البحوث

إطار الإدارة العامة في دولة الكويت
خلال الفترة ما بين (١٨٩٦ ـ ١٩٧٩)

د. عصام سعد الربيعان *

خلفية البحث:

تتناول الدراسات المتعلقة بالإدارة العامة في الكويت عدة موضوعات ، ويمكن تقسيم هذه الدراسات إلى خمسة اتجاهات أساسية : الاتجاه الأول هو مجموعة الدراسات المتعلقة بتنمية الموارد البشرية في الجهاز الحكومي ، وتشمل هذه الدراسات نماذج نظرية لتنمية القيادات الإدارية ، وكذلك الوظائف الإشرافية والتنفيذية من حيث إعدادها وتدريبها وتقويم أدائها لتكون قادرة على تحقيق أهداف العمل (السلمي ١٩٧٧ ، هاشم ١٩٨٠ ، رضوان ١٩٨٦ ، عساف ١٩٨٨) ، كما تتناول هذه الدراسات تحليلا للدوافع التي تؤثر على أداء الموظف في الجهاز الحكومي ، وعلى الأخص دافع الإنجاز والولاء والتقدير الشخصي داخل بعض الجهات الحكومية (العتيبي ١٩٩٣ ، حمودة والدعيج ١٩٩٦ ، العتيبي ١٩٩٦) ، كما تركز بعض هذه الدراسات على مساهمات فئات محددة من القوى العاملة كالمرأة والعمالة الوافدة وغيرهما في تحقيق التنمية (عبد الخالق ١٩٨١) ، كما يدخل ضمن هذا الاتجاه الدراسات التي تتناول بعض الظواهر الإنسانية المرتبطة بسلوك العاملين في الجهاز الحكومي ، مثل الرضا الوظيفي ، والعوامل المؤثرة في تحقيق رضا العاملين وعلاقته ببعض المتغيرات التنظيمية (عبد الخالق ١٩٨٢ ، بدر ١٩٨٣ ، الشلال ١٩٩٦) ، كما تتناول بعض الجوانب السلبية في العمل مثل الغياب الوظيفي وضغوط العمل وأثرهما على أداء الفرد في الأجهزة الحكومية (العتيبي ١٩٩٧) ، كما تشمل الدراسات في هذا الاتجاه رصد وتحليل لظاهرة التقاعد المبكر بين الموظفين الحكوميين ، وأسبابها وتأثيرها على هيكل القوى العاملة في الدولة (الجبر والهدهود ١٩٩١ ،الطحيح ١٩٩٣ ، الشلال ١٩٩٦ ، العصفور ١٩٩٣) .

ويمثل الاتجاه الثاني تلك الدراسات المتعلقة بوظائف الإدارة في الجهاز الحكومي حيث تشمل هذه الدراسات واقع التخطيط على مستوى الوزارات والإدارات الحكومية التقليدية ، كما

* مدرس بقسم الإدارة العامة ، كلية العلوم الإدارية ، جامعة الكويت .

تتضمن بعض مشكلات التخطيط المرتبطة بتقييم الأداء في بعض القطاعات العامة والمشتركة (هاشم ١٩٨٢ ، عبد الخالق ١٩٩٠) ، كما تحتوي هذه الدراسات على بعض جوانب التنظيم في الإدارة الحكومية ونطاق الإشراف وعلاقة الرئيس بالمرؤوس ، وكذلك طبيعة اختصاصات الشؤون الإدارية والمالية في الجهات الحكومية (الفضلي ١٩٩٧ ، الربيعان ١٩٩٧ ، الدعيج وحمودة ١٩٩٨) ، كما تشمل هذه الدراسات بعض المشكلات التنظيمية وأثرها على نظام الاتصالات وضغوط العمل المرتبطة ببعض الخصائص الشخصية لشاغلي هذه الوظائف (عودة ١٩٩٧ ، الغيص ١٩٩٧) ، كما يمكن أن يدخل ضمن إطار هذه الاتجاه تلك الدراسات المتعلقة بطبيعة اتخاذ القرار ومدى فاعلية القيادات الإدارية في بعض الوحدات التنظيمية في الجهاز الحكومي مثل المجالس العليا واللجان التنسيقية والمؤسسات التعليمية والهيئات العامة (الحمود ورفاعي ١٩٨٣ ، الطحيح ١٩٨٨ ، بدر ١٩٨٧ ، عبد الخالق ١٩٩٠ ، حمادة ١٩٩٣ ، الحمود وهاشم ١٩٩٥) ، كما تركز هذه الدراسات على وظيفة الرقابة على الأجهزة الحكومية ، ومدى فاعلية الأجهزة الرقابية الداخلية أو الخارجية في متابعة أعمال الجهاز الإداري في الدولة (الطحيح ١٩٩٣) .

ويمثل الاتجاه الثالث في الدراسات المتعلقة بالخدمات العامة من حيث نوعيتها ومدى تلبيتها لاحتياجات المواطنين (الموسى ١٩٨١ ، العبد الرزاق ١٩٩٧) كما تشمل الدراسات في هذا الاتجاه الأنظمة الحكومية المتبعة في قياس وتقييم بعض الخدمات العامة وسبل تطويرها (الأعرجي ١٩٧٦ ، إدريس ١٩٩٠) ، كما تتناول هذه الدراسات تقييما لواقع بعض الأجهزة الخدمية الهامة في الدولة كالبلدية (المنيس ١٩٩٦) ، وكذلك الأجهزة المشرفة على نظام الخدمة المدنية ، وعلى وجه التحديد ديوان الخدمة المدنية ، ومدى قيامه بإلزام الجهات الحكومية بتنفيذ هذا النظام (السلمي ١٩٧٦ ، عبد الخالق ١٩٨٣) .

ويتمثل الاتجاه الرابع في الدراسات المتعلقة بالمالية العامة للدولة ومواردها ونفقاتها والموازنة العامة وكيفية التعامل مع مشكلات العجز وأحادية المورد النفطي ، وهي دراسات يغلب عليها الجانب الاقتصادي والمالي أكثر من الجانب الإداري (عساف ١٩٨٦ ، الحجرن والعبد الرزاق ١٩٩٥ ، عبد العال ١٩٩٦) ، كما تشمل الدراسات بعض الموضوعات الاقتصادية المرتبطة بالجهاز الحكومي مثل سوق العمل واتجاهات العرض والطلب بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص (العنزي ١٩٨٠ ، الإبراهيم ١٩٩٦) ، كما تتضمن هذه الدراسات جوانب الرقابة المالية على الجهاز الحكومي ، وتقييم دور الأجهزة المناط بها مراقبة الإيرادات والنفقات العامة مثل ديوان المحاسبة (دوبان ١٩٨٦) .

ويتمثل الاتجاه الخامس في الدراسات المتعلقة ببعض القضايا العامة المرتبطة بالجهاز الإداري للدولة ، مثل الإصلاح الإداري ومعالجة بعض أوجه القصور والفساد الإداري (الحمود ١٩٨٧) ، ودراسة ظاهرة التضخم الوظيفي من حيث أسبابها وتطورها وأثرها على الأداء الحكومي (عبد الخالق ١٩٨٧ ، عساف ١٩٨٩) ، وتحديد لمظاهر البيروقراطية الكويتية وعلاقتها بالتنمية والتطوير الإداري (عبد الخالق ١٩٨٤ ، العمر ١٩٩٦) ، كما تتناول الدراسات بعض الجوانب الأخلاقية وأثرها على إعداد الموظف الحكومي (العمر ١٩٩٦) ، كما تتناول هذه الدراسات قضايا التكنولوجيا واستخدام النظم الآلية وتطبيقاتها في الإدارة الحكومية وسبل تطويرها (أبو اسماعيل ١٩٨٢) ، كما تشتمل هذه الدراسات على بعض مستجدات الإدارة العامة الكويتية ، ومن أهمها عمليات الخصخصة والأسس التي يجب أن تقوم عليها في نقل الملكية العامة للقطاع الخاص (الجزاف ١٩٩٥) .

مشكلة بحث:

في ضوء مراجعة أدبيات الإدارة العامة في الكويت ، تبين للباحث أن هناك ثلاث ملاحظات هامة ، تتعلق الملاحظة الأولى بموضوع الدراسة ، إذ يلاحظ اشتراك الدراسات في التركيز على المستوى الجزئي Micro Level في تحديد مشكلة الدراسة وتشخيصها ، حيث تتناول موضوعا أو ظاهرة إدارية داخل الجهاز الحكومي ، وقد تتعدد صور وأنواع المشكلات موضوع الدراسة ، إلا أنها تشترك في كونها تعالج بعض الجوانب السلوكية الجزئية لفرد أو مجموعة عمل معينة ، أو أنها تدرس العلاقة بين متغيرين أو أكثر دون تناول لعموم النظام الإداري في الدولة ، وقد تظهر بعض الدراسات اهتماما في تحليل قضايا على المستوى الكلي Macro Level كما هو حال الدراسات التي تقع ضمن الاتجاه المتعلق بدراسة القضايا العامة ، إلا أن هذه الدراسات قد ركزت على ظاهرة أو جانب عام واحد أو أكثر من جوانب الإدارة العامة مثل التضخم الوظيفي أو التطوير الإداري أو غيره ، دون استيعاب شامل للإطار العام التي تعمل الإدارة العامة من خلاله .

أما الملاحظة الثانية فهي تتعلق بغياب البعد البيئي العام Public Environmental Dimension ، إذ يلاحظ أن الظواهر أو المشكلات الإدارية قد تم تشخيصها ومعالجتها دون أن توضع في قالب بيئي محدد ، وبالرغم من وجود بعض الدراسات التي تناولت بعض الظروف السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية المؤثرة في الإدارة الكويتية ، إلا أن الجانب البيئي قد تم

التطرق إليه بشكل جزئي ، يقتصر عادة على حدود التأثير على الظاهرة موضوع الدراسة ، لكنها لا تركز على المزيج البيئي العام للعوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، التي تشكل في مجموعها تصورا متكاملا للحالة العامة التي توجد الظاهرة الإدارية ضمن حدودها ومتغيراتها ، وبمعنى آخر ، فإن الملاحظة الثانية يمكن وصفها بالتعامل الجزئي مع البيئة المحيطة للإدارة العامة ، وهي تنسجم مع النمط الجزئي في تشخيص وتحليل الظواهر الإدارية المشار إليها في الملاحظة الأولى .

أما الملاحظة الثالثة فهي تتعلق بالبعد العام للدراسات Public Orimnted Studies ، ويشير هذا المفهوم إلى مدى ارتباط موضوعات الدارسة بمناهج البحث وتخصص الإدارة العامة (Waldo 1968) ، إذ يلاحظ أن أدبيات الإدارة العامة في الكويت قد ركزت على التطبيقات الإدارية في الجهاز الحكومي ، وهي تمثل جانبا رئيسيا من جوانب الإدارة العامة ، ولكن تبقى هناك جوانب رئيسية أخرى في الإدارة العامة لم تنل حقها في تلك الأدبيات ، على سبيل المثال طبيعة دور الدولة والمهام الأساسية التي يجب أن تقوم بها ، وأسلوب تقديم الخدمات العامة ، وكذلك الهيكل العام للدولة من حيث توزيع السلطات الثلاث وتأثيرها على الجهاز الإداري وفلسفة الرقابة العامة ومصادرها وتطبيقاتها وغيرها من موضوعات الإدارة العامة .

وفي ضوء الملاحظات الثلاث المشار إليها تركز مشكلة البحث على محاولة تحديد العناصر الأساسية ، التي تشكل فيما بينها أساسا لبناء إطار نظري ، يساعد على فهم الإدارة العامة ضمن الحالة العامة لكل مرحلة من مراحل الدراسة .

أسئلة البحث:

من خلال عرض المشكلة البحثية ، يحاول الباحث أن يجيب عن السؤال الرئيسي التالي للبحث :

ما عناصر إطار الإدارة العامة في دولة الكويت خلال الفترة ما بين ١٨٩٦ ـ ١٩٧٩؟ ومن خلال هذا السؤال الرئيسي يحاول الباحث الإجابة عن الأسئلة الفرعية التالية :

١ ـ ما المراحل البيئية التي مرت بها الإدارة العامة في دولة الكويت؟ وما أثر كل مرحلة في تحديد إطار الإدارة العامة؟

٢ ـ ما طبيعة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية لكل مرحلة؟ وما مصدر كل منها؟
٣ ـ ما المهمة الأساسية التي كانت تقوم بها الحكومة خلال كل مرحلة؟ وما مدى التوافق بين طبيعة المهمة والحالة العامة لكل مرحلة؟
٤ ـ ما طبيعة الخدمات العامة التي كانت تقدمها الحكومة خلال كل مرحلة؟
٥ ـ ما طبيعة الخدمات العامة غير الحكومية التي كانت تقدم خلال كل مرحلة؟

أهداف البحث:

١ ـ محاولة بناء إطار نظري لفهم الإدارة العامة في الكويت خلال الفترة ما بين ١٨٩٦ ـ ١٩٧٩ .
٢ ـ رصد لمدى التطور أو التغيير في عناصر الإطار النظري خلال المراحل البيئية التي مرت بها الإدارة العامة في الكويت .
٣ ـ تحديد طبيعة العلاقة بين المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وطبيعة الإطار العام للإدارة العامة خلال مراحل الدراسة .

أهمية البحث:

يساهم هذا البحث في تقديم نموذج نظري يساعد على فهم إطار الإدارة العامة في الكويت من خلال المنظور الإيكولوجي Ecological Approch الذي يرصد تطور الظاهرة الإدارية من خلال استعراض الحالة السياسية والاقتصادية والاجتماعية العامة في الدولة ، كما يساهم هذا البحث في إثراء أدبيات الإدارة العامة في الكويت بتوجيه النظر إلى أهمية دراسة الإدارة العامة في إطاره الكلي Macro- LeveL الذي يمثل بعدا سياسيا في فهم الظواهر الجزئية في الجهاز الإداري .

عناصر الإطار:

لبناء نموذج نظري يساعد على فهم الإدارة العامة في الكويت ، لا بد من تحديد ركيزتين أساسيتين : الأولى ، هي عناصر الإطار ، ويمكن تحديد العناصر الأساسية لإطار الإدارة العامة في أربعة عناصر أساسية :

١ ـ تحديد الأساس القانوني الذي كانت تعمل الإدارة العامة من خلاله ، ويقوم هذا العنصر على تحديد لطبيعة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، ومصادرها ، وعلاقة الجهاز الإداري بكل منها (Nigros and Nigros 1984) .

٢ ـ تحديد المهمة الأساسية government Mission التي اختصت بها الحكومة .

٣ ـ تحديد طبيعة الخدمات العامة الأساسية التي كانت توفرها الحكومة .

٤ ـ طبيعة الأنشطة الإدارية التي كانت تقوم بها الإدارة العامة .

أما الركيزة الثانية فهي مدى التوافق بين عناصر هذا الإطار النظري والحالة العامة في كل مرحلة بيئية ، وهي مجموع العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، التي شكلت فيما بينها وحدة بيئية متكاملة ، كانت تمثل الواقع الزمني الذي مرت به الإدارة العامة ، ومن خلال هذا الإطار ، يستبعد البحث التوثيق التاريخي لتفاصيل تلك الأحداث ، كما أنه لا يقع ضمن إطار البحث السير الذاتية للحكام أو الرموز التاريخية ، أو تلك الأحداث التي ليست لها علاقة في نشاط الإدارة العامة ، حيث تركز الدراسة على استخلاص النمط العام للحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل مرحلة ، لتستعين بهذه الرؤية العامة على تشخيص طبيعة المهام الحكومية ومقتضياتها البيئية والإطار التنظيمي الذي كانت تمارس من خلاله .

فيما يتعلق بالإطار الزمني ، فإن الدراسة تتناول الإدارة العامة خلال الفترة الواقعة ما بين ١٨٩٦ ـ ١٩٧٩ ، وهي الفترة التي بدأت من بداية حكم الشيخ مبارك الصباح ، واعتبرت بداية تكوين الدولة الحديثة ، واستمرت خلال المراحل الزمنية لتصل إلى نهاية السبعينيات ، وقد اختار الباحث عام ١٩٧٩ ليكون حد النهاية للإطار الزمني للدراسة ، حيث تم صدور قانون الخدمة المدنية والنظام الأساسي في تلك السنة ، وبهذا يكون الجهاز الإداري للدولة قد استكمل الأساس القانوني في تحديد مهام واختصاصات الحكومة والعلاقات التنظيمية بين الأجهزة الإدارية ، كما كانت الدولة قد استكملت بناءها المؤسسي بصدور دستور ١٩٦٢ ، الذي حدد العلاقة بين السلطات الثلاث واختصاصات كل منها ، وكذلك طبيعة المهام الموكلة للحكومة ، وعليه ، فإن كل ما صدر من قوانين أو قرارات إدارية خلال فترة الثمانينيات ، فقد كانت تمثل استكمالا لدولة الدولة الدستوري وتفاعلا مع المتغيرات البيئية لكنها لا تمثل تغييرا جوهريا في إطار الإدارة العامة ، أما مرحلة التسعينيات ، فقد شهدت تركيزا حكوميا على بعض المهام مثل الأمن وإعادة التعمير وغيرها ، إلا أن بقية عناصر الإطار النظري قد استمرت وفقا للأسس التي تم ارساؤها في المرحلة الرابعة من هذه الدراسة .

منهج البحث:

يعتمد البحث على المنهج المكتبي في مراجعة الدراسات المتعلقة في الإدارة العامة في الكويت ، كما يسعى إلى تقديم إطار نظري للإدارة العامة من خلال تحديد العناصر الأساسية لهذا الإطار ، ومدى توافقها مع الحالة العامة التي كانت تعيشها الإدارة خلال الفترة الزمنية للدراسة ، كما يعتمد البحث على منهج التحليل النوعي Qualitative Analysis الذي يحاول أن يفهم طبيعة كل عنصر من عناصر الإطار ومدى انسجامه مع العناصر الأخرى التي يمكن أن يستدل بها على تحديد هوية أو تعريف مناسب لكل مرحلة زمنية وذلك في ضوء الحالة العامة التي كانت سائدة خلال كل مرحلة بيئية .

محددات البحث:

يسترعى الباحث وجود بعض المحددات ذات العلاقة بطبيعة البحث ، منها ما يتعلق بعملية جمع البيانات ، إذ لم يكن التوثيق للنشاط الإداري العام موضع اهتمام عند الباحثين أو الممارسين خلال المراحل المبكرة لنشأة الإدارة العامة ، فقد كان كثير من الأعمال يتم من خلال الاتصالات الفردية والمباشرة ، مما يعني احتمال مرور بعض الأحداث الإدارية دون توثيق ، كما أن عملية التوثيق تتطلب مجهودات مادية وبشرية لم يكن من السهل توفيرها خلال تلك الفترة ، وللتقليل من آثار الندرة في المراجع والمصادر الإدارية ، فقد تم الاستعانة بالمراجع القانونية والسياسية والاقتصادية والتاريخية للتعرف على أهم الأجهزة والأعمال الإدارية التي كانت تمارس من خلالها ، كما تم مراجعة مدى التجانس في تلك البيانات والوقائع والأحداث مع الحالة العامة لكل مرحلة . علاوة على ذلك ، فإن طبيعة المشكلة البحثية لم تستدع تصميم أية استبانات أو نماذج ذاتية لجميع البيانات وذلك لعدم اشتمال أهداف البحث على رصد لاستطلاعات رأي أو وجهات نظر شخصية حول أحداث محددة .

إطار الإدارة العامة خلال المراحل البيئية

المرحلة الأولى: بناء الكيان السياسي (١٨٩٦ - ١٩٣٠):

على الرغم من أن إمارة الكويت يرجع تاريخها إلى عام ١٧٥٦ ، إلا أن ملامح الدولة الحديثة قد برزت مع بداية حكم الشيخ مبارك الصباح حاكم الكويت في عام ١٨٩٦ الذي حدد معالم

العلاقات الخارجية مع الدول المجاورة والدول العظمى آنذاك ، وفيما يلي عرض للحالة العامة التي كانت سائدة خلال الفترة ما بين ١٨٩٦ ـ ١٩٣٠ .

الحالة العامة لمرحلة بناء الكيان السياسي:

على المستوى السياسي ، اتسمت البداية المبكرة بتعريض الكويت لتهديدات خارجية متكررة كانت تستهدف كيانها السياسي ، كما كانت تستهدف استقلالها كوطن قائم بذاته ، ولم تكن تلك التهديدات ذات نمط واحد يمكن حصره أو تحديده ، بل كانت من مصادر متعددة ، وذات أغراض متباينة ، كما كان للكويت دور بارز في الصراعات التي نشأت داخل الدول المجاورة (أبو حاكمة ١٩٧٩) ، وقد خشي حاكم الكويت من تداعي الأحداث الدولية بسبب إرهاصات ما قبل الحرب العالمية الأولى ، فهب إلى توقيع اتفاقية الحماية مع بريطانيا عام ١٨٩٩ ، تلتها عدة اتفاقيات تعزيزية لتشهد بداية مرحلة سياسية جديدة ، إلا أن هذه الاتفاقية لم توقف سيل التهديدات الإقليمية التي كانت تحيط بالكويت ، وقد استمرت حالة عدم الاستقرار الإقليمي لفترة طويلة ، خاضت الكويت خلالها مناوشات جانبية مع جيرانها ، حتى جاء عام ١٩٢٢ ، والذي شهد توقيع معاهدة العقير مع الدول المجاورة ، وقد ساهمت هذه الاتفاقية الأخيرة في تثبيت الكيان السياسي للكويت وحدودها الجغرافية (الشملان ١٩٨٦) .

على الصعيد السياسي الداخلي ، شهدت البلاد حالة مؤقتة من عدم الاستقرار تمثل في تصاعد الخلاف بين حاكم الكويت وأخويه وما لبث أن حسم الصراع لصالحه بعد أن تخلص منهما ، وكان طبيعيا لهذه الظروف الخارجية والداخلية غير المستقرة أن يسود حكم فردي ، يملك سرعة التصرف واتخاذ القرار ، دون أن يبطىء من حركته إقناع أو استشارة لأعيان البلاد ، وهي المرحلة التي كانت تمثل استثناء تاريخيا من روح الشورى التي سادت العلاقة بين حكام الكويت وأهلها ، ثم ما لبثت أن عادت روح الشورى بظهور أول مجلس للشورى في عام ١٩٢١ ، وقد باشر المجلس أعماله الاستشارية لفترة قصيرة ، ثم ما لبث أن حل حلا واقعيا بسبب انقطاع جلساته وعدم إصدار أية قرارات ملزمة (الرشيد ١٩٧١) .

أما على المستوى الاقتصادي ، فلم تكن الحكومة تمتلك موارد اقتصادية تؤهلها لتلبية كافة احتياجات المواطنين بل انحصرت مواردها في غنائم الحروب التي دارت رحاها بين الكويت

وجيرانها ، أو الأتاوات التي كانت تفرض على التجار والغواصين مع نهاية كل موسم ، وكذلك الأراضي الأميرية التي ليس لها ملكية خاصة ، كما تمثل النشاط الاقتصادي في ممارسة مهنة الغوص على اللؤلؤ وتجارة النقل البحري والبري وصيد الأسماك (Al - Abdulrazzak 1984) ، ويلاحظ أن معظم الأنشطة الاقتصادية كان لها امتداد مع العالم الخارجي وهي بالتالي قد تأثرت بالتغيرات التي كانت تحدث على مستوى العلاقات الدولية ، على سبيل المثال ، فقد تعرضت تجارة النقل البحري لمرحلة رواج كبيرة إثر توقيع الكويت اتفاقية مع بريطانيا لإنشاء ميناء بحري ومكتب للبريد ، حيث تمكن التجار الكويتيون من نقل رسائلهم وبضائعهم على نحو أفضل (الخصوصي ١٩٨٣) ، وعلى العكس من ذلك ، فقد أدى التوتر الإقليمي مع الدول المجاورة إلى ركود النشاط الاقتصادي تمثل في بروز مشكلة السابلة والتي تسببت في حظر التبادل التجاري بين بادية نجد وتجار الكويت .

أما على المستوى الاجتماعي ، فقد بدأ تشكيل المجتمع الكويتي حينما هاجرت مجموعات من الأسر العربية من وسط الجزيرة ، التقت مع بعض الأسر التي هاجرت من الساحل الغربي للخليج والعراق ، وكان طبيعيا أن يساهم الدين الإسلامي والعادات والتقاليد العربية في تحديد الهوية الاجتماعية لهذا المجتمع الصغير ، أما بالنسبة للحجم السكاني فلا توجد إحصائيات رسمية للسكان لتلك الفترة ، إلا أن عدد سكان الكويت لم يتجاوز خمسا وعشرين ألف نسمة حتى عام ١٩١٠ (الصباح والشلقاني ١٩٨٦) ، ولم يعتمد سكان الكويت في تلك المرحلة على أية جهود حكومية لتقديم الخدمات العامة ، كما أن الدول آنذاك لم تكن تمتلك الإمكانات المادية والتنظيمية لتقديم مثل تلك الخدمات ، لذلك فقد سعى الأعيان والتجار إلى تنمية الجهود الأهلية لتوفير الخدمات الأساسية التي يحتاجها أفراد المجتمع كالتعليم والصحة وغيرها ، ولم يعرف الكويتيون المؤسسات أو المرافق الحكومية الصحية إلا مع بداية القرن العشرين على يد الإنجليز أو بعض الإرساليات الأجنبية (الجار الله ١٩٩٦ ، التميمي ١٩٨٨ ، شهاب ١٩٨٤) .

إطار الإدارة العامة خلال مرحلة بناء الكيان السياسي:

يمكن تحديد عناصر إطار الإدارة العامة لمرحلة بناء الكيان السياسي على النحو التالي :

١ ـ تركزت أعمال السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بيد الحاكم أو من ينوب عنه أو

يعاونه في إنجاز تلك الأعمال ، مع الأخذ بالاعتبار أن السلطة التشريعية كانت تستوحي أحكامها من الشريعة الإسلامية والعرف الاجتماعي السائد آنذاك (الصالح ١٩٨٩) .

٢ ـ تمثلت المهمة الأساسية للإدارة العامة في تثبيت الكيان السياسي وتحديد معالم الدولة ، وهي مهمة تتفق وتداعيات الأحداث الدولية والإقليمية التي كانت تهدد وجود الكويت سياسيا ، كما تمثلت المهمة الأساسية في تنفيذ الأعمال السيادة وشملت تلك الأعمال عقد الاتفاقيات والمعاهدات والتعامل مع الأزمات والحروب وإرسال الوفود أو تلك الأعمال المتعلقة بالسيادة الداخلية مثل القضاء وحل المنازعات اليومية والأمن الداخلي وتحديد مواسم الغوص وغيرها من أعمال الإدارة المحلية .

٣ ـ كان النشاط الأهلي هو القاعدة التي ارتكزت عليها الدولة في تمويل وتقديم الخدمات الاجتماعية العامة كالصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية وتوفير فرص العمل .

٤ ـ لعبت البيئة الخارجية المحيطة دورا كبيرا في تحديد معالم الكيان السياسي للدولة ، كما كان للبيئة الخارجية دور بارز في تحديد حركة التجارة وإنعاش الاقتصاد المحلي بالإضافة إلى توفير بعض الخدمات العامة مثل البريد والنقل البحري من جهة أخرى .

٥ ـ لم تشهد مرحلة النشأة قيام مؤسسات حكومية لها كيان تنظيمي واضح ، وذلك باستثناء بعض الهيئات التي أنشئت لتنفيذ اتفاقيات دولية خاصة مع بريطانيا مثل إنشاء المسنات البحرية مكتب البريد وهي هيئات كانت توجه خدماتها بشكل أساسي للطرف المتعاقد كما أنها كانت تدار من قبل ممثلي الطرف المتعاقد أكثر منها جهات حكومية وطنية .

المرحلة الثانية: البحث عن نموذج ملائم ١٩٣٠ ـ ١٩٤٦):

في مطلع الثلاثينيات شهدت الكويت استقرارا نسبيا في علاقاتها مع جيرانها ، فلم تعد هناك صراعات عسكرية حول الحدود أو التنازع على الأراضي[1] ، لذلك انصرفت جهود الدولة إلى الداخل في بحثها عن نموذج ملائم لكيفية إدارة شؤون هذا الكيان السياسي ، ونستعرض أبرز الملامح للأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية لتلك المرحلة .

---

(١) لا سيما أن نتائج مؤتمر العقير في عام ١٩٢٢ قد ألزمت الدول الثلاث المتجاورة وهي الكويت والسعودية والعراق باتفاقية حدود ملزمة ، كما أن سيطرة بريطانيا باعتبارها راعية الاتفاق على أوضاع المنطقة بعد انتصارها في الحرب العالمية الأولى وسقوط الدولة العثمانية ، أو الخصم المنافس للإنجليز في المنطقة قد خفف من حدة التوتر الإقليمي ، كما ثبت الكيان السياسي والجغرافي للكويت كما هو قائم حتى هذه الفترة ، انظر : أحمد مصطفى أبو حاكمة : تاريخ الكويت الحديث . الكويت ، ذات السلاسل ، ١٩٨٤ .

الحالة العامة لمرحلة البحث عن نموذج ملائم:

على المستوى السياسي ، لم يكن هناك أي نموذج سابق لإدارة شئون الحكم الداخلي ، لذلك بدأت رحلة البحث عن نموذج ملائم مع بداية الاستقرار الإقليمي الذي ساد تلك المرحلة ، وتعتبر نشأة البلدية أول نموذج إداري اطلع عليه أحد رجالات الكويت وقام باقتراح تطبيقه بالكويت ، وقد لاقت الفكرة استحسان الحاكم وتم على أثرها إنشاء بلدية الكويت في عام ١٩٣٠ ، وقد مارست البلدية اختصاصات تنفيذية ورقابية واسعة كانت أشبه بمجلس الوزراء وكان يرأس مجلسها الأمير أو من ينوب عنه ، كما مارس الكويتيون من خلال البلدية أو عملية اقتراع لاختيار اثني عشر عضوا لمجلسها ، وقد استمرت البلدية في ممارسة دورها الرقابي على الأعمال المدنية والتجارية والبناء والاستملاكات (الجاسم ١٩٩٣) ، وقد نشأت بعد ذلك مجالس أخرى للمعارف والصحة والأوقاف ، وقد تأصل مفهوم المشاركة السياسية في إدارة شئون البلاد مع قيام أول مجلس تشريعي منتخب في عام ١٩٣٨ ، وقد جاء هذا المجلس في ظروف إدارية متردية ، فقد شهدت الإدارة الحكومية مظاهر لسوء الممارسة وضعف في تقديم الخدمات العامة لا سيما التعليم والصحة اللتين بقيتا تحت كنف وتعهد النشاط الأهلي دون إسهام فعلي من الحكومة ، كما فرضت الضرائب المتزايدة على التجار والقرويين وغيرهم ، كما ساد توتر في العلاقة بين الحاكم والمحكومين ، وكان على المجلس أن يحدث نقلة نوعية كبيرة (العدساني ١٩٤٧ ، الصالح ١٩٨٩) ، ويمكن حصر إنجازات المجلس التشريعي في مجال الإدارة على النحو التالي :

١ ـ أصدر المجلس قرارا بإحضار خبير إداري من البلاد العربية لتفتيش الدوائر الحكومية في الكويت وترتيبها ووضع نظام ثابت لها .

٢ ـ أصدر المجلس قرارا بإنشاء إدارة للمالية وهي أول كيان إداري يشرف وينظم المالية العامة للدولة .

٣ ـ عزل المجلس بعض الموظفين سيىء السمعة من دوائر الحكومة .

٤ ـ حل المجلس البلدي المعين وأصدر قرارا بتشكيله عن طريق الانتخاب .

٥ ـ أنشأ إدارة للشرطة وجعل لها زيّا رسميا وزودها بموظفين للقيام بمهام التحقيق واستدعاء الشهود وتسجيل المحاضر ورفع الدعاوى .

٦ ـ تنظيم حركات سير النقل العام وسيارات الأجرة .

٧ ـ تنظيم ساعات العمل بالدوائر الحكومية وتحديدها بست ساعات يوميا .

وقد حل المجلس بعد مرور ستة شهور على قيامه ، إلا أن ذلك لم يقلل من أهمية الإنجازات الإدارية فقد بقيت الإدارات الحكومية كما هو الحال بالنسبة للنظم الإدارية التي أرسى قواعدها المجلس التشريعي سارية المفعول خلال تلك الفترة .

أما على المستوى الاقتصادي ، فقد عصفت بالكويت أزمة اقتصادية خانقة مع بداية الثلاثينيات ، إذ انحسرت التجارة المحلية في ردة فعل للكساد الاقتصادي العظيم ، وكان طبيعيا أن تتأثر اقتصاديات المنطقة بما فيها الكويت بإسقاطات هذا الكساد الذي أصاب التجارة والأنشطة الاقتصادية الأخرى على حد سواء ، كما كان لاكتشاف اللؤلؤ الصناعي في اليابان الأثر البالغ في انحسار مهنة الغوص التي كانت موردا اقتصاديا هاما للدولة ، أما تجارة النقل البري فقد منيت هي الأخرى بضربة اقتصادية تمثلت في مشكلة السابلة التي بدأت خلال الفترة السابقة واستمرت آثارها حتى بداية الثلاثينيات ، كما تسببت الحرب العالمية الثانية في فرض حالة حصار اقتصادي على المنطقة بحرا وجوا .

أما على المستوى الاجتماعي ، فقد حافظ المجتمع الكويتي على خصوصية الهوية العربية الإسلامية في تحديد السلوك الاجتماعي العام ، كما حافظ على معدل النمو لحجم السكان على ما كان عليه خلال المرحلة السابقة ، إلا أنه في عام ١٩٣٥ شهدت الكويت هجرة متزايدة صاحبت اكتشاف كميات كبيرة من النفط ، وقد وفدت تلك الأعداد للعمل في مجال الحفر والتنقيب والإدارة والتجارة (الصباح والشلقاني ١٩٨٤) .

من جانب آخر ، فقد أدت الظروف الاقتصادية الصعبة إلى عدم تمكن الحكومة من تقديم بعض الخدمات الاجتماعية للمواطنين ، كما أدت إلى فرض التزامات مالية على التجار وأصحاب العمل ، كما تسبب اندثار مهنة الغوص إلى تحول العاملين بها إلى ممارسة أعمال أخرى مثل تجارة النقل البحري ، وقد كانت هذه الشريحة من المواطنين تملك رأس المال والعمل ، لتصبح بعد هذا الوضع الجديد أجيرة لدى صاحب عمل آخر (الخصوصي ١٩٨٣) .

إطار الإدارة العامة خلال مرحلة البحث عن نموذج ملائم:

يمكن تحديد الإطار العام للإدارة العامة خلال مرحلة البحث عن نموذج على النحو التالي :

١ ـ أول ظهور للمشاركة الشعبية في ممارسة السلطات الثلاث ، إذ على خلاف ما كان سائدا

في مرحلة البناء السياسي فقد جاء المجلس التشريعي ليؤكد على حق المواطنين في المشاركة في سلطتي التشريع والتنفيذ ، وهذا يعني بروز الرقابة العامة كأحد أهم العناصر في إطار الإدارة الحكومية ، وقد كان لهذه الرقابة الأثر في تغيير فلسفة الإدارة من مبدأ العمل وفقا للاجتهاد الفردي للحاكم إلى مبدأ العمل وفقا لرغبات المواطنين أو من يمثلهم ، كما يتعين على الأداء الحكومي أن يرقى بمستوى التوقعات الرقابية من قبل المجلس التشريعي المنتخب ، كما نصت وثيقة إنشاء المجلس على ضرورة الإسراع في إنشاء مرفق مستقل للقضاء يضمن حقوق الأفراد ويكفل المحاكمات العادلة للمتنازعين (العدساني ١٩٤٧) .

٢ ـ تمثلت المهمة الأساسية للحكومة في البحث عن صيغة توافقية ملائمة لكيفية إدارة الشئون المحلية للبلاد وتقديم الخدمات العامة ، وقد بدأت رحلة البحث عن نموذج باتباع نظام الحكم الفردي المطلق ثم تحولت إلى نظام البلدية ثم نظام المجلس التشريعي المنتخب ثم العودة إلى النظام الفردي المطلق مع وجود بعض المؤسسات الحكومية .

٣ ـ الاتجاه إلى تقنين العلاقات السياسية والإدارية على نحو يؤهل الدولة للانتقال من نظام العشيرة إلى نظام المؤسسة ، وقد تضمن التقنين عملية تحديد للحقوق والواجبات بين الحاكم والمحكوم وأسس وطريقة تقديم الخدمات العامة من خلال مؤسسات قانونية كالبلدية والمعارف والصحة والمالية وغير ذلك ، كما تضمن القواعد الأساسية لإدارة أعمال السيادة مثل الأمن الداخلي والشرطة والقضاء والعلاقات الخارجية .

٤ ـ قيام نظام مالي ومحاسبي لنشاط الإدارة العامة ، فقد شهدت هذه المرحلة نشأة الإدارة المالية في عام ١٩٣٨ وتم من خلالها حصر لموارد الدولة وأوجه الصرف فيها وهي خطوة هامة تضمن حسن التخطيط ، كما توفر أداة مناسبة للرقابة العامة من قبل المجلس التشريعي (العدساني ١٩٤٧) .

٥ ـ الاتجاه إلى نقل الخدمات العامة لمسؤولية الدولة والإشراف عليها ، حيث باشرت الدولة في تقديم كثير من الخدمات العامة التي كان الأهالي يتولون مهمة تقديمها مثل التعليم والصحة والأوقاف ، وهو اتجاه ساهم في إعطاء دور أكبر للدولة بعد أن كان النشاط الحكومي مقتصرا على أعمال السيادة والجباية ، كما ساهم هذا التوجه في جعل الأفراد عنصر تلق للخدمات من قبل الإدارات والمرافق الحكومية بعد أن كان هؤلاء الأفراد مصدر تقديم هذه الخدمات والمنافع وهو موقف قد ساهم في ميل المواطن في الاعتماد على الدولة ، لا سيما في المراحل المتأخرة كما

سنرى لاحقا عند ظهور النفط وازدهار الثروة ، فقد تحول المواطن إلى عنصر اعتمادي واستهلاكي لموارد الدولة بعد أن كان مصدرا إنتاجيا ومساهما في تنميتها .

المرحلة الثالثة: البناء المؤسسي للإدارة العامة:

كان لاكتشاف وتصدير البترول في عام ١٩٤٦ ، الأثر البالغ في إحداث تغييرات جذرية في المجتمع الكويتي بكافة أنشطته ومرافقه ، وعلى الأخص منها أنشطة الإدارة العامة ، وقد ساهم في بناء هذه النهضة الحديثة تنامي الوعي السياسي لدى قطاع كبير من المواطنين نتيجة للأحداث السياسية المحلية والدولية التي سادت خلال المرحلة السابقة ومع ورود أول عوائد مالية مجزية للبترول ، بدأت الرحلة لإرساء قواعد الدولة الحديثة ، وقد ارتكز مسار البناء الحديث للدولة على قاعدتين أساسيتين : الأولى ، بناء المؤسسات الرسمية التي ستحل محل الجهود الأهلية في تقديم الخدمات العامة ، الثانية ، إنشاء البنية التحتية للخدمات العامة والمرافق والطرق وتخطيط المدن .

الحالة العامة لمرحلة البناء المؤسسي للإدارة العامة:

على المستوى السياسي ، ساد استقرار عالمي في العلاقات الدولية وذلك إثر انتهاء الحرب العالمية الثانية ، إلا أن الوضع في المنطقة العربية قد أخذ في الاتجاه المعاكس من حيث حدة التوتر وعدم الاستقرار نتيجة للصراع العربي الإسرائيلي ، وقد شهدت الكويت هجرة كثير من العمالة العربية الباحثة عن فرص العمل والتي كان لها أثر واضح في المساهمة في أعمال التنمية والبناء ، أما فيما يتعلق بعلاقة الحاكم والمحكوم ، فقد استمر الوضع السياسي على العلاقة التي تلت حل المجلس التشريعي وانفراد الحاكم بالسلطة التنفيذية والتشريعية .

على المستوى الاقتصادي ، شهدت الكويت تحولا جذريا من الاعتماد على الحرف التقليدية كالغوص على اللؤلؤ والنقل البحري والبري إلى الاقتصاد النفطي ذي العوائد المالية الكبيرة ، حيث قامت الشركات الأجنبية بالتنقيب عنه واستخراجه وتقاسم موارده بنسب تم الاتفاق عليها مع الحكومة ، إلا أن أهم ما كان يتميز به الاقتصاد النفطي خاصتان أساسيتان : الأولى ، أن تلك العوائد النفطية قد حققت أضعاف ما كانت تحققها تلك الحرف التقليدية مجتمعة مع انخفاض لا يقارن في درجة المخاطرة بين طبيعة كل نشاط منهما ، وقد ساعد هذا التدفق في توفير الخدمات

العامة والمرافق الأساسية ، أما الخاصية الثانية ، فتمثلت في سيطرة الدولة وملكيتها للعوائد النفطية ، إذ على الرغم من استئثار الشركات الأجنبية بحصة من العوائد النفطية مقابل أعمال التنقيب والتصدير ، فقد احتكرت الحكومة بقية عوائد النفط باعتباره موردا وطنيا سياديا يشترك فيه الجميع وتشرف الدولة على توزيعه ، وباندثار الحرف التقليدية لأسباب اقتصادية ودولية عديدة ، فقد أدت سيطرة الحكومة على عوائد النفط إلى تحول القوة الاقتصادية من فئة التجار وأصحاب العمل إلى الحكومة ، وبهذا أصبحت الأجهزة الحكومية أكبر موظف للعمالة الوطنية والوافدة ، كما أصبح الإنفاق الحكومي هو المحرك لدورة رأس المال وتشغيل أدوات الإنتاج بشكل عام ١٩٨٠ (Al-Sabah) .

أما على المستوى الاجتماعي ، فقد تأثر واقع المجتمع الكويتي بالتحولات السياسية والاقتصادية لتلك المرحلة ، إذ تحول الكويتيون من ممارسة الأعمال الحرفية والمهنية كالغوص والصيد والنقل والتجارة وغيرها إلى ممارسة أعمال إدارية ذات صلة بأعمال القطاع النفطي أو قطاع الخدمات والمرافق العامة ، وكان لانخفاض المستوى التعليمي وحداثة الخبرات البشرية في ممارسة الأعمال المكتبية التي لم تكن تحتل أهمية من ذي قبل ، إن لجأت الدولة إلى الاستعانة بجهود العمالة العربية التي كانت تتمتع بخبرات إدارية وتجارب سابقة في العمل بالأجهزة البيروقراطية ، وسرعان ما تزايدت أعداد العمال الوافدين في الدوائر الحكومية ، كما هو الحال في المنشآت الخاصة مما استدعى مجلس الإنشاء آنذاك إلى طرح مشكلة منافسة العمالة الوافدة وانحسار فرص العمل عن العمالة الكويتية ، واتخذت عدة قرارات من أهمها ، استمرار العمال الكويتيين في أعمالهم بدلا من الاستغناء عنهم ، وكذلك عدم استقدام أي عامل غير كويتي ما لم يكن حاصلا على شهادة العمل من دائرة الشئون (شهاب ١٩٨٩) .

إطار الإدارة العامة خلال مرحلة البناء المؤسسي:

على الجانب المؤسسي ، شهدت فترة الخمسينيات بناء مؤسسيا متسارعا لاستيعاب كافة الخدمات العامة ضمن منظمات حكومية لها طابق تخصصي ونظام إداري قائم ، فقد صدر في عام ١٩٥٤ قانون بتشكيل لجنة عليا للإصلاح الإداري تركزت مهمتها في بناء الجهاز الإداري للدولة ، وقد انتهت اللجنة إلى تسمية أربع وعشرين جهة حكومية ذات طابع خدمي ، وقد باشرت هذه الجهات أعمالها لمدة خمسة أعوام متتالية ، إلا أنه سرعان ما ظهرت بعض أوجه

الازدواجية في أعمال تلك الجهات ، كما ظهرت بعض ملامح التداخل بين الاختصاصات ، وفي عام ١٩٥٩ ، رأت السلطة أن تعيد النظر في هذا التقسيم الضخم بالنسبة لإمارة صغيرة مثل الكويت ، فتم حصر هذه الجهات في عشرة دوائر حكومية هي :

١ ـ الشرطة والأمن العام .
٢ ـ الأشعال العامة والبلدية .
٣ ـ الصحة العامة .
٤ ـ المالية وأملاك الدولة .
٥ ـ الكهرباء والماء والغاز .
٦ ـ المطبوعات والشئون الاجتماعية .
٧ ـ الجمارك والموانىء .
٨ ـ الأوقاف والأيتام .
٩ ـ البرق والبريد والهاتف .
١٠ ـ المحاكم والمعارف .

وكان لكل دائرة حكومية مدير وبعض الخبراء المعينين ، كما كان ينشأ لبعض الدوائر مجلس إدارة معين وذلك حسب طبيعة عمل تلك الدائرة ومدى حاجتها لمجلس إدارة (العيسى ١٩٦١) ، كما تم إنشاء مجلس أعلى ، يضع السياسة العامة للعمل الحكومي ويضم في عضويته كافة مدراء الدوائر السالف ذكرها ، كما تم إنشاء إدارة الفتوى والتشريع في عام ١٩٦٠ ، وألحقت تبعيتها للمجلس الأعلى ، وقد أوكل لهذه الإدارة مهمة صياغة مشروعات القوانين المقترحة وإبداء الرأي في المسائل القانونية التي يستفتيها المجلس فيها ، كما تتولى الدفاع عن الحكومة في القضايا التي ترفع ضدها في المحاكم ، كما شكلت اللجنة التنظيمية في عام ١٩٥٨ ، وكان الهدف من إنشاء هذه اللجنة هو تقديم المشورة والنصح في مجال الإدارة الحكومية ، وهي بذلك هيئة استشارية وليست تنفيذية ، كما صدر في نفس العام مجلس الإنشاء والتنمية الاقتصادية الذي عهد إليه بتخطيط برامج المشروعات الإنشائية الكبرى ودراسة جدوى هذه المشروعات ، كما صدر في نفس العام مرفق إداري هام هو ديوان الموظفين وهو هيئة مستقلة ألحقت برئيس إدارة المالية ويتولى الإشراف على شئون التوظيف في الجهات الحكومية .

يمكن تحديد إطار الإدارة العامة خلال تلك المرحلة على النحو التالي :

١ ـ استمر تركز أعمال السلطة التنفيذية والتشريعية في يد الحاكم بعد الحالة التي آلت إليها الأمور بعد حل المجلس التشريعي ، بينما ظلت المحاكم تحكم باسم الأمير وفقا لمصادر التشريع المعتادة .

٢ ـ تمثلت المهمة الأساسية للحكومة في إنشاء المؤسسات والدوائر الحكومية التي أنيط بها مهام تقديم الخدمات العامة ، كما أنيط بها تنفيذ أشغال البنية الأساسية للنهضة العمرانية لتلك المرحلة .

٣ ـ تأصل الدول الحكومي في مهمة تمويل وتقديم الخدمات العامة للمواطن ، كما كان يوازي انحسار كبير في دور النشاط الأهلي بشأن تقديم الخدمات .

٤ ـ تزايد الاهتمام الحكومي بشأن القضايا العامة والتزامها بالعمل على حلها ضمن قنوات رسمية تمثلت هذه المشكلات في ارتفاع نسبة العمالة الوافدة والعمالة الوطنية غير المدربة وأولويات الإنشاء والتنمية وغيرها من المشكلات التي لم تكن موضع اهتمام حكومي من ذي قبل .

المرحلة الرابعة: البناء القانوني البيروقراطي:

تميزت مرحلة البناء القانوني البيروقراطي بعملية تقنين لدول الدولة والسلطات العامة من خلال الدستور والمبادىء القانونية التي تم إرساؤها ، كما تميزت هذه المرحلة في تقنين تقديم الخدمات العامة وكيفية إدارتها من خلال صدور سلسلة من التشريعات والقرارات واللوائح تشرف على تنفيذها أجهزة بيروقراطية لها اختصاصات محددة ، كما كان لكل منها مساهمة في جهود التنمية وتأسيس البنية التحتية لمرافق وخدمات الدولة .

الحالة العامة لمرحلة البناء القانوني البيروقراطي:

على المستوى السياسي ، شهدت الكويت حدثا سياسيا بارزا تمثل في استقلال الدولة عام ١٩٦١ ، كما تم إرساء الثوابت السياسية والإدارية من خلال وضع دستور للبلاد في عام ١٩٦٢ ، ومن أبرز الملامح الإدارية التي جاء بها دستور ١٩٦٢ هي :

١ ـ تحديد السلطة العليا في أعمال الحكومة لمجلس الوزراء الذي حل محل المجلس الأعلى ، كما حلت الوزارات محل الدوائر والإدارات الحكومية(٢) .

٢ ـ النص على الرقابة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية بما في ذلك أدوات الرقابة الدستورية وإجراءات استخدامها ، والآثار المترتبة على ذلك الاستخدام ، وتعتبر الرقابة التشريعية أحد أهم الإنجازات الإدارية التي جاء بها الدستور الكويتي لينهي بذلك عهدا طويلا من انفراد السلطة وعدم خضوعها للمساءلة الشعبية .

٣ ـ تنظيم المالية العامة من خلال النص على نظام للموازنة ، يتم فيه تحديد أوجه المصروفات والإيرادات العامة للدولة ، كما نص على القواعد الأساسية المنظمة لعمل الموازنة والجهات

(٢) انظر المادة ١٢٣ من الدستور .

التنفيذية المناط بها إعداد الميزانية ، كما حدد الإجراءات الرقابية التي تضمن الالتزام بالقواعد التنظيمية والجهات المحاسبية المسؤولة وعلى الأخص منها ديوان المحاسبة ، الذي يتبع مجلس الأمة ويعينه على أداء دوره الرقابي .

٤ ـ تحديد مفهوم الوظيفة العامة باعتبارها شرفا يناط بالقائمين عليها لخدمة المواطنين ، كما نص على أن كل من يتقاضى مرتبا من الخزانة العامة للدولة يعد موظفا عاما[٣] .

٥ ـ حرمة الأموال العامة وتجريم الاعتداء عليها ، وصيانتها واجب على كل من يشغل الوظيفة العامة[٤] .

٦ ـ رعاية الدولة للعمل وضمانه للمواطنين باعتباره واجبا تقتضيه الكرامة الإنسانية[٥] ، وقد لعبت هذه المادة دورا في تحديد شكل العمالة في القطاع الحكومي في الفترات اللاحقة من مسيرة الجهاز الحكومي وزيادة أعداد موظفيه ، إذ أن المواطن قد واجه صعوبات في التعيين في القطاع الخاص من حيث منافسة العمالة الوافدة والأجور المتدنية ومدى رغبة صاحبة العمل في تعيينه ، من جانب آخر ، فإن امتيازات الوظيفة الحكومية من حيث المرتب والاستقرار الوظيفي ، قد شجعت المواطنين بالتكالب على الوظيفة الحكومية وتفضيلها على القطاع الخاص .

وقد مرت الحياة السياسية في فترات متذبذبة خلال تلك المرحلة ، شهدت العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية تطبيقا لمبادىء الدستور ، كما شهدت فترات تعطيل للحياة البرلمانية وتعليق لمواد الدستور .

أما على المستوى الاقتصادي ، قد شهدت تلك الفترة ازديادا مضطردا في عوائد البترول ساعدت الدولة على توفير متطلبات الرفاهية الاجتماعية للمواطنين ، كما ساعدت هذه العوائد على تلبية متطلبات البنية للمرافق والمنشآت والخدمات العامة ، وقد استمرت هذه العوائد بالزيادة التصاعدية بلغت ذروتها خلال أزمة النفط عام ١٩٧٥ ، وما سبق تلك السنة من إنجازات اقتصادية هائلة تمثلت في تأميم شركات النفط وحصول الكويت على كافة عوائدها النفطية دون مشاركة من قبل شركات النفط الأجنبية (Al-Mallakh 1981) (Al-Sabah 1980) .

أما على المستوى الاجتماعي ، فقد استمر معدل الهجرة المتزايدة إلى الكويت لتلبية احتياجات التنمية والتعمير ، إذ تشير الدراسات السكانية إلى أن قوة العمل الوافدة قد ساهمت في تلبية ما

(٣) المادة ٢٦ من الدستور الكويتي .
(٤) المادة ١٧ من الدستور الكويتي .
(٥) المادة ٤١ من الدستور الكويتي .

مقداره ٧٤ ـ ٧٦٪ من إجمالي حاجة البلاد من الأيدي العاملة[٦] ، كما أن هذا التحول قد أضاف أعباء جديدة على الدولة في ضرورة توفير الخدمات العامة لأعداد العمالة المهاجرة التي أصبحت تشكل ما مقداره ٦٠٪ من مجموع عدد السكان ، لا سيما وأن الدولة قد أخذت على عاتقها كما لاحظنا خلال مرحلة البناء المؤسسي توفير الخدمات لكافة أفراد المجتمع من مؤسسات ودوائر حكومية ، وإذا كانت المرحلة السابقة قد شهدت مشكلة مزاحمة العمالة الوافدة للعمالة الكويتية غير المؤهلة ، فإن مرحلة البناء القانوني البيروقراطي قد أظهرت مشكلة عدم التوازن السكاني بين الكويتيين والوافدين ، وقد كان لبروز هذه المشكلة آثار إدارية ناجمة عن توفير الخدمات العامة والتوظف لفئة المواطنين وفئة الوافدين ، إذ على مستوى الخدمة المدنية ، قد ميزت القوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العامة بين الموظف الكويتي والموظف غير الكويتي فيما يتعلق بالعوض المالي وإجراءات التعيين والاختيار وترك العمل ، كذلك الحال بالنسبة للخدمات العامة ، فقد ارتبط تقديم بعض الامتيازات الخاصة على أساس المواطنة أيضا ، وقد شملت هذه الخدمات الإسكان الحكومي والمساعدات الاجتماعية والتموين ومنح التراخيص التجارية ، كما اعتمدت بعض المؤسسات الحكومية الأخرى على إنشاء إدارات متخصصة للتعامل مع قضايا الوافدين خاصة تلك التي تتعلق بإجراءات الهجرة والعمل كما هو الحال بالنسبة لوزارتي الداخلية والشئون الاجتماعية والعمل ، وما عدا تلك الخدمات ، فقد التزمت الدولة في توفير كافة الخدمات العامة للمواطنين والوافدين على حد سواء على أساس الخدمة المجانية للجميع ، وقد شملت الخدمات المجانية التعليم العام والعالي والعلاج والأمن والطرق والمرافق الترفيهية وغيرها .

إطار الإدارة العامة خلال مرحلة البناء القانوني البيروقراطي:

يمكن تحديد إطار الإدارة العامة على النحو التالي :

١ ـ تحديد واضح لاختصاصات وعلاقة السلطات الثلاث فيما بينها ، حيث اختصت السلطة التنفيذية في رسم وتنفيذ السياسة العامة والهيمنة على مصالح الدولة[٧] ، بينما اختصت السلطة التشريعية بمهمتي التشريع والرقابة ، أما السلطة القضائية فقد ظلت في استقلاليتها وتركيزها على حل المنازعات والقضايا بين المتخاصمين .

(٦) انظر : المجموعة الإحصائية ١٩٨٣ ـ وزارة التخطيط .

(٧) المادة ١٢٣ من الدستور الكويتي .

٢ ـ تمثلت المهمة الأساسية للحكومة في تحقيق مفهوم الرعاية الشاملة للمواطن ، حيث قامت الدولة بتوفير كافة الخدمات العامة المجانية أو شبه المجاني التي يحتاجها المواطن منذ ولادته وطيلة حياته ، وقد شملت خدمات العلاج والتعليم والأمن والسكن والكهرباء والماء ودور العبادة وتخطيط المدن وتنظيم النشاط الاقتصادي والأسواق والتموين والترفيه والرياضة والمرافق العامة والطرق وكذلك ضمان فرص العمل .

٣ ـ تطلب مفهوم الرعاية الشاملة وجود جهاز إداري ضخم يشرف على توفير كافة أشكال الخدمات العامة للمواطنين ، كما اقتضى مفهوم الرعاية الشاملة عدم الاقتصار على نموذج الإدارات الحكومية أو الوزارات التقليدية ، بل ظهرت أشكال تنظمية أخرى مثل المجالس واللجان التنسيقية العليا والدواوين والهيئات الملحقة والمستقلة والشركات الحكومية وغيرها من أشكال المشروعات العامة التي تتناسب وطبيعة الخدمة المراد توفيرها .

٤ ـ التوجه لتقنين أنشطة الإدارة العامة ، فقد صدرت التشريعات التي تحدد اختصاصات الوزارات والإدارات الحكومية والمجالس واللجان العليا ، كما صدرت التشريعات المنظمة لتقديم الخدمات العامة وتم تفويض الوزراء المختصين بوضع اللوائح والقرارات التي تنظم إجراءات توفير هذه الخدمات وأسس استحقاقها . تجدر الإشارة إلى أن هذه التشريعات المنظمة قد جاءت وفقا لواقع إداري وبشري ووظيفي تجسد في قدر كبير منه تلك الوزارات والإدارات الحكومية التي سبقت في وجودها تلك القوانين وأصبحت واقعا يتطلب التكيف مع معطياته وإمكاناته .

٥ ـ اتجهت الدولة إلى التقسيم الإداري على أساس المحافظات الخمس ، كما تم تعيين محافظ ممثل للسلطة التنفيذية في محافظته ويتولى مسؤولية المساهمة في الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة ومتابعة مشروعات خطة التنمية ، إلا أن هذه الاختصاصات قد جاءت بصيغة العموم التي لم تمنح المحافظ السلطات الفعلية المحددة لممارسة اختصاصاته ، فقد بقي المحافظ منصبا شرفيا بدرجة وزير ، مع احتفاظ كل وزارة وجهة تنفيذية بسلطاتها دون تفويض المحافظ بممارسة أي جزء منها[٨] .

٦ ـ الرقابة على المالية العامة حددها الدستور[٩] ، كما حدد الكيفية التي تصدر فيها الموازنة العامة ، وكذلك سلطات الرقابة المالية الخارجية متمثلة في مجلس الأمة ، كما نص على إنشاء

---

(٨) انظر : د . داوود مساعد الصالح تقرير عن دور المحافظات في الدولة ، الكويت : محافظة حولي ١٩٩٦ .

(٩) انظر المرسوم رقم ٦/ ١٩٦٢ بشن تشكيل المحافظات الخمس وتسميتهم وتحديد الحدود الجغرافية لكل منهم واختصاصات المحافظين .

ديوان محاسبة يساعد مجلس الأمة في الرقابة على الميزانيات والحسابات الختامية ، أما الرقابة المالية الداخلية فقد تمثلت في اللوائح والتعليمات التي تصدرها وزارة المالية من كل عام لتنظيم إجراءات الصرف والإيرادات لكافة الجهات الحكومية .

٧ ـ تمثلت الرقابة الإدارية على العاملين وكذلك تنظيم أعمال الخدمة المدنية في التشريعات التي صدرت في عام ١٩٦٠ وهي : قانون الوظائف العامة المدنية وقانون العمل بالقطاع الحكومي وقانون معاشات ومكافآت التقاعد للموظفين ، وقد استمر العمل في تلك التشريعات حتى عام ١٩٧٩ عندما صدر قانون الخدمة المدينة الذي حدد الملامح الرئيسية لنظام الخدمة المدنية ، وأسس تقسيم الوظائف العامة والقيادية في الدولة ، كما أنشىء مجلس للخدمة المدنية ، يشرف على رسم السياسات العامة المتعلقة بالتطوير الإداري ، وسياسات الأجواء وإنشاء الهيئات والمؤسسات العامة ، وكذلك السلطة التفسيرية لتشريعات الخدمة المدنية (الطبطبائي ١٩٨٣) .

٨ ـ تعدد المجالس واللجان العليا للتنسيق ، يضاف إليها اللجان المشتركة التنفيذية التي تقتضيها مصلحة العمل اليومية ، وهي حالة تطلبتها كثرة الأجهزة والجهات الحكومية التي تشرف على تقديم الخدمات العامة كما اقتضتها التركيبة الإدارية والوظيفية المتزايدة التي تتطلب زيادة موازية في حجم الأجهزة والإدارات التي تقوم بمهام التنسيق والأعمال المساندة .

النتائج والتوصيات

ساهمت الحالة العامة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في تحديد ملامح إطار الإدارة العامة في الكويت ، وقد تطورت الإدارة العامة خلال الفترة ما بين ١٨٩٦ ـ ١٩٧٩ في أربع مراحل زمنية هامة :

١ ـ مرحلة بناء الكيان السياسي ، وهي الفترة الواقعة ما بين ١٨٩٦ ـ ١٩٣٠ حيث كانت الدولة في بداية تكوينها السياسي ، ولم تتوفر آنذاك أية موارد اقتصادية هامة ، وقد اعتمد المواطنون على بعض الحرف البحرية والبرية لتأمين أسباب الحياة الرئيسية .

تركزت السلطتان التنفيذية والقضائية في يد الحاكم أو من ينوب عنه ، ولم تعرف هذه المرحلة الوزارات أو الدوائر الحكومية ، بل كان الحاكم يقضي بين الناس بشكل مباشر ، أما السلطة التشريعية ، فقد استندت على أحكام الشريعة الإسلامية وما استقرت إليه أعراف المجتمع العربي .

كما تمثلت المهمة الأساسية للحكومة في مواجهة الأخطار الخارجية وتثبيت معالم الدولة السياسية ، وهي مهمة سيادية وعسكرية تم تحقيقها من خلال إبرام الاتفاقيات والمعاهدات الدولية وعقد التحالفات العسكرية لصد العدوان الخارجي .

لم تشهد هذه الفترة أية جهود بارزة لتوفير الخدمات الاجتماعية حيث انحصرت جهود الحكومة في المحافظة على الأمن الداخلي والقضاء وكانت الجهود الأهلية هي الأساس في تقديم خدمات التعليم والصحة وتوفير قرص العمل وغيرها .

٢ ـ مرحلة البحث عن نموذج ملائم ، وهي الفترة ما بين ١٩٣٠ ـ ١٩٤٦ ، شهدت هذه الفترة استقرارا نسبيا في الصراعات الدولية ، كما شهدت تثبيتا في حدود الكيان السياسي للكويت ، وقد أعطى هذا الاستقرار فرصة للالتفات للداخل وإعادة ترتيب أولويات الحكم المحلي ، إلا أنه قد ظهرت مشكلتان أساسيتان واجهتا الحكومة ، الأولى ، أن المرحلة السابقة لم تورث أية خبرات إدارية داخلية ، وكان على الحاكم أن يبحث عن صيغة ملائمة لتقديم الخدمات العامة على نحو يحقق رضا المواطنين ، أما المشكلة الثانية ، فقد تمثلت في الظروف الاقتصادية الصعبة التي مرت بها البلاد ، وقد عاشت الإدارة العامة خلال هذه الفترة في حالة بحث وتجريب ، فقد بدأت بسلطة الحاكم المطلقة من خلال إدارة الدولة بطريقة مباشرة وذلك على النمط الذي كان سائدا خلال المرحلة السابقة ثم الانتقال إلى نموذج البلدية ثم المجالس المعينة التي تخضع لسلطة الحاكم المطلقة أو الهيئات التنفيذية المحلية كالبلدية ثم المجلس التشريعي المنتخب الذي منح لنفسه سلطة التشريع ، كما ضم إليه سلطات تنفيذية كانت تتبع الحاكم قبل ذلك ، ثم حل للمجلس والعودة لنموذج السلطة المطلقة للحاكم مع وجود المجالس والهيئات التنفيذية المعاونة ، وقد بدأت الحكومة خلال تلك المرحلة في تنظيم وتقديم بعض الخدمات العامة مثل الصحة الوقائية والبلدية وذلك من خلال المجالس والهيئات التي تم إنشاؤها لهذا الغرض ، بينما بقيت بعض الخدمات التعليمية والعلاجية تعتمد بدرجة كبيرة في تقديمها وتمويلها على المساهمات الأهلية استمرارا للنمط السابق ، على الرغم من تذبذب الحدود بين السلطة التنفيذية والتشريعية خلال تلك الفترة ، إلا أن السلطة القضائية ظلت بيد الفئة المختصة من المواطنين الذين كانوا يحظون بثقة الحاكم وثقة الأهالي على حد سواء .

٣ ـ مرحلة البناء المؤسسي ، وهي الفترة الواقعة ما بين ١٩٤٦ ـ ١٩٦٢ ، شهدت هذه المرحلة انفراجا في الظروف الاقتصادية إثر ظهور النفط ، وأصبح لدى الدولة موارد اقتصادية

كبيرة استطاعت أن توفر المتطلبات المادية والبشرية لتأسيس البنية التحتية وتحول الاقتصاد الكويتي من اقتصاديات الحرف البسيطة إلى الاقتصاديات النفطية الغنية ، واستمرت السلطة التنفيذية في تبعيتها للحاكم مع مباشرة اختصاصاتها من خلال المؤسسات والدوائر الحكومية التي أنشئت للقيام بالمهمة الأساسية المشار إليها آنفا ، كما استمرت السلطة التشريعية في يد الحاكم أو من ينوب عنه من خلال المجالس العالي المعنية التي أنشئت خلال تلك المرحلة لتساهم في التخطيط الاقتصادي ، كما تساهم في نقل الخدمات العامة من مرحلة العمل الأهلي إلى مرحلة الأداء المؤسسي المحدد ، كما عملت تلك المجالس على تهيئة الإدارات الحكومية لتنفيذ أعمال ذات طابع خدمي واجتماعي واقتصادي عام ، أما السلطة القضائية فقد استمرت على النمط الاستقلالي الذي تراضي به الحاكم والمواطنون .

٤ ـ مرحلة البناء القانوني البيروقراطي ، وهي الفترة ما بين ١٩٦٢ ـ ١٩٧٩ حيث شهدت تلك الفترة توجها عاما لتقنين أعمال الإدارة العامة ، وقد تم ذلك من خلال إصدار وثيقة الدستور لعام ١٩٦٢ ، وهي الوثيقة القانونية الأعلى التي حددت الأسس العامة التي تقوم عليها أعمال الحكومة وحقوق وواجبات المواطن المدنية والسياسية ، كما صدرت القوانين واللوائح المنظمة أعمال الوزارات والهيئات الحكومية وقواعد تقديم الخدمة العامة ، أما على المستوى الاقتصادي ، فقد تضاعفت إيرادات الدولة النفطية وأصبحت ذات ملاءة مالية تمكنها من تمويل كافة الخدمات التي يحتاجها المواطن ، لا سيما إذا أخذ بالاعتبار صغر حجم السكان في تلك الفترة ، كما شهدت هذه المرحلة كبر حجم الجهاز الحكومي وتعدد الوزارات والهيئات والإدارات الحكومية المناط بها استيعاب وتقديم الخدمات العامة ، وكان من الطبيعي أن تتبنى الدولة منهج الرعاية الشاملة للمواطن وتوفير كافة الخدمات العامة الأساسية على أساس مجاني أو شبه مجاني ، وهي سياسة مبعثها أن الدولة قد اعتبرت النفط سلعة سيادية ولم تسمح للأفراد بتملكه ، فكان حريا أن تضمن الدولة توفير فرصة العمل للمواطن ، كما تضمن حصوله على الحد الأدنى من الخدمات العامة التي تهيىء أسباب المعيشة المناسبة ، وقد ترتب على ذلك المفهوم تبعيات إدارية هامة من أبرزها التضخم الوظيفي في الأجهزة الحكومية ، إذ مع صغر حجم العمل في القطاع الخاص ومنافسة الأيدي العاملة الوافدة ، لم يجد الكويتيون مناصا من اللجوء إلى القطاع الحكومي والعمل به ، حتى غدا مفهوم الوظيفة كأداة لتأمين الدخل المادي المناسب لكل مواطن

وليس عملا يقتضي إنتاجية وقيمة مضافة [١٠] . أما على المستوى الخدمة المدنية ، فكما بدأت هذه المرحلة بثلاث تشريعات عام ١٩٦٢ لمعالجة أوضاع العمالة في الجهاز الحكومي ، فقد اختتمت هذه المرحلة بصدور قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ ، الذي عالج أوجه القصور في التشريعات السابقة وحدد ملامح نظام الخدمة المدنية المعاصر ، كما حدد المهام الأساسية التي يجب أن يقوم بها ديوان الموظفين في الإشراف على تنفيذ القانون من قبل الجهات الحكومية الخاضعة لأحكامه .

بالنسبة لعلاقة السلطات الثلاث فقد حدد الدستور دعائم الحكم الديمقراطي ، كما حدد مصدر السلطات الثلاث واختصاصات كل منها وتحقيق مبدأ فصل السلطات مع تعاونها كما حدد الدستور الأسس التي تقوم عليها الرقابة العامة لأعمال الحكومة والمال العام وتبعية رسم السياسة العامة لمجلس الوزراء مع بقاء حق السلطة التشريعية في مراقبتها عن نتائج أعمالها ، إلا أن تلك العلاقة الدستورية قد تعرضت لفترة تعطيل بسبب حل مجلس الأمة وتعليق لبعض أحكام الدستور ، ولئن تعذر استمرار النموذج السياسي والإداري الذي اختاره المشرع إلا أن أسس العلاقة الدستورية قد بقيت إطارا نموذجيا تسعى الإرادة السياسية إلى البحث عن آلية مناسبة لتحقيقه ، كما بقيت الإدارة العامة محافظة على مرتكزاته الأساسية بشأن تقديم الخدمات العامة ورسم السياسة العامة وأسس وضع الموازنة العامة وتنفيذها والرقابة عليها .

تتفق نتائج البحث مع الصباح (١٩٨٦) بشأن روح الشورى التي بدأت بين الحاكم والمحكوم وكان لها الأثر في تحديد العلاقة بين السلطات الثلاث كما كان لها الأثر في تحديد النموذج الذي قام على أساسه إدارة وتقديم الخدمات العامة خلال المراحل التاريخية اللاحقة .

كما تتفق نتائج البحث مع المنيس (١٩٩٦) بشأن مرحلة البحث عن نموذج ملائم بشأن بداية رعاية الدولة للخدمات العامة وإنشاء جهاز البلدية كنموذج للحكم المحلي وتخطيط المدينة ، كما تتفق النتائج عن ذات المرحلة مع الجاسم (١٩٩٢) بشأن نمو الشعور الوطني والقومي وانعكاساته على إصرار المجلس التشريعي على استقلالية الحكم المحلي ورفض التدخل البريطاني على الرغم من وجود الاتفاقيات بشئون الإدارة المحلية والخدمات العامة لا سيما مناهج التعليم .

---

(١٠) انظر تقرير وزير التخطيط والتنمية الإدارية عن سياسات القوى العاملة المقدم إلى مجلس الأمة ١٩٩٧ الفصل التشريعي الثامن .

وتتفق نتائج البحث بشأن مرحلة البناء المؤسسي مع الرمضان (١٩٩٢) فيما يتعلق بالسياسة العامة السكانية التي راعت مطالبات الوطنيين التقليديين الذين نادوا بحماية حقوق العمالة الوطنية من منافسة العمالة الوافدة وكذلك بتمييز الكويتيين عن غيرهم بخدمات وامتيازات تتعلق بقانون الجنسية وأسلوب تقديم الخدمات الذي بني عليه ، كما راعت السياسة السكانية متطلبات النهضة العمرانية والحاجة إلى العمالة المدربة من الخارج وتتفق نتائج هذه المرحلة مع دوبان (١٩٨٦) بشأن مقتضيات العمل المؤسسي الذي فرض وجود موازنة رسمية للدولة لتقدير المصروفات والإيرادات وقد جاءت هذه الخطوة سابقة لمرحلة تقنين الدور الرقابي من خلال قوانين إنشاء الأجهزة الرقابية ووضع النظم والقواعد المحاسبية .

أما مرحلة البناء القانوني البيروقراطي ، فإن نتائج البحث تتفق مع Al Omar (١٩٩٤) بشأن الانحياز لسياسة تكويت الوظائف الذي فرض بيروقراطية وطنية استهدفت تأمين مصدر دخل لكل كويتي ولم يتم اقترانها بعامل الإنتاجية والتنمية ، كما تتفق نتائج هذه المرحلة مع الرمضان (١٩٩٢) بشأن ازدياد معدل النمو السكاني بسبب الهجرة والزيادة الطبيعية ، والذي أدى إلى التوسع الأفقي وضخامة الأجهزة الخدماتية التي تخدم عدد السكان المتزايد .

ويفتح البحث آفاقا جديدة لدراسات مستقبلية بشأن تطور الإدارة العامة في المراحل الزمنية اللاحقة ومدى تأثير الحالة العامة في تحديد إطارها وأولوياتها ، كما تفتح نتائج البحث آفاقا لدراسة تطور بعض العناصر التي وردت ضمن الحالة العامة لكل مرحلة ، على سبيل المثال ، تطور تشريعات الإدارة العامة وعلاقتها بالبيئة الإدارية المحيطة أو الأجهزة البيروقراطية التي كانت أداة لتنفيذ تلك التشريعات ، وكذلك فإن نتائج البحث تلفت أنظار الباحثين إلى إمكانية اختبار العلاقة بين التطور في تركيبة القوى العاملة بالجهاز الحكومي ومدى تأثرها بالتغير الذي طرأ على بعض مكونات إطار الإدارة العامة خلال مرحلة زمنية محددة .

المـراجـع

أولا: المراجع العربية:

- أحمد مصطفى أبوحاكمة (١٩٨٤) . تاريخ الكويت الحديث ، الكويت : ذات السلاسل .
- إدارة الفتوى والتشريع (١٩٩٥) . مجموعة التشريعات الكويتية ، الكويت : مطبعة المجموعة الدولية .
- آدم غازي العتيبي (١٩٩٣) . أثر الولاء التنظيمي والعوامل الشخصية على الأداء الوظيفي لدى العمالة الكويتية والعمالة العربية الوافدة في القطاع الحكومي في دولة الكويت . المجلة العربية للعلوم الإدارية ، العدد ١ ، السنة ١ ، ص ١٠٩ .
- آدم غازي العتيبي (١٩٩٦) . أثر بعض المتغيرات الديموغرافية على دافعية الإنجاز لدى طلبة الجامعة الكويتيين . المجلة العربية للعلوم الإدارية ، العدد ٣ ، السنة ٣ ، ص ٣٣٩ .
- آدم غازي العتيبي (١٩٩٧) . المحددات الشخصية للغياب الوظيفي لدى الموظفين والموظفات العاملين في القطاع الحكومي بدولة الكويت . مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، العدد ٨٤ ، السنة ٢٢ ، ص : ١٥ ـ ٤٥ .
- آدم غازي العتيبي (١٩٩٧) . علاقة ضغوط العمل بالاضطرابات السيكوسوماتية والغياب الوظيفي في الكويت . مجلة العلوم الاجتماعية ، العدد ٢ ، مجلد ٢٥ ، ص ص ١٧٧ ـ ٢٠٢ .
- الإدارة المركزية للإحصاء (١٩٩٦) . اللمحة الإحصائية في الكويت .
- السيدة إبراهيم مصطفى (١٩٩٨) . السياسة النقدية لدولة الكويت وفاعليتها . مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، العدد ٨٩ ، السنة ٢٣ ، ص ٩٥ ـ ١٩٢ .
- أمل يوسف الصباح ، مصطفى حنفي الشلقاني (١٩٨٦) . سكان الكويت ، الكويت : ذات السلاسل .
- بدر الدين عباس الخصوصي (١٩٨٣) . دراسات في تاريخ الكويت ، الكويت : ذات السلاسل .
- بدر العيسى (١٩٩٥) . أهمية العمل التنموي لكبار السن : ما لهم وما عليهم في المجتمع الكويتي . المجلة العربية للعلوم الإنسانية ، العدد ٥٣ ، السنة ١٤ ، ص : ٤٠ ـ ٥٧ .

- ثابت عبد الرحمن إدريس (١٩٩٦) . قياس جودة الخدمة باستخدام مقياس الفجوة بين الإدراكات والتوقعات : دراسة منهجية بالتطبيق على الخدمة الصحية بدولة الكويت . المجلة العربية للعلوم الإدارية ، العدد ١ ، السنة ٤ ، ص ٩ .
- حامد أحمد بدر (١٩٨٣) . الرضاء الوظيفي لأعضاء هيئة التدريس والعاملين بكلية التجارة والاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة الكويت (دراسة علمية تطبيقية) ، مجلة العلوم الاجتماعية ، العدد ٣ ، السنة ١١ ، ص ٦١ .
- حامد أحمد بدر (١٩٨٧) . فاعلية اتخاذ القرار بواسطة مجموعات الإدارة في الشركات المساهمة الكويتية . مجلة العلوم الاجتماعية ، العدد ٣ ، السنة ١٥ ، ص ٥٩ .
- حمد صالح الدعيج ، عبد الناصر محمد حمودة (١٩٩٨) . العلاقة بين عدم موضوعية النظام الإشرافي وبعض الظواهر السلبية في التنظيم : دراسة ارتباطية مطبقة على المنظمات الكويتية . المجلة العربية للعلوم الإدارية ، العدد ٢ ، السنة ٥ ، ص ٢٨٩ .
- حمد يوسف العيسى (١٩٦١) الكويت والمستقبل ، بيروت : دار الطليعة ، ص ٧٢ .
- خالد أحمد الشلال (١٩٩٦) . العلاقة بين الرضا المهني والتقاعد المبكر لدى الموظفين الكويتيين ـ دراسة تحليلية سوسيولوجية . المجلة العربية للعلوم الإنسانية ، ١٩٩٦ ، العدد ٥٦ ، السنة ١٤ ، ص : ١١٠ ـ ١٧٣ .
- خالد أحمد الشلال (١٩٩٦) . الأبعاد الأساسية لظاهرة التقاعد المبكر بين الموظفين الكويتيين ، مجلة العلوم الاجتماعية ، ١٩٩٦ ، العدد ١ ، السنة ٢٤ ، ص ١٣٥ ـ ١٨٥ .
- خالد سليمان العدساني (١٩٤٧) نصف عام في الحكم النيابي في الكويت ، بيروت .
- خالد فهد الجار الله (١٩٩٦) . تاريخ الخدمات الصحية في الكويت ، الكويت : مركز البحوث والدراسات الكويتية ، ص ٢٩ .
- ديوان الموظفين (١٩٩٥) . الإطار العام للتطوير الإداري في دولة الكويت ، الكويت : مطبعة جامعة الكويت .
- رفاعي محمد رفاعي (١٩٨٣) . الكويتية بين التصور النظري وواقع الممارسة ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، العدد ٣٥ ، السنة ٩ ، ص ١٣ .
- زكي محمود هاشم (١٩٨٠) . تخطيط عملية تنمية المديرين دراسة ميدانية في الجهاز الحكومي بدولة الكويت ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، العدد ٢٣ ، السنة ٦ ، ص ١١ .

ـ زكي محمود هاشم (١٩٨٣) . مشكلات التخطيط وتقييم الأداء في القطاع المشترك بدولة الكويت ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، العدد ٣٦ ، السنة ٩ ، ص ١٣ .
ـ سالم مرزوق الطحيح (١٩٨٣) . السلوك التنظيمي : الاتجاهات الفكرية والتطبيقية وأهميته للكويت والخليج العربي ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، العدد ٣٥ ، السنة ٩ ، ص ٧٥ .
ـ سالم مرزوق الطحيح (١٩٨٨) . دور الأعضاء الحكوميين المشاركين في مجالس إدارات الشركات المساهمة الكويتية ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، العدد ٥٤ ، السنة ١٤ ، ص ٢٩ .
ـ سالم مرزوق الطحيح (١٩٩٢) . حول فاعلية الأعضاء الحكوميين في الشركات المساهمة للقطاع المشترك في الكويت ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية العدد ٦٤ ، ص ٣٣ .
ـ سالم مرزوق الطحيح (١٩٩٣) . نحو تطوير الرقابة الإدارية في دولة الكويت ، المجلة العربية للعلوم الإنسانية ، العدد ٤٣ ، ص ٣٠ .
ـ سعيد مفيد دوبان (١٩٨٦) . الرقابة الخارجية على تنفيذ الموازنة العامة في دولة الكويت ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، العدد ٤٥ ، السنة ١٢ ، ص ١٣ـ٦٣ .
ـ سيد مرزوق الشملان (١٩٨٦) . في تاريخ الكويت ، الكويت : ذات السلاسل ، الطبعة الثانية .
ـ شعيب عبد الله شعيب (١٩٨٥) . تنظيم الإفصاح عن المعلومات المالية بدولة الكويت : دراسة انتقادية وإطار للتطوير ، المجلة العربية للعلوم الإدارية العدد ١ ، السنة ٣ ، ص ١٥٩ .
ـ صالح جاسم الشهاب (١٩٨٤) . تاريخ التعليم في الكويت والخليج ، الكويت : مطبعة حكومة الكويت ، ص ٩٥ـ١٠٢ .
ـ عادل الطبطبائي (١٩٨٣) . قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد ، الكويت : جامعة الكويت ، ص : ١٣ـ١٨ .
ـ عاصم الأعرجي (١٩٧٦) . حول فاعلية وكفاءة الأجهزة الإدارية الخدمية الحكومية ، مجلة العلوم الاجتماعية ، العدد ٢ السنة ٤ ، ص ٦٦ .
ـ عامر الكبيسي (١٩٨٥) . نحو دراسات إدارية مقارنة لدولة الخليج العربي ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، العدد ٤٢ ، السنة ١١ ، ص ٧٥ .

ـ عباس المجرن ، علي عبد الرزاق (١٩٩٥) . تطوير هيكل الإيرادات العامة وسبل تنميتها في الكويت ، مجلة العلوم الاجتماعية ، العدد ٤ ، السنة ٢٣ ، ص ص ٩٧ ـ ١٣٨ .

ـ عبد الباسط رضوان (١٩٨٦) . التخطيط لتكوين وتأهيل الأصول البشرية في خريجي الجامعات وفقا لاحتياجات التنمية في دولة الكويت ، مجلة العلوم الاجتماعية ، العدد ٢ ، السنة ١٤ ، ص ١٣٣ .

ـ عبدالرسول علي الموسى (١٩٨١) . مفاهيم الخدمات الترفيهية وواقعها في النموذج الكويتي ، المجلة العربية للعلوم الإنسانية ، العدد ١ ، السنة ١ ، ص ١٣٤ .

ـ عبد الرضا علي أسيري (١٩٩٣) . الكويت في السياسة الدولية المعاصرة ، الكويت : مطابع القبس التجارية ، ص : ٦٧ ـ ١١٣ .

ـ عبد العزيز الرشيد (١٩٧١) . تاريخ الكويت ، بيروت : دار مكتبة الحياة .

ـ عبد المحسن حمادة (١٩٩٣) . آراء ووجهات نظر أعضاء هيئة التدريس بجامعة الكويت بخصائص إدارة الجامعة وأسلوبها في اتخاذ القرار ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، العدد ٦٨ ، السنة ١٨ ، ص ١٧ .

ـ عبد المعطي عساف (١٩٨٥) . المحددات الأساسية لدورة الميزانية العامة ، مجلة العلوم الاجتماعية ، العدد ٢ ، السنة ١٤ ، ص ٢٢٣ .

ـ عبد المعطي عساف (١٩٨٨) . الاتجاهات الحديثة لتقويم أداء العاملين في الإدارة الحكومية ، مجلة العلوم الاجتماعية ، العدد ١ ، السنة ١٦ ، ص ١٧١ .

ـ عبد المعطي عساف (١٩٨٩) . التضخم الوظيفي في جهاز الإدارة الحكومية في الكويت ، مجلة العلوم الاجتماعية ، العدد ١ ، السنة ١٩ ، ص ١٨٣ .

ـ عبد الناصر محمد حمودة وحمد الصالح الدعيج (١٩٩٦) . العلاقة بين الإيمان بقيمة العمل الجاد وقوة الحاجات العليا ، وأثرها على الرغبة في ترك التنظيم : دراسة ميدانية مطبقة على طلبة جامعة الكويت ، المجلة العربية للعلوم الإدارية ، العدد ٢ ، السنة ٣ ، ص ٢٥١ .

ـ عبيد سرور العتيبي (١٩٩٦) . القوى العاملة في المجتمعات التعاونية الاستهلاكية في دولة الكويت ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية (١٩٩٦) . الجمعيات التعاونية الاستهلاكية في دولة الكويت دراسة جغرافية تحليلية ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، العدد ٨٠ ، السنة ٢١ ، ص ١٥ ـ ٧٨ .

ـ عثمان عبد الملك الصالح (١٩٨٩) . النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت ، الكويت : مطابع كويت تايمز ، ص : ٧٦ ـ ٨١ .
ـ عصام سعد الربيعان (١٩٩٧) . تقييم اختصاصات الشئون الإدارية في الجهات الحكومية في دولة الكويت ، المجلة العربية للعلوم الإدارية ، العدد ١ ، السنة ٥ ، ص ١٤٣ .
ـ علي السلمي (١٩٧٦) . جهاز الخدمة المدنية في الكويت «دراسة أوضاع ديوان الموظفين» ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، العدد ٥ ، السنة ٢ ، ص ٢٧ .
ـ على محمد السلمي (١٩٩٧) . نموذج نظري لأسلوب تخطيط الكفاءات الإدارية في الكويت ، مجلة العلوم الاجتماعية ، العدد ٢ ، السنة ٥ ، ص٢٨ .
ـ فاطمة العبد الرزاق (١٩٩٧) . مدى كفاءة الخدمات الحكومية وشبه الحكومية ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، العدد ٨٥ ، السنة ٢٢ ، ص ص ١٥ ـ ٣٦ .
ـ فضل صباح الفضلي (١٩٩٧) . علاقة الالتزام التنظيمي بعلاقات العمل ما بين الرئيس وتابعيه والمتغيرات الديموغرافية ، الإدارة العامة ، العدد ١ ، السنة ٣٧ ، ص ٧٥ .
ـ فؤاد عبد الله العمر (١٩٩٦) . الإعداد الأخلاقي وأهميته في الإدارة الحكومية في الكويت ودول الخليج العربية ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، العدد ٨١ ، السنة ٢١ ، ص ٧٩ ـ ١٠٠ .
ـ محمد أمين عودة (١٩٩٥) . مجالس إدارة المشروعات العامة بدولة الكويت : دراسة ميدانية حول أنماطها وطبيعة تشكيلها ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، العدد ٧٨ ، السنة ٢٠ ، ص ١٥ ـ ٩٨ .
ـ محمد أمين عودة (١٩٩٧) . معوقات الاتصال الإداري في المنظمات : دراسة تطبيقية على جامعة الكويت ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، العدد ٨٤ ، السنة ٢٢ ، ص : ٧٧ ـ ١٧٤ .
ـ محمد عبد اللطيف خليفة (١٩٩٧) . محددات سلوك التطوع التنظيمي في المنظمات العامة : دراسة تحليلية ميدانية في ضوء بعض النظريات السلوكية الحديثة ، المجلة العربية للعلوم الإدارية ، العدد ١ ، السنة ٥ ، ص ٩ .
ـ محمد علي الرمضان (١٩٩٢) . تطور التركيبة السكانية في الكويت ١٩٦٥ ـ ١٩٨٥ ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، العدد ٦٧ ، السنة ١٧ ، ص ٧١ ـ ١٢١ .
ـ منى راشد الغيص (١٩٩٧) . تحليل الضغوط التنظيمية التي تتعرض لها القيادات الإدارية في

السيدات في الجهاز الحكومي ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، العدد ٨٥ ، السنة ٢٢ ، ص ٣٧ ـ ٦٨ .

ـ مهدي اسماعيل الجزاف (١٩٩٥) . الجوانب القانونية للخصخصة ، مجلة الحقوق ، العدد ٤ ، السنة ١٩ ، ص ٢٩١ ـ ٣٢٨ .

ـ موضي الحمود وزكي محمود هاشم (١٩٩٥) . دور المجالس الإدارية والتنسيقية العليا في دولة الكويت : دراسة تقييمية على ضوء قياس اتجاهات الرأي لأعضاء الهيئة الإدارية العليا ، المجلة العربية للعلوم الإدارية ، العدد ١ ، السنة ٣ ، ص ١١ .

ـ موضي الحمود (١٩٨٣) . دور مجلس الإدارة في الشركات المساهمة ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، العدد ٣٥ ، السنة ٩ ، ص ١٣ .

ـ موضي الحمود (١٩٨٧) . مداخل أساسية للإصلاح الإداري في دولة الكويت ، مجلة العلوم الاجتماعية ، العدد ٤ ، السنة ١٦ ، ص ١٧ .

ـ ميمونة العذبي الصباح (١٩٨٦) . نشأة الكويت وتطورها ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، العدد ٤٦ ، السنة ١٢ ، ص ١٣ ـ ٤٥ .

ـ ناصف عبد الخالق (١٩٨١) . دور المرأة الكويتية في إدارة التنمية ، مجلة العلوم الاجتماعية ، العدد ٤ ، السنة ٩ ، ص ٧ .

ـ ناصف عبد الخالق (١٩٨٢) . الرضا الوظيفي وأثره على إنتاجية العمل ، مجلة العلوم الاجتماعية ، العدد ٣ ، السنة ١٠ ، ص ٧٣ .

ـ ناصف عبد الخالق (١٩٨٣) . دراسة تقييمية لدور ديوان الموظفين الكويتي في تطوير الجهاز الإداري للدولة ، مجلة العلوم الاجتماعية ، العدد ١ ، السنة ١١ ، ص ٧ .

ـ ناصف عبد الخالق (١٩٨٤) . الأبعاد البيئية للبيروقراطية الكويتية ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، العدد ٣٨ ، السنة ١٠ ، ص ١٣ .

ـ ناصف عبد الخالق (١٩٨٧) . التضخم الوظيفي في الجهاز الإداري الكويتي : دراسة تحليلية ، مجلة العلوم الاجتماعية ، العدد ٣ ، السنة ١٠ ، ص ٥٩ .

ـ ناصف عبد الخالق (١٩٩٠) . دور لجان التخطيط بالوزارات في تطوير الجهاز الإداري الكويتي دراسة ميدانية ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، العدد ٦٢ ، السنة ١٦ ، ص ١٥ .

ـ نجاة عبد القادر جاسم (١٩٩٢) . التعليم في الكويت ١٩٣٩ ـ ١٩٤٣ في ضوء تقرير أورديان فالنس ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، العدد ٦٦ ، السنة ١٧ ، ص : ٥٩ ـ ٩٠ .

ـ نجاة عبد القادر الجاسم (١٩٩٣) . بلدية الكويت في خمسين عاما ، الكويت : إصدار بلدية الكويت ، الطبعة الثانية .

ـ وليد عبد الله المنيس (١٩٩٦) . أوجه التشابه بين قرارات البلدية ونصوص الحسبة وآثارها في الضبط الحضري لمدينة الكويت حتى بداية الخمسينيات ، المجلة العربية للعلوم الإنسانية ، العدد ٥٦ ، السنة ١٤ ، ص ٨ ـ ٦٨ .

ـ ونيس عبد العال (١٩٩٦) . عجز الموازنة العامة في الكويت ومصر ، الأسباب وطرق العلاج ـ دراسة مقارنة ، مجلة العلوم الاجتماعية ، العدد ١ ، السنة ٢٤ ، ص ص ٥١ ـ ٩٤ .

ـ يوسف الإبراهيم (١٩٩٦) . اتجاهات سوق العمل في الاقتصاد الكويتي ، مجلة العلوم الاجتماعية ، العدد ٤ ، السنة ٢٤ ، ص ص ٣١ ـ ٥٦ .

ـ يوسف الشهاب (١٩٨٩) . الكويت عبر التاريخ ، الكويت : مطبعة وزارة الإعلام ، ص : ٣٦٥ ـ ٣٧٦ ، ص ١٩٦ .

ثانيا: المراجع الأجنبية:

- Al-Abdull-Razzak, Fatimah H. Y., Marine Resources of Kuwait, London, Boston: Kuwait University, Kuwait, Melbourne and Henley,1984.

- Al-Sabah, Y. S. F., The Oil Economy of Kuwait, London and Boston,Kegan Paul International L. T. D. 1980.

- Al-Omar Fuad. Administrative Development Stages and the Environment in a Country with Sudden Wealth: The Case of Kuwiat University of Leicester, 1994 (Dussertation)

- Center of Research and Studies on Kuwait, Kuwait and Social Development, Ministry of Planning, Kuwait, 1995.

- El-Mallakh, Ragaei, Atta, Jacob K., The Absorptive Capacity of Kuwait, D. C. Health and Company, U.S.A., 1981.

- Nigro, Felix and Nigro, Lioyd. Modern Public Administration. Sixth edition, New York, Harbor & Row Publishers, 1984.

- Waldo, Dwight. 1968. "Scope of the Theory of Public Administration, In Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods". Edited by James C. Charles Worth, Monograph Philadelphia: **Annals of the American Academy of Political and Social Science.**

المملكة العربية السعودية
وزارة الخارجية

مجلة الدراسات الدبلوماسية

دورية علمية محكمة متخصصة تصدر عن معهد الدراسات الدبلوماسية
التابع لوزارة الخارجية بالمملكة العربية السعودية

- تنشر البحوث والدراسات العلمية والوثائق والتقارير وعرض الكتب ذات الصلة بالقضايا الإقليمية والدولية في كافة المجالات السياسية والقانونية والأقتصادية والتاريخية والجغرافية والإجتماعية والأعلامية طبقاً لقواعد النشر في المجلة.
- تقبل البحوث والدراسات المكتوبة باللغة العربية والإنجليزية وفي حالة البحث المكتوب باللغة الإنجليزية لابد من كتابة ملخص له باللغة العربية.

رئيس هيئة التحرير

السفير د. محمد عمر مدني

هيئة التحرير

أ.د. فايز إبراهيم الحبيب
أ.د. عبدالله عقيل عنقاوي
د. محمد عبدالرحمن الربيع

مدير التحرير

د. محمد حميدان العويضي

سكرتير التحرير

فؤاد جمال صلواتي

الاشتراكات

حكومية غير مخصصة للبيع
تهدى إلى سفارات خادم الحرمين الشريفين في الخارج والسفارات المعتمدة لدى المملكة والوزارات والمؤسسات التعليمية والهيئات الدولية والمكتبات داخل المملكة وخارجها.

المراسلات

توجه جميع المراسلات الى رئيس هيئة التحرير على العنوان التالي:
ص.ب ٥١٩٨٨ الرياض ١١٥٥٣
المملكة العربية السعودية
تلفون ٤٠١٨٨٨١ - فاكس ٤٠١٨٨٦٤ ٠١/٤٠١٨٨٦٤