



مكتبة الملك فهد الوطنية
King Fahad National Library

إدارة المشروعات العامة

فهد

دول الجزيرة العربية

المنتجة للنفط

دراسة تحليلية

مكتبة الملك فهد الوطنية

King Fahad National Library

الدكتور علي خليفة الكواري

الناسر : عمادة شؤون المكتبات - جامعة الملك سعود

ص ٠ب : ٢٤٥٤ الرياض - المملكة العربية السعودية

الرياض ١٤٠٢هـ

١٩٨٢م



مكتبة الملك فهد الوطنية
King Fahad National Library

مطابع جامعة الملك سعود

المقدمة

تمثل هذه الدراسة، باعتبارها خلاصة لمشروع دراسي، مساهمات عديدة من قِبَل مجموع من أبناء الأقطار المنتجة للنفط في الجزيرة العربية. وقد كان لي شرف إدارة هذا المشروع الدراسي وكتابة هذه الدراسة، معتمداً على فهمي الخاص لما أتيت لي الاطلاع عليه واستيعابه.

وهذا المشروع الدراسي الذي أطلق عليه «إدارة المشروعات العامة في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط - دراسة تحليلية» والذي تفرّغت له، على مدى عامين، قد اشتمل على أربع مراحل أساسية تتمثل أُولاهَا: في القيام بإجراء اتصالات وزيارات لعدد من كبار المسؤولين عن إدارة هذه المشروعات والمشرفين عليها في المنطقة، ثم القيام بإجراء ما يزي عن ستين مقابلة شخصية، ومن بين هذه المقابلات أفادت المعلومات الكميّة الناتجة عن إحدى وخمسين مقابلة منها في الخروج بنتائج الاستقصاء الواردة في «الملحق د».

أما ثانياً هذه المراحل فهي محاولة مكثفة للاطلاع على الأدبيات المتعلقة بالمشروعات العامة وكفاءة أدائها ودورها في التنمية، وقد أفدت كثيراً من الاعتماد على استشارات مختصين في هذا المجال، من أبرزهم بعض أساتذة جامعتي هارفرد وبوسطن في الولايات المتحدة، والذي تتألف منهم المجموعة الأكاديمية المعروفة بـ Boston Area Public Enterprise Group وقد قام اثنان من هؤلاء الأساتذة بكتابة ورقتين تحضيريتين، تناولت أولاهما تقويم الأداء في المشروعات العامة، أما الثانية فقد دارت حول اختيار القيادات العلية في هذه المشروعات. وتم خلال هذه الفترة تحديد إطار عام للدراسة، من خلال تحديد

أسئلة استهلاكية مرتكزة على ما تبين من واقع المشروعات العامة في المنطقة على ضوء المقابلات والاستقصاء، وكذلك على ما أمكن التعرف عليه من خلال معرفتي الشخصية لهذه المشروعات، وزياراتي الميدانية لها. فضلاً عن محاولة ربط هذا الواقع بالوضع العام للمشروعات العامة، لا سيما في الدول النامية. وقد أفدت في هذه المرحلة من استشارات كل من ليورى جونز Leory Jones وك. ر. س مورثى K.R.S. Murthy من جامعة بوسطن، وريتشارد مليون Richard Million من جامعة هارفارد، وروبرت ماربو Robert Marbo من جامعة أكسفورد، جوبند ناكاني Gobind Nankany من البنك الدولي، ف. ف. راماناضم من الأمم المتحدة، بازالى كريم Bazale Karim ور. دى نيتيش R. De Nitish.

ثالثها: أرسلت ورقة أولية لعدد من أبناء المنطقة المسؤولين عن إدارة المشروعات العامة والمشرفين عليها. وبعد اتصالات متعددة شخصية وتحريرية، اجتمعت نخبة منهم في أبوظبي لمناقشة موضوع «كفاءة أداء المشروعات العامة في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط» وهو الاجتماع الذي عقد في الفترة من ٢٦ إلى ٢٨ ديسمبر ١٩٧٩م، بعد إرسال الصورة النهائية من الورقة التي تضمنت الإطار العام للدراسة (ملحق ج)، والأوراق التحضيرية الأخرى. وقد تداول المجتمعون في أوضاع هذه المشروعات وفقاً لجدول أعمال محدد (ملحق ب).

مكتبة الملك فهد الوطنية
King Fahad National Library

وأخيراً تأتي رابعة المراحل الأساسية، متمثلة في كتابتي لهذه الدراسة، اعتماداً على استيعابي لخلاصات ما تبين من خلال المقابلات والدراسات واجتماع أبوظبي ذاته، وماتلى ذلك من مقابلات وزيارات ميدانية مكتملة.

ولعل من أهم ثمرات هذا المشروع الدراسي ما تبعه من استمرار المشاركين في اجتماع أبوظبي، بالإضافة إلى زملاء آخرين في القيام - سنويا - بمشروع دراسي مماثل، يتناول أحد المحاور الاستراتيجية لعملية تنمية المنطقة، وذلك ضمن ندوة دائمة سميت «ندوة التنمية». وفي هذا الإطار فإن الاجتماع الثاني - بعد اجتماع أبوظبي - قد تم عقده في البحرين خلال الفترة من ٢٤ إلى ٢٦ ديسمبر ١٩٨٠م ودار موضوعه حول «إدارة التنمية في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط»، وقد أشرف على التحضير له وإدارته الأستاذ

الدكتور أسامة عبدالرحمن، عميد كلية العلوم الإدارية بجامعة الرياض* . أما المشروع الدراسي الثالث فإن موضوعه سيتناول «الواقع الحالي للقوى العاملة المحلية وأهمية الاعتماد الذاتي عليها»، ويقوم بالإشراف على التحضير له وإدارته الأستاذ سليمان عبدالرزاق المطوع، نائب العضو المنتدب لشؤون الإدارة بشركة نفط الكويت، الكويت.

ولابد، في هذه المقدمة، من التأكيد على نقطة هامة حول المنطقة الجغرافية التي شملتها الدراسة. فاختيار الأقطار المنتجة للنفط في الجزيرة العربية جاء تعبيراً عن كون هذه الأقطار شريحة عربية، تكاد تتماثل فيها الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتتشابه فيها المشكلات التنموية، وفي نفس الوقت فإن كثيراً من هذه الأوضاع والمشكلات تختلف، في درجة أهميتها، عن بقية الأقطار العربية الأخرى. هذا فضلاً عن وجود اهتمام مشترك لدى أبناء المنطقة هنا نتيجة لهذا التماثل، مما يسمح بتناول المساهمين في المشروعات الدراسية للموضوعات المطروحة من منطلقات متقاربة، تتلاءم مع أوضاع المنطقة. وفي هذا الصدد، فإنه لا بد من التنويه بأنه وإن اتخذ مطلب التنمية شكل قضية قطرية خاصة، إلا أن مفهومنا للتنمية - باعتبارها الوسيلة التي يهدف المجتمع بواسطتها إلى زيادة قدرته وتنمية طاقته من أجل الاستخدام الأمثل لموارده المتاحة - يحتم على كل قطر من هذه الأقطار التكامل والاندماج مع الأقطار العربية الأخرى، على أساس أن ذلك نتيجة منطقية لالتزامه بتنمية ذاته تنمية حقيقية، لا يمكن أن يتوفر لها الأمن السياسي والاجتماعي والقومي إلا ضمن إطار قادر على امتلاك إرادته واستخدام موارده وفقاً لمتطلبات مصلحته الوطنية.

ولعله من المفيد هنا أن نذكر القارىء، بأن عدداً من الألفاظ والمفاهيم قد تكرر في متن الدراسة. ولا بد لذلك من إشارة توضيحية لأهمها. وعلى سبيل المثال فإن تعبيرات مثل «التنمية» «التنمية الشاملة» «التنمية المجتمعية» «التنمية الاقتصادية - الاجتماعية» و «التنمية الاقتصادية» قد استخدمت بنفس المعنى بغيّة التنوع، والمقصود بها هو «التنمية الاقتصادية - الاجتماعية الشاملة» والتي يمكن تعريفها بأنها «العملية المجتمعية الواعية الموجهة نحو إيجاد تحولات في البناء الاقتصادي - الاجتماعي، قادرة على تنمية طاقة إنتاجية مدعمة ذاتياً تؤدي إلى تحقيق زيادة منتظمة في متوسط الدخل الحقيقي للفرد - على المدى المنظور، وفي نفس الوقت موجهة نحو تنمية علاقات اجتماعية - سياسية تكفل زيادة الارتباط

بين المكافأة والجهد والإنتاجية، فضلاً عن استهدافها توفير الاحتياجات الأساسية للفرد وضمان حقه في المشاركة وسعيها إلى تعميق متطلبات أمنه واستقراره في المدى الطويل».

أما المفهوم الثاني الذي يحتاج، هو الآخر، إلى إشارة، فهو مفهوم «الإدارة العامة» الذي استخدم ليشمل جميع الوزارات والإدارات والأجهزة المركزية التي ترد ميزانيتها ضمن الميزانية العامة للدولة أو الميزانيات الملحقة، دون أن يكون لها إدارة مستقلة قانونياً ومالياً. أما «المشروع العام» فإنه «كيان قانوني مستقل، تمتلكه كلية أو تمتلك أغلب أسهمه جهة عامة، تقوم بتشغيله باعتباره وحدة إنتاج مباشرة بغرض توفير سلع وخدمات أساسية (المشروع العام غير التجاري)، أو بغرض القيام بإنتاج يستهدف تحقيق ربح (المشروع العام التجاري)». وأخيراً، فإن لفظ «الحافز» و«الحوافز» وكذلك «المكافأة» أو «المكافآت» قد استخدم كل منها لتشمل الحوافز والمكافآت المادية والمعنوية.

وآخر ما أود التأكيد عليه في هذه المقدمة، هو أن هدف الدراسة يتمثل في التعرف على الواقع الراهن للمشروعات العامة في المنطقة، وتحرّي كفاءة أدائها، والتعرف على دورها في التنمية، سعياً لتطوير هذا الواقع من خلال تحديد مشكلاته وبيان العقبات التي تعوق كفاءة أداء هذه المشروعات وبالتالي فإنها تؤثر - بشكل سلبي - على دورها في التنمية، سعياً لاستشراف الحلول والتأكيد على المجالات التي يمكن طرقها لإيجاد استراتيجيات عملية، تُمكن هذه المشروعات الحيوية من رفع كفاءة أدائها بشكل متدرج ومستمر، وصولاً إلى تنمية قدرتها على القيام بدورها الاستراتيجي في التحولات الاقتصادية والاجتماعية المطلوبة لكي يتسنى تحقيق الهدف الكبير؛ هدف تنمية المنطقة. ولذلك، فإنه إذا كانت هذه الدراسة تبدو - في بعض جوانبها - متشائمة، أو إذا كانت تبدو أحياناً انتقادية، فإن ذلك ليس سوى تعبير عن القلق على المستقبل وليس سوى تعبير عن التطلع المشروع لأن يرتفع أبناء المنطقة مجتمعين - بوصفهم مسؤولين وباعتبارهم مواطنين - للتصدي والرد على التحديات الكثيرة والكبيرة التي تواجه هذه الرقعة الغالية من الوطن العربي الكبير.

والله من وراء القصد.

الدوحة في ٤/١/١٩٨١م

عبدالله بن خليفة الأحوي

شكرو وتقدير

استندت هذه الدراسة على جهود متعددة ومتنوعة، كان الفضل الأفضل فيها للمساهمين في المشروع الدراسي، والذين أدرجت أسماؤهم في «المحلق أ» وبخاصة من ساهموا في اجتماع أبوظبي، فإليهم جميعاً - أفراداً وجماعات - أعبر عن عميق شكري وامتناني لما أبدوه من تعاون وتفهم وتحمس، كما أعذر عن أى تقصير يكون قد حدث مني في الاستفادة مما أتاحوه لى .

وأقدم بأصدق الشكر إلى المؤسسات التي مدّت يد العون لى، وأخص بالشكر حكومة قطر التي يعود الفضل إليها في تفرغي للبحث والدراسة على مدى عامين كاملين، وفي تحملها نفقات هذا التفرغ، وكذلك لتشجيعها الدائم لفكرة المشروع الدراسي الذي شرفت بإدارته، وما تلاه من دراسات. كما أشكر جامعة هارفرد ومركز دراسات الشرق الأوسط فيها، حيث كان لوجودى هناك، باعتبارى زميلاً باحثاً، فرصة أكاديمية لتوفير المناخ العلمي اللازم للبحث والدراسة. وأشكر كذلك جهاز أبوظبي للاستثمار، لتمويله جزءاً من نفقات البحث ولاستضافته للمشاركين في اجتماع أبوظبي، فضلاً عن الدفعة المعنوية التي تحققت بفضل تبنيّه لفكرة المشروع الدراسي. وأشكر منظمة الخليج للاستشارات الصناعية على ما قدّمته من عون، وما وفرته من مصادر كانت عوناً لى طيلة فترة القيام بهذا المشروع. ويطيب لى أن أتقدم بوافر الشكر لجامعة الملك سعود لقيامها بنشر هذه الطبعة الممتازة من هذه الدراسة.

كما أشكر الإخوان الذين تحملوا عناء قراءة مسودات الدراسة، وأبدوا عدداً من

الملاحظات القيمة التي أثرت أبلغ التأثير على أسلوبها النهائي ، وأخص بالشكر الدكتور علي عبدالرحمن الخلف والدكتور أسامة عبدالرحمن والأستاذ عبدالباقي النورى والدكتور صالح مغيب والأستاذ فاروق البهائي والأستاذ رجب مناع والأستاذ فاروق نعمة .

وأشكر كذلك الإخوان والأخوات الذين قدموا لى يد العون طيلة فترة التحضير والكتابة ، وأخص بالشكر الأستاذ أحمد عبدالله منصور لاهتمامه وتشجيعه ، والأستاذ أحمد يوسف من جامعة الكويت والذي قام بإعداد محضر كامل لاجتماع أبوظبي ، والأستاذ عادل الشيخلى الذى أشرف على الجهاز الإدارى لاجتماع أبوظبي والسيدة مى عازر التي عملت سكرتيرة للمشروع الدراسي طيلة فترة تواجدى بجامعة هارفرد .

وأخص بالشكر والتقدير الأستاذ سمير قدورة ، الذى كان له الفضل في تحرير المسودة الأولى من الدراسة ، كما أشكر الأستاذ حسن توفيق ، الذى قوّم البناء اللغوى للكتاب وأضاف من نفسه الشعري عليه ، وأشكر السيد عبدالمنعم جعفر والسيدة سراب حافظ والسيد محمد مصطفى والسيد جميل أبو عجينة لتحملهم أعباء الطباعة ومتاعبها .



مكتبة الملك فهد الوطنية
King Fahad National Library

المحتويات

صفحة	
هـ	المقدمة
ط	شكر وتقدير
١	الفصل الأول: الدواعي الأساسية لإنشاء المشروعات العامة في المنطقة
٤	■ الوضع الراهن للمشروعات العامة
٩	■ النفط رأس مال وطني عام
١١	■ التحديات الاقتصادية الراهنة
١٥	■ ضخامة فرص الاستثمار المتاحة
٢٢	■ الأسباب الموضوعية لإعاقه دور القطاع الخاص
٢٦	■ دور المشروعات العامة في المنطقة
٢٩	الفصل الثاني: الموازنة بين الرقابة على المشروع العام واستقلاله الإداري
٣٠	■ تنوع وظائف الدولة الحديثة والشروط التنظيمية اللازمة لتأديتها ..
٣٦	■ مدى وضوح عملية الرقابة على المشروعات العامة وفعاليتها
٤٤	■ آفاق البحث عن نظام فعّال للرقابة
٥٥	الفصل الثالث: إيجاد قيادات إدارية ذات كفاءة
٥٦	■ الوضع الحالي للقيادات الإدارية
٦٢	■ أهمية تعبئة الكوادر المحلية وإعدادها، وشروط تحقيقها
٧٢	■ إمكانية ترشيد سبل إيجاد القيادات الإدارية

الفصل الرابع : المشروعات العامة والعوامل الداخلية ذات التأثير

٨١	.....	المباشر على كفاءتها
٨٢	.....	مرحلة التأسيس ■
٩٣	.....	مرحلة التشييد ■
٩٨	.....	مرحلة التشغيل ■
١١١	.....	الفصل الخامس : تقويم أداء المشروعات العامة
١١٢	.....	ماهية تقويم أداء المشروعات العامة ■
١١٥	.....	واقع تقويم أداء المشروعات العامة في المنطقة ■
١١٩	.....	إمكانية نظام فعّال لتقويم أداء المشروعات العامة ■
١٣٩	.....	الخلاصة
١٤٠	.....	الاستراتيجية ■
١٤١	.....	البناء التنظيمي والإداري ■
١٤٦	.....	البيئة المحيطة ■
١٥١	.....	الملاحق
١٥٣	.....	ملحق أ : أسماء المساهمين في مشروع الدراسة ■
	.....	ملحق ب : جدول أعمال اجتماع أبوظبي ، أبوظبي ■
١٦٣	.....	(٢٦ - ٢٩ ديسمبر ١٩٧٩) ■
	.....	ملحق ج : أسئلة استهلاكية للمناقشة ، الاجتماع الأول ■
١٦٩	.....	للمشاركين
	.....	ملحق د : بيانات إحصائية من واقع المقابلات مع مسؤولي إدارة ■
٢١١	.....	المشروعات العامة
٢٤٩	.....	المراجع