

ادارة اليسر

" ظروف نشأة الادارة الحكومية في قطر ومشكلاتها "

مدخل

تواجه الادارة الحكومية في قطر تحديات تفوق قدرتها الراهنة على المواجهة . ويتطلب امر مواجهتها ، اصلاحا جذريا يتعدي حدود الادارة العامة . و لعل ابرز اوجه النقص في الادارة العامة القطرية على المستوى الكلى، وعلى المستوى الجزئى - فاجهزة الادارة العامة التنفيذية -، يتمثل في غياب السياسات العامة المحدده ، كما يتمثل في ضعف القدرة على تحليل الخيارات العامة في مجال مسؤوليات كل منها. ومن هنا عجزت أجهزة الادارة الحكومية عن القيام بواجب اقتراح السياسات العامة المتعلقة بها الى مجلس الوزراء ، وذلك من اجل اقرارها او اقتراح سياسات بديلة لها. كما ان مجلس الوزراء لم يطالبها القيام بذلك .

وقد كان غياب السياسات العامة المحددة لكل نطاق من نطاقات الادارة العامة وكل جهاز من اجهزتها التنفيذية - كما سيتضح فيما بعد - سببا فتردي الاداء الحكومى ، وافتقاره الى وضوح الاهداف العامة . كما انعكس ايضا غياب السياسات العامة ، ذات الاهداف الكمية والنوعية القابلة للقياس والتقييم ، على عجز الادارة الحكومية عن القيام بوظائف الادارة المتعارف عليها. والتي تتمثل فى القيام **بالتخطيط والتنظيم والتوجيه والمراقبة** . فقد كان من المتعذر على الادارة الحكومية ان تقوم بهذه الوظائف الجوهرية فى غياب سياسات عامة محددة ، مطلوب تحقيقها فى فترة زمنية معين، وتتم مساندها بالصلاحيات و بالامكانيات والموارد اللازمة .

ان الادارة الحكومية فى قطر بحكم نشأتها ، لم تكن ادارة عامة بالمعنى الكامل ، موكل اليها تحديد الخيارات العامة ، واقتراح السياسات العامة. وانما أريد لها ان تكون ادارة جزئية تنفيذية ثانوية، بغية تسيير ما يوكل اليها من أمور . ولذلك نجد أن الادارة الحكومية تنقصها روح المبادرة و تغلب عليها صفة المحافظة وتوجهات التوزيع ويشدها الاهتمام بالتسيير ، اكثر مما هى إدارة تغيير أو إدارة تنمية .

ومن هنا يحسن بنا ان نتعرف على الادارة الحكومية كما هى ، لا أن نقيمها كما كان يجب ان تكون . وعلينا من أجل ذلك أن نلقي نظرة على مسيرة الادارة الحكومية فى قطر عبر المراحل والحقب التى مرت بها ، لعلنا من خلال ذلك نصل الى فهم أفضل لواقع الادارة ، ونتعرف على أسباب التباعد بين الواقع والطموح ، كما نتوصل الى تبين أوجه الضعف والخلل والقصور وأسباب العجز وكذلك نلمس المشكلات الهيكلية التى تقف اليوم فى طريق تحويل الادارة الحكومية من إدارة تسيير إلى ادارة تنمية وتغيير. وسوف نستعرض نشأة الأدارة العامة فى قطر والفترات والحقب التى مرت بها فى النقاط التالية :-

- ١- نشأة الإدارة الحكومية الحديثة. ٢- فترة التأسيس. ٣- عهد الاستقلال.
- ٤- التغييرات و المستجدات. ٥- دراسات الإصلاح الإداري. ٦- اندفاع ادارة اليسر و تداعياتها.

١

نشأة الإدارة الحكومية الحديثة

كانت ادارة الشؤون العامة فى الفترة التى سبقت تصدير النفط فى عام ١٩٤٩ فى يد الحاكم مباشرة . كان الحاكم بنفسه يسيير الامور ويباشر الحكم من مجلسه ، ويساعده فى ذلك عدد قليل من الموظفين والوكلاء والفداوية . وكان يجمع بين السلطات ويباشرها بنفسه ، دون وجود فرق أو تمييز بين القرارات السياسية ، والقرارات الادارية، وبذلك كانت الادارة القطرية ادارة تقليدية ، ذات مستوى واحد ، مهمتها تسيير الامور والمحافظة على الوضع القائم ، دون ان يكون لها بعد تنموي ، واهتمام بالتغيير. لقد كانت السلطات كلها تتركز فى يد الحاكم الذى يباشر تسيير الشؤون العامة بنفسه ، يساعده القضاء الشرعى فى نظر الأحوال الشخصية للمسلمين، ونظر الخصومات التى يحولها الحاكم اليه ، وكذلك كان الحاكم يدير شؤون السياسة الخارجية و شؤون الدفاع فى اطار معاهدة الحماية مع بريطانيا ، ويدير الشؤون النفطية فى ضوء اتفاقية امتياز النفط.

وفيما عدا ذلك من اعتبارات ، فان سلطة الحاكم مطلقة ولا توجد فروق ظاهرة بين شخص الحاكم والشخصية المعنوية للدولة ، وكذلك لا توجد فواصل بين الخزينة الخاصة للحاكم ، والخزينة العامة للدولة (Crystal- 1990:112-171) ، وقد كان الحاكم بالرغم من سلطته المطلقة فى الشؤون المحلية يحرص على التقاليد ويراعى القيم والأعراف القبلية ويحتفظ بعلاقات طيبة مع باقى أفراد أسرته ومع القبائل والعائلات القطرية .

وفى نهاية الأربعينيات أخذ الحاكم بالنصيحة البريطانية ، وبدأ اعتبارا من عام ١٩٤٩ ، ينشئ نواة ادارة حكومية تحت اشراف مستشار انجليزي ، وكان الهدف انشاء ادارة شبيهة بالادارة التى أنشأها المستشار بلجريف فى البحرين . وتزامن انشاء ادارة حكومية تحت اشراف مستشار انجليزي مع اتفاق يقضي بفصل الخزينة الخاصة للحاكم ، عن الخزينة العامة للحكومة التى سوف يقوم بالتوقيع على حساباتها المستشار الى جانب توقيع الحاكم . كما اتفق على تخصيص ربع عائدات النفط للحاكم ، وثلاثة

ارباعها للحكومة ، يحتجز قسم منها لتكوين احتياطي عام والباقي يخصص للنفقات العامة والجارية والراسمالية، هذا اضافة إلى قيام الميزانية العامة للحكومة بتحمل مخصصات رواتب وخدمات بقية أفراد الأسرة الحاكمة. (Cummins 1955 A:1-10)

واعتبارا من عام ١٩٤٩ بدأ المستشار فى انشاء ادارة حكومية تنفيذية تقوم بادارة المرافق الحكومية الضرورية الى جانب وظيفة الشؤون المالية والادارية التى كان يزاولها المستشار بنفسه ، حيث تم انشاء قوة شرطة قطر عام ١٩٥٠ ، وفى عام ١٩٥١ أنشئت ادارة المعارف ، وادارة الهندسة المدنية ، وادارة الاعتدة الميكانيكية ، وادارة الخدمات الصحية . وبحلول عام ١٩٥٥ أخذ تنظيم الادارة الحكومية التى يشرف عليها المستشار شكله ،

فأصبح يضم المستشارية التى تتبعها ادارة الشؤون المالية وادارة الشؤون الادارية ، الى جانب ادارة المعارف ، وادارة الخدمات الصحية ، وادارة الكهرباء ، وادارة المياه، وادارة الخدمات الهندسية ، وادارة الاعتدة الميكانيكية . اضافة الى المحاكم العدلية وادارة الجمارك وقوة شرطة قطر. وبقي القضاء الشرعى بعيدا عن اشراف المستشار ، وتابعا للحاكم مباشرة ، مع بقية الشؤون العامة التى لم تنشأها ادارات حكومية تنفيذية. (انظر الشكل (١))

وجدير بالذكر ان جميع موظفى الحكومة فى بداية عام ١٩٥٥ كان عددهم ١٧٨ موظفا فى جميع الادارات الحكومية التى يشرف عليها المستشار. (Al-Kuwari 1978: 115)

الى جانب انشاء الادارات الحكومية ، صدر عن حاكم قطر عدد من القوانين ، والأوامر واللوائح بلغ عددها ستة عشرة بحلول عام ١٩٥٦ . تناولت شؤون الشرطة والجنسية والجوازات والمرور. كما تناولت تنظيم الشؤون الصحية والبلدية ورسوم الجمارك

وضريبة الدخل على شركات النفط . وكان أهمها من الناحية الاجتماعية إعلان تحرير الرق عام ١٣٧١ هـ (١٩٥١م) ، ومن الناحية السياسية دستور مجلس بلدية الدوحة الذي صدر عام ١٩٥٦ ، ونص على انتخاب ثلثى اعضاء المجلس البلدى المكون من ٢٤ عضوا، الا ان هذا الدستور لم يعمل به ولم تتم الدعوة لانتخاب المجلس البلدى .(Government Of Qatar N.D)

ويلاحظ ان تنظيم هذه الفترة المبكرة كان يتم بشكل جزئي ، وفي ضوء التراضي بين الحاكم و المستشار، ولم يكن هناك تصور متفق عليه لشكل التنظيم الحكومى وأهدافه وحدود السلطة التى يفوضها الحاكم له . لذلك تعرضت مسألة تفويض الصلاحيات ، لمستشار انجليزى للنقد ، لاسيما منذ عام ١٩٥٦ وقد كان أحد دواعى النقد هو ميل المستشار الى تكوين احتياطات مالية للحكومة يتم ايداعها فى انجلترا ، بدلا من صرفها من خلال الميزانية من أجل زيادة المخصصات التحويلية ، والتوسع فى النفقات الجارية والراسمالية . وكذلك كان الطابع الانجليزى للادارة الحكومية واعتمادها على الموظفين الانجليز والهنود ومخلفات الادارة الانجليزية فى المستعمرات مصدر تدمر. ونتيجة لعدم الرضا الذى اتسع نطاقه مع حرب السويس عام ١٩٥٦ ، اخذ تنظيم الادارة الحكومية تحت

إشراف المستشار يصل الى طريق مسدود ، وأخذت سلطة المستشار تضعف ، وبدأ الحاكم يشارك بعض أفراد أسرته فى تسيير الإدارات و المصالح الحكومية الى جانب المستشار والمديرين الانجليز. (: Crystal 1990 124-147)

ومع اقتراب عقد الخمسينيات على الانتهاء ، أخذت الإدارة الحكومية التى انشأها المستشار تفقد خصوصيتها ، وتتحول ادارتها مباشرة إلى الحاكم ، بعد أن أصبح منصب المستشار شاغرا وأصبح الحاكم يساعده أبنه الشيخ احمد وابن اخيه الشيخ خليفة بن حمد ، يقومون مباشرة بتوجيه الإدارات الحكومية ، ومعالجة تداعيات مشكلة تراجع عائدات النفط اعتبارا من ١٩٥٩ ، فى وقت تزايد فيه الطلب على الانفاق الحكومى .

- ٢ -

فترة التأسيس

وفى عام ١٩٦٠ دخلت الإدارة العامة فى قطر حقبة جديدة ، عندما تنحى الشيخ على عن الحكم ، وتولاه الشيخ أحمد بن على ، وأصدر مرسوما فى ٥ نوفمبر ١٩٦٠ بتعيين الشيخ خليفة بن حمد ولى للعهد ونائبا للحاكم ووزيرا للمالية ، كما أصدر فى نفس التاريخ مرسوما بانشاء المجلس الاستشارى لشئون المالية العامة . وتولى نائب الحاكم ووزير المالية الاشراف على الإدارات الحكومية ، وأصبح شريكا فى ممارسة السلطات مع الحاكم ، تتركز فى يديهما الإدارة السياسية واتخاذ القرارات النهائية . وبعد فترة انتقالية أعيد تنظيم الإدارة الحكومية التى أنشأها المستشار . وصدر المرسوم رقم (١) لسنة ١٩٦٢م بتنظيم الإدارة العليا للإدارة الحكومية تحت رئاسة ولى العهد ونائب الحاكم ، وعهد القانون لنائب الحاكم بالسلطات اللازمة لاداء مهماته. وكان من بين مهمات نائب الحاكم اعداد سياسة تقوم على أساس خطة شاملة تكفل أكبر قسط من النهوض الاقتصادى والاجتماعى والثقافى والإدارى . وتشير المذكرة التفسيرية للقانون رقم (١) لسنة ١٩٦٢م الى أنه " لما كان من الضروري العناية كل العناية بمتابعة تنفيذ الخطة المشار اليها التى لم يسبق للحكومة أن أعدت مثلها من قبل (...). نصت الفقرة الاولى من المادة الاولى أيضا على أن يقدم نائب الحاكم الى الحاكم تقريرا سنويا عن السياسة العامة الحكومية يشمل تفصيلا ، ملاحظاته ومقترحاته فى ضوء تجربة تنفيذها فى العام المنصرم " (إدارة الشئون القانونيه - دبت : ٣٨)

وفي ضوء تعديلات القانون رقم (١) لسنة ١٩٦٢ ، أصبح نائب الحاكم على رأس الإدارة العليا للحكومة، وأصبحت الإدارة العامة تتكون من وزارة واحدة هي وزارة المعارف ، وعدد من الإدارات الحكومية منها الإدارة العامة المركزية التي حلت محل المستشارية ، وتتبعها إدارة الشؤون المالية وإدارة الشؤون الإدارية وازيفت إليها إدارة شؤون البترول ، وأصبح على رأسها مدير عام الحكومة الذي يتبع وظيفيا نائب الحاكم ويتم تعيينه بقرار من نائب الحاكم بعد الحصول على موافقة الحاكم . وبالإضافة الى الإدارات الحكومية التي أنشئت خلال الحقبة الأولى، تم كذلك إنشاء عدد من الإدارات الجديدة ، تعبيرا عن اهتمامات الحكومة بعدد اضافى من المسؤوليات العامة . وتمثلت الإدارات الجديدة بالإضافة الى إدارة شؤون البترول ، فى دائرة العمل والعمال ، وإدارة الشؤون القانونية ، ودائرة الصحة العامة ، وكان هناك عدد من الاقسام التي اقتصت بالشؤون الاقتصادية والتجارية ضمن الإدارة العامة وأهمها الشؤون الزراعية ومراقبة الشركات ومكتب السجل التجارى.(انظر الشكل (٢))

ويلاحظ أن أهداف إعادة التنظيم ، كانت تتمثل فى التمييز بين الإدارة السياسية التي يتولاها الحاكم وولى العهد نائب الحاكم ويعاونهما المجلس الاستشارى لشؤون المالية العامة ، وبين الإدارة العامة التي يراسها نائب الحاكم ويشرف عليها من خلال مدير عام الحكومة وفق توجهات متفق عليها ، يتم متابعة تنفيذها من قبل الحاكم... هذا من ناحية . ومن ناحية ثانية كان هدف إعادة التنظيم ضبط المالية العامة ، فى ضوء شح الموارد المتاحة للميزانية العامة فى فترة العسر التي كانت تمر بها البلاد فى مطلع الستينيات . وقد كان عبء المخصصات التحويلية، التي ترتبت خلال فترة اليسر السابقة ، يثقل كاهل الميزانية العامة للحكومة ، ويضغط على النفقات العامة الراسمالية والجارية ، هذا فى وقت يتزايد فيه الطلب الاجتماعى على الخدمات العامة والرعاية الحكومية. (117 - 116 : Al-Kuwari 1978)

وقد صاحب بداية هذه الفترة نمو الوعى الوطنى والعمالى ، وتزايدت الحاجة الى تدخل الحكومة فى ايجاد فرص العمل للقطريين بعد ان انتهت مرحلة الانشاء والتشييد والحفر والتنقيب فى الحقول البرية ، وتوقفت شركة نطف قطر عن توظيف القطريين ، بل بدأت بتسريح بعضهم . وقد كانت المطالب الوطنية والعمالية تدعو لضبط مخصصات وخدمات الأسرة الحاكمة ، التي كان لها أولوية فى الإنفاق الحكومى ، وكانت المطالب تنشد المساواة بشكل عام ، والأصلاح . كما كانت تركز على المطالبة باعادة النظر فى نمط إعادة توزيع إيرادات النفط بما يحقق العدالة ، ويؤدى إلى أستثمارها فى مجالات تنوع مصادر الدخل وتوفير فرص العمل . وقد وصلت تلك المطالب ذروتها فى الربع الأول من عام ١٩٦٣ ، وأسفرت عن مواجهة مع الحكومة ، مما حدا بالحكومة أن تضع حدا لها.

وقد أوضحت الحكومة وجهة نظرها فى الرد على تلك المطالب فى "بيان ايضاحى لمنهاج العمل الشامل لتقدم البلاد " صدر فى ١٩٦٣/٥/٢٧ .

وجاء فى مقدمة البيان على لسان الحاكم : " فى يوم ٤ ذى الحجة ١٣٨٢ هجرية الموافق ٢٨ أبريل ١٩٦٣ ، أذعنا بيانا على الشعب القطرى ذكرنا فيه ، ان الوقت قد حان لبدء الخطوات التنظيمية لمنهاج العمل الشامل ، الذى عقدنا العزم على تنفيذه ، لاقامة صرح ذلك المجتمع الرفيع، الذى نصبو اليه جميعا : مجتمع العدالة و المساواة والنظام والانتاج" (ادارة الشؤون القانونية دبت: ٦١٤)

وأكد البيان فى سياق ذكره للخطوات الإصلاحية ، على القانون رقم (٨) لسنة ١٩٦٣ بانشاء دائرة العمل والشئون الإجتماعية ، فى إشارة الى اهتمام الحكومة بالمساعدات الاجتماعية ، وكذلك ذكر القانون رقم (٩) بتنظيم الضمان الاجتماعى .

وذكر ان هذين القانونين منشوران فى نفس العدد من الجريدة الرسمية التى نشر فيها البيان . وأشار البيان أيضا الى القانون رقم (١١) لسنة ١٩٦٢ بإنشاء السجل التجارى ، والقانون رقم (٤) لسنة ١٩٦٣ بإنشاء غرفة تجارة قطر باعتبارهما اصلاحات فى ميدان الأقتصاد القومى والحد من منافسة التجار غير القطريين . وأكد البيان على أهمية تكليف الحكومة لمؤسسة ارثر دي لتل ، لدراسة مصادر الثروة الطبيعية فى البلاد، واستنباط أفضل الوسائل لاستثمار هذه المصادر . وذلك فى اشارة إلى اهتمام الحكومة بالتنمية والاستثمار ، وتنويع مصادر الدخل ، وخلق فرص العمل لقوة العمل المواطنة .

ونفى البيان ما جاءت به الاشاعات حول شئون الجنسية وقواعد اكتسابها ، ومرفق بريد قطر، وديون التجار ، وأشار الى أن التجار أصحاب هذه الديون لم يلجأوا للطرق المقررة لسداد ديونهم " ونحن على استعداد لسماع أى شكوى فى هذا الشأن ، وتسوية الديون الثابتة ، ليرد الى كل ذى حق حقه " . (ادارة الشئون القانونية د.ت : ٦١٧)

وأشار البيان الى عدد من القوانين والمراسيم التى ضمها نفس العدد من الجريدة الرسمية . وأكد أنها تتضمن تشريعات هامة " تحقق جانبا هاما جديدا من الإصلاحات التى نهدف من ورائها الى اشاعة العدالة والمساواة بين الجميع " . (ادارة الشئون القانونية د.ت : ٦١٧) منها القانون رقم (٧) لسنة ١٩٦٣ الذى يخفض " اسعار التيار الكهربائى من ستة عشر نياييزة الى ست " . كما أنخفض "سعر جالون الماء من أربع نياييزة الى نياييزة واحدة " . واكد البيان أن القانون المذكور اعتنى " بتقرير مبدأ المساواة فى هذا الشأن دون أى تمييز " . (ادارة الشئون القانونية د.ت : ٦١٧) وكانت هذه اشارة الى فرض رسوم الماء والكهرباء على افراد الأسرة الحاكمة . واكد البيان أيضا على المرسوم رقم (٣) لسنة ١٩٦٣ الذى يقرر مبدأ المساواة بين المواطنين دون تمييز فى شأن حقهم فى العلاج فى الخارج . وأخيرا ذكر البيان ، القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٦٣ الذى يقرر " مبدأ المساواة بين المواطنين دون تمييز فى ضرورة التزامهم جميعا بالقواعد بصدد لوحات الارقام على سياراتهم " . (ادارة الشئون القانونية د.ت : ٦١٨)

واشار البيان بشكل خاص الى القانون رقم (١١) لسنة ١٩٦٣ بتنظيم بلدية قطر ، والمرسوم رقم (٤) لسنة ١٩٦٣ الذى ينظم انتخاب وتعيين أعضاء المجلس البلدى ، واعتبر القانون والمرسوم " خطوة أولى فى سبيل اشراك ممثلى طوائف الشعب المختلفة فى دراسة الشئون العامة ، والمداولة حول خير الوسائل لمعالجتها " . وكذلك اعتبر ان مرسوم انتخاب وتعيين المجلس البلدى يهدف الى " تشكيل هيئة من الناخبين ، وتدريب الشعب على انتخاب ممثلين له للتعبير عن أتجاهاته ورغباته بصدد المسائل العامة التى تتصل بالمرافق البلدية " . (ادارة الشئون القانونية د.ت : ٦١٨)

وختم البيان توجهات الحكومة بتأكيد على أن الخطوات الإصلاحية التى تنطوى عليها التشريعات والتدابير السالفة الذكر ، خطوات ذات أهمية كبيرة " بيد أننا

لانعتها إلا باكورة للأعمال الإصلاحية الواسعة النطاق التي نعتزم تنفيذها تماما لمنهاج العمل الشامل لتحقيق مانرجوه من تقدم لبلادنا "

واكد البيان أن " في طبيعة الاعمال الإصلاحية التي ندرس عناصرها من جميع الوجوه (...) انشاء مجلس استشاري أعلى يمثل أهل الرأي في البلاد ، ويختص بمناقشة المسائل الأساسية المتعلقة بالسياسة العامة للدولة في أي ناحية من النواحي السياسية او الاقتصادية او الاجتماعية وتقديم توصيات بشأن إصدار القوانين واتخاذ التدابير الكفيلة بالمعاونة على نهوض البلاد ، وبحث عرائض وشكاوى المواطنين وابداء المشورة في مشروعات القوانين قبل إصدارها " . (ادارة الشؤون القانونية د.ت : ٦١٨- ٦١٩)

* * * * *

وبصدور القانون رقم(١) لسنة ١٩٦٢ والقوانين والمراسيم المكمله له ، وبإعلان الحاكم البيان الايضاحي لمنهاج العمل الشامل لتقدم البلاد ، الذي يعتبر بمثابة إعلان دستوري ، انتقلت الادارة العامة في قطر الى مرحلة التأسيس وأخذ تنظيم الإدارة الحكومية يتسع لمواجهة المسؤوليات والمهام التي بدأت الحكومة تأخذها على عاتقها .

ويلاحظ أن اعادة تنظيم الحكومة خلال هذه الفترة كان يقوم على تصور عام واخراج قانوني دون أن تكون هناك خريطة تنظيمية أو توصيف واضح ، يضمن قيام التنظيم بكامل وظائف الإدارة العامة المتمثلة في التخطيط والتنظيم والتوجيه والمتابعة من أجل رعاية المصلحة العامة وحمايتها . ولذلك طغت على الجهاز الحكومي ضرورات التسيير ، على حساب أهمية الالتفات الى تحليل الخيارات العامة ، والقيام بالتخطيط في ضوء سياسات عامة يتم الأفصاح عنها وإعلانها بشكل دوري منظم . وكذلك تركزت مهمة التوجيه في قمة الهرم الإداري ولم تكن هناك أجهزة مهنية مختصة بالتنظيم والمتابعة والرقابة وتقييم الأداء . ولذلك كان كل الاهتمام يتركز على التنفيذ، دون مناقشة أو نقد للسياسات العامة او تقييم لكفاءة الإدارة الحكومية او تقويم لاداءها .

وفي ضوء هذا الواقع أخذت الادارة الحكومية تنمو أفقيا وتتكاثر أجهزتها التنفيذية . وفي نهاية عام ١٩٦٩ ، قبل صدور النظام الأساسي وتشكيل مجلس الوزراء تمهيدا لمرحلة الإستقلال ، بلغ عدد الإدارات الحكومية ٢٦ إدارة مستقلة إضافة الى وزارة المعارف وخمس إدارات تابعة للإدارة العامة المركزية التي يرأسها مدير عام الحكومة . وكانت جميعها تحت الادارة المباشرة لولى العهد ونائب الحاكم ووزير المالية ، الذي ترجع اليه مباشرة مسؤولية الاشراف على هذه الأجهزة وترفع اليه تقاريرها . وجدير بالذكر أن نطاق اشراف نائب الحاكم خلال هذه الفترة ارتفع من ١٥ جهازا حكوميا في عام ١٩٦٢ الى اكثر من الضعف في عام ١٩٦٩ . (انظر الشكل(٣))

ويلاحظ ان اهتمام الحكومة خلال هذه الفترة ، انصب على استكمال الإدارات الحكومية التنفيذية فى مجال الخدمات الاجتماعية والأسكان والعمل ، وفى مجال المواصلات وفى مجال الخدمات الحكومية المساندة ، ومجال الشئون التجارية ومجال الإعلام . ولم تحظ مجالات التخطيط والاحصاء والمعلومات والقطاعات الانتاجية وأجهزة التمويل التنموى بنفس الإهتمام . وان كانت الحكومة اهتمت مباشرة بالاستثمار فى مشروعات عامة ومختلطة مالية وصناعة محلية ، ولكنها لم تنشيء ادارة للصناعة او للثروة السمكية ولم تؤسس بنوكا تنموية ولا هى أنشأت مؤسسات وشركات لادارة استثمارات الاحتياطى العام للدولة .

اما جانب الادارة السياسية فإنه لم يشهد تغييرا ، كما أن المشاركة الشعبية فى ادارة الشئون العامة التى وعد بها البيان الإيضاحى لم توضع موضع التطبيق . فانتخابات المجلس البلدى لم تجر ومجلس الشورى لم يزاول صلاحياته ولم يدع الى الانعقاد بالرغم من تشكيله بالكامل من أفراد الأسرة الحاكمة . واستمرت السلطات فى يد الحاكم وولى العهد نائب الحاكم ، الذى يرأس الادارة الحكومية ويسير شئونها بالاتفاق مع الحاكم . وبقيت السياسات العامة غير موثقة ولا يتم تحديدها أو الإفصاح عن أهدافها بشكل دورى منتظم وفقا لما تم تأكيده فى بداية هذه المرحلة . وكذلك استمرت الحسابات الختامية للميزانية غير معلنة والقرارات المتعلقة بتخصيص المالية العامة لا تخضع لمعايير الجدوى من الانفاق ، وانما تتم وفق اعتبارات تقليدية وترتيبات مسبقة .

ويجدر بنا أن نشير الى تأثيرات ايجابية حققتها الادارة العامة خلال هذه الفترة فى مجال تخصيص الايرادات العامة . أهمها ان مخصصات الحاكم من عائدات النفط لم تنصب على عائدات نפט الحقول البحرية ، وانما بقيت تحتسب على ريع عائدات نפט الحقول البرية فقط .ولذلك انخفض اجمالى نصيب الحاكم والاسرة الحاكمة من عائدات النفط من حوالى ٤٠ % عام ١٩٦٦ الى ٣١ % عام ١٩٧٠ . وقد أتاح هذا التدبير للحكومة فرصة زيادة المخصصات المالية لمشروعات البنية الاساسية من ٢٦ مليون ريال عام ١٩٦٦ الى ١١١ مليون ريال عام ١٩٧٠ . وكذلك زيادة

مخصصات الخدمات الاجتماعية من ٥٠ مليون ريال عام ١٩٦٦ الى ٩٣ مليون ريال عام ١٩٧٠. (Al_Kuwari 1978 : 131)

- ٣ -

عهد الاستقلال

وفي عام ١٩٧٠ ، واستعدادا لاستقلال قطر وانتهاء العمل بمعاهدة الحماية ، حدثت تعديلات في شكل الادارة الحكومية ، وفي نطاق مسؤولياتها . وكان ابرز ذلك تعديلان . اولهما : صدور النظام الاساسى المؤقت . وثانيهما : تجميع الادارات الحكومية تحت مسميات " الوزارات " التي يتكون منها مجلس الوزراء .

١-٣ النظام الاساسى المؤقت : جاء في مقدمة النظام ، " ... أخذاً بسنة التطور رثى من الخير إصدار هذا النظام الاساسى المؤقت " (...) " فيمنح المواطنين مزيداً من الحريات السياسية وضمانات العدالة والمساواة فى شتى الميادين، كما يوطد دعائم الشورى فى الحكم بانشاء مجلس للشورى يفسح المجال للافادة بصورة فعالة من مشاركة القادرين من المواطنين بالرأى والمشورة فى ادارة شئون البلاد . " (وزارة العدل د.ت : ١)

وجاء فى الفقرة ج من المادة (٥) حول المبادئ الاساسية مايلى :- " توجه الدولة عنايتها فى كل المجالات لارساء الاسس الصالحة لترسيخ دعائم الديمقراطية

الصحيحة ، واقامة نظام ادارى سليم يكفل العدل والطمأنينة والمساواة للمواطنين ، ويؤمن الاحترام للنظام العام ويصون أمن المواطن واستقراره ومصالحه العليا " . (وزارة العدل دبت: ١)

وأجاز النظام الاساسى المؤقت للحاكم تنقيح النظام " بالتعديل والحذف والإضافة اذا ما رأى ان المصلحة العليا للبلاد تتطلب هذا التنقيح ".(وزارة العدل دبت: ٨)

ونص النظام الاساسى المؤقت بشكل خاص على ان رئيس مجلس الوزراء هو ، ولي العهد ونائب الحاكم " الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني ، وذلك اعمالا وتنفيذا لمبايعة أولي الحل والعقد فى قطر ، الصادر بتاريخ ٢٤ اكتوبر ١٩٦٠ " . (وزارة العدل دبت : ٣) وفى هذا النص تأكيد على استمرار السلطات فى يد قيادة سياسية ثنائية تتكون من الحاكم ونائب الحاكم مثلما كان الحال

طوال عقد الستينيات . وكذلك يؤكد هذا النص استمرار قيام نائب الحاكم برئاسة الادارة الحكومية مثلما كان الحال أيضا فى عقد الستينيات .

وبعد ذلك يوضح النظام الاساسى أن مهمة مجلس الوزراء هى معاونة " الحاكم فى أداء مهامه و ممارسة سلطاته " . وكذلك ينص على أن " ينشأ مجلس شورى يعين برأيه الحاكم ، ومجلس الوزراء فى اداء مهامهما" . (وزارة العدل دبت: ٤ ، ٦) ويتضح من هذين النصين ان **السلطات للحاكم** ، وأن مجلس الوزراء و مجلس الشورى يعاونانه على اداء مسؤولياته . ويشترك الحاكم فى ممارسة السلطات ، ولى العهد نائب الحاكم ورئيس مجلس الوزراء اعمالا وتنفيذا لمبايعة اولي الحل والعقد .

وهذا يؤكد ان النظام الأساسى المؤقت لم يأت بجديد من الناحية العمليه ، وانما نظم الممارسة السابقة للادارة السياسية والادارة العامة . وحتى مجلس الشورى ، الذى نص النظام الاساسى المؤقت على انتخابه لم ينتخب، وبقي مبدأ الانتخاب الى جانب عدد من المبادئ الجذابة التى جاء بها النظام الاساسى المؤقت شعارات تنتظر التطبيق ويطمح اليها الشعب ، وتقتضيها العدالة وتتطلبها مقتضيات العصر .

٢-٣ انشاء الوزارات وتشكيل مجلس الوزراء : تمثل التعديل الثانى الذى صاحب عهد الاستقلال فى تشكيل مجلس للوزراء بموجب مرسوم رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٠ بعد ان اعيد توزيع الادارات والاجهزة الحكومية على المسميات الوزارية بموجب القانون رقم (٥) لسنة ١٩٧٠ ، إلى إحدى عشرة وزارة وزعت عليها ٣٣ ادارة حكومية قائمة. (وزارة العدل دبت : ٢٦-٣٧)

وجدير بالذكر ان مركزية الادارة ونمطها الافقى وافتقارها لاجهزة التخطيط والمعلومات والمتابعة والرقابة ، لم تتم معالجتها فى التنظيم الجديد ، الذى لم يغير من واقع الحال شيئا . فقد كان الوزراء بسبب قلة خبرتهم بأعمال وزاراتهم إلى جانب كبر سنهم ، إضافة شرفية لم تخفف من العبء الذى يتطلبه اشراف نائب الحاكم على

الادارات والاجهزة الحكومية مباشرة واستمر الوضع الادارى مثلما كان عليه قبل تشكيل مجلس الوزراء .

* * * * *

وقد احست رئاسة مجلس الوزراء بتكاثر الأعباء وتزايد عدد المهام والوظائف التى اصبح على الادارة الحكومية ان تقوم بها فى عهد الاستقلال . فقامت بتشكيل اول فريق عمل من داخل الادارة الحكومية وطلبت منه تقديم اقتراحات لاصلاحها . وتشكلت اللجنة من السيد / محمود سرحان المدير السابق لمكتب ولى العهد ونائب الحاكم والسيد / داود فانوس مدير ادارة الشؤون الادارية فى الحكومة والسيد / احمد الجتال مدير ادارة المياه . (داود فانوس واخرين ١٩٧١)

وقد اجتهدت اللجنة فى حدود خبرات أعضائها العملية بالادارة القطرية ، وتقدمت بتوصيات عامة ومقترحات تفصيلية عديدة . ووردت أهم التوصيات العامة لاول لجنة اصلاح ادارى تشكلت فى قطر - بعد اكثر من عشرين عاما على نشأة الادارة الحكومية الحديثة - فى تقريرها الذى صدر عام ١٩٧١ . وجاءت التوصيات على النحو التالى : (داود فانوس واخرين ١٩٧١ : ٤-١٥)

أولا : تشكيل مجلس اعلى للتخطيط على مستوى الدولة .

ثانيا : انشاء ادارة الاحصاء .

ثالثا : انشاء ديوان الموظفين .

رابعا : انشاء ديوان المحاسبة .

خامسا : انشاء ادارة التفتيش الادارى والحاقتها برئاسة مجلس الوزراء .

سادسا : انشاء جهاز مركزى لمراقبة المخازن العامة فى الوزارات والادارات الحكومية .

وقد انطلقت اللجنة فى توصياتها العامة السابقة ، مما تبين لها من انخفاض ظاهر لمستويات الكفاءة بين الموظفين وعمال الحكومة ، وعدم وجود رقابة فعالة عليهم مما أدى الى الاهمال وعدم تقدير المسؤولية . وذكرت اللجنة فى تقريرها بأن موظفى وعمال الحكومة ، البالغ مجموعهم ٧٥٠٠ ، هم أكثر من أحتياجاتها لو تم القضاء على ظاهرة انخفاض الكفاءة .

وتوصلت اللجنة فى تقريرها إلى ان العناصر الأساسية للاصلاح الادارى يجب ان تشمل مايلى : حسن اختيار الموظفين لاسيما القياديين منهم . وإعادة تنظيم الأجهزة الادارية بعد القيام بالمسح الوظيفى وترتيب وتقييم الوظائف العامة . وتدريب الموظفين ورفع الكفاءة لديهم بشكل مستمر . والاهتمام بالرقابة وتطبيق مبدأ الثواب والعقاب تجاه الموظفين على ضوء اعتماد التقارير الموضوعية حول أداء الموظفين .

وقد لاحظت اللجنة على مستوى التنظيمات الحكومية ، غياب اللوائح التنظيمية وتكرار القيام ببعض الوظائف وإهمال وظائف هامة أخرى .

وحدثت اللجنة فى توصيتها الثامنة على ضرورة تطبيق كادر الوظائف العامة . كما حدثت فى توصيتها التاسعة على ضرورة التنسيق بين الوزارات .

وختمت اللجنة توصياتها بتوصية عاشرة حول رسوم الخدمات الحكومية بعد أن لاحظت أن "جباية رسوم الكهرباء والماء على سبيل لمثال لا تسير بصورة مرضية وأن معظم المواطنين يمتنعون عن دفع الرسوم ويقاومون اجراءات قراءات العدادات ". أما جباية رسوم المياه فانه لا يحصل منها "الا النزر اليسير " (داود فانوس واخرين ١٩٧١ : ١٥) من المؤسسات والشركات الاجنبية فقط . وتطرق تقرير اللجنة بعد ذلك الى مقترحات تفصيلية شملت كافة الوزارات والادارات الحكومية .

- ٤ -

التغيرات والمستجدات

جاء تقرير أول لجنة للإصلاح الإداري ، تقييما لأوضاع الإدارة العامة وكفاءة أدائها في مطلع السبعينيات، وكان التقرير في حدود صلاحيات أعضاء الفريق وامكانياتهم الفنية ، بمثابة نظرة ذات خبرة بمشكلات الإدارة القطرية وبعض أوجه النقص والضعف فيها . وكان أيضا بحكم قرب أعضاء الفريق من نائب الامير ورئيس مجلس الوزراء في نهاية عام ١٩٧١ ، يعبر عن توجهات إصلاحية ادرك سموه اهميتها وقدر أن وقتها قد حان .

ومما يؤسف له حقا أن تقرير اللجنة بالرغم من الاهتمام به ، قد جاء في خضم منعطفات شهدتها البلاد اعتبارا من عام ١٩٧٢ ، فلم يلتفت اليه ولم يحظ بالمناقشة التي يستحقها نتيجة لتغير الظروف وتبدل المعطيات . وبالرغم من ذلك ، يبقى لذلك التقرير فضل اثاره قضية الإصلاح الإداري ، الذي لم ينقطع الحديث عنه طوال فترة السبعينيات .

وقد تمثلت تلك المنعطفات في تولي الشيخ خليفة بن حمد مقاليد الحكم وإصداره النظام الاساسي المؤقت المعدل في ٢٢ فبراير ١٩٧٢ . كما تمثلت في المستجدات التي ظهرت على سوق النفط وادت الى تصاعد اسعاره وارتفاع عائدات الدولة من النفط ، وصولا الى الطفرة النفطية الاولى في عام ١٩٧٤ ، والطفرة النفطية الثانية عام ١٩٧٩ .

٤-١ صدور النظام الاساسي المؤقت المعدل : في ٢٢ فبراير ١٩٧٢ صدر النظام الاساسي المؤقت المعدل ، الذي اقتصرت تعديلاته على مستوى الإدارة السياسية دون ان يكون له تاثير على مستوى الإدارة العامة . فقد استمرت الإدارة الحكومية من حيث تنظيمها الداخلي على حالها . والتغيير الهام الوحيد يتمثل في اضافة اختصاصات رئيس مجلس الوزراء الى اختصاصات الامير الذي اصبح بحكم الدستور رئيسا لمجلس الوزراء . (وزارة العدل دت : ١٥-٢٢)

وعلى المستوى السياسي ، تغيرت الاختصاصات الدستورية لولى العهد ونائب الحاكم . وجاء في المادة (٢١) بأن ولى العهد يعين "بأمر اميرى بعد التشاور مع أهل الحل والعقد في البلاد وموافقة اغلبيتهم على هذا التعيين" . وكذلك جاء في

المادة (٢٢) "في حالة تغيب الامير خارج الدولة ، يعين بأمر اميرى نائبا لممارسة سلطاته بالوكالة مدة غيابه ، ويجوز ان يتضمن هذا الامر تحديد نطاق هذه السلطات وتنظيم ممارستها". (وزارة العدل دت : ١٧)

وقد استمرت مهمة مجلس الوزراء ، كما كانت ، هي معاونة الامير على اداء مهامه وممارسة سلطاته . واصبح من اختصاص الامير مباشرة تعيين الوزراء واعفاؤهم من مناصبهم بأمر اميرى . كما نصت المادة (٣٣) على ان " يتولى الامير بوصفه رئيس مجلس الوزراء رئاسة جلسات المجلس ، ويوجه نشاط الوزراء ، ويشرف على تنسيق نشاط العمل بين جميع الوزارات وأجهزة الحكومة ، ويؤمن وحدة هذه الأجهزة ، ويصدر التعليمات العامة الموجهة للحكومة ، ويوقع بذات الوصف باسم مجلس الوزراء ونيابة عنه القرارات التي يصدرها هذا المجلس ". (وزارة العدل دت : ١٨)

والتغيير الآخر الذي جاء به النظام الاساسى المؤقت المعدل ، حين صدوره ، يتعلق بتعيين مجلس شورى مؤقت لمدة عام يليه " انشاء مجلس شورى جديد عند انتهاء مدة مجلس الشورى الاول مع مراعاة ان يتم تشكيله بالانتخاب العام السرى المباشر ". (وزارة العدل دت : ١٥) وقد تم تعيين اعضاء مجلس الشورى من المواطنين ، من غير افراد الاسرة الحاكمة ، لأول مرة فى تاريخ قطر فى ١٩٧٢/٤/٢٣ ، وتمت دعوته للانعقاد فى ١٩٧٢/٤/٢٥ . وقد استمر مجلس الشورى الاول مدة اطول مما قدر له عند إنشائه بعد ان مدت فترته ست سنوات بموجب قرار امير دولة قطر رقم (١) لسنة ١٩٧٣ ، ورقم (٧) لسنة ١٩٧٥ . وقد استمرت عضوية مجلس الشورى بالتعيين حتى وقتنا الحاضر . هذا ومازالت مقدمة النظام الاساسى تشير الى تشكيل مجلس شورى " بالانتخاب العام السرى المباشر وفقا للقواعد التي يصدر بها قانون خاص ينظم ذلك الانتخاب العام ...". (وزارة العدل دت : ١٩)

ومهمة مجلس الشورى هنا أيضا معاونة الأمير حيث تنص المادة (٤٠) من النظام الاساسى على ان "ينشأ مجلس شورى يعين برأيه الامير ومجلس الوزراء فى اداء مهامهما ويسمى المجلس (مجلس الشورى) ويعبر عن رأيه فى شكل توصيات".

٤-٢- المستجدات فى الاوضاع النفطية : جاء التأثير الاكبر على الادارة الحكومية بسبب المستجدات فى الاوضاع النفطية ، التي أثرت على التوجهات الحكومية ، وأدت الى تغيير أسلوب الإدارة ، كما كان للوفرة المالية دور فى تضخم الادارة الحكومية وتفاقم المشكلات الادارية التي كان يعانى منها الجهاز الحكومي .

فمن حيث توجهات الادارة الحكومية يلاحظ انها توجهات طموحة دفعت بالاجهزة الحكومية الى الانفاق بسخاء من عائدات النفط ، التي كان حجمها يتضاعف فى كل عام منذ مطلع السبعينيات . ثم كانت الطفرة الاولى فى اسعار النفط عام ١٩٧٤ والطفرة الثانية عام ١٩٧٩ ، حافظين أضافيين للانفاق بسخاء على كل ما يمكن الانفاق عليه من ميزانية الدولة . الامر الذى ادى الى مضاعفة نفقات الميزانية العامة عشرات الاضعاف فى بحر عقد من الزمن .

وقد كان الإنفاق على الاستهلاك دائما أيسر من الإنفاق على الاستثمار ،
لحاجة الأخير الى وقت كاف ، تنمو فيه القدرات وتتنوع الطاقة الاستيعابية المنتجة
للاقتصاد المحلى ، حتى يمكن امتصاص الاستثمارات المجدية اقتصاديا . وكان
الإنفاق التحويلي أسهل من الإنفاق الجارى ، وكلاهما اسرع من الإنفاق على
مشروعات البنية الأساسية .

وكان التوجه العام فى الحكومة يميل الى الاسراع فى اعادة توزيع الثروة التى
تدفقت فجأة ، وتوسيع قاعدة المستفيدين منها . فنظرت الحكومة فى المطالب
والرغبات والطموحات التى لم تسمح ظروف عقد الستينيات بالاستجابة لها ،
وسارعت الى تلبية بعضها . وكان من بينها تحسين مستويات الدخل ، ورفع
المخصصات وزيادة الرواتب والأجور ، وكذلك توفير فرص العمل الحكومى
المجزى السهل لغالبية المواطنين والمواطنات ، حلا لمشكلة عدم وجود فرص عمل
مجزية لقوة العمل المواطنة النامية خارج العمل الحكومى.

وتوسعت الحكومة فى الإنفاق على إسكان كبار الموظفين ورفعت المخصص
له ، كما توسعت فى الأسكان الشعبى. وزادت المخصص للمساعدات الاجتماعية ،
وفتحت مجالات العطايا والمنح والهبات والقروض الميسرة التى يتطلبها تحسين
الأوضاع المالية والمعيشية ومجاراة الأقران .

وكان من بين الرغبات التى وجدت الحكومة نفسها قادرة على تلبيتها ،
التجاوز عن تحصيل رسوم المياه والكهرباء ، التى كان المواطنون يقاومون دفعها
بدعوى المساواة . وكذلك التوسع فى العلاج الطبى فى الخارج ، الذى أصبح بمثابة
سياحة صيفية ، والتوسع فى خدمات التعليم والصحة والإسكان الحكومى المجانى .
هذا إضافة الى دعم السلع التموينية وتوفير الخدمات الحكومية دون رسوم أو برسوم
زهيدة . وقد كان للمساعدات الخارجية والالتزامات الدولية والنفقات المتعلقة بهيبة
الدولة وتحسين صورتها ، نصيب وافر من النفقات العامة ، التى توسعت قنواتها
القديمة ، وأضيفت اليها قنوات جديدة بفضل عائدات النفط التى تضاعفت عشرات
المرات عبر عقد من الزمن . (مجلس التخطيط ١٩٩١ : الفصل الثانى)

وحدث ايضا تحول ملحوظ فى أسلوب الادارة الحكومية ، بعد ان اصبحت
ادارة يسر لايعوزها المال . وضعف نتيجة لذلك الحس الاقتصادى لدى متخذى
القرار الحكومى ، بعد ان زالت الضغوط التى كانت تتعرض اليها فى الماضى
الادارة الحكومية عند تخصيص الموارد المالية الشحيحة . وتحول بذلك اهتمام
الادارة الحكومية من هم تخصيص الموارد المالية الشحيحة والمفاضلة بين بعض
اوجه الإنفاق المتنافسة ، إلى إحساس بالقدرة غير المحدودة على الإنفاق على كل ما
يتطلب الإنفاق عليه ، لاعتبارات السياسة الداخلية أو الخارجية ، أو لاعتبارات
انسانية واجتماعية او اقتصادية . وقد كانت الادارة الحكومية تبدو فى طريقة انفاقها ،
وكأنها فى سباق مع الايرادات العامة . تقيم المشروعات الاقتصادية بسرعة أدت الى
ارتفاع تكاليف انشائها وتشغيلها . وتستعجل فى اقامة مشروعات البنية الأساسية على
حساب ارتفاع تكاليف انشائها وصيانتها . وتضاعفت المخصصات والنفقات التحويلية

و الجارية والقروض الميسرة ، دون اعتبار لجدواها الاقتصادية وتأثيراتها السلبية على نظام الحوافز وآلية التنمية .

وقد تبلور نتيجة ذلك اليسر المفاجيء ، وخلال سنوات قليلة ، نمط من الادارة لايقوم بما يجب على الادارة أن تقوم به . أطلقت عليه مسميات عدة منها " البيروقراطية النفطية " (عبد الرحمن ١٩٨٢) ، وأستعيرنا له تسمية ادارة اليسر . (الجلال ١٩٨٥) ولعل القاسم المشترك بين المسميات التي أطلقت على الادارة في دول الخليج العربية هو أنها نمط من الادارة ، لايلزم نفسه باتباع الخطوات المتعارف على اتباعها عادة في الادارة ، ولايأخذ بأساليب الادارة الحديثة . بل يبتعد بمفهوم الادارة عن محتواه الفنى والمهنى ، وينوء بوظائف الادارة بعيدا عن غاياتها ، المتمثلة فى تنمية الموارد القابلة للتنمية ، والمحافظة على امكانياتها المستقبلية وحسن تخصيصها ، وتحقيق الاستخدام الافضل لها . وذلك من خلال قيام الادارة بالتخطيط الفعال فى ظل سياسات ذات أهداف كمية ونوعية قابلة للقياس وللتقييم . اضافة الى قيام الادارة التنفيذية بالتنظيم والتوظيف والتطوير ، والتوجيه والتنسيق والابلاغ واعداد الموازنات . هذا الى جانب المتابعة وتقييم الاداء في ضوء الاهداف المحددة سلفا . (ظاهر ١٩٩٤ : ١٢-٣١) انه نمط من التسيير يركن الى قدرة الدولة على الانفاق واعتمادها على القدرة المالية فى حل المشكلات التى كان من واجب الادارة ان تمنع نشوءها فى المقام الاول . نمط لا يحسم الأمور بايقاف الاجراء الخاطيء ، وانما يميل فى معالجته الى توسيع قاعدة الاستثناء من أجل تحقيق مزيد من التساوى ، فى ظل وجود المسار الخاطيء ، بدلا من ان يعمل على تصحيح الخطأ والقضاء على الاستثناء ، قبل ان يستفحل الخطأ ، وتترتب على استمراره أوضاع ومصالح واسعة يصعب تجاهلها فى المستقبل .

وقد كان الامر فى بدايته سهلا . وربما مرغوبا فى قدر معقول منه ، تخفيفا من الضائقة النسبية التى شهدتها البلاد خلال عقد الستينيات ، وتطبيبا للنفوس عن طريق تحقيق نوع من عدالة توزيع ما يحسن توزيعه من ريع النفط ، لتحسين أحوال المواطنين وإدماجهم فى عملية بناء الدولة الناشئة . وربما كانت بعض الاجراءات حلا أنيا عاجلا . او حتى سياسة مرحلية لمعالجة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التى أفرزتها الحقبة السابقة ، ومنها انخفاض مستوى المعيشة ، وندرة فرص العمل المناسبة ، وتردى نوعية الخدمات العامة وارتفاع عبء تكاليفها نسبيا على كاهل المواطنين . وكذلك تعويض لقلّة ما كان متاحا لتوظيفه من أموال من أجل إقامة المشروعات التى يمكنها ان تساهم فى تنويع مصادر الدخل وتوليد فرص عمالة منتجة لقوة العمل المواطنة ، واستدراكا لقلّة المخصص لمشروعات البنية الاساسية فى الماضى بسبب ضغط النفقات التحويلية والنفقات الجارية على إيرادات النفط المتاحة للميزانية العامة .

ولكن الانفاق بسخاء لم يكن فى نهاية الامر سهلا . ولم يكن فى مقدور ادارة اليسر ان توقف تداعياته ، ولا هى كانت قادرة على الاستمرار فيه عندما تميل عائدات النفط الى التراجع او حتى الى الاستقرار .

ويعود ذلك الى تأخر الحكومة فى القيام بالاصلاح الادارى الذى كانت تستعد له فى مطلع السبعينيات . فزادت الابعاء الجديدة ، الادارة الحكومية الضعيفة ضعفا ، وكبر حجم الادارة الحكومية وتوسع نطاقها افقيا ، وكثرت وحداتها و تضخم جهازها ، دون معالجة لمشكلاتها الهيكلية او استكمال لوظائفها الجوهرية الناقصة . هذا بالرغم من ادراك الحكومة لضرورة الاصلاح الادارى واهمية القيام به . وقيامها بتكليف الجامعة الامريكية فى بيروت بمهمة دراسة مشاكل الادارة العامة وتقديم برنامج تنفيذى لإصلاحها .

الا ان دراسات الاصلاح الادارى كانت تتم فى الوقت الذى استمرت فيه الادارة الحكومية تتضخم وتضيف أعباء على بنائها المثقل بحمله . فسارت الامور فى اتجاهين . **احدهما** القيام بالدراسات التى اظهرت الحاجة الى الاصلاح ، وحثت أولي الامر على الاسراع فى وضعه موضع التطبيق . **والاخر** مسار مستمر فى نفس التوجهات التى سمحت بها الامكانيات المالية وبنفس الاسلوب الذى شجعته ادارة اليسر وأصبح الركون اليه مريحا ، يحل المشاكل دون أن يغضب أحدا أو يضطر الى مس الامتيازات او الاوضاع التى ترتبت عليها أحوال ، ونمت حولها مصالح يصعب تجاهلها .

ولعل نظرة فاحصة على درجة القصور وأوجه الخلل ، التناحظتها دراسات الاصلاح الادارى تشير الى تردى أوضاع الادارة العامة فى عقد السبعينيات وتراكم مشكلاتها ، كما تشير الى أوجه الاصلاح التى تم اقتراحها واوصت التقارير بتنفيذها فى حدود النطاق الذى شملته دراسات الاصلاح الإدارى والتوجهات التى لمستها لدى من التقيت بهم من المسؤولين .

- ٥ -

دراسات الاصلاح الادارى

تتمثل اهم دراسات الاصلاح الادارى خلال النصف الثانى من عقد السبعينيات فى دراستين قام بهما افراد وجهات منتمة للجامعة الامريكية فى بيروت .

أولاهما : الدراسة التى كلف بها فى عام ١٩٧٦ فريق مكون من الدكتور / ايلي سالم - عميد كلية الاداب والعلوم بالجامعة الامريكية فى بيروت ، والدكتور / عدنان اسكندر - رئيس دائرة الدراسات السياسية والادارة العامة بالجامعة .

ثانيتها :- دراسة شركة الوسائل الادارية ومؤسسة خدمات الجامعة الامريكية فى بيروت ، وقد تمت الدراسة فى عام ١٩٧٨ .

١-٥ تقرير ايلي سالم ومروان اسكندر .

يؤكد التقرير فى مقدمته على أن دولة قطر تواجه " مشكلة التحول من مجتمع تقليدى الى مجتمع حديث مع كل ذيول هذا التحول . الايجابى منها والسلبى " . ويلاحظ التقرير " ان سمو الامير خليفة بن خمد قوي الايمان فى رسالته الاصلاحية وملتزم بجعل قطر دولة حديثة " ويضيف التقرير ان " تطلعات سموه واضحة فى

اطرها الكبرى . وتطلعات القائد تحتاج دائما الى مساعدين وخصائين ليترجموا التطلعات الى برامج مفصلة مدروسة ومنسقة والى التدقيق حتى تتضح الاولويات وتقع كل المشروعات فى خطة علمية متكاملة قابلة للتنفيذ على مراحل معقولة " ويؤكد التقرير فى معرض حديثه عن أهمية الإصلاح الإدارى "ان السيطرة على الحكم تأتى بالقوة أما السيطرة على الإدارة العامة فتأتى بالتدبير والاقناع " (سالم واسكندر ١٩٧٦ : ٢)

ويشير التقرير فى مقدمته أيضا إلى " أن صغر حجم الدولة يؤمن تحقيق تقدم ملموس وفى جميع القطاعات اذا عبئت الجهود ولكن مؤشر الصغر ، بحد ذاته لا يؤمن سهولة العملية الادارية فالاعمال الادارية التى تقوم بها قطر هى بالاصل الأعمال ذاتها التى تقوم بها الدول الكبرى (...) ، والمجموعة الصغرى المبنية على القبيلة " . ففى كل المجتمعات يواجة الحكم قضايا متشابهة. " ولكن كلما تقدم المجتمع تعقدت هذه العمليات وزادت عقلنة . فالذى كان يقوم به شيخ القبيلة لوحده يحتاج الآن الى مجموعة من رجالات الاختصاص العلمى المكثف .. " وتخلص مقدمة التقرير الى " أن الحكم فى قطر يعالج القضايا نفسها التى تعالجها اكبر الدول او اصغرها فلا بد لقطر ان تفيد من خبرة الامم كلها . وفى ذلك تمشيا مع النظام الاساسى .. " (سالم واسكندر ١٩٧٦ : ٢-٣)

ويورد التقرير فى مطلعته بعد ذلك مناقشة لبيئة الادارة فى قطر ، ويؤكد أن " اصلاح الادارة لا يكون الا كجزء من كل ، فلا اصلاح ادارى فعال مثلا الا اذا رافقه إصلاح تربوى اجتماعى اقتصادى ولكن التشديد على الادارة ووضعها فى قالب عقلاى فعال هو بحد ذاته حافز لاصلاح المؤسسات الاخرى " ويلاحظ التقرير ان تحديث الادارة فى قطر يستدعى النظر فى البيئة الادارية - الدولة ، المجتمع ، والتربية - كالإطار الذى يعمل الحكم من داخله لتأمين الإدارة السليمة. (سالم واسكندر ١٩٧٦ : ٤)

ويقول التقرير فى معرض تأكيده لأهمية شعور المواطن بالانتماء الى الدولة ، " بما أن الادارة الفعالة تتكل على النفوس اكثر مما تتكل على النصوص ، فلا بد من تأمين أندفاع الشباب القطرى لخدمة الدولة والوطن ، وذلك عن طريق ابراز دور الدولة كدور فوق الادوار الثانوية الاخرى وذلك حتى يعمل للوطن بذات الروح التى يعمل فيها من أجل عائلته أو عشيرته أو عمله الخاص . وهذا يتطلب تغييرا فى الادوار وفى سلم الاولويات ويحتاج الى الوقت والحكمة والقيادة المركزية . " ويضيف التقرير " فتأمين الدولة وترسيخ فكرة الوطن وتدعيم الرموز وتأسيس الولاء هى أمور أولية ولها مكانة اسبق من المهارات الادارية الصرفة " . ويلاحظ التقرير ان العربى قد أعطى ، عندما كانت الرؤيا واضحة ، " ولن يعطى الآن ما عنده الا اذا كانت الرؤيا الوطنية واضحة المعالم كبيرة الاهداف . لذلك يتوجب بلورة دولة قطر ووضعها فى القالب السليم الذى يؤمن الولاء والعمل الجدى لاعلاء شأن الوطن . " ويشير التقرير الى ان شعور الانتماء للوطن والولاء له " يتطلب اكتمال مؤسسات الدولة وتنظيمها بشكل يؤمن الخدمات بشكل واسع ، وتوثيق الدولة سياسيا وحضاريا واداريا ، وبلورة علاقة قطر بالاسلام والعروبة ، وبدول الخليج وتقوية الرموز

الوطنية واستحداث رموز جديدة توحد الجماعة وتصهر الشعب وتوحد الولاء ... " فهناك حاجة لأنماء الروح الوطنية في قطر والعمل من أجلها بطريقة منسقة ومدروسة ... " (سالم واسكندر ١٩٧٦ : ٤-٥)

وبعد مناقشة أهمية بناء الدولة يتطرق التقرير الى المجتمع في معرض حديثه عن بيئة الادارة ، ويشير الى أن المجتمع في قطر يتكون من خليط من الجنسيات العربية وغير العربية بالإضافة الى القطريين . ولكل من تلك الجنسيات أدوار واختصاصات في الحياة العملية " وفي بعض الحالات نجد أن فئة معينة تسيطر تقريبا سيطرة تامة على بعض المرافق وقد تكون مرافق هامة للدولة . " ويلاحظ التقرير ان الثروة قد ادخلت " مشكلات جديدة في السكان القطريين تحتاج الى معالجة سريعة وبطريقة موضوعية . " ويذكر التقرير أن هناك " مشكلات بين الفئات الغربية المتنافسة للحصول على مكاسب ومصالح في قطر الناشئة ، ويظهر ان عددا كبيرا من القطريين مستعد لان "يقعد" ولا "يجهد" وذلك لإتكاله على الدولة في كل شيء . " ويؤكد التقرير ان صهر المجتمع القطري يتطلب قيام الدولة بتحديد الادوار . " وأهم دور بحاجة الى تحديد هو دور القطريين أنفسهم وتعبئة القوى الكامنة فيهم من أجل النهضة بأنفسهم وبالبلاد . "

ويختم التقرير مناقشته لبيئة الادارة بتناول التربية . ويؤكد ان التربية الآن " تعد الطلاب لعصر غير عصرنا، وهكذا نجد أن متطلبات قطر للمهارات البشرية هي اكبر من طاقة النظام التعليمي القائم " ، وان " عملية التربية والتدريب التي عليها تبني المواطنة والتي عليها تبنى قواعد الادارة الحديثة تستحق معالجة جذرية خاصة " . (سالم واسكندر ١٩٧٦ : ٦)

* * *

وبعد أن تعرض فريق الدراسة في مقدمة التقرير الى القضايا الجوهرية في عملية الاصلاح الادارى **وهي التي تتعلق بجانب الارادة** - باعتبار ان الارادة السياسية مدخلا ووسيلة للاصلاح الجذرى الشامل الذى يتناول الجوانب السياسية والاجتماعية والاقتصادية ويوظف التربية والثقافة والشعور بالانتماء - تناول التقرير ستة مجالات من مجالات الادارة العامة بالمناقشة ، وبين أهم المشكلات التي يواجهها كل منها ، كما اوصى بالحلول الادارية التي يراها ضرورية لمعالجة أوجه النقص . وفيما يلي نعرض خلاصة لما أورده التقرير حول كل مجال من تلك المجالات الستة .

أولا : إدارة الاصلاح الادارى

لاحظ الفريق " ان مشكلة الادارة العامة هي المشكلة التي تعترض وتؤخر سير عملية التنمية الوطنية ... " كما أشار إلى أن محاولات التصدى لهذه المشكلة " لم تسفر عن النتائج المتوخاة لانها كانت محاولات جزئية متقطعة تفتقر الى التنسيق اللازم بينها ولا تعكس وعيا عميقا وصحيحا لمشاكل الادارة العامة وبالتالي لم تعتمد على الطرق العملية السليمة . " وتوصل الفريق الى ان فشل جهود الاصلاح الادارى

يعود الى " عدم وجود جهاز مركزي للأصلاح الإدارى لوضع خطة عامة للأصلاح والإشراف على تنفيذها وتأمين الأهتمام المستمر بقضايا الاصلاح الإدارى ". لذلك فإن ماكان ينقص محاولات الاصلاح الإدارى بالدرجة الاولى هو وجود " جهاز خاص بالاصلاح الإدارى يستطيع ان يضع خطة متكاملة ومنسقة للتطوير الإدارى فى جميع ادارات الدولة . ويشرف على الدراسات المطلوبة وعلى تنفيذ الاقتراحات المقبولة . " وخلص التقرير إلى أن " الخطوة الاولى فى عملية الاصلاح الإدارى هى ايجاد هذا الجهاز بأسرع وقت ممكن لتأمين الأهتمام الجدى والدعم المطلوب لهذه القضية ... " . وأوصى الفريق " بإنشاء لجنة عليا للاصلاح الإدارى والإشراف عليها فى جميع مراحلها . " وأشار التقرير الى أنه " يمكن أن تعاون اللجنة فى عملها اليومى ومتابعة تنفيذ قراراتها أمانة عامة تضم عناصر ذات خبرة إدارية . " (سالم واسكندر ١٩٧٦ : ٨-٩)

ثانيا : التخطيط الإنمائى

لاحظ الفريق " أن جهود التنمية فى قطر تنصب بالدرجة الاولى على إنماء النواحي المادية او مشاريع البناء ولاتعطى الأهتمام ذاته للتنمية فى القطاعات الانسانية من إجتماعية وثقافية وتعليمية الخ ... " كما لاحظ الفريق اعتماد " اقتصاد قطر إلى حد كبير على مورد واحد هو النفط وهذا وضع غير سليم فى المدى البعيد . " وأكد التقرير على مشكلتين رئيسيتين فى مجال التخطيط الإنمائى . أولاهما : " عدم اعتماد التخطيط كوسيلة اساسية للتنمية الوطنية وعدم وجود جهاز مركزى للتخطيط الإنمائى " وثانيتهما : " النقص فى الاحصاءات فى مختلف مجالات العمل الإدارى وعدم وجود الاجهزة اللازمة لتأمين الاحصاءات المطلوبة . " وتقدم التقرير بتوصيتين فى مجال التخطيط الإنمائى .

ثالثا : التنظيم والأساليب الادارية :

لاحظ الفريق أن أساس تنظيم الجهاز الحكومى يقوم على القانون رقم (٥) لسنة ١٩٧٠ . وهو تنظيم ورث ٣٣ إدارة كانت موجودة قبل صدوره "كانت تنشأ وتتطور بشكل عشوائى وتحت ضغط الظروف " وذكر التقرير ان " التغيير الإدارى الذى نص عليه القانون رقم (٥) لسنة ١٩٧٠ لم يكن نتيجة دراسة تنظيمية شاملة للإدارة العامة لتحديد أهداف الادارات الحكومية ومهامها وصلاحياتها وعلاقات بعضها ببعض . " وقد بقى هذا التنظيم على حاله دون تغيير أو تطوير أو تغيير جذرى . " وأضاف الفريق " أن دراساتنا للتنظيم الإدارى فى قطر تشير الى أنه بوضعة الحالى لا يتلاءم مع أهداف الدولة ومتطلبات التنمية السريعة ولايشكل بالتالى إطارا للعمل الإدارى الفعال . " (سالم واسكندر ١٩٧٦ : ١٤-٢٠)

رابعا : تخطيط القوى البشرية والتدريب :

لاحظ الفريق انعدام تخطيط القوى البشرية . كما لاحظ غياب التدريب والتطوير الوظيفى أثناء العمل . وأشار إلى عجز النظام التعليمى فى قطر فى وضعه الحالى ، وحسب نسبة توسعته المتوقعة " عن تلبية حاجات الادارة الحكومية للكفاءات والمهارات المطلوبة فى السنوات القادمة " وأشار التقرير فى معرض حديثه عن اسباب المشكلة الى " ضرورة إعادة النظر بشكل جذرى بالنظام التربوى

فى قطر على جميع المستويات ... " كما اشار الى ضرورة " إعادة النظر فى جميع أنظمة الخدمة المدنية وشئون الموظفين ... " وكذلك أشار التقرير إلى " النقص فى التأهيل بالنسبة لعدد كبير من الموظفين الحاليين ، وبالتالي تدنى مستوي كفاءتهم و انتاجيتهم . " ولاحظ بان " قطر لم تنشط فى حقل تدريب الموظفين " (سالم اسكندر ١٩٧٦ : ٢١-٢٥)

خامسا: إدارة شئون الموظفين:-

لاحظ الفريق أن أسباب تدنى مستوى العمل الإدارى الحكومى "ليست فقط فى نوعية الموظفين وتأهيلهم، ولكن أيضا والى حد كبير فى طرق وأساليب إدارة شئون الموظفين . إن انتاجية الموظفين تتوقف على الاساليب المتبعة فى إدارة شئونهم ومعاملتهم . والادارة العامة فى وضعها الحالى تفتقر الى نظام عصرى سليم لإدارة شئون العاملين فيها . " وذكر التقرير عددا من المشكلات التى تواجه إدارة شئون الموظفين بشكل عام . منها عدم حظوتها بالموافقة والدعم والتغطية من قبل رئيس السلطة التنفيذية . ومنها " الازدياد المضطرد فى عدد العاملين فى الادارة العامة خاصة من المستويات الوسطى والدنيا دون اعتبار للحاجات الحقيقية للادارة الحكومية . " ولاحظ الفريق ظاهرة التوظيف الاجتماعى وقال فى تقريره " والظاهر ان الحكومة القطرية تتبع سياسة عامة تقضى بتعيين القطريين العاطلين عن العمل ، وحتى غير العاطلين عن العمل ، فى الادارة العامة بقطع النظر عن حاجة الادارة لموظفين جدد ، بحيث أصبح العمل الحكومى يشكل نوعا من الضمان الاجتماعى " . وأضاف " من المعروف أيضا ان عدد كبيرا من العاملين فى الادارة الحكومية يمارس أعمالا حرة ... " وحذر التقرير من هدر الموارد المالية وتعطيل الموارد البشرية النادرة وأشار إلى خطورة سياسة التوظيف الاجتماعى وأثارها السلبية على " العقلية السائدة التى لاترى علاقة أو ارتباطا بين العمل والدخل . " ولاحظ التقرير " ان علاج مشكلة الفائض الوظيفى ليس سهلا ولكن من الضرورى اتخاذ التدابير الفورية للحد منها والتخفيف من تأثيراتها . "

وتطرق التقرير أيضا الى مشكلة اللامبالاة وانعدام الحوافز وتدنى الإنتاجية وأكد على خطورة التجاوزات بالنسبة لعمل الموظف العام خارج الادارة العامة ونبه الى ضرورة وجود جهاز للرقابة " لتأمين حد أدنى من الرقابة والانضباط على أعمال الموظفين . " وأشار التقرير إلى عدم وجود تصنيف صحيح للوظائف الحكومية ولادراسة للرواتب . كما أن هناك ضعفا فى " الوسائل المعتمدة لانتقاء وأختيار الموظفين الحكوميين . " وخلص التقرير الى تقديم تسع توصيات لاصلاح ادارة شئون الموظفين . (سالم واسكندر ١٩٧٦ : ٢٦-٣٦)

سادسا : الادارة المالية :

يبدو أن الفريق لم يتح له الاطلاع على الحسابات الختامية للميزانية العامة للدولة ولم يطلع على حسابات الاحتياطى العام للدولة بحكم صعوبة ذلك . من هنا لم يتمكن من مناقشة ادارة المالية العامة ولم يتبين المشكلات الهيكلية التى تعاني منها

الميزانية العامة ، وعلى الأخص التأثير السلبي للنفقات التحويلية على اقتصاديات الأنفاق العام . والتي كانت مجاراتها بدلا من معالجتها سببا رئيسيا من أسباب اتساع قنوات الانفاق العام وخلق قنوات جديدة أدت إلى تصاعد الانفاق بشكل عام وارتفاع المخصص منه للنفقات التحويلية وما في حكمها ، دون خضوع عملية تخصيص النفقات العامة لمعايير الجدوى من النفقة العامة .

واعتذر الفريق بضيق الوقت لعدم تمكنه خلال زيارته لقطر " من دراسة هذه الناحية المهمة من نواحي الاداره العامة. " وأشار الى عدم استطاعته بالتالى أن يحدد "بدقة المشكلات التي تشكو منها الإدارة المالية الحكومية." وأضاف " ولكن هناك بعض النواحي التي يمكن الإشارة إليها بصورة عامة لكي يصار إلى دراستها بعمق وتفصيل ."

وذكر التقرير في صدر مناقشته لتلك النواحي : " أن مفهوم الموازنة السائد في الإدارة الحكومية هو مفهوم بدائي تقليدي . فهم يتسم بالطابع المالي البحت وتعتبر الميزانية بيانا أو وثيقة مالية تظهر نفقات وواردات الدولة خلال سنة معينة. وهذا المفهوم التقليدي لا يتفق مع التطورات والاضواح في قطر " . وأضاف " فالموازنة في الدول الحديثة هي خطة وبرنامج عمل الدولة خلال فترة زمنية محددة وهي أداة فعالة في التنمية ذات تأثير كبير فالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية " .

وذكر التقرير أيضا في حدود مناقشته لتلك النواحي أن " الملاحظة الثانية المتعلقة بالمالية العامة في قطر هي المحاسبة المطبقة والتي لا تفي بحاجة الدولة اليوم ومتطلبات الإدارة التي تواجه أعباء ومسئوليات متزايدة في جميع القطاعات . " وأضاف " فأساليب المحاسبة في قطر لا تشكل بوضعها الحاضر أساسا صالحا للرقابة المالية المسبقة أو اللاحقة وتوفر المعلومات والاحصاءات اللازمة لإدارة مالية سليمة . " وأبدى الفريق ملاحظة أخيرة تتعلق بالرقابة المالية . و تأتي هذه الملاحظة بالرغم من اتخاذ الدولة خطوة ايجابية تمثلت بإنشاء ديوان المحاسبة سنة ١٩٧٣ والملاحظة هي أن " نظام الرقابة المالية ككل بحاجة لإعادة نظر شاملة لانه يشكو من ازدواجية وتعقيد في بعض الأحيان مما يعرقل حسن سير الاعمال الادارية بينما نجد أن الرقابة ضعيفة في بعض الحالات الاخرى . " وأضاف التقرير أنه " من الضروري أن يصار الى تلافى الازدواجية في الرقابة وإلى تبسيطها في بعض الحالات وتشديدها في حالات أخرى ."

وتقدم الفريق بتوصية عامة حول الادارة المالية التي لم تنتهيا له دراسة مشكلاتها ، وتمثلت التوصية في " إعادة النظر بشكل جذري وشامل بجميع القوانين والانظمة المالية بغية تطويرها وفقا لتطور الادارة العامة ودورها في التنمية الوطنية. " (سالم و اسكندر ١٩٧٦ : ٣٧-٣٨)

خلاصة التقرير وبرنامج التنفيذ :

أكد التقرير في خاتمة على أن " الإدارة الحكومية في وضعها الحاضر تشكل بدون شك العقبة الرئيسية لتحقيق طموحات القيادة السياسية في جميع المجالات . وبالتالي فإن تطويرها وفقا لحاجات ومتطلبات مرحلة الاستقلال هو شرط أساسي

لدفع عجلة التنمية وتمكين الدولة من القيام بالدور المطلوب منها في هذا المضمار بشكل فعال . " وأكدت الخاتمة على أن " مشكلة الإصلاح الإداري في قطر مرتبطة إرتباطا وثيقا بمشكلة بناء الدولة" كما أكدت على أن " القطاع السياسي والإداري يجب أن يشكلا الأطار الصحيح لعملية نمو وتطوير المجتمع بشكل متوازن ومتناسق " (سالم واسكندر ١٩٧٦ : ٣٩)

وحذرت الخاتمة من استسهال عملية الإصلاح الإداري لأن " تطوير الجهاز الحكومي لا يمكن أن يتم بنجاح الا كجزء من تطوير اجتماعي شامل يتناول جميع نواحي المجتمع من سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية " و اضافت " ويجب التشديد بشكل خاص على ان نجاح برامج الإصلاح الإداري يتوقف الى حد كبير على مدى التزام السلطة السياسية ودعمها له واستعدادها لتقديم بعض التضحيات التي تتطلبها عملية الإصلاح." (سالم واسكندر ١٩٧٦ : ص ٣٧)

٢-٥ تقرير شركة الوسائل الادارية .

بعد حوالى عام ونصف من تقديم إيلى سالم و مروان اسكندر لتقريرهما حول الإصلاح الإداري ، تعاقدت الحكومة مع شركة الوسائل الادارية للقيام بدراسات لإعادة تنظيم الجهاز التنفيذى المدنى (الوسائل الادارية ١٩٧٨ : ج ١ : ٢-٣) وشملت الدراسة الفنية التي قامت بها شركة الوسائل الادارية ، فى نطاق أجهزة الادارة العامة التنفيذية المدنيه خمسة مجالات ، إضافة إلى طرق الدراسة إلى تنظيم واداره المؤسسات العامة وتنظيم وادارة بعض شركات القطاع العام و المختلط . وقدمت الشركة نتائج دراستها على مرحلتين :-

أولاهما : تقرير حول سير العمل ، تم عرضه فى يونيو ١٩٧٨ على وزير المالىة والبتروال وبعض المسئولين الحكوميين المتصلين بالدراسة .

ثانيتهما : تقديم التقرير النهائى بعد ثلاثة أشهر من تقديم التقرير الأولي . وجاء فى مقدمة التقرير النهائى ، تحذير من النظرة الانتقائية لتوصيات الفريق حيث أكد على أنه " ومن الأهمية بمكان أن نشير الى الترابط الوثيق بين التوصيات الواردة فى هذا التقرير واعتمادها على بعضها . فلهذا الترابط والأعتماد المتبادل تأثير هام على التنفيذ . اذ لا يمكن تنفيذ اية توصية وحدها دون تنفيذ توصية أخرى ذات علاقة بها والا كانت الفوائد المتحققة من تنفيذ توصية واحدة دون غيرها هامشية وغير ذات قيمة " . كما أكدت مقدمه التقرير " على أن نجاح تنفيذ أى تغيير يعتمد على القيادة والإدارة القادرة على إحداث هذا التغيير ، وإنما نرى أن التوصيات الواردة فى هذا التقرير تشكل الاساس اللازم للإصلاح الإداري . ويرتكز برنامجنا المقترح لتنفيذ الإصلاح الأداري على توقعاتنا من ان هذه القيادات الاداريه المطلوبه واللازمه لتنفيذ التغييرات ، سوف تستخدم هذه التوصيات كقاعدة لتنفيذ الإصلاح الإداري ، وذلك بتوصيه من حضره صاحب السمو أمير البلاد المفدى " . (الوسائل الأدارية ١٩٧٨ : ج ١ : ٤٢)

وجاء أيضا فى مقدمة المجلد الثانى المخصص لبرنامج التنفيذ المقترح أن خطة التنفيذ المقترحة تتألف من خمسة نشاطات رئيسية متتابعة وهى:

أولاً : اعداد متطلبات الاصلاح الادارى من أساليب تنظيمية ووظائف. **ثانياً :** اعداد قوائم وصف الوظائف والاجراءات. **ثالثاً :** تدريب الموظفين على استخدام هذه النظم والاجراءات . **رابعاً :** تحويل الوضع الحالى للتنظيم والوظائف والنظم والاجراءات للوضع الجديد المقترح . **خامساً :** مراقبة فعالية النظام الجديد وتعديله حيثما لزم. وأكدت مقدمة برنامج التنفيذ على أن " مشاركة نخبة من الموظفين القطريين المؤهلين والمدربين فى تطبيق برنامج التنفيذ ، عنصر هام فى النجاح على المدى البعيد . كما تمثل مراقبه واداره برنامج التنفيذ على أعلى المستويات الحكوميه عنصراً ضرورياً آخر ، لا يقل أهمية عن المشاركة القطرية ." (الوسائل الإدارية ١٩٧٨ : ج ٢ : ٢-٦)
مجلدات . اختص **المجلد الأول** منها بالنتائج والتوصيات ، وتناول بالدراسة خمسة مجالات فى أجهزة الحكومة التنفيذية المدنية وفى المؤسسة العامة القطرية للبتترول ، وشركه قطر لصناعة الاسمنت ، وشركة قطر للحديد والصلب من القطاع المختلط **أولها :** وظائف الحكومه وتنظيم الجهاز الحكومى . حيث تبين للفريق أن التنظيم الراهن لا يغطى وظائف كان من الضرورى القيام بها . كما لاحظ أن تحسين أداء الاجهزة الحكومية يتطلب " استحداث وظائف هامة معينة غير موجودة حالياً " إضافة إلى " الحد من ازدواجية الوظائف الحالية." وأشار التقرير بشكل خاص إلى ان التخطيط لا يتم على اساس قومى شامل . كما اشار إلى أن " هناك ثغرة كبيرة فى ادارة البيئة لحماية مصادر المياه الطبيعية وتلوث البحار والهواء، وتصريف المجارى ومراقبة النفايات ." (٦١) **ثانيها :** ادارة الافراد وتخطيط القوى العاملة وتدريب موظفى الخدمة المدنية . (الوسائل الإدارية ١٩٧٨ : ج ١ : ٦١-٨٥) **ثالثها :** الموازنة والحسابات . وقد لاحظ الفريق بشكل خاص . أن إجراءات إعداد الميزانية " لا توفر الأسلوب الفعال فى تقييم الأولويات بغرض تحديد الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والانمائية للدولة . " كما لاحظ بأن نظم التكاليف اما أنها بدائية أو غير مطبقة بالمرة . ويؤدى ذلك الى سوء تقدير المصروفات والاعتمادات المطلوبة وسطحية هذه التقديرات " . وقد وجد الفريق أن " هناك كثيراً من القرارات الشفوية بين الادارات ، كما ان كثيراً من التعليمات التى لها تأثير مباشر على الميزانية يقال إنها اعطيت وفقاً لتعليمات سمو الأمير ، مما يصعب معه التأكد من كيفية تنفيذ هذه التعليمات بما يرضى جميع الأطراف المعنية ." **رابعها :** المخازن والمشتريات والمناقصات . (٦٤) **خامسها :** استخدام الحاسب الالى وادارة النظم . (الوسائل الإدارية ١٩٧٨ : ج ١ : ٨٧ - ١٠٠)

وفى **المجلد الثانى** حدد الفريق مهمات التنفيذ وخطوات القيام بها على أساس أن شركة الوسائل الادارية ومؤسسة خدمات الجامعة الامريكية سوف يتم تكليفها بتنفيذ الاصلاحات الادارية والقيام بإعادة التنظيم . وفى ختام تقريرها ربطت الشركة موعد بدء خطوات الاصلاح الادارى ، بموافقة الحكومة على تعيينها وقيام الحكومة باعداد التشريعات اللازمة وأصدارها . وحددت الشركة المدة اللازمة لوضع برنامج

الإصلاح الإداري موضع التطبيق ، بعشرين شهرا اعتبارا من موافقة الحكومة على التشريعات اللازمة لبدء برنامج التنفيذ . (الوسائل الإدارية: ج ٢)

- ٦ -

اندفاع إدارة اليسر وتداعياتها

في عام ١٩٧٨ ، عندما تم تكليف شركة الوسائل الإدارية بمهمتها ، كانت التدفقات النقدية التي أتاحتها الطفرة النفطية الأولى قد وجدت طريقها إلى قنوات الإنفاق . وكانت الحكومة قد لاحظت بوضوح النتائج السلبية لإدارة اليسر . وكان من بين النتائج السلبية ، تضخم عدد العاملين في الخدمة المدنية من ١٠ الاف عام ١٣٩٤هـ (١٩٧٤) الى ١٨ الف عام ١٣٩٧هـ (١٩٧٧) . (ديوان الخدمة المدنية ١٩٩٣ : ١٦٣) وكذلك تصاعد نفقات الميزانية من ٢,٥ بليون ريال الى ٧,٣ بليون ريال في غضون ثلاث سنوات بين عام ١٩٧٤ وعام ١٩٧٧ . (مجلس التخطيط ١٩٩١ : الفصل الثاني) وقد كانت الفرصة سانحة - نتيجة لبروز تلك السلبيات - لأن تأخذ الحكومة هذه المرة بتوصيات الإصلاح الإداري . ولو قدر الله للحكومة ان تتخذ قرارها بالإصلاح الإداري لوجدت نفسها في وضع أفضل للتعامل مع معطيات الطفرة النفطية الثانية .

ولكن مما يؤسف له حقا ، أن الطفرة النفطية الثانية تصادفت بوادرها مع الفترة التي كانت الحكومة تدرس فيها تقارير الإصلاح الإداري . وقد أدى ذلك الى انصراف اهتمام متخذ القرار عن تقرير شركة الوسائل الإدارية، نتيجة الانشغال بمراقبة الاحداث الاقليمية والعالمية التي مهدت للطفرة النفطية الثانية وصاحبته ، وقد انشغلت الحكومة محليا اعتبارا من عام ١٩٧٩ بتدوير عائدات النفط، بعد ان تصاعدت فجأة ، بسبب تأثيرات الثورة الإيرانية ، وما تبعها من نقص حاد في إمدادات النفط، بسبب قيام الحرب العراقية الايرانية عام ١٩٨١ .

فقد ارتفعت عائدات النفط من ٧,٤ بليون ريال عام ١٩٧٨ الى ١١,٢ بليون ريال عام ١٩٧٩ ، ثم وصلت الى ١٧ بليون في عام ١٩٨١ . وانعكس ذلك فوراً على نفقات الميزانية فارتفعت من ٦,٥ بليون ريال الى ٨,٣ بليون ريال الى ١١ بليون ريال ، والى ١٤,٧ بليون ريال ، في السنوات ١٩٧٨ ، ١٩٧٩ ، ١٩٨٠ ، ١٩٨١ على التوالي . (مجلس التخطيط ١٩٩١ : الفصل الثاني) وقد تضاعفت نتيجة لذلك كافة المؤشرات الكمية وتضخمت الاشكال وكبر حجم كل شيء في الإدارة الحكومية . فقد أصبح كل انفاق مقدورا عليه وكل رغبة او طموح يمكن تلبيته بسهولة ، فأخذت ادارة اليسر بذلك مداها أو اندفعت بسرعة غير مدركة للنتائج وغير عابئة بالعواقب ، فأفرزت نتائج وخلقت التزامات سوف تثقل كاهل الإدارة الحكومية لوقت طويل .

ولاحاجة بنا في هذه المرحلة من الدراسة ، أن نكرر الالتزامات التي ترتبت على اتباع نمط إدارة اليسر . كما أننا في غنى عن رصد المشكلات الإدارية المزمنة

وبيان اوجه القصور التي لاترقى بالادارة الحكومية الراهنة الى مستوى الادارة العامة . فما كان معروفا من قصور مازال ماثلا . وما لوحظ من اوجه خلل ومشكلات ادارية مزمنة مازال اليوم موجودا يثقل كاهل الادارة الحكومية ويشل قدرتها . و ذلك بعد ان فانتت الادارة الحكومية فرصة الاصلاح الادارى . كما ان الأندفاع الذى شهدته ادارة اليسر في النصف الأول من عقد الثمانينيات قد فاقم ماكان موجودا من قصور و أوجه خلل ، ورسخ المشكلات الادارية المزمنة ، هذا بالإضافة الى الاعباء التي ترتبت على الحكومة و أثرت على أدائها منذ أن تراجعت أسعار النفط عام ١٩٨٦ . فقد تعرضت الادارة الحكومية منذ عام ١٩٨٦ الى تداعيات حقبة العسر التي تلت ذلك . كما صاحب هذه الحقبة تقشف وحلول جزئية عقدت المشاكل الادارية وحولت بعضها الى اشكاليات اجتماعية مستعصية على الحل الجزئى، في انتظار الحلول الجذرية والإصلاح الشامل .

وأحد الامثلة التي يمكن ذكرها لبيان مدى تقادم المشكلات التي تواجهها الادارة الحكومية اليوم واستعصائها على الحل النفر د ، هي **مشكلة التضخم الوظيفى** . ولعله من المفيد ان نختتم هذه الدراسة التاريخية عن الادارة فى قطر ، بتناول جوانب هامة من هذه المشكلة الادارية التي أصبحت بحق إشكالية إجتماعية بسبب حملها الثقيل الذى تنوء به الميزانية العامة ، الى جانب ما تحمله من أعباء مماثلة اخرى من ناحية . ومن ناحية أخرى بسبب الصعوبات الإجتماعية التي تعترض التوجهات الحكومية لتخفيف ضغط باب الرواتب والاجور فى الميزانية ، وذلك نتيجة اعتماد المستوى المعيشى لأغلب المواطنين على التوظيف الحكومى وتوفير فرص عمل مجددة لهم ، لايتوفر معظمها اليوم الا فى نطاق التوظيف الحكومى .

لقد شهد عدد العاملين فى الحكومة تزايدا فى حقبة الطفرة النفطية الاولى كما سبقت الاشارة ، وفى حقبة الطفرة النفطية الثانية تصاعد عدد العاملين فى الحكومة ومؤسساتها العامة بشكل خيالى من حوالى ٢٠ الف عام ١٩٧٨ الى ٧٣ ألف وفقا لتعداد ١٩٨٦ . (الجهاز المركزي للإحصاء ١٩٩٣ : ٤٨) وفى عام ١٩٩٣ يقدر عدد العاملين فى الحكومة ومؤسساتها العامة بحوالى ٨٧ ألفا . هذا بالرغم من إجراءات التقشف التي شهدتها الأجهزة الحكومية . وقد ارتفع نتيجة لذلك ، المخصص لباب الرواتب والاجور فى الميزانية العامة فقط من ٤ بليون ريال فى عام ١٩٨٦ / ٨٥ الى ٤,٥ بليون ريال فى ميزانية ٩١ / ١٩٩٢ . (الجهاز المركزي للإحصاء ١٩٩٣ : ٤٢٠)

ومما هو جدير بالملاحظة أن الحكومة قد فوجئت باستعصاء باب الرواتب والاجور على التخفيض ، وشعرت بوطأة ضغط طالبى العمل من القطريين ، فوجهت اهتمامها الى مسألة **التضخم الوظيفى والى تقطير الوظائف** . فقام ديوان الخدمة المدنية بإعداد دراسة حول التضخم الوظيفى فى الجهاز الحكومى القطرى . فماذا خلصت الدراسة إليه؟

خلصت الدراسة التي تم انجازها في مطلع عام ١٩٩٤ الى استعصاء المشكلة على الحل المنفرد . فبعد دراسة تفصيلية لمظاهر التضخم ، و أسبابه ، وتقديم مقترحات لعلاجها عن طريق تقطير الوظائف الحكومية وإحلال القطريين محل الوافدين ، تقول الدراسة : " ولكن هذا الاحلال ، والتطبيق السليم لسياسة التقطير ، لن يكون ممكنا في غيبة خطوات وترتيبات أخرى نراها ضرورية . اذ كيف يتم الاحلال دون الانتهاء من تخطيط القوى العاملة في الجهاز الحكومي ؟ وكيف يتم هذا التخطيط دون قياس اداء الحكومة ومعرفة حجم العمل بها ؟ وهذا القياس بدوره لاسبيل إلى إجرائه الا مع توصيف وترتيب الوظائف الحكومية . وهذا التوصيف والترتيب يتطلب ابتداء الاستقرار على هياكل تنظيمية فعالة و اختصاصات محددة لكل جهة حكومية ، وتحديد أهدافها ، وخطة وبرامج تفصيلية لعملها ، وهكذا تكتمل الدائرة ولا بد من النفاذ اليها عند بدايتها السليمة ومدخلها الصحيح " . (ديوان الخدمة المدنية ١٩٩٤ : ٨٧-٨٨)

وتضيف الدراسة قائلة " أن اية حلول وسطية ، أو اصلاحات موضعية هنا أو هناك ، لن تقدم حلا جذريا للمشكلة . وستصبح هذه الحلول " الترقيعية " عبئا على القيادة السياسيـة وعلى متخذ القرار وصانعيه ، وستصرف الجهود عن وجهتها الصحيحة " . (ديوان الخدمة المدنية ١٩٩٤ : ٦٨)

وقد دعت تلك الدراسة التي تم انجازها في مطلع عام ١٩٩٤ كما سبقت الاشارة إلى ضرورة " توفير الامكانيات والترتيبات العاجلة " لوضع خطة " تطوير الجهاز الاداري للدولة ١٩٩٣/ ٩٢ - ١٩٩٥ / ٩٤ " موضع التطبيق " . (ديوان الخدمة المدنية ١٩٩٤ : ٦٩) وفي هذه الدعوة عود على بدء ، مما يشير الى الحلقة المفرغة التي تدور فيها نوايا الإصلاح الإداري في قطر. والتي توصل الدراسات دائما الى طريق مسدود ، عندما يتبين أن الإصلاح الإداري لا بد أن يكون جزءا من إصلاح شامل . ولا بد للإصلاح الشامل من أن يكون اصلاحا جذريا يمس جوانب الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، ويكون الإصلاح الإداري مدخله ووسيلة تحقيقه وليس بأى حال من الاحوال بديلا عنه . لذلك لا بد ان يكون هدف الإصلاح الإداري في الدرجة الاولى هو تحويل واع للادارة الحكومية من إدارة تسيير الى إدارة تغيير ، ومن ثم تغيير نمطها وتوجهاتها من إدارة حكومية تقليدية الى إدارة تنمية حقيقيه ذات أهداف مجتمعية عامة قابلة للتخطيط وخاضعة للقياس والتقويم .

المراجع

المراجع باللغة العربية

- ١- ادارة الشئون القانونية
د.ت : مجموعة قوانين قطر حتى سنة ١٩٦٦ ، الدوحة .
- ٢- اسامة عبد الرحمن
١٩٨٢ : البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية ، عالم المعرفة ٥٧ :
الكويت .
- ٣- ايلي سالم ومروان اسكندر
١٩٧٦ : " تقرير وتوصيات حول برنامج الإصلاح الإداري في دولة قطر " ،
(مطبوع على الآلة الكاتبة) .
- ٤- داود فانوس ، محمود سرحان ، احمد الجتال ،
١٩٧١ : " توصيات لجنة الإصلاح الإداري " ، (مطبوع على الآلة الكاتبة
) ، الدوحة .
- ٥- ديوان الخدمة المدنية
١٩٩٣ : التقرير السنوي ١٩٩٣ ، الدوحة .
- ٦- ديوان الخدمة المدنية
١٩٩٤ : " التضخم الوظيفي في الجهاز الحكومي " (مطبوع على الآلة
الكاتبة) ، الدوحة .
- ٧- الجهاز المركزي للأحصاء
١٩٩٣ : المجموعة الإحصائية السنوية ، العدد الثالث عشر ، الدوحة .
- ٨- شركة الوسائل الإدارية
١٩٧٨ : " الإصلاح الإداري (مشروع ٧٨-٣١) " (مطبوع على الآلة
الكاتبة) ، الدوحة .
- ٩- عبد العزيز الجلال
١٩٨٥ : تربية اليسر وتخلف التنمية ، عالم المعرفة (٩١) ، الكويت
- ١٠- وزارة العدل
د.ت : مجموعة تشريعات قطر ١٩٦١ - ١٩٨١ ، الدوحة .
- ١١- وليد عبد القادر
١٩٩٤ : " التميز بين الإدارة العامة ' والإدارة العامة التنفيذية " ، مجلة
الإدارة العامة ، معهد الإدارة ، الرياض العدد ٣٤ لعام ١٩٩٤ .
- ١٢- مجلس التخطيط

- ١٩٩١ : " دراسة تحليلية للأقتصاد والمجتمع القطري " ، الدوحة ١٩٩١ .
(مطبوع على الألة الكاتبة) الدوحة .
١٣ - محمد قاسم القريوني (مترجم)
د.ت : الإدارة العامة من منظور مقارن ، دار الفكر عمان .

المراجع باللغة الأنجليزية

- 14- Al-Kuwari,A.K.,
1978: The Emirates Oil Revenues : Pattern of Allocation and Impact on Economic Development , Bowker , , England.
- 15- Crystal , J .
1990 : Oil and Politics in the Gulf , Cambrige University , Cambridge .
- 16- Cummins ,J.W.,
1955 A : " Report on the Accounting Establishment and Organization of Government of Qatar :(Typescript)., Doha
- 17- Cummins , J . W
1955 B : " Government of Qatar : Review of Salaries " (Typescript) , Doha

ملاحظة : د.ت : دون تاريخ

فهرس

- ١ - نشأة الإدارة الحكومية .
- ٢ - فترة التأسيس .
- ٣ - عهد الاستقلال .

- ١-٣ النظام الاساسى المؤقت .
- ٢-٣ انشاء الوزارات وتشكيل مجلس الوزراء .
- ٤- التغيرات والمستجدات .
- ١-٤ صدور النظام الاساسى المؤقت المعدل .
- ٢-٤ المستجدات فى الاوضاع النفطية .
- ٥- دراسات الاصلاح الادارى .
- ١-٥ تقرير ايلى سالم ومروان اسكندر .
- ٢-٥ تقرير شركة الوسائل الادارية .
- ٦- اندفاع إدارة اليسر وتداعياتها .