

نحو تطوير الرقابة الإدارية في دولة الكويت (دراسة تحليلية)

سالم مرزوق الطحيدج*

* حصل على الدكتوراه في إدارة الأعمال من جامعة تكساس A&M ١٩٧٧ .
يعمل رئيساً لجهاز الدراسات والبحوث الاستشارية لصاحب السمو أمير دولة الكويت.

الملخص

ي طرح البحث تصوراً عملياً لمعالجة الخلل في وظيفة الرقابة من خلال تطوير أسلوب ومفهوم الرقابة الإدارية في المنظمات الحكومية لترقى إلى مستوى الرقابة كما تمارس في القطاع الخاص كبديل جدير بالاهتمام، من بين بدائل معالجة الخلل في وظيفة الرقابة الإدارية في المنظمات الحكومية.

وتوصل البحث إلى استخلاص نماذج الرقابة الإدارية من واقع تجارب الدول المختلفة بشأن وظيفة الرقابة الإدارية على المنظمات الحكومية، واستعرض تجربة الرقابة الإدارية في دولة الكويت، وقد بين البحث أهمية تطوير وسائل الرقابة الإدارية في القطاع الحكومي لمواجهة التغييرات التي تشهدها الكويت.

وقدم البحث عدة توصيات هدفت إلى إيجاد نظام أساسي لوظيفة الرقابة الإدارية ووسائله، ووضعه موضع التنفيذ ليكمل عملية تطويرها. وارتكز هذا النظام على عدة توصيات أساسية في عدد من المجالات، من أهمها مجال الأهداف، حيث تم التركيز على وجوب ارتباط خطط وجهود المنظمات بأهدافها، ومحاسبة تلك المنظمات على مدى تحقيقها لأهدافها، ومجال اللوائح والإجراءات، حيث أشير إلى ضرورة إعادة النظر في اللوائح والإجراءات الحكومية، والحد من الاعتماد على الرقابة الإجرائية واللائحية والرقابة المسبقة، وأيضاً مجال التدخل، وذلك بالعمل على تحديد تدخل السلطة التنفيذية فقط في الحالات التي تؤدي فيها الرقابة الذاتية إلى آثار سلبية جسيمة.

مفهوم الرقابة الإدارية في الإدارة

عالجت البحوث المختلفة في مجال إدارة الأعمال الرقابة الإدارية في شركات القطاع الخاص من خلال مفهومين، بني الأول منهما على أساس رقابة الأفراد أو رقابة السلوك في المنظمات، والثاني على أساس رقابة المنتج النهائي^(١). كما ارتبطت تلك المفاهيم أساساً بالأهداف، فبدون اتفاق على تعريف الأهداف، وكذلك التعرف على طبيعتها وفهم العلاقة بينها وبين الوسائل اللازمة لتحقيقها، تنتفي وظيفة الرقابة وتتحول الأمور إلى وظيفة بعيدة عن مفهوم الرقابة^(٢).

ولقد بينت الدراسات المختلفة في مجال إدارة الأعمال أن الرقابة الإدارية في شركات القطاع الخاص إنما ترتبط بالهيكل التنظيمي، وبحجم المنظمة، إضافة إلى ارتباطها الوثيق والأساسي بالأهداف، فكلما زاد حجم المنظمة ازداد الهيكل التنظيمي تعقيداً، وأثر ذلك في اختيار أسلوب الرقابة الإدارية المستخدم^(٣)،^(٤).

كما بينت الدراسات المختلفة أن المدراء يتبعون أحد أسلوبين من أساليب الرقابة الإدارية، آخذين في الاعتبار عنصر حجم المنظمة، وعنصر وضوح الأهداف المطلوبة، وكذلك عنصر الهيكل التنظيمي، فالمدير يختار أسلوب الرقابة على السلوك في الحالات التي يكون فيها حجم المنظمة كبيراً، والهيكل التنظيمي أكثر تعقيداً، والأهداف وعلاقتها بوسائل تحقيقها غير واضحة وصعبة الفهم. ويختار المدراء أسلوب الرقابة على المنتج كأسلوب آخر في الحالات التي يكون فيها حجم المنظمة صغيراً، والهيكل التنظيمي أقل تعقيداً، والأهداف وعلاقتها بوسائل تحقيقها واضحة ومحددة وسهلة الفهم. ومن ثم أصبح أي خلل في وظيفة الرقابة مدعاة لتعطيل تحقيق الأهداف المطلوبة. فالمنظمات تحتاج إلى الرقابة على المنتجات النهائية، كما تحتاج أيضاً إلى الرقابة على السلوك، ويمارس - عادة - في كل منظمة أحد هذين الأسلوبين من أساليب الرقابة. فقد تفرض عوامل معينة لجوء المنظمات إلى استخدام الرقابة على المنتج، مثل الحاجة إلى مقاييس أو أنماط إنتاجية معينة، واستخدام الرقابة على السلوك، مثل رقابة مدير على مدير أقل منه مستوى.

إن وظيفة الرقابة الإدارية في منظمات شركات القطاع الخاص، طبقاً لما بينته مراجع إدارة الأعمال، إنما ترمي إلى ربط سلوك الأفراد أو المنظمات بالأهداف المطلوب تحقيقها من ناحية، وتحديد أساليب تحقيق تلك الأهداف من ناحية أخرى. فنقطة البداية في أي نظام للرقابة في تلك الشركات يتمثل في الأهداف المطلوب تحقيقها. وبناء على هذا المفهوم تكون الأهداف نقطة البداية والنهاية والغاية والهدف لأي نظام رقابي.

ولقد بينت الدراسات المختلفة في مجال إدارة الأعمال أن الرقابة الإدارية في

شركات القطاع الخاص تعتمد على الأمور الأساسية التالية:

- أ - أن الرقابة مرتبطة بالأهداف ارتباطاً وثيقاً.
- ب - أن ثمة نمطين أو أسلوبين للرقابة تختمهما أهداف رقابية معينة، وعوامل مرتبطة بحجم المنظمة والعرف السائد بها، وطبيعة المهمة المراد تحقيقها، والقدرات الإدارية للإداريين أنفسهم.
- ج - أن وظيفة الرقابة مرتبطة بمقاييس أداء كل من المنظمة والمدير والأفراد أنفسهم، ووجود هذه المقاييس ضروري لكي تؤدي وظيفة الرقابة الإدارية دورها المنشود.
- د - أن المقاييس المستخدمة يتوجب أن تكون مفهومة وبسيطة، لكي يمكن لوظيفة الرقابة الإدارية أن تؤدي على الوجه المطلوب.

أما في المنظمات الحكومية، فلقد تباينت أنواع الرقابة الإدارية، معتمدة على مفاهيم مختلفة عن مفهوم الرقابة الإدارية بالقطاع الخاص^{(٥)(٦)}، وذلك من خلال تركيزها على معايير وأهداف مختلفة. فهناك الرقابة الإدارية على الجوانب المالية، التي تهدف إلى مراقبة التصرفات المالية للتأكد من إتمامها وفقاً للقواعد واللوائح المالية المعمول بها. وهناك الرقابة الإدارية على الجوانب القضائية، التي تهدف إلى الاعتراف بسلطة القضاء في الحكم على شرعية وقانونية تصرفات الإدارة. ولكن الرقابة القضائية لا تقحم ذاتها في دائرة العمل الإداري الحكومي ما لم تدع للتدخل طبقاً لما يجيزه القانون ويسمح به، وبعبارة أخرى إن القضاء الإداري لا يتمتع بالحكم على مدى قانونية السلوك الإداري الحكومي وشرعيته إلا في تلك الحالات التي يدعى فيها فقط لأن يمارس دورة كحكم^{(٧)(٨)}.

ولما كان القطاع الحكومي في الكويت يعتبر أداة هامة لتحقيق الأهداف الوطنية، فإن الرقابة الإدارية تأتي في مقدمة العوامل التي تحقق هذا الهدف، إذ من خلال الرقابة الإدارية يمكن توجيه الموارد البشرية والمادية نحو تحقيق الأهداف المطلوبة، ورفع كفاءة تنفيذها^(٩).

وقد وجه المهتمون بالرقابة الإدارية في القطاع الحكومي اهتمامهم من خلال التركيز على تقديم التشريعات المختلفة والمتنوعة، التي ترمي إلى معالجة النقص في أداء وظيفة الرقابة الإدارية، في حين بين آخرون أن المزيد في التشريعات الحالية أو التشريعات المستقبلية في مجال الرقابة الإدارية في القطاع الحكومي لن يحقق أداء أفضل لوظيفة الرقابة الإدارية في ذلك القطاع، كما طرح آخرون مفهوم تحويل الأجهزة والإدارات الحكومية إلى القطاع الخاص كبديل لمواجهة هذا القصور^{(١٠)(١١)(١٢)}.

وقد بينت الدراسات المختلفة أنه، لتطوير وظيفة الرقابة الإدارية في القطاع

الحكومي، فإنه ينبغي التوسع في التشريعات، في حين بينت دراسات أخرى أن تحويل بعض المنظمات الحكومية إلى القطاع الخاص من شأنه أن يزيد من قدرة تلك المنظمات على مراقبة أعمالها بطريقة أو بأسلوب أكفأ^{(١٣)(١٤)}. ولم تعالج أي من تلك الدراسات فكرة تطبيق أسلوب ومفهوم الرقابة الإدارية المطبق في القطاع الخاص وإمكانية تطبيقه في القطاع الحكومي، وعليه فقد جاءت هذه الدراسة لملء الفراغ في هذا المجال.

هدف البحث

يهدف البحث إلى تقديم تصور عملي لمدى تطبيق أسلوب ومفهوم وظيفة الرقابة الإدارية لدى القطاع الخاص في المنظمات الحكومية، كبديل جدير بالاهتمام، إذ أن التوسع في التشريعات أو تحويل بعض المنظمات الحكومية إلى القطاع الخاص لا يمثل حلاً لمعالجة الخلل في وظيفة الرقابة الإدارية، إذ يبقى السؤال قائماً حول كيفية معالجة تلك المنظمات التي لا تسمح طبيعتها بتحويلها إلى القطاع الخاص، كما يبقى السؤال قائماً عن أسباب قصور التشريعات الحالية - على الرغم من كثرتها - في رفع كفاءة وظيفة الرقابة الإدارية. وعليه، فإن الانتباه ينبغي أن يوجه إلى البحث عن وسائل لتطوير وظيفة الرقابة الإدارية في القطاع الحكومي بشكل عام، وذلك بهدف رفع كفاءتها من خلال دراسة بدائل أخرى غير البدائل المطروحة.

منهج الدراسة

اعتمد منهج البحث على مرحلتين، حيث تم في المرحلة الأولى ما يلي:

- ١- إجراء مسح للدراسات السابقة عن مفهوم وظيفة الرقابة الإدارية طبقاً لما جاء في المراجع العلمية في مجال إدارة الأعمال، وذلك بهدف تكوين الإطار النظري للدراسة.
- ٢- دراسة الرقابة الإدارية في المنظمات الحكومية في دولة الكويت، بهدف تقييم الوضع الحالي، من خلال الإستهانة بالقوانين والتشريعات والدراسات المرتبطة بها.
- ٣- دراسة بعض نماذج الرقابة الإدارية لبعض الدول العربية (مثل المملكة العربية السعودية، والجمهورية العربية السورية، ودولة قطر، وجمهورية مصر العربية) والدول الأخرى (مثل النمسا، وهولندا، والسويد، والولايات المتحدة الأمريكية، واليابان، وتايلند)، وذلك في مجال الرقابة الإدارية بهدف التعرف على طبيعة الرقابة الإدارية في المنظمات الحكومية في تلك الدول، وتجاربهم في مجال تطوير الرقابة الإدارية في هذه المنظمات.

كما تم في المرحلة الثانية ما يلي:

١- إجراء مقابلات مكثفة مع عينة من القياديين في تسع وزارات في دولة الكويت، منها خمس وزارات تقدم خدمات مباشرة ولا تستخدم تكنولوجياً متقدمة، وأربع وزارات تقدم خدمات غير مباشرة وتستخدم تكنولوجياً متقدمة.

٢- إجراء مقابلات مكثفة مع تسعة من رجال الأعمال ممن يعملون في القطاع الخاص في وقت الدراسة، ويشغلون مناصب قيادية في منظمات متميزة بأدائها، وكانوا يشغلون في السابق مناصب قيادية في المنظمات الحكومية، ولهم أنشطة متميزة واهتمامات خاصة بعملية التطوير الإداري في القطاع الحكومي، في وقت إجراء الدراسة.

٣- إجراء مقابلات مع ثلاثة من الأساتذة المتخصصين في مجال الإدارة، وثلاثة من المتخصصين في مجال القانون الإداري، وجميعهم يعملون في جامعة الكويت وقت إعداد الدراسة.

ولقد تمثل الهدف من تلك المقابلات في التعرف على تقييمهم للرقابة الإدارية في القطاع الحكومي، بناء على تجربتهم السابقة، والوسائل المختلفة لتطوير وظيفة الرقابة الإدارية في مختلف المنظمات بناء على تجربتهم الحالية.

ولقد رؤي اتباع هذا المنهج نظراً لتناسب طبيعته مع طبيعة الدراسة، سيما وأن هذا الموضوع لم يطرح في دراسات سابقة، وباعتبار أن هذه الدراسة في رأي الباحث تعتبر منطلقاً لدعوة الباحثين في مجال الإدارة إلى تركيز اهتمامهم على ربط ما أفرزته الدراسات المختلفة في مجال إدارة الأعمال، وتطويرها لخدمة الإدارة في المنظمات الحكومية.

نتائج الدراسة

جاءت نتيجة الدراسة في جزئين: الجزء الأول منهما عكس تجارب الدول المختلفة بشأن وظيفة الرقابة الإدارية على المنظمات الحكومية، في حين عكس الجزء الثاني تقييم الرقابة الإدارية في دولة الكويت.

أولاً: تجارب الدول المختلفة بشأن وظيفة الرقابة الإدارية على المنظمات الحكومية يوجد ثلاثة نماذج لوظيفة الرقابة الإدارية في دول العالم، كما يبيتها الشكل رقم (١).

شكل (١)

تطور نماذج الرقابة الإدارية في المنظمات الحكومية في دول العالم

النموذج الأول	النموذج الثاني	النموذج الثالث
<p>رقابة خارجية مرتبطة بالحد الأدنى من الإجراءات واللوائح والأمور التشريعية وتستخدم فيها التشريعات بشكل مخفف وغير مرتبطة بأهداف المنظمات الحكومية ولا توجد بها رقابة إدارية داخل تلك المنظمات.</p>	<p>رقابة خارجية مرتبطة بشكل رئيسي بالإجراءات واللوائح والأمور التشريعية وتستخدم فيها التشريعات بشكل مكثف وغير مرتبطة بأهداف المنظمات الحكومية ولا توجد بها رقابة إدارية داخل تلك المنظمات.</p>	<p>رقابة خارجية مرتبطة بالحد الأدنى من الإجراءات واللوائح والأمور التشريعية الحد الأدنى وتتركز الرقابة الإدارية داخل المنظمات الحكومية وترتبط بالأهداف بشكل رئيسي وترتبط الإجراءات واللوائح بالأهداف.</p>

ويتمثل النموذج الأول منها في قيام هيئات من خارج المنظمات الحكومية بوظيفة الرقابة الإدارية على تلك المنظمات. ويعتمد هذا النموذج على الإستعانة بالتشريعات والإجراءات واللوائح بشكل مبسط وبالحد الأدنى منها. ويكون عدد الهيئات الخارجية طفيفاً نسبياً وبسيطاً تنظيمياً، حيث لا يتعدى هيئة أو هيئتين على الأكثر. وتعتمد المنظمات الحكومية على تلك الهيئات الخارجية في كل ما يتصل بأمر الرقابة الإدارية، ولا تجد تلك المنظمات إلزاماً قانونياً من جانب الهيئات الخارجية لربط أهدافها الداخلية أو الأهداف التي أنشئت من أجلها بوظيفة الرقابة الإدارية. كما لا ترتبط رقابة الهيئات الخارجية بأهداف تلك المنظمات، بل تركز الهيئات الخارجية على مدى تطبيق تلك المنظمات الحكومية للوائح والإجراءات والتشريعات. وتتصف تلك التشريعات بالتركيز

على العموميات فقط على مستوى الدولة، وتقتصر وظيفة الرقابة الإدارية في داخل تلك المنظمات على مدى التزام سلوك الإدارة باللوائح والقوانين والإجراءات التي أقرتها تلك الهيئات الخارجية دون ارتباطها بأهداف المنظمات الحكومية^{(١٥)(١٦)}.

ويتمثل النموذج الثاني من نماذج الرقابة الإدارية في قيام هيئات من خارج المنظمات الحكومية بوظيفة الرقابة الإدارية على تلك المنظمات. مع الاستعانة بالتشريعات والإجراءات واللوائح بشكل مكثف. ويكون عدد الهيئات الخارجية مرتفعاً نسبياً ومعقداً تنظيمياً. وتعتمد المنظمات الحكومية على تلك الهيئات الخارجية في كل ما يتصل بأمر الرقابة الإدارية، ولا تجد تلك المنظمات الحكومية إلزاماً قانونياً من جانب الهيئات الخارجية لربط أهدافها الداخلية أو الأهداف التي أنشئت من أجلها بوظيفة الرقابة الإدارية، بل وتركز الهيئات الخارجية على مدى تطبيق تلك المنظمات الحكومية للوائح والإجراءات والتشريعات، التي تتصف بالتفصيل والتركيز على الجزئيات بشكل أساسي، وذلك على مستوى المنظمة أو الدولة. وتقتصر وظيفة الرقابة الإدارية في داخل تلك المنظمات بمدى التزام سلوك الإدارة باللوائح والقوانين والإجراءات التي أقرتها الهيئات الخارجية، دون ارتباط وظيفة الرقابة الإدارية بأهداف تلك المنظمات^(١٧).

أما النموذج الثالث فيتمثل في قيام هيئات من خارج المنظمات الحكومية بوظيفة الرقابة الإدارية على تلك المنظمات، مع الاستعانة بالتشريعات والإجراءات واللوائح بشكل مبسط وبالحد الأدنى منها، ويكون عدد الهيئات الخارجية طفيفاً نسبياً، ويتسم بعدم التعقيد تنظيمياً. ولا تعتمد المنظمات الحكومية على تلك الهيئات الخارجية في كل ما يتصل بأمر الرقابة الإدارية فيما عدا الحد الأدنى من التشريعات واللوائح والإجراءات التي أقرتها تلك الهيئات، وتتصف تلك اللوائح والتشريعات والإجراءات بالعمومية، وذلك على مستوى الدولة ككل. ويكون تركيز الهيئات الخارجية بضرورة التزام المنظمات الحكومية بأهدافها الداخلية أو الأهداف التي أنشئت من أجلها، وربط ذلك بوظيفة الرقابة الإدارية في داخل تلك المنظمات. وترتبط رقابة الهيئات الخارجية بأهداف تلك المنظمات، وتركز على مدى تنفيذها، كما تركز على مدى تنفيذ الأهداف الأخرى التي ترغب في تحقيقها. وتركز وظيفة الرقابة الإدارية في داخل تلك المنظمات على إضافة الأهداف التي ترمي إلى تطويع اللوائح والإجراءات لكي تتناسب مع تلك الأهداف من ناحية، ومع أهداف الدولة من ناحية أخرى^{(١٨)(١٩)}.

ولقد بني النموذج الثالث على أساس مبدأ مفاده أن تدار الرقابة الإدارية بأسلوب القطاع الخاص، التي يعامل فيها الهدف كنقطة ارتكاز تدور حوله الأنظمة الإدارية لتلك المنظمات. وإذا كانت المنظمات في القطاع الخاص ترمي إلى تحقيق هدف الربح، كأحد

أهدافها الرئيسية بجانب أهداف أخرى، وتخضعه لمعايير يقاس على أساسها أداؤها، فإن المفهوم الأساسي لتلك المنظمات يتمثل في وجود هدف أساسي أو أهداف أساسية، وأهداف أخرى فرعية ومعايير لقياس أدائها ودرجة كفاءة تحقيقها، سواء أكانت لتحقيق ربح أم لتقديم خدمة أم غيرها. فالرقابة ليست هدفاً بحد ذاته، ولكن وسيلة توجه كلاً من الانتباه وسلوك الموارد البشرية والمادية نحو تحقيق الهدف أو الأهداف المطلوبة، وتضع المعايير المختلفة لقياس درجة تحقيق تلك الأهداف، والنظم المختلفة، ومعالجة أسباب الفشل في تحقيقها إن وجدت.

كما أن الرقابة الإدارية، طبقاً للنموذج الثالث، تركز على جانبين الأول منهما يتعلق بتوجيه الاهتمام والانتباه نحو الأهداف المطلوبة للمنظمات، ويترك لها لإجراء وضع اللوائح والأنظمة التي تحقق ذلك، والثاني يختص بمدى تنفيذ تلك الأهداف على مستوى تلك المنظمات، وكذلك مدى تطبيق اللوائح والقوانين والإجراءات على مستوى الدولة ككل، مخضعاً تلك اللوائح والقوانين والإجراءات للأهداف العامة للدولة.

ولقد بدأت معظم دول العالم في بداية تكوينها باستخدام النموذج الأول للرقابة الإدارية، نظراً لتناسب هذا النموذج مع ظروف النشأة السياسية والاقتصادية والاجتماعية لتلك الدول، ثم بدأت تلك الدول في استخدام النموذج الثاني لمواجهة التوسع والنمو في مجتمعاتها. وقد وجدت تلك الدول أنه، وإن كان النموذج الأول مناسباً في وقت ما للقيام بمهام الرقابة الإدارية، إلا أنه قد أصبح قاصراً لمواجهة نتائج هذا التوسع والنمو، سواء في المنظمات الحكومية أو على مستوى القطاعات المختلفة في الدولة.

وجاء النموذج الثاني لتفادي قصور النموذج الأول، حيث اتبعت معظم دول العالم النموذج الثاني بنسب متفاوتة. وفي بداية الثمانينيات وجدت تلك الدول أن النموذج الثاني قاصر أيضاً، وغير قادر على مواجهة التحديات التي أفرزها التطور الاقتصادي والسياسي والاجتماعي لتلك الدول في تلك الفترة.

وقد عالجت الدول المختلفة قصور النموذج الثاني من خلال اتباع أحد أسلوبين، الأول تمثل في زيادة التشريعات والأجهزة الرقابية والقوانين والإجراءات المرتبطة بها، أما الثاني فتمثل في استخدام النموذج الثالث للرقابة الإدارية، أو أسلوب القطاع الخاص في الإدارة. وانقسمت دول العالم منذ بداية الثمانينيات وحتى الآن إلى مجموعتين متميزتين، الأولى تطبق النموذج الثاني، والثانية تطبق النموذج الثالث في وظيفة الرقابة الإدارية.

وجاء اختيار كل دولة لأحد هذين النموذجين انعكاساً لنموها السياسي والاقتصادي والاجتماعي. ويبين جدول (١) توزيع الدول تحت الدراسة، من حيث تواجد نماذج الرقابة الإدارية فيها.

جدول (١)

توزيع الدول تحت الدراسة من حيث تواجد نماذج الرقابة فيها

دول تتبع النموذج الثالث	دول تتبع النموذج الثاني
السويد	المملكة العربية السعودية
النمسا	دولة الكويت
هولندا	دولة قطر
اليابان	الجمهورية العربية السورية
الولايات المتحدة الأمريكية	جمهورية مصر العربية
تايلاند	

وعليه، فإن نماذج الرقابة الإدارية التي تمارس حالياً على المنظمات الحكومية في دول العالم إنما تعكس تجارب تلك الدول في معالجة موضوع الرقابة الإدارية، كما تعكس درجة نموها السياسي والاقتصادي، فالنموذج الأول للرقابة الإدارية يعتبر نمطاً ابتدأت به جميع دول العالم، أما كل من النموذج الثاني، والنموذج الثالث، فيعبر عن مرحلة لاحقة تعكس تطور ونمو المؤسسات الحكومية من ناحية، ومحاولة الإجابة على الأسلوب الأمثل للرقابة الإدارية في عملية التطوير والتنمية لمجتمعات تلك الدول من ناحية أخرى. ويعكس اختيار أحد النموذجين الفلسفة السياسية والاقتصادية لتلك الدول.

وقد اشتركت الدول موضوع الدراسة في تواجد وظيفة الرقابة الإدارية كجزء من ممارسة تلك الدول لسلطاتها التشريعية أو التنفيذية أو كليتهما على المنظمات الحكومية. وانقسمت من حيث ممارستها لنماذج الرقابة الإدارية على المنظمات الحكومية إلى نوعين يظهر بينهما التمايز بشكل واضح، حيث يتواجد النموذج الثاني للرقابة الإدارية في المجموعة الأولى من تلك الدول، وتقع الدول العربية موضوع الدراسة في هذه المجموعة. أما المجموعة الثانية من الدول فيتواجد بها النموذج الثالث، وتقع كل من النمسا، وهولندا، والسويد، واليابان، وتايلاند، والولايات المتحدة الأمريكية في هذه المجموعة.

وخلص القول إن الدول موضوع الدراسة قد واجهت مشكلة الاختيار بين الإبقاء على النموذج الثاني أو التحول منه إلى النموذج الثالث، كأسلوب لمواجهة مشكلة الرقابة الإدارية فيها. إلا أن الاختيار بين هذين النموذجين يحكمه عاملان، يتمثل العامل الأول منهما فيما يمكن أن يطلق عليه العامل السياسي، بينما يتمثل العامل الثاني فيما يمكن أن يطلق عليه العامل الاقتصادي. فالانتقال إلى النموذج الثالث يتطلب تواجد صفات مرتبطة بالعامل السياسي، ومنها تواجد الإطار الديمقراطي للدولة، والفلسفة التي تتبناها الدول لدور القطاع الحكومي في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتقديم الخدمات. كما يتطلب النموذج الثالث أن تتوفر صفات مرتبطة بالعامل الاقتصادي، ومنها تواجد قطاع خاص فعال يتمثل في منظمات مؤثرة في الاقتصاد المحلي، ودرجة إنتاجية ومساهمة القطاع الخاص في الناتج الوطني لتلك الدولة.

ويبين جدول (٢) مقارنة بين النماذج الثلاثة، موزعة بحسب تواجد العوامل الأساسية لنماذج الرقابة الإدارية.

جدول (٢)

تواجد العوامل الأساسية في نماذج الرقابة الإدارية

العوامل الأساسية	النموذج الأول	النموذج الثاني	النموذج الثالث
١- وجود هيئات خارجية تقوم بعمل الرقابة.	يوجد	يوجد	يوجد
٢- وجود أكثر من جهاز للرقابة الخارجية.	لا يوجد	يوجد	لا يوجد
٣- أجهزة الرقابة الخارجية معقدة تنظيمياً	لا يوجد	يوجد	لا يوجد
٤- أجهزة الرقابة الخارجية بسيطة.	يوجد	لا يوجد	يوجد
٥- يتطلب النموذج رقابة على الأهداف.	لا يوجد	لا يوجد	يوجد
٦- ضرورة وجود العامل السياسي.	غير ضروري	غير ضروري	ضروري
٧- ضرورة وجود العامل الاقتصادي.	غير ضروري	غير ضروري	ضروري

ثانياً: تقييم الرقابة الإدارية في دولة الكويت

اتبعت دولة الكويت في بداية السبعينيات النموذج الثاني للرقابة الإدارية، حيث تم إنشاء العديد من الهيئات الرقابية الخارجية، إضافة إلى الهيئات المنشأة في فترات سابقة، نتيجة للنمو السياسي والاقتصادي والاجتماعي، واتساع أنشطة الدولة، وتعدد مجالاتها

الذي أدى إلى التوسع في الهيكل الإداري للدولة (٢٠٠) (٢٠١).

وقد أدى تعدد أجهزة الرقابة الإدارية إلى كثرة الأنظمة واللوائح والقوانين التي تنظم وظيفة الرقابة الإدارية من جانب الهيئات الخارجية على المنظمات الحكومية، ونتج عن تلك الكثرة ازدواجية في الاختصاصات في بعض الأحيان، وتضارب فيما بين مهام الهيئات الرقابية المختلفة في أحيان أخرى (٢٢). وزاد من تعقد عملية الرقابة الإدارية أن الأدوار والوظائف التي يقوم بها الموظفون في مختلف المنظمات الحكومية غير واضحة بصفة أساسية، وأن المستويات الإدارية بها غير محددة، إضافة إلى أن التقسيم الإداري للهيكل التنظيمي للدولة قد اتسم بعدم الواقعية في مواجهة المتغيرات العديدة التي تتفاعل في المجتمع الكويتي (٢٣)(٢٤)(٢٥).

كل هذه الأمور مجتمعة قد جعلت هيئات الرقابة الخارجية، رغم ما لديها من كثرة في القوانين واللوائح والإجراءات، غير قادرة على التعامل الفعال مع المتغيرات المستجدة.

وقد اتبعت الدولة في بداية الثمانينات أسلوب التوسع في إنشاء الهيئات المستقلة التي يعطيها القانون حرية رقابة أعمالها، ويحدد دور رقابة الهيئات الخارجية عليها في أضيق حدود ممكنة، كأحد الحلول الجزئية، لمواجهة قصور الرقابة الإدارية. فعلى سبيل المثال لا الحصر، تم إنشاء مؤسسة البترول الكويتية، والهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية، والهيئة العامة للمعلومات المدنية، التي كانت في السابق إدارات في وزارات حكومية. ويلاحظ أن تلك الهيئات متنوعة في أهدافها، ففي حين كان هدف مؤسسة البترول أقرب ما يكون لأهداف المؤسسات التجارية، كان هدف المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية أقرب ما يكون لتقديم الخدمات الحكومية، ولم يمنع تنوع الأهداف من إنشاء هيئة مثل معهد الكويت للأبحاث العلمية، تلك الأبحاث التي كان يمكن أن يوكل إلى الجامعة مسؤولية إعدادها.

كما أعطيت الهيئات المستقلة الفرصة في أن تضع نذاتها أنظمة رقابتها الخاصة بها، ما عدأ أموراً محدودة مارستها الهيئات الخارجية عليها، وانحصرت في تتبع الإجراءات واللوائح التشريعية دون أن تراقب أهدافها ودرجة تحقيقها وأسباب الانحرافات إن وجدت.

ولقد وضع هذا الأسلوب الطريق ممهداً لاستخدام النموذج الثالث من الرقابة الإدارية، إلا أنه ما زال يعتبر نموذجاً ثانياً لأنه لم يعالج رقابة الهيئات الخارجية لأهداف تلك المؤسسات ودرجة تحقيقها.

وفي منتصف الثمانينيات تقدم عدد من أعضاء مجلس الأمة بمشروع قانون لإنشاء الهيئة العامة للرقابة، وذلك لشعورهم بعجز وقصور أجهزة الرقابة الإدارية في ذلك الوقت،

إلا أن هذا المشروع لم يلق الموافقة عليه من جانب المهتمين وأعضاء اللجنة التشريعية بعد مناقشته، وذلك لاعتناعهم بأن استحداث المزيد من التشريعات والتنظيمات ليس الحل الناجع لمعالجة مشكلة الرقابة الإدارية، بل إن الاهتمام يتوجب أن يركز على أسباب قصور تلك التشريعات، وتقديم بدائل أخرى إن أمكن، دون التوسع في تلك التشريعات^{(٢٦)(٢٧)(٢٨)}.

وفي نهاية الثمانينيات ظهرت اتجاهات تدعو إلى تحويل بعض المنظمات الحكومية إلى القطاع الخاص، كحل للمشاكل التي تواجهها الإدارة في القطاع العام، ومنها مشكلة الرقابة الإدارية^(٢٩).

وخلاصة القول إن هذه الدراسة قد بينت، إضافة إلى ما توصلت إليه الدراسات المرتبطة بالرقابة الإدارية وكذلك آراء المهتمين والمتعاملين، مدى الحاجة إلى التغيير في مفهوم وأسلوب وممارسة وظيفة الرقابة الإدارية في القطاع الحكومي.

المناقشة والتوصيات

تواجه الكويت في مرحلة ما بعد التحرير تحديات عديدة، حيث تقوم بجهود ضخمة لأغراض التعمير وإعادة البناء، كما تواجه الكويت مشاكل النمو ومعوقاته، وآثار العدوان ونتائجه. فالمهمة صعبة ولكنها ليست مستحيلة، فتاريخ الكويت المعاصر وروح الإرادة الكويتية وما مرت به من تجارب كفيل بأن يعطي من التفاؤل أكثر من التشاؤم، ويؤكد أكثر مما يشكك في الأمل بمستقبل أفضل.

وليس ثمة شك في أن الخطوة الأولى خلال مرحلة ما بعد التحرير تقتضي بالضرورة تحديد الأهداف الوطنية للمجتمع الكويتي في المجالات المختلفة ضمن نظرة مستقبلية، وبعد ذلك تحدد الموارد والأدوات اللازمة لتحقيق هذه الأهداف. وتمثل الإدارة الفعالة الأداة التي تمكن المجتمع من استغلال موارده المختلفة، سواء البشرية أو المادية، في مزيج متجانس فعال لتحقيق تلك الأهداف.

ولما كان القطاع الحكومي في الكويت يعتبر إحدى الركائز الهامة في تحقيق الأهداف الوطنية، لذلك فإن الرقابة الإدارية في هذا القطاع تأتي في مقدمة العوامل التي تضمن سلامة التنفيذ والتطبيق لوسائل تحقيق الأهداف المطلوبة، وتقييم نتائجها. فالرقابة على أعمال الجهاز الإداري ليست هدفاً في حد ذاته، ولكن إحدى الخطوات الرئيسية والهامة في مجال تحقيق الأهداف الوطنية، ومن ثم أصبح أي خلل في وظيفة الرقابة مدعاة لتعطيل تحقيق المهام التي أنشئت الوحدات الإدارية من أجلها.

ولقد بينت الدراسة أن وسائل الرقابة الإدارية في القطاع الحكومي كانت قاصرة إلى

حد ما عن مواجهة المتغيرات التي حدثت في الكويت خلال الفترة التي سبقت العدوان العراقي الغاشم على الكويت، وزاد الشعور بقصورها خلال فترة ما بعد التحرير وإعادة البناء. كما بينت الدراسة أن النموذج الثالث للرقابة هو الأقرب لأسلوب القطاع الخاص في تطبيق الرقابة الإدارية، وأن القطاع الحكومي في دولة الكويت قد بدأ فعلاً يتقبل هذا النموذج من خلال إنشاء العديد من الهيئات المستقلة، وذلك كمحاولة لمعالجة حالات منفردة، من خلال إنشاء شركات القطاع المشترك لتحقيق أهداف محددة بعيدة عن قيود النظام الحكومي. وهذا التقبل قد ترجم بدوره الفلسفة الإدارية للقطاع الحكومي في تحقيق أهدافه، وإن تم ذلك بمعالجة حالات فردية دون أن يعكس فلسفة متكاملة لنظام متكامل. ومن شأن توافر العوامل الأساسية التي يتطلبها النموذج الثالث، من مناخ ديمقراطي ووجود العديد من المنظمات في القطاع الخاص والقطاع المشترك، أن أصبحت الأرضية مهيأة لنقله نوعية من النموذج الثاني إلى النموذج الثالث، ولكن ينقصها عدم توافر نظام متكامل تمارس فيه وتتطور من خلاله وظيفة الرقابة الإدارية.

ويمكن القول إن وجود نظام متكامل يشمل الحالات الموجودة والمستجدة قد أصبح ضرورة مرتبطة بتحقيق الأهداف الوطنية، ونظراً لغياب إطار عام متكامل تتطور من خلاله وظيفة الرقابة الإدارية في القطاع الحكومي، فقد جاءت هذه الدراسة لملء الفراغ في هذا المجال.

وعليه، فإن توصيات هذه الدراسة مهمة بتقديم نظام أساسي متكامل لوظيفة الرقابة الإدارية ووسائله، ووضعه موضع التنفيذ ليكمل عملية تطويرها.

ويرمي نظام الرقابة الإدارية المقترح إلى إيجاد إطار ونظام رقابة في المنظمات الحكومية، يكون أقرب لنظام الرقابة الإدارية في القطاع الخاص، وينظر لوظيفة الرقابة الإدارية كوسيلة فعالة في تحقيق الأهداف المطلوبة وليس هدفاً بذاته. يضاف إلى ذلك أنه يوجه الأولوية نحو الرقابة على نتائج ومستوى أداء المنظمات الحكومية. ويرتكز هذا النظام على المبادئ التالية:

أولاً: في مجال الأهداف

(١) التركيز على الأهداف والمهام المطلوبة التي تحققها المنظمات المختلفة من خلال إلزام تلك المنظمات بوضع أهداف لها متماشية مع الأهداف العامة للدولة، ومعايير لقياس أدائها، ومعايير أخرى لقياس مستوى إنتاجيتها.

(٢) تكون المنظمات الحكومية مسؤولة عن وضع الأهداف الاستراتيجية والتشغيلية، وتحاسب على درجة تحقيقها ومستوى أدائها.

(٣) التركيز على وجوب ارتباط خطط وجهود المنظمات بأهدافها.

ثانياً: في مجال اللوائح والإجراءات:

- (١) إعادة النظر في سائر اللوائح والإجراءات الحكومية، وذلك في ضوء الأهداف المطلوبة من المنظمات الحكومية.
- (٢) الحد من الاعتماد على الرقابة الإجرائية واللائحية والرقابة المسبقة.
- (٣) تتولى المنظمات الحكومية الجوانب الإجرائية للمهام والإجراءات ومستويات الجودة وتوفير عناصر الإنتاج البشري والمادي المرتبطة بها.
- (٤) الحد من الزيادة في التشريعات الرقابية التي تركز على الإجراءات واللوائح.

ثالثاً: في مجال التدخل

تدخل السلطة التنفيذية في الحالات الآتية:

- (١) مرحلة اعتماد الأهداف.
- (٢) الرقابة اللاحقة.
- (٣) الحالات التي تؤدي فيها الرقابة الذاتية إلى آثار سلبية جسيمة.

رابعاً: في مجال الإدارة

إنشاء ديوان للتنمية الإدارية يكون موازياً لديوان المحاسبة، ويتبع رئيس السلطة التنفيذية، ويقدم له تقارير دورية مماثلة للتقارير المحاسبية التي يقدمها ديوان المحاسبة. وتقع أجهزة الرقابة الإدارية المختلفة تحت مظلته ويضم في مجلس إدارته أعضاء من خارج القطاع الحكومي، وتكون أهدافه على النحو التالي:

- (١) اقتراح السياسات العامة المتعلقة بالخدمة المدنية في مشاريع القوانين المقترحة في مجال الرقابة واللوائح الخاصة بها، وإبداء الرأي في شأن علاقتها بتحقيق الأهداف المطلوبة.
- (٢) دراسة السياسة العامة للمرتبات والأجور بصفة دورية، وتحديد الوظائف والدرجات بقدر ما تقتضيه متطلبات أهداف الدولة.
- (٣) مراجعة مشاريع ميزانيات الوظائف والمرتبات والأجور، والتأكد من مساهمتها

- للأهداف المطلوبة والسياسات الموضوعية.
- (٤) وضع النظم والقواعد الخاصة بشغل الوظائف والتدريب بما يتماشى وأهداف الدولة في مجال تنمية الموارد البشرية.
- (٥) النظر بصفة دورية في مدى فاعلية الوسائل الرقابية القائمة بشكل دوري، والتحقق من وضع التوصيات والقرارات الصادرة من السلطتين التشريعية والتنفيذية موضع التطبيق.
- (٦) بحث وتحري أسباب القصور في أداء العمل، وتأدية الخدمات، والكشف عن الصعوبات التي تعيق سير العمل في الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة، واقتراح سبل تلافئها.
- (٧) متابعة تنفيذ القوانين واللوائح والتأكد من تحقيق الغرض منها.
- (٨) بحث الشكاوي التي يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة، وكذلك بحث مقترحاتهم.
- (٩) بحث ودراسة ما تنشره وسائل الإعلام المختلفة من شكاوي أو تحقيقات تتناول مظاهر الإهمال أو سوء الإدارة.
- (١٠) القيام بفحص وتقييم أعمال أية إدارة حكومية أو هيئة أو مؤسسة عامة، إذا دعت الحاجة الضرورية إلى ذلك، ومتابعة تنفيذ نتائج الفحص.
- (١١) تطوير نظام اختيار القيادات الإدارية بما يضمن اختيار القيادات القادرة على تحقيق الأهداف العامة، وقيادة التطور الاقتصادي والاجتماعي نحو الأهداف المطلوبة.
- (١٢) تدعيم المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار من خلال تكوين لجان استشارية لرؤساء المنظمات الحكومية، بحيث تكون بمثابة همزة وصل فيما بين تلك المنظمات والمواطنين.
- (١٣) التركيز على تدريب العاملين في القطاع الحكومي من خلال التعاون مع منظمات القطاع الخاص، وذلك لاكتساب الخبرة في مجال ممارسة العمل في القطاع الخاص، وتضييق الفجوة بين أسلوب الإدارة في القطاعين الحكومي والخاص، والاستعانة بأفراد من القطاع الخاص للقيام بمهام مستشارين للمنظمات الحكومية.

الهوامش والمراجع

- (١) - Ouchi, W., (1977): The Relationship between Organizational Structure and Organizational Control. Administrative Science Quarterly, 22:95-113.

- (٢) Ouchi, William G. and Mary ann McGuire (1975): Organization Control Two Functions, Administrative Science Quarterly V.20PP. 559-569.
- (٣) Thompson, James D. (1967): Organizations in Action, New York: McGraw-Hill.
- (٤) محمد رياض بندقجي: «الرقابة الإدارية وتطبيقاتها العملية في المشاريع التجارية والصناعية الأردنية»، المجلة العربية للإدارة، السنة السادسة، العدد الأول، ١٩٨٢.
- (٥) التطوير الإداري (تجارب عالمية)، موجز لبعض أوراق العمل المقدمة لمؤتمر المائدة المستديرة الذي نظمه المعهد الدولي للعلوم الإدارية في بودابست (خلال الفترة من ٨/٣٠ إلى ١٩٨٨/٩/٢م) ديوان الموظفين، يوليو ١٩٨٩.
- (٦) بكر القباني: الرقابة الإدارية، القاهرة: مطبعة دار التأليف، ١٩٧٨.
- (٧) محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية) دراسة مقارنة، ١٩٨٥.
- (٨) عاطف البنا: الرقابة القضائية لأعمال الإدارة العامة، القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧٤.
- (٩) محمد السنوسي: الرقابة الإدارية على أعمال الجهاز الإداري، تونس: ١٩٨٣.
- (١٠) حبيب أبو صقر: موجز الرقابة على المؤسسات العامة في البلدان النامية، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٨٢.
- (١١) سعيد عبد المنعم: الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧٦.
- (١٢) مديحة السيد موسى: دور التنظيمات الإدارية الرشيدة في متابعة وتقييم أداء الرقابة على الجودة في المشروعات الصناعية في الدول النامية، القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧٦.
- (١٣) إبراهيم درويش: «الاتجاهات الحديثة في تحقيق المسؤولية الإدارية» العلوم الإدارية، السنة السابعة عشرة، العدد الأول، ١٩٧٥.
- (١٤) جورج ليسكوييه: «رقابة الدولة على المشروعات العامة»، العلوم الإدارية، السنة العاشرة، العدد الثاني، ١٩٨٦.
- (١٥) سعيد الحكيم: «أجهزة الرقابة الإدارية الخارجية على أعمال الإدارة في الدولة الإسلامية»، العلوم الإدارية، السنة التاسعة عشرة، العدد الأول، ١٩٧٧.
- (١٦) عثمان خيرى: البيروقراطية ومشكلات المحاسبة والمسؤولية والرقابة، الحكم الشعبي المحلي، المجلد الثالث، العدد الخامس، فبراير، ١٩٧٥.
- (١٧) د. مصطفى شاكرو: «الرقابة الشعبية على الجهاز الإداري»، اللقاء العلمي حول الرقابة الإدارية، تونس: ١٩٨٣.
- (١٨) سعيد عرفة: نظام الرقابة ووظائف التخطيط والرقابة، القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧٤.
- (١٩) محمد أنس قاسم جعفر: «نظام أمبودمان السويدي مقارنا بناظر المظالم والمحتسب في الإسلام»، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، ١٩٧٥.
- (٢٠) أجهزة الرقابة الإدارية في الكويت تكونت من الآتي: لجنة المناقصات المركزية، ديوان المحاسبة، مجلس الخدمة المدنية، إدارة الفتوى والتشريع، ديوان الموظفين، ديوان متابعة أعمال الجهاز

- الإداري، إلى جانب الرقابة القضائية التي تتمثل في المحاكم والرقابة الذاتية داخل الوزارات ذاتها.
- (٢١) إذا أخذنا، كمثال، الوظائف العامة كمؤشر لمدى توسع أجهزة الدولة، فإننا نجد أن مجموع الوظائف العامة قد بلغ في السنة المالية ١٩٦٦/٦٥ (١٩٥٤٢) موظفا كويتيا، و(٣٧٣٧٩) موظفا غير كويتي، كما بلغ مجموع الوظائف الخاصة عن السنة ذاتها (٥٥٣٨) يمثلون غير الكويتيين، بينما نجد أن مجموع الوظائف العامة في السنة المالية ١٩٨٥/٨٤ (٥٣٢٨٣) كويتيا، أي بزيادة مقدارها (٣٣٧٤١) كويتيا، وبنسبة زيادة بحدود ١٧٣٪ عن السنة المالية ١٩٦٦/٦٥، و(٨٨٢٧٠) غير كويتي، بزيادة مقدارها (٥٠٨٩١) غير كويتي، وبنسبة زيادة تصل إلى ١٣٦٪.
- (٢٢) عادل الطبطبائي: «قانون الخدمة المدنية الجديد، دراسة تطبيقية، لقرارات مجلس الخدمة المدنية، وفتاوى ديوان الموظفين وإدارة الفتوى والتشريع»، جامعة الكويت، ١٩٨٣، ص ١٩ - ٢٢.
- (٢٣) تقرير اللجنة العليا لتطوير وتحديث الجهاز الإداري، لجنة أساليب وطرق العمل، ديوان الموظفين، تقرير التشابك، يوليو ١٩٨٦.
- (٢٤) تقرير اللجنة العليا لتطوير وتحديث الجهاز الإداري، ديوان الموظفين، ملخص تقارير اللجان التحضيرية، أكتوبر ١٩٨٦.
- (٢٥) تقرير اللجنة العليا لتطوير وتحديث الجهاز الإداري، ديوان الموظفين، محتويات مجموعة تقارير اللجان التحضيرية، أكتوبر ١٩٨٦.
- (٢٦) الاقتراح الخاص بمشروع قانون بإنشاء هيئة عامة للرقابة، مجلس الأمة، مارس ١٩٨٤.
- (٢٧) وقائع اجتماع لجنة الشؤون التشريعية والقانونية بمجلس الأمة بخصوص مشروع قانون بإنشاء هيئة الرقابة العامة، ١٩٨٤.
- (٢٨) مشاري العنجري: مذكرة مقدمة إلى اللجنة التشريعية والقانونية، ١٩٨٣: ولقد بينت المذكرة أن إنشاء جهاز للرقابة العامة من شأنه أن يؤدي إلى تضارب الاختصاصات وتنازع على السلطات بين أجهزة الرقابة ويفقدها القدرة على الحرية والحركة ويشل أيدي العاملين بهذه الأجهزة ويكبت فيهم روح الإبداع والابتكار.
- (٢٩) يدرس معهد الكويت للأبحاث العلمية في الوقت الحاضر إمكانية تحويل بعض إدارات وزارة المواصلات إلى القطاع الخاص، حيث وافق مجلس الوزراء مؤخرا على إنشاء شركة الاتصالات الكويتية، وكذلك تحويل خدمات الكهرباء والماء بوزارة الكهرباء إلى القطاع الخاص.

* * *

اقرأ في العدد القادم
الجهود الدولية لمواجهة العدوان العراقي
على الكويت
أ.د. مفيد محمود شهاب