



قانون ونظام الخدمة المدنية الكويتي رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ من منظور النظرية البيروقراطية

طارق محمد الرئيس - حامد سليمان الفريح

محمد قاسم القريوتي

قسم الإدارة العامة - جامعة الكويت
دولة الكويت

الملخص:

تتناول هذه الدراسة تحليلاً للمبادئ الرئيسية التي تضمنها قانون ونظام الخدمة المدنية المعمول به، حالياً في الكويت والممارسات الإدارية الحالية التي تستند إليه وتقييم تلك المبادئ والممارسات من منظور النظرية البيروقراطية باعتبارها إطاراً مرجعياً، ونموذجاً افتراضياً للمبادئ والممارسات الإدارية الكفيلة برفع مستوى الأداء في الجهاز الحكومي. وتنقسم الدراسة إلى أربعة أقسام رئيسية؛ يتناول القسم الأول المبادئ الأساسية للنظرية البيروقراطية، ويعرف القسم الثاني بمراحل عملية تنظيم شؤون الخدمة المدنية مع التركيز على المرحلة الراهنة وملامحها الرئيسية بإيجابياتها وسلبياتها. أما القسم الثالث فيقدم تحليلاً للممارسات الإدارية الحالية تحت مظلة قانون ونظام الخدمة المدنية. وأخيراً يتضمن القسم الرابع الاستنتاجات التي توصلت إليها الدراسة والتوصيات التي تهدف إلى تحسين الواقع الإداري الحالي بوصفه خطوة على طريق التطوير الإداري الذي تنشده الكويت.

المقدمة:

تهدف هذه الدراسة إلى مراجعة المبادئ الأساسية التي تحكم عمل الجهاز الإداري الحكومي في دولة الكويت كما يعكسها قانون ونظام الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته، من حيث مدى التقيد أو عدم التقيد

تم تسليم البحث في نوفمبر ٢٠٠٢، وأجيز للنشر في أكتوبر ٢٠٠٣.

بالمبادئ التي تحددها النظرية البيروقراطية التي جاء بها عالم الاجتماع الألماني ماكس فيبر Max Weber باعتبارها نمطا مثاليا معياريا (Ideal Type) يصلح لأن يكون أداة يحتكم إليها. والنظرية البيروقراطية لا تعكس نمط الإدارة في دولة معينة، بل هي أساس نظري يعد إلى الآن الأساس السليم الذي تتبعه كثير من الدول في نمط إدارتها.

ولابد من التنويه ابتداء إلى أن النظرية البيروقراطية بالمعنى العلمي تختلف عن المدلولات السلبية التي ترتبط بهذا المصطلح، التي تشير إلى أمراض وعيوب الأجهزة الإدارية Bureau Pathologies. كما تختلف النظرية البيروقراطية عن المعنى اللغوي لهذا المصطلح الذي يشير إلى المظاهر الشكلية للإدارات الحكومية. وقد غلبت المعاني السلبية والدخيلة على هذا المصطلح لدرجة كبيرة كادت تنسي حتى المختصين في الإدارة المدلول العلمي له. وقد أدى هذا الخلط في المفاهيم ببعض المختصين إلى حد القول إن أهم مشكلات وعمل ما تعانيه الإدارة العامة في الدول النامية هو غياب الظواهر البيروقراطية وليس وجودها^(١).

ومن الثابت القول إن كافة الدول التي حققت نقلة نوعية في الأداء الإداري هي الدول الأكثر بيروقراطية بالمعنى العلمي وهو واقع يشهد عليه حال كافة الدول المتقدمة مثل الولايات المتحدة واليابان والدول الأوروبية الأخرى. حيث حددت النظرية البيروقراطية وبشكل دقيق العناصر التي تميز النظام الإداري الجيد الذي يعتمد مستوى الأداء فيه على مدى درجة الالتزام أو الإخلال بهذه العناصر^(٢).

(١) محمد قاسم القريوتي "بمناسبة الحديث عن التطوير الإداري: نعاني من ظواهر غير بيروقراطية" مقالة منشورة في كتاب بعنوان في التطوير الإداري: المفهوم والمعوقات وآليات التنفيذ، عمان ١٩٩٦، ص ٢٥ - ٢٦.

(٢) محمد قاسم القريوتي "النظرية البيروقراطية ومدى استمرار فاعليتها في الدول المتقدمة والنامية" مقالة في كتاب يضم مجموعة مقالات بعنوان: في الإدارة المعاصرة بين النظرية والتطبيق، عمان: ١٩٨٥، ص ٧٧ - ٧٩.

وقد يرى البعض أن تناول هذا الموضوع يمثل رجوعاً للوراء حيث إن الدول المتقدمة تجاوزت هذا النموذج في الإدارة وتنادي بنماذج إدارية أخرى نقيضه للنموذج البيروقراطي وعيوبه، وهي النماذج اللاهيراركية الأكثر مرونة والأقل تشدداً في تطبيق متطلبات أو عناصر النظرية البيروقراطية Non-Hierarchical مثل نموذج المصفوفة Matrix Organization أو غيره من النماذج التي توفر المرونة في العمل والتي تسمى التنظيمات الأدھوقراطية Adhocracies، بدل التشدد والتسلسل الرئاسي الذي تؤكد النظرية البيروقراطية^(٣). وقد تكون الدعوات في الدول المتقدمة لتجاوز النموذج البيروقراطي محقة، لأن تلك الدول قطعت شوطاً كبيراً في تطبيق أنظمة الإدارة الحديثة وفي مجال الإنجاز، إلى درجة سمحت لها بالتفكير بنماذج بديلة للنمط البيروقراطي تتجاوز الأسس السليمة والأبجديات الإدارية، وتخفف من الغلواء في العقلانية التنظيمية. ولكن الأمر في الدول النامية، ودولة الكويت واحدة منها، على خلاف ذلك. فالفرق بين الدول المتقدمة والدول النامية في مستوى العقلانية البيروقراطية ما يزال شاسعاً، ويجعل الدول النامية بحاجة لما كان يعد بدايات الانطلاق في الدول المتقدمة. وينطبق هذا التشخيص على الوضع الإداري والوضع العلمي والوضع التكنولوجي في الدول الأقل نمواً. فلا يمكن القفز على البدايات الضرورية وتجاوزها، ولعل تقليد الدول النامية للدول المتقدمة في البحث عن بدائل للنموذج البيروقراطي مشابه لنهج تلك الدول (النامية) في تقليد الدول الصناعية في مجال الصناعة دون بناء أسس اقتصادية قوية. فالدول الصناعية في معظمها لم تنطلق إلى ميدان الصناعة إلا بعد أن تطورت تطورا كبيراً في قطاع

(٣) أنظر Stephen P. Robbins, Organization Theory Structure, Designs & Applications, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-1990, pp. 355-356!

أنظر حول ذلك: محمد قاسم القريوتي / نظرية المنظمة والتنظيم، عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، ص. ٢٢٣-٢٣٦.

الزراعة. في حين تسعى كثير من الدول النامية لإقامة قاعدة صناعية مع تجاوز ضرورات النمو والتطور في القطاع الزراعي.

وتقتصر الدراسة الحالية على البحث في مدى احترام قانون ونظام الخدمة المدنية في الكويت للمبادئ الأساسية التي جاءت بها النظرية البيروقراطية باعتبارها نموذجاً مثالياً يفسر إلى درجة كبيرة مدى وجود أرضية إدارية صالحة للتطور والتقدم اللذين تنشدهما تلك الدول دون أن يرتبط ذلك بالضرورة بالأيديولوجية السياسية التي تتبعها تلك الدول.

أولاً: الإطار النظري:

يتناول هذا القسم الإطار النظري للدراسة من حيث تحديد مشكلة الدراسة، والمنهجية المتبعة في إعدادها، والدراسات السابقة، وصولاً إلى التعريف بالمبادئ الأساسية للنظرية البيروقراطية باعتبارها الإطار المرجعي الذي ستستند إليه عملية تقييم قانون ونظام الخدمة المدنية الحالي والممارسات الإدارية بموجبه.

مشكلة الدراسة:

تتمثل مشكلة الدراسة باتفاق الباحثين على محدودية الإنجازات الإدارية التي تحققت بالكويت عموماً وبعد صدور قانون ونظام الخدمة المدنية وتعديلاته، سواء على مستوى التشريع أو على مستوى التطبيق. ذلك لأن التشريع بكافة أشكاله لم يرق إلى مستوى الطموحات، وكذلك فإن التطبيق لم يكن هو الآخر أفضل حالاً، وهو واقع يمثل تناقضاً مع أساسيات علم الإدارة العامة، التي لا بد من التزامها سعياً لتحقيق أداء أفضل.

فلم تعد منهجية تحقيق التطوير الإداري سراً بل هي منهجية معروفة ولا بد من التزامها، وإلا كانت حصيلة التلکؤ في التطوير سلبية جداً في انعكاساتها على المجتمع الكويتي الذي هو بحاجة ماسة لترشيد استخدام الموارد. وتهدف الدراسة من خلال التدقيق في قانون ونظام الخدمة المدنية

إلى استكشاف مناطق الضعف الرئيسية في هذين التشريعين وفي التطبيق، سعياً وراء معالجتها وتدارك الخلل الذي ينتج عنها^(٤).

منهجية الدراسة:

تعتمد منهجية الدراسة أسلوب تحليل المحتوى Content Analysis أساساً في تحليل المبادئ الواردة في قانون ونظام الخدمة المدنية، وذلك من خلال مقارنة المبادئ التي تضمنها القانون مع المبادئ التي أكدتها النظرية البيروقراطية، وصولاً إلى الاستنتاجات ومن ثم إلى التوصيات التي لو تم الأخذ بها لأدت إلى معالجة نواحي الخلل والقصور.

الدراسات السابقة:

لم تسفر جهود الباحثين عن وجود أي دراسة تقييمية لقانون ونظام الخدمة المدنية من ناحيته إدارية، رغم وجود دراسات قليلة ذات طابع قانوني مما يعطي مبرراً كافياً لإجراء الدراسة الحالية^(٥).

المبادئ الأساسية التي تحكم عمل الجهاز الإداري من زاوية النظرية البيروقراطية: تضمنت النظرية البيروقراطية كما جاء بها ماكس فيبر عدة عناصر تميز الجهاز الإداري وممارساته على طريق الوصول للمستوى البيروقراطي. ومن أهم هذه العناصر:^(٦)

(٤) ماجد راغب الحلو، تعليق على قانون الخدمة المدنية الجديد، مجلة الحقوق والشرعية، السنة الرابعة، العدد الثاني، أبريل ١٩٨٠، ص ٢٥٣ - ٢٦٠، وكذلك يعقوب السيد يوسف الرفاعي وأسعد عواد الظفيري، الإدارة الحكومية والتنمية، الكويت، ذات السلاسل، ١٩٩٩، ص ٣٤٧ - ٣٤٨.

(٥) ماجد راغب الحلو، نفس المرجع السابق وكذلك عادل الطيببائي، النظم الوظيفية الجديدة في الكويت، مجلة الحقوق والشرعية، السنة الثالثة عدد ٢ يوليو ١٩٧٩، ص ٢٢٣ - ٢٤٦.

(٦) انظر Max waber, The Theory Of Social and Economic Organization, Translated by Talcott Parsons Glencoe, 111, Free Press, 1974) PP 356-358).

١ - التسلسل الرئاسي: Hierarchy

ويعتبر هذا المبدأ أساساً لتحديد المسؤوليات. إذ لابد من وجود مستويات إدارية عدة تتسلسل في صلاحياتها ومسؤولياتها. بحيث يتبع كل مستوى إداري للمستوى الذي يعلوه مما يسهل عمليات الإشراف والرقابة.

٢ - تقسيم العمل والتخصص: Division of Labor & Specialization

إن أول مقتضيات الإدارة وحسن التنظيم أن يتم تقسيم العمل إلى مهام فرعية، يتولى كل مهمة أشخاص معينون، الأمر الذي يساهم في زيادة الإنتاجية لضمان عدم تشتت جهود من يقومون بالعمل بسبب تكرار تنقلهم من مكان إلى آخر ومن مهمة إلى أخرى. كما أن التخصص يساهم في زيادة الإتقان واكتساب مهارات محددة وبشكل مركز.

٣ - وجود قواعد محددة تنظم سير العمل (روتين): System of Rules

يقصد بذلك تسريع الإنجاز من خلال توفير حلول جاهزة للمشكلات المتكررة مما لا يعيق التنفيذ كلما تم التفكير بطرق التصرف المطلوبة مع كل مرة يتوجب فيها التصرف، كما أن التزام الروتين يوفر العدالة في التعامل مع الحالات المتماثلة بدل تعدد نمط القرارات المتخذة بشأن الحالات المتماثلة.

٤ - التوثيق السليم لما يتم اتخاذه من قرارات والاحتفاظ بسجلات:

Documentation of Records

تكون مثل تلك السجلات أساساً يمكن الرجوع إليه عند الحاجة. فالمؤسسات تعتمد في عملها على الوثائق، مما يوجب تنظيمها، بشكل جيد مما يوجب الاهتمام بالسجلات.

٥ - اعتماد نظام الجدارة في التعيين والترقية: Merit System

يعتبر هذا المبدأ الأهم في النظرية البيروقراطية، إذ يعتمد حسن الإدارة

على اختيار الشخص المناسب في المكان المناسب ومن ثم في عملية التدرج الوظيفي في المراحل اللاحقة.

٦ - اعتبار الإدارة مهنة تحتاج للتأهيل والتدريب المستمر : Professionalization

لابد أن يتم الاعتناء بتطوير مهارات العاملين باستمرار من خلال التدريب والتأهيل المستمر بما يتفق مع التطورات الجديدة في مجالات العمل، وبالتالي فإن الموظف الذي يتم تعيينه لابد أن يكون له مسار وظيفي مخطط بحيث يتيح له المجال للتطور مع التدرج الوظيفي باستمرار.

٧ - توفير الحوافز والتعويضات العادلة للعاملين : Equitable Compensation

يعتمد أداء الموظفين على مدى شعورهم بعدالة الأجور والتعويضات التي يتقاضونها مقابل ما يؤدونه من أعمال. لذلك فلا بد أن تهتم الإدارات المسؤولة بتوفير ميزات العمل المناسبة مما يجعلها قادرة على اجتذاب أفضل الكفاءات وإلا أصبحت طاردة للمؤهلين والمتميزين.

٨ - الرسمية في نمط العلاقات بين العاملين وأفراد الجمهور :

Impersonality of Relationships

ويعني ذلك عدم التمييز بين من يتعاملون مع الجهاز الإداري لعوامل غير موضوعية، بل التعامل معهم على أسس المساواة. الأمر الذي يحيد الإدارة ويزيد من انتماء المواطنين للدولة، ويشعرهم بأن الحكم للقانون والتعليمات وليس للاعتبارات الشخصية وغير الموضوعية.

إن التأمل في هذه المبادئ يكشف عن أنها مبادئ عامة مكرسة لتحقيق الموضوعية والعدالة والكفاءة. أما الشكاوى من البيروقراطية وسوء سمعة مصطلح البيروقراطية فهي معان دخيلة على المعنى العلمي للبيروقراطية، وهي مقترنة بإساءة التطبيق في الممارسة. فالتسلسل الرئاسي لا يقصد به التسلط والجمود، كما أن التأكيد على تقسيم العمل والتخصص لا يقصد منه المغالاة في التخصيص إلى درجة الوصول إلى الحد الذي يفقد فيه الموظف أهمية الشعور بقيمة ما يؤديه من عمل. أما الروتين والقواعد المحددة للعمل فلا

يقصد بهما التمسك بحرفية القوانين وتقديسها وعدم الإدراك أنها وسائل وليست غايات بحد ذاتها. وكذلك فعملية التوثيق تهدف إلى حفظ الحقوق وسهولة الرجوع للقرارات عند الحاجة وليس المبالغة في طلب الوثائق من المتعاملين مع الإدارة دون مبرر أو سبب موضوعي. أما نظام الجدارة بوصفه أساساً في عمليات التعيين والترقية فيهدف إلى تكريس قاعدة تكافؤ الفرص والتنافس الشريف بوصفها وسيلة لدخول مجال الخدمة العامة حفاظاً على كفاءة الإدارة وحسن استخدام الموارد. كما إن تطبيق هذا المبدأ كفيل بصهر كافة فئات المجتمع في بوتقة واحدة مهما اختلفت أصول ومنابت الناس فيه، فيصبح الموظف وانتماؤه مكرساً لخدمة الدولة بدلاً من وجود ولايات ضيقة، تكون على حساب الولاء العام. ولعل الأمثلة واضحة في قدرة الدول المتقدمة ذات الأعراق والأديان والمنابت المختلفة على كسب ولاء أفراد المجتمع فيها دون خوف أو تشكك بولاءات المواطنين. إذ يتم لها تحقيق كل ذلك بفعل احترام مبدأ الجدارة وتوفير الفرص المتكافئة. والحال في تلك الدول أنها تتكون من عدة شعوب ولكنها مع ذلك تشكل أمة واحدة. لكن حال الدول التي لا تحترم هذا المبدأ في عمليات التعيين والترقية في الوظائف العامة أنها رغم أنها في أغلب الحالات تتكون من شعوب متجانسة في العادات والتقاليد والتاريخ والدين والعرق، إلا أن الشعب الواحد فيها وبسبب خرق مبدأ تكافؤ الفرص يشكل مجموعة من الأمم. فكل عائلة أو قبيلة تمثل دولة، لا لسبب إلا لأن الناس فيها يرون أن الولاءات الضيقة وليس الولاء العام هو ما يضمن لهم حقوقهم، بل كفيل أن يعطيهم كل أو بعض حقوق غيرهم أيضاً^(٧).

أما مبدأ اعتبار الإدارة مهنة فيقتضي ألا يسند العمل في أجهزة الإدارة العامة لغير المؤهلين، لأن في ذلك استهتاراً بالدولة وبمواردها العامة. فلا بد

(٧) خلدون النقيب، صراع القبيلة والديموقراطية: حالة الكويت، ط١، بيروت دار الساقى، ١٩٩٦.

من انتقاء الموظفين على أسس الجدارة ومن ثم الاعتناء بتطوير مهاراتهم وسلوكياتهم باستمرار. أما إهمال هذا المبدأ فمعناه أن تصبح أجهزة الإدارة العامة مكانا لاستقطاب غير المؤهلين ممن يبحثون عن مغنم ويجاهرون أنهم لم يعينوا لأداء مهام محددة لأنهم وبعلم من توسط لتعيينهم غير قادرين على تأدية المهام المطلوبة. أما ضرورة توفير شروط عمل لحياة مريحة للموظفين فيقصد منه تحاشي الآثار السلبية لقلّة الرواتب والحوافز الممنوحة للموظفين، ذلك لأن تعيين الموظفين وعدم صرف رواتب عادلة وكافية لسد احتياجاتهم معناه الترخيص لهم ضمناً بممارسة سلوكيات الاعتداء على المال العام لتعويض النقص في رواتبهم، أو التغاضي عن سلوكهم في إهمال العمل، والبحث عن مصادر رزق إضافية خارج مكان العمل وعلى حساب أوقات الدوام الرسمي. ولعله من الواضح بعد هذا التحليل أن الممارسات الإدارية التي تشكو منها الدول النامية ليس الظواهر البيروقراطية بالمعنى العلمي، بل هو غياب الالتزام بالأسس التي تؤكدّها النظرية البيروقراطية.

ثانياً: المراحل التي مرت بها عملية تنظيم شؤون الخدمة المدنية في الكويت:
مرت عملية تنظيم شؤون الخدمة المدنية في الكويت بعدة مراحل على النحو التالي:

المرحلة الأولى: صدور نظام الموظفين والتقاعد لسنة ١٩٥٣:

صدر أول تشريع ينظم العلاقة بين الحكومة والعاملين في الإدارة العامة تحت مسمى نظام الموظفين والتقاعد عام ١٩٥٣ ولكن لم يتم وضعه موضع التنفيذ حتى بداية عام ١٩٥٥ حيث تم نشره في الجريدة الرسمية الكويت اليوم^(٨).

وتبعه بعد ذلك صدور كادر عمال الحكومة الذي بدأ العمل به في

(٨) الكويت اليوم، عدد رقم (١)، تاريخ ١/١/١٩٥٥.

١٩٥٥/٧/١^(٩). وقد احتوى نظام الموظفين والتقاعد مجموعة أبواب رئيسية تتناول تنظيم العلاقة بين الحكومة والعاملين فيها. وكانت تتشكل معظم العمالة في ذلك الوقت من الكفاءات القادمة للكويت من عديد من الدول العربية وخاصة مصر وفلسطين، إلى جانب المواطنين الذين كان يعمل معظمهم في شركة نفط الكويت عمالاً غير مهرة. وقد استمر العمل في هذا النظام وبكادر عمال الحكومة حتى سنة ١٩٦٠ حيث صدر المرسوم رقم ٧ لسنة ١٩٦٠.

المرحلة الثانية: المرسوم رقم ٧ لسنة ١٩٦٠: "قانون الوظائف العامة المدنية"
اعتبر هذا المرسوم نقلة نوعية بالمقارنة مع نظام الموظفين والتقاعد لسنة ١٩٥٣، حيث اشتمل على آليات تنظم شؤون الموظفين في الإدارات الحكومية، حتى إنه احتوى تحديد أساليب تقييم كفاءة الموظف والنماذج التي تستخدم في عملية التقييم. ورافق صدور هذا القانون قانون معاشات التقاعد للموظفين المدنيين بمرسوم رقم ٣ لسنة ١٩٦٠. وقد استمر العمل بهذين القانونين حتى سنة ١٩٧٩ وهي المرحلة الثالثة والتي ستكون مدار التركيز في هذه الدراسة.

المرحلة الثالثة: المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية (القانون المعمول به حالياً):

تميزت فترة إصدار هذا القانون بمرحلة الطفرة المالية الكبيرة التي تضاعفت فيها عائدات تصدير البترول نتيجة ارتفاع الأسعار في الأسواق العالمية، وتدابيعات حرب أكتوبر سنة ١٩٧٣. ويلاحظ أن هذا القانون قد اعتمد على مواد دستورية (٢٦، ٧٢، ٧٣، ٧٤، ١٥٥)، وأخذ بعين الاعتبار الأعراف والتقاليد والقيم الاجتماعية السائدة في البلد بشكل واضح كان لها آثارها في سلوك العاملين في جهاز الإدارة العامة كما سيبين لاحقاً.

(٩) الكويت اليوم ١٩٥٥/٧/١.

الملاح الرئيسية للمرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩:

تتميز المرحلة الثالثة المتصلة بتنظيم شؤون الخدمة المدنية باستنادها إلى المرسوم بقانون يحدد المبادئ الأساسية للخدمة المدنية توخيا للثبات والاستقرار، وترك الأمور التفصيلية لينظمها نظام الخدمة المدنية الذي يعد بمنزلة اللائحة التنفيذية للقانون، الأمر الذي يتيح التعديل والتطوير بشكل أسهل مما هو الوضع لو كانت هذه الأمور محكومة بنصوص قانونية يتطلب تغييرها إجراءات أصعب. وقد اشتمل قانون الخدمة المدنية على (٤٠) مادة تقع ضمن ثمانية أبواب تتناول الأحكام التمهيدية والتنظيمية والأحكام العامة والانتقالية. أما نظام الخدمة المدنية فعالج بالتفصيل (٩٤ مادة) النواحي التطبيقية والإجرائية المتعلقة بعملية التعيين والترقية والمراحل التي تمر بها، والهيئات التي تتولى التنفيذ من مجلس الخدمة المدنية وديوان الموظفين^(١٠)، ولجنة شؤون الموظفين، ومن ثم تحديد مجموعات الوظائف المختلفة في الدولة والجهات صاحبة الصلاحية في التعيين، وإجراءات تقييم الموظفين والقضايا المتصلة بالنقل والندب والإعارة والإجازات بمختلف أنواعها، وإجراءات التأديب وكادر الرواتب والعلاوات... الخ. وستبين الدراسة الملاح الملامح الأساسية التي تم تأكيدها في هذه التشريعات من ناحية، والملاحظات التي يمكن تسجيلها على ما تتضمنه أو تغفله تلك المبادئ الخاصة بشؤون الخدمة المدنية من ناحية أخرى، ومن ثم الحكم على مدى قرب أو بعد تلك المبادئ على أساس مدى القرب أو البعد من النموذج البيروقراطي باعتباره النموذج المعياري.

الجوانب الإيجابية لقانون ونظام الخدمة المدنية:

يمكن ملاحظة عدة مميزات تم تأكيدها في قانون ونظام الخدمة المدنية وأهمها:

(١٠) تم تغيير مسمى ديوان الموظفين إلى ديوان الخدمة المدنية عام ١٩٩٦، ومن ثم إلى ديوان الخدمة المدنية والقوى العاملة الوطنية عام ١٩٩٧.

١ - تأكيد إنشاء الهياكل والأدوات التنظيمية التي تتصل بإدارة شؤون الخدمة المدنية. حيث تم التفصيل في آليات تشكيل مجلس الخدمة المدنية، وديوان الموظفين (ديوان الخدمة والقوى العاملة حالياً) واللجان المتخصصة ولجان التخطيط على مستوى الوزارات. كما تم ربط مجلس الخدمة المدنية برئيس مجلس الوزراء، مما يوفر له السلطة المطلوبة. وهو أمر مهم إذ لا بد من وجود هياكل تتولى تنفيذ المسؤوليات التي أكدها القانون.

٢ - شمول كافة الجهات الحكومية المدنية تحت مظلة قانون الخدمة المدنية وعدم استثناء أية جهة من الخضوع للقانون، بحيث يطبق القانون على جميع الجهات التي ينظم شؤون الخدمة المدنية فيها قوانين خاصة في كافة الأمور التي لم يرد بشأنها نص في تلك القوانين^(١١).

٣ - تأكيد مفهوم الوظيفة العامة بوصفها خدمة تستهدف تحقيق المصلحة العامة وليس اعتبارها حقاً للمواطن على الدولة (مادة ١١ من قانون الخدمة المدنية).

٤ - تأكيد واجبات الموظف وحقوقه بشكل مفصل مما يضمن تحقيق الأهداف المتوخاة من تعيينه، وكذلك تحديد المحظورات التي على الموظف تجنب القيام بها والتي قد يؤدي انخراطه فيها إلى المساس بالمصلحة العامة بشكل مباشر أو غير مباشر. ومن ذلك تأكيد واجب الموظف بالقيام بالعمل بنفسه، وأن يحافظ على أوقات العمل الرسمي لأداء الواجبات الوظيفية، وأن ينفذ بأمانة الأوامر الموجهة إليه، وأن يحترم القوانين واللوائح، وأن يحافظ على كرامة الوظيفة^(١٢). أما الأمور التي تم

(١١) يشمل القانون كل وزارة أو إدارة أو وحدة إدارية تكون ميزانيته ضمن الميزانية العامة للدولة أو ملحقة بها باستثناء العسكريين من رجال الجيش والشرطة والحرس الوطني.

(١٢) أنظر المادة ٢٤ من قانون الخدمة المدنية وتعديلاته.

الحظر على الموظف القيام بها، فهي القيام بأي عمل فيه شبهة تعارض المصالح مثل أعمال مقاولات أو مناقصات أو شراء واستئجار عقارات أو منقولات مع جهات حكومية يؤدي فيها أعمال وظيفته، أو مزاوله أي عمل ولو في غير أوقات العمل الرسمية إلا بإذن رسمي، أو استغلال وظيفته من خلال أن يتوسط لأحد أو يوسط أحدا في أي شأن من شؤون وظيفته، أو أن يحتفظ بأية أصول أو وثائق رسمية... الخ^(١٣).

٥ - الحرص على توفير الرواتب والحوافز المادية والمعنوية بكافة أشكالها، ولا شك أن ذلك أمر مهم وضروري حتى يتوافر للموظفين عامل الاستقرار اللازم.

الجوانب السلبية في قانون ونظام الخدمة المدنية والممارسات الإدارية الحالية:

رغم النواحي الإيجابية التي تمت الإشارة إليها، إلا أن قانون ونظام الخدمة المدنية يعاني من عدة ثغرات دلت عليها الممارسات العملية أهمها:

تهميش دور ديوان الخدمة المدنية بشأن تنظيم شؤون الخدمة المدنية، رغم أنه الجهاز الفني المختص والأكثر تفرغا للإشراف الفاعل على إدارة شؤون الخدمة المدنية. إذ إن صلاحيات الديوان تقلصت من كونه جهة رقابية وفقا لما جاء في التشريعات السابقة إلى جهة استشارية لا تملك صلاحية حقيقية في تطبيق القانون والنظام. فقد تم إحلال مجلس الخدمة المدنية محل الديوان في ممارسة تلك المهام. وهو مجلس لا يتوافر الوقت لدى أعضائه غير المتفرغين أو حتى الاهتمام بضبط شؤون الخدمة المدنية لأنه بحكم تشكيله يعتبر جهازا سياسيا أو مجلس وزراء مصغراً كثير المشاغل ولا يمكنه مباشرة الأعمال الفنية التي أنيطت به بدل ديوان الخدمة المدنية^(١٤). وهو أمر يفسر عدم انتظام اجتماعاته حيث لم يلاحظ له أي

(١٣) أنظر المادة ٢٥ من قانون الخدمة المدنية وتعديلاته.

(١٤) يتشكل مجلس الخدمة المدنية بناء علي المرسوم رقم (٩٣) لسنة ٢٠٠١ الصادر =

نشاط حقيقي إلا بتشكيل اللجنة العليا لتطوير وتحديث الجهاز الإداري سنة ١٩٨٤ بعد خمس سنوات على صدور قانون ونظام الخدمة المدنية عام ١٩٧٩^(١٥).

ويفسر هذا التهميش لدور ديوان الخدمة المدنية وجود التجاوزات الكثيرة من الوزارات والإدارات الحكومية في قضايا التعيين والتي تحصن القرارات المشوبة بالخطأ بعد مرور سنة على صدورها بوصفها أمراً واقعاً^(١٦).

ومن المستغرب ألا يكون لرئيس ديوان الخدمة المدنية رغم مشاركته في مجلس الخدمة المدنية، حق التصويت بشأن المواضيع المطروحة وأن يقتصر دوره على القيام بأمانة السر، رغم أن الديوان صاحب الاختصاص والمتفرغ لدراسة الأمور المتعلقة بشؤون الخدمة المدنية. ولعل أهم دليل على عدم الاهتمام بدور ديوان الخدمة المدنية هو أن منصب رئيس الديوان بقي شاغراً منذ عام ١٩٦٧ وحتى عام ١٩٩٢. إن في تجاهل دور ديوان الموظفين وسلب صلاحياته عودة لمبدأ عفى عليه الزمن وهو تسييس الإدارة، إذا ما علم أن مجلس الوزراء في الدول النامية وفي الكويت هيئة سياسية أكثر منه هيئة إدارية. إن تخطي ديوان الخدمة المدنية وإعطاء الدور

بتاريخ ١٢ مايو ٢٠٠١م، من رئيس مجلس الوزراء أو من يفوضه من الوزراء أعضاء المجلس وعضوية كل من: نائب رئيس الوزراء ووزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء ووزير الدولة لشؤون مجلس الأمة، وزير النفط، وزير العدل ووزير الأوقاف والشؤون الإسلامية، وزير المالية ووزير التخطيط ووزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، وزير الصحة، وزير الكهرباء والماء ووزير الشؤون الاجتماعية والعمل، وزير التربية ووزير التعليم العالي، وزير الإعلام، ووزير الأشغال العامة ووزير الدولة لشؤون الإسكان وذلك لمدة ثلاث سنوات.

(١٥) طارق محمد الرئيس وحامد سليمان الفريح، قانون الخدمة المدنية: مراجعة إدارية بعد عشرين عاماً من التطبيق. دراسة غير منشورة، ٢٠٠٠، ص ١٧.

(١٦) طارق محمد الرئيس وحامد سليمان الفريح، نفس المرجع، ص ٢٧.

الرئيسي في مجال تنظيم شؤون الخدمة المدنية لمجلس الخدمة المدنية إخلال بمبدأ حيادية الإدارة وبضرورة تأكيد مهنتها.

ثالثاً: الممارسات الإدارية ومقتضيات النظام البيروقراطي:

حان الوقت وبعد مضي حوالي ثلاثة وعشرين عاماً من صدور قانون ونظام الخدمة المدنية لإلقاء الضوء على الممارسات الإدارية للموظف الحكومي في دولة الكويت للتعرف على مدى التزام السلوكيات البيروقراطية التي هي مدخل لتحقيق الكفاءة والفعالية الإدارية. ورغم صعوبة إعطاء أدلة عملية واضحة على تلك السلوكيات إلا أنه يمكن الإشارة إلى مظاهر سلوكية تعارض النموذج البيروقراطي، الذي سبق التعرض لأهم خصائصه وعلى النحو التالي:

١ - تدل السلوكيات العامة لموظفي الإدارة العامة في الكويت على عدم التقيد بمقتضيات السلوك التنظيمي التي تؤكد المبادئ التي تضمنها قانون ونظام الخدمة المدنية وأولها مبدأ التسلسل الرئاسي^(١٧). حيث إن هناك مخالفات عديدة لهذا المبدأ وهذا ما يفسره الإهمال والتسيب الوظيفي، وهو أحد الظواهر المألوفة لسلوك الموظف التي تتنافى مع مبدأ الانضباط والتسلسل الرئاسي. وقد أكد وجود مثل تلك السلوكيات ما أشير له على مختلف المستويات الرسمية في هذا المجال. فلا يكاد يخلو خطاب رسمي من الإشارة إلى الخلل والتسيب الإداري. كما لا تخلو الصحف اليومية من إشارات للمشاكل التي يتعرض لها المواطنون بسبب الإهمال، مما يدل على ضعف المساءلة. ويشير الباحثون في مجال الإدارة العامة في الكويت إلى أنه من النادر أن يتواجد جميع الموظفين في

(١٧) محمود الجمل، نموذج للإدارة العربية: معوقات ومجالات التنمية للإدارة الكويتية، ورقة عمل مقدمة في ندوة الإدارة الحكومية والتنمية، منشورات ديوان الموظفين، الكويت، ١٩٩٥، ص ٤٩-٦٣.

أماكن عملهم. بل يرون أن الغالبية من شاغلي الوظائف الحكومية يحضرون مع بداية العمل الرسمي ليقعوا على كشوف الحضور، ثم ينصرفوا لإنجاز أعمالهم الخاصة^(١٨). بل يرى هؤلاء الدارسون أن معظم موظفي الدولة لا يخصصون وقت العمل الرسمي لأداء واجباتهم وذلك لضعف الرقابة من قبل المدراء ولعدم قدرتهم (المديرين) على تطبيق القانون وخاصة على الكويتيين، الأمر الذي اضطر مجلس الوزراء لإصدار قرار رقم ٥٥٢ في أغسطس ١٩٩٩ بشأن ضرورة التزام الموظفين بمواعيد الدوام الرسمي^(١٩).

٢ - تبين الممارسة العملية أن هناك مبالغة في تطبيق مبدأ تقسيم العمل في الإدارات الحكومية بدرجة ملحوظة. حيث تم استحداث أربع مجموعات وظيفية وهي:

- * مجموعة الوظائف القيادية وتضم ثلاثة مستويات.
- * مجموعة الوظائف العامة وتضم عشرة مستويات.
- * مجموعة الوظائف الفنية المساعدة وتضم ستة مستويات.
- * مجموعة الوظائف المعاونة وتضم ثلاثة مستويات.

كما نصت المادة ١٢ من قانون الخدمة المدنية على أنه يجوز لمجلس الخدمة المدنية بناء على اقتراح لديوان الموظفين إضافة مجموعات رئيسية أخرى، كما أجازت المادة ١٣ على أنه يجوز بقرار من الوزير المختص وبعد موافقة ديوان الموظفين تقسيم المجموعات الرئيسية إلى مجموعات نوعية. كما أن قانون الخدمة المدنية استبعد نهائياً تقسيم العاملين بالدولة إلى موظفين وعمال ومستخدمين واعتبر الجميع موظفين

(١٨) طارق محمد الرئيس وحامد سليمان الفريح، المرجع نفسه، ص ٢٣.

(١٩) صدر القرار بتاريخ ١٩٩٩/٨/٨ بالتعميم علي كافة الوزارات والجهات الحكومية بضرورة التزام الموظفين بمواعيد الحضور والإنصراف المقررة للدوام الرسمي، وقد أصدر ديوان الخدمة المدنية بناء على ذلك تعميماً بهذا الخصوص.

مما يعني أن الاعتبارات الاجتماعية والسياسية هي العنصر الرئيسي في هذا المجال أكثر منها مقتضيات العمل. وهو أمر أدى إلى اكتظاظ الجهاز الإداري وبروز ظاهرة التضخم الوظيفي وهي مشكلة كبيرة يعاني منها الجهاز الإداري والموازنة العامة للدولة^(٢٠). وهذا واقع يفسر أن العاملين في الجهاز الحكومي يمثلون ١٣,٩٪ من إجمالي عدد السكان، وهي نسبة من أعلى النسب في العالم إن لم يكن أعلاها^(٢١).

٣ - تدل الممارسة العملية على أن هناك قواعد وإجراءات عمل محددة لتنظيم سير الأعمال وبشكل كبير. ولكن المراقب الإداري يلاحظ أن كثيرا من هذه الإجراءات أصبحت معيقة للعمل وتؤدي إلى عكس ما تهدف إليه عملية تقسيم العمل والتخصص. ولعل ما يلاحظه المراجع لإدارات الجوازات والإقامة على سبيل المثال لا الحصر، وما تتطلبه العملية من تصوير وثائق، وتقديم عدد كبير من الصور الشخصية، وأرشفة مجموعة كبيرة من الوثائق وبشكل متكرر، في نفس الوقت الذي يتواجد فيه أجهزة حاسوب قادرة على تخزين المعلومات واسترجاعها، هو مثل على هذا التعقيد في الإجراءات. ويستخلص من ذلك أن بعض هذه الإجراءات معيقة ومعطلة للعمل أكثر من كونها أداة للتسهيل والتبسيط على المراجعين.

٤ - يعتبر التوثيق وظاهرة السجلات لافتة للنظر في الإدارات الحكومية في

(٢٠) أصبحت تكلفة الرواتب والأجور تشكل حوالي ٥٥٪ من الموازنة العامة وهي نفس نسبة العجز في الموازنة. وأشار البنك الدولي في تقريره عام ١٩٩٣ لمشكلة التضخم الوظيفي وأكد أن حوالي ٢٠ - ٤٠٪ من مجمل عدد العاملين في الجهاز الحكومي هي عمالة فائضة يمكن الاستفادة منها. وما زالت سياسة التعيين وشعاره وظيفة حكومية لكل كويتي.

(٢١) انظر وزارة التخطيط، مشروع خطة التنمية لدولة الكويت ٢٠٠٢ / ٢٠٠٣ - ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦، ص ٣٥.

الكويت. إذ إن وجود الموظفين من حاملي الملفات الكبيرة ظاهرة مميزة في الإدارة العامة في الكويت، وتدل في أحد جوانبها على مبالغة في عدم الثقة المتبادلة بين المراجع الإدارية، وبينها وبين المواطنين. وهي بذلك تستهلك وقتاً كبيراً وتهدر موارد دون مبرر، حيث إن ذلك لا يستقيم مع شعار الحكومة الإلكترونية التي تستهدف إلغاء كثير من العمليات الورقية. وتستحق هذه الظاهرة دراسة معمقة لأنها لا تقتصر على الإدارات الحكومية التقليدية، بل تمتد للجامعات والمعاهد ومؤسسات البحث العلمي التي تضم كفاءات عالية يتوجب معها تقليل هذا الكم الورقي الهائل المستخدم في العمل.

٥ - يعتبر الإخلال بمبدأ الجدارة في التعيين والترقية (وهو المبدأ الأهم وفقاً للنظرية البيروقراطية) أمراً واضحاً ولا يحتاج إثباته إلى جهد كبير. ويتضح ذلك في أن مجموعة الوظائف المعاونة مخصصة لغير الحاصلين على أية مؤهلات علمية، ووفقاً لدراسة وزارة التخطيط للسكان والقوى العاملة في ٢٠٠١/١٢/٣١ فإن ٨,٦٪ من العاملين بالقطاع الحكومي لا يحملون أية مؤهلات يضاف إليهم ٣٣,٩٪ من ذوي المؤهلات الدنيا، يشكل المواطنون الكويتيون منهم ٣,١٪، و٣٨,٥٪ على التوالي^(٢٢). ولا يعمل في هذه الفئات فقط المرسلون بل موظفون على تماس في عملهم مع المواطنين. وأكثر من يستفيد من هذا النوع من الوظائف هم المواطنون الكويتيون، مما أدى إلى شيوع الاعتقاد بين فئات منهم أن الوظيفة حق للمواطن على الدولة أكثر من كونها واجباً أو خدمة يؤدونها. ويتضح بشكل أكبر عدم التزام مبدأ الجدارة في التعيينات في الوظائف القيادية، إذ تم استثناءها من تحديد الحد الأدنى للمؤهل العلمي وهذا بحد

(٢٢) انظر وزارة التخطيط السمات الأساسية للسكان والقوى العاملة في ٢٠٠١/١٢/٣١
٢٠٠١، الإصدار التاسع عشر، أبريل ٢٠٠٢.

ذاته قصور واضح في القانون، ولابد أنه انعكس سلباً على أداء العاملين، ويعطي إشارات واضحة للمواطنين والموظفين بأن الجدارة ليست الأساس في عملية التعيين أو الترقية. وتتجلى بوضوح أكثر، العوامل السياسية بوصفها عاملاً أساسياً في التعيين، في تحديد مدة التعيين في الوظائف القيادية بأربع سنوات قابلة للتجديد وبحد أقصى ٣ مرات، ثم اتخاذ قرار من مجلس الخدمة المدنية لاحقاً بإلغاء الحد الأقصى لعدد مرات التجديد والتي كانت، كما ذكر سابقاً ٣ مرات، وكذلك بتحديد سنوات الخدمة والتي كانت بحد أقصى ٣٠ سنة في الخدمة العامة وتركها مفتوحة، طالما رغب الوزير المختص في استمرار القيادي بشغل الوظيفة^(٢٣). ولا شك أن تأثير مثل هذا الوضع لا ينحصر في الوظائف التي قد يشغلها غير المؤهلين علمياً من القياديين، بل يمتد ليؤثر سلباً في العاملين من المؤهلين في الجهاز الإداري، والذين لا يشعرون بالرضا بسبب ذلك، ويؤثر ذلك في سلوكياتهم وخاصة في بلد صغير بحجم دولة الكويت يعرف فيه المواطنون بعضهم بعضاً.

وهناك عامل سلبي آخر يؤثر في تطبيق مبدأ الجدارة في عملية التعيين والترقية في الوظائف العامة هو التمييز لصالح المواطنين الكويتيين في عملية التعيين، وهذا أمر يعني عملياً أنه يتم التفضية بمبدأ الجدارة لحساب المواطن، وهو على المستوى الإداري اختراق إضافي لمبدأ الجدارة رغم مبرراته السياسية التي لا تعتبر سراً. حيث أشارت الفقرة الثانية من المادة ٢٦ من الدستور، وبشكل صريح إلى عدم جواز توظيف غير الكويتيين في الوظائف العامة. حيث جاء النص "لا يولى الأجانب الوظائف العامة إلا في الأحوال التي يبينها القانون". وقد أكد قانون

(٢٣) انظر المادة ١ من مرسوم بالقانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٩.

الخدمة المدنية في المادة ١٥ منه ألا يكون تعيين غير الكويتيين إلا بصفة مؤقتة وبطريق التعاقد.

٦ - أما من حيث النظرة للإدارة باعتبارها مهنة تحتاج للتأهيل والتدريب المستمر فلا شك أن هناك جهوداً جيدة في مجال التدريب ولكنها تفتقر لقناعة مؤسسية بمهنية الإدارة. حيث - كما تقدم - هناك نظرة للعمل في الوظيفة العامة باعتبارها حقاً أكثر منها مسؤولية، كما إن تعيين غير المؤهلين علمياً وتسميتهم موظفين، إضافة إلى تجاهل تحديد الحدود الدنيا للمؤهلات العلمية لشاغلي الوظائف القيادية، وتأثير العوامل السياسية والعوامل الاجتماعية يجعل أثر جهود التدريب ضعيفة وشكلية. ويمثل ذلك ظاهرة سماها "فرد رجز" (أحد خبراء الإدارة في الدول النامية) ظاهرة الشكلية Formalism التي تمثل التناقض بين ما تنص عليه القوانين واللوائح وبين الواقع العقلي^(٢٤). فقد ورد في المادة ٨ من قانون الخدمة المدنية أنه ينشأ في كل وزارة لجنة للتخطيط تتولى من بين وظائف أخرى إعداد خطط التدريب والإيفاد، وكذلك ورد في المادة ١٠ من القانون نفسه أن على مجلس الخدمة المدنية أن يضع بناء على اقتراح ديوان الموظفين نظاماً للتدريب يتضمن تحديد أنواعه ومستوياته وتقييم أداء المتدربين واعتبار التدريب واجباً أساسياً من واجبات الموظف. ولكن عدم وجود علاقة بين اجتياز الدورات التدريبية وفرص الترقى في العمل يضعف الحماس للتدريب ويقلل من أثره المباشر في سلوكيات العمل.

٧ - أما في مجال توفير الحوافز والتعويضات العادلة للموظفين وأهمية ذلك في تعزيز شعور الولاء والانتماء التنظيمي، فلا شك أن الموظف الكويتي يتمتع بمزايا عمل مادية ومعنوية جيدة قياساً بالدول الأخرى. ولكن كما

F.W. Riggs, Administration In Developing Countries. Boston: Houghton (٢٤) Mifflin 1964, pp 15- 19.

سبق ذكر ذلك فإن كثيرين من الموظفين يعتبرون ذلك حقوقاً لهم على الدولة ولا يرون علاقة مباشرة بين ضرورة الالتزام الوظيفي وبين الإنتاجية من ناحية وبين الرواتب والأجور من ناحية أخرى.

٨ - أما بخصوص نمط الرسمية أو اللاشخصية في العلاقات بين العاملين في الجهاز الإداري وبينهم وبين المتعاملين معهم فيتضح أن العلاقات الشخصية اللارسمية هي الأساس الغالب في العمل. إذ يعتمد سلوك الموظف وسرعته أو عرقلته للعمل على طبيعة العلاقات الشخصية التي تربط بينه وبين غيره من المواطنين موظفين كانوا أو مراجعين. ولذلك فما زال من المألوف أن يسأل الإنسان الذي يحتاج لإنجاز معاملة ما في إدارة معينة عما يسهل له إنجاز معاملاته، لأنه يعرف مدى أهمية وجود العلاقات الشخصية في سرعة إنجاز معاملاته. ويلاحظ أن الجانب الرسمي الموجود هو المظهر السلبي البيروقراطي وهو نمط التعامل الفوقي الاستعلائي من قبل فئة من الموظفين مع المراجعين ممن لا معرفة ولا واسطة لهم في الإدارات التي يراجعونها.

رابعاً: الخلاصة والاستنتاجات والتوصيات:

الخلاصة والاستنتاجات

توضح الدراسة أن قانون ونظام الخدمة المدنية لسنة ١٩٧٩ بوصفه تشريعاً منظماً لشؤون الخدمة المدنية في الكويت ومحددًا للمبادئ العامة التي تحكم ممارساته، لم يوفر مقومات تحقيق المهنية Professionalism في الإدارة العامة، وخاصة فيما يتعلق بالصلاحيات الممنوحة لديوان الخدمة المدنية بصفته الهيئة الفنية وغير السياسية التي تراقب تنفيذ القانون والنظام. حيث أعطيت صلاحيات الديوان لمجلس الخدمة المدنية، وهو بحكم تركيبته هيئة سياسية لا يتهيأ له الوقت الكافي ولا الحياد السياسي اللازم للإشراف على إدارة شؤون الخدمة المدنية وهو ما دلت عليه الممارسات. إذ قلما ينعقد المجلس، كما أن تشكيلته تتغير بحكم التغييرات الوزارية.

وعلاوة على ذلك فقد جاء قانون ونظام الخدمة المدنية غير حاسم في موضوع تأكيد أسس الجدارة في التعيين والترقية وهي جوهر النظام البيروقراطي بالمعنى العلمي، وبصفته جهازاً إدارياً تتوفر فيه مقومات الإدارة الجيدة. فقد أبقي القانون والنظام الباب مفتوحاً لتعيين غير المؤهلين علمياً^(٢٥)، كما استثنى شاغلي القيادات الإدارية من تحديد الحد الأدنى للمؤهلات العلمية اللازمة للتعيين. كما أبقي المجال واسعاً لتكاثر المجموعات الوظيفية. وقد ساهمت كل هذه الفجوات في زيادة وترهل حجم الجهاز الإداري أفقياً وعمودياً، حيث تزايد عدد الموظفين بشكل كبير على مستوى القاعدة مما استتبعه زيادة غير مبررة في أعداد شاغلي الوظائف القيادية على مستوى الوكلاء والوكلاء المساعدين بشكل لافت للنظر. ومما ينبئ أن هذا الترهل سيستمر في الأمد القصير على الأقل هو عدم إنجاز عملية ترتيب وتصنيف الوظائف رغم النص عليها في قانون ونظام الخدمة المدنية ومنذ صدور القانون قبل ٢٣ عاماً حيث هناك غياب كامل لنظم توصيف الوظائف في أكثر من ١٥ جهة حكومية وتواجد جزئي لها في ١١ جهة حكومية^(٢٦).

ومما يدل على ضعف التزام رفع مستوى الإدارة العامة باعتبارها مهنة تحتاج للتأهيل والتدريب أن ديوان الخدمة المدنية لم يوجد حتى الآن آليات تحفيز مناسبة تربط اجتياز الموظف لدورات تدريبية بعمليات التدرج الوظيفي. فرغم تأكيد أهمية التدريب إلا أن ثمار هذا التدريب وأخذها جدياً من قبل الموظفين تحتاج إلى ربط الترقيات بالدورات التدريبية وفي المستويات المختلفة.

أما الأمر اللافت للنظر فهو أنه رغم المحظورات الكثيرة التي تضمنها

(٢٥) انظر إحصائيات ديوان الخدمة المدنية نصف السنوية من يوليو ١٩٩٧ إلى يوليو ١٩٩٩.

(٢٦) انظر وزارة التخطيط، تقرير التنمية البشرية، دولة الكويت ١٩٩٩، ص ٧١.

قانون ونظام الخدمة المدنية فيما يتعلق بسلوكيات الموظف والإجراءات التأديبية المنصوص عليها في حال حصول المخالفات، إلا أنه من النادر تطبيق معظم العقوبات على الموظفين الكويتيين، رغم أن عدداً غير قليل منهم يتجاوزون القانون ويمارسون الأعمال المحظور عليهم ممارستها، فليس هناك أية عقوبات مثل تخفيض الراتب أو الدرجة، أو الفصل من الخدمة على الموظفين من المواطنين الكويتيين. ويرجع العارفون بالإدارة الكويتية أسباب التراخي في تطبيق نصوص القانون للعوامل الاجتماعية والسياسية التي تجعل مساءلة الموظفين أمراً مكلفاً لا يرغبون في مواجهته رغم الشكاوى من الخلل الإداري^(٢٧).

وفي الختام فإنه يمكن القول إن مدى التزام أسس النظرية البيروقراطية بصفاتها أساساً تسير عليه الإدارة العامة محدود لأن قانون ونظام الخدمة المدنية لم يوفر مقومات تطبيق هذه الأسس والمبادئ التي تكفل فعالية تطبيق ما جاءت به النظرية البيروقراطية.

إن الأجهزة الإدارية وخاصة في مثل تلك المرحلة من التطور التي تميز المجتمعات الراغبة في التطور الإداري لا تزال فيها إنتاجية الموظف العام متدنية. في حين نجد أن المجتمعات المتطورة صناعياً وعلى اختلافها أيديولوجياً حققت تقدماً كبيراً من خلال التزامها أسس النظرية البيروقراطية، وهو أمر يسمح لها بتجاوز النظرية البيروقراطية إلى أنماط تنظيمية إدارية بديلة على اعتبار أن الإنتاجية فيها لم تعد فيها مشكلة، بل أصبحت الحاجة الأكبر هي الاحتفاظ بالموظفين من خلال إيجاد هذا النمط الإداري البديل على الرغم من أن المبادئ البيروقراطية تعتبر فعالة لإحداث النقلة اللازمة في عمل أنماط إدارية أكثر مرونة تسمح للموظفين بحرية عمل أكبر ولو كان ذلك على حساب خفض في نسبة الإنتاجية العالية للموظف.

(٢٧) طارق محمد الرئيس - حامد سليمان الفريح - نفس المرجع، ص ٤٠ - ٤١.

التوصيات

استناداً إلى التحليل السابق يقدم الباحثون التوصيات التالية التي من شأنها رفع مستوى الإدارة العامة وتفعيل دورها، لتكون قادرة على النهوض بالمسؤوليات الملقاة على عاتقها، وهي على النحو التالي:

- ضرورة التزام مبدأ الجدارة في التعيين في الوظائف العامة وخاصة الوظائف القيادية. إذ إن التأثير السلبي الذي يترتب على عدم توافر حدود دنيا من المؤهلات لشاغلي هذه الوظائف أكبر مما يترتب على الوظائف الإدارية الأدنى. فلا يمكن أن يؤخذ نظام الجدارة جدياً ولا يمكن أن يتوقع تطبيقه في المستويات الإدارية الأدنى إذا لم يكن هناك التزام به في المستويات الإدارية الأعلى.
- إعطاء ديوان الخدمة المدنية الصلاحيات اللازمة والضرورية باعتباره الجهاز الإداري صاحب الولاية والاختصاص في مراقبة تنفيذ قانون ونظام الخدمة المدنية. إن سحب الصلاحيات من ديوان الخدمة المدنية مؤشر على استمرار تسييس الإدارة وخضوعها للتأثيرات السياسية والاجتماعية السلبية.
- تفعيل مواد قانون ونظام الخدمة المدنية الخاص بواجبات الموظفين بحيث لا يتم التغاضي عن التجاوزات والمخالفات لأن في ذلك تشجيعاً على التماسك في السلوكيات غير المرغوب فيها التي تقلل من شرعية الجهاز الإداري ومن التأييد الشعبي له.
- تأكيد أهمية التدريب بمختلف مستوياته وربط الترقيات باجتياز الموظفين دورات تدريبية تتناسب مع المستويات الإدارية المختلفة.
- تأكيد مفهوم الوظيفة العامة بوصفه خدمة وليس على أنه حق للمواطن على الدولة وذلك من خلال إكمال مهمة ترتيب وتصنيف الوظائف وعدم إبقاء هذا الأمر معلقاً، ذلك لأنه في غياب الوصف الوظيفي تبقى

- عمليات التعيين السياسي والاجتماعي مستمرة مما يساهم في زيادة مشكلة الترهل الوظيفي التي يعاني منها جهاز الخدمة المدنية.
- إعادة النظر في كثير من الإجراءات غير المبررة في كثير من الوزارات والإدارات الحكومية، لأن بقاءها على ما هي عليه يضعف من الكفاءة الإنتاجية ولا يساهم في رضا جمهور المنتفعين من الخدمة المقدمة، كما إنه يعطي مبررا للمناداة بخصخصة كثير من المرافق الحكومية.
- وقف التمييز في المعاملة بين الموظف الكويتي وغير الكويتي. فكل من يعين في الجهاز الحكومي يجب أن يحظى بنفس مزايا العمل، وإلا أعطى ذلك الوضع الموظف الكويتي رسالة تفيد أن مواطنه تبرر له تقاعسه عن أداء العمل، كما أنها تنعكس سلبا على أداء الموظف غير الكويتي. فمادامت الوظيفة لا تعطى ترضية فإن ذلك يترتب عليه أن يعامل من يقومون بنفس العمل معاملة متساوية.

المراجع

أولاً - المراجع الأجنبية:

- 1 - F.W. Riggs, Administration In Developing Countries. Boston: Houghton Mifflin 1964, pp 15- 19.
- 2 - Max Weber The Theory Of Social and Economic Organization, Translated by Talcott Parsons, Glencoe, 111, Free Press, (1974).)
- 3 - Stephen P. Robbins, Organization Theory Structure, Designs & Applications, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-1990, pp. 355-356.

ثانياً - المراجع العربية:

- ٤ - خلدون النقيب، صراع القبيلة والديموقراطية، ط١، بيروت دار الساقى، ١٩٩٦.
- ٥ - ديوان الخدمة المدنية، إحصائيات ديوان الخدمة المدنية نصف السنوية من يوليو ١٩٩٧ إلى يوليو ١٩٩٩.
- ٦ - طارق محمد الرئيس وحامد سليمان الفريح، قانون الخدمة المدنية: مراجعة إدارية بعد عشرين عام من التطبيق. دراسة غير منشورة، ٢٠٠٠.
- ٧ - عادل الطبطبائي، النظم الوظيفية الجديدة في الكويت، مجلة الحقوق والشرعية، السنة الثالثة، عدد٢، يوليو ١٩٧٩، ص ٢٢٣ - ٢٤٦.
- ٨ - قانون الخدمة المدنية، قانون ١٥ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته.
- ٩ - الكويت اليوم، ١/٧/١٩٥٥.
- ١٠ - الكويت اليوم، عدد رقم (١)، تاريخ ١/١/١٩٥٥.
- ١١ - ماجد راغب الطلو، تعليق على قانون الخدمة المدنية الجديد، مجلة الحقوق والشرعية، السنة الرابعة، العدد الثاني، أبريل ١٩٨٠، ص ٢٥٣ - ٢٦٠.
- ١٢ - محمد قاسم القريوتي " النظرية البيروقراطية ومدى استمرار فاعليتها في الدول المتقدمة والنامية " في الإدارة المعاصرة بين النظرية والتطبيق، عمان: ١٩٨٥، ص ٧٧ - ٧٩.
- ١٣ - محمد قاسم القريوتي "بمناسبة الحديث عن التطوير الإداري: نعاني من

- ظواهر غير بيروقراطية " في التطوير الإداري: المفهوم والمعوقات وآليات التنفيذ، عمان ١٩٩٦، ص ٢٥ - ٢٦.
- ١٤- محمود الجمل، نموذج للإدارة العربية: معوقات ومجالات التنمية للإدارة الكويتية، ورقة عمل مقدمة في ندوة الإدارة الحكومية والتنمية، منشورات ديوان الموظفين، الكويت، ١٩٩٥ أن ص ٤٩-٦٣.
- ١٥- مراسيم وقوانين بشأن الخدمة المدنية، إعداد مركز بحوث التطوير الإداري، يونيو ٢٠٠٢.
- ١٦- وزارة التخطيط، السمات الأساسية للسكان والقوي العاملة في ١٢/٣١ / ٢٠٠١، الإصدار التاسع عشر، أبريل ٢٠٠٢.
- ١٧- وزارة التخطيط، تقرير التنمية البشرية، دولة الكويت ١٩٩٩، ص ٧١.
- ١٨- وزارة التخطيط، مشروع خطة التنمية لدولة الكويت ٢٠٠٢ / ٢٠٠٣ - ٢٠٠٥ / ٢٠٠٦، ص ٣٥.
- ١٩- يعقوب السيد يوسف الرفاعي وأسعد عواد الظفيري، الإدارة الحكومية والتنمية، الكويت، ذات السلاسل ١٩٩٩.

طارق محمد الرئيس: دكتوراه الفلسفة في الإدارة العامة من جامعة كليرمونت، ولاية كاليفورنيا عام ١٩٧٩، عضو هيئة تدريس بقسم الإدارة العامة، كلية العلوم الإدارية، جامعة الكويت، ومستشار في ديوان الخدمة المدنية وله اهتمامات بحثية في مجال: إدارة الأفراد، علوم سلوكية، إدارة الخدمة المدنية، السياسات العامة.

حامد سليمان عبدالعزيز الفريح: دكتوراه في الإدارة العامة، جامعة ألاباما عام ١٩٩٢، وعضو هيئة تدريس بقسم الإدارة العامة، كلية العلوم الإدارية، جامعة الكويت، وله اهتمامات بحثية في مجال: الإدارة العامة، السلوك التنظيمي، الإنتاجية في القطاع العام، إدارة المشاريع العامة.

محمد قاسم أحمد القريوتي: دكتوراه في الإدارة العامة، جامعة جنوب كاليفورنيا U.S.C عام ١٩٧٩ الولايات المتحدة الأمريكية، U.S.A أستاذ بقسم الإدارة العامة، كلية العلوم الإدارية، جامعة الكويت، وله اهتمامات علمية في مجال: التطوير الإداري، القضايا السياسية، السلوك التنظيمي، إعادة التنظيم، إدارة التنمية، إدارة الموارد البشرية.

Email: qarioti@cos/kuniv.edu.kw