

الفصل العاشر

نماذج في إدارة التنمية والإصلاح الإداري

تمهيد

نختم إدارة التنمية والإصلاح الإداري بالفصل الخالي الذي تقدم فيه دراسة مقارنة لثلاث تجارب للدول النامية في إدارة التنمية والإصلاح الإداري وهي تجارب :

مصر ، الهند ، دولة الإمارات العربية المتحدة . ونلاحظ أن هذا الاختيار علاوة على كونه نتيجة منطقية لتجربة الباحث الشخصية إلا أنه اختيار يسمح لنا بإجراء مقارنات بين ثلاث نماذج مختلفة للدول النامية في إدارة التنمية والإصلاح الإداري ، وذلك من نواحي عدة تتعلق كلها بخلفية الدراسة في الثلاث دول .

فصر تنسم خلفية دراسة إدارة التنمية والإصلاح الإداري فيها ببعض السمات والتي منها :

- تعاني مصر من مشاكل اقتصادية حادة في ظروف انفجار سكاني واضح .
- تتمتع مصر - مع ذلك بمؤسسات اجتماعية متقدمة في نواحي التعليم والتدريب والمقارنة مع كثير من الدول النامية .
- يتسم النظام السياسي المصري بأنه نظام جماعي تقود إدارة التنمية فيه جماعة حاكمة في ظل مفهوم « تنظيم تحالف قوى الشعب العامل » .
- أما الهند ، فتتمس خلفية دراسة إدارة التنمية والإصلاح الإداري فيها ببعض السمات والتي من أهمها .

● تعاني الهند - مثل مصر المشكلات الاقتصادية والانفجار السكاني الحاد ، مع ملاحظة إمكان اعتبار المشكلة الاقتصادية في الهند أكثر حدة نتيجة قدم ومن ثم زيادة خطورة ظاهرة الانفجار السكاني فيها .

● برغم تمتع الهند بمؤسسات تعليمية وتدريبية متقدمة إلا أنها تعاني من تعقد ظروفها الاجتماعية خصوصاً في المجالات الثقافية .

● تتبع الهند نظام ديمقراطي على النمط الغربي إذ أنه برغم قيادة حزب واحد هو الكونجرس

للحكم منذ الاستقلال السياسي إلا أن النظام السياسي الهندي يقوم على التعدد الكامل للأحزاب السياسية ، ويطبق التجربة الديمقراطية الغربية إلى أقصى مدى تسمح به الظروف : إما دولة الإمارات العربية المتحدة ، وهي أحر دولة عربية تظهر في العالم العربي ، فإنها تقدم لنا خلفية جد مختلفة في دراسة إدارة التنمية والإصلاح الإداري .

● فهي دولة نفطية - أي دولة غنية جداً لا تعاني المشكلة الاقتصادية المألوفة للدول النامية بل إنها تعاني مشكلة أين توجه مواردها لا مشكلة كيف تحصل على الموارد؟ وذلك في ظروف ندرة في السكان تمثل أهم عقبة لإدارة التنمية .

● وهي كذلك دولة تقدر على شراء أحدث نتاج للتكنولوجيا العالمية ولكنها تعاني تخلف رهيب في مؤسساتها الاجتماعية .

● وهي أخيراً دولة نظامها رئاسي شوري لا تظهر فيه فعالية للتنظيمات السياسية بالمفهوم الحديث وإن كان فيها بالطبع أشكال مختلفة من المشاركة السياسية . وحتى تكون المقارنة مجدية فسوف نقوم بالمقارنة في ثلاث جوانب هامة لإدارة التنمية والإصلاح الإداري وهي :

● الإطار العام لإدارة التنمية - حيث نوجز مقدمة نظام التدخلات « الرئيسية والإحالية والبيئية » والمخرجات في التجارب الثلاث بما يسمح بالمزيد من الدراسة والتحليل .

● جهاز تشغيل إدارة التنمية في التجارب الثلاث موضعين تنظيم عمل عناصر : القيادة - التنفيذ / المشورة .

● سياسات الإصلاح الإداري وأدواتها في التجارب الثلاث .

وتسمح لنا الدراسة المقارنة بذلك الأسلوب أن نصل إلى بعض النتائج عن مدى صلاحية نموذج الدراسة الذي قدمناه للقارئ في هذا الكتاب (١) .

(١) نحذر القارئ أن البحث في إدارة التنمية والإصلاح الإداري وحتى يتمحول من مرحلة « النظرية » إلى مرحلة « التطبيق » يحتاج إلى جهد أكبر وأكثر تنوعاً من جهد الفرد مهما بلغت درجة تفانيه في البحث العلمي - وما زال الباحث يلاحظ بكل أسى قصور مؤسساتنا العلمية في العلوم الاجتماعية عن تقديم التسهيلات التي لا بد منها لتنفيذ وتنمية البحوث التطبيقية - ففي مجال الإدارة العامة مثلاً - لا توجد أي « مؤسسة » عامة أو أهلية أو شبه رسمية تتبنى الأبحاث التطبيقية في الإدارة العامة ورغم وجود جهاز إداري يضم جيشاً « عرمرماً » من الموظفين - ولا يوجد في بلادنا ذات الخمسة وثلاثون مليون فرد « هيئة » تشرف على الدراسات اللازمة لبدائل بناء السياسات الإدارية في المجالات القومية الحيوية لإدارة التنمية ورغم وجود عدد كاف من « البعثات » وأساتذة الإدارة تضيق جهودهم إما في « إعطاء » المحاضرات الإضافية في طول البلاد وعرضها أو في عقد الدورات التدريبية - ولا توجد في بلادنا التي انعم الله عليها بقطاع عام يبلغ حجم إنفاقه السنوي ما لا يقل عن ثمانمائة مليون جنيه أي شركة عامة أو مؤسسة عامة أو هيئة عامة تتبنى الأبحاث التطبيقية في الإدارة أو تمنح « الهبات » لتلك الأبحاث أو تعلن عن منح تفرغ للبحث ورغم النشاط الملحوظ لوحدها ذلك القطاع العام في بناء المدن السكنية للعاملين فيها وفي إنشاء المجمعات الاستهلاكية والنوادي والمصايف . . إلخ .

يهتمنا أن نلاحظ ابتداءً أن الإصلاح الإدارى فى الدول النامية يرتبط إلى أقصى درجة بمفهوم إدارة التنمية (Development Administration) إذ تختلط العملية الإدارية فى هذه الدول بقضايا التنمية الاقتصادية التى تعطى طابعها المميز للنشاط الإدارى فى الدول النامية . فكما ذكرنا أن التنمية فى الدول النامية تعتبر لازمة (Sin quanon) للإدارة مما يقرب إدارة التنمية بهذه الدول بالذات طالما أن الدور الحيوى للجهاز الإدارى هو دوره الكبير فى مجالات التنمية الاقتصادية . وثانياً لأن التطور فى الجهاز الإدارى كان مصدره الأساسى الحاجة إلى التنمية . وثالثاً لأن مشكلات الجهاز الإدارى من أهم أسبابها ظروف التخلف والصراع لتحقيق التنمية .

ويصبح من الضرورى فى الدول النامية :

- ١ - أن يقوم الجهاز الإدارى بدور هام فى تحقيق التنمية .
- ٢ - أن يقع على كاهل القيادة العليا للجهاز الإدارى عبء توجيه الجهاز الإدارى وعلاج مشكلاته الإدارية بما يحقق الأهداف العامة للتنمية . بما يستلزم قيام جهاز إدارة التنمية مرتفع الكفاءة وهو ما يؤدى إلى ظهور الإصلاح - الإدارى فى البنيان العضوى للإصلاح الإدارى فى الجهاز الإدارى .

(١) مقدمة إلى تجربة الهند

مدخلات / مخرجات إدارة التنمية

تتعاكس السياسة العامة فى الهند إلى حد كبير فى الخطط الاقتصادية وذلك منذ إعلان حكومة الهند التزامها بنظام التخطيط - الاقتصادى الشامل .

لذا فإن تقييم نظام التخطيط الاقتصادى فى الهند يسمح لنا إلى حد ما - بالتعرف على المدخلات الأساسية لنظام إدارة التنمية فى الهند .

أخذت الهند بنظام التخطيط الاقتصادى بعد إعلان الاستقلال السياسى بحوالى ثلاثة أعوام . ومن ثم لم يرد أى ذكر فى الدستور الهندى لنظام التخطيط الاقتصادى (تم إعداد الدستور سنة ١٩٤٦ إلى سنة ١٩٤٩) ولا لأجهزة التخطيط الاقتصادى وكل ما ورد فى الدستور عن طبيعة النظام الاقتصادى هو نصين عامين إلى أقصى حد أشار إلى الآتى^(١) (ترجمة من للدستور بتصرف) .

١ - إن مصادر الثروة القومية يتم توزيعها لخدمة الصالح العام .

(١) انظر لذلك دستور الهند باللغة الإنجليزية - الجزء الرابع - المادة ٣٩ - فقرة أ ، ب .

٢- إن إدارة النظام الاجتماعي لا يجب أن تؤدي إلى تركيز الثروات ووسائل الإنتاج ،
وبما يتعارض مع الصالح العام .

إلا أن الحكومة كانت أكثر توضيحاً للسياسة الاقتصادية في تصريحاتها وإعلاناتها الرسمية ،
والتي أعلنت فيها بعض الحدود الواضحة للنشاط الاقتصادي كما قامت في مارس سنة ١٩٥٠
بتكوين جهاز للتخطيط الاقتصادي

أولاً - لجنة التخطيط وتقوم بالآتي :

١- تقدير مصادر الثروة القومية المادية والبشرية (بما في ذلك المهارات الفنية واقتراح
وسائل تنمية تلك الثروة الناقصة فالسياسة العامة في الهند تضع الموارد القومية في إطار مخطط
لتحقيق غايات التنمية . ويحتاج التحليل إلى إلقاء نظرة إلى المدخلات البيئية والإحلالية حتى
تتكتمل الصورة عن مدخلات إدارة التنمية بالهند .

ويمكن أن نلاحظ في هذا الصدد الظروف الصعبة للمجتمع الهندي ، حيث يضم
ذلك المجتمع من بين سكانه أكثر من سبع ديانات رئيسية أهمها الهندوسية التي يدين بها حوالي
٨٠٪ من مجموع السكان ثم توجد داخل الديانات الرئيسية شعب متعددة . من ناحية أخرى نجد
المجتمع الهندي ينقسم أكثر من حيث اللغة . إذ يوجد حوالي ١٥ لغة رئيسية وحوالي ٢١ لهجة قبلية
مختلفة وأخيراً نجد الهند تضم حوالي ٨٣٪ من مجموع سكانها في الريف وتصل نسبة الأمية
بينهم إلى أكثر من ٨٥٪ .

ولا يمكن فهم الظروف الاجتماعية في الهند دون الإشارة إلى الدور الخطير الذي تلعبه
المعتقدات (Caste) في هذه الدولة^(١) والكلمة مشتقة من الكلمة البرتغالية (Casta) وهي
تعني الجنس أو العنصر أو النوع وقد استخدمها البرتغاليون في القرن السادس عشر لتعني
الجماعات المختلفة التي كانت تعيش في الأراضي الهندية^(٢) وتعني الكلمة الآن مجموع المعتقدات
الشائعة والتي تمتد جذورها إلى أغوار الماضي في دولة من الدول . وترتبط هذه المعتقدات في
الهند بالديانة الهندوسية العريقة^(٣) وتقوم هذه المعتقدات على أساس انقسام المجتمع الهندي
إلى طبقات جامدة ، مما يؤدي إلى تعقيد الحياة والعلاقات الاجتماعية . وينعكس هذا إلى
درجة كبيرة على قضايا إدارة التنمية ومن هذه المعوقات على سبيل المثال^(٤) :

-
- India, 1966. (١)
J.H. Hutton : Caste in India, Cambridge 1946, p. 42. (٢)
Braibanti, R. : op. cit., ch 4. (٣)
S. Kuzents, W.E. Moore & J.J. Spengler (eds.) : Economic Growth, 1955. (٤)

- (أ) صعوبة تخطيط القوى العاملة ونقل المواطن الهندي من مهنة إلى أخرى .
 (ب) صعوبة إشراك المواطن الهندي مع السياسة العامة على تحقيق أهداف إدارة التنمية في المجالات المختلفة .
 (ج) صعوبة تغيير عادات المواطن الهندي الاستهلاكية .

هذا التركيب المعقد للبيئة الاجتماعية في الهند يزداد تعقيداً من سوء الحالة الاقتصادية إذ بلغ نصيب الفرد من الدخل القوي مالا يتعدى (٦٠) دولاراً سنوياً في أوائل الخمسينات وهي نسبة كانت نصف ما هي عليه في مصر لنفس الفترة تقريباً . وما زالت الزراعة تعد المسئولة عن حوالى ٤٥٪ من إجمالى الدخل القوي بينما لا يتعدى نصيب الصناعة ١٨٪ .

هذا نموذج « كلاسيكى » للعلاقات الاجتماعية المتخلفة التى يصعب على أى جهاز إدارى متقدم مواجهتها بسهولة لتحقيق التغيير اللازم للتنمية الاقتصادية . وهذه هى الظروف التى واجهت الهند بعد الحصول على الاستقلال السياسى فى أعقاب الحرب العالمية الثانية وأعلنت حكومة حزب الكونجرس أن أهم القضايا التى ستشغلها فى عهد الاستقلال هى تحقيق التغيير الاجتماعى لتلك الأوضاع الكئيبة عن طريق التنمية الاقتصادية .
 وأوضحت الحكومة الهندية فى تصريح رسمى لها (١٩٤٨) عن التزامها بسياسة « اشتراكية » تقوم على :

- ١ - إعطاء السيطرة للقطاع العام بالنسبة للقطاعات الرئيسية فى الاقتصاد التى تمثل منافذ النمو كالصناعات الثقيلة وصناعة السفن ووسائل النقل .
- ٢ - المشاركة مع القطاع الخاص فى باقى القطاعات الاقتصادية .
- ٣ - توجيه برامج عامة فى التنمية البيئية (Community development) إلى الريف الهندى ولمساعدة النلاحين على مساعدة أنفسهم (aided-self-aid) لتطوير الريف وتخليصه من التخلف وتقوم هذه البرامج على أساس التعاون الكامل بين أجهزة الدولة من ناحية وبين أهل الريف (بجميع قطاعاتهم : كبار الملاك وصغارهم والأجراء) من الناحية الأخرى .
- ٤ - اتباع نظام التخطيط القومى (خطط خمسية من سنة ١٩٥٠) يقوم على التعاون الكامل بين مؤسسات الدولة والأفراد وباقى مؤسسات المجتمع لتحقيق التنمية الاقتصادية على أسس علمية وبمعدلات تحقيق النمو المطلوب .

ولقد كانت الهند بذلك أول الدول المتخلفة إلى إعلان سياسة مختلفة على القائم فى النظامين الرأسمالى السوفيتى ، وتعرف فى الدراسات الأولى للتنمية بسياسة الطريق الثالث . وعبر قادة الهند فى أوائل الخمسينيات عن ضرورة الاعتماد على التماسك الوطنى فى دولة مليئة بالاشيع والجماعات حتى يمكن تحقيق النمو وأن الأسلوب السلمى التدرجى القائم على المشاورة والتعاون

الحر هو اضمن طريق لتجنب الهند أزمات عدم التعاون وفي إطار هذه الفلسفة المبرنة لإدارة التنمية يقوم الجهاز الإدارى بدور هام .

جهاز إدارة التنمية

يصح لنا الآن أن نتساءل عن جهاز إدارة التنمية في الهند وهو الذى يقوم بدور أساسى في التنمية الاقتصادية الشاملة .

ينطبق على الجهاز الإدارى التقليدى في الهند تلك الظروف التى تعانى منها بصورة أو أخرى معظم الدول النامية . ورغم أن الهند تمتاز بوجود « كادرى » إدارى كفاء نسبياً بالمقارنة مع غيرها من الدول النامية إلا أن كفاءته تصبح عديمة الجدوى في ظروف ما بعد الاستقلال أو على الأقل تنخفض هذه الكفاءة بالضرورة . فقد نشأ الجهاز الإدارى - التقليدى في ظل الاستعمار البريطانى متميزاً بصفات منها (١) .

١ - كان إطار العمل الإدارى بعيداً عن الإلمام أو محاولة تفهم قضايا التنمية ويسمى هذا الجهاز (Law & order bureaucracy) أى الجهاز الموجه لحفظ النظام وتطبيق القانون (٢) .

٢ - الحكم الاستعمارى اعتمد على تقوية التقاليد والعادات القديمة في المجتمع لضمان استقراره وقد نظم الجهاز ، الإدارى على أساس أن يكون إدارة للمحافظة على تلك الأوضاع ، وبالتالي تعود على تشجيع المؤسسات التقليدية والنظر بشك وريبة إلى المؤسسات الحديثة .

٣ - الجهاز الإدارى في الهند جهاز غير سياسى ، بمعنى أنه نشأ متشعباً بالتقاليد - البرنية للخدمة المدنية التى تقوم على أبعاد المؤثرات الحزبية على الجهاز الإدارى ويرى الكثير من الدارسين أن هذه عقبة أمام تفهم الجهاز الإدارى للهندي ، لسياسة عامة جديدة ، تهدف إلى الوصول إلى أعماق ، كل المناطق وكل المواطنين ويقوم جهاز التخطيط بدور أساسى في إدارة التنمية في الهند فعلا على كونه أداة تعكس السياسة العامة فهو أداة ترشيد الإدارة وتطوير سياسته نحو كفاءة التشغيل لصالح إدارة التنمية

ويصح لنا أن نلقى نظرة فاحصة إلى نظام التخطيط الهندي للتساؤل عن أوضاع ذلك الجهاز في إطار النظام السياسى الهندي؟ كيف يعمل نظام التخطيط في نطاق النظام « الديمقراطى البرلمانى » ؟ إن أول ظاهرة جديرة بالملاحظة هنا هى الصلة الوثيقة بين جهاز التخطيط من ناحية والحكومة من ناحية أخرى - خصوصاً القيادة العليا للحكومة والتي تتمثل في مجلس

(١) La balombora مرجع سابق صفحات ٣٠٢ - ٢٠٤

(٢) انظر الفصل الخامس من المرجع السابق في أنواع البيروقراطية العامة .

الوزراء وتوضح هذه العلاقة أولاً : من حيث إن جهاز التخطيط يعمل بصفة استشارية للحكومة وثانياً : من حيث إن حوالي أربعة وزراء (رئيس الوزراء ووزراء المالية والدفاع والتخطيط) من مجموع التسعة وزراء أعضاء المجلس (مجلس الوزراء) هم أعضاء مجلس التخطيط وثالثاً : كما أن سكرتارية الحكومة هي نفسها سكرتارية لجنة التخطيط وبمعنى آخر أن لجنة التخطيط أشبه ما تكون بمجلس اقتصادى للوزارة ويشعر البرلمان الهندى أن هذا يمثل انتهاك صريح للنظام السياسى الهندى الذى يقوم على ضرورة خضوع جهاز التخطيط للسلطة التشريعية^(١) ولكن هل هذا هو الانتقاد الحقيقى لنظام التخطيط الاقتصادى فى الهند ؟ إن هذا الانتقاد يشير إلى جوهر المشكلة البرلمانية فى الهند ولكنه لا يلمس مشكلة التخطيط الاقتصادى بالكامل^(٢) فمن الواضح أن هناك قدرًا من الصحة فى أن التخطيط الاقتصادى فى الهند يميل إلى أن يصبح عملية « بيروقراطية مغلقة » ويتضح هذا مثلاً من الآتى :

١ - إن نظام التخطيط يقوم على المركزية برغم البناء الفيدرالى للحكم فى الهند . والخطة فى الهند لاتتناول المشروعات المركزية فقط بل كل المشروعات . وقد مثلت مشروعات الأقاليم حوالى ٧٠٪ من إجمالى الخطة الأولى ، وحوالى ٦٥٪ من الخطة الثانية ، ونفس النسبة للخطة الثالثة .

٢ - أن جهاز التخطيط لا تمثل فيه حكومات الولايات . والمفروض أن حكومات الولايات تمثل فى مجموعها كل جهاز التخطيط للولاية ولكن تحت التوجيهات الكاملة لحكومة الاتحاد .

إن مشكلة الخطة الاقتصادية فى الهند - والى يمكن أن تجعل إنجازات الإدارة عديمة الجدوى فى مواجهة مشكلات المجتمع وإحداث التغيير فيه ، هى مشكلات طبيعة الخطة الاقتصادية لا تنظيمها فالخطة الاقتصادية تقوم على أساس التعاون الكامل بين المصالح الخاصة من ناحية ، وبين السياسة العامة من الأخرى .

وهذا يوجه جانباً كبيراً من موارد الخطة إلى أنواع من الأهداف لا بد وأن تخدم - أو على الأقل - لا تتعارض مع هذه المصالح الخاصة المتباينة ويبدل على ذلك أن استثمارات الخطة تركز الاهتمام فى تقرير الاستثمارات على الاستهلاك النهائى أكثر من أى شىء^(٣) وبالطبع تبدو نسب الاستثمارات الإنتاجية متواضعة جداً إلى جانب الاستثمارات الاستهلاكية ، وتنتج فوائد

R. Braibanti : op. cit. pp. 180-3

(١)

(٢) لن نتصدى هنا لدراسة الخطة فى الهند من النواحي الاقتصادية ولكن الملاحظ أن معدلات التنمية المتحققة أخذت تميل إلى الانخفاض منذ الخطة الخمسية الأولى (١٩٥٠ / ١٩٥٥) حتى وصلت إلى أقل معدل فى نهاية الخطة الخمسية الثالثة - وهناك دراسات كثيرة تتناول الأسباب الاقتصادية منها :

A.H. Hanson : Planning in India, Lon, 1966.

A.H. Hanson : Planning in India, Lon., 1966.

(٣)

الخطوة إلى القادرين على شراء هذه الفوائد^(١). وفي هذه الإطار الاجتماعي لاتبدو جهود الجهاز الإداري ذات أثر كبير في التغيير الاجتماعي. ولكن إذا أردنا اعتبار أهداف السياسة العامة في الهند. هي أهداف مقصودة وواضحة أمام النظام السياسي على أساس استراتيجية التعايش بين المصلحة العامة والمصالح الخاصة^(٢). فإن هذا يعني أن عمليات التخطيط الاقتصادي فيها لاتأخذ السياسة العامة الشاملة كوسيلة أساسية لإحداث تغيير جذري في العلاقات الاجتماعية، بل تضع عبء ذلك مشاركة مع المصالح الخاصة. وعلى هذا النحو لا يستطيع الجهاز الإداري أن يقيم خططه على أساس مخالف لهذا الأسلوب. وهذا الأسلوب في حد ذاته بلا شك أحد أساليب إدارة التنمية، ولا يمكن بأى حال عدم اعتباره كذلك - أو تجاهله في إطار دراسة أساليب إدارة التنمية. وهو يعبر عن إحدى الاستراتيجيات المطبقة عملياً الآن في كثير من الدول النامية مثل الهند. ومن ثم تكون كفاءة إدارة التنمية نابعة من مفهوم هذا الأسلوب ومن الغايات التي يضعها لتحقيق التنمية الاقتصادية. وبالتالي تكون خطط الجهاز الإداري هادفة إلى رفع كفاءة العملية الإدارية في ذلك الجهاز وفق هذا المفهوم وفي إطاره^(٣).

برامج وسياسيات الإصلاح الإداري

لنا أن نتساءل الآن عن نوعية الإصلاح الإداري في الهند، وإلى أى حد يساير عملية التخطيط الاقتصادي المركزية. وخطط الإصلاح الإداري في الهند هي امتداد لتنظيم «جهاز الخدمة المدنية الهندي» الذي كان يضم عند الاستقلال سنة ١٩٤٧ ما يزيد عن ١,١٥٧ موظف، ٥٢٪ منهم بريطانيين. وضم الجهاز الإداري علاوة على هؤلاء الموظفين عدداً ضخماً جداً

(١) يمثل هذا الجانب الاجتماعي للتنمية قضية أساسية تتبناها القيادات الاشتراكية لحزب الكونجرس الحاكم، خصوصاً أمام التزام الهند منذ استقلالها بالخط الاشتراكي.

(٢) ونشير في هذا الصدد إلى تقرير لجنة (B.S. Mahalms) وهي التي تشكلت بقرار من الرئيس السابق «نهر» وذلك لتقصي الحقائق عن عدالة توزيع عوائد برامج التنمية. وقد قدمت اللجنة دراستها بعد أربع سنوات (١٩٦٤). ومن أهم النتائج التي توصلت إليها دراسات اللجنة: (١) أن القطاع الخاص ينمو ويزداد تركيز الثروات فيه.

(ب) زيادة في عدم المساواة في الدخل إذ أن أفقر ١٠٪ من المواطنين قد استفاد من برامج التنمية بحوالى ١,٣٪ بينما أغنى ١٠٪ من المواطنين قد استفاد بحوالى ٥٪.

يراجع لذلك :

K.K. Dewett Singh : Indian Economics, New Delhi, 1966.

(٣) ويمكن القول في إطار هذا المفهوم أن الهند قد حققت نجاحاً كبيراً على الأقل أكثر من كثير من الدول النامية التي لم تحدد أسلوب إدارة التنمية بعد. وفي هذا يتأكد معنى إشارة الخبير آبلبي سالفه الذكر من كفاءة الخدمة المدنية الهندية.

من المستخدمين زاد على ١٥٦ ألف مستخدم في نفس الفترة^(١). أى أن الجهاز الإدارى الهندى، مثل بيروقراطية مركزية إلى أقصى الدرجات سيطرت عليها قيادة إدارية مثلت مالا يزيد عن ٧٪ من إجمالى القوة العاملة فى الجهاز الإدارى .

وقد ازداد حجم الجهاز الإدارى بعد الاستقلال لتتوسع فى السياسة العامة (الاقتصادية والاجتماعية) . ويبلغ حجم العاملين فى الخدمة المدنية الآن حوالى خمسة ملايين موظف وفى القطاع العام حوالى ٧٠٠ ألف موظف . وتسير عملية التنمية والإصلاح الإدارى فى الهند جنباً إلى جنب مع قيام الجهاز الإدارى بدور أساسى فى إدارة التنمية . وأهداف الإصلاح الإدارى فى الهند هي^(٢)

- ١ - حل المشكلات الإدارية الموروثة للجهاز الإدارى .
- ٢ - التنسيق بين الإدارة العامة فى الولايات المختلفة .
- ٣ - تنمية المشاركة السياسية فى الإدارة .
- ٤ - المعاونة فى الإسراع بمعدلات التنمية الاقتصادية .

وقد مر الإصلاح الإدارى لتحقيق هذه الأهداف بأربع عمليات أساسية هي :

أولاً : توضيح العلاقة بين الإدارة والسياسة العامة على أسس وطنية بعد الاستقلال . وذلك بإدخال وظائف جديدة على الجهاز الإدارى وبدء الأخذ بأسلوب التخطيط القومى .

ثانياً : تكوين اللجان الحكومية للإصلاح الإدارى ، وكان أول هذه اللجان « لجنة كيرالا » فى سنة ١٩٥٨ وتشكلت بعدها ثلاث لجان للإصلاح الإدارى قدمت توصيات أخذت ببعضها الحكومة .

ثالثاً : العمل على تبسيط الإجراءات وتحليل التنظيم الإدارى .

رابعاً : إنشاء إدارة الإصلاح الإدارى (سنة ١٩٦٤) والتي تنبثق عن وزارة الشؤون الداخلية : يتبعها مكتب تنظيم وأساليب عمل وتعمل بالتعاون مع لجان الإصلاح الإدارى .

كما اهتمت الهند بتنمية العاملين فى الجهاز الإدارى ومازالت تعتمد عليه إلى حد كبير لتحقيق أهداف الإصلاح الإدارى .

وقد تطورت برامج التدريب فى الهند إلى أقصى درجة ، أصبحت تعد نموذجاً طيباً فى التقييم العلمى لبرامج التدريب . وبدولنا أن استراتيجىة التنمية التى تتبعها حكومة الهند

Ibid : Ch. 1.

(١)

N.K. Mukharj : Methods of Administrativ Reform, the Indian experience, (٢)

Round table, Administrative Reform and Development, Beirut, 4-11 April, 1970.

ليست استراتيجية هجومية بأى حال. أى أن الخطة تقوم على أساس تهيئة ظروف العمل للجهاز الإدارى عن طريق تدريب « كادر » ورفع كفاءة أداؤه . ويستند ذلك إلى الفلسفة الإصلاحية التى تبنتها الهند التى تقوم على تحقيق التقدم الاقتصادى فى ظل أكبر قدر من التعاون بين الحكومة والمنظمات الأهلية . وينبع هذا من فلسفة هندية خاصة تقوم على التعايش الاجتماعى فى مجتمع يمتلئ بالجماعات والطوائف . وهذا لا يبنى بالطبع الدور القيادى للجهاز الإدارى وهو دور تعمل الحكومة على توضيحه وزيادة كفاءته باتباع الأساليب العلمية فى التدريب .

وبالطبع تستكمل عمليات التدريب بالبعثات الدراسية والمؤتمرات وعمل وحدات التنظيم وطرقات العمل (O & M)

وتحقق للهند تقدم كبير فى رفع كفاءة الجهاز الإدارى فيها - بغض النظر عن نوعية الأهداف التى تتحقق بها التغييرات الاجتماعية اللازمة لعملية التنمية الاقتصادية .

يبدو لنا إذن أن استراتيجية الإصلاح الإدارى فى الهند تقوم على أساس التدريب متعدد الأنواع لأعضاء الخدمة المدنية وذلك لتهيئة السياسة العامة عن طريق الجهاز الإدارى بسد الثغرات الخطيرة فى الاقتصاد القومى ، فى ظل أكبر قدر من الكفاءة .

تعليق

خطط الإصلاح والتنمية فى الهند هى فى الواقع برنامج « الإصلاح الإدارى » الذى اتبعته حكومة الهند منذ الحصول على الاستقلال سنة ١٩٤٧ . وقد كان مصدر ذلك الإصلاح جهاز لجنة الخدمة المدنية الهندية . ولكن يجب أن نبدأ على الفور بأن نوضح حقيقة هامة وهى أنه يجب أن نفرق تماماً بين إصلاح إدارى نسعى به إلى تطوير جهاز الإدارة العامة ذاته ، وإصلاح إدارى بعده إحدى أهم وسائل التخطيط من أجل تطوير النظام الاجتماعى ذاته . وقد يبدو هنا أنه لا يوجد أى خلاف بين المعنيين السابقين إذ أن تطوير كفاءة الجهاز الإدارى لا بد وأن تؤدى إلى تطوير النظام الاجتماعى الذى يعمل فى نطاقه ذلك الجهاز ، وقد يكون هذا صحيحاً ولكن فى حالة واحدة فقط أن هذا يكون صحيحاً كلما كانت الدولة موضوع الدراسة تقوم على نظام تعتبر السياسة العامة فيه الأداة الأساسية للتغيير ، أما لو كانت السياسة العامة لا تعد الأداة الأساسية للتغيير ، أو لو كانت السياسة العامة لا تملك هذه القدرة بالفعل - إما لأنها تقوم على عقيدة مخالفة لسيطرة السياسة العامة على المجتمع أو لأنها تقوم فى مجتمع تقوم فيه المنظمات الخاصة بدور أقوى فى التأثير على النظام الاجتماعى - فى هذه الأحوال لا بد لنا من التفرقة بين التخطيط للجهاز الإدارى بغرض رفع كفاءته والتخطيط للجهاز الإدارى بغرض التأثير على الوضع الاجتماعى وتغييره .

والهند من بين الدول النامية تقدم لنا النموذج المثالى لمثل هذه الدراسة التى يظهر لنا فيها أن رفع كفاءة الجهاز الإدارى لا تؤدى بالضرورة إلى إحداث تغيير اجتماعى محسوس وذى أثر .

ويبدو لنا فى الحال تناقض مستمر على السياسة العامة فى الهند ، فكفاءة الجهاز الإدارى الهندى نتيجة الخطط المقصودة لإصلاحه وتطويره قد ارتفعت إلى الحد الذى ذهب بأحد الخبراء الدوليين فى الإدارة العامة إلى أن يصرح أن الإدارة العامة فى الهند تعد فى مستوى العشر أو الاثنى عشر دولة المتقدمة فى كل العالم الحديث^(١) . ومع هذا لم يحدث فى الهند تغيير اجتماعى محسوس وذا أثر فالتنمية الاقتصادية لا تسير بالمعدلات المطلوبة ونظام التخطيط الاقتصادى فيها بالتالى يتعرض لأزمات حادة وصلت إلى حد التفكير الجاد فى إلغاء كل نظام التخطيط الاقتصادى . إن هذا التناقض الواضح لا يصبح تناقضاً نهائياً إذا ما تبين لنا أن رفع كفاءة الجهاز الإدارى لا يمكن أن تكون نهاية فى حد ذاتها يقوم عليها الإصلاح الإدارى . إذ لا بد من ارتباط تلك الكفاءة ارتباطاً مباشراً بالوضع الاجتماعى وضرورة تغييره لصالح التنمية الاقتصادية ، حتى يصبح الجهاز الإدارى وسيلة لا غاية فى حد ذاته .

إن هذه الحقيقة تنطبق تماماً على الدول النامية ، حيث لا تسمح الظروف الاجتماعية المختلفة بفصل السياسة العامة عن التدخل للتنمية الاقتصادية وبالتالي حيث لا يمكن الفصل بين كفاءة الجهاز الإدارى والتخطيط لهذه الكفاءة من ناحية وبين التخطيط الاقتصادى الشامل للتغيير الاجتماعى من الناحية الأخرى .

إن إدارة التنمية هى فى الواقع عملية هندسة اجتماعية من الطراز الأول (Social Engineering) وتبدو لهذا السبب قضاياها البسيطة فى نظر المراقب الباحث (الأجنبى) على درجة عالية من التعقيد الاجتماعى . فمن قضايا الاقتصاد الزراعى الهندى الخطيرة على سبيل المثال وجود ملايين الأبقار التى يحرم الدين الهندوسى ذبحها وأكلها والتى تعتبر « مقدسة » فعلاوة على ما يسببه هذا الاعتقاد من نقص واضح فى المواد الغذائية للشعب الهندى ، فإن هذا يؤدى إلى مشاركة الماشية المقدسة غذاء الفلاح الهندى المتواضع . وقد بدت هذه مشكلة واضحة أمام جماعة من الخبراء الأجانب الذين استدعتهم الهند لتقديم توصيات محدودة لمواجهة مشاكل التنمية^(٢) . واقترح هؤلاء الخبراء أن تتخلص حكومة الهند من ثلث عدد الماشية فيها تخفيفاً من

(١) الخبير الدولى بول ه . آبلبى بعد دراسة للإدارة العامة فى الهند

Government of India, Cabinet Secretariat, Public Administration in India, Delhi, 1953, p. 8.

The Ford Foundation Report on India's food crisis.

(٢)

حدة مشكلة الغذاء ويبدو هذا الاقتراح سهلاً في رأى خبير أجنبي ولكنه اقتراح يستحيل الأخذ به من وجهة نظر الفلاح الهندي برغم ما يعانيه من مشاكل التغذية وليست القضية في مضمونها الحقيقي هي قضية ذبح الأبقار ، بقدر ما هي قضية القدرة على إحداث التغيير الاجتماعي التي يجب أن تملكها السياسة العامة .

إن هذه القدرة تنبع في اعتمادنا من ارتباط السياسة العامة أولاً : بمصالح قاعدة اجتماعية عريضة تضمن التأييد والمشاركة اللازمين لنجاح تلك السياسة العامة ، وثانياً : من وضع دليل للعمل أمام الجهاز الإداري تكون أهداف السياسة العامة فيه مؤكدة لمصالح هذه القاعدة الاجتماعية العريضة ، ثالثاً : من القدرة على ترجمة هذه الأهداف إلى برامج وخطط كفيلة بتحويل هذه الأهداف إلى واقع ملموس .

وفي مثل هذا الإطار الملائم - فقط - تستطيع أجهزة الإدارة العامة استخدام الأساليب العلمية في الإدارة لتحقيق أهداف إدارة التنمية .

إن كفاءة الجهاز الإداري في إطار إدارة التنمية هي كفاءة لا يجب أن تنصب مقياسها على الوسائل ، بل لابد بالضرورة من أن تشمل الغايات . وليس في مقدور جهاز الإدارة أن يصنع الغايات - وإن كان من المسلم به أنه يملك التأثير عليها - ومن هنا تظل المبادرة أو الجانب الأكبر منها في إدارة التنمية بين أيدي جهاز السياسة العامة (١) .

إن إدارة التنمية هي عملية بالغة التعقيد لأنها عملية يجب أن تخاطب عقول كل مواطن ، ولا يقدر على ذلك إلا جهاز سياسة عامة يملك المبادرة ويرعى المصالح العامة في المقام الأول .

وفي هذا الوضع نحتاج إلى تقييم مفهوم كفاءة الجهاز الإداري ، على أساس المفهوم الاجتماعي الصحيح . إن الكفاءة يجب أن تنبع من مقدرة السياسة العامة على التعبير عن حاجات التغيير الاجتماعي والأولويات الأساسية في هذا الشأن . وتكون مقدرة الجهاز الإداري شيئاً غير مجرد . إن كفاءة جهاز الإدارة العامة في نطاق مفهوم « بيروقراطية القانون والنظام » law and order bureaucracy (٢) هي كفاءة عديمة الجدوى .

كما أن هناك بالطبع تأكيد هام على قدرة الإدارة لا على تنفيذ التعليمات ولكن على إقناع الجماهير بها . وهذا يوجد علاقة قوية بين التنمية الإدارية والسياسة العامة ويخلق الحاجة إلى « تسييس (Politisation) الجهاز الإداري .

(١) راجع بحث المؤلف بعنوان :

إدارة التنمية - المنشئ والمشكلات - مجلة العلوم الإدارية عدد يناير ١٩٦٩ .

F.J. Fisher : The Improvement of Public Administration, U.N. (٢)

Review 11, 3, 1955.

وهذا يصعب تحقيقه في ظل سياسة عامة ليس لها الشعبية الكافية .

٢ - مقدمة إلى تجربة مصر

مدخلات ومخرجات النظام

إذا انتقلنا إلى مصر نجد أنها مثل الهند تنعكس سياستها العامة تجاه إدارة التنمية في عدة موانئ أهمها الخطة الاقتصادية .

فقد التزمت السياسة العامة المصرية منذ ١٩٦٢ بنظام التخطيط الاقتصادى - الشامل وأعطت تدريجياً دوراً قائداً للقطاع العام في مجال تنفيذ هذه خطة ويمكن أن نوجز للقارئ ملامح نظام التخطيط الاقتصادى المصرى بما يودى إلى المزيد من البحث .

١ - أهداف نظام التخطيط في جمهورية مصر العربية :

نص مادة (١) من القانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٦٠ بأن (ينظم الاقتصاد القومى وفقاً لخطة مرسومة تراعى فيها مبادئ العدالة الاجتماعية وتهدف إلى تنمية الإنتاج ورفع مستوى المعيشة .

وتنص مادة (٢) بأن « توضع خطة عامة طويلة الأجل للتنمية الاقتصادية والنهوض بالجمهورية العربية المتحدة ، تتضمن أهدافاً رئيسية تعبُّ لها الجهود القومية العامة والخاصة) .

نص مادة (٥) من القانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٦٠ بأن « يراعى عند إعداد الخطة العامة للسنوات الخمس وكذلك الخطط التفصيلية تقدير ما يلي :

(أ) الإنتاج القومى فى القطاعات المختلفة ومستلزماته وأنواع السلع والخدمات المنتجة .
وتكاليف الإنتاج واستخدامه فى الداخل والخارج وأهداف الخطة فى هذه النواحي .

(ب) الأجور والأرباح المتحققة للأفراد والهيئات بسبب الإنتاج والمدخرات التى تنشأ من الدخول فى القطاعات المختلفة ووسائل توجيهها نحو الاستثمار ومصادر التمويل والاستثمار الأخرى والأهداف العامة للدخار والاستثمار والدخل .

(ج) العمالة فى المجتمع وتهيئة فرص العمل والتدريب للمواطنين وإنتاجية العامل ورأس المال ووسائل رفعها تحقيقاً للتنمية .

(د) مستوى الاستهلاك الفردى للمواطنين وتوافر السلع والخدمات اللازمة لتحقيق مستوى معيشة أفضل لأفراد الشعب ، وخاصة الطبقات محدودة الدخل .

(هـ) مشروعات الاستثمار والتنمية فى القطاعات المختلفة ونفقاتها والعائد المنتظر منها وإجراء تنفيذها وتشغيلها .

(و) دور القطاع العام ممثلاً في الإدارة الحكومية وقطاع الأعمال الحكومية واستثمارات القطاع العام والسياسة المالية والاقتصادية والميزانية العامة للدولة .

وتطالب (مادة ٥٥) من القرار الجمهوري رقم ١٣٢٩ لسنة ١٩٦٠ الوزراء والمصالح والهيئات والمؤسسات مراعاة مثل هذه التفصيلات عند إعداد مشروعات خططها العامة والسنوية .

وتنص مادة (٢) من القانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٦٠ على أن « توضع خطة عامة طويلة الأجل للتنمية الاقتصادية والنهوض الاجتماعي بالجمهورية العربية المتحدة تتضمن أهدافاً رئيسية . . : وتنفذ هذه الخطة على مراحل مدة كل منها خمس سنوات) كما نصت مادة (٤) من نفس القانون على أن « تقسم خطة السنوات الخمس إلى خطط سنوية . وأن تحليل مدخلات - مخرجات نظام إدارة التنمية يستلزم من الدارس الاهتمام بعدة منطلقات أساسية تميز ذلك النظام ، منها (١) :

● أهمية دراسة الضغوط السياسية التي تعرضت لها إدارة التنمية المصرية نتيجة (هجمات) مسعورة من الصهيونية والإمبريالية الدولية وصلت إلى حد الاعتداء العسكري على مصر ثلاث مرات في أقل من عشر سنوات : وأن دراسة هذه الضغوط هي دراسة في العلاقات الدولية وفي القومية العربية وفي استراتيجيات القوى العظمى في منطقة الشرق الأوسط وهي دراسة لا بد وأن تقوم بها معاهدنا المتخصصة لتوضيح المسارات - الممكنة أمام القيادة العليا في ظل توضيح (المخاطر - المنافع) وبما يحقق الحد الأقصى من السلامة والضمانات للبلاد ومن ثم تقليل الضغوط التي تتعرض لها إدارة التنمية .

● أهمية دراسة مصادر تكوين السياسة العامة المصرية منذ ١٩٥٢ بالذات للتوصل إلى مفهوم علمي وموضوعي للمصالح العام (national Interest) المصرى ومن ثم الغايات النهائية للسياسة العامة لإدارة التنمية : لقد صدرت عدة مواثيق للثورة في كل منها محاولات لتحديد ذلك المصالح العام ابتداء من كتاب تحرير مصر إلى نظام هيئة التحرير والاتحاد القوي والاتحاد الاشتراكي والميثاق الوطني وبيانات مارس وغيرها وكلها اقترنت من تحديد صالح عام لمصر إلا أنها : -

(١) هناك جانب اجتماعي يتعلق بالقيم والاتجاهات السلوكية ومدى ملاءمتها لاحتياجات إدارة التنمية . وفي هذا الصدد تعاني مصر مثل الهند من سلبية المدخلات البيئية . راجع لتفصيل أكثر الفصل الثاني من الكتاب كذلك دراسة علمية هامة للدكتور ملاك جرجس : سيكولوجية الشخصية المصرية ومعوقات التنمية كتاب روز اليوسف مارس ١٩٧٤ .

(ا) تعرضت لنكسات فى التطبيق مما أظهر دائماً عدم وجود التنظيم القادر على التعبير عن تلك المحاولات .

(ب) تعرضت للعديد من التعديلات والتغييرات التى منعت إمكان بلورة تلك المفاهيم واستقرارها

علاوة على ذلك فإن إدارة التنمية تخضع لمدخلات بيئية من نفس نوعية تلك التى تخضع لها الهند مع اختلاف الدرجة (يراجع - الفصل الثانى من المشكلات الاجتماعية لإدارة التنمية) .

جهاز إدارة التنمية :

منذ التزام مصر لسياسات التنمية اتسع دور الجهاز الإدارى فيها وتنوعت منظماتها ويضم جهاز إدارة التنمية المصرى فى الوقت الحالى ثلاثة أنواع رئيسية من المنظمات هى :

(ا) الوزارات والمصالح الحكومية وتضم علاوة على الوزارات حوالى ٢٥ مصلحة عامة ، ٣٦ هيئة عامة .

(ب) المؤسسات العامة وتضم حوالى ٤٢ مؤسسة عامة وأكثر من ٣٧٠ شركة عامة .

(جـ) الإدارة المحلية وتتشكل فى إطار ٢٥ محافظة وحوالى ٢٠٠ مجلس مدينة وحوالى ١٠٠٠ مجلس قرية .

ويعمل الجهاز الإدارى المصرى فى ظل عدة سياسات عامة تبلورت تدريجياً منذ قيام ثورة ١٩٥٢ ومن أهم هذه السياسات ما يلى :

١ - ضرورة تأكيد سلطة المجالس الشعبية المنتخبة فوق سلطة أجهزة الدولة ، أى تحقيق نوع من الرقابة العامة على الجهاز الإدارى .

٢ - ضمان توزيع الخدمات الأساسية باستمرار ، أى قيام العمليات الإدارية على خدمة قاعدة عريضة من المواطنين .

٣ - جماعة القيادة . أى عدم السماح بتجمد العمل الإدارى فى القمة وتبلور مصالح بيروقراطية قوية .

٤ - العمل على وصول الريف إلى المستوى الحضرى ، أى العمل على تضييق الفجوة بين - الريف والمدن .

٥ - الاحتياط ضد أخطار البيروقراطية وحماية القيادات الإدارية من أخطار القيادة وذلك

بالعمل على منع تركيز السلطات ومجاربة الإسراف في الإدارة وفي الإنتاج^(١)

وقد تأثر تنظيم الجهاز الإداري والسياسات العامة بالأحداث التي مر بها الوطن المصري من تعرضه لأشراس الهجمات من الصهيونية والإمبريالية - ويمر ذلك الوطن في مرحلة انتقال حيوية بعد ما تهيئت له مقومات النصر^(٢) . وبقى أن تثبت التطورات حقيقة الإحالة والقدرة على التجديد اللذين تملكهما التجربة المصرية بلا أدنى شك .

الإصلاح الإداري

تبين السياسة العامة أهمية الإصلاح في إدارة التنمية - وقد تركزت جهود الإصلاح الإداري في البناء العضوي الإداري منذ تكوين جهاز للإصلاح هو الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة - وقد أوضحت المادة الثالثة من الأحكام المرافقة للقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ في شأن إنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة أهداف الجهاز فقضت بأن يكون هدف الجهاز تطوير مستوى الخدمة المدنية ورفع الكفاءة الإنتاجية وتحقيق العدالة في معاملة العاملين والتأكد من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها في ميدان الإنتاج والخدمات .

وحددت المادة الرابعة المجال الذي يباشر فيه الجهاز اختصاصاته فنصت على أن - يمارس الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية :

١ - الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة .

٢ - الهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها .

وفي سبيل تحقيق الأهداف السابقة يباشر الجهاز الإداري الاختصاصات الآتية :

• اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وإبداء الرأي في المشروعات المتعلقة بشئونهم قبل إقرارها بالإشراف على تنفيذ هذه القوانين واللوائح وإصدار التعليمات الفنية والنشرات المنظمة لتنفيذها .

• دراسة الاحتياجات من العاملين في مختلف المهن والتخصصات بالاشتراك مع الجهات المختصة ووضع نظم اختيارهم وتوزيعهم لشغل الوظائف على أساس الصلاحية وتكافؤ الفرص .

(١) للتوسع راجع :

الميثاق الوطني ، للدكتور سليمان الطماوى ، مرجع سابق ص ١٠ ، ٥

دكتور الهوارى ، مرجع سابق ٥١ : ٥٣

كذلك برنامج العمل الوطني - المؤتمر القوي للاتحاد الاشتراكي العربي - يوليو ١٩٧١

كذلك - خطاب رئيس الاتحاد الاشتراكي في المؤتمر القوي لحركة التصحيح مايو ١٩٧٢

(٢) راجع ورقة تطوير الاتحاد الاشتراكي أغسطس ١٩٧٤

● تطوير نظم شؤون الخدمة المدنية لتحقيق وحدة المعاملة والاشتراك في دراسة كيفية توفير الرعاية الصحية والاجتماعية مع الجهات المختصة .

● رسم سياسة وخطط تدريب العاملين في مجال التنظيم والإدارة ورفع مستوى كفاءتهم وتقديم المعاونة الفنية في تنفيذها .

● اقتراح سياسة الأجور (المرتبات والعلاوات والبدلات والمكافآت والتعويضات) ووضع النظم الخاصة بتنفيذ نظام الوظائف وتسجيل أوصافها ونشرها وحفظها في سجلات .

● دراسة مشروعات الميزانيات فيما يتعلق باعتمادات العاملين وعدد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها .

● الاحتفاظ بالسجلات والبيانات الخاصة بالعاملين في المستويات القيادية ووضع نظام الإحصاء وتسجيل العاملين بالخدمة المدنية .

● المشاركة في تعبئة الجهود الحربى للدولة فيما يتعلق بحصر وتسجيل الإمكانيات البشرية في الخدمة المدنية كماً ونوعاً وتخطيط تعبئتها وقت الطوارئ .

● رسم سياسة الإصلاح الإدارى وخطته واقتراح الوسائل اللازمة لتنمية ونشر الوعى التنظيمى والارتفاع بمستوى الكفاءة القيادية والإدارية وكفاءة الأداء .

● إبداء الرأى الفنى وتقديم المعاونة الفنية في عمليات التنظيم وتبسيط الإجراءات وتحسين وسائل العمل .

● وضع النظم الخاصة بالتنقيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين .
وقضى قانون إنشاء الجهاز بأن يكون هيئة مستقلة تلحق بمجلس الوزراء ويتألف من إدارات مركزية يصدر بتنظيمها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية وتتكون هذه الإدارات المركزية من عدد من الإدارات العامة يصدر بتنظيمها وتحديد - اختصاصاتها قرار من رئيس الجهاز . وقد مر تنظيم الجهاز بثلاث مراحل إلى الآن في المرحلة الأولى واستمرت إلى مارس ١٩٧٠ كان تنظيم الجهاز على النحو الموضح في الشكل التالى رقم (١٢) .

وقد مرت تجربة الجهاز في تلك الفترة بعقبات عديدة يعود معظمها إلى نقص التعاون الذى أظهرته منظمات الجهاز الإدارى (عناصر التنفيذ) مما أصاب كثير من عمليات جهاز الإصلاح الإدارى بما يشبه الجمود وبما أشاع حول الجهاز « مناخ » من الإشاعات تغذيه شكاوى البيروقراطية من أن الجهاز يتدخل في شؤون العمل التنفيذى ويعطل الأعمال وقد أدت كل هذه التطورات إلى صدور قرار رئيس الجمهورية رقم ٩١٩ فى مارس ١٩٧٠ بأن يتبع

تنظيم الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة
حتى ١٩٦٩/١٢/٢٦

رئيس الجهاز

اتحاد جمعيات التنمية الإدارية
الجمعية العربية للإدارة العربية
جمعية إدارة الأعمال العربية
جماعة خريجي المعهد القومي
جماعة خريجي لجنة المراجعين
الجمعية العربية للممارسات العامة
جمعية العلاقات الصناعية

- لجنة الإصلاح الإداري
- لجنة البحوث
- لجنة المؤكلاء
- المعهد القومي للإدارة العليا
- معهد الإدارة العامة

- وكيل الجهاز للإصلاح الإداري
- وكيل الجهاز للتدريب
- وكيل الجهاز للتفتيش
- وكيل الجهاز للتخطيط والمناقب
- وكيل الجهاز للتشريعات
- وكيل الجهاز للبرامج

- الإمانة العامة
- فرع الجهاز بالاسكندرية
- الإدارة المركزية للتفتيش
- الإدارة المركزية للتخطيط
- الإدارة المركزية للتشريعات
- الإدارة المركزية للمناقب
- الإدارة المركزية للبرامج
- الإدارة المركزية للعمليات
- الإدارة المركزية للتدريب

الوكيل المساعد

- إدارة عامة صحابة
- إدارة عامة تخطيط
- إدارة عامه بحوث
- إدارة عامة المناقب
- إدارة عامة تشريعات وقوانين
- إدارة عامة تسجيل وممارسات
- مركز التدريب الإداري
- برامج الفعالة الإدارية

شكل رقم (١٢) : الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة حتى ١٩٦٩/١٢/٢٦

الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة السيد الدكتور وزير الخزانة . وقد أصدر السيد وزير الخزانة قراره الوزاري رقم ١٠١ في سبتمبر ١٩٧٠ متضمناً إعادة تنظيم الجهاز وذلك وفقاً للشكل رقم (١٣) في الصفحة التالية ويتضح من الشكل أن التغييرات التنظيمية داخل الجهاز قد تمت في أضيق نطاق، وقد أوضح السيد وزير الخزانة المشرف على الجهاز « فلسفة إعادة التنظيم » كما يتصورها بقوله (١) « المهم هو التركيز على محتويات التنظيم والأفراد المتخصصين للقيام بالعمل الموكل إلى الجهاز وكذا أسلوب العمل الذي يعتمد عليه لتنفيذ الاختصاصات » .

وقد أوضح السيد الوزير أهم العقبات التي تواجه الجهاز المشلول عن الإصلاح الإداري في ثلاث نواح وهي :

١ - العائق البشري أى عدم توفر الكفايات البشرية اللازمة للعمل في جهاز الإصلاح الإداري .

٢ - العائق التنظيمي والمتمثل في احتياجات قرارات وتوصيات الجهاز إلى تأييد القيادة العليا مما يؤدي إلى تصعيد مستمر للقرارات إلى أعلى التنظيم .

٣ - عدم وضوح العلاقة والتعاون بين الجهاز من ناحية وبين الأجهزة المختصة (في التنظيم والتدريب والبحوث . . إلخ) في وحدات الجهاز الإداري المختلفة . ولواجهة هذه العقبات اقترح السيد الوزير ما يلي :

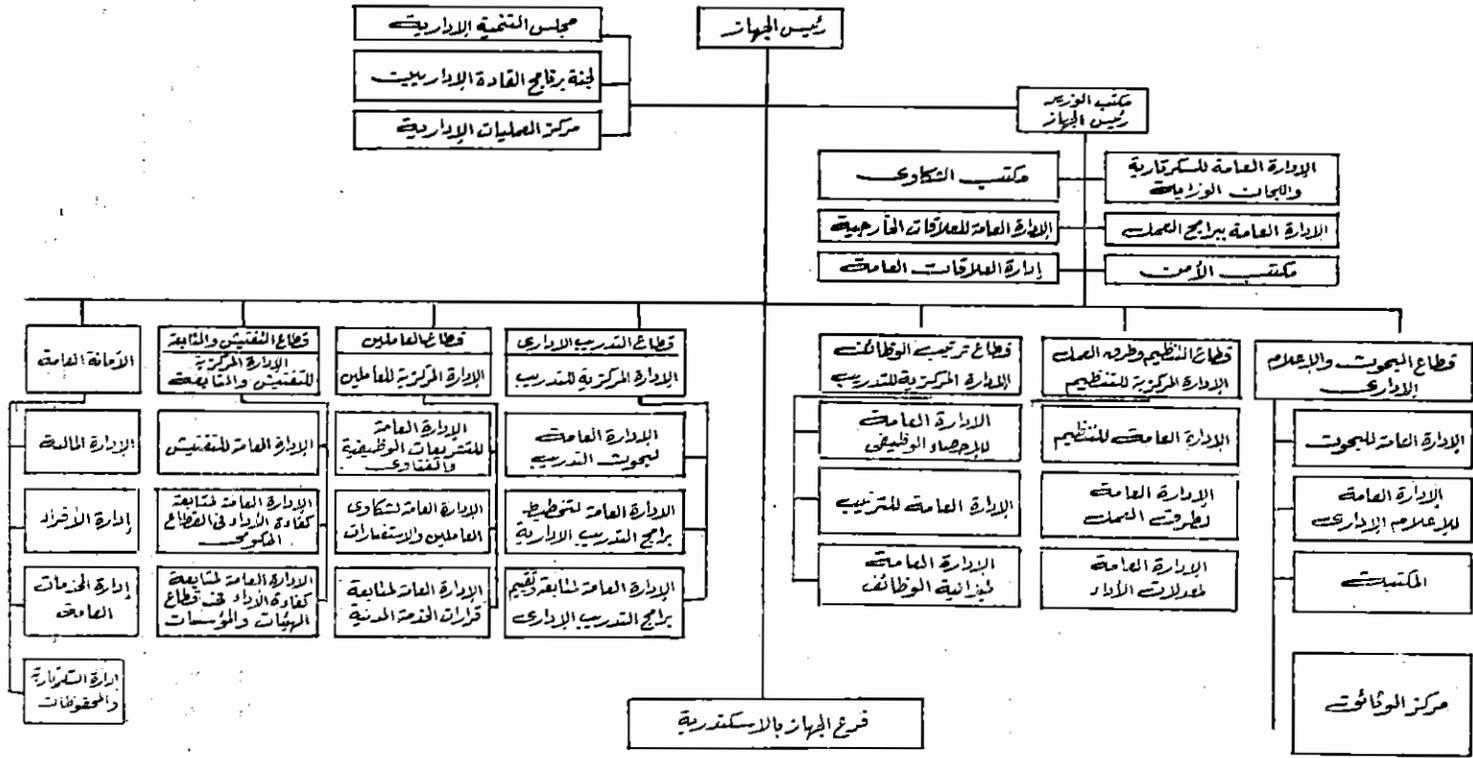
أولاً : بالنسبة للعائق البشري يمكن مواجهة المشكلة بتوجيه برامج تدريب (وبعثات) في الجهاز مع العمل على نقل من لا تلائم كثفائهم العمل في الجهاز إلى جهات أخرى .

ثانياً : بالنسبة للعائق التنظيمي يمكن مواجهته بإعطاء المسؤولية الكاملة في إدارة كل قطاع عمل في الجهاز إلى شخص مسئول مباشرة أمام رئيس الجهاز .

ثالثاً : بالنسبة للعلاقة مع أجهزة الدولة يمكن مواجهة هذه المشكلة بوضع معايير ومؤشرات موضوعية تنظم هذه العلاقة .

أما المرحلة الأخيرة في تنظيم جهاز الإصلاح الإداري فهي المرحلة الحالية والتي يمكن القول إنها بدأت بإعلان تكوين مناصب « وزير التنمية الإدارية » في أغسطس ١٩٧٤ واتباع الجهاز مع معاهد التدريب لإشرافه .

إن تجربة إدارة التنمية في مصر وهي في اعتقادنا تجربة غنية تفيد كافة الدول النامية توضح لنا صعوبة التنفيذ الإداري في مجالات التنمية وذلك بالمقارنة مع عدم الصعوبة في اتخاذ القرارات - السياسية الهادفة إلى التغيير .



شكل رقم (١٣) : تنظيم الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة من سبتمبر ١٩٧٠

إن قيام الجهاز الإدارى بدوره الحتمى والمتسع فى التنمية يحتاج إلى نوعين من القرارات . النوع الأول ، قرارات سياسية ، يبدو لنا أمرها سهلاً فى حالة توفر قيادة عليا مؤمنة بالتنمية والتغيير . النوع الثانى ، قرارات إدارية ، يبدو لنا أمرها صعباً لحدة مشكلات الإدارة ومن هنا تظهر الحاجة إلى ظهور خطط وبرامج للإصلاح والتنمية الإدارية تسير جنباً إلى جنب مع القرارات السياسية المعلنة عن بدء التنمية ولكن يعوق هذه الخطط والبرامج الإصلاحية أنها فى النهاية وفى ظل أى أوضاع هى جزء من نفس القرارات الإدارية . أى أن جهاز الإصلاح الإدارى والتنمية الإدارية هو جزء من نفس الجهاز الإدارى ، بكل مشكلاته ومعوقاته .

ولا تبدو لنا مشكلة مستعصية على الحل أو داعية إلى اليأس بل المشكلة صعبة ولكن لا بد من مواجهتها إذا أرادت الدولة النامية تخطى حلقة التخلف والانطلاق ضمن الأسرة الدولية .

ويتطلب حل المشكلة الإدارية فى اعتقادنا ، وجود جهاز إصلاح وتنمية إدارية يضم عدد محدود من ذوى الكفايات العلمية الناضجة فى الإدارة وفى تفهم استراتيجية التغيير والإصلاح وهذا الجهاز الصغير من خبراء استراتيجية التنمية يجب أن يكون أقرب ما يكون إلى القيادة العليا للدولة النامية كما يجب أن يخلق صلة موضوعية بينه وبين مجموعة من الخبراء التنظيم داخل الوحدات الإدارية المختلفة فى الجهاز الإدارى .

ويبدو لنا فى هذا الصدد أن تضخم جهاز الإصلاح الإدارى ودخوله فى عمليات تفصيلية قد أبعده عن التفرغ الكافى الذى يمكنه من أخذ النظرة الشاملة للتنمية . كما أن ظهوره بمظهر السلطة القوية يبعد الوحدات التنفيذية المختلفة عن التعاون الصادق معه .

كما يبدو لنا أن هناك جانباً هاماً يوجد إغفالاً لأولويته فى عمليات الإصلاح الإدارى فعلى الرغم من الإنجازات الهائلة التى استطاع الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة تحقيقها ومع تقديرنا لفلسفة إعادة تنظيم الجهاز وضرورتها من وقت لآخر . وعلى الرغم من تمشى فلسفة إنشاء الجهاز مع المفهوم العلمى للتخطيط والإصلاح الإدارى . وعلى رغم الصورة الدقيقة التى تقدمها تقارير الجهاز وقرارات إعادة تنظيمه . برغم كل ذلك - فإن الواضح أن هناك نقصاً فى توضيح دقيق للغايات التى يسعى الجهاز الإدارى إلى تحقيقها . أو بمعنى آخر تحديد الأهداف الاجتماعية للأهداف الإدارية . إن هذه العملية هى أهم ما يحدد إطار العمل للجهاز الإدارى ويساعد على تحديد الوسائل واختيار الأهداف الإدارية بكفاءة . وعادة ما تكون هذه العملية الدقيقة من العمليات التى تقع فى صميم اختصاص الجهاز السياسى أو المنظمات السياسية فحزب الكونجرس الحاكم فى الهند على سبيل المثال وإن اختلف الرأى حول الأسلوب أو الغايات العامة التى حددها إلا أنه على الأقل قد قام بتحديد الغايات ومن ثم رسم طريق الوسائل أمام الجهاز الإدارى .

وهذه العملية لا تتم عادة في إعلان مهما كانت قوته وتأثيره - ولكنها تتم بالممارسة الفعالة النابضة للعمل السياسي جنباً إلى جنب ومتعاوناً مع الممارسة الكفاءة للعمل الإداري .

إن قصور الجهاز الإداري في الأداء في بعض المجالات عادة ما يكون راجعاً إلى الفشل في اختيار الوسيلة الملائمة لعدم وضوح الأولويات الاجتماعية وهذا يعود بدوره إلى اختفاء الفعالية المطلوبة للعمل السياسي .

وقد أشار الجهاز المركزي في أحد تقاريره إلى ذلك بدعوته (إلى إرساء معالم واضحة للسياسات التي يقوم عليها عمل أجهزة العمل الإداري) كما أشار إلى اجتماعية العمل الإداري في قوله عن مشكلات الإدارة أنها تحتاج إلى (التغيير في القيم والعادات وإنماط السلوك في المجتمع) وهذه أمور لا يستطيع الجهاز الإداري تحديد معالمها وإن كان يستطيع بالضرورة تنفيذ ما يطلب بشأنها ، فهذه تقع في صميم العمل السياسي لا العمل الإداري .

وإن أخطر ما يواجه إدارة التنمية ليس في الوقوع نوع الاختيار لأسلوب تحقيق غايات التنمية ، إنما هو في الدرجة الأولى عدم اختيار أى غايات وترك أداة التنمية للعمل الإداري يحدد لها الغايات والوسائل في وقت واحد - فهو في هذه الحالة يفشل في الأمرين وتقع إدارة التنمية فريسة سهلة للبيروقراطية في أسوأ معانيها .

إننا ندعو إلى ضرورة تلاحم عمليات الإصلاح الإداري مع عمليات التنظيم السياسي ، وقد آن الوقت لتقدير حقيقة أن إدارة التنمية هي إدارة التغيير الاجتماعي وأن مشكلاتها الإدارية ينبع جانب كبير منها من طبيعة عملية التغيير وهذا يضع عبءاً كبيراً على الأجهزة السياسية ولا يترك الإصلاح الإداري منعزلاً عن هذه الأجهزة .

٣ - مقدمة إلى تجربة دولة الإمارات العربية المتحدة :

مدخلات ومخرجات نظام إدارة التنمية

في ١٨ يوليو سنة ١٩٧١ اتفقت ست إمارات عربية على تكوين دولة الإمارات العربية المتحدة هذه الإمارات هي :

- | | |
|-------------|----------------|
| ١ - أبو ظبي | ٢ - عمان |
| ٣ - دبي | ٥ - أم القيوين |
| ٤ - الشارقة | ٦ - الفجيرة |

وقد بدأت فكرة الاتحاد عندما أعلنت المملكة المتحدة في نوفمبر ١٩٦٨ عن عزمها الانسحاب من منطقة الخليج العربي على نهاية ١٩٧١ وكان ذلك يمثل تركة مثقلة تركتها المملكة المتحدة في شكل مجموعة متناثرة من الإمارات الصغيرة جداً التي لا يزيد بعضها عن إدارة التنمية

بضع قرى ، فظهر في أعقاب ذلك مباشرة فكرة إقامة اتحاد ثنائي يجمع بين أبوظبي ودبي على أن يشرف الاتحاد على موضوعات السياسة الخارجية والدفاع والأمن الداخلي والخدمات الصحية والتربوية للإمارتين . ثم دعيت الإمارات الأخرى إلى هذا الاتحاد في دبي في فبراير سنة ١٩٦٨ وكان من الطبيعي أن تلقى تلك المبادرة والاستجابة لتدعيم الكيان السياسي والاقتصادي بعد الحصول على الاستقلال وقد نصت اتفاقية دبي على أن يبدأ العمل بها ابتداء من ٣٠ مارس ١٩٦٨ . وينص ميثاق هذه الاتفاقية على إنشاء اتحاد بالإمارات العربية في الخليج العربي وتوثيق الصلات والعلاقات بين الإمارات العربية وتقوية التعاون بينها . وتنسيق خطط تقدمها مع احترام سيادة واستقلال كل منها وتوحيد للسياسة الخارجية والتمثيل الخارجي ودعم الدفاع الجماعي لها .

ولقد دعي إلى عقد الاجتماع الأول للمجلس الأعلى لاتحاد الإمارات العربية لإستئناف - البحث في تنفيذ اتفاقية دبي ، فكان المؤتمر الثاني للاتحاد الذي عقد في أبوظبي في الفترة ما بين ٢٥ - ٢٦ من مايو ٦٨ حيث عقدت أربع جلسات مغلقة نوقشت بها بعض النواحي القانونية - التي تتعلق بمبدأ التنفيذ لبعض جوانب الاتفاق كانتخاب أول رئيس للاتحاد واختيار المقر الدائم وإعداد وإقرار الدستور ، وانفض الاجتماع الثاني للمجلس الأعلى على أن يعقد الاجتماع الثالث في أبوظبي أيضاً لمتابعة مناقشة المواضيع الخاصة بالاتحاد ، فكان في اليوم السادس من يوليو ٦٨ حيث ابتدأ جلساته وانتخب سمو الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان أول رئيس للمجلس وأصدر يوم السابع من يوليو ٦٨ البيان المشترك كما ووفق على القرارات التالية :

أولاً - يحدد المجلس الأعلى في كل دوره مكان انعقاد الدورة التالية مع مراعاة تنوع هذه المكان قدر الإمكان .

ثانياً - تشكيل لجان من ممثلين عن الإمارات وذلك بأن يعهد المجلس الأعلى لمجلس الاتحاد المؤقت بذلك لدراسة :

- ١ - توحيد النقود .
- ٢ - توحيد البريد .
- ٣ - علم الاتحاد والنشيد الوطني والشعار الرسمي .
- ٤ - إنشاء جريدة رسمية للاتحاد .
- ٥ - تحديد مقر اللجان المذكورة .

وتم في هذا الاجتماع تشكيل المجلس الاتحادي المؤقت وتحديد اختصاصاته وذلك من عضو واحد عن كل إمارة يساعده ما لا يزيد عن ثلاثة أعضاء ويختار المجلس الاتحادي المؤقت

مكان اجتماعه مع مراعاة تنوع هذا المكان . كما يختار المجلس بين أعضائه الرئيس ويصد في المجلس على قراراته هذه : وتكون عضوية أعضائه سنة واحدة ويجوز إعادة تعيينهم كما أن قرارات المجلس الاتحادي تصدر بأغلبية ثلثي الأعضاء ويكون لكل إمارة صوت واحد . ويتولى المجلس الاختصاصات المتعلقة بشؤون الاتحاد . وهي :

- ١ - وضع البرامج التنفيذية ورسم الأنظمة وتنفيذ سياسة المجلس الأعلى .
- ٢ - تقديم التشريعات اللازمة لتنفيذ اتفاقية دبي .
- ٣ - دراسة الميزانية ومراجعتها ورفعها إلى المجلس الأعلى .
- ٤ - تشكيل لجان خاصة وهيئات لتنظيم الشؤون الدفاعية والاقتصادية والثقافية وتعرض قراراتها عليه .

وافق المؤتمر على عملية رئاسة المجلس للاتحاد وذلك وفق الأسس التالية :

(أ) ينتخب المجلس الأعلى من بين أعضائه رئيسا لكل دورة وبالتناوب وتستمر رئاسته إلى حين اختتام الرئيس الجديد في الدورة التالية .

- (ب) يمارس رئيس الدورة الإصلاحات :
- رئاسة الاجتماعات للمجلس الأعلى خلال الدورة وإدارة المناقشات .
 - الإشراف على تدوين محاضر الجلسات للدورة التي يرأسها .
 - تنفيذ القرارات المتخذة من قبل المجلس الأعلى أثناء تلك الدورة .
 - دعوة المجلس الأعلى للانعقاد بناء على طلب أى عضو من أعضائه .
- واختتم المؤتمر عمله باعتماد مالى قدره خمسون ألف دينار بحرينى لدعم تنفيذ القرارات تتولى تغطية المبلغ ككل من أبو ظبي وقطر ودبي والبحرين .

وفي أكتوبر ١٩٦٨ بدأت اجتماعات المجلس وشهدت خلال السنوات التي أتت ذلك اجتماعات في عواصم معظم الإمارات وانتهى موضوع الاتحاد بخروج قطر والبحرين وانضمام إمارة رأس الخيمة وأصبح الاتحاد يضم الآن إمارات أبو ظبي الشارقة ودبي ورأس الخيمة وأم القيوين والفجيرة وعجمان .

وما زالت السياسة العامة لدولة الإمارات العربية المتحدة تنحوي إلى تحقيق الاتحاد الشامل مع تدعيم الكيان الاتحادي بكل الوسائل - وقد جاء ذلك في تصريحات المسؤولين في مناسبات عدة مع إعطاء دور متزايد الأهمية للجهاز الإداري - ومن مظاهر ذلك التطور الهائل في ميزانية الدولة الاتحادية التي بدأت سنة ٧٢ بجوالى ٢١ مليون دينار زادت بنسبة ١٣٨٪ سنة ٧٣ لتصل إلى أكثر من ٥١ مليون دينار ثم قاربت ٨٥ مليون دينار ٧٤ . وفي أواخر ١٩٧٣ تقرر إلغاء مجلس وزراء أبو ظبي وضم عدة وزارات إلى الوزارات الاتحادية .

في ١١/١٢/١٩٧٣ وجه رئيس وزراء الاتحاد كتاب استقالة وزارته إلى رئيس الدولة

وقد جاء فيه : ١ - التأييد الكامل للسياسة التي أعلنها رئيس الدولة في افتتاح دورة انعقاد المجلس الوطني الاستشاري والتي تهدف إلى دعم الكيان الاتحادي في الدولة .

٢ - التأكيد على أن هذا الدعم يتأتى عن طريق دمج بعض الأجهزة المحلية في البنيان الاتحادي للدولة تقوية للجهاز الحكومي الاتحادي^(١) .

ووجه رئيس وزراء أبو ظبي كتاباً بنفس المعنى تقريباً .

وفي ١٥/١٢/٧٣ تم تشكيل وزارة حكومة دولة الإمارات العربية المتحدة من رئيس الوزراء ونائب لرئيس الوزراء و٢٦ وزيراً^(٢) . وقد أُلحق ذلك المرسوم بتعيين وزيرين آخرين للدولة^(٣) . أن المتبع للتطور الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة كما عرضناه باختصار ليلاحظ ظاهرتين أساسيتين تميزاً ذلك التطور وهما :

أولاً : السرعة الكبيرة التي حدثت ويحدث وفقاً لها التطور الإداري للدولة نحو تقوية وتدعيم الكيان الاتحادي .

ففي أقل من ثلاث سنوات حدثت قفزة هائلة على طريق الدمج الكامل للأجهزة والكيانات المحلية في الجهاز والكيان الاتحادي .

ثانياً : الدور البارز والرائد لإمارة أبو ظبي في المبادأة والتشجيع لذلك التطور ودعم الاتحاد بكل السبل المادية وغيرها .

وفي مجال تقييم هاتين الملاحظتين لا يسع الباحث إلى تذكر بعض المبادئ والمظاهر العامة في إدارة التنمية فالدولة النامية عادة ما يكون حماسها لتحقيق التطور كبير متمم في بعض الأحيان بالرغبة في تخطي الفواصل الزمنية بينها وبين الدول المتقدمة في أسرع وقت ومن أهم جسور عبور تلك الفواصل جسر الرابطة القومية الأوسع إذ أنه كلما كانت الدولة كبيرة قوية لها امتداد سكاني وجغرافي واقتصادي كلما كان ذلك مدعاة للفخر ومصدراً للقوة لسياسات التنمية . والإمارات لا تختلف في انطباق تلك الملاحظة العامة عليها فهي كيانات صغيرة مبعثرة لو حاولت كل منها أن تكون دولة لواجهت صعاباً عدة . فمن زاوية سكانية تبلغ تقديرات التعداد السكاني لكافة الإمارات ٣٢٠ ألف نسمة - منهم حوالي ٦٠ ألفاً في إمارة دبي وحدها ومثلهم في إمارة أبو ظبي^(٤) - وبعض الإمارات لا تزيد عن بضع قرى .

(١) راجع بالذات بيان الحكومة عن العام ٧٣ وعن العام ٧٤ إلى المجلس الوطني الاتحادي .
يراجع ذلك البيان المالي لمشروع موازنة الدول للعام المالي ٧٣ - كذلك تصريحات وزير المالية في المجلس الوطني الاتحادي ١٩٧٤ .

(٢) مرسوم اتحادي رقم (٤٣) لسنة ٧٣ بتشكيل مجلس وزراء دولة الإمارات العربية المتحدة .

(٣) مرسوم اتحادي رقم ٤٤ / ٧٣ بتعيين وزير دولة لشؤون مجلس الوزراء .

ومرسوم اتحادي رقم ٤٥ لسنة ١٩٧٣ بتعيين وزير للدولة .

(٤) تقديرات ١٩٧٢ .

فهذا الكيان السكاني البسيط لا يمكن أن تتكون من كل منه وحدة قومية قوية تشق طريقها بين مجموعة الدول الآخذة في النمو - هناك إذاً تبرير موضوعي قوى جداً لتدعيم الكيان الاتحادي للإمارات وللإسراع في ذلك الاتجاه بل وأكثر من ذلك للتفكير جدياً في كيان قومي أكبر اتساعاً امتداداته الطبيعية من الكويت شمالاً وحتى عمان ومسقط جنوباً .

وتكمن مصادر القوة الحقيقية للدولة الناشئة في ثروتها النفطية إذ تبلغ تقديرات الدخل القومي (٤٨٠) مليون جنيه استرليني^(١) بمعدل دخل للفرد يبلغ أكثر من (١٦٠٠) جنيه استرليني يضع دولة الإمارات في مكان الدول الغنية جداً - وهذه الثروة الهائلة والتي لا شك تضع الدولة في مطعم قد يعرضها لأخطار كبيرة في عالم أصبح رفاهة الدول الصناعية الكبرى فيه متوقفة على حد كبير على ضمان حصولها وبشروط طيبة على حاجتها من الوقود - هذه الأطماع هي مبرر آخر لتدعيم الكيان الاتحادي بل والتفكير في كيان اتحادي أكبر اتساعاً .

وليس من الغريب إذاً أن يكون لإمارة أبوظبي دور رائد في مجال تدعيم الاتحاد - فأبوظبي هي أغنى الإمارات وأكثرها حظاً من الثروة فليس من المستغرب إذاً أن تكون لأبوظبي المبادرة الفعالة في هذا الصدد يؤكد كل ذلك نتيجة أساسية تهمنا وهي أهمية وخطورة الدور المنوط بالجهاز الإداري فعلاوة على كونه أداة أساسية في إدارة التنمية فهو كما لاحظنا كان أداة أساسية في تدعيم الاتحاد وتقويته . والجهاز الإداري قد أصبح في دولة الإمارات أداة ومظهر قوة الدولة وتطورها .

جهاز إدارة التنمية

ينص الدستور المؤقت للإمارات العربية المتحدة على أن تتكون السلطات الاتحادية من^(٢) :

- ١ - المجلس الأعلى للاتحاد .
- ٢ - رئيس الاتحاد ونائبه .
- ٣ - مجلس وزراء الاتحاد .
- ٤ - المجلس الوطني الاتحادي .
- ٥ - القضاء الاتحادي .

والمجلس الأعلى للاتحاد هو السلطة العليا في الاتحاد ويشكل من حكام جميع الإمارات المكونة للاتحاد أو من يقوم مقامهم في إماراتهم وقد نصت أن يكون لكل إمارة صوت واحد في مداوات المجلس ويتولى المجلس الأعلى للاتحاد الأمور التالية :

١- رسم السياسة العامة في جميع المسائل الموكلة للاتحاد بمقتضى هذا الدستور وانظر في كل ما من شأنه أن يحقق أهداف الاتحاد والمصالح المشتركة للإمارات الأعضاء .

(١) تقديرات سنة ١٩٧٢ - العدد السابق ١٢٦ .

(٢) الإمارات العربية المتحدة - الجريدة الرسمية - العدد الأول السنة الأولى ذي القعدة ١٣٩١ هـ

٢ - التصديق على القوانين الاتحادية المختلفة قبل صدورها بما في ذلك قوانين الميزانية العامة السنوية للاتحاد والحساب الختامى .

٣ - التصديق على المراسيم المتعلقة بأمر خاص بمقتضى أحكام هذا الدستور للتصديق أو موافقة المجلس الأعلى وذلك قبل إصدار هذه المراسيم من رئيس الاتحاد .

٤ - التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية ويتم هذا التصديق بمرسوم .

٥ - الموافقة على تعيين رئيس مجلس وزراء الاتحاد وقبول استقالته وإعفائه من منصبه بناء على اقتراح رئيس الاتحاد .

٦ - الموافقة على تعيين رئيس قضاء المحكمة الاتحادية العليا وقبول استقالاتهم وفصلهم في الأحوال التى ينص عليها هذا الدستور ويتم كل ذلك بمراسيم .

٧ - الرقابة العليا على شئون الاتحاد بوجه عام .

٨ - أى اختصاصات أخرى منصوص عليها فى هذا الدستور أو فى القوانين الاتحادية .
وتصدر قرارات المجلس الأعلى بأغلبية ٥ أعضاء على أن يكون من بينهم صوت إمارة أبوظبي وإمارة دبي : ويُنْتَخَبُ المجلس رئيساً من بين أعضائه للرئيس ومدة كل منهما - خمس سنوات ويجوز إعادة انتخابهما لذلك المنصب بفترة أخرى . وبعد رئيس مجلس الدولة ومعه مجلس الوزراء العناصر الأساسية التى يتكون منها جهاز إدارة التنمية .

لاشك أن دور الجهاز الإدارى فى دولة الإمارات العربية المتحدة يجعل منه الأداة الأساسية فى إدارة التنمية فمن إجمالى السكان تبلغ تقديرات القوى العاملة ٤٣٪ منها ١٦٪ من العاملين فى الحكومة ويعمل فى الجهاز الحكومى ما يمكن اعتباره النخبة من القوى العاملة فى الإمارات كما يضم ذلك الجهاز ، عدد لا بأس به من الخبراء العرب والأجانب العاملين فى الجهاز الإدارى على سبيل الإعارة أو التعاقد فى كافة مجالات إدارة التنمية ، علاوة على ذلك فإن الاتفاق العام للجهاز الإدارى يمثل الحجم الأساسى فى عمليات التنمية . ورغم أنه من الصعب تناول موضوع الإدارة العامة الاتحادية نظراً لأن - التشكيلات الاتحادية مازالت فى مرحلة الاستكمال فقد بدأت عملية البناء التنظيمى بالفعل ومازالت مسائل الإدارة والتنظيم تحتل المكانة الأساسية فى مخططات وبرامج الحكومة الاتحادية . وإصدار رئيس مجلس الوزراء الاتحادى لائحة بالنظام الإدارى فى الحكومة تم فيها تحديد اختصاصات مجلس الوزراء ورئيس المجلس وذلك على أساس أن مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية للاتحاد ويتولى تحت الرقابة العليا لرئيس الاتحاد والمجلس الأعلى تصريف جميع الشئون الداخلية والخارجية التى يختص الاتحاد بموجب دستوره المؤقت والقوانين الاتحادية .

ويتكون مجلس الوزراء من رئيس المجلس والوزراء ونائب الرئيس ويقوم بأمانة السر فيه

وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء ويمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات التالية :

- ١ - متابعة السياسة العامة لحكومة الاتحاد في الداخل والخارج .
- ٢ - اقتراح مشروعات القوانين الاتحادية وإحالتها إلى المجلس الوطنى الاتحادى قبل رفعها إلى رئيس الاتحاد لعرضها على المجلس للتصديق عليها .
- ٣ - إعداد مشروع الميزانية السنوية العامة للاتحاد والحساب الختامى .
- ٤ - إعداد مشروعات المراسيم الاتحادية وقراراته المختلفة .
- ٥ - وضع اللوائح لتنفيذ القوانين الاتحادية بما ليس فيه تعبير أو تعطيل لها أو إعفاء تنفيذها وكذلك لوائح الضغط واللوائح الخاصة بتتريب الإدارات والمصالح العامة في حدود أحكام الدستور والقوانين الاتحادية ويجوز ينص خاص في القانون أو لمجلس الوزراء تكليف الوزير الاتحادى المختص أو أى جهة إدارية أخرى في إصدار بعض هذه اللوائح .
- ٦ - الإشراف على تنفيذ القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات الاتحادية بواسطة كافة الجهات المعنية في الاتحاد أو الإمارات .
- ٧ - الإشراف على تنفيذ أحكام المحاكم الاتحادية والمعاهدات والاتفاقيات الدولية التى يبرمها الاتحاد .

٨ - تعيين وعزل الموظفين الاتحاديين وفقاً لأحكام القانون ممن لا يتطلب تعيينهم أو عزلهم إصدار مراسيم بذلك .

- ٩ - مراقبة سير الإدارات والمصالح الاتحادية وسلوك وانضباط موظفى الاتحاد عموماً .
 - ١٠ - أى اختصاصات أخرى يخوله إياها القانون أو المجلس الأعلى في حدود الدستور
- وقد جاء في تنظيم العمل إمكان تكوين اللجان الوزارية للتنسيق والاشتراك في دراسة الموضوعات المشتركة بين الوزارات وتنقسم تلك اللجان إلى نوعين :

١ - لجان دائمة وذلك لدراسة موضوع معين بصفة مستمرة قبل عرضه على مجلس الوزراء الاتحادى ومن أمثلتها مجلس الخدمة المدنية وتختص بالمسائل الخاصة بشؤون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية ولجنة المشاريع .

٢ - لجان مؤقتة لدراسة موضوع معين وقد يحدد لها وقت للانتهاء من عملها أو وكلا النوعين اللجان يصدر قرار بتشكيلها من مجلس الوزراء الاتحادى ولا يجوز أن يكون عدد أعضائها أقل من ثلاثة كما يعين مجلس الوزراء رئيساً لها من بين الأعضاء يكون هو المسئول عن أعمالها أمام مجلس الوزراء . ويجوز بقرار من مجلس الوزراء إضافة بعض الخبراء أو الفنين إلى عضوية اللجان دون أن يكون لهم صوت عند التصويت .

وتعد الوزارة الوحدة الرئيسية في الجهاز الإدارى إذ أن تكوين الهيئات شبه الحكومية لم

ينتشر الأخذ به في الدولة على نطاق يذكر. وما زالت الوزارات تستكمل تنظيماتها الإدارية إلا أنه يمكن وضع بعض الملاحظات العامة بخصوص التنظيم الإداري للوزارات :

١ - يعد وكيل الوزارة الرئيس الإداري المعاون للوزير يتبعه تقسيمات إدارية حسب حجم الوزارة ونشاطها ويجوز تعيين أكثر من وكيل في الوزارة الواحدة .

٢ - تنقسم الإدارات العامة إلى عدد صغير من الأقسام أو المكاتب أو الشعب حسب حاجة ولا يوجد توحيد عام لسيدات التشكيلات الإدارية . ويصدر تنظيم الوزارات بقرارات وزارية العمل تعتمد من مجلس الوزراء . ويعد الوزير الاتحادي الرئيس الأعلى لوزارته وهو مسئول مستولية كاملة عن أعمال الوزارة وللوزير أن يفوض بعض سلطاته إلى وكيل الوزارة وكبار الموظفين في الوزارة .

سياسات وبرامج الإصلاح الإداري

إن دولة الإمارات العربية المتحدة هي دولة تتسم بصفتين أساسيتين من وجهة نظر هذه الدراسة هاتان الصفتان هما :

أولاً - هي دولة حديثة تجمع عدة إمارات يجمع بينهم اللسان العربي مع الدين الخفيف مع التاريخ المشترك إلا أنها مع ذلك تتبع نظم إدارة مختلفة ورغم أن الاختلاف في نظم الإدارة هو أمر مرغوب فيه إلا أنه يجب أن يكون اختلاف في ظل أكبر قدر من التنسيق والملائمة حتى تترابط أجزاء الدولة الاتحادية الفنية في رباط قوة .

ثانياً - هي دولة نامية بمعنى أنها مازال عليها أن تقطع شوطاً بعيداً لتحقيق الإنماء الاقتصادي الذي يكفل لأبنائها المستوى الحضاري اللائق بهم وهذا يعنى ضمن ما يعنى ضرورة العناية بتنمية الأجهزة الإدارية وتنظيمها وفق الأصول العلمية ويشمل ذلك العناية بتكوين الكادر الإداري والفني القادر على تحمل مسؤوليات الإدارة في الدولة ويحتاج ذلك في هذه المرحلة إلى تنسيق الجهود في الدولة الغنية حتى يمكن الوصول إلى أكتفاء الأجهزة الإدارية وأكثرها فعالية .

وأن عملية التنسيق لا يمكن أن تتم أومرة واحدة بقرار واحد ولكنها تحتاج إلى صبر الرجال وعزيمتهم في البناء المتطور والمثالي الذي يقام على دعائم علمية وموضوعية .

ومن أهم منطلقات قوة الدواة وتطورها وجود الأجهزة الإدارية القادرة على تنفيذ السياسة العامة بأقصى كفاءة وبروح الخدمة العامة . والأجهزة الإدارية هي إدارات لا بد لها من متخصصين في الإدارة والتنظيم وفي باقي العلوم والفروع المرتبطة بالعمل الإداري .

والدولة لا تبخل على أبنائها بالتعليم بل أتاحت لهم في مدارس الحكومة وفي بعثاتها حتى المستويات الجامعية العليا ، وهذا بلا شك سوف يؤدي إلى ظهور أجيال متزايدة من المتخصصين والفنيين الذين تحتاجهم الدولة لبناء تقدمها ولتحقيق تطورها ولكن هناك كذلك إلى جانب

ذلك حاجة إلى التنمية الإدارية والمقصود بالتنمية الإدارية عملية تنمية مهارات الموظفين على كافة المستويات وبصورة منتظمة وذلك وفق احتياجات العمل في أجهزة الدولة وتحقيقاً للتطور في تلك الأجهزة وكذلك على ضوء التطورات العلمية الحديثة في علوم الإدارة وفنونها .

ومن هنا يتضح لنا أن منطلقاً أساسياً في الإصلاح الإدارى هو اعتبار التنمية الإدارية أداة هامة لتنمية الموظفين في الدواة بما يؤدي إلى تنمية الأجهزة الإدارية وزيادة قدرتها على تنفيذ سياسات الدولة في كافة المجالات .

وتتضح لنا أهمية وخطورة التنمية الإدارية إذا ما تبين لنا أن آمال السياسة العامة لإنماء البلاد وتطويرها تتحقق وفق قدرة الأجهزة الإدارية على التنفيذ والإنجاز وقدرة الأجهزة الإدارية هي قضية ترتبها بقدرة العاملين فيها وحماستهم للخدمة العامة ولاؤهم لمهنة الخدمة المدنية .

وتقع مسئولية التنمية الإدارية على عاتق جهاز تنظيم شؤون الخدمة المدنية ويتمثل في الدول في مجلس الخدمة المدنية والذي يجب أن تكون التنمية الإدارية هي منطلقة الأساسى لتطوير الخدمة في البلاد .

والتنمية الإدارية بالتعريف السابق تتحقق بوسائل عديدة لا يمكن حصرها طالما أنها عملية تأثير على الفرد وتوجيه سلوكه في اتجاهات محددة . فالفرد يتأثر بمحيط متسع من العادات والتقاليد والجماعات الصغيرة التي يعيش بعضها معها . ولكن لا يصح مع ذلك القول أن التنمية الإدارية هي ناتج التأثير الاجتماعى على اتساعه برغم ما فى هذا القول من صحة ومن صدق موضوعى .

لا يصح القول بذلك لو تركنا أمورنا دون روابط وهذا ما لا تتميز به الأمم الحديثة . أن ما يصح قوله هو أن التنمية الإدارية تتحقق بوسيلتين أساسيتين هما :

أولاً : كفاءة النظم الإدارية ذاتها فهذه النظم التي يعمل من خلالها الموظفون هي خير معلم ومدرب للموظفين وتشمل الأنظمة الإدارية بهذا المفهوم :

١ - الهياكل التنظيمية :

التي تتحدد وفقاً لها الاختصاصات والسلطات والتي يتعلم منها الموظف أن هناك تخصص وظيفى ويصبح ذاته بمرور الوقت من المتخصصين . كما أن تلك الهياكل التنظيمية إذا ما كانت وفق الأصول العلمية تنمى روح الخدمة العامة ونظامها فى نفس الفرد .

٢ - نظم الاشراف والتوجيه :

وليست القضية فى الواقع قضية التنظيم الرسمى (أو القانون والاختصاصات والمسئوليات) بقدر ما هي كذلك قضية أساليب العمل الفعلية وبالذات نوعية الإشراف الذى يخضع له

المروسين على كافة المستويات . إن الرئيس المباشر هو معلم مهم في حياة الموظف . منه يتعلم كيف يعمل وكيف يتصرف أو منه يتعلم كيف يخطئ وكيف يعجز عن التصرف .

ثانياً - التدريب أثناء الخدمة : أى بعد حصول الفرد على قدر من التعليم والتحاقه بالعمل وهنا نلاحظ أن تلك العملية الهامة تساعد على تنمية النظم الإدارية وبذلك تحقق وجوداً للمصدر الأول في التنمية الإدارية ، كما أن هذه الوسيلة أى التدريب تعد طريقاً رئيسياً لتنمية مهارات الموظفين وإعدادهم . وتبعاً للمنهج السابق يمكن أن نناقش مسألة التنمية الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة ونتناول أولاً الغايات التي يجب أن تسعى إليها عمليات تطوير الخدمة المدنية في هذا المجال .

الهيكل التنظيمي :

من الملاحظ أنه إلى الوقت الحالى يوجد نقص واضح في الجانب التنظيمي في الجهاز الإداري وهذا النقص من مظاهره :

- ١ - عدم وجود خرائط للتنظيم .
- ٢ - عدم وجود مواصفات للوظائف .
- ٣ - عدم وجود لوائح للعمل .

وقد واجهت الدولة ذلك بدعوة الخبراء العرب والأجانب الذين قاموا بإعداد بعض الدراسات التنظيمية . وقدموا بعض التوصيات والمقترحات إلا أن بعض هذه التوصيات قد تم تطبيقه بالفعل مثل التوصية بوضع نظام الترتيب - لترتيب الوظائف للجهاز الإداري والبعض الآخر لم يطبق . ونحن نرى أنه من الضروري قيام هيئة ما في الحكومة (تفضل أن تكون الدائرة المختصة) بشئون الخدمة بتلك العملية - أى بتجميع كافة هذه المقترحات والدراسات ثم البدء في العمل على تطبيق ما يصلح منها .

نظام الإشراف والتوجيه :

تتركز نظم الإشراف والتوجيه وتعتمد على :

- ١ - وجود قانون للخدمة تتحدد بموجبه قواعد العمل .
- ٢ - وجود نظام موضوعي للاختيار والتعيين بضمن الحصول على أكتاف الأفراد ومن ثم يتحقق عن طريقة أكثر أساليب الإشراف موضوعية .

ونلاحظ أن الدولة قد أصدرت القانون بشأن خدمة الموظفين وقد جاء القانون شاملاً لمعظم الأحكام التي تضمن حسن الاختيار وكفاءة نظام العمل إلا أن هناك موضوع اللوائح التنفيذية للقانون والتي بدونها يصعب تنفيذ القانون .

نصل أخيراً إلى أهم مطلب ملح وهو تنظيم الجهاز - جهاز شئون الخدمة ذاته إذ يحتاج

لتنظيم الجهاز الإداري والانطلاق بعملية التنمية الإدارية إلى وجود جهاز اشئون الخدمة المدنية يكون بمثابة «بيت الخبرة المحلي» (Local Consultant) ^(١) للحكومة في مسائل التنظيم والتنمية - الإدارية. وتقوم في الوقت الحالى دائرة لشئون الموظفين في الدولة والدوائر الشبيهة في الإمارات بهذا الدور إلا أن دراسة اختصاصات تلك الدائرة والدوائر الشبيهة في الإمارات يلاحظ عدم اتضاح وظيفة المعاونه والاستشارة في مسائل التنظيم الإداري والتنمية الإدارية بل إنها أقرب إلى دائرة موظفين بالمفهوم التقليدى الذى يقوم على حفظ الملفات وإتمام إجراءات الإدارة أكثر من الاهتمام بعمليات التنظيم والتنمية الإدارية. ونحن لا ننكر أهمية الجوانب المتعلقة بإجراءات الإدارة ولكننا نراها جانب واحد فقط في وظائف أجهزة شئون الخدمة - نقصد بالجوانب الأخرى كل ما يتعلق بالتنظيم الإداري والتنمية الإدارية.

كما أن هناك نقصاً واضحاً في التنسيق الفعال بين دوائر شئون الموظفين في الإمارات من ناحية وتلك الدائرة في الحكومية الاتحادية من ناحية أخرى ومن هنا تظهر أهمية وضرورة تنظيم شئون الخدمة المدنية على المستويين الاتحادى والمحلى ^(٢).

ولكن الواقع أن مشكلة الإصلاح الإداري في تجربة إدارة التنمية في دولة الإمارات العربية - المتحدة هي مشكلة العنصر البشرى. أن هذه الفرضية تظهر بما لا يقبل الشك من تحليلنا لتجربة إمارة أبوظبي ويجب ملاحظة أن العنصر البشرى يمثل بشكل عام اللزومية الأساسية في الجهاز الحكومى لأى دولة لأن الفرد القادر هو الذى يستطيع تحويل السياسة العامة الإيمائية إلى واقع عملى ملموس أما الفرد غير القادر فإنه مهما توافرت له الموارد لن يستطيع بأى حال استخدام تلك الموارد بالطريقة الصحيحة التى تضمن الوصول إلى أهداف السياسة العامة بكفاءة. ومشكلة العنصر

(١) مؤسسة وابتئيد الاستشارية - انظر تقريرها عن تنظيم الجهاز الحكومى مايو ١٩٧٢ علاوة

بالطبع على عدد كبير من الخبراء والمستشارين العرب.

(٢) هذه الملاحظات تكونت أثناء عمل الكاتب - على سبيل الإعارة - مستشاراً لمجلس الخدمة المدنية بأبوظبي وقد تركزت توصيات الكاتب في مجال تطوير جهاز مجلس الخدمة المدنية على أساس تحقيق:

أولاً - تكوين مجلس للخدمة المدنية على مستوى الحكومة الاتحادية تكون مهمته وضع السياسة العامة للخدمة في دولة الاتحاد واتخاذ قرارات التنسيق بين الإمارات.

ثانياً - تقوية أجهزة الخدمة المدنية على مستوى كل إمارة لكي تصبح أدوات فعالة في تطوير شئون الخدمة وتنظيمها وتحقيق التنمية الإدارية الفعالة.

وقد أوصت دراساتنا أن يكون جهاز الإصلاح الإداري منظم كعنصر رئيسى للمشورة للقيادة العليا وأن يظهر في تنظيمه:

أولاً - استقلال الفكر والموضوعية والقدرة على مواجهة الضغط ومقاومة التأثيرات حتى تستطيع إصدار الأحكام الموضوعية ورفع التوصيات العلمية دون أن تتأثر بأى عوامل خلاف المصلحة العامة.

ثانياً - الارتباط بالسياسة العامة للدولة وعدم التصرف في شئون الخدمة المدنية إلا في ظل تلك السياسة العامة وتحت إشرافها حتى تظل تلك الهيئة أداة تنفيذية للسياسة العامة ولا يؤدي استقلالها الفكرى إلى انسلاخها عن السياسة العامة للدولة.

البشرى - في الدولة النامية هي النقص الواضح في الأفراد القادرين على إدارة الأجهزة الحكومية وفق الأساليب العلمية في الإدارة .

ولكنها أى مشكلة العنصر البشرى تواجه كافة الدول النامية بدرجات متفاوتة وتعانى أبو ظبي من تلك المشكلة كباقي الدول النامية ، ونظراً لحدثة التعليم النظامى فى أبو ظبي فإن مشكلة العنصر البشرى تبدو واضحة في نوعية الوظائف التى يضطلع بها المواطنين حتى الآن إذ ما زال عدد الذين يشغلون منهم وظائف عليا محدوداً^(١) .

هذا الجانب فى مشكلة العنصر البشرى لإمارة أبو ظبي يحتاج إلى معالجة خاصة حتى يمكن حصر آثاره وتلافى النتائج التى قد تترتب عليها أو على الأقل التقليل من تلك النتائج بقدر المستطاع ونقصد بذلك المعالجة فى الأجل القصير والمتوسط حيث إن الدولة تعالج المشكلة فى الأجل الطويل بالأسلوب العلمى الوحيد المتاح ، ألا وهو التوسع فى التعليم وهذا يعكس إدراك واع من القيادات العليا فى الدولة لأهمية العنصر البشرى فى عمليات التنمية . كما أن هذه المشكلة مشكلة العنصر البشرى يجب النظر إليها فى إطارها الصحيح أى فى إطار الطموح والمبادرة اللذين يميزا السياسة العامة للبلاد . إن القيادة العليا فى دولة الإمارات العربية المتحدة كان أمامها خيارين^(٢) :

الأول : هو إجراء مشاريع الإنماء إلى أن يتوفر العنصر البشرى القادر على إدارتها .

الثانى : هو البدء فى مشاريع الإنماء ومنها مشاريع إنماء الإنسان (بالتعليم وغيره)^(٣) -

- (١) تراجع النشرات الإحصائية الشهرية لدائرة التنظيم والإدارة - أبو ظبي
 - (٢) يمثل العاملون من أبناء البلاد حوالى ثلث إجمالى العاملين فى الجهاز الإدارى ومن هذا الثلث فإن حوالى (٧٥ ٪) منهم من المستخدمين . . (الفراضين ، العمال . . إلخ) ومن الربع الباقى فإن (٩٠ ٪) منهم مركزون فى الوظائف الدنيا للحلقة الثالثة .
 - (٣) يمثل التعليم جانب كبير فى اهتمامات السياسة العامة كما يتضح من ملاحظة توزيعات الإنفاق العام فى ميزانية الدولة - إذ تنال التربية نصب كبير فى ميزانية الخدمات ويبلغ عدد الطلاب الموفدين للخارج للتحصيل العلمى حوالى (٢٠٠) طالب فى مختلف التخصصات العلمية (فى أبو ظبي وحدها) كما يبلغ عدد الجامعيين وخريجي الثانوية عدد كبير فى باقى الإمارات .
- يراجع فى ذلك نشرة إحصائية التعليم لسنة ١٩٧٣ التى تصدرها وزارة التربية (أبو ظبي) وقد تزايد عدد تلاميذ المدارس زيادة كبيرة والتعليم مجافى وهو مدعوم بالعديد من الحوافز التى تقدمها الدولة - وفى الجدول التالى تطور عدد التلاميذ فى كافة الصفوف .

عدد التلاميذ	السنة
٢,٢٢٣	١٩٦٨/٦٧
٤,٩٠٨	١٩٦٩/٦٨
٦,٩٧٢	١٩٧٠/٦٩
٩,٠١١	١٩٧١/٧٠
١٠,٧٥٣	١٩٧٢/٧١
١٣,٩١٦	١٩٧٣/٧٢

أصبحت الآن وزارة التربية لدولة الإمارات العربية المتحدة

والاستعانة بقدر الإمكان بالكفاءات الإدارية الفنية والإدارية من خارج البلاد .
وقد اختارت القيادة العليا البديل الثاني وهو اختيار كافة الدول النامية التي تعي قيادتها مسؤولياتها الوطنية وعياً صحيحاً .

ونتيجة لاستخدام الخبرات الفنية والإدارية في الجهاز الإداري تتعدد جنسيات الموظفين حتى يمكن تسيير العمل في الدوائر الحكومية وتنفيذ السياسات الائتمانية الطموحة للدولة .
وكما لاحظنا فإن عدد الموظفين من غير أبناء البلاد يصل إلى حوالى ثلثي مجموع العاملين في الحكومة - يتركز ثلاثة أرباعهم في وظائف الحلقات الثلاث (وظائف الموظفين) وحوالى - (٩٠٪ من هؤلاء الموظفين موزعين على الحلقتين الأولى أى أن الهيكل الإداري يشرف عليه إلى حد كبير موظفين من غير أبناء البلاد - ويمثل هؤلاء الموظفين (٢٨) جنسية مختلفة توزيعهم يظهر في الجدول التالي :

● أبناء إمارات تدخل في اتحاد الإمارات العربية المتحدة	٪٣٨
● أبناء دول عربية	٪٤٠,٥
● أبناء دول غير عربية	٪٢١,٥

(توزيع الموظفين من غير أبناء البلاد)

هناك إذاً بعض النتائج نخلص بها من العرض المختصر السابق وهي :
أولاً - إن إدارة التنمية لا بد وأن ترداد حاجتها إلى العنصر البشرى مع اتساع تنظيماته وتطورها .
ثانياً - أن النقص الواضح في إمكانات العنصر البشرى للبلاد لا بد وأن تؤدي إلى الاستعانة بالأفراد من خارج البلاد وللتشغيل الفنى والإدارى للجهاز الحكومى .
ومن تحصيل الحاصل القول بأن أبناء الدول العربية الشقيقة عليهم التزام تجاه إخوتهم أبناء دولة الإمارات العربية المتحدة وهو التزام العمل المخلص الدؤوب لإدارة وتشغيل مشروعات السياسات العامة الإنمائية لذلك البلد الشقيق . كما أن مساهمات أبناء الدول العربية في العمل سوف تترك علامة هامة في العلاقات الطيبة بين أبناء الأمة العربية وتعاونهم معاً .
ولكن يجب أن ننظر كذلك إلى القضية من زاوية أخرى وهي بعض الآثار التي يمكن أن تكون سلبية والتي من أهمها في اعتقادنا .

(١) تعدد جنسيات الموظفين وهو اضطرار لا مناص منه يعنى تعدد نوعيات التأهيل وخلفيات الفكر الإدارى مما يؤدي إلى احتمالات انعدام وحدة الفكر والفلسفة والمنطق الإدارى .

(ب) الاعتماد المكثف على الموظفين من غير أبناء البلاد في وظائف إدارية عادية (غير وظائف التخصص الدقيق والخبرة) يؤدي إلى عدم استقرار العمل الإداري لوجود احتمالات التغيير والتبديل في هؤلاء .

في مقابل هاتين النتيجتين ونظراً لأن عائد التعليم لا يظهر إلا في الأجل الطويل قد يكون هناك إغراء بأن يقبل المواطن قبل استكمال تعليمه العمل الحكومي الذي يهيئ له دخل ثابت مرتفع نسبياً مع احتمال الرقبة السريعة (ليحل مكان غير مواطن) ١٤ يفقد البلاد أعداداً كبيرة ومتزايدة من التلاميذ المتجهين للتعليم . كما قد يؤدي ذلك إلى اعتبار الرقبة حق مواطن وليس حق كفاءة .

نتائج

في الصفحات السابقة أشرنا بإيجاز إلى ثلاث نماذج في إدارة التنمية والإصلاح الإداري وإذا كان لنا أن نطرح بعض النتائج للمزيد من المناقشة فإننا نود طرح خمسة نتائج لها في اعتقادنا أولوية للمزيد من الدراسة والبحث .

تتعلق النتيجة الأولى بالطبيعة المتعددة للمشكلة في إدارة التنمية. أن « المشكلة » هنا وفي دراسة إدارة التنمية هي مجموعة من المدخلات البيئية التي لا تتعدد فقط وإنما تختلف ترتيبات ألويات خطورتها - في مصر والهند يكون النقص في الموارد المالية على رأس المشكلات بينما في دولة الإمارات حيث لا وجود لذلك النقص تصبح القضية نقص في الموارد البشرية وقد تكون مشكلة نقص الموارد البشرية ذات وجود قائم في مصر والهند ولكن لا بنفس الحدة التي تظهر بها في دولة الامارات ولا بنفس الشكل . إن القضية التي تواجه إدارة التنمية ليست مشكلة نقص في بعض الموارد ولكنها مشكلة عدم ملائمة المدخلات لمتطلبات نظام إدارة التنمية .

وينقلنا ذلك إلى النتيجة الثانية وهي أن السياسة العامة مطالبة كمدخل أساسي في إدارة التنمية أن تصحح الخلل الواضح في نظام المدخلات : بمعنى أدق مطالبة بتخفيف التأثيرات الضارة للمدخلات البيئية - إن السياسة العامة في هذا الصدد مطالبة بأن تكون أكثر من مجموعة شعارات عديمة القيمة بل لا بد أن تعكس إحساساً موضوعياً بالأوضاع الاجتماعية السائدة والمعادية لنظام إدارة التنمية ، قادرة في ذات الوقت على التعبير عن عملية مواجهة تلك الأوضاع وتغييرها . إن السياسة العامة مطالبة على سبيل المثال لا الحصر :

● التعبير عن القدوة القيادية في التغيير ، في مجالات ترشيد القيم الاجتماعية وتوجيهها لصالح التنمية .