.

٤ - وعن الاختصاص الوارد في الفقرة الثامنة بشأن قيام مجلس الخدمة المدنية بالنظر في شكاوي الموظفين وتظلماتهم فيما يختص بشئونهم الوظيفية واتخاذ القرارات بشأنها، فإن مثل هذا الاختصاص على مستوى التظلمات وحالات الشكاوي الفردية لا نرى أن المجلس كمجلس لرسم السياسات الخاصة بشئون الخدمة المدنية هو المستوى المناسب لبحثها، ذلك أن التظلمات والشكاوى تتطلب بطبيعتها شكلاً من أشكال البحث والتحقيق وجمع المعلومات الجزئية والتفصيلية الأمر الذي يشد المجلس ويستدرجه إلى أعمال جزئية تخرج به عن طبيعته وما يتاح لأعضائه من وقت.

وفي هذا الصدد فنحن نتصور أن يهتم المجلس فقط بدراسة اتجاهات الشكاوى، ومؤشراتنا، ونتائج تحليلها، على النحو الذي تقوم بإعداده إدارة متخصصة في إدارة شئون

(١) من اللجان المألوفة في مثل هذه الحالة لجنة التدريب والإجازات الدراسية، لجنة الشكاوى والتظلمات... الخ.

(٢) الذي أنشئ بموجب القانون الاتحادي رقم ٧ لسنة ١٩٧٦م.

الموظفين، بغرض الوقوف على الظواهر الإدارية التي تعكسها، أو تدل عليها هذه الشكاوى، وحيث يتولى المجلس وضع الحلول والأسس الخاصة بمعالجة هذه الشكاوى في إطارها الإجمالي والعام.

٥ - وانسجاما مع هذه الملاحظات السابقة فإن التشكيل الحالي لمجلس الخدمة المدنية ربما كان ملائما لإعادة النظر فيه، وليس ذلك عن عدم تقدير الباحث لمستوى العضوية فيه، ولكن لأن ذلك يؤمن له قوة التأثير والنفاذ لمقرراته لدى أجهزة الدولة بصورة لا تتوافر للمجلس حاليا، لقد كان عاديا أن نستمع إلى بعض الملاحظات حول عدم التزام وزارة المالية مثلا بتنفيذ بعض مقررات مجلس الخدمة المدنية أكثر من مرة... هذا فضلا عن أن مجالس رسم السياسات تكون عضويتها عادة ذات مستوى عال و متميز، على نحو ما نراه حولنا من تولى رئيس الدولة أحيانا رئاستها، أو رئيس مجلس الوزراء.

إن التشكيل الحالي لمجلس الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة نراه يضم وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء رئيسا، وعضوية كل من وكلاء وزارات : الصحة، التربية والتعليم، المالية والصناعة، البترول والثروة المعدنية، العمل والشئون الاجتماعية، ومدير عام دائرة شئون الموظفين الذي يتولى بجانب عضويته العمل مقررا للمجلس.

ومن ثم فإنه يتمشى مع هذه الملاحظة : أن يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة مجلس الخدمة المدنية، وأن يشترك في عضويته وزراء : الدولة لشئون مجلس الوزراء - الذي يكون نائبا للرئيس - التربية والتعليم، والصحة، والشئون الاجتماعية والعمل، والمالية والصناعة، والبترول والثروة المعدنية، ومدير عام شئون عام دائرة شئون الموظفين كمقرر للمجلس.

٢ - دائرة شئون الموظفين الاتحادية :

أنشئت هذه الدائرة إعمالا للمادة ٢١ من قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية رقم ٨ لسنة ١٩٧٣م وذلك لتتولى المهمات الآتية :

١ - معاونت مجلس الخدمة المدنية في ممارسة مهماته وتهيئة الأبحاث والمعلومات التي يطلبها المجلس.

٢ - الاشتراك مع وزارة المالية والوزارات المعنية في مراجعة مشروعات ميزانيات واعتمادات الوزارات فيما يختص بالوظائف عددا ودرجة، وغير ذلك مما يقرر للموظفين والمستخدمين : من مرتبات، وبدلات وإبداء ملاحظاتها عليها قبل إقرارها من الجهات المختصة.

٣ - مسك وحفظ السجلات اللازمة لأعمال مجلس الخدمة المدنية، وكذلك مراقبة ومتابعة تنفيذ قراراته لدى الوزارات المختلفة.

٤ - أية اختصاصات أخرى مخولة لها بمقتضى هذا القانون أو أي قانون آخر.

وبالنظر في هذه الاختصاصات يتضح أنها جاءت استطرادا لاختصاصات مجلس الخدمة المدنية في كل ما يتعلق بحقوق الموظفين وما يتقرر لهم من مزايا، فضلا عن دور الدائرة في العمل «كأمانة فنية» تقوم على تحضير وإعداد المعلومات والموضوعات التي يتولى مجلس الخدمة المدنية نظرها، أو تقريرها، ومتابعة ما يصدر عنه من قرارات أو توصيات لدى وحدات الجهاز الإداري للدولة، وتستعين الإدارة في ذلك - من بين وسائل أخرى - بما أورده المادة ٢١ من قانون الخدمة المدنية (فقرة ثانيا) من أن على الوزارات موافاة دائرة شئون الموظفين بصورة من القرارات التي تصدرها في شئون موظفيها ومستخدميها وذلك خلال اسبوعين على الأكثر من تاريخ صدورها.

وفيما يتعلق بتنظيم دائرة شئون الموظفين فهي أحد الأجهزة التابعة لوزير الدولة لشئون مجلس الوزراء، والذي هو في نفس الوقت رئيس لمجلس الخدمة المدنية. ويقوم على إدارة هذه الدائرة وتوجيه عملياتها مدير عام بدرجة وكيل وزارة، وكما سبقت الإشارة فهو عضو بحكم منصبه في مجلس الخدمة المدنية، ومقرر له.

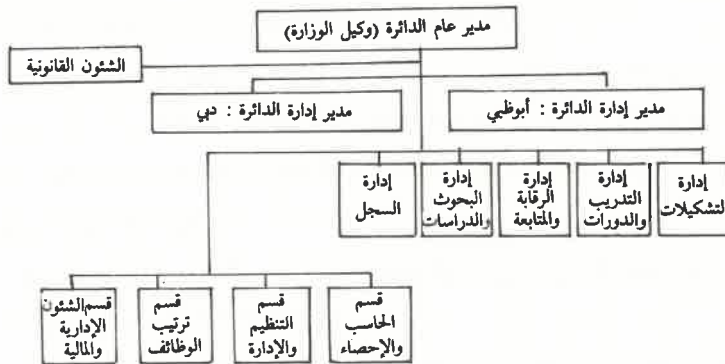
وتضم الدائرة عددا من الإدارات والأقسام لوحظ بشأنها ما يلي :

أولا - أن الباحث وقف على شكلين تنظيميين لهذه الدائرة، يختلفان في بيان خطوط وحدود السلطة الممنوحة لهذه الإدارات والقائمين عليها.

ثانيا - أن أيا من هذين الشكلين هو شكل توفيقى لا تعكسه الخريطة التنظيمية بقدر ما تعكسه أوضاع نشأت واستقرت، وجرى العمل بها، واتفق ضمنا عليها، وعلى سبيل المثال : فقد كان توزيع إدارات الدائرة بين إمارتي أبوظبي ودبي ناتجا عن أسباب ذاتية، تتعلق بالمكان الذي كان يوجد فيه بعض مديري الإدارات عند إنشائها.

وفيما يلي أيضا الإطار التنظيمي لدائرة شئون الموظفين، وفقا لما أتبعه الباحث أن يقف عليه^(١).

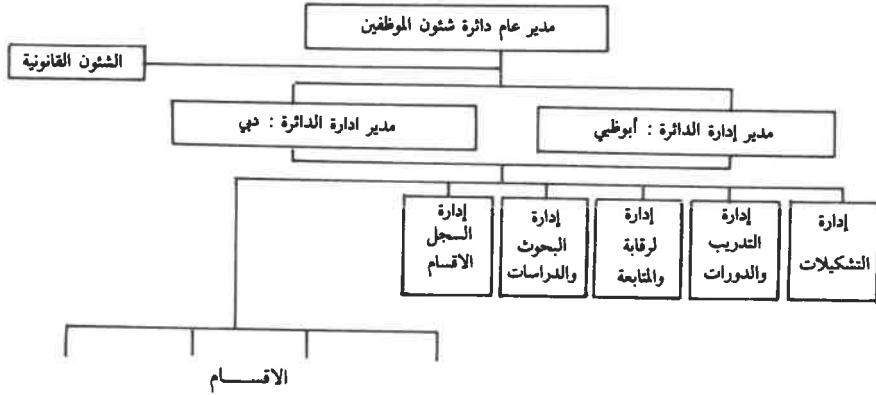
الشكل الأول (٢)



(١) نوقش هذا الشكل مع مدير إدارة الدائرة في أبوظبي الأستاذ عبدالعزيز كتركاز والأستاذ الدكتور صلاح الدين فوزي المستشار القانوني لدائرة شئون الموظفين الاتحادية بتاريخ ٣١ يناير ١٩٨٨م.

أما الشكل الثاني فهو يختلف عن الأول إلا في بيان خط السلطة من مدير عام الدائرة (وكيل الوزارة) إلى باقي مديري الإدارات ورؤساء الأقسام حيث يظهر هذا الشكل الثاني أنهم لا يخضعون مباشرة لمدير عام الدائرة، إنما من خلال مديري إدارتي أبوظبي، ودبي، وذلك على النحو الآتي: (٣)

الشكل الثاني: (٣)



وطبيعي أن كلا الشكلين يثيران تساؤلات كثيرة حول صلاحيات وسلطات الوحدات التنظيمية الجغرافية (إدارة الدائرة في أبوظبي، وإدارة الدائرة في دبي) تجاه كل من الوحدات التنظيمية الوظيفية Functional units مثل إدارة التشكيلات، وإدارة الرقابة والمتابعة، وغيرهما. كما تبقى ملاحظة أخيرة في هذه النقطة : وهي أن بعض الإدارات والأقسام التي وردت في كلا الشكلين لا تمارس من الناحية العملية النشاطات التي يمكن افتراضها لهذه الإدارات والأقسام مثل إدارة التدريب والدورات التي يقتصر دورها على الجانب الخاص بالنظر في الإجازات الدراسية التي يوفد فيها المتدربون للخارج، وكذلك إدارة البحوث والدراسات.

إن الدائرة يتوافر لها عدد من المستشارين والخبراء ذوي تأهيل وخبرة متميزة، ولكن عدد هؤلاء قد يقل كثيرا عن حجم ما يتحملونه من أعباء ومسؤوليات، سواء داخل الدائرة أو اللجان والوزارات التي يعهد اليهم بتقديم خدماتهم الاستشارية والفنية إليها.

٣ - معهد التنمية الإدارية :

في ضوء دراسة عاونت الأمم المتحدة في إعدادها، أنشئ معهد التنمية الإدارية في دولة

(١) ورد هذا الشكل في إطاره العام ضمن التقارير القطرية المقدمة من الدول العربية إلى المؤتمر الدولي المشعرون للعلوم الإدارية، تقرير أعدته دائرة شؤون الموظفين عن الإدارة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة، انظر : الإدارة العامة والاصلاح الإداري في الوطن العربي، د. ناصر الصائغ (تحرير)، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، ١٩٨٦ م ص ٢٨٩.

الإمارات العربية المتحدة بموجب القانون الاتحادي رقم ٣ لسنة ١٩٨١م كهيئة عامة مستقلة لها الشخصية الاعتبارية، وقد ألحق هذا المعهد برئيس مجلس الخدمة المدنية.

ويقوم على إدارة هذا المعهد وتوجيه نشاطاته مجلس إدارة يتكون من :^(١)

رئيسا	رئيس مجلس الخدمة المدنية
عضوا	وكيل وزارة التخطيط
عضوا	وكيل وزارة المالية والصناعة
عضوا	وكيل وزارة التربية والتعليم
عضوا	أمين عام جامعة الإمارات العربية المتحدة
عضوا	مدير عام دائرة شئون الموظفين
عضوا	مدير المعهد

ويقوم على إدارة الشئون التنفيذية للمعهد مدير يعين بقرار من مجلس الوزراء بناء على ترشيح يتقدم به مجلس إدارة المعهد (مادة ١١ من القانون).

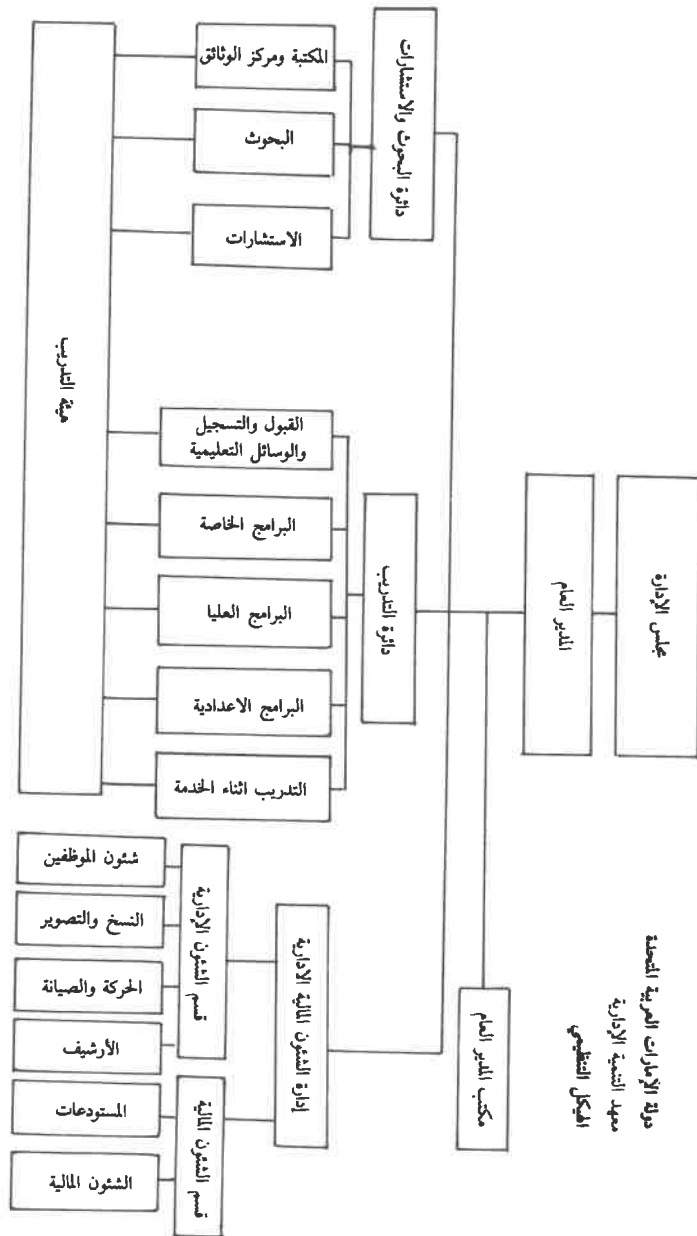
أما الوحدات التنظيمية التي يضمها المعهد فهي : (شكل رقم ٤)

- دائرة التدريب
- دائرة البحوث والاستشارات
- إدارة الشئون المالية والإدارية.

ورغم أن الهيكل التنظيمي لمعهد التنمية الإدارية يكشف عن عدد من الوحدات والتقسيمات الإدارية التي تعبر عن كثير من النشاطات، إلا أن هذه الوحدات في الحقيقة هي وحدات «افتراضية» يفترض وجودها وفقا للنسق المتبع في تنظيم مؤسسات ومعاهد التنمية الإدارية المماثلة، بينما ليس لبعض هذه الوحدات وجود عملي أو نشاط حقيقي منظم يمكن حصره وتقييمه، وذلك لأسباب كثيرة لعل أهمها هو أن الهيئة العلمية للمعهد من مستشارين، وخبراء، ومحاضرين، وباحثين، لا يزيدون عن الثمانية، وهؤلاء تستغرقهم النشاطات التدريبية للمعهد سواء ما يعقد منها في مقر المعهد أو في إمارة دبي أو في الإمارات الأخرى فضلا عن مشاركتهم في عدد من اللجان والمهام الاستشارية التي تطلبها بعض وزارات وأجهزة الدولة.

(١) المادة ٥ من قانون انشاء المعهد رقم ٣ لسنة ١٩٨١م.

شكل رقم (٤)



ولعله قد لوحظ أيضا، أن أربعة من أعضاء مجلس إدارة المعهد (الذي يتكون من سبعة أعضاء) هم في ذات الوقت أعضاء بمجلس الخدمة المدنية، كما أن رئيس مجلس الخدمة المدنية هو في ذات الوقت رئيس مجلس إدارة المعهد، وربما كان في هذه الثنائية الملموسة أثر على صناعة القرار واتخاذ في أي من المستويين.

أهداف المعهد ومجالات نشاطه :

- حدد قانون إنشاء المعهد أهدافه العامة فيما يلي :
 - دعم التنمية الإدارية في الدولة عن طريق رفع كفاءة الموظفين بما يكفل أداء الأعمال المنوطة بهم.
 - تطوير أجهزة التنظيم الإداري ونظمه وإجراءاته.
 - دراسة المشاكل الإدارية واقتراح الحلول المناسبة لها.
 - نشر المعرفة الإدارية وتبادلها داخل الدولة وخارجها.
- وحتى يتمكن المعهد من تحقيق هذه الأهداف العامة فقد رتب له القانون عددا من الصلاحيات في المجالات الآتية : (مادة ٤ من القانون).

أولا : التدريب :

- تقديم برامج إعدادية للمواطنين الذين لم يلتحقوا بالخدمة الحكومية من قبل، بهدف إعدادهم للعمل الإداري، كما أن للمعهد قبول عدد من موظفي القطاع الخاص من المواطنين لمثل هذه البرامج.
- تقديم برامج تدريبية للموظفين على رأس العمل.
- عقد ندوات لكبار موظفي الدولة والقطاع الخاص.
- إيفاد البعثات التعليمية والتدريبية في مجال الإدارة والتنظيم بهدف الاستفادة من الموفدين في القيام بالتدريب بالمعهد أو في العمل في الأجهزة الحكومية الأخرى.

ثانيا - الاستشارات :

- تقديم استشارات للأجهزة الحكومية بناء على طلبها، والاشتراك في الدراسات الخاصة بإعادة تنظيم الأجهزة، وتبسيط إجراءات العمل بها.

ثالثا - البحوث :

- القيام بإعداد البحوث الإدارية والإشراف عليها.
- التعاون مع المسؤولين في الأجهزة الحكومية والجامعية ومؤسسات البحوث الأخرى في القيام بأبحاث عن المشاكل الإدارية في الدولة واقتراح الحلول المناسبة لها.
- تقديم منح وجوائز لتشجيع البحوث العلمية والتطبيقية عن المشاكل الإدارية في الدولة واقتراح

الحلول المناسبة لها.

رابعاً - نشر المعرفة الإدارية :

- إنشاء مكتبة متخصصة في العلوم الإدارية .
- إنشاء مركز للوثائق الإدارية الحكومية لجمعها وحفظها وتصنيفها وتقديمها للباحثين .
- نشر البحوث الإدارية وتوزيعها في الداخل والخارج .
- توثيق الروابط مع الأجهزة المماثلة في الخارج وتبادل المعلومات الإدارية معها .

نظرة تقويمية لإنجازات معهد التنمية الإدارية :

لعله مما لا خلاف عليه ، أن أفضل نظرة لتقويم إنجازات مؤسسات ومعاهد التنمية الإدارية هي تلك التي تنطلق من الأهداف الاستراتيجية التي تتبناها هذه المعاهد ، وكذلك الأهداف المرحلية والبرامج السنوية التي تضعها لنشاطاتها ، وذلك كله في إطار ما هو متاح لهذه الأهداف والبرامج من إمكانيات ، وما بينها من تنسيق وتكامل .

ولتصبح هذه النظرة موضوعية - فإنه يلزم الاحاطة بأهم إنجازات المعهد في السنوات الأخيرة كمرتكز يسهل معه إجراء هذا التقويم .

لقد أنشيء المعهد - كما سبقت الإشارة - بالقانون الاتحادي رقم ٣ لسنة ١٩٨١م ولكنه من الناحية العملية لم يباشر نشاطاته تجاه أجهزة الدولة ومؤسساتها إلا في عام ١٩٨٣م ، ومن ثم فإن إنجازات المعهد تغطي خمس سنوات من الناحية العملية ١٩٨٣ - ١٩٨٧م ، ومثل هذه الفترة من الطبيعي أن تكون هي الفترة التي يستكمل فيها المعهد مقومات وجوده ، ويقيم فيها جسور علاقاته بوحدات الجهاز الإداري للدولة ويبني فيها مكانته والإعلام بدوره لدى أجهزة الدولة ومؤسساتها .

ولكن الحقيقة تقتضي الإشارة أيضا إلى أن رصيد المعهد من الإنجازات خلال هذه السنوات لم يكن رصيدا متوازنا ، فقد احتل التدريب معظم جهود المعهد وإمكاناته ، بينما لم يتمكن من بذل جهود موازية في مجالات عمله الأخرى كالاستشارات والبحوث ونشر المعرفة الإدارية وغير ذلك من المجالات المساندة الأخرى .

ونكتفي بالإشارة إلى أهم الإنجازات فيما يلي :

أولاً - في مجال التدريب :

فيما يلي بيان بالبرامج والندوات التي عقدها معهد التنمية الإدارية في الفترة من ١٩٨٤ الى ١٩٨٦م وهي الفترة التي أمكن الوقوف على بياناتها حيث لم يكن تقرير المعهد عن عام ١٩٨٧م قد تم إنجازه وقت طلب هذه البيانات (يناير ١٩٨٨) .

جدول رقم (٤)

جدول يوضح برامج وندوات المعهد والمشاركين بها في الفترة ١٩٨٤ - ١٩٨٦*

السنة	عدد البرامج والندوات	اجمالي المشاركين	توزيع المشاركين حسب حلقاتهم				توزيع المشاركين بحسب المؤهل			عدد الجهات الموفدة لتدريب	اجمالي ساعات التدريب
			١	٢	٣	٤	عالي	متوسط	أخرى		
١٩٨٤	١٨	٢٢٢	٢٩	٢٢٣	٦٩	١	١٣٨	١١١	٧٢	٢٠	٨٣٥
١٩٨٥	٢٦	٢٥٢	٥٩	١٩٧	٨٥	١	١٥٥	١٦١	٢٦	٤٤	٧٥٤
١٩٨٦	٢٥	٧٠٦	١١٥	٤٢٥	١٦٢	٤	٤٠٠	٢٨١	٢٥	٧٦	٧٩٧
المجموع	٦٩	١٢٨٠	٢٠٣	٨٤٥	٢٢٦	٦	٦٩٣	٥٥٢	١٣٤	١٥٠	٢٢٨٦
	%	%١٠٠	%١٤,٧	%٦١,٢	%٢٣,٦	%٠,٥	%٥٠	%٤٠	%١٠		

* المصدر : تقارير إنجازات المعهد عن السنوات ١٩٨٥، ١٩٨٦ م ص ٥، ١٤، ١٠، على التوالي.

هذا ويمكن إبداء الملاحظات الآتية على النشاط التدريبي للمعهد :^(١)

١ - لوحظ ارتفاع إجمالي ساعات التدريب عن عام ١٩٨٤م حيث بلغت ٨٣٥ ساعة تدريبية في ١٨ برنامجا بينما في عام ١٩٨٥م كان عدد البرامج ٢٦ برنامجا بإجمالي ساعات تدريبية قدرها ٧٥٤ ساعة، وذلك بسبب تقديم ثلاثة برامج في الطباعة والسكرتارية عام ١٩٨٤م بلغ إجمالي ساعاتها التدريبية ٢٤٠ ساعة، ولم يتكرر تقديمها في العامين الآخرين ١٩٨٥، ١٩٨٦م (انظر ملحق رقم ١ بموضوعات هذه البرامج).

٢ - توزع المشاركون في برامج وندوات المعهد خلال السنوات الثلاث، وفقا لحلقاتهم الوظيفية كما يلي :

١٤,٧٪ لموظفي الحلقة الأولى

٦١,٢٪ لموظفي الحلقة الثانية

٢٣,٦٪ لموظفي الحلقة الثالثة

٠,٥٪ لموظفي الحلقة الرابعة

(١) وذلك في ضوء تقارير إنجازات المعهد التفصيلية التي قدمت لنا عن السنوات ١٩٨٤ - ١٩٨٦م والزيارة الميدانية لمرافق ووحدات المعهد التدريبية بتاريخ ٣٠، ٣١ يناير ١٩٨٨م.

٣ - توزع المشاركون في برامج وندوات المعهد خلال نفس الفترة ١٩٨٤ - ١٩٨٦ م وفقا لمستوى تأهيلهم العلمي كما يلي :

٥٠٪ من الحاصلين على مؤهل عال (درجة جامعية).

٤٠٪ من الحاصلين على مؤهل متوسط.

١٠٪ من الحاصلين على مؤهل دون المتوسط.

٤ - بلغ متوسط المشاركين في برامج وندوات المعهد ٤٦٠ مشاركا سنويا.

٥ - قدم المعهد برامجه للموظفين المواطنين في الحكومة الاتحادية والمؤسسات التابعة لها والحكومات المحلية والبلديات.

٦ - كانت مشاركة المرأة في هذه البرامج بنسبة ١٣٪ في عام ١٩٨٦ م، ١٠٪ في عام ١٩٨٥ م.

٧ - تبلغ السعة التدريبية لقاءات التدريب بالمعهد ٦٠ متدرب / يوم حيث توجد ثلاث قاعات سعة كل منها قرابة ٢٠ متدربا، فضلا عن تواضع تجهيزاتها والتسهيلات والمعينات التدريبية الملحق بها.

٨ - مستشارو المعهد وخبراؤه ومحاضروه القائمون فعلا بالنشاط التدريبي عددهم خمسة^(١). وهم يتمتعون بتأهيل مميز، وخبرة واسعة، ولكن مجالات تخصصهم لا تغطي كافة مجالات التدريب المطلوبة (١ إدارة عامة، ٢ قانون، ١ اقتصاد، ١ إدارة اعمال) مما حمل بعض الخبراء على تقديم برامج تدريبية لا تقع تماما في دائرة تخصصهم واهتمامهم. وفي علاج جزئي لمشكلة العجز الكمي في عدد المحاضرين، والنوعي في تخصصاتهم فقد لجأ المعهد إلى الاستعانة ببعض المحاضرين الخارجيين لتقديم ٢٥٪ من برامج المعهد عام ١٩٨٦ م، ١١٪ من برامج عام ١٩٨٥ م.

٩ - إن المعهد حقق انتشارا واسعا لبرامجه لدى وحدات الجهاز الإداري للدولة، فقد بلغ عدد الجهات الموفدة للمتدربين لدى المعهد ٧٦ جهة عام ١٩٨٦ م بعد ٤٤ جهة عام ١٩٨٥ م، ٣٠ جهة عام ١٩٨٤ م.

١٠ - يخضع المتدربون خلال كل برنامج لنوع من التقييم بأداء اختبار فيما قدم لهم خلال البرنامج ولكنه استرشادي بحث، ولا يرتب لهم أية آثار. ولا يعوق تخرجهم من البرنامج، ومن الطبيعي أن يحظى هذا التقييم باهتمام محدود من قبل المشاركين، فضلا عن أن إدارة المعهد لا تنظر إليه كأداة تكشف عن مستوى أداء المدربين أو كفاءة تصميم البرنامج. وعموما فإن هذا الاختبار هو أحد العناصر العشرة التي تكون التقييم الإجمالي للبرنامج. إذ يوزع نموذج استقصاء على المتدربين للوقوف على آرائهم حول : أهداف البرنامج، المادة التدريبية. هيئة

(١) بخلاف أحد المستشارين المتدربين طول الوقت لدى وزارة التربية والتعليم.

التدريب، أساليب ومعينات التدريب، مدى الاستفادة من التدريب، زمن البرنامج، التقويم العام للبرنامج.

١١ - توزع المشاركون في برامج المعهد على إمارات الدولة السبع بنسب متفاوتة، وعموما فقد ظفرت إمارتا أبوظبي، دبي بنسبة ٩٨٪، ٦٦٪ من المشاركين خلال عامي ١٩٨٥م، ١٩٨٦م على التوالي ويظهر ذلك من هذه المؤشرات التي توضح نسب المشاركين في برامج المعهد بحسب الإمارات التي جاءوا منها :^(١)

السنة	أبوظبي	دبي	الشارقة رأس الخيمة	عجمان	الفجيرة	أم القيوين
١٩٨٥	٨٤٪	١٤٪	١٪	—	—	—
١٩٨٦	٢٩٪	٣٧٪	٢٦٪	٣٪	١٪	٢٪

ويلاحظ أن النشاط التدريبي بدأ يتجه إلى باقي إمارات الدولة بدرجة أكبر وبخاصة بعد أن تم إنشاء فرع للمعهد في إمارة دبي، ليكون مركزا لتدريب أبناء الإمارات الشمالية.

ثانيا - في المجالات الأخرى :

المقصود هنا بالمجالات الأخرى تلك التي تشمل البحوث والاستشارات، ونشر المعرفة الإدارية والتوثيق العلمي في مجالات الإدارة، وقد سبقت الإشارة إلى أن نشاط التدريب قد حظي بمعظم جهود المعهد وإمكاناته خلال سنوات عمله، بينما لم تظفر المجالات الأخرى باهتمام متوازن.

ويمكن إبراز بعض جهود المعهد في هذه النشاطات - غير التدريبية - على النحو التالي :

- ١ - مشاركة عدد من مستشاري المعهد وخبرائه في عضوية لجنة دراسة الهياكل التنظيمية لوزارات ودوائر الحكومة الاتحادية ومن بينها : وزارات التربية والتعليم، الصحة، التخطيط، دائرة شؤون الموظفين، والزراعة، والعمل. وإبداء المقترحات بشأن أوضاعها التنظيمية.
- ٢ - المشاركة في عدد من اللقاءات والمؤتمرات والندوات العربية في كل من : المغرب، والكويت، والأردن، والمملكة العربية السعودية، وبخاصة تلك التي تنظمها أو تدعو إليها المنظمة العربية للعلوم الإدارية.

(١) معهد التنمية الإدارية : تقرير عن أنشطة المعهد ١٩٨٥م، أبوظبي، فبراير ١٩٨٦، ص ١٠. تقرير عن أنشطة المعهد لعام ١٩٨٦، أبوظبي، إبريل ١٩٨٧م، ص ٥.

٣ - أما في مجال البحوث فقد أشارت تقارير المعهد إلى أنه لم تتوافر بعد الإمكانيات الوظيفية^(١) والمادية لدعم دوره في هذا المجال في إطار خطة بحثية متكاملة مع خطة للتنمية الإدارية. وفي مجال نشر المعرفة الإدارية فقد أصدر المعهد العدد الأول من مجلة الإدارة والتنمية، وهي دورية علمية محكمة، صدر العدد الأول منها في يناير ١٩٨٨م بعد أن حالت بعض الصعوبات دون صدورهما قبل ذلك، ويتوقع أن تؤدي هذه الدورية دورا هاما في مجال نشر المعرفة الإدارية على المستويين القطري والعربي.

٥ - للمعهد مكتبة - متخصصة - ولكنها متواضعة في حجم وتنوع موجوداتها من المطبوعات العربية والأجنبية، وقد بلغ المجموع الكلي لمطبوعاتها حتى نهاية عام ١٩٨٧م ما يلي: ^(٢)

كتب عربية ٢٤٠٦	مجلات ودوريات عربية ٢٤٢
كتب أجنبية ٤١٠	مجلات ودوريات أجنبية ٩٨

وقد لوحظ تصنيف وترتيب كتبها على رفوف العرض بحسب تاريخ ووردها إلى المكتبة. وليس وفقا للتصنيف الموضوعي المتعارف عليه، إذ اقتصر هذا التصنيف بحسب الموضوع والمؤلف على بطاقات الفهرس.

٦ - لم يستطع المعهد اتخاذ خطوات عملية بعد لإنشاء مركز للوثائق الإدارية الحكومية وجمعها وحفظها وتصنيفها وجعلها في متناول الباحثين على النحو الذي تضمنته المادة ٤ من القانون رقم ٣ لسنة ١٩٨١ بشأن إنشاء المعهد.

وفي ضوء هذه الملاحظات فإن الإشارة تبدو واجبة إلى أهمية أن يتولى معهد التنمية الإدارية دورا اكبر في مجالات البحوث والاستشارات والتوثيق العلمي للمعرفة والمعلومات الإدارية، وهي المجالات التي انحسر عنها دور المعهد في السنوات الماضية لأسباب سنعرض لها في الجزء القادم.

الإمكانيات البشرية والمادية المتاحة للمعهد :

بدأت نشاطات المعهد الفعلية عام ١٩٨٣م، وهي بداية تزامنت مع الظروف الاقتصادية الصعبة التي بدأت تواجهها دولة الإمارات العربية المتحدة، مع انحسار وتراجع مواردها بسبب أزمة النفط العالمية وانخفاض أسعاره.

وفي هذا الوقت بدأت سياسات ترشيد الإنفاق، وضغط المصروفات تأخذ مجراها كسياسة فرضت على كافة وحدات الجهاز الإداري للدولة.

وقد أرجع القائمون على معهد التنمية الإدارية قصور إمكانياتهم البشرية والمادية، وحصر نشاطاتهم في مجالات معينة إلى عدم توافر التمويل الكافي لهذه النشاطات وقصور الموارد المتاحة لهم

(١) معهد التنمية الإدارية : تقرير عن أنشطة المعهد لعام ١٩٨٥م. (مصدر سابق)، ص ١٨.

(٢) وفقا للبيان الإحصائي الذي تم الحصول عليه من مكتبة المعهد في يناير ١٩٨٨.

عن تلبية المتطلبات الأساسية للمعهد لمواجهة بعض مشكلاته، ومن بينها :

- ١ - انتقال المعهد إلى مكان جديد وملاتم، بدلاً من المقر الذي يشغله حالياً في أحد الابنية السكنية، غير المصممة أصلاً لمثل هذا النشاط، وهو مبنى يتكون من ثلاثة طوابق، مساحة الطابق قرابة ٤٠٠ متراً مربعاً.
- ٢ - قلة عدد أعضاء الهيئة العلمية التي لا تزيد عن خمسة أعضاء فعليين، وعدم شغل وظائف أساسية، مثل وظيفة مدير البحوث والاستشارات، ومدير التدريب، بل وإسناد وظيفة شئون الأفراد في المعهد إلى المحاسب، وقصر خطة إيفاد المبعوثين حتى الآن على اثنين فقط يستكملان دراستهما بالخارج.
- ٣ - قصور التجهيزات والمعينات والتقنيات اللازمة لنشاط المعهد، وبخاصة النشاط التدريبي.
- ٤ - عدم وجود أي نظام للحوافز أو لتعويض العاملين بالمعهد عن الجهود غير العادية التي يتولونها، أو يضطرون إليها بسبب قلة عددهم.

ولكن الملاحظ : أنه حينما نوقشت هذه المشكلات مع بعض الجهات المعنية بتمويل نشاطات المعهد وتأمين متطلباته، تبين أن المعهد قد توافرت له منذ السنة الأولى لإنشائه ميزانية كبيرة لم يتمكن المعهد من إنفاقها أو استحداث النشاطات والوظائف التي تبرر الاستمرار في تخصيص هذه الاعتمادات المالية سنة بعد أخرى، وقد ظلت ميزانية المعهد تسجل فائضاً في إيراداتها لم يقل في أي عام عن ٢ مليون درهم، واستمر هذا الفائض أربع سنوات يظهر في ميزانية المعهد، حتى عام ١٩٨٥م على النحو التالي :

جدول رقم (٥)

بيان إجمالي بميزانية معهد التنمية الإدارية
في الفترة من ١٩٨٢ إلى ١٩٨٦م*

ميزانية عام	الإيرادات المعتمدة	المصروفات الفعلية	الفائض
١٩٨٢	١٠٤٤٨٢٠٠	٢٩٦٢٩٣١	٧٤٨٥٢٦٩
١٩٨٣	٩٥٩٧٠٠٠	٣٨٣٣٦٧٣	٥٧٦٣٣٢٧
١٩٨٤	٧٨٢٠٠٠٠	٤٠٦٤٧٩٢	٣٨٥٥٢٠٨
١٩٨٥	٦١٥٦٠٠٠	٤١٢٠٢٣٢	٢٠٣٥٧٦٨
١٩٨٦	٤٦٦٠٠٠٠	٤٢٧٥٢٠٧	٠٣٨٤٧٩٣

* المصدر : معهد التنمية الإدارية : تقرير نشاطات المعهد عن عام ١٩٨٥م (مصدر سابق)، جدول رقم ١ ص ٤٠، وكذلك تقرير المعهد عن عام ١٩٨٦م، ص ١٦.

وقد انعكست هذه الموازنة على انخفاض إجمالي وظائف المعهد من ٤٨ وظيفة معتمدة عام ١٩٨٢م إلى ٢٩ وظيفة معتمدة عام ١٩٨٦م وجميعها مشغولة بعد أن الغيت كافة الوظائف الشاغرة رغم أهميتها ويتضح ذلك من الجدول التالي :

جدول رقم (٦)
بيان إجمالي بالوظائف المعتمدة (المشغولة والشاغرة)
بمعهد التنمية الإدارية ١٩٨٢ - ١٩٨٦م

الوظائف	عام ١٩٨٢	عام ١٩٨٣	عام ١٩٨٤	عام ١٩٨٥	عام ١٩٨٦
شغولة فعلا	١٤	٢٢	٢٧	٢٧	٢٩
شاغرة	٣٤	٢٩	٢٤	٨	—
إجمالي المعتمد	٤٨	٥١	٥١	٣٥	٢٩

• المصدر : معهد التنمية الإدارية : تقرير نشاطات المعهد عن عام ١٩٨٥م (مصدر سابق)، ص ٣٦ . وكذلك تقرير المعهد عن عام ١٩٨٦م، ص ١٧ .

وأمام هذه المفارقة التي تمثلت في وجود فائض في ميزانية المعهد لم يقل عن ٢ مليون درهم لمدة خمسة أعوام، وما ذكره القائمون على المعهد من عدم توافر التمويل اللازم فقد كان التفسير الذي قدم إلى الباحث : هو أن هذه الاعتمادات هي اعتمادات وقيود دفترية فقط، أما تحويلها إلى أموال تكون بحوزة المعهد وتحت تصرفه في حسابه المصرفي فذلك أمر آخر تتولاه وزارة المالية، وإن ما أنفقه المعهد هو ما تم تحويله إليه فعلا من قبل وزارة المالية، ذلك أن تخصيص الاعتماد في الموازنة شيء، وما يحول فعلا إلى المعهد من هذا الاعتماد شيء آخر، ومن شواهد ذلك أن مرتبات العاملين بالمعهد لا يتم صرفها في بعض الأحيان إلا في اليوم السابع أو الثامن من الشهر التالي، حينها ترد تحويلات وزارة المالية إلى حساب المعهد.

نتائج وتوصيات

تضمنت الدراسة بين طياتها عددا من النتائج والتوصيات عرضنا لها في حينها وفي مواضعها، حرصا من جانبنا على ربط الأسباب بالنتائج والمشكلات بالتوصيات في موضع واحد، فربما كان ذلك أدعى للحكم على سلامة التحليل ومنهجية النتائج.

ولكن النتائج والتوصيات التي نهم بعرضها في هذه الخلاصة، هي تلك النتائج العامة، والتوصيات الحاكمة التي تنتظم سائر التوصيات الفرعية وتمثل أساسا لها، بل نراها مطلبا يلزم

إيجاده أو الأخذ به ابتداء . وهذه نعرض لها فيما يلي :

أ - النتائج :

خلصت الدراسة إلى النتائج الرئيسة التالية :

١ - إن الحقيقة التي تذهب إلى اعتبار دولة الإمارات العربية المتحدة على رأس دول العالم ذات الدخول المرتفعة لا ينبغي أن تجعلنا نغفل عن حقيقة أخرى مؤداها عدم وضوح المنهج التنموي الذي تجسده وتعبّر عنه خطة متكاملة للتنمية في البلاد، رغم وجود المؤسسات والأجهزة الوطنية للتخطيط .

٢ - إن نتائج التنمية في دولة الإمارات العربية المتحدة هوننتاج غير متوازن بين إمارات الدولة، وإن جهودا كبيرة ينبغي بذلها لدمج باقي الإمارات في عمليات التنمية الوطنية .

٣ - إن الخلل الهيكلية في التركيبة السكانية للدولة قد أفرز مجموعة من المشكلات على صعيد القوى العاملة بصورة حادة تدعو إلى القلق، وإن علاج هذا الخلل سيتطلب وقتا ليس بقصير، كما أن اتخاذ إجراءات أو ترتيبات جذرية أو فجائية في هذا المجال لن يكون عملا حكيما .

٤ - إن نمط التنمية في الإمارات العربية المتحدة - بخلاف قطاع النفط والصناعات النفطية - هو نمط استهلاكي، ترتفع معه تكلفة التنمية في الدولة، ويؤدي إلى تسرب ثمارها إلى خارج حدودها، خاصة في هذه المرحلة التي تشهد انحسارا وتراجعا في الموارد المالية للدولة .

٥ - أما على صعيد الجهاز الإداري ومشكلاته فقد جاءت معظم هذه المشكلات حين أعد كل شيء على عجل مع بداية السبعينات، وقيام دولة الاتحاد، من أجل الاسراع في إقامة المؤسسات الإدارية وتشغيلها، فضلا عن أن الطابع الاتحادي للدولة لم يكن مسبوقا بتجارب يمكن الاستفادة منها في بناء وتنظيم الدولة .

٦ - إن مشكلات الجهاز الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة لا تستعصي على الحل، وهي مشكلات لها وجود مماثل وبدرجات مختلفة في الدول الأخرى المجاورة، ولكن الخطورة تكمن في التعامل مع هذه المشكلات بصورة جزئية وموضعية، دون وجود الإطار الحاكم، أو الاستراتيجية الضابطة لكيفية التعامل مع هذه المشكلات، فضلا عن غياب التنسيق والتكامل بين الجهود التي تبذل حاليا لمواجهة هذه المشكلات وتطوير الجهاز الإداري للدولة .

٧ - إن أجهزة ومؤسسات التنمية الإدارية المتخصصة في الدولة، لم تنصرف جهودها بدرجة كافية إلى عمليات تطوير وتحسين أداء الجهاز الإداري للدولة وتطوير أوضاعها تحت تأثير أسباب كثيرة ومتباينة . ومنها :

أن هذه الأجهزة استدرجت إلى أعمال ومهام إجرائية ومتناثرة ليست من طبيعة مسؤولياتها، وأغرقت نفسها في اجتماعات أسبوعية لمناقشة أمور تنفيذية تتعلق بأحاد الناس

وأفرادهم، وانصرفت عن رسم السياسات ووضع النظم الحاكمة لكافة القضايا والأمور الفردية. ولا تفوت الإشارة بطبيعة الحال إلى أن كلا من مجلس الخدمة المدنية ودائرة شئون الموظفين الاتحادية قد طفقا يسعيان في الآونة الأخيرة إلى استرداد ومباشرة دورهما الأصيل في قضايا تطوير الإدارة العامة والخدمة المدنية.

أما معهد التنمية الإدارية فقد تعثر عطاؤه تحت وطأة غياب الإمكانيات البشرية والمادية، التي تعينه على مباشرة دوره، الذي استمر خلال السنوات الخمس الماضية بصورة غير متوازنة.

ب - التوصيات :

يعتمد الأخذ بمجموعة الحلول والتوصيات التي نوقشت أو طرحت خلال صفحات البحث على توصيات رئيسية ثلاث : نراها محورا ومرتكزا لما ينبغي بذله من جهود لتطوير العمليات الخاصة بإدارة التنمية في دولة الإمارات العربية المتحدة، وهذه نعرضها فيما يلي :

١ - تصويب مسيرة التنمية في دولة الإمارات العربية المتحدة، وتقنين جهود التنمية في إطار خطط وبرامج تركز إلى استراتيجية وأولويات وسياسات محددة يمكن قياس نتائجها ومتابعة التقدم في تحقيقها، مع قيام مجلس التخطيط القومي الاتحادي برسم وصياغة هذه الخطط ومراجعة مناهجها، وإقرار هذه الخطط بأداة تشريعية ملائمة مع قيام وزارة التخطيط بالواجبات اليومية في أعداد ومتابعة هذه الخطط، إن هذه التوصية لا تنشيء أجهزة أو نظما أو تشريعات جديدة ولكنها فقط تدعو إلى بث الحياة وإعمال الحركة في هذه الأجهزة والنظم للأخذ بتخطيط التنمية سبيلا للتقدم.

٢ - دعوة كافة الأجهزة والمؤسسات المعنية إلى وضع خطة متكاملة للتطوير الإداري في الدولة، خطة لا يكون هدفها معالجة مشكلة هنا، ومشكلة هناك، ذلك لأن المعالجة على هذا النحو لا يمكن أن تصل إلى مكونات الجهاز الإداري وأوضاعه وأساليبه ومعتقداته وقيمه، وفي إطار هذه الخطة، التي يتعين توقيت أهدافها وبرامجها فإنه يتعين تحديد أدوار كافة الأطراف المعنية بهذا التطوير. وسيطلب الأمر بطبيعة الحال تطوير دائرة شئون الموظفين الاتحادية، لاستيعاب هذا الدور الجديد، ولتحول إلى ديوان أو دائرة مركزية للتطوير الإداري والخدمة المدنية^(١).

٣ - الانتقال بمعهد التنمية الإدارية، أهدافا ونشاطا، وتنظيما، وأفرادا، وحركة، وتأثيرا، إلى واقع جديد يجعله أداة للبحث والتفكير والإبداع في كافة مجالات التنمية الإدارية في الدولة، لتمتد نشاطاته في توازن جغرافي ونوعي إلى كافة إمارات الدولة ليساند عملية التطوير، ويكون بحق معهدا للتنمية الإدارية ورافدا لإدارة التنمية، بمدى بالرأي، والمشورة والخبرة والمعرفة.

(١) تجدر الإشارة إلى أنه عند مثول هذه الدراسة للطباعة، كان مجلس الوزراء في يونيو ١٩٨٨ قد أقر هيكلا تنظيميا جديدا لدائرة شئون الموظفين الاتحادية وقد تضمن إدارة للتنظيم والتطوير الإداري.

ملحق رقم (١)
بيان بأهم البرامج والندوات التي عقدها معهد التنمية الإدارية
في السنوات ١٩٨٤ - ١٩٨٦

١٩٨٦	١٩٨٥	١٩٨٤	أولا - البرامج التدريبية :
	x		١ - مهارات الاتصال
x	x	x	٢ - تطبيقات لقوانين الخدمة المدنية
	x		٣ - المحاسبة والتدقيق
		x	٤ - تقييم الأداء والتقارير السنوية
	x		٥ - تصنيف الوظائف
	x		٦ - تخطيط القوى العاملة
x	x	x	٧ - تطوير واستحداث مكاتب الاستعلامات
x	x	x	٨ - إدارة المشتريات والمستودعات
	x	x	٩ - القواعد المالية والنظام المحاسبي
	x		١٠ - نظم واجراءات الشئون المالية والاداية
x	x	x	١١ - المرأة والتنمية الإدارية
		x	١٢ - الهياكل التنظيمية
x	x	x	١٣ - القيادة الإدارية
x	x	x	١٤ - الموازنات العامة للدولة
x	x	x	١٥ - خطط وتصنيف المكاتب
		x	١٦ - تحليل المشكلات وكتابة التقارير
		x	١٧ - العلاقات العامة
	x		١٨ - إدارة المرتبات والأجور
		x	١٩ - الطباعة والسكرتارية
	x		٢٠ - الإدارة المكتبية
		x	٢١ - شئون الموظفين - الخدمة المدنية
	x	x	٢٢ - التنظيم والاساليب الحديثة
	x		٢٣ - الادارة العلمية للعقود والمشتريات
	x	x	٢٤ - التخطيط والاحصاء - التحليل الاحصائي
x		x	٢٥ - المحاسبة الحكومية
x	x	x	٢٦ - تبسيط الاجراءات
x			٢٧ - إدارة التنمية
		x	٢٨ - التنظيم والتغيير التنظيمي
x			٢٩ - إدارة المستشفيات

×	×	×	٣٠ - سلوكيات العاملين
		×	٣١ - الرقابة المالية
×		×	٣٢ - إحصاء وسجلات العاملين
×			٣٣ - إدارة الاجتماعات
			ثانيا - الندوات :
×			١ - ندوة التنمية الإدارية
	×	×	٢ - الندوة الاولى لمستولي التدريب
×	×		٣ - ندوة مهارات التفاوض
	×		٤ - ندوة البلديات
		×	٥ - ندوة البلديات