

دَوْر لَجَانِ التَّخْطِيطِ بِالْوِزَارَاتِ فِي تَطْوِيرِ الْجِهَازِ الْإِدَارِيِّ الْكُوَيْتِيِّ

— دَرَاْسَة مَبْدَأِيَّة —

نَاصِفُ عَبْدِ الْخَالِقِ جَاد *

تَقْدِيم :

للإدارة العامة وظائف ، وتطوير هذه الوظائف هو في حد ذاته وظيفة أخرى تتولاها وتحمل مسئوليتها الأجهزة الحكومية في مستوياتها المختلفة المركزية واللامركزية .

وإذا كانت دولة الكويت قد اختتمت في عام ١٩٨٧ م ربع قرن من الزمان على نشأة جهازها الإداري الحديث بعد الاستقلال ، فإنها بدأت في نفس العام مرحلة جديدة من مراحل التطوير الإداري لجهازها الحكومي الذي اتسعت دوائره ، وتعاظمت مسئولياته . ومن العوامل المشجعة : أن الكويت بدأت هذه المرحلة وهي تملك خطة جاهزة للتطوير الإداري ، استمر التحضير والإعداد لها أكثر من عامين ، وهي تتضمن مسارات عمل واضحة لتوجهات هذا التطوير ومجالاته وخطواته .

ولما كانت جهود التطوير الإداري تمثل حلقات متتالية ومتكاملة ، فقد كان من الضروري أن تكون هناك محاولة لتقويم دور أجهزة التطوير الإداري على مستوى الوزارات وهي لجان التخطيط التي أنشأها القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ م (مادة ٨) وعهد إليها بمسؤوليات يقع معظمها في نطاق عمليات التطوير الإداري لهذه الوزارات .

لقد كانت مهام لجان التخطيط بوزارات الدولة بمثابة امتداد لا مركزي لمهام مجلس الخدمة المدنية الذي أناط به القانون (١٥ لسنة ١٩٧٩ م) مهمة العمل على تحديث الإدارة

* أستاذ الإدارة العامة المساعد / كلية التجارة والاقتصاد والعلوم السياسية / جامعة الكويت .

العامّة ، ووضع السياسة العامّة للتطوير الإداري في الجهات الحكومية بما يكفل تنظيمها وتخطيط القوى العاملة وتنميتها ، وكذلك تطوير نظم التوظيف والعمل على تطوير التنظيم الإداري للدولة . وإبداء الرأي في تحديد أهداف الوزارات والإدارات العامّة واختصاصاتها وتنظيمها وسبل التنسيق بينها ، واقتراح النظم الخاصة بالرقابة على الأداء ومتابعة نتائجه والكشف عن معوقاته (مادة ٤ ، ٥) .

والسؤال الذي تطرحه هذه الدراسة هو : إلى أي مدى كانت هذه اللجان - لجان التخطيط بالوزارات - أداة صالحة وفعالة لتحمل وإدارة أعباء التطوير الإداري بوزارات الدولة في ضوء ما قامت به ، وما أحاط بعملها في الفترة الماضية من عام ١٩٧٩م حتى عام ١٩٨٧م . وما هي المحصلة الحقيقية لعمل هذه اللجان ؟

إن الإجابة على هذا السؤال فضلا عن أنها تمثل تقويما لفترة هامة من فترات التطوير الإداري في الكويت التي صاحبت مدا وانحسارا في عمليات إدارة التنمية بالدولة ، فهي تقدم عددا من المحاذير التي ينبغي تجنبها عند اتخاذ الخطوات العملية لوضع خطة التطوير الإداري - الجديدة - موضع التنفيذ ، ذلك أن ثمن النجاح هو ما نفع فيه من أخطاء ، شريطة ألا يتكرر وقوعنا في هذه الأخطاء .

القسم الأول الإطار الفكري للدراسة

أولا : التطوير الإداري : مفهومه وخصائصه

مفاهيم ومصطلحات :

يقصد بكلمة « المفهوم » أو « المصطلح » في معناه المجرد ، لدى الباحثين في المجالات الاجتماعية « مجموعة من الأشياء أو الرموز أو الأحداث والدلالات الخاصة التي

يربط بينها عدد من السمات والخصائص المشتركة ، بحيث يمكن الدلالة عليها باسم محدد ، أو رمز معين^(١).

وفي تعبير آخر فإن المفهوم هو لفظ مجرد موجز يعطي صورة ذهنية يستطيع الفرد أن يتصورها عن موضوع ما ، حتى لو لم يكن لديه اتصال مباشر مع هذا الموضوع^(٢).

وفي هذه الدراسة يجد القارئ والباحث عددا من المفاهيم والمسميات تقفز إلى الذهن ، وتداخل في استخداماتها ومدلولاتها ، وربما كان من المناسب - ونحن في وقت مبكر - أن نوضح سبب هذا التداخل ، ومدلول المصطلح الذي تحمله الدراسة بالنسبة للمفاهيم والمصطلحات الأخرى .

ومن هذه المفاهيم والمصطلحات نجد تعبيرات مثل « الإصلاح الإداري » و « التنمية الإدارية » و « التطوير الإداري » و « التحديث الإداري » و « الثورة الإدارية »^(٣).

وبادئ ذي بدء علينا ألا ننزعج من كثرة هذه التعبيرات ، وتداول إحداها فيما تعنيه الأخرى ، فتلك ظاهرة من ظواهر التعبير التي كثرت في الآونة الأخيرة تحت وطأة التحولات الأيديولوجية والسياسية والاجتماعية التي عاشتها وتعيشها مجتمعات ودول كثيرة . ولعل نفس الظاهرة يشكو منها الاقتصاديون حينما يتداولون تعبيرات ومفاهيم مماثلة مثل « الدول

١ - د. جودت أحمد سعادة : دور المفاهيم في محتوى مناهج الدراسات الاجتماعية ، مجلة الباحث ، السنة الخامسة ، العدد الثاني ، آذار - نيسان ١٩٨٣ ، ص ٨٣ .

2 — Merril, M. David and Tennyson, Robert D., Teaching Concepts: An Industrial Design Guide, N.J., 1977, p.3.

٣ - أنظر في بعض المفاهيم :

د. عاصم الأعرجي : أساسيات في التخطيط للتطوير الإداري ، مطبعة المعارف . بغداد . ١٩٧٧ ، ص ٥٦ - ٦٨ .

وتجد هذه التعبيرات ما يماثلها في اللغة الانجليزية مثل :

Administrative Reform, Administrative Development, Administrative Modernization, Administrative Revolution.

النامية » و « الدول الأقل نمواً » و « الدول المتخلفة » و « الدول الفقيرة » وغير ذلك من التعبيرات والمفاهيم التي تصف واقعا تعيشه هذه الدول^(١) .

ورغم أن هذه الدراسة ليست معنية كثيرا بالخوض في الجدل الذي تثيره هذه المفاهيم والمصطلحات إلا بالقدر الذي يبرر اختيارها للفظ « التطوير الإداري » في سياق عنوانها ، إلا أنه يبقى السؤال : لماذا التعدد في هذه المفاهيم والمصطلحات ؟ أليس من الممكن الاستقرار على لفظة واحدة يتم استخدامها والترويج لها بين الباحثين والمهتمين ؟

لقد كان السبب وراء تعدد هذه المفاهيم والمصطلحات يكمن في واحد أو أكثر من الأسباب الآتية :

١ - الترجمة من اللغات الأجنبية إلى اللغة العربية ، حيث كانت بعض الكلمات الأجنبية تحتل أكثر من كلمة عربية في مقابلها مثل كلمة Development حينما اقترنت بكلمة Administrative ، فقد ترجمها البعض إلى كلمة « تنمية » وترجمها آخرون إلى كلمة « تطوير » وطبيعي أن كلمة Administrative حين تقترن بكلمة « تنمية » يصبح التعبير هو « تنمية إدارية » وحين تقترن نفس الكلمة بكلمة « تطوير » يصبح التعبير هو « التطوير الإداري » .

٢ - الإيماءات التي توحى بها بعض المسميات الأخرى والرغبة السياسية - أو عدم الرغبة - في تداول واستخدام هذه المسميات ، فبعض النظم تتجه في بداية استقلالها وتحورها إلى استخدام مسميات مثل « الثورة الإدارية » أو « الإصلاح الإداري » ولكن هذه النظم نفسها حينما يستقر لها الحال نجدها تعزف عن استخدام هذه المسميات ، مفضلة استخدام مسميات أخرى أكثر حيده وهدوءا ، مثل « التطوير الإداري » و « التحديث الإداري » و « التنمية الإدارية » وغير ذلك .

(١) نجد هذه التعبيرات ما يماثلها أيضا في اللغة الانجليزية مثل :

Developing Countries, Less Developed Countries, Underdeveloped Countries, Backward Countries, Poor Countries.

٣ - عدم دقة بعض الباحثين في استخدام التعبير الملائم عن طبيعة العمليات التي تهدف إلى رفع كفاءة الأجهزة الإدارية .

ويشعر الباحث - وربما القارئ أيضا - أن هذه الدراسة لا ينبغي أن تولي اهتماما كبيرا لفض التشابك بين هذه المصطلحات والمفاهيم ، فذلك ربما كان مجاله دراسات أخرى ، ويكفي هذه الدراسة أن تتجه إلى بيان المقصود بتعبير « التطوير الإداري » الذي اعتمدته محورها لها ، وما هي الخصائص والسمات التي تميز هذا التطوير عن غيره من الجهود الهادفة إلى زيادة كفاءة الأجهزة الإدارية للدولة .

في رأينا أن التطوير الإداري هو هذه الجهود الإدارية الكبيرة المتكاملة التي يتم إعدادها لإدخال تغييرات أساسية في نظم الإدارة العامة بهدف تحسين كفاءة الجهاز الإداري القائم مع ربط هذه الجهود بالجهود الكلية للتنمية والتقدم في المجتمع ^(١) .

وهذا المفهوم الذي نسوقه يبرز عددا من الخصائص والسمات الرئيسة يتعين توافرها في جهود التطوير الإداري ، وهذه نذكرها فيما يلي :

أولاً - كبر واتساع جهود التطوير : وذلك هو ما يميزها عن الأعمال الإدارية اليومية ويجعلها تختلف عن التجديد العادي المستمر لأنشطة الإدارة من حيث نطاقها وإجراءات تنفيذها ومضمونها والهيئات المكلفة بها ^(٢) .

ثانياً - تكامل جهود التطوير : بمعنى أنها جهود متكاملة ، قد يستغرق استكمالها وقتا طويلا ، ولكنها لا تعني - ولا يمكن أن تعني - إصلاحات دائمة ومستمرة ، إذ لا يمكن لأي مجتمع أن يتحمل فوضى دائمة أو عدم استقرار نظامه الإداري . فالإصلاحات المتناثرة - وإن استمرت - لا يمكن أن تنهض سببا

(١) United Nations; International Seminar on Major Administrative Reforms in Developing Countries, Vol. 2, Technical Papers, Part one, 1971, P. 11.

(٢) يوسف خلوصي : مؤتمر الإصلاح الإداري في الدول النامية (٢٥ أكتوبر - ٣ نوفمبر ١٩٧١) ، مطبوعات المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، أبريل ١٩٧٣ وثيقة ١٤١ ، ص ١٣ .

لا اعتبارها محققة لهذا التكامل الذي يجعل مجهودات التطوير تسير في تناسق مع بعضها وتمهد فيه كل خطوة للأخرى .

ثالثاً - الإعداد المسبق والمخطط لجهود التطوير : وذلك يعني أن جهود التطوير ليست مجرد إجراءات أو ترتيبات وقتية عارضة يتم اتخاذها لمواجهة المشكلات الآنية الواقعة فعلاً . إنما هي - وإلى حد بعيد - ترتيبات وخطوات تتجاوز حدود ملاحقة الأوضاع الراهنة إلى حدود الخلق والابتكار لمواجهة مشكلات قادمة يتم اسشرافها والتنبؤ بها وفق أسس موضوعية .

وعلى ذلك فإن الجهاز الإداري ينبغي أن يتوافر له جهاز للإحساس والاستشعار « نظام رادار » لإمعان النظر في المستقبل ومتغيراته . وما تحمله هذه المتغيرات من تحديات يلزم مواجهتها .

رابعاً - أن تهدف هذه الجهود لإدخال تغييرات أساسية لتطوير كفاءة الجهاز الإداري القائم : وطبيعي أن هذه التغييرات لا ينبغي أن يكون هدفها هو ترقيع الجهاز الحكومي من ناحية أو أخرى ، إنما يكون هدفها تطوير جذري شامل يتناول الأسس والأوضاع والأفكار والقيم والمعتقدات التي تسود النظام الإداري ، وبمثل هذا التطوير الجذري الشامل « لا يمكن أن ينظر إلى الأمور في أي جهاز إداري على أنها مجرد مشاكل هنا أو أخطاء هناك يمكن حصرها ثم دراستها وإصلاحها حسب برنامج زمني لتحسين كفاءة الجهاز الإداري القائم »^(١) . فمثل هذه الإجراءات لا يمكن أن تتناول البنيان ذاته ولا تصل إلى مكوناته من أوضاع ومعتقدات وقيم . بل يمكن القول : إن التطوير بهذه الصورة لا يخرج عن كونه ترقيعاً للجهاز القديم ، وهو ترقيع يلتزم بشكل الجهاز القائم وحدوده ويتشكل بلونه ومعتقداته^(٢) .

(١) د. علي عبدالمجيد : الأصول العلمية للإدارة والتنظيم ، الطبعة السادسة ، القاهرة مطابع سجل العرب ، ١٩٧١ ، ص ٤٧٢ .

(٢) المرجع السابق ، ص ٤٧٣ .

خامساً - ارتباط جهود التطوير الإداري بالجهود الكلية للتنمية والتقدم في المجتمع : ومؤدى ذلك هو ضرورة وجود ارتباط بين برامج التنمية الشاملة في الدولة وبرامج التطوير الإداري ، وقد أدركت دول كثيرة هذه الحقيقة ، فصارت استراتيجيات التنمية فيها تحرص على أن تكون خطط التطوير الإداري جزءاً لا ينفصل عن الجهود التي تبذل لتحقيق التنمية القومية الشاملة .

وخلاصة القول : إنه بوجود الخصائص والسمات الخمس التي أشرنا إليها نكون بصدد تطوير إداري حقيقي ، ووجود هذه الخصائص وتلازمها شرط ضروري لتحقيق هذا التطوير .

ثانياً : أبعاد التطوير الإداري ومجالاته

من الطبيعي أن تختلف مجالات التطوير الإداري من دولة إلى أخرى بحسب الظروف التي تمر بها كل دولة ، وطبيعة وحجم أهداف التغيير التي تتضمنها السياسة العامة في الدولة المعنية بهذا التطوير ، كما أن وجهات نظر المفكرين والمخططين القائمين على عملية التطوير ذاتها ، واهتمامات الرأي العام . . كل هذه أمور تحدد المجالات - وأبعاد هذه المجالات - التي يمكن أن يشملها التطوير ويجعلها في نطاق عملياته .

إن التطوير الإداري قد يكون على مستوى الدولة ، بحيث يشمل جميع جوانب وعمليات الجهاز الإداري لاسيما عندما تتوافر ظروف مناسبة : مثل حصول الدولة على استقلالها ، أو تغيير نظام الحكم ، ولكن المشاهد في أحوال كثيرة أن يكون التطوير مركزاً على مجال أو أكثر من مجالات النظام الإداري^(١) .

(١) راجع في ذلك حديث مستر هـ شي ين وو ، رئيس قسم الإدارة العامة بـسكرتارية الأمم المتحدة في بيانه الذي قدمه إلى مؤتمر الإصلاح الإداري في الدول النامية بجامعة ساسكس بإنجلترا ، ١٩٧١ ، وثيقة مركز البحوث الإدارية بالمنظمة العربية للعلوم الإدارية رقم ١٤١ ، ١٩٧٣ ، ص ٢٢ .

ورغم تعدد وتنوع مجالات التطوير الإداري والأبعاد التي تمتد إليها هذه المجالات ، فإنه يمكن إرجاعها من الناحية المنهجية إلى أربعة جوانب رئيسة نراها تحيط بهذه المجالات في أبعادها المختلفة ، وهذه هي :

أولاً - الجانب الإنساني في الجهاز الإداري :

التطوير الإداري هو قبل كل شيء مسألة تتعلق بالأفراد والعاملين ، الأفراد هم وسيلته ، وهم في ذات الوقت غايته ، وأكثر الأنظمة دقة وإتقاناً لا يتوافر لها من القيمة والفعالية إلا بمقدار ما يتوافر في أفرادها من هذه القيمة والفعالية . فالأفراد هم الذين يقومون بدفع عجلة العمل في الجهاز الإداري ويشيعون الحياة والحركة في وحداته ومكوناته ، وبالتالي فإن الجانب البشري - الإنساني - الذي يقوم بهذه المهمة ينبغي أن يحتل المكانة الأولى عند وضع برامج التطوير الإداري ، فالسياسات العامة ، والخطط ، والقوانين ، مهما كانت دقتها وإتقانها ، لا تنفذ نفسها بنفسها ، إنما ينفذها البشر ، ولكي يكون هؤلاء البشر - العاملون - عند مستوى ما يعقد عليهم من آمال ، فإنه يلزم الاهتمام بهم ، وهذا الاهتمام ينبغي أن نجده في صورة أو أكثر من الصور الآتية :

أ - الاهتمام بسلم رواتب وأجور العاملين في الجهاز الإداري للدولة ومراجعة هذه الرواتب والأجور على فترات دورية للتأكد من استمرار دافعية هذه الرواتب والأجور ، وملاءمتها لظروف الغلاء والتضخم السائدة ، وكذلك عدالتها النسبية في ضوء ما يتقاضاه العاملون في قطاعات العمل الأهلية والخاصة .

إن الاهتمام بتحسين الأوضاع المادية للعاملين في الجهاز الحكومي بما يتلاءم مع أعبائهم ومراكزهم الاجتماعية لا نقصد به خلق بيروقراطية أو طبقة متميزة عن سائر الناس ، إنما الهدف هو أن يكون التطوير الإداري - من هذه الزاوية - وسيلة لحفز العاملين على تقديم خدمات وإنتاج أفضل ، وبنفقة أقل لجمهور المتفعين بخدمات الجهاز الإداري للدولة ، ومن ثم فإن الإنفاق - المحسوب - على تطوير أوضاع هؤلاء العاملين سترتب عليه ردود فعل إيجابية مضاعفة في ميادين النشاط العام .

ب - الاهتمام بظروف العمل التي يعمل في إطارها أفراد الجهاز الإداري للدولة لا سيما تلك الظروف التي تحددها نظم وقوانين الخدمة المدنية وتترتب عليها أوضاع قانونية وإدارية للعاملين في الأجهزة الحكومية مثل :

— توصيف وترتيب وظائف الجهاز الإداري للدولة .

— نظم وأساليب تقييم أداء العاملين .

— نظم الترقيات والتأديب .

— نظام دخول الخدمة والخروج منها .

فالأجور والحوافز المادية لا تكفي وحدها لحفز العاملين وتشجيعهم ، ولكن الظروف التي تحيط بهم ومدى شعورهم بالمساواة والأجر المتساوي للعمل المتساوي Equal pay for equal job ، وتوافر القواعد والشروط الموضوعية للدخول في الخدمة والحصول على فرص متكافئة للتقدم والترقي والتدرج الوظيفي . . كل هذه جوانب وأبعاد ينبغي أن تشملها جهود التطوير الإداري .

ج - الاهتمام بتنمية المعارف والمهارات والقدرات والسلوكيات الواجب توافرها في أفراد الجهاز الإداري للدولة ، وذلك بغرض تطوير كفاءة وإنتاجية العمل والعاملين في هذا الجهاز ، وتمكينهم من مواجهة ما يستجد من تغييرات تكنولوجية أو اجتماعية في محيط أعمالهم ^(١) .

ثانياً - الجانب التنظيمي - الهيكلي - في الجهاز الإداري :

يتجه التطوير في هذا الجانب إلى البناء التكويني والهيكلية للجهاز الإداري الحكومي ، ويكون بهدف تنظيم الأداة الحكومية في ذاتها ، وذلك يعني تحديدا واضحا لأهداف الجهاز الإداري ، وكذلك تحديدا - لا تداخل فيه - للاختصاصات المنوطة بوحدة هذا الجهاز في مستوياته المختلفة والمتدرجة مع بيان السلطات والمسؤوليات المنوطة

(١) علي عبد الوهاب : التدريب والتطوير - مدخل علمي لفعالية الأفراد والمنظمات - معهد الإدارة العامة ، الرياض ، ١٩٨١ ، ص ٢٠ .

بكل مستوى ، وبيان مكان ودور وصلاحيات أجهزة الرقابة على أعمال الجهاز الإداري للدولة .

إن وجود أفراد أكفاء ، لديهم الدافعية للعمل ، يعملون في ظل ظروف وأوضاع وظيفية ملائمة ، وذوي مهارات وقدرات عالية لا يغني عن وجود هيكل تنظيمي سليم للوحدات والأجهزة التي يعملون بها ، ذلك لأن هذا الهيكل هو الإطار الذي بدوره لا يمكن للأفراد وحدهم - مهما كانت دوافعهم ومستويات تأهيلهم - أن يبلغوا النتائج المرجوة . والدول النامية بصفة عامة تخضع لتأثيرات كبيرة عند اختيار وتحديد الحجم والشكل الذي تكون عليه أجهزتها الإدارية ، وهي تأثيرات بيئية ذات أبعاد سياسية واجتماعية واقتصادية وإدارية .

ففي بعض الدول يبرز اتجاه لإيجاد عدد كبير من الوزارات والمؤسسات العامة والهيئات والمصالح الحكومية ، بينما في دول أخرى نجد اتجاهاً لترشيد العملية الإدارية وتركيز النشاط الحكومي في أقل عدد ممكن من الوزارات أو المؤسسات والهيئات العامة .

وفي الحقيقة ليست هناك قواعد أو معايير ثابتة تحدد الطريقة الأكثر رشداً في تنظيم الأداة الحكومية وتحديد حجمها ، فتلك مسألة كما أسلفنا تخضع لتأثيرات بيئية متعددة فضلاً عن أن أهداف الحكومات في الدول النامية تتباين فيما بينها .

وقد يثور السؤال - وهو يثار عادة - عند تناول الجانب الهيكلي في الجهاز الإداري عن وضع المؤسسات الاقتصادية العامة في خريطة التطوير الإداري باعتبارها جزءاً من هذا النظام مع الاختلاف في مستوى الحرية أو المساءلة التي تدار بها هذه المؤسسات . وقد تناول مؤتمر الإصلاح الإداري في الدول النامية عام ١٩٧١م هذا الموضوع^(١) ، وقد رؤي في هذا الصدد أنه في الأحوال التي يتعذر فيها القيام بإصلاح إداري شامل يشمل هذه المؤسسات ، فإنه ينبغي العمل على تطوير هذه المؤسسات العامة ، لتكون « مراكز نموذجية » ولكن من الخطر السماح بارتفاع فئات الأجور لموظفي هذه المؤسسات عن تلك التي يتقاضاها موظفو

(١) يوسف خلوصي : مؤتمر الإصلاح الإداري في الدول النامية ، مرجع سابق ، ص ٤٤ .

الحكومة ، الذين كثيرا ما يستعان بهم في مزاولة قدر من الإشراف والرقابة على أعمال هذه المؤسسات ، لقد وجدت المؤسسات الاقتصادية العامة لتدعيم خطط الحكومة والعمل لمصلحتها ، لذلك ينبغي ألا تصبح هذه المؤسسات دولاً داخل الدولة .

كما رأى بعض المشتركين في هذا المؤتمر أن وجود هذه المؤسسات العامة يسهم إيجابيا في عمليات التطوير الإداري ، حيث تقلل هذه المؤسسات من التضخم في الخدمة المدنية ، وتعمل كحلقة وصل بين القطاعين الخاص والحكومي ، وفي جميع الأحوال فقد رأى المؤتمر أنه إذا لم تتضمن خطة الدولة للتطوير الإداري جهودا تتعلق بالمؤسسات العامة ، فإن التطوير ينبغي على الأقل أن يشمل جوانب الرقابة والتنسيق والاتصال بين المؤسسات العامة من ناحية والحكومة من ناحية أخرى .

ثالثاً - الجانب التشغيلي - الديناميكي - في الجهاز الإداري :

وهو الجانب الذي يضم أساليب وطرق وإجراءات العمل في الجهاز الإداري والقوانين واللوائح التي تحكم سير العمل الحكومي ، كما يرتبط بهذا الجانب درجة المركزية أو اللامركزية في إدارة شؤون الدولة ، وطبيعي أن درجة المركزية أو اللامركزية ترتبط بدرجة التقدم والنمو - أو التنمية - التي بلغتها الدولة . فحين تكون الدولة في مرحلة مبكرة من التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، فقد لا تجد نفسها بحاجة ملحة إلى تبني برامج لامركزية ، لأن الحاجة إلى مثل هذه البرامج - اللامركزية - تظهر عندما تفصل الدولة إلى مستوى متقدم من التنمية تزداد فيه مهام التنمية ويصبح العبء الإداري أكثر ثقلًا ، وتظهر الحاجة حينئذ إلى التخفيف من هذا العبء بطرحه على الأجهزة المحلية في الحكومة ، حتى تتفرغ الأجهزة المركزية وتكرس اهتمامها لمسائل السياسات العامة والخطط الرئيسية . وفي نفس الوقت تشرف بطريقة أكثر فاعلية على البرامج المحلية .

إن تبسيط الإجراءات وتحقيق اللامركزية من ألزم الأمور لأي تطوير إداري فعال ، وهناك حكومات كثيرة تعترف لمواطنيها بحقوق كثيرة تضمنها موثيقها ودساتيرها ، ولكن الأساليب والإجراءات المعقدة ، والمركزية البغيضة ، واللوائح الجامدة ، تجرد هؤلاء

المواطنين عملاً من هذه الحقوق ، وتحول دون تمتعهم بها ، وبالتالي فإن تبسيط الإجراءات ومراجعة أساليب وطرق العمل في الأجهزة الحكومية بما يمكن من تحقيق مصالح المواطنين وتسهيل معاملاتهم بأقل تكلفة دون حاجة لمراجعة الوزارات والمكاتب المركزية والتجول من مكتب إلى مكتب . . كل ذلك يؤمن حصول المواطنين على حقوقهم . . وذلك هو هدف أي تطوير إداري .

رابعاً - الجانب المالي في الجهاز الإداري :

لم يكن هذا الجانب حتى وقت قريب من الجوانب المنهجية والأساسية ضمن أبعاد التطوير الإداري ومجالاته ، ولكن مع بروز المشكلات المالية والتمويلية لعمليات الأجهزة الحكومية في الدول النامية ، ومواجهة هذه الدول لكثير من الظروف الضاغطة لترشيد مواردها وإنفاقها الحكومي بهدف تعظيم الإنتاجية المحققة لهذا الإنفاق . . فقد أصبحت أبعاد ومجالات التطوير الإداري تمتد إلى الجوانب والعمليات المالية للأجهزة الحكومية ، تحقيقاً لواحد من أهم الأهداف التي أصبحت تجارب التطوير والإصلاح الإداري تتوخاها في الدول النامية بعامة ، وفي الدول العربية بخاصة ، ويتضح هذا الهدف فيما يورده البعض من أن أهم أهداف التطوير الإداري في الدول النامية هي التي تسعى لتأمين إدارة أكثر كفاءة ، وأكثر ديمقراطية وأكثر عدلاً ، وأن الاهتمام بتطوير الجانب المالي في أداء الأجهزة الحكومية هو الخطوة الضرورية لتحقيق كفاءة الإدارة في هذه الدول ، بحيث تتمكن حكوماتها من تلبية احتياجات مواطنيها بأقل هدر أو ضياع ممكن في استخدام مواردها المادية والبشرية .

لقد أصبحت المنظمات الدولية المتخصصة في شئون التعاون الدولي تشدد كثيراً في تقرير معوناتها الاقتصادية للدول النامية ، وباتت تشترط القيام بجهود ملموسة لتطوير وإصلاح النشاطات والعمليات المالية للأجهزة الحكومية من جانب هذه الدول قبل حصولها على التسهيلات والمعونات التي تقررها هذه المنظمات ، وكثيراً ما كان الفشل في هذا الجانب سبباً في معظم المشاكل والتعقيدات التي تواجهها الدول النامية في اتصالاتها ومفاوضاتها مع هذه المنظمات الدولية المتخصصة .

إن التطوير الإداري في هذا الجانب - المالي - ينطوي على عدد من المهام ، أهمها :

١ - إيجاد الأجهزة المالية وبناء النظم والأساليب الرقابية الفعالة على المستويين المركزي واللامركزي .

٢ - تصميم الأدوات والمعايير الرقابية لقياس الأداء المالي للأجهزة الحكومية .

٣ - تطوير نظم الموازنات الحكومية والتحول بها لتكون أداة للتخطيط والرقابة على الأداء .

وأخيراً فرغم أن سمة التكامل بين جوانب وعمليات التطوير الإداري هي سمة جوهرية من سمات التطوير ، إلا أننا نميل إلى القول بأن الجانب الإنساني (العنصر البشري) للجهاز الإداري يحتل بين الجوانب السابقة مكانة أساسية وهامة . فالجهاز الإداري يمكن أن ينظم في قطاعات مركزية أو محلية أو مؤسسات عامة ، ويمكن أن يدار بطريقة مركزية أو لا مركزية ولكن طريقة أدائه لوظائفه تظل تعتمد على الأفراد الذين يقومون بالخدمة ، وكذلك فإن أي تبسيط في الإجراءات أو تعديل في اللوائح والقوانين يفقد قيمته ما لم تتغير قيم واتجاهات ومواقف القائمين على تطبيق هذه الإجراءات والقوانين ، وبعبارة أخرى فالإداريون في الأجهزة والمنظمات المختلفة هم العامل الحاسم في تقرير كفاءة تلك الأجهزة ، ومن ثم في تقرير مصير إدارة التنمية^(١) .

ثالثاً : أجهزة التطوير الإداري

إن الجهود التي يجب بذلها في عملية التطوير الإداري ليست مسئولية جهاز واحد بعينه ، فهي جهود تتوزع أفقياً على مؤسسات وجهات كثيرة ، ومن بين هذه المؤسسات تتقدم المجالس التشريعية والتنظيمات السياسية والصحافة والرأي العام ووحدات الجهاز الإداري ذاته . لأن هذه الوحدات لا تستقبل التطوير الإداري فحسب إنما تصنعه أيضاً .

1 — Wilenski, Peter; Public Power and Public Administration, Hale & Iromonger Pty Limited, 1986, P.167.

ورغم توزيع مسئولية التطوير الإداري - أفقيا - على هذو النحو ، فإن ذلك لا يغني عن وجود أجهزة - رأسية - تتجه إليها هذه الجهود ، تستقبلها ، وتخطط لها ، وتنسق بينها ، وتضيف عليها ، وتحيلها إلى برامج عمل صالحة للتنفيذ وقابلة للتقييم .

لقد أدى التوسع والتنوع في أعباء ومسئوليات الجهاز الإداري للدولة إلى ظهور الحاجة إلى إحداث تغييرات جذرية تتناول عمليات هذا الجهاز ومكوناته ، وهيكله وتنظيمه ، أساليبه وإجراءات عمله ، لوائحه وتشريعاته ، ومن قبل ذلك أفراد والقيم التي ينبغي أن تسود نشاطاتهم ، ومهاراتهم وقدراتهم . وقد وقع عبء إحداث هذه التغييرات - أو التطوير - على رجال الإدارة العامة الحديثة مع غيرهم من الخبراء والمتخصصين في عمليات هذا الجهاز .

وإذا كانت مهام التطوير الإداري ليست يسيرة في الدول المتقدمة التي سبقت في مجال التطور الإداري حيث تتوالى باستمرار محاولات التطوير دون توقف ، فإن هذه المهام تصبح نوعا من الكفاح الوطني ضد التخلف في الدول النامية حيث تزداد وتتعدد المشاكل والصعوبات التي تواجه عملية التطوير الإداري في تلك الدول .

لقد رأينا في موضع سابق من هذه الدراسة ، كيف أن التطوير الإداري هو عملية شاملة ومستمرة ، تتكامل جوانبها ، وتتابع مراحلها ، وصولا للأهداف التي يتم وضعها ، ووجه الصعوبة هو أن هذه الأهداف إذا كانت تمثل غايات في لحظة ما ، فهي لا تلبث أن تصبح واقعا في اللحظة التالية ، وتصبح هي ذاتها أرضية تنطلق منها جهود التطوير في عملية دياكتيكية جديدة نحو أهداف أكثر تقدما ، ويصبح التطوير الإداري على هذا النحو نشاطا مستمرا تبرز معه الحاجة إلى خلق أجهزة على مستوى عالٍ من القدرة والكفاءة لإدارة وتوجيه مهام التطوير الإداري ، وهي مهام تتطلب دراسات وبحوث لتشخيص المشكلات التي تتطلب إعداد الخطط والبرامج الزمنية ومتابعة تنفيذها .

ولا يجد الباحث أو القارئ خلافا كثيرا حول حاجة الدول النامية بوجه خاص إلى هذه الأجهزة التي تقوم على عملية التطوير الإداري ، فقد أبرزت مؤتمرات التنمية والإصلاح الإداري التي عقدت على المستويين الدولي والإقليمي هذه الحاجة في وقت

مبكر ، وتذكر إحدى التوصيات الصادرة عن مؤتمر المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع لهيئة الأمم المتحدة ، وذلك عام ١٩٦٧ م : « حتى نضمن ترشيد عمليات الإصلاح الإداري ، وحتى نستطيع أن تؤتي ثمارها ، فإن الأمر يتطلب أن تدار بوسائل وأدوات متخصصة في مجالات الإدارة ، ولذلك فإنه من المرغوب فيه أن تنشئ الحكومات المعنية أجهزة للتنظيم والإدارة ، وهي أجهزة ثبتت أهميتها وجدواها »^(١).

وفي وقت لاحق عام ١٩٧١ م يشير مؤتمر الإصلاح الإداري في الدول النامية إلى « أن وجود جهاز للإصلاح الإداري في الحكومة مسئول عن تنفيذ الإصلاح الإداري الكبير الذي تقره السلطات السياسية ، وعن القيام بالمهمة المستمرة في التطوير الإداري بأجهزة الدولة المختلفة ، قد اعتبرته الدول المشتركة في المؤتمر حلاً فعالاً لهذه المشكلة . . . »^(٢).

ولكن المتبع للجهود الخاصة بإنشاء هذه الأجهزة في الدول النامية بعامة ، والدول العربية بخاصة يجد هذه الأجهزة قد تركزت نشاطاتها وعملياتها وحتى مسمياتها في الجهود الخاصة بالخدمة المدنية وشئون الموظفين ، على حساب الجهود الخاصة بمهام التطوير الإداري .

أجهزة التطوير الإداري وأجهزة الخدمة المدنية :

من الملائم أن تكون هناك تفرقة بين جهاز التطوير الإداري ، وجهاز للخدمة المدنية حتى لا نقع في خطأ الخلط بينهما ، رغم ما بين المفهومين من تكامل وترابط حتى أننا نجد في بعض الأحيان جهازاً واحداً يتولى أمور الخدمة المدنية والتطوير الإداري في وقت واحد . ولكن الذي نعنيه هو إيجاد نوع من التمييز بين نشاطات الخدمة المدنية ، ممثلة في : مسائل اختيار العاملين ، والتعيين ، والترقية ، وترتيب الوظائف ، والتأديب ، وإنهاء الخدمة ، وغيرها ، ونشاطات التطوير الإداري ممثلة في مهام التنظيم ، وإعادة التنظيم ، وتبسيط الإجراءات ، وطرق العمل ، والتدريب ، والتنمية الإدارية ، وتخطيط القوى العاملة وغير ذلك .

(١) راجع نشرة هيئة الأمم المتحدة : ١٠ أبريل ١٩٦٧ ، المجلس الاقتصادي لأفريقيا ، ص ٨ - ١٢ .

(٢) يوسف خلوصي : مؤتمر الإصلاح الإداري في الدول النامية ، مرجع سابق ، ص ٥٠ .

وبطبيعة الحال ، لا ينبغي إغفال ما هناك من تقارب بين هذين النوعين من النشاط ، لا سيما بعد أن أخذ مفهوم الخدمة المدنية أبعادا جديدة وصار أكثر اتساعا وتعقيدا ، ولكن رغم هذا التقارب فسيظل التمييز بين نشاطات الخدمة المدنية ونشاطات التطوير الإداري أمرا له أهميته وضرورته ، ومن ثم فقد يبدو منطقيا أن تكون أجهزة الخدمة المدنية جزءا من الكيانات التنظيمية لأجهزة التطوير الإداري ، فكل جهود الخدمة المدنية هي جهود للتطوير الإداري ، وليست كل جهود التطوير الإداري جهودا للخدمة المدنية ، وقبول هذه النتيجة يقتضي من دول عربية وخليجية كثيرة أن تعيد النظر في تصميم نشاطات أجهزة الخدمة المدنية بها ، لتجعلها في ذات الوقت أجهزة للتطوير الإداري^(١) ، وأن تفسح لجهود التطوير مكانا هاما ومتقدما بين عمليات هذه الأجهزة .

معاهد ومدارس الإدارة العامة كأجهزة للتطوير الإداري :

لم تكتف دول كثيرة بإنشاء واستحداث أجهزة خاصة بالتطوير الإداري أو الخدمة المدنية لتباشر دورا تنفيذيا في إطار سلطتها الخطية الأمرة Line Authority أو دورا استشاريا في إطار طبيعتها الاستشارية ، ولكنها اتجهت لاعتبارات كثيرة إلى إنشاء معاهد أو مدارس للإدارة العامة ، أناطت بها عددا من المهام ذات الارتباط المباشر والوثيق بجهود التطوير الإداري ، ونذكر من هذه المعاهد والمدارس في العالم العربي :

- | | |
|--------------------------------------|---------------------------|
| ١ — أكاديمية السادات للعلوم الإدارية | جمهورية مصر العربية |
| ٢ — المعهد القومي للإدارة العامة | الجمهورية العربية اليمنية |

(١) هناك بعض التعاريف للخدمة المدنية ، نوقشت ضمن أعمال المؤتمر العربي الأول عن تنظيم وإدارة الأجهزة المركزية للخدمة المدنية المنعقد بالرياض ١٥ - ٢٤ فبراير ١٩٧٥ نذكر منها :

« الخدمة المدنية يقصد بها مجموعة القوانين واللوائح التي تتناول أوضاع العاملين وتنظيم علاقتهم بالدولة منذ بدء الخدمة حتى نهايتها وتبين نطاق الحقوق والواجبات التي تترتب لهم أو عليهم وما يحكمها من قواعد ونظم إدارية وسلوكية كما تحدد الأعمال المحظورة ونطاق مساءلة العاملين » أنظر : يحيى رياض سلام : جهاز الخدمة المدنية في جمهورية مصر العربية ، ص ١ مجموعة أعمال المؤتمر .

وفي تعريف آخر « الخدمة المدنية هي تلك الوظيفة التي تكون إحدى وظائف العملية الإدارية حيث تتناول اختيار الأفراد وتدريبهم والحاقهم بالعمل وترقيتهم إلى غير ذلك من المهام المتعلقة بهذه الوظيفة » أنظر : أحمد حلمي الصاوي : هيكل تنظيمي مقترح لجهاز الخدمة المدنية ، ص ٣ ، مجموعة أعمال المؤتمر .

- | | |
|---|-------------------------------|
| ٣ - معهد الإدارة العامة | المملكة العربية السعودية |
| ٤ - مركز تطوير الإدارة والإنتاجية | الجمهورية العربية السورية |
| ٥ - المعهد القومي للاستشارات والتطوير الإداري | الجمهورية العربية العراقية |
| ٦ - معهد الإدارة العامة | المملكة الأردنية الهاشمية |
| ٧ - المعهد الوطني للإدارة والإتقاء | جمهورية لبنان |
| ٨ - أكاديمية السودان للعلوم الإدارية | جمهورية السودان |
| ٩ - المعهد القومي للإدارة العامة | الجمهورية العربية الليبية |
| ١٠ - المدرسة الوطنية للإدارة العمومية | المملكة المغربية |
| ١١ - المدرسة الوطنية للإدارة | جمهورية موريتانيا |
| ١٢ - معهد الإدارة | دولة قطر |
| ١٣ - معهد التنمية الإدارية | دولة الإمارات العربية المتحدة |
| ١٤ - المدرسة الوطنية للإدارة | الجمهورية العربية الجزائرية |
| ١٥ - معهد الإدارة العامة | سلطنة عمان |
| ١٦ - المدرسة القومية للإدارة | جمهورية تونس |
| ١٧ - معهد الصومال للتنمية الإدارية | جمهورية الصومال |

والتأمل في طبيعة المهمات الذي تتولاها معاهد ومدارس الإدارة العامة في كثير من الدول يلمس أن لها مهمة تحضيرية وتخطيطية لجهود التطوير الإداري ، وبخاصة تلك التي تتطلب بحثا وعملا ذهنيا متخصصا لا تستطيع العمليات اليومية لوححدات الجهاز الإداري أن تتسع له أو تتولاه ، فضلا عن افتقار هذه الوحدات للكفاءات والعناصر البشرية المتخصصة في مثل هذه الدراسات . وبصفة عامة فإن المهمة التي تتولاها معاهد ومدارس الإدارة العامة في معظم الدول تشمل عدة مجالات نعرض لها فيما يلي دون أن يكون لترتيبها دلالة على ترتيب أهميتها^(١) :

(١) د. حسن الطيب : مؤسسات التنمية الادارية العربية ، أوضاعها الراهنة وآفاق المستقبل ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، عمان ، ١٩٨٤ ، ص ١٤ وأنظر كذلك في أهداف واختصاصات مؤسسات التنمية الادارية : ميلان كوير : ادارة مؤسسات التنمية الادارية ، ترجمة د. محمد قاسم الفريوني ، عبد الجبار ابراهيم ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، عمان ١٩٨٥ .

في مجال التدريب :

وذلك بهدف تنمية قدرات العاملين في الأجهزة الحكومية وتطوير مهاراتهم وإثراء معلوماتهم في كافة المجالات الإدارية ، ومن ثم تحسين كفاءاتهم في وظائفهم الحالية ، وإعدادهم لتحمل مسئوليات أكبر في وظائفهم المستقبلية .

في مجال الاستشارات :

وذلك بهدف دراسة الأوضاع التنظيمية والإدارية القائمة في الأجهزة الحكومية بغية إعادة تنظيمها وتطوير أساليب عملها .

في مجال البحوث :

وذلك للمساعدة في علاج المشكلات الإدارية ، ومن ثم المساهمة في جهود التنمية الإدارية ورفع كفاءة الأجهزة الحكومية وإثراء الفكر الإداري .

في مجال التوثيق والمعلومات :

بهدف تأمين المعلومات في حقل العلوم الإدارية ، واقتناء أوعية ونظم المعلومات المختلفة . وتنظيمها واسترجاعها ، والمحافظة عليها وإتاحتها لطلابها ويرتبط بالعمل في هذا المجال الاستخدام الموجه لخدمات الحاسب الآلي ، ودمج هذه الخدمات في مجالات العمل الأخرى من تدريب واستشارات وبحوث .

في مجال التعليم :

وهو مجال هام تتجه إليه معاهد ومدارس الإدارة العامة في بعض الدول بغرض تخريج عنصر وكوادر مؤهلة تأهيلا متخصصا ومتعمقا في مجالات الإدارة العامة المختلفة ، وبمستويات متدرجة من التأهيل العلمي المتخصص .

المحددات الأساسية لنشاط أجهزة التطوير الإداري :

تتأثر نشاطات أجهزة التطوير الإداري في الدول المختلفة بمجموعة من العوامل أو المحددات نذكر منها :

أ - حجم الجهاز الإداري للدولة :

من الطبيعي أن تتأثر مهمة جهاز التطوير الإداري في دولة ما ، وحجم نشاطه ، وهيكله التنظيمي ، بحجم الجهاز الإداري الذي يخدمه ، ويقوم على تطويره ، فإذا كان هذا الجهاز الأخير يتكون من وحدات إدارية كثيرة وكبيرة فإن ذلك ينعكس بالضرورة على شكل جهاز التطوير وبنائه وعملياته ، وليس الحال كذلك حينما يتكون الجهاز الإداري للدولة من عدد محدود من الوحدات الإدارية ، فقد يكفي وقتئذ بمكتب أو قسم يعهد إليه بمهمة التطوير ويتولى تنفيذ هذه المهمة بعدد محدود من الخبراء .

ولكن ذلك ليس معناه - في جميع الأحوال - أن كبر حجم الجهاز الإداري للدولة هو الذي يبرر قيام جهاز التطوير الإداري ، فثمة دول لا يزيد إجمالي العاملين في جهازها الحكومي عن العاملين في وزارة واحدة في دولة أخرى^(١) ، ورغم ذلك تبقى الحاجة لقيام جهاز للتطوير الإداري فيها تحت وطأة المشكلات الإدارية القائمة ، وهي في معظمها مشكلات لها روافدها وأبعادها السياسية والاجتماعية والاقتصادية .

ب - السياسة العامة وطبيعة وظائف الدولة :

ومن الطبيعي أيضا أن تتنوع وتختلف وظائف الدولة ومهام جهازها الإداري بالتالي من دولة إلى أخرى ، وفق السياسة العامة والدور الذي تنتهجه كل منها ، فقد يقتصر دور الجهاز الإداري على تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين ، وقد يتجاوز ذلك إلى إدارة عدد من المؤسسات العامة والمشروعات الاقتصادية . وكل ذلك يلقي بتأثيره على هيكل جهاز التطوير الإداري ، ويؤثر في اختصاصاته من حيث مدى اتساع هذه الاختصاصات وملاءمتها للمنظمات التي تخدمها وتقوم على تطويرها .

(١) كمال نور الله : الأجهزة المركزية للخدمة المدنية في الدول النامية ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ٤٨ .

جـ - الظروف البيئية :

حيث تحدد العوامل الجغرافية والديموجرافية وكذلك بعض الاعتبارات الأخرى مهمة أجهزة التطوير الإداري وحجم عملياتها والمستويات التي تشملها . فقد تفرض الاعتبارات الجغرافية ، أو اعتبارات الحكم المحلي ، أو الإدارة المحلية ، إنشاء جهاز مركزي للتطوير الإداري ، له فروع الإقليمية والمحلية ، وبخاصة إذا كانت الأقاليم المحلية تمثل كيانا إداريا أو سياسيا في الدولة ، أو لها من الذاتية ما يستوجب إنشاء هذه الفروع لخدمتها .

كما يلاحظ في بعض المجتمعات التي تميل إلى مقاومة التغيير : أن الأمر قد يتطلب تزويد أجهزة التطوير الإداري - على الأقل في بداية إنشائها - بقدر من الصلاحيات والاختصاصات الملزمة تجاه وحدات الجهاز الإداري للدولة بما يكفل نجاح سياسات التطوير الموضوعة وضمان تنفيذها .

أسس تنظيم أجهزة التطوير الإداري :

في ضوء النماذج المقارنة لأجهزة التطوير الإداري في كثير من الدول يمكن الإشارة إلى بعض الأسس الهامة في تنظيم أجهزة التطوير الإداري وطبيعة اختصاصاتها والدور الذي تقوم به . وقد استقرت هذه الأسس أو كادت فيما يلي :

أجهزة التطوير الإداري أجهزة مركزية :

فسواء أكانت أجهزة التطوير الإداري أجهزة مستقلة بذاتها ، أم كانت تشاركها أنشطة الخدمة المدنية ضمن جهاز أو تنظيم واحد ، فقد لوحظ أن عملية التطوير الإداري والجهاز الذي يتولاها لابد أن يكون جهازاً مركزياً ، وتجد هذه المركزية أسبابها في ضرورة الربط بين التخطيط للتطوير الإداري والتخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والجوانب الأخرى للتنمية القومية في الدولة ، لذلك اتجه التنظيم في عديد من الدول إلى إنشاء جهاز أو هيئة مركزية تتولى رسم السياسات والتخطيط لعملية التطوير الإداري على مستوى الدولة ككل بالتنسيق مع أجهزة التخطيط الأخرى .

على أن مركزية أجهزة التطوير الإداري لا تغني - ولا يجب أن تغني - عن وجود أجهزة لا مركزية للتطوير الإداري على مستوى الوزارات والأجهزة الرئيسة والأقاليم في الدولة ، فمثل هذه الأجهزة اللامركزية هي التي تتولى تنفيذ مهام التطوير الإداري وتأمين متطلباته ومتابعة خطواته في أجهزة الدولة المختلفة . ولا يتصور أن نؤمن للجهاز المركزي للتطوير الإداري الإمكانيات البشرية أو العملية لتنفيذ ومتابعة مهام التطوير ومسئوليته اليومية في وحدات الجهاز الإداري للدولة .

وطبيعي أن الربط والتنسيق بين الأجهزة المركزية للتطوير الإداري ووحداتها وفروعها اللامركزية يتطلب صيغة فعالة ومقبولة لتنظيم علاقات هذه الأجهزة ببعضها من ناحية ، وعلاقتها بوحدات الجهاز الإداري للدولة من ناحية أخرى .

أجهزة التطوير الإداري ترتبط بالتنظيم الأعلى للدولة :

من الأسس التي استقرت بشأن تنظيم أجهزة التطوير الإداري ارتباطها بالقيادة العليا للدولة ، فذلك يضفي على الخطط والأعمال الصادرة عن هذه الأجهزة القوة والتأثير اللازمين في مواجهة الأجهزة التنفيذية ووحدات الجهاز الإداري للدولة^(١) . وأيا كان الشكل الذي تأخذه هذه الأجهزة فإن تجارب معظم الدول تحرص على تبعية لرئيس الوزراء ، تلبية للاعتبارات التالية :

— أن مهام التطوير الإداري هي مهام فورية في معظمها ، وهي تدخل بطبيعتها هذه ضمن مهام رئيس الحكومة .

— أن طبيعة المهام التي يقوم بها جهاز التطوير الإداري تدخل في اختصاصات جميع أجهزة

(١) تأخذ أجهزة الخدمة المدنية في الدول العربية مسميات كثيرة ومتباينة مثل : الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة (مصر) ، مجلس الخدمة المدنية (لبنان - الامارات العربية المتحدة) ، ادارة شئون الموظفين (قطر - البحرين) ، ديوان الموظفين (الكويت - المملكة العربية السعودية - الاردن) ، الهيئة العامة للخدمة المدنية (الجمهورية العربية اليمنية) ، وزارة العمل والخدمة المدنية (ليبيا) ، وزارة الخدمة العامة والإصلاح الإداري (السودان) ، ادارة الوظيفة العمومية (تونس - الجزائر - المغرب) ، مجلس الخدمة العامة (العراق) ، مديرية التنظيم والإدارة (سوريا) ، وقد لوحظ أن معظم هذه الأجهزة تعمل في إطار التوجيه الذي تتولاه لجان الخدمة المدنية في هذه الدول .

وحدات الجهاز الإداري للدولة ، ومن الأوفق أن يقوم بها جهاز لا يخضع لوزارة
بعينها ، بل يظل مرتبطا برئيس الحكومة يعمل بتوجيهه وباسمه^(١) .

أجهزة التطوير الإداري أجهزة استشارية ووظيفية :

لم توضح الدراسات المقارنة تفاوتاً يذكر في طبيعة السلطة المخولة لأجهزة التطوير
الإداري في الدول النامية أو المتقدمة ، فقد تبين أن هذه السلطة في طابعها العام هي من
النوع الاستشاري Staff أو الوظيفي Functional في بعض الأحيان .

وقد كان الطابع الاستشاري الغالب لأجهزة التطوير الإداري سبباً في التقليل من
فاعلية الدور الذي تتولاه هذه الأجهزة خاصة في الدول النامية ، حيث لا تحظى هيئات
المشورة باهتمام كبير أو تقدير يذكر ، سواء من قبل الوحدات التنفيذية في الجهاز الإداري
أم من قبل العاملين أنفسهم ، لذلك فقد ظهر اتجاه إلى تزويد أجهزة التطوير الإداري
بسلطة « وظيفية » تجعل مثل هذه المهام الاستشارية ملزمة للأطراف الأخرى في الجهاز
الإداري للدولة بموجب تفويضات محددة تمنحها رئاسة الحكومة لجهاز التطوير الإداري في
مجالات بعينها^(٢) .

(١) في بعض الأحوال يعهد رئيس الوزراء - من قبله - إلى أحد وزراء الدولة بالاشراف على هذا الجهاز دون أن يلحق بوزارة
معينة ، ودون أن يغير ذلك من تبعية الجهاز لرئيس الوزراء .

(٢) توضح الدراسات أن بعض الدول العربية تتبع نظاماً موحداً تجمع فيه بين مهام الخدمة المدنية ومهام التطوير الإداري في جهاز
واحد كما في مصر والسودان وليبيا وسوريا والكويت والمغرب ، ودولة الامارات العربية المتحدة ، والبحرين واليمن ، كما أن
هناك دولاً عربية أخرى تفصل بين هذه المهام في أجهزة مستقلة كما في المملكة العربية السعودية ، ولبنان والاردن والعراق
وتونس والجزائر وقطر .
راجع في ذلك :

د. زكي محمود هاشم : تنظيم وإدارة الأجهزة المركزية للخدمة المدنية في الدول العربية ، المؤتمر العربي الأول عن تنظيم
وإدارة الأجهزة المركزية للخدمة المدنية من ١٥ - ٢٤ فبراير ١٩٧٥ ، المملكة العربية السعودية ، الرياض ، مطبوعات
المنظمة العربية للعلوم الادارية ، ص ١٧ .

أجهزة التطوير الإداري أجهزة محايدة :

ربما كانت هذه الحيدة هدفاً أساسياً تحرص جميع أجهزة التطوير الإداري على تحقيقه . وربما كانت معظم التشريعات - والمذكرات الإيضاحية لها - في شأن إنشاء هذه الأجهزة تشير إشارة صريحة أو ضمنية إلى أن أجهزة التطوير الإداري تقوم بغرض تنحية التأثيرات السياسية غير الموضوعية عن العملية الإدارية للدولة .

ولا تعني الحيدة هنا في عمل أجهزة التطوير الإداري عدم التزامها بالسياسة العامة للدولة وما تفرضه هذه السياسة من مقتضيات ، فهي مطالبة بهذا الالتزام والحرص عليه طالما استقرت هذه السياسة في إطار من الشرعية . ولكن الحيدة هنا معناها ألا تتفرق جهود التطوير الإداري باختلاف وجهات النظر المطروحة ، وأن لا يتم التراجع عن خطط وبرامج التطوير تحت تأثير الدوافع غير الموضوعية التي تبرز عادة وسط التيارات والمصالح المتعارضة .

القسم الثاني الإطار التطبيقي للدراسة

تعرض الدراسة في هذا القسم لجوانب ثلاثة هي :

- ١ - جهود التطوير الإداري في الكويت
 - ٢ - مشكلة البحث ومنهجه .
 - ٣ - العرض التحليلي لنتائج الدراسة .
- وفيا يلي تناول تفصيلي لهذه الجوانب .

١ - جهود التطوير الإداري في الكويت

حظيت قضايا التطوير الإداري باهتمام مبكر في دولة الكويت ، ولم ينقطع هذا الاهتمام منذ ربع قرن تقريبا ، ويمكن الإشارة في هذا الصدد إلى القانون رقم ١ لسنة ١٩٦٤ في شأن التحقيق البرلماني وإصلاح الجهاز الإداري ، وقد نص القانون في مادته الثانية على أن تشكل لجنة لإصلاح الجهاز الإداري في الوزارات ، وعهد القانون إلى هذه اللجنة بمباشرة الصلاحيات المبينة في المادتين ٨ ، ٩ من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣ م في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة .

ومنذ ذلك التاريخ توالى جهود التطوير الإداري في الكويت وتولت هذه الجهود أجهزة وجهات مختلفة ، سنعرض لأهمها في الصفحات التالية :

أجهزة التطوير الإداري أجهزة محايدة :

ربما كانت هذه الحيدة هدفاً أساسياً تحرص جميع أجهزة التطوير الإداري على تحقيقه . وربما كانت معظم التشريعات - والمذكرات الإيضاحية لها - في شأن إنشاء هذه الأجهزة تشير إشارة صريحة أو ضمنية إلى أن أجهزة التطوير الإداري تقوم بغرض تنحية التأثيرات السياسية غير الموضوعية عن العملية الإدارية للدولة .

ولا تعني الحيدة هنا في عمل أجهزة التطوير الإداري عدم التزامها بالسياسة العامة للدولة وما تفرضه هذه السياسة من مقتضيات ، فهي مطالبة بهذا الالتزام والحرص عليه طالما استقرت هذه السياسة في إطار من الشرعية . ولكن الحيدة هنا معناها ألا تتفرق جهود التطوير الإداري باختلاف وجهات النظر المطروحة ، وأن لا يتم التراجع عن خطط وبرامج التطوير تحت تأثير الدوافع غير الموضوعية التي تبرز عادة وسط التيارات والمصالح المتعارضة .

القسم الثاني الإطار التطبيقي للدراسة

تعرض الدراسة في هذا القسم لجوانب ثلاثة هي :

- ١ - جهود التطوير الإداري في الكويت .
 - ٢ - مشكلة البحث ومنهجه .
 - ٣ - العرض التحليلي لنتائج الدراسة .
- وفيما يلي تناول تفصيلي لهذه الجوانب .

١ - جهود التطوير الإداري في الكويت

حظيت قضايا التطوير الإداري باهتمام مبكر في دولة الكويت ، ولم ينقطع هذا الاهتمام منذ ربع قرن تقريبا ، ويمكن الإشارة في هذا الصدد إلى القانون رقم ١ لسنة ١٩٦٤ في شأن التحقيق البرلماني وإصلاح الجهاز الإداري ، وقد نص القانون في مادته الثانية على أن تشكل لجنة لإصلاح الجهاز الإداري في الوزارات ، وعهد القانون إلى هذه اللجنة بمباشرة الصلاحيات المبينة في المادتين ٨ ، ٩ من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٣م في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة .

ومنذ ذلك التاريخ توالى جهود التطوير الإداري في الكويت وتولت هذه الجهود أجهزة وجهات مختلفة ، سنعرض لأهمها في الصفحات التالية :

أولاً : جهود بذلها مجلس الوزراء :

١٩٦٢/١٠/١٤ م تكليف سي كار خبير هيئة الأمم المتحدة لتحديد اختصاصات وزارات الدولة بالاشتراك مع إدارة الفتوى والتشريع .

١٩٦٣/٧/١٦ م شكل المجلس لجنة لضغط موظفي الدولة بموجب قراره (١٩٦٣/٢/٢٧ م) وعقدت اللجنة عدة اجتماعات . ناقشت فيها الأجهزة الوظيفية والتضخم الوظيفي . ولم يعرف شيئاً عن توصياتها .

١٩٦٤/١/١١ م صدر القانون رقم (١) بشأن التحقيق البرلماني وإصلاح الجهاز الإداري ولجان الإصلاح الإداري في مختلف وزارات الدولة والمعدل بالقانون ٢٥ لسنة ١٩٦٤ م ثم بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٦ م .

١٩٧٠/٧/١٩ م قرار مجلس الوزراء بجلسته رقم ١٩٧٠/٢٩ م يقضي بإنشاء لجنة للرقابة بكل وزارة ، لمراقبة الموظفين في واجباتهم ، وأداء أعمالهم ، والالتزام بنظام العمل ، ومعالجة الروتين والمشاكل الإدارية .

١٩٧١/٤/١٤ م تشكلت لجنة لدراسة العاملين بأجهزة الدولة من عشرة أعضاء منهم ٤ وزراء ، ووكيلان وثلاثة مندوبين عن ثلاث وزارات . إضافة إلى الأمين العام لمجلس الوزراء ، وقد تركزت توصيات اللجنة على وضع حد لتفشي الوساطة ومحاربة الروتين ، وأوصت هذه اللجنة بإنشاء معهد للإدارة وإنشاء هيئة للرقابة الإدارية .

١٩٧٥/٦/٢٣ م صدر قرار مجلس الوزراء بجلسته رقم ٧٥/٢٤ بتشكيل لجنة لدراسة أوضاع الجهاز الحكومي (من أساتذة الجامعة وخبراء معهد التخطيط) وكان هدفها : تخطيط العمالة على مستوى الدولة . إعادة النظر في التنظيم الإداري - تطوير مستوى الأداء . (هذه اللجنة لم تبشر مهامها) .

١٤/٩/١٩٧٦م قرر مجلس الوزراء تشكيل ٦ لجان دائمة لمعاونة الوزارات في بحث الموضوعات المشتركة .

(للشئون الأمنية والسياسية - التوجيه والإعلام - المرافق العامة - التشريعية - التعليمية والاجتماعية - الاقتصادية والمالية) .

أكتوبر ١٩٧٦م شكلت لجنة مؤقتة لإعادة النظر في اختصاصات الوزارات ضمت (وزراء التخطيط ، الشئون القانونية والإدارية ، التجارة ، الأوقاف ، الكهرباء) .

٥/٣/١٩٧٨م قرار المجلس في جلسته رقم ٧٨/١٠ بتشكيل لجنة وزارية برئاسة رئيس الوزراء وعضوية وزراء المالية ، التخطيط ، التربية ، وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء ، وزير الدولة للشئون القانونية والإدارية ، لدراسة مشاكل الجهاز الوظيفي ووضع علاج للتضخم الوظيفي .

ثانياً : جهود ديوان الموظفين :

١٩٧٥ م أعد الديوان خطة للتنمية الإدارية بناء على طلب مجلس التخطيط ، لتدخل ضمن إطار خطة ١٩٨١/٧٦م وقد تضمنت هذه الخطة تصوراً كاملاً لكافة العناصر اللازمة لإصلاح الجهاز الإداري للدولة وكانت هذه العناصر :

(١) التشريعات والقوانين والقرارات .

(٢) التنظيم .

(٣) القوى العاملة .

(٤) التمويل .

وقد بينت خطة الديوان الإجراءات اللازمة لوضع هذه الخطة موضع التنفيذ على ٣ مراحل ، ولكن لم توضع هذه الخطة موضع التنفيذ حتى عام ١٩٨٥م وذلك بسبب عدم وجود الجهاز الفني والإداري القادر على وضعها موضع التنفيذ .

١٩٧٥م أعد الديوان مشروع قانون لمعالجة التضخم وإصلاح الجهاز
الوظيفي اعتمد على مبدأ التفرغ للوظيفة ، وحظر احترام التجارة
للموظفين القياديين (لم يصدر هذا القانون) .

١٩٧٦م بعض الجهود المكتبية قام بها مكتب البحوث والدراسات في
الديوان :

- * وضع أول خريطة تنظيمية للهيكل الإداري للدولة .
- * وضع أول دليل إداري لديوان الموظفين .
- * إعداد دراسة شاملة عن أوضاع الجهاز الحكومي .
- (سياسات التوظيف - نشأة الجهاز الحكومي وتطوره - جهود
أجهزة التدريب) .

ثالثاً : قسم الإدارة العامة والإدارة الصناعية :

١٩٧٢م أنشئ هذا القسم بموجب قرار مجلس الوزراء (٧٢/٣٦) بتاريخ
١٩٧٢/٨/٢٠م على أن يتبع مدير المعهد العربي للتخطيط
الاقتصادي والاجتماعي بصفته الشخصية ، باعتبار أن المعهد هو
معهد دولي تابع للأمم المتحدة ويزاول نشاطه التدريبي على المستوى
الإقليمي الخليجي .

وقد تحدد هدف هذا القسم في رفع مستوى كفاءة الأداء لأجهزة
القطاع الحكومي .

وفي سبيل تحقيق هذا الهدف قام المعهد بالأعمال التالية :

- الاستشارات الإدارية .
- البحوث الميدانية .
- الندوات والحلقات النقاشية .
- دراسات متنوعة .

ورغم أن هذه الأعمال كانت تتجه إلى معالجة قضايا الإصلاح الإداري، إلا أنها كانت تتم في غيبة استراتيجية واضحة لهذا الإصلاح .

رابعاً : جهود مجلس التخطيط :

وبصفة خاصة فقد قامت إدارة تخطيط القوى العاملة بما يلي :
رعاية جهود الخبير سي كار وعرضها على مجلس الوزراء الذي طلب دراسة أخرى حول تنظيم موحد لجهاز الدولة الإداري قدمها الخبير في ١٩٦٣/٧/٢٨ م .

١٩٧١ م
كلف المجلس معهد ستانفورد للبحوث بلندن لإجراء دراسة عن التأثيرات الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن زيادة التعويضات الممنوحة وقتل ، وقد تضمن تقرير هذا المعهد عددا من الجوانب المتعلقة بتنظيم الجهاز الحكومي .

١٩٧٢/٧/٤ م
قرر مجلس التخطيط تشكيل لجنة لإعادة تنظيم الجهاز الوظيفي الحكومي وقد أعدت اللجنة تصورا عاما لأبعاد هذه المشكلة ، وقد أقر مجلس الوزراء هذا التصور بجلسته (٧٣/٣٩) المنعقدة بتاريخ ١٩٧٣/٧/١٦ م . وقد قامت هذه اللجنة بعدة دراسات .

١٩٧٥/١٢/٢٠ م
شكل المجلس بقراره (٧٥/٢٣٨) فريقا للتنظيم والدراسات الإدارية . قام بعدة دراسات .

كما جاء ضمن مشروع خطة الدولة الخمسية ١٩٨١/٧٦ م التي أعدها مجلس التخطيط فصلا كاملا عن الجهاز الإداري للدولة ، ولكنه لم يحدد وسيلة لعلاج أوضاع هذا الجهاز ومراحل هذا الإصلاح .

خامساً : اللجنة العليا لتطوير وتحديث الجهاز الإداري :

في ١٤/١٠/١٩٨٤م صدر المرسوم الأميري الخاص بتشكيل اللجنة العليا لتطوير وتحديث الجهاز الإداري ، وهي لجنة برئاسة سمو ولي العهد ورئيس مجلس الوزراء ، وعضوية وزراء : الدولة لشئون مجلس الوزراء ، المالية والاقتصاد ، التخطيط ، واثنين من أعضاء هيئة التدريس بجامعة الكويت واثنين من القطاع الخاص ، وتفرعت عن هذه اللجنة ثلاث لجان تحضيرية هي لجان : أساليب وطرق العمل ، وشئون التدريب ، ومعدلات الأداء . وقد عهد المرسوم الأميري إلى اللجنة العليا وكذلك إلى لجانها التحضيرية بالعمل على ما يلي :

- ١ - تقييم مستوى أداء الجهاز الإداري للدولة والتوصية بالوسائل المناسبة لتحسينه مع توجيه عناية خاصة لنظم تقييم الأداء ونظم التدريب المتبعة ووسائل رفع كفاءتها .
- ٢ - تحسين أساليب وطرق العمل المتبعة في الجهاز الإداري والتوصية بما يكفل تبسيط الإجراءات وسرعة إنجاز الأعمال .
- ٣ - تحديد احتياجات الجهاز الإداري من الموظفين في ضوء برامج التنمية والسياسات الاجتماعية والاقتصادية التي يقرها مجلس الوزراء .
- ٤ - النظر في فاعلية الوسائل الرقابية القائمة .
- ٥ - تنمية القوى العاملة الوطنية في الجهات الإدارية المختلفة وفقاً لاحتياجات هذه الجهات .

وقد عملت هذه اللجان قرابة عام ونصف ، وصدرت عنها مجموعة من التقارير والتوصيات وصفت بأنها توصيات علمية ومحددة وقابلة للتطبيق والمتابعة ، واعتبرت هذه التوصيات أساساً لأول خطة متكاملة للتطوير الإداري في دولة الكويت ، بدأ العمل بها وفق أولويات خاصة اعتباراً من بداية عام ١٩٨٧م .

نظرة تقييمية لجهود التطوير الإداري في الكويت ١٩٦١ - ١٩٨٤م :

باستعراض جهود التطوير الإداري خاصة تلك التي بذلت في ربع القرن الذي

أعقب استقلال البلاد ، فإنه يمكن بيان أهم السمات التي اتسمت بها هذه الجهود فيما يلي^(١) :

الإزدواجية : حيث قامت جهات وأطراف كثيرة بدور في جهود التطوير الإداري ، وكانت هذه الجهود في معظمها متكررة ، دون اختصاص أصيل أو دراية متخصصة لجهة معينة في موضوع معين .

المعالجة الجزئية والموضعية لجوانب الإصلاح : حيث افترقت الجهود المبذولة إلى استراتيجية تحكمها ، أو إطار عام يربط بينها ، فضلا عن أنها بدت متضاربة ولم يساند بعضها بعضا ، فسياسة التدريب لم تتكامل مع قانون الخدمة المدنية ، ونظام تقويم أداء العاملين لم يساعد على تحديد الاحتياجات التدريبية . وأساليب العمل لم تساندها الأوضاع التنظيمية . . . وهكذا .

انفصال جهود التطوير عن متطلبات إدارة التنمية وأولوياتها : فقد لوحظ أن معظم الجهود المبذولة كانت تركز على جوانب الإدارة الاستاتيكية والتقليدية ، ولم تتجاوز ذلك إلى ملاحظة الأوضاع الديناميكية المتطورة لعمليات إدارة التنمية في الدولة ومستجداتها .

افتقار هذه الجهود إلى الحماس والرغبة في انجازها : فقد تكونت بعض اللجان ولم تبدأ عملها ، وأعدت بحوث ودراسات ولم ينظر فيها ، وصدرت قرارات وقدمت مقترحات للتطوير ولم يؤخذ بها .

٢ - مشكلة البحث ومنهاجه

مشكلة البحث وفروضه :

في ٤ أبريل ١٩٧٩م صدر المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م في شأن الخدمة

(١) المنظمة العربية للعلوم الادارية : الادارة العامة والاصلاح الاداري في الوطن العربي (دراسة د. ناصف عبدالحائق المقدمة الى المؤتمر الدولي العشرين للعلوم الادارية ، عمان ، سبتمبر ١٩٨٦ بعنوان : تجارب الاصلاح الاداري في دول مجلس التعاون الخليجي - دراسة تحليلية مقارنة) - عمان ، ١٩٨٦ ص ٨٦١ - ٨٩٦ .

المدنية متضمنا في مادته الثامنة ما يلي :

« تنشأ في كل وزارة لجنة للتخطيط تختص بما يأتي :

- ١ - اقتراح الخطط والبرامج التنفيذية ومتابعتها .
- ٢ - إبداء الرأي في مشروع الميزانية .
- ٣ - دراسة الأوضاع التنظيمية والإدارية ، واقتراح الإجراءات اللازمة لتطوير أساليب العمل ورفع كفاءة الأداء .
- ٤ - إعداد خطط التدريب والإيفاد في بعثات أو إجازات دراسية بما يكفل التنسيق مع الجهات الحكومية الأخرى .
- ٥ - متابعة سير العمل في الوزارة والتنسيق بين فروعها .
- ٦ - كل ما يرى الوزير إحالته إليها لإبداء الرأي فيه .

ويصدر بتشكيل هذه اللجنة وتنظيم العمل فيها قرار من الوزير

ورغم أن القانون المشار إليه (رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ م) هو قانون للخدمة المدنية ، وقد أوضحنا في موضع سابق المفهوم الذي استقر عليه الباحثون - إداريون وقانونيون - للخدمة المدنية . إلا أن المتأمل فيما تضمنته المادة ٨ من هذا القانون يجد ما يلي :

١ - أن الاختصاصات التي تقوم عليها لجان التخطيط والتي يتعين تحقيقها هي اختصاصات وظيفية Functional ترتبط بمكونات وحلقات العملية الإدارية في كل وزارة ، ومن ثم فهي ترتبط بالأبعاد والمجالات التي يشملها التطوير الإداري في وزارات الدولة المختلفة ، وهذه الأبعاد والمجالات التي تشير إليها المادة ٨ نجدها فيما يأتي :

- عملية التخطيط ووضع البرامج ومتابعة خطط الوزارة .
- دراسة مشروع ميزانية الوزارة في ضوء الخطط الموضوعية .
- الأوضاع التنظيمية والإدارية للوزارة .
- أساليب وإجراءات العمل .

— التدريب والتنمية الإدارية .

— توجيه وتنسيق العمل ومتابعته بالوزارة .

ولا يحتاج المتأمل في هذه المجالات إلى جهد كبير ليتبين أن ما تنطوي عليه هذه المجالات من مهام هي من صميم عمليات التطوير الإداري بالوزارات المختلفة ، وليست من مهام الخدمة المدنية التي تتناول أوضاع العاملين وتنظيم علاقتهم بالدولة منذ بدء الخدمة حتى نهايتها ، وتبين نطاق الحقوق والواجبات التي تترتب لهم أو عليهم ، وما يحكمها من قواعد ونظم .

٢ — إذا نظرنا إلى السياق الذي وردت فيه المادة ٨ المشار إليها ، نجد أن هذه المادة قد سبقها وأردفها عدة مواد تتناول عددا من الجوانب والمهام الخاصة بتطوير الجهاز الإداري للدولة ، وقد جاءت هذه المواد في إطار تقسيمين أوردهما القانون ١٥ لسنة ١٩٧٩م بعنوان « أحكام تنظيمية » و « مجلس الخدمة المدنية » وحددت المادة ٥ اختصاصات هذا المجلس في عدد من المهام الأساسية نذكر منها ما يلي :

— وضع السياسات العامة المتعلقة بالتطوير الإداري في الجهات الحكومية بما يكفل تنظيمها وتخطيط القوى العاملة فيها وتنميتها .

— العمل على تطوير التنظيم الإداري للدولة وإبداء الرأي في تحديد أهداف الوزارات والإدارات العامة واختصاصاتها وتنظيمها وسبل التنسيق بينها .

— اقتراح إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة .

— اقتراح النظم الخاصة بالرقابة على الأداء ومتابعة نتائجه .

— تنظيم الاستعانة بالبيوت الاستشارية المتخصصة في مجالات التنظيم والإدارة وتشجيع البحوث والدراسات في هذه المجالات .

ومرة أخرى يجد المتأمل في هذه الاختصاصات التي أناطتها المادة ٥ بمجلس الخدمة المدنية أن مهام التطوير الإداري هي الطابع الغالب لمهام هذا المجلس في ضوء مهامه الأخرى التي أوردها القانون .

نخلص من هذا العرض السابق إلى ما يلي :

أ - أن القانون ١٥ لسنة ١٩٧٩م - وهو قانون للخدمة المدنية - قد تضمن عدة جوانب ومهام أساسية للتطوير الإداري في وزارات الدولة ، ومن ثم فإن مفهوم الخدمة المدنية في هذا القانون لم يقتصر على تناول أوضاع العاملين وما ينظم علاقاتهم وشئونهم الوظيفية على خلاف ما استقر عليه الفكر الإداري والقانوني .

ب - أن مهام التطوير الإداري التي وردت في القانون ١٥ لسنة ١٩٧٩ سواء في مادته الخامسة أو الثامنة هي مهام تقع في مستويين :

مستوى مركزي : يقوم فيه مجلس الخدمة المدنية بمباشرة مهام التطوير الإداري التي أوصحتها المادة (٨) .

مستوى لا مركزي : تقوم فيه لجان التخطيط بالوزارات المختلفة بمباشرة مهام التطوير الإداري التي أوصحتها المادة (٨) .

والمشكلة التي يهدف هذا التحليل إلى إبرازها هي أن القانون ١٥ لسنة ١٩٧٩م - وهو قانون الخدمة المدنية - قد دخلت عليه مهام التطوير الإداري على المستوى العام للدولة ، وعلى مستوى الوزارات ، وهذه المهام ليست من طبيعة هذا القانون وشغلت مواده الأولى .

على أن المشكلة ليست في تحميل هذا القانون بهذه المهام ، ولكن المشكلة أن القانون ذاته لم يسعف هذه المهام بأساليب تحقيقها ، ولم يحدد علاقة المستوى المركزي المعني بأمور التطوير الإداري ، وهو هنا مجلس الخدمة المدنية (مادة ٥) بالمستوى اللامركزي المعني بهذا التطوير ، وهو لجان التخطيط بالوزارات المختلفة (مادة ٨) .

كما أن المشكلة في جانبها الآخر تكمن في الرخصة التي تركتها المادة ٨ للوزراء - كل في وزارته - لإصدار القرارات الخاصة بتشكيل هذه اللجان وتنظيم العمل فيها دون الاحتكام إلى أسس عامة تحكم عضوية هذه اللجان أو نظام العمل فيها ، ومن بين هذه الأسس :

— عضوية هذه اللجان لمن ؟ للوكيل والوكلاء المساعدين ؟ لمديري الإدارات ؟ جميعهم أم بعضهم .

— رئاسة هذه اللجان لمن ؟ للوزير المختص ؟ للوكيل ؟ أم لأحد الوكلاء المساعدين ؟

— المعاملة المالية لأعضاء هذه اللجان ، هل يتقاضون مكافآت عن حضورهم لاجتماعاتها ؟ أم لا ؟

— عدد الاجتماعات التي ينبغي أن تعقدها اللجنة كحد أدنى سنوياً ؟

— الأجهزة الفنية التي تساعد اللجنة في عملها وتكون بمثابة أمانة فنية لها ؟

ومن ثم فإنه يمكن طرح فرضين أساسيين للبحث هما :

أولاً : أن دور لجان التخطيط في مجالات التطوير الإداري بوزارات الدولة هو دور محدود في ضوء المهام التي أوردتها المادة ٨ من القانون ١٥ لسنة ١٩٧٩ م .

ثانياً : أن أسباب محدودية هذا الدور هي أسباب متنوعة تتعلق بقصور الوسائل والأساليب التي تملكها هذه اللجان لتحقيق هذا التطوير .

منهج البحث :

لكل بحث طبيعته التي تحدد منهجه ، وفي ضوء الفروض التي سبق طرحها ، فإن هذا البحث هو بحث تطبيقي ، يعتمد على منهج تحليل النظم الذي ينطلق من شعور أولي بوجود مشكلة ما ، تتمثل في وجود أهداف ما لم يتم تحقيقها بدرجة أو بأخرى ، ومن ثم فإنه يتعين اتباع خطوات منهجية متتابعة تتمثل في :

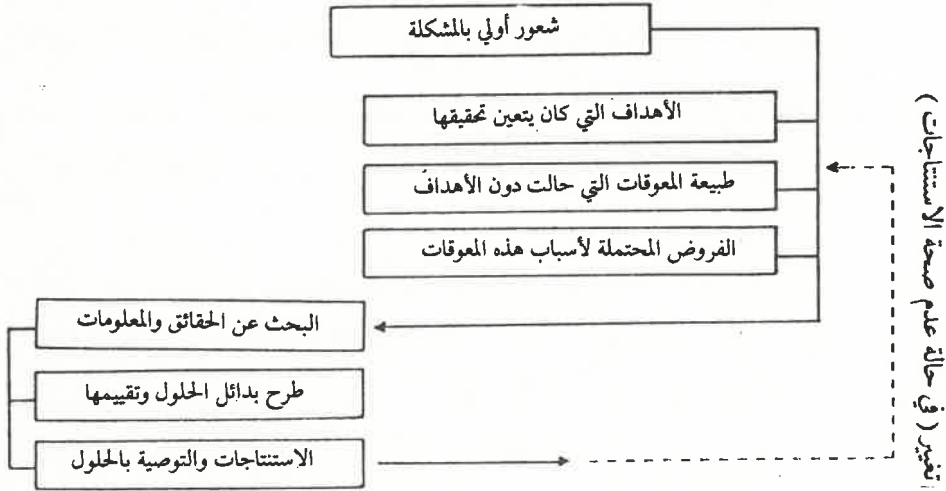
أ — تحديد الأهداف المقررة التي كان يتعين تحقيقها .

ب — التعرف على طبيعة المعوقات التي حالت دون هذه الأهداف وكانت سبباً في الشعور بالمشكلة .

ج — طرح الفروض المحتملة لأبعاد المشكلة وأسباب هذه المعوقات .

د - البحث عن الحقائق والمعلومات التي تساعد على مواجهة المشكلة ومعالجة أسبابها والتوصية بالحلول المناسبة .

ويمكن إيضاح خطوات هذا المنهج فيما يلي :



مجتمع البحث :

اتجهت الدراسة إلى جميع وزارات الدولة ، كما اتجهت إلى جميع أعضاء لجان التخطيط التي تم تشكيلها بهذه الوزارات ، ومن ثم فقد تبنت الدراسة أسلوب الحصر الشامل لمفرداتها ، وأسفر هذا الحصر عما يلي (ملحق رقم ١) :

- أ - هناك تسع وزارات بها لجان للتخطيط ، وقد استجابت للدراسة وشاركت فيها .
- ب - هناك أربع وزارات بها لجان للتخطيط ، ولكنها لم تستجب للدراسة ولم تشارك فيها .
- ج - هناك ثلاث وزارات لم تشكل بها لجان للتخطيط ، ومن ثم فلم تشارك في الدراسة .

وعلى هذا الأساس كانت الوزارات التسع التالية هي الواقعة في نطاق البحث :
التربية ، المالية ، الكهرباء والماء ، الأوقاف والشؤون الإسلامية ، الأشغال العامة ، الشؤون الاجتماعية والعمل ، المواصلات ، العدل ، الإعلام .

وقد ضمت القرارات الخاصة بتشكيل لجان التخطيط في الوزارات التسع السابقة ٩٨ عضواً على النحو المبين في تفصيلات الدراسة .

ولكن المتابعة الفعلية لأعضاء هذه اللجان أوضحت أن من بينهم من استقال أو بلغ سن التقاعد ، أو أعير إلى جهة أخرى داخل وخارج الدولة ، وبلغ عدد هؤلاء ثمانية أعضاء^(١) . وبذلك تكون مفردات البحث الواقعة في نطاق الدراسة ٩٠ عضواً .

وبلغ عدد المفردات التي أمكن متابعتها وتلقي استجاباتها ٧١ مفردة من الوزارات التسع وذلك بنسبة ٧٩٪ من مجتمع البحث الأصلي موزعة على النحو التالي :

٢٢	١ - وزارة التربية
٩	٢ - وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل
٨	٣ - وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية
٧	٤ - وزارة المواصلات
٦	٥ - وزارة الإعلام
٦	٦ - وزارة المالية
٥	٧ - وزارة الكهرباء والماء
٦	٨ - وزارة العدل
٢	٩ - وزارة الأشغال العامة

أدوات البحث :

كانت الأدوات الرئيسية للبحث كما يأتي :

(١) هؤلاء موزعون كما يلي : ٣ مستقيلون بوزارة الإعلام ، ٣ مستقيلون بوزارة الأشغال العامة ، ١ مستقيل بوزارة المواصلات ، ١ أحيل للتقاعد بوزارة الكهرباء والماء .

١ - نموذجان للاستقصاء :

نموذج أ (ملحق ٢) : وجه إلى السادة وكلاء الوزارات للتعرف ابتداء على عدة حقائق حول لجان التخطيط بوزاراتهم مثل :

- هل شكلت هذه اللجنة بالوزارة ؟
- القرار الوزاري الخاص بتشكيل هذه اللجنة (رقمه وتاريخه وصورة منه وما طرأ عليه من تعديلات) .
- بيان بأسماء السادة أعضاء هذه اللجنة ومراكز عملهم .

نموذج ب (ملحق ٣) : وفي ضوء المعلومات التي أمكن الوصول إليها من بيانات النموذج أ تم توجيه نموذج الاستقصاء ب بهدف التعرف على آراء ووجهات نظر السادة أعضاء هذه اللجان حول :

- نظام العمل في هذه اللجان .
- عضوية هذه اللجان .
- إنجازات اللجان .
- تقييم دور اللجان كأداة للتطوير الإداري .
- أسباب المشكلات التي تواجهها هذه اللجان .
- مقترحات تطوير عمل اللجان .

٢ - المقابلات :

ساعدت المقابلات التي أجراها المساعدون العلميون في جمع وإيضاح كثير من البيانات والمعلومات التي حملتها نماذج الاستقصاء أ ، ب ، وأمكن لهؤلاء المساعدين الحصول على وجهات نظر كثيرة أوردها بعض السادة أعضاء اللجان في إجاباتهم .

٣ - التحليل الوثائقي :

أقيمت للبحث واثق مختلفة مثل :

- قرارات تشكيل اللجان بالوزارات المختلفة .
 - إيضاحات من بعض الوزارات عن سبب عدم تشكيل لجان بها .
 - تقارير حول إنجازات بعض اللجان .
- وقد ساعد تحليل هذه الوثائق على استكمال قاعدة هامة من المعلومات أفاد منها البحث .

٣ - العرض التحليلي لنتائج الدراسة أولاً - نظام عمل اللجان

تعتمد فاعلية اللجان - بدرجة كبيرة - على الانضباط والنظام الذي تسير به أعمالها ، ووجود مثل هذا النظام والانضباط Discipline لا يعني بالضرورة أن يكون منصوباً عليه أو على معظم خطواته في القرارات المنشئة لهذه اللجان ، لأن الأمر لا يعدو أن تكون هناك خطوات وترتيبات منهجية ، يتفق عليها بين الأعضاء . - صراحة أو ضمناً - لتحديد الكيفية أو الوسيلة التي تدار بها أعمال لجنة التخطيط في كل وزارة .

وقد هدف الدراسة إلى عرض الكيفية التي تدار بها أعمال لجان التخطيط لمعرفة :
إلى أي مدى كانت وسائل هذه اللجان محققة لغاياتها ؟

وبصفة خاصة فقد كانت العناصر الآتية موضعاً للبحث :

- دورية - أو عدم دورية - مواعيد عقد هذه اللجان .
- وجود جداول أعمال مسبقة لاجتماعاتها .
- إعداد محاضر اجتماعات هذه اللجان في وقت مناسب .
- متابعة القرارات والتوصيات التي تصدر عن هذه اللجان .
- صرف مكافآت لأعضاء اللجان عن حضورهم لاجتماعاتها .
- مدى التداخل مع لجان أخرى مشابهة بالوزارات .
- وجود لجان فرعية أخرى تنبثق عن لجان التخطيط .

وقد أظهرت نتائج الدراسة مجموعة المؤشرات الآتية :

أولاً - عدم وجود مواعيد دورية لانعقاد اللجان وتباين عدد مرات انعقادها :

فقد أوضح ٧٣٪ من مفردات الدراسة عدم وجود مواعيد دورية محددة لانعقاد هذه اللجان . ومن ثم فهي تدعي للانعقاد بحسب ما يوجد لديها من موضوعات أو بحسب ما تسمح به ظروف العمل وظروف أعضائها ، وطبيعي أن ذلك يكشف عن عدم وجود خطط عمل مسبقة للجان التخطيط في الوزارات ، إذ لو وجدت هذه الخطط لتطلب الأمر تحديد مواعيد دورية يتفق عليها لمتابعة برامجها ، ولكان هناك ما يضمن وجود موضوعات دائمة يتم إدراجها على جداول أعمال هذه اللجان في مواعيدها المحددة .

وقد أوضحت الدراسة كذلك تباين عدد مرات انعقاد هذه اللجان وذلك على النحو

التالي :

- ٣٢٪ من مفردات الدراسة تعقد لجانهم اجتماعاً أو اجتماعين سنوياً .
- ١٥٪ من مفردات الدراسة تعقد لجانهم من ٣ إلى ٥ اجتماعات سنوياً .
- ٣٥٪ من مفردات الدراسة تعقد لجانهم ٦ اجتماعات فأكثر سنوياً .
- ٧٪ من مفردات الدراسة تعقد لجانهم اجتماعاتها حسب الظروف .

وتجدر الإشارة إلى أن أعضاء لجنة التخطيط في الوزارة الواحدة قد تباينت إجاباتهم حول عدد مرات انعقاد لجانهم تبايناً ملحوظاً كما في وزارات العدل والشئون الاجتماعية ، وقد يرجع ذلك إلى عدم انتظام البعض في حضور هذه الاجتماعات أو متابعة أعمال لجانهم .

ثانياً - الإعداد المسبق لجداول أعمال اللجان :

أوضحت النسبة الغالبة في مفردات الدراسة (٩٦٪) أنه في الحالات التي يتم فيها دعوة لجان التخطيط للانعقاد فإنه يتم إعداد جداول أعمال مسبقة لاجتماعاتها .

ولا شك أن الإعداد المسبق لجداول الأعمال يتيح الفرصة لأعضاء اللجان للتفكير والبحث في الموضوعات التي سيتم نظرها بصورة توفر الوقت وتسهل الوصول إلى النتائج .

على أنه ينبغي الحذر فيما يمكن استنتاجه من هذا المؤشر . فالإعداد المسبق لجداول الأعمال لا يعني بالضرورة الإعداد المسبق والتحضير للموضوعات التي سيتم طرحها . وتلك مهمة أمانة أو سكرتارية لجان التخطيط التي يقع في مسؤوليتها إعداد المذكرات والتقارير والدراسات وتأمين البيانات والمعلومات التي يتعين تزويد الأعضاء بها عند النظر في الموضوعات التي بين أيديهم ، فكثيرا ما ترد الموضوعات كعناوين في جداول الأعمال ولكن يتم إرجاؤها لتأمين أو استيفاء بيانات ضرورية أو إضافية حولها . . . وذلك ما كشفت عنه المقابلات ، ودراسة الوثائق الخاصة بأعمال هذه اللجان .

ثالثاً - الإعداد المنتظم لمحاضر اجتماعات اللجان مع تباين الأشكال التي تُعد بها هذه المحاضر :

كذلك أوضحت النسبة الغالبة من مفردات الدراسة (٨٩٪) أن محاضر اجتماعات هذه اللجان - التي يتم عقدها - تعد بانتظام وفي وقت مناسب .

على أن المقابلات والاطلاع على محاضر اجتماعات بعض هذه اللجان كشف تفاوتاً ملحوظاً في الكيفية التي تعد بها هذه المحاضر ، ومن أمثلة ذلك :

- بعض المحاضر تعد في صورة مضبطة ، يتم فيها ذكر الأقوال التي ذكرها كل عضو منسوبة إلى اسمه ، وتُدوّن المضبطة كأنها حوار متبادل بين الأعضاء .
- بعض المحاضر يقتصر على ذكر ما ينتهي إليه الاجتماع من قرارات وتوصيات .
- بعض المحاضر لا يتم فيها التصديق على محضر الاجتماع السابق أو متابعة ما صدر عن اللجنة من توصيات سابقة .
- بعض المحاضر يتم التوقيع عليها من جميع أعضائها ، بينما البعض الآخر يتم التوقيع عليه من مقرر (أو أمين سر) اللجنة ورئيسها .

- بعض المحاضر لا يتم فيها الإشارة إلى أسماء الأعضاء الذين حضروا - أو تغيبوا - عن حضور الاجتماع .

رابعاً - المتابعة الشكلىة للقرارات والتوصيات التي تصدر عن هذه اللجان :

رغم أن نسبة كبيرة من مفردات الدراسة (٨٢٪) قد أوضحت بأن القرارات والتوصيات التي تتخذ في أحد الاجتماعات تتم متابعتها في الاجتماع التالي . إلا أن مهمة المقابلات والاطلاع على محاضر هذه اللجان كانت هي الكشف عن مدى موضوعية - أو شكلىة - هذه المتابعة . وقد أوضحت النتائج أن هذه المتابعة أخذت في معظمها طابعاً شكلياً وإجرائياً لم يزد في كثير من الأحيان عن إبلاغ الأطراف المعنية في الوزارة أو الجهات الأخرى بالتوصيات والقرارات التي تقع في نطاقها أو ترتبط بأعمالها ، أمّا ما يتخذ بشأن هذه القرارات والتوصيات من الناحية العملية فلا يزد الأمر في بعض الأحيان عن عرض شفهي من بعض أعضاء اللجان لموقف التنفيذ ، إذا كان الأمر يقع في نطاق الإدارات أو القطاعات التي يشرفون عليها .

خامساً - نصف اللجان تعقد اجتماعاتها بعد مواعيد الدوام الرسمي :

من النتائج التي تم التوصل إليها أن هناك تبايناً ملحوظاً في مواعيد الاجتماعات الخاصة بلجان التخطيط في الوزارات . إذ أوضح ٤٩٪ من مفردات الدراسة أن لجانهم تعقد اجتماعاتها خلال موعيد الدوام الرسمي بينما أوضح الباقيون (٥١٪) أن لجانهم تعقد اجتماعاتها بعد مواعيد الدوام .

وقد قدم هؤلاء وهؤلاء عدة مزايا لكلا الأمرين ، فقد أوضح البعض أن عقد اللجنة لاجتماعاتها خلال مواعيد الدوام يتيح الفرصة لجميع الأعضاء للمشاركة في أعمالها ، ويسمح بالإفادة من البيانات والمعلومات المتوافرة لدى إدارات الوزارة خلال مواعيد الدوام ، فضلاً أن ذلك لا يتطلب دعوة العاملين الذين يرتبطون بأعمال اللجنة للحضور في الفترة المسائية ، مما يوفر أجوراً ومكافآت يتعين صرفها لهم في هذه الحالة .

بينما أوضح الآخرون أن عقد اللجان لاجتماعاتها بعد مواعيد الدوام الرسمي يمنح أعضائها فرصة هادئة للنظر في موضوعاتها ، متحررين من المقاطعات التي تحدث باستدعائهم أو ارتباطهم بأعمال أخرى في الوزارات أثناء انعقاد هذه اللجان .

سادساً - تباين المعاملة المالية لأعضاء اللجان عن حضورهم لاجتماعاتها :

ذكر ٨٠٪ من مفردات الدراسة أنهم لا يتقاضون مكافآت عن حضورهم لاجتماعات لجان التخطيط بالوزارات ، بينما ذكر ١٤٪ أنهم يتقاضون هذه المكافآت ومنشأ هذه المفارقة أن ديوان الموظفين أو أية جهة أخرى لم توضح مدى أحقية - أو عدم أحقية - أعضاء لجان التخطيط بالوزارات في تقاضي مكافآت عن حضورهم لاجتماعات هذه اللجان ، وأن الأمر قد ترك لتعالجه كل وزارة بطريقتها ، مما ترتب عليها وجود لجان يتقاضى أعضاؤها مكافآت عن عملهم بها (مثل وزارة الشؤون الاجتماعية) ، وكذلك وجود لجان أخرى لا يتقاضى أعضاؤها مثل هذه المكافآت .

سابعاً - تداخل أعمال لجان التخطيط مع أعمال لجان أخرى مشابهة بالوزارات :

من الأمور التي وقفت عندها الدراسة ما تبين من وجود لجان أخرى مشابهة داخل وزارات الدولة تباشر عددا من الاختصاصات المنوطة بلجنة التخطيط في كل وزارة ، فقد أوضح ٣٥٪ من مفردات الدراسة وجود هذه اللجان وبيان هذه اللجان على النحو التالي :

ثمانى لجان في وزارة التربية ، ولجنتان بوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل ، وتسع بوزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية ، وسبع بوزارة المواصلات ، واثنان بوزارة الإعلام ، وست بوزارة المالية .

ولا يخفى أن مثل هذا التداخل بين أعمال هذه اللجان ولجنة التخطيط بكل وزارة من شأنه أن يقلل من فاعلية وجدوى عمل لجان التخطيط ويسلبها اختصاصا أصيلا من اختصاصاتها ، كما يؤدي إلى تضارب في الكيفية التي تعالج بها موضوعات هذه اللجان .

ثامناً - وجود كثير من اللجان الفرعية التي تنبثق عن لجان التخطيط :

اللجان الفرعية - أو اللجان المنبثقة - هي ضرورة قد تنشأ الحاجة إليها للنظر في بعض الموضوعات ذات الطابع التخصصي أو الفني حين يكون من المفيد أن يعكف أفراد ذوي اهتمام أو تخصص معين لإبداء الرأي في أمر أو موضوع يعهد به إليهم ، على أن يكون رأي هذه اللجان - الفرعية - استشارياً يقوم على التوصية بإجراء أو مسار معين Course of action تتبعه اللجان الرئيسة - لجان التخطيط - للبت في أمر ما .

وقد أظهر ٥٥٪ من مفردات الدراسة أن هناك لجانا فرعية تنبثق عن لجان التخطيط بالوزارات المختلفة ، بينما أوضح ٤٥٪ عدم وجود هذه اللجان .

وطبيعي أن التقييم الحقيقي لجدوى اللجان الفرعية يعتمد على طبيعة العمل بكل وزارة ، والطابع المهني والتخصصي Professional لهذه اللجان ، والاختيار السليم لأعضائها .

على أن الدراسة قد أوضحت عدم دراية كثير من أعضاء لجان التخطيط بوجود اللجان الفرعية التي تنبثق عن لجانهم ، وقد اتضح ذلك من التكرارات الموضحة قرين اللجان الفرعية التي تضمنتها نتائج الدراسة ، ففي وزارة التربية نجد ١٤ عضواً من ٢٢ عضواً يعلمون بوجود لجنة لتنمية القوى البشرية أو لجنة للميزانية ، أو لجنة للتنظيم ، وجميع هذه اللجان هي لجان فرعية تنبثق عن لجنة التخطيط بوزارة التربية ، وذات الشيء نجده في وزارات مثل الأوقاف والمواصلات والإعلام والمالية والكهرباء والماء ، وقد تبين أن ذلك يرجع إلى أن معظم هذه اللجان الفرعية لا تمارس نشاطاً فعلياً ولم يزد وجودها عن القرار الذي أنشأها ، وفي حالات كثيرة لا تنعقد هذه اللجان أكثر من مرة في العام .

ثانياً - عضوية اللجان

كما تعتمد فاعلية لجان التخطيط بالوزارات على النظم التي تسير بها أعمال هذه اللجان ، فهي تعتمد أيضا وبدرجة كبيرة على طبيعة عضويتها من حيث حجم العضوية ، ومدى الحاجة إلى هؤلاء الأعضاء ، وتنوع اهتماماتهم ومستوى تأهيلهم العلمي والعملية ، كما تعتمد فاعلية هذه اللجان على مدى تمثيلها لكافة قطاعات العمل المختلفة بالوزارات .

لقد كانت هذه الجوانب موضعا للدراسة التي أظهرت عددا من المؤشرات نجملها فيما يلي :

أولاً - ملائمة حجم العضوية بلجان التخطيط :

أوضح ٨٩٪ من مفردات الدراسة أن حجم العضوية بهذه اللجان يعتبر ملائما ، وقد كان ذلك أمرا منطقيا ومقبولا في معظم الوزارات حيث تراوح حجم العضوية في هذه اللجان بين ستة أعضاء وأربعة عشر عضوا ، ولكن الذي بدا غريبا هو أن ١٧ مفردة من مفردات الدراسة بوزارة التربية (من إجمالي الاستجابات الخاصة بهذه الوزارة والبالغ عددها ٢٢ مفردة) يرون أن حجم العضوية بلجنة التخطيط في وزارة التربية يعتبر ملائما ، وهذه اللجنة تضم أربعين عضوا في عضويتها . وقد كان هذا العدد الكبير سببا في ضعف فاعلية لجنة التخطيط بهذه الوزارة وكذلك عدم دعوتها للانعقاد أكثر من مرة واحدة في العام بسبب كبر حجم العضوية بها .

ثانياً - مدى الحاجة إلى الأعضاء الحاليين في اللجان :

في سؤال وجه لمفردات الدراسة حول مدى الحاجة إلى وجود الأعضاء الحاليين باللجان - وهو سؤال أكدته المؤشرات الخاصة بنتائج المقابلات - أوضح ٨٢٪ من مفردات الدراسة أن جميع أعضاء هذه اللجان - في كل وزارة - يتعين وجودهم في عضويتها بينما رأت نسبة قدرها ١٨٪ من هذه المفردات أن بعض هؤلاء الأعضاء لا ضرورة لوجودهم في عضوية اللجان الخاصة بوزاراتهم .

وتفسير ذلك أن عضوية هذه اللجان هي عضوية حكومية يشغلها العضو بحكم شغله لمسئولية رئيسة في جهاز الوزارة ، فما دامت اللجنة مثلا قد ضمت أحد الوكلاء المساعدين فهي ينبغي أن تضم باقي الوكلاء المساعدين ، وهكذا على مستوى مديري الإدارات ، كما هي الحال في وزارة التربية مثلا التي تضم أربعين إدارة . . . ومن هنا فإن هذه النسبة الكبيرة من مفردات الدراسة (٨٢٪) ذهبت إلى الرأي بأن الأعضاء الحاليين بهذه اللجان يتعين وجودهم بها .

ثالثاً - معظم أعضاء اللجان يولون اهتمامهم بأعمالها :

جاءت المؤشرات في هذا الصدد كما يلي :

٥٣,٥ ٪ من مفردات الدراسة يرون أن جميع أعضاء اللجنة - بكل وزارة - يولون أعمالها الاهتمام المطلوب .

٣٦,٦ ٪ من مفردات الدراسة يرون أن كثيرا من أعضاء اللجنة - بكل وزارة - يهتم بأعمال اللجنة .

٨,٥ ٪ من مفردات الدراسة يرون أن القليل من الأعضاء هم الذي يهتم بأعمال اللجنة . وقد جاء هؤلاء بصفة خاصة في وزارتي التربية والأوقاف والشئون الإسلامية .

وقد جاءت المؤشرات في هذا الجانب متمشية مع ما خلصت إليه الدراسة من قبل حول مدى الحاجة إلى الأعضاء الحاليين في عضوية هذه اللجنة .

رابعاً - معظم أعضاء اللجان مؤهلون تأهيلا علميا وعمليا ملائما :

تتطلب أعمال لجنة التخطيط بطبيعتها مستوى علميا مناسباً ينبغي توافره في أعضاء هذه اللجان ، نظرا لطبيعة الموضوعات والاختصاصات التي تتولاها - أويتعين أن تتولاها - هذه اللجان ، وقد كشفت الدراسة عما يلي :

٥٢ ٪ من مفردات الدراسة يرون أن جميع الأعضاء مؤهلون لذلك .

٣٨ ٪ من مفردات الدراسة يرون أن كثيرين منهم مؤهلون لذلك .

وبعبارة أخرى فإن نسبة قدرها ٩٠٪ من المفردات ترى أن أعضاء هذه اللجان مؤهلون علميا بدرجة أو بأخرى لهذه العضوية .

وعلى الجانب الآخر أوضحت الدراسة كذلك أن معظم أعضاء لجان التخطيط مؤهلون عمليا ولديهم الخبرة العملية الملائمة على نحو يثري العمل في هذه اللجان ، وقد جاءت المؤشرات في هذا الصدد كما يلي :

٥٦,٣ ٪ من مفردات الدراسة يرون أن جميع أعضاء اللجان لديهم الخبرة الكافية .

٣٢,٣ ٪ من مفردات الدراسة يرون أن كثيرين من أعضاء اللجان لديهم هذه الخبرة .

١٠ ٪ من مفردات الدراسة يرون أن قليلا منهم لديهم هذه الخبرة .

وبعبارة أخرى فإن ٨٨,٦٪ من مفردات الدراسة يرون أن معظم أعضاء هذه اللجان مؤهلون من ناحية الخبرة العملية لعضوية هذه اللجان .

خامساً - معظم قطاعات وإدارات العمل بالوزارات ممثلة في عضوية لجان التخطيط :

من الأهمية بمكان أن يراعى تمثيل قطاعات وإدارات العمل بالوزارة في عضوية لجنة التخطيط بها ، ومرجع ذلك هو طبيعة الاختصاصات الخاصة بهذه اللجنة وطابعها التخطيطي والتنسيقي والرقابي الذي يشمل كافة جوانب العمل بالوزارة المعنية .

وفي هذا الصدد أوضح ٩٢٪ من مفردات الدراسة أنه لا توجد قطاعات أو إدارات عمل - في وزاراتهم - غير ممثلة في عضوية لجنة التخطيط بها ولم يشذ عن ذلك سوى بعض المفردات (٨٪) رأوا أن هناك بعض القطاعات والإدارات غير ممثلة في هذه العضوية مثل إدارة الخدمات في وزارة التربية وإدارتي الشؤون القانونية والعلاقات العامة في وزارة الكهرباء والماء ، وبعض الإدارات في وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية .

ثالثاً - إنجازات لجان التخطيط ومستوى أدائها

سبقت الإشارة إلى المادة ٨ من قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م وما تضمنته من اختصاصات للجان التخطيط بالوزارات ، وقد اهتمت الدراسة بقياس إنجازات هذه اللجان في ضوء هذه الاختصاصات ، وأمكن التوصل إلى المؤشرات الآتية :

أولاً - في مجال اقتراح الخطط الخاصة بقطاعات العمل :

جاء دور لجان التخطيط في اقتراح الخطط الخاصة بقطاعات العمل في الوزارات المختلفة على النحو التالي :

- ٣٨ ٪ من مفردات الدراسة يرون أن مستوى أداء اللجنة لهذا الاختصاص كبير .
- ٣٢,٤ ٪ من مفردات الدراسة يرون أن مستوى أداء اللجنة لهذا الاختصاص معقول .
- ٢٤ ٪ من مفردات الدراسة يرون أن مستوى أداء اللجنة لهذا الاختصاص محدود .

ثانياً - في مجال وضع البرامج التنفيذية لتنفيذ الخطط الموضوعة :

أوضح التحليل أن دور لجان التخطيط في هذا المجال هو على النحو الذي تبرزه المؤشرات التالية :

- ٢٦,٨ ٪ من مفردات الدراسة يرون أن مستوى أداء اللجنة لهذا الاختصاص كبير .
 - ٣٩,٤ ٪ من مفردات الدراسة يرون أن مستوى أداء اللجنة لهذا الاختصاص معقول .
 - ٢٨,٢ ٪ من مفردات الدراسة يرون أن مستوى أداء اللجنة لهذا الاختصاص محدود .
- كما أوضحت نسبة قدرها ٤,٢ ٪ من المفردات أنها لا تدري شيئاً في هذا المجال .

ثالثاً - في مجال متابعة الخطط والبرامج الموضوعة والتأكد من تنفيذها :

جاءت المؤشرات في هذا المجال قريبة من المؤشرين السابقين ، وذلك كما يلي :

- ٣, ٣٢٪ من مفردات الدراسة يرون أن أداء اللجنة لهذا الاختصاص كبير .
- ٣, ٣٢٪ من مفردات الدراسة يرون أن أداء اللجنة لهذا الاختصاص معقول .
- ٢٧٪ من مفردات الدراسة يرون أن أداء اللجنة لهذا الاختصاص محدود .

وبلغت نسبة الذين لا يدرون شيئاً عن دور اللجنة في هذا المجال ٧٪ من مفردات الدراسة .

رابعاً - في مجال إبداء الرأي حول مشروع الميزانية :

جاءت المؤشرات في هذا المجال أكثر تعبيراً على النحو التالي :

- ١, ٤٥٪ من مفردات الدراسة يرون أن أداء اللجنة في هذا المجال كبير .
- ٨, ٢٦٪ من مفردات الدراسة يرون أن أداء اللجنة في هذا المجال معقول .
- ٥, ٢٢٪ من مفردات الدراسة يرون أن أداء اللجنة في هذا المجال محدود .

أما الذين لا يدرون فقد بلغت نسبتهم ٢, ٤٪ من مفردات الدراسة .

خامساً - في مجال دراسة الأوضاع التنظيمية والإدارية الخاصة بجهاز الوزارة :

ظهر دور لجان التخطيط في هذا المجال واضحاً على النحو التالي :

- ١, ٤٥٪ من مفردات الدراسة يرون أن أداء اللجنة في هذا المجال كبير .
- ٦, ٢٩٪ من مفردات الدراسة يرون أن أداء اللجنة في هذا المجال معقول .
- ٩, ٢٣٪ من مفردات الدراسة يرون أن أداء اللجنة في هذا المجال محدود .

وقد انخفضت نسبة الذين لا يدرون شيئاً عن هذا المجال إلى ٤, ١٪ من مفردات الدراسة .

سادساً - في مجال اقتراح الإجراءات اللازمة لتطوير أساليب العمل ورفع كفاءة الأداء :

كان أداء لجان التخطيط في هذا المجال كما أعربت عنه مفردات الدراسة كما يلي :

٣٨ ٪ من مفردات الدراسة يرون أن أداء اللجنة في هذا المجال كبير .
٣٢,٤ ٪ من مفردات الدراسة يرون أن أداء اللجنة في هذا المجال معقول .
٢٥,٤ ٪ من مفردات الدراسة يرون أن أداء اللجنة في هذا المجال محدود .
وكذلك كانت نسبة الذين أوضحوا أنهم لا يدرون شيئاً عن هذا المجال ١,٤ ٪ من مفردات الدراسة .

سابعاً - في مجال خطط التدريب والإيفاد في البعثات والإجازات الدراسية :

جاء دور لجان التخطيط في هذا المجال أكثر وضوحاً كما يلي :

٤٠,٨ ٪ من مفردات الدراسة يرون أن أداء اللجنة في هذا المجال كبير .
٣١,٢ ٪ من مفردات الدراسة يرون أن أداء اللجنة في هذا المجال معقول .
٢٢,٥ ٪ من مفردات الدراسة يرون أن أداء اللجنة في هذا المجال محدود .
ونسبة الذين لا يدرون ٤,١ ٪ من مفردات الدراسة .

ثامناً - في مجال متابعة سير العمل وتنسيقه في الوزارات :

جاء دور لجان التخطيط في هذا المجال أقل وضوحاً كما يلي :

٢٤ ٪ من مفردات الدراسة يرون أن أداء اللجنة في هذا المجال كبير .
٤٨ ٪ من مفردات الدراسة يرون أن أداء اللجنة في هذا المجال معقول .
٢٢ ٪ من مفردات الدراسة يرون أن أداء اللجنة في هذا المجال محدود .
وكانت نسبة الذين لا يدرون شيئاً عن هذا المجال ٣ ٪ من مفردات الدراسة .

تاسعاً - في مجال دراسة الموضوعات التي يعهد بها الوزراء إلى هذه اللجان :

ظهر دور لجان التخطيط في هذا المجال كما يلي :

٤١ ٪ من مفردات الدراسة يرون أن أداء اللجنة في هذا المجال كبير .
 ٢٨ ٪ من مفردات الدراسة يرون أن أداء اللجنة في هذا المجال معقول .
 ٢٠ ٪ من مفردات الدراسة يرون أن أداء اللجنة في هذا المجال محدود .
 وبلغت نسبة الذين لا يدرون شيئاً عن هذا المجال ٥,٥ ٪ من مفردات الدراسة .
 المستوى العام لأداء لجان التخطيط لاختصاصاتها المختلفة :

حتى يمكن التوصل إلى قياس عام لأداء لجان التخطيط بالوزارات لاختصاصاتها
 المنوطة بها ، فإن الجدول رقم (١) يوضح مستويات الأداء الآتية :

الترتيب المجال في الأداء	المستوى العام للأداء (نقاط)	الاختصاص
٥	٦٧,٦	١ - اقتراح الخطط الخاصة بقطاعات العمل المختلفة
٩	٥٥,٨	٢ - وضع البرامج التنفيذية للخطط الموضوعية
٨	٦٢,٨	٣ - متابعة الخطط والبرامج الموضوعية
٢	٧٠,٤	٤ - إبداء الرأي حول مشروع الميزانية
١	٧٢,٨	٥ - دراسة الأوضاع التنظيمية والإدارية الخاصة بجهاز الوزارة .
٤	٦٨,	٦ - اقتراح الإجراءات اللازمة لتطوير أساليب العمل ورفع كفاءة الأداء .
٣	٦٩,١	٧ - إعداد خطط التدريب والإيفاد في البعثات والإجازات الدراسية .
٧	٦٣,٣	٨ - متابعة سير العمل في الوزارة والتنسيق بين فروعها .
٦	٦٦,٣	٩ - النظر في الموضوعات التي يعهد بها الوزير إلى اللجنة .
المتوسط العام لمستوى أداء جميع الاختصاصات $9 \div 596,1 = 66,2\%$		

الأعمال والإنجازات الرئيسة للجان التخطيط :

أظهرت المقابلات ، وتحليل الوثائق الخاصة بأعمال لجان التخطيط عددا من المؤشرات التي أمكن استخلاصها في العرض التفصيلي للنتائج . وقد ظهر أن أهم الأعمال والإنجازات لهذه اللجان كانت هي :

- مناقشة وإقرار الخطط الخمسية للوزارات .
 - مناقشة وإعداد مشروعات الميزانيات الخاصة بالوزارات .
 - وضع وتطوير الهياكل التنظيمية للوزارات وبعض الإدارات .
 - شئون العاملين (التدريب - البعثات - حصر العمالة) .
- لقد التقت غالبية الآراء على أن هذه الاختصاصات قد استقطبت معظم أعمال اللجان في الوزارات المختلفة .

أما المهام الأخرى التي قامت بها اللجان فقد تباينت حسب طبيعة النشاط الخاص بكل وزارة ، فكانت هذه المهام ذات طابع تربوي وتعليمي في وزارة التربية مثل تطوير المناهج ، ودراسة مشروع محو الأمية ، وتطوير مناهج المعاهد الخاصة ، بينما كانت ذات طابع فني في وزارة المواصلات مثل إقرار عملية الترميز البريدي ، ومتابعة تنفيذ وتطوير الشبكة الهاتفية . . وهكذا .

جدول يوضح مستوى أداء لجان التخطيط لاختصاصاتها المختلفة
جدول رقم (١)

مسل	الاختصاصات	مستوى أداء اللجان						لا يدرون %	لم يبتنوا %	اجمالي	
		(١) محدود		(٢) معقول		(٣) كبير					
		نقاط	تكرار %	نقاط	تكرار %	نقاط	تكرار %				
١ -	اقتراح الخطط الخاصة بقطاعات الوزارة المختلفة .	٦٧,٦	١٠٠	٢٤	٢٤	٦٤,٨	٣٢,٤	١١٤	٣٨	٣٨	
٢ -	وضع البرامج التنفيذية للخطط الموضوعية .	٥٥,٨	١٠٠	٢٨,٢	٢٨,٢	٧٨,٨	٣٩,٤	٨٠,٤	٢٦,٨	٢٦,٨	
٣ -	متابعة الخطط والبرامج الموضوعية	٦٢,٨	١٠٠	٢٧	٢٧	٦٤,٦	٣٢,٣	٩٦,٩	٣٢,٣	٣٢,٣	
٤ -	إبداء الرأي حول مشروع الميزانية .	٧٠,٤	١٠٠	٢٢,٥	٢٢,٥	٥٣,٦	٢٦,٨	١٣٥,٣	٤٥,١	٤٥,١	
٥ -	دراسة الأوضاع التنظيمية والإدارية الخاصة بجهاز الوزارة .	٧٢,٨	١٠٠	٢٣,٩	٢٣,٩	٥٩,٢	٢٩,٦	١٣٥,٣	٤٥,١	٤٥,١	
٦ -	اقتراح الإجراءات اللازمة لتطوير أساليب العمل ورفع كفاءة الأداء	٦٨	١٠٠	٢٥,٤	٢٥,٤	٦٤,٨	٣٢,٤	١١٤	٣٨	٣٨	
٧ -	إعداد خطط التدريب والإيقاد في البعثات والإجازات الدراسية .	٦٩,١	١٠٠	٢٢,٥	٢٢,٥	٦٢,٤	٣١,٢	١٢٢,٤	٤٠,٨	٤٠,٨	
٨ -	متابعة سير العمل في الوزارة والتنسيق بين فروعها .	٦٣,٣	١٠٠	٢٢	٢٢	٩٦	٤٨	٧٢	٢٤	٢٤	
٩ -	النظر في الموضوعات التي يعهد بها الوزير إلى اللجنة .	٦٦,٣	١٠٠	٢٠	٢٠	٥٦	٢٨	١٢٣	٤١	٤١	

* تم حساب هذه النقاط بترجيح النسب المئوية للتكرارات الخاصة بمستوى أداء اللجان بالأوزان المناسبة (٣ ، ٢ ، ١) وقسمة الناتج على القيمة الكبرى للتكرارات وهي ٣٠٠ (٣٠٠/١٠٠×٣) .

رابعاً - فاعلية لجان التخطيط كأداة للتطوير الإداري

في إطار هذا العنوان أبرزت الدراسة الجوانب الآتية :

أولاً - لجان التخطيط أداة جيدة للتطوير الإداري . . . ولكن :

كان من المنطقي أن تطرح الدراسة قرب نهايتها سؤالاً أساسياً حول مدى اعتبار لجان التخطيط بالوزارات أداة جيدة لتحقيق الإصلاح والتطوير الإداري المنشود ؟ كما كان من الضروري أن تعكس إجابة هذا السؤال آراء مفردات الدراسة ومدى قناعتهم بدور هذه اللجان كأداة للتطوير بوزاراتهم .

وقد جاءت هذه الآراء كما يلي :

٤٨ ٪ من مفردات الدراسة يرون أن هذه اللجان أداة جيدة للتطوير الإداري وبدرجة كبيرة .

٤٤ ٪ من مفردات الدراسة يرون أن هذه اللجان أداة جيدة للتطوير الإداري إلى حد ما .

٤ ٪ من مفردات الدراسة لا يرون فائدة من وجودها .

٤ ٪ من مفردات الدراسة لم يبينوا آراءهم .

وباختصار فإن ٩٢ ٪ من مفردات الدراسة (وبمقياس أهمية قدره ٧٨ ٪) يرون أن لجان التخطيط يمكن اعتبارها أداة جيدة للتطوير الإداري في وزارات الدولة ولكنهم أوردوا إجاباتهم بعدة ملاحظات نسوقها في الجزء التالي :

ثانياً - أسباب عدم فاعلية لجان التخطيط كأداة للتطوير الإداري :

كانت الملاحظات التي ساقها أعضاء اللجان حول الأسباب التي رأوا أنها أدت إلى

عدم فاعلية لجان التخطيط في قيامها بمهامها على النحو الذي يأملونه كما يلي مرتبة حسب أهميتها من وجهة نظرهم :

- عدم اجتماع اللجان بصورة منتظمة أو عدم دعوتها للانعقاد الترتيب : الأول
- غياب الأهداف الواضحة لعمل اللجان الترتيب : الأول
- بعض أعضاء اللجان لا يهتمون بموضوعاتها الترتيب : الثالث
- توصيات اللجان لا تجد طريقها للتنفيذ الترتيب : الرابع
- وجود لجان أخرى بالوزارات تقوم بنفس الاختصاصات الترتيب : الخامس

كما كانت هناك أسباب ثانوية أخرى أوردها أعضاء اللجان مثل :

- تأثر قرارات بعض اللجان بالنواحي الشخصية .
- تداخل اختصاصات اللجان مع اختصاصات الوكلاء .
- القيادات الإدارية في بعض الوزارات لا ترغب في التطوير .
- قيام بعض قطاعات العمل بالتخطيط لنفسها بشكل انفرادي .

ثالثاً — أهم المقترحات لتطوير عمل لجان التخطيط لتصبح أداة للتطوير الإداري :

أتاح نموذج الاستقصاء لمفردات الدراسة فرصة التعبير عن آرائهم حول أهم المقترحات التي يرونها لتطوير عمل لجان التخطيط بوزاراتهم لتصبح أداة للتطوير الإداري المنشود ، وقد تعددت هذه الآراء على النحو الذي أوضحته النتائج التفصيلية ، ونكتفي بعرض أهم هذه المقترحات مرتبة حسب أهميتها من وجهة نظر مفردات الدراسة على النحو التالي :

- ١ — تشكيل مكتب لمتابعة توصيات وقرارات اللجان بكل وزارة . (١)
- ٢ — ضرورة الانتظام في عقد اجتماعات اللجان . (٢)
- ٣ — الاهتمام بعملية المتابعة لقرارات اللجان . (٣)

- ٤ - تحديد ووضوح أهداف اللجان . (٤)
- ٥ - قصر عضوية اللجنة على ذوي الخبرة في أمور التخطيط الإداري . (٥)
- ٦ - ضرورة اعتماد اللجان على الدراسات والبحوث الميدانية في عملها . (٦)
- ٧ - الإعداد المسبق والجيد لجدول أعمال اللجان . (٧)

وقد تراوحت المقترحات الأخرى بين آراء تتعلق بنظام وأسلوب عمل اللجان وطبيعة العضوية فيها مثل : إعداد محاضر للاجتماعات ، تخفيض عدد أعضاء اللجنة ، اتباع أسلوب ديمقراطي في المناقشات ، تدريب الأعضاء . . . الخ .

نتائج وتوصيات الدراسة

في القسم الأول من الدراسة استطعنا أن نتعرف على مفهوم وسمات التطوير الإداري ومجالاته وطبيعة ومهام الأجهزة التي تقوم عليه ، وفي القسم الثاني تتبعنا في إحاطة تاريخية وموضوعية جهود التطوير الإداري في دولة الكويت وهي جهود اكتمل عليها ربع قرن من الزمان .

ولم تكن هذه الإحاطة ، وهذا التناول ، إلا بغرض الوقوف على حجم المهام التي تتطلبها عملية التطوير ، والوقوف على طبيعة العلاقات والأجهزة والأساليب والإمكانات التي يتعين توفرها لتحقيق غايات التطوير - على المدى البعيد - وأهدافه على المدى القريب ، وقد ساعدنا هذا التحليل على بناء أسس ومعايير التقييم للدور الذي تولته لجان التخطيط في الوزارات ومدى مساهمتها في تطوير الجهاز الإداري للدولة .

وفي القسم الثاني أيضاً خالصنا إلى عدة نتائج انتهت في مؤشرات التفصيلية إلى تأكيد فرضين أساسيين طرحتهما الدراسة مؤداهما أن دور لجان التخطيط في مجالات التطوير الإداري بوزارات الدولة كان محدوداً في ضوء المهام التي أوردتها المادة ٨ من القانون ١٥ لسنة ١٩٧٩ م ، وأن « محدودية » هذا الدور ترجع إلى أسباب متنوعة تتعلق بقصور وتباين الوسائل والأساليب التي أتاحت لهذه اللجان للقيام بمهامها ، وذلك على النحو التفصيلي الذي تضمنته الدراسة .

والتوصية التي يمكن إبدائها - في ضوء هذه النتائج - تجد سندها في التطوير الأخير الذي طرأ على مهام ومسئوليات ديوان الموظفين بمقتضى المرسوم الأميري رقم ٤١ الصادر في ٢١ مارس ١٩٨٨ م والذي جعل مهام التطوير الإداري قطاعاً هاماً من قطاعات العمل في ديوان الموظفين إعمالاً لتوصيات اللجان التحضيرية للجنة العليا لتطوير وتحديث الجهاز الإداري المشكلة بمقتضى قرار مجلس الوزراء في ١٤ أكتوبر ١٩٨٤ م .

إن الدور المركزي الذي صار على ديوان الموظفين أن يتحمل تبعاته في مجال التطوير الإداري - بجانب مجالات عمله الأخرى - تتوقف فاعليته على الكيفية التي يتم بها انتقال واستقبال هذا الدور لدى وحدات الجهاز الإداري للدولة ومدى تفاعلها وتفهمها لدورها الذي ينبغي أن يكون امتداداً لامركزياً لدور ديوان الموظفين ، وبذلك تتكامل رأسياً ودوائر التطوير الإداري وحلقاته ، ويتنقل من مجرد خطط وتصورات لدى المستويات العليا إلى برامج عمل فعلية يتحقق بها التطوير ويجد سبيله إلى المواطن من خلال تعامله اليومي مع وحدات الجهاز الإداري للدولة .

ولا سبيل لتحقيق هذا التكامل والربط العضوي بين حلقات وأجهزة التطوير الإداري رأسياً وأفقياً إلا بإنشاء وحدات للتطوير الإداري في كل وزارة أو جهة تخضع لأحكام القانون ١٥ لسنة ١٩٧٩م على أن يتم الإعداد لتأمين العناصر البشرية المؤهلة لعمل هذه الوحدات وفق برنامج خاص ، وذلك في مجالات التنظيم وأساليب العمل ، والتدريب وتخطيط القوى العاملة ، وتصنيف وتقييم الوظائف ، وعلى أن تلحق هذه الوحدات بالمستوى التنظيمي الأعلى في كل وزارة ، والتنسيق بين مسؤوليات هذه الوحدات ومسؤوليات الإدارات الأخرى ذات العلاقة في هذه الوزارات .

وفي إطار هذه التوصية فإن لجنة التخطيط تصبح لجنة لرسم سياسة وخطط التطوير في الوزارة المعنية في إطار التوجيهات العليا لأجهزة التطوير الإداري المركزية ، وتكون وحدات التطوير الإداري هي أداة هذه اللجان - في كل وزارة - لوضع خطط وبرامج التطوير الإداري موضع التنفيذ في الوزارة المعنية في ظل التبعية الإدارية لكل وزارة ، والتبعية الفنية لقطاع التطوير الإداري بديوان الموظفين . وسيكون من الأوفق حيثئذ صدور تعديل تشريعي للقانون ١٥ لسنة ١٩٧٩م بتغيير مسمى لجان التخطيط إلى « لجان للتطوير الإداري » ابرازاً وانسجاماً مع طبيعة عمل هذه اللجان وتمييزاً لها عن لجان أخرى في الأجهزة الحكومية تسمى لجان الخطة .

إننا نتصور صدور قرار - عن الديوان - يحدد دور هذه الوحدات ومسؤولياتها

وتنظيمها ، وتبعتها ، وعلاقتها مع الإدارات الأخرى . والعناصر البشرية اللازمة لعملها . وكيفية إعدادهم ، ودور لجان التخطيط - في شكلها ومُسماها الجديد - ونظام عملها مع وجود الوحدات المقترحة للتطوير الإداري التي ستعتبر حينئذ بمثابة الأمانة الفنية ، أو الأداة التنفيذية التي تقوم على ترجمة سياسات وخطط التطوير الإداري التي تصوغها لجان التخطيط في ضوء المعطيات والظروف الخاصة بكل وزارة .

إن هذه التوصية تنسجم مع ما ذهب إليه أعضاء لجان التخطيط أنفسهم حيث كانت توصياتهم الأولى هي ضرورة إنشاء وتشكيل مكتب (وحدة) في كل وزارة لمتابعة التوصيات والقرارات التي تصدر عن هذه اللجان ، وتنفيذ ما ترسمه من سياسات أو تضعه من خطط (ص ٥٠) ، كما أن ذلك من شأنه أن يجعل جهود التطوير الإداري في جانب كبير منها جهودا ذاتية من داخل كل وزارة ، وليست فقط جهودا فوقية مفروضة Imposed من أجهزة التطوير الإداري المركزية .

وبالمثل تبدو التوصية ضرورية بأن يقوم ديوان الموظفين وهو المستخلف بمقتضى قانون إنشائه على تنفيذ ومتابعة تنفيذ قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م - ولجان التخطيط هي من بين مكونات وتنظيمات هذا القانون - بإصدار قرار تنظيمي من خلال قطاع التطوير الإداري بالديوان يحدد أهداف لجان التخطيط ، وعضويتها ، ونظام عملها ، واجتماعاتها ، وصلاحياتها ، ومعاملة أعضائها ، وكافة الجوانب ذات التأثير في فاعلية هذه اللجان ، وألا يترك أمر هذه اللجان لاجتهادات يتفاوت أثرها ، تخطيء في وزارة ، وتصيب في أخرى . على النحو الذي أبرزته النتائج التفصيلية للدراسة .

القسم الثالث ملاحق الدراسة

ملحق رقم (١)

أ - بيان الوزارات التي يوجد بها لجان للتخطيط واستجابت للدراسة

م	الوزارات	قرارات تشكيل لجان التخطيط
١	وزارة التربية (٣٠ عضوا)	القرار الوزاري رقم ٤٩ لسنة ٨٠ في ١١/٢/١٩٨٠م القرار الوزاري رقم ٢٢ لسنة ٨٤ في ١٤/٢/١٩٨٤م
٢	وزارة المالية (٦ أعضاء)	القرار الوزاري رقم ٣٨ لسنة ٧٩ في ١١/٦/١٩٧٩م القرار الوزاري رقم ٣٣ لسنة ٨٤ في ٢٥/٨/١٩٨٤م
٣	وزارة الكهرباء والماء (٨ أعضاء)	القرار الوزاري رقم ١٢ لسنة ٧٩ في ٤/٧/١٩٧٩م
٤	وزارة الأوقاف والشئون الإسلامية (٩ أعضاء)	القرار الوزاري رقم ٤٧ لسنة ٧٩ في ١٢/٧/١٩٧٩م
٥	وزارة الأشغال العامة (٨ أعضاء)	القرار الوزاري رقم ٢٥ لسنة ٧٩ في ٦/٩/١٩٧٩م
٦	وزارة الشئون الاجتماعية والعمل (١٠ أعضاء)	القرار الوزاري رقم ١٠٤ لسنة ٧٩ في ٨/٨/١٩٧٩م القرار الوزاري رقم ٤٢ لسنة ٨٢ في ٥/٥/١٩٨٢م القرار الوزاري رقم ١١٠ لسنة ٨٤ في ١٨/١١/١٩٨٤م
٧	وزارة المواصلات (٩ أعضاء)	القرار الوزاري ١١٣ لسنة ٧٩ في ١٠/٧/١٩٧٩م القرار الوزاري ٦٥ لسنة ٨٣ في ٣/٩/١٩٨٣م
٨	وزارة العدل (٤ أعضاء)	القرار الوزاري ٤٢ لسنة ١٩٧٩م القرار الوزاري ١٨ لسنة ١٩٨٤م
٩	وزارة الإعلام	القرار الوزاري ٣٩ لسنة ١٩٧٩ في ٣/٧/١٩٧٩م

تابع ملحق رقم (١)

ب - وزارات بها لجان للتخطيط ولكنها لم تستجب للدراسة :

- ١ - وزارة التخطيط
- ٢ - وزارة التجارة والصناعة
- ٣ - وزارة الصحة العامة
- ٤ - وزارة الإسكان

ج - وزارات لم تشكل بها لجان للتخطيط :

- ١ - وزارة الخارجية : كتاب السيد علي حسين بدر القناعي مراقب شئون الموظفين بالوزارة .
- ٢ - وزارة الدفاع : كتاب وكيل الوزارة المساعد لشئون التجهيز والشئون المالية .
- ٣ - وزارة النفط : كتاب السيد/ عبدالله حسين الكندري مدير الشئون الإدارية بالوزارة .

ملحق ٢

نموذج أ

استمارة استقصاء

بحث ميداني

موضوع البحث	: دور لجان التخطيط بالوزارات في تطوير الجهاز الإداري للدولة .
القائم بالبحث	: د. ناصف عبد الخالق كلية التجارة والاقتصاد والعلوم السياسية جامعة الكويت
تاريخ البحث	:
الجهة القائمة بتمويل البحث	: لجنة البحوث بكلية التجارة
الجهة التي يجري فيها البحث	: وزارة المالية

اسم القائم باستيفاء هذه الاستمارة بالوزارة: راشد المجرن الرومي

الوظيفة : مدير الشؤون الإدارية

مركز العمل : إدارة الشؤون الإدارية

تاريخ استيفاء هذه الاستمارة

١ - تنص المادة ٨ من قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م على أن تنشأ في كل وزارة لجنة للتخطيط وقد أناط القانون بهذه اللجنة عدداً من المهام التي تتعلق بتطوير الجهاز الإداري في كل وزارة .

فهل أنشئت هذه اللجنة بوزارتكم أم لا ؟

☒ - نعم أنشئت

☐ - لا ، لم تنشأ

- هناك لجان أخرى بالوزارة تقوم بأعمال هذه اللجنة

☐ وبالتالي لم تكن هناك ضرورة لإنشائها

٢ - في حالة انشاء هذه اللجنة يرجى ذكر رقم القرار الوزاري وتاريخه وإرفاق صورة منه بهذه الاستمارة ؟

قرار وزاري رقم ٣٨ بتاريخ ١١/٦/١٩٧٩م

٣ - هل تم تعديل هذا القرار في تواريخه لاحقة ؟

☐ لا

☒ نعم

٤ - إذا كانت قد صدرت قرارات وزارية لاحقة تضمنت تعديل القرار الأصلي الخاص بإنشاء هذه اللجنة يرجى ذكر أرقام هذه القرارات وتواريخها وإرفاق صورة منها .

قرار وزاري رقم ٣٣ بتاريخ ٢٥/٨/١٩٨٤

قرار وزاري رقم بتاريخ

قرار وزاري رقم بتاريخ

بيان بالسادة أعضاء لجنة التخطيط بالوزارة المشكلة وفقا
لنص المادة ٨ من قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م

مركز العمل	الوظيفة	الاسم	مسلسل
الوزارة	وكيل مساعد لشئون المالية العامة	براك خالد المرزوق	١ -
الوزارة	وكيل مساعد للشئون الإدارية	إبراهيم يلي أحمد	٢ -
الوزارة	وكيل مساعد لشئون الأملاك والخدمات	عبد الحميد علي حسين	٣ -
الوزارة	وكيل مساعد لشئون الميزانيات	عبد العزيز سليمان الرومي	٤ -
الوزارة	وكيل مساعد لشئون التخزين	أحمد حمزة مصطفى	٥ -
الوزارة	مدير الشئون الإدارية	راشد المجرن الرومي	٦ -
			٧ -
			٨ -
			٩ -
			١٠ -
			١١ -
			١٢ -
			١٣ -
			١٤ -
			١٥ -

ملحق ٣

نموذج ب

استمارة استقصاء

بحث ميداني

موضوع البحث : دور لجان التخطيط بالوزارات في تطوير
الجهاز الإداري للدولة .
القائم بالبحث : د. ناصف عبدالحالق
كلية التجارة والاقتصاد والعلوم السياسية
جامعة الكويت
تاريخ البحث :
الجهة القائمة بتمويل البحث : لجنة البحوث بكلية التجارة
الجهة التي يجري فيها البحث : وزارة

اسم / عضو اللجنة القائم باستيفاء هذه الاستمارة
(للعضو الحرة في أن لا يذكر اسمه)

الوظيفة :
مركز العمل :
تاريخ استيفاء هذه الاستمارة

أولاً - نظام عمل اللجنة

ضع علامة (✓) في الخانة التي تراها معبرة عن رأيك

☐ نعم لها مواعيد دورية محددة ☐ لا ، فهي تجتمع عند الضرورة	١ - هل للجنة التخطيط بالوزارة مواعيد دورية محددة تنعقد فيها ؟
شهريا سنويا	٢ - ما عدد الاجتماعات التي تعقدها لجنة التخطيط بالوزارة في المتوسط .
☐ نعم ☐ لا	٣ - هل يتم إعداد جدول أعمال مسبق لاجتماعات اللجنة ؟
☐ نعم ☐ لا	٤ - هل تعد بانتظام محاضر اجتماعات هذه اللجنة في وقت مناسب ؟
☐ نعم ☐ لا	٥ - هل تتم متابعة القرارات والتوصيات التي تتخذ في أحد الاجتماعات في الاجتماع التالي ؟
☐ نعم ☐ لا ☐ في بعض الأحيان	٦ - هل تعقد اللجنة اجتماعاتها خلال مواعيد الدوام الرسمي ؟

٧ - هل يتقاضى أعضاء اللجنة مكافآت
عن حضورهم لاجتماعاتها ؟

☐ نعم

☐ لا

٨ - هل توجد لجان أخرى مشابهة داخل
الوزارة تباشر بعض الاختصاصات
المنوطة بلجنة التخطيط ؟

☐ نعم

☐ لا

٩ - إذا كانت الاجابة على السؤال السابق
(رقم ٨) بنعم فما هي هذه اللجان

لجنة

لجنة

لجنة

لجنة

١٠ - هل هناك لجان فرعية تنبثق عن لجنة
التخطيط بالوزارة ؟

☐ نعم

☐ لا

١١ - إذا كانت الاجابة على السؤال
السابق (رقم ١٠) بنعم فما هي
هذه اللجان

(١)

(٢)

(٣)

(٤)

ثانياً - عضوية اللجنة

١ - عدد الأعضاء باللجنة ☐ عددهم أكبر مما ينبغي ☐ عددهم ملائم ☐ عددهم أقل مما ينبغي	
٢ - مدى الحاجة إلى تمثيل الأعضاء الحاليين باللجنة . ☐ جميعهم يتعين وجوده باللجنة ☐ بعضهم لا ضرورة لوجوده باللجنة	
٣ - اهتمام أعضاء اللجنة بأعمالها جميعهم يولون أعمال اللجنة الاهتمام المطلوب ☐ كثير من منهم يهتم بأعمال اللجنة ☐ قليل منهم هو الذي يهتم بأعمالها	
٤ - مدى توافر التأهيل العلمي اللازم في أعضاء اللجنة للمشاركة الفعالة في أعمالها . ☐ جميعهم مؤهلون لذلك ☐ كثير من منهم مؤهلون لذلك ☐ قليل منهم مؤهلون لذلك	

☐ جميعهم لديهم خبرة كافية ☐ كثيرون منهم لديهم هذه الخبرة ☐ قليل منهم لديه هذه الخبرة	٥ - مدى توافر الخبرة العملية لدى أعضاء اللجنة للمشاركة الفعالة في أعمالها .
☐ نعم ☐ لا	٦ - هل هناك إدارات أو قطاعات عمل أخرى بالوزارة لا يوجد من يمثلها في لجنة التخطيط ؟
(١) (٢) (٣)	٧ - إذا كانت إجابتك على السؤال السابق بنعم ، فما هي هذه الإدارات أو القطاعات .

ثالثاً - إنجازات اللجنة

فيما يلي الاختصاصات التي عهد بها قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م (م ٨) إلى لجان التخطيط بالوزارات المختلفة .

ضع علامة (✓) أمام الخانة التي تعبر بها عن مدى قيام لجنة التخطيط بوزارتكم بهذه الاختصاصات .

م	الاختصاصات	مستوى أداء اللجنة لهذا الاختصاص		
		كبير	معقول	محدود لا أدري
١	اقتراح الخطط الخاصة بقطاعات الوزارة المختلفة .			
٢	وضع البرامج التنفيذية لتنفيذ الخطط الموضوعية .			
٣	متابعة الخطط والبرامج الموضوعية والتأكد من تنفيذها .			
٤	إبداء الرأي حول مشروع الميزانية .			
٥	دراسة الأوضاع التنظيمية والإدارية الخاصة بجهاز الوزارة .			
٦	اقتراح الإجراءات اللازمة لتطوير أساليب العمل ورفع كفاءة الأداء .			
٧	إعداد خطط التدريب والايفاء في البعثات أو الإجازات الدراسية .			

يعتبر ما قامت به اللجنة في هذا المجال جهدا					
كبيراً	معقولا	محدود	لا أدري		
				٨ متابعة سير العمل في الوزارة والتنسيق بين فروعها .	
				٩ النظر في الموضوعات التي يعهد بها الوزير إلى اللجنة .	

ما هي أهم الأعمال والانجازات التي قامت بها لجنة التخطيط بالوزارة خلال عام ١٩٨٤ . (يرجى ذكر أعمال وإنجازات محددة) .

- ١ -
- ٢ -
- ٣ -
- ٤ -
- ٥ -
- ٦ -
- ٧ -
- ٨ -

رابعاً - تقييمكم الشخصي لأعمال لجنة التخطيط بالوزارة

- ١ - هل تشعر أن لجنة التخطيط بالوزارة
هي أداة جيدة لتحقيق الإصلاح
والتطوير الإداري بوزارتكم .
- ☐ نعم وبدرجة كبيرة
☐ إلى حد ما
☐ لا أرى فائدة لوجودها

٢ - إذا لم تكن لجنة التخطيط بالوزارة أداة لتحقيق الإصلاح والتطوير الإداري المنشود بوزارتكم ، فما هي أسباب ذلك ؟

- ٢ - ١ اللجنة لا تجتمع بصورة منتظمة ولا
تدعى للانعقاد .
- ٢ - ٢ بعض أعضاء اللجنة لا يهتمون
بموضوعاتها .
- ٢ - ٣ وجود لجان أخرى بالوزارة تقوم
بنفس الغرض .
- ٢ - ٤ غياب الأهداف الواضحة لعمل
اللجنة .
- ٢ - ٥ اللجنة تجتمع وتوصي ، ولكن توصياتها
لا تجد طريقها للتنفيذ .
- أسباب أخرى (يرجى ذكرها)

٣ - ما هي مقترحاتكم لتطوير عمل اللجنة وتمكينها من تحقيق التطوير الإداري المنشود بالوزارة ؟

١ - ٣ :

..... : ۲-۳
..... : ۳-۳
..... : ۴-۳
..... : ۵-۳
..... : ۶-۳

