

نظام الحكم والادارة في الامارات العربية المتحدة

للدكتور أحمد رشيد *

تعد الإمارات العربية المتحدة من أحدث وأعنى الدول في العالم . وتحتل هذه الدولة مكانا استراتيجيا ممتازا ، وفي البحث الحالى نتناول شكل نظام الحكم وأهم المشكلات الإدارية في هذه الدولة مع إعطاء ملاحظات أساسية حول مستقبل الدولة .

أولا- تكوين الدولة : تكونت دولة الإمارات العربية المتحدة في يوليو سنة ١٩٧١ نتيجة اتحاد سبع إمارات هي : أبوظبي - دبي - رأس الخيمة - أم القيوين - الشارقة - عجمان - الفجيرة .

وكانت هذه الإمارات تكون جزءاً من المحميات البريطانية فيما كان يعرف بالإمارات المتصالحة التي تقع في جنوب شرق الجزيرة العربية . وقد تبين للمملكة المتحدة إمكانات وجود ثروة بترولية هائلة في تلك المنطقة ، وفي نفس الوقت الذي كانت السياسة البريطانية فيه تتجه نحو ترك الارتباطات الامبريالية البريطانية لما تحمله للخزانة البريطانية من أعباء . وقد شجعت المملكة المتحدة اتحاد هذه الإمارات حتى تؤمن الثروة البترولية ولتضمن الاعتراف الدولي بذلك الكيان الجديد عند إعلانه . وقد لقيت فكرة الاتحاد قبولا من معظم حكام الإمارات . وبالفعل أعلن الاتحاد وظهر أول دستور له في يوليو سنة ١٩٧١ وينص الدستور على وجود الأجهزة الآتية :

(*) دكتوراه في الإدارة العامة (جامعة ليدز) - ماجستير في الإدارة العامة (جامعة جلاسجو) أستاذ الإدارة العامة المساعد بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة .

١ - المجلس الأعلى للاتحاد : ويعتبر أعلى جهاز اتحادي يضم حكام الإمارات ويختار أحدهم رئيساً له وللدولة لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد .

٢ - مجلس الوزراء : ويضم رئيساً ونائباً وعدداً مناسباً من الوزراء، ويعتبر الجهاز التنفيذي الأعلى للمعاون لرئيس الدولة .

٣ - المجلس الوطني الاستشاري : ويضم ٤٣ عضواً يمثلون الإمارات الأعضاء في الاتحاد على أن تختار كل إمارة ممثلها بالطريقة التي تناسبها، ويمارس اختصاصات استشارية في مجال التشريع .

٤ - المحكمة الدستورية العليا : وتختص بكافة شئون القضاء الاتحادي، ولم يمنع الدستور الإمارات من إدارة شئونها إلا في بعض المجالات التي من أهمها : الشئون الخارجية والدفاع والأمن القومي وإصدار العملات وشئون الجنسية .

ثانياً - تطور الحكومة الاتحادية : تلعب إمارة أبوظبي دوراً بارزاً في تدعيم الحكومة الاتحادية وذلك بحكم أنها أغنى الإمارات وأكثرها حرصاً على إنجاح الاتحاد . وقد سعت إمارة أبوظبي إلى تقوية الاتحاد بعد أقل من ثلاث سنوات من تكوينه فبادرت بإلغاء مجلس وزراء أبوظبي وأدجت عدداً كبيراً من وزاراتها في الوزارات النظيرة على مستوى الاتحاد وكونت مجلساً تنفيذياً يتكون من عدة دوائر لإدارة شئونها المحلية . كما أن إمارة أبوظبي تساهم بالنصيب الأكبر في ميزانية الاتحاد وتعمل على زيادة مساهمتها في تلك الميزانية سنة بعد الأخرى .

ثالثاً - الإدارة الاتحادية : نمت الإدارة العامة للحكومة الاتحادية نمواً كبيراً تأكيداً للاتساع الهائل في السياسة العامة الإنمائية والدور الكبير الذي تلعبه الإدارة الحكومية في تنفيذ تلك السياسة . لذلك فإن كفاءة الجهاز الإداري تعد من أهم محددات مستقبل الدولة . ويتكون الجهاز الإداري في الدولة من :

١ - مجلس الوزراء يختص برسم السياسة ومتابعة تنفيذها بواسطة

الوزارات المختلفة التي تعد الأدوات الرئيسية في الإدارة العامة

٢- اللجان الدائمة على مستوى مجلس الوزراء والتي تختص بالتنسيق ومتابعة التنفيذ في بعض مجالات العمل الحيوية وأهمها لجنة المشروعات ومجلس الخدمة المدنية.

٣- بعض المؤسسات العامة ذات الاستقلال المالي والإداري والتي بدأت في الظهور أخيراً للقيام بتنفيذ السياسة العامة في المجالات ذات الطابع الاقتصادي وأهمها بنك التسليف الصناعي والزراعي.

ويعاني الجهاز الإداري الحديث من مشكلة نقص التنظيمات الرسمية ولوائح العمل والإجراءات مما يفسح المجال أمام الاجتهادات الشخصية وضغوط التنظيم غير الرسمي. أما المشكلة الثانية فهي النقص في الأفراد المؤهلين اللازمين للعمل في الجهاز الإداري النامي. فعلاوة على نقص سكان الدولة ومن ثم نقص الأفراد القادرين على العمل فإن مشروعات التنمية تقدم فرصاً للربح الكبير من الأعمال الحرة، مما يضع الحكومة في منافسة شديدة مع قطاع الأعمال على العدد المحدود من الأفراد الصالحين للعمل. وأخيراً تعاني الإدارة الحكومية من نقص التنسيق اللازم بين الإمارات ومن عدم إمكان تطبيق النظم الإدارية الاتحادية على كافة الإمارات باستثناء إمارة أبوظبي.

رابعاً - الإدارة الحكومية في إمارة أبوظبي: ويمكن دراسة الإدارة الحكومية في إمارة أبوظبي بتفصيل أكثر لما لهذه الإمارة من أهمية في الاتحاد وفي الدعوة إلى تدعيمه وتطويره. ونلاحظ أن إمارة أبوظبي قد أعلنت ارتباط سياساتها العامة بهدفين رئيسيين هما:

- تدعيم الاتحاد - وفي هذا السبيل كانت ومازالت مبادرات أبوظبي في ذلك الشأن بارزة.

- التنمية الاجتماعية الاقتصادية ويظهر ذلك في الاتساع الهائل في الميزانية العامة لأبوظبي.

وتحتاج أبوظبي إلى جهاز إداري مرتفع الكفاءة، وهذا ما عملت الإمارة على تحقيقه .

منذ سنة ١٩٦٦ تقريبا تكون في إمارة أبوظبي بعض الدوائر الحكومية التي عهد إليها تنفيذ المشروعات الخدمية وإدارة المرافق في الإمارة - وقد بلغ عدد العاملين في تلك الدوائر على نهاية سنة ١٩٦٧ حوالي (٦٣٠) فردا وقد ازدادت أعباء الجهاز الحكومي زيادة كبيرة منذ سنة ١٩٦٨ نتيجة التوسع الهائل في السياسات الإنمائية للبلاد .

فبلغ عدد الدوائر عشرين وأصبح موظفوها (٢٠٣١) فردا أي بزيادة في عدد الموظفين بلغت (٢٢٢,٣%) وأخذت هذه الزيادة في الاستمرار إلى أن وصل عدد الدوائر خمسا وعشرين بقوة عاملة تزيد على الأربعة آلاف (٤١٦٢) سنة ١٩٧٠ . وقد استلزم الأمر تنظيم الجهاز الحكومي لإمارة أبوظبي وهو ما تحقق بصدور المرسوم الأميري رقم (٨) لسنة ١٩٧١ الذي كون أول وزارة في تاريخ أبوظبي ، وأصبح الجهاز الإداري يتكون من خمس عشرة وزارة تعمل تحت إشراف مجلس الوزراء ، وقد أخذ عدد الموظفين في الزيادة فبلغ في نهاية ذلك العام (١٩٧١) أكثر من ستة آلاف موظف ومستخدم ، وأخذ ذلك العدد في التزايد منذ ذلك الحين .

واستلزم الأمر إعادة تنظيم الجهاز الحكومي وصدار القانون المحقق لذلك ، وأصبح الجهاز الحكومي في دولة أبوظبي يتكون من رئيس للوزراء ونائب وعدد من الوزراء .

وترتب على تدعيم الحكومة الاتحادية بدمج بعض الوزارات والأجهزة الحكومية الاتحادية ، وقد استلزم الأمر إعادة تنظيم الجهاز الإداري المحلي في إمارة أبوظبي . . .

وعوضا عن مجلس الوزراء تكون مجلس تنفيذي من رئيس ونائب ورؤساء الدوائر ، وتحولت الأجهزة الإدارية التي رثى الإبقاء عليها في أبوظبي إلى دوائر .

وتنظيم الخدمة المدنية في الإمارة وفقاً لأحكام القانون رقم (٥) لسنة ١٩٧١ وتطبق أحكام القانون على كافة العاملين (موظفين ومستخدمين) في جميع الدوائر عدا قوة دفاع أبوظبي وقوات الشرطة والأمن العام .

ونلاحظ أن إمارة أبوظبي قد هيأت لجهازها الإداري سبل التنظيم والتطور مما ينعكس بلاشك على التطور في تنظيم شئون الخدمة بالاستعانة بالخبرات العربية والأجنبية . إلا أن إمارة أبوظبي تظهر فيها أكثر مشكلة العنصر البشري - وذلك لأن إمارة أبوظبي هي أحدث كيان سياسي تكون في نطاق إمارات الاتحاد كما أن موارد أبوظبي الضخمة سمحت لها بتبني سياسة إنمائية جد طموحة مما عمق في ظهور تلك المشكلة ، ويمثل العنصر البشري أهم مطلب للإدارة في الجهاز الحكومي لأي دولة ، لأن الفرد القادر هو الذي يستطيع تحويل السياسة العامة الإنمائية إلى واقع عملي ملموس ، أما الفرد غير القادر فإنه مهما توافرت له الموارد فلن يستطيع بأي حال استخدام تلك الموارد بالطريقة الصحيحة التي تضمن الوصول إلى أهداف السياسة العامة بكفاءة . ومشكلة العنصر البشري في الدولة النامية هي « النقص الواضح في الأفراد القادرين على إدارة الأجهزة الحكومية وفق الأساليب العلمية في الإدارة » .

ولكنها أي مشكلة العنصر البشري تواجه كافة الدول النامية بدرجات متفاوتة - وتعاني أبوظبي من تلك المشكلة كباقي الدول النامية . ونظراً لحداثة التعليم النظامي في أبوظبي فإن مشكلة العنصر البشري تبدو واضحة في نوعية الوظائف التي يضطلع بها المواطنون حتى الآن ، وما زال عدد الذين يشغلون منهم وظائف عليا محدودا .

هذا الجانب في مشكلة العنصر البشري لإمارة أبوظبي يحتاج إلى معالجة خاصة حتى يمكن حصر آثاره وتلافي النتائج التي قد تترتب عليها أو على الأقل التقليل من تلك النتائج بقدر المستطاع ، ونقصد بذلك المعالجة في الأجل القصير والمتوسط - حيث أن الدولة تعالج المشكلة في الأجل الطويل بالأسلوب

العلمي الوحيد المتاح، ألا وهو التوسع في التعليم. وهذا يعكس إدراكاً واعياً من القيادة العليا في الدولة لأهمية العنصر البشري في عمليات التنمية. كما أن هذه المشكلة، نقصد مشكلة العنصر البشري يجب النظر إليها في إطارها الصحيح أى في إطار الطموح والمبادرة اللذين يميزان السياسة العامة للبلاد. إن القيادة العليا في دولة الإمارات العربية كان أمامها خياران :

الأول : هو إرجاء مشاريع الإنماء إلى أن يتوفر العنصر البشري القادر على إدارتها .

الثانى : هو البدء فى مشاريع الإنماء ومنها مشاريع إنماء الإنسان (بالتعليم وغيره) والاستعانة بقدر الإمكان بالكفاءات الفنية والإدارية من خارج البلاد .

وقد اختارت القيادة العليا البديل الثانى، وهو اختيار كافة الدول النامية التى تعى قياداتها مسؤولياتها الوطنية وعيا صحيحا .

ونتيجة لاستخدام الخبرات الفنية والإدارية فى الجهاز الإدارى تتعدد جنسيات الموظفين حتى يمكن تسيير العمل فى الدوائر الحكومية وتنفيذ السياسات الإنمائية الطموحة للدولة . وكما لاحظنا فإن عدد الموظفين من غير أبناء البلاد يصل إلى حوالى ثلثى مجموع العاملين فى الحكومة، يتركز ثلاثة أرباعهم فى وظائف الحلقات الثلاث (وظائف الموظفين) وحوالى ٩٠ ٪ من هؤلاء الموظفين موزعين على الحلقتين الثانية والأولى، أى أن الهيكل الإدارى يشرف عليه إلى حد كبير موظفون من غير أبناء البلاد - ويمثل هؤلاء الموظفون (٢٨) ، جنسية مختلفة

هناك إذا بعض النتائج تخلص بها من العرض المختصر للحالة الدراسية السابقة وهى :

أولا : أن الجهاز الإدارى كأداة أساسية فى تنفيذ سياسات الإنماء لا بد وأن تزداد حاجته إلى العنصر البشري مع اتساع تنظيماته وتطورها .

ثانياً : أن النقص الواضح في إمكانات العنصر البشرى للبلاد لا بد وأن يؤدي إلى الاستعانة بالأفراد من خارج البلاد ، للتشغيل الفنى والإدارى للجهاز الحكومى .

ومن تحصيل الحاصل القول أن 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 فى العمل سوف تترك علامة هامة فى العلاقات الطيبة بين أبناء الأمة العربية وتعاونهم معا .

ولكن يجب أن ننظر كذلك إلى القضية من زاوية أخرى ، وهى بعض الآثار التى يمكن أن تكون سلبية والتى من أهمها فى اعتقادنا :

(أ) تعدد جنسيات الموظفين وهذا اضطرار لامناص منه يعنى تعدد نوعيات التأهيل وخلفيات التفكير الإدارى مما قد يؤدي إلى احتمالات انعدام وحدة الفكر والفلسفة والمنطق الإدارى .

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

فى مقابل هاتين النتيجتين ونظراً لأن عائد التعليم لا يظهر إلا فى الأجل الطويل قد يكون هناك إغراء ما أن يقبل المواطن قبل استكمال تعليمه العمل الحكومى الذى يهيء له دخلاً ثابتاً مرتفعاً نسبياً مع احتمال الترقية السريعة (ليحل مكان غير مواطن) مما يفقد البلاد أعداداً كبيراً ومزايادة من التلاميذ المتجهين للتعليم . كما قد يؤدي ذلك إلى اعتبار الترقية حق مواطن وليس حق كفاءة .

ومن المدخل الهامة في علاج المشكلة البشرية في الإمارة، الإسراع بعمليات تدعيم الجهاز الإداري الاتحادي، وإذابة الأجهزة المحلية للإمارة في الكيان الاتحادي، نظراً لقدم نظام التعليم في إمارات الاتحاد الأخرى - خصوصاً الشارقة ورأس الخيمة ودبي - ومن ثم توفر عنصر بشري أكثر ملاءمة فيها، ولعل ذلك يفسر لنا تأييد القيادات المتعلمة العليا للإمارة لتلك العملية الاندماجية. ولكن يجب ملاحظة أن هناك مقابل ذلك احتمال ظهور معارضة من القيادات الأقل حظاً في التعليم، لاتباع الإسراع في دمج الأجهزة الإدارية خشية من أن يؤدي ذلك إلى حصول أبناء الإمارات الأخرى على النصيب الأكبر من الوظائف الإدارية العليا بحكم ثقافتهم. ولكننا لانرى مناصحاً من تأييد كل خطوة على طريق دعم الكيان الاتحادي ليس فقط من منطلقات سياسية وقومية، بل من منطلقات موضوعية تتعلق بالحرص على إدارة التنمية في الدولة، وهي التي تحتاج بالقطع إلى أقصى الكفاءة في استخدام عنصر بشري نادر مما يتطلب تركيز الجهود الإدارية، وعدم تكرار الأجهزة حتى يمكن تحقيق التوجيه الأمثل للعنصر البشري النادر.

مؤسسة البحوث والدراسات العربية

RESEARCH AND STUDIES FOUNDATION FOR ARABIC

عضو اتحاد الجامعات العربية