

جهاز الخدمة المدنية في الكويت دراسة أوضاع ديوان الموظفين

د. علي محمد السلي

تحتل أجهزة الخدمة المدنية أهمية واضحة في دول العالم المختلفة وبخاصة تلك التي تخطو خطواتها الأولى في طريق استكمال البناء الإداري والتنظيمي بها . كما تلعب أجهزة الخدمة المدنية دورا هاما في محاولات الإصلاح الإداري وترشيد الإدارة الحكومية .

وتتوقف فعاليات جهاز الخدمة المدنية عادة على عديد من العوامل أهمها بناؤه التنظيمي ومدى توفر الخبرات والكفاءات العلمية للعاملين به من ناحية ، وطبيعة الصلاحيات التي يتمتع بها ونمط العلاقة التي تربطه بالسلطة التنفيذية في الدولة من ناحية أخرى .

وفي دولة الكويت يقوم « ديوان الموظفين » بواجبات وأعباء جهاز الخدمة المدنية ، وإن كانت مجالات نشاطه تقتصر عن أن تشمل ما تقوم به أجهزة الخدمة المدنية في كثير من الدول العربية الأخرى .

ونظرا لما تعانيه الإدارة الحكومية في الكويت من تضخم وظيفي ، وما يميز الجهاز الوظيفي لكثير من الوزارات والهيئات بالدولة من اختلالات واضحة ، يصبح لديوان الموظفين أهمية خاصة في مجال تصحيح الانحياز الوظيفية وتطوير الإدارة الحكومية على أسس علمية سليمة .

* د. علي محمد السلي :

استاذ مساعد إدارة الأعمال ، رئيس قسم إدارة الأعمال بكلية التجارة والانتصاف والعلوم السياسية بجامعة الكويت . حصل على الدكتوراة في إدارة الأعمال من جامعة انديانا بالولايات المتحدة سنة ١٩٦٧ . عمل استاذيا مساعدا للإدارة بكلية التجارة في جامعة القاهرة ومسئورا للمركز العربي للبحوث والإدارة وخبرا بالمنظمة العربية للعلوم الإدارية بالقاهرة .
من مؤلفاته : الإدارة العلمية ، والسلوك الإنساني في الإدارة ، تحليل النظم السلوكية ، تطور الفكر التنظيمي .

تستهدف الدراسة الحالية تحليل الاوضاع الادارية والتنظيمية بديوان
ن في دولة الكويت بغرض الاستدلال على أنشطة الديوان وفعالياته في
، تنظيم وإدارة شئون الخدمة المدنية بالبلاد . ومن ناحية أخرى ، فقد
فت الدراسة تحديد مواطن الضعف في تكوين ونشاطات الديوان واقتراح
جالات التطوير الكفيلة بتنمية قدراته وزيادة فعالياته في تخطيط وإدارة
، الوظيفة العامة ودفع حركة الإصلاح الإداري وتهيئة المناخ المناسب
إدارية شاملة تتوافق مع متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

— الظروف العامة المحيطة بالديوان :

لا بد لنا عند دراسة اوضاع ديوان الموظفين بالكويت من أن نأخذ في الاعتبار
ة الظروف التي أحاطت بالديوان منذ انشائه حتى الآن :

— ان الديوان لا يزال حديث العهد فقد انشيء في سنة ١٩٦٠ ومن ثم فان
الفترة التي مضت منذ انشائه لا تعتبر طويلة بقدر كاف يسمح له باستكمال
كل النشاطات المتوقعة من جهاز يقوم أساسا على توجيه وتنظيم شئون
الخدمة المدنية بالبلاد .

— ان التنظيم الحكومي العام هو أيضا حديث العهد وبالتالي فان الوزارات
والهيئات والاجهزة الحكومية المختلفة لم تزال في مراحل تطورها المنطقية ،
ومن ثم فان حدود توقعاتها من الديوان وطبيعة العلاقات معه لا بد وأن
تكون محلا للتغيير والتطور قبل أن تصل الى النمط الامثل السذي يهييء
للديوان المناخ السليم لممارسة خدماته على الوجه الاكمل . ويكفي أن نلقي
نظرة سريعة على تطور تكوين الجهاز الإداري في الكويت لكي ندرك صعوبة
الموقف الذي يتعامل فيه جهاز للخدمة المدنية مع مثل هذا الجهاز الإداري .
فقد كانت « الإدارات » هي العنصر الاساسي في تركيب الهيكل الإداري
بالكويت قبل الاستقلال . وبدأت في سنة ١٩٥٤ محاولة للإصلاح الإداري
توصلت الى تشكيل أجهزة إدارية بعضها تحت اسم إدارات (مثل إدارة
الصحة العامة وإدارة المعارف مثلا) وبعضها يحمل اسم دوائر (مثل دائرة
البرق والبريد) والبعض تحت اسم مديرية (مثل مديرية الشرطة العامة) .
وفي سنة ١٩٥٩ أعيد ترتيب الدوائر ووزعت على عشر مجموعات وفي
سنة ١٩٦٢ اطلق على هذه الدوائر اسم وزارات بموجب القانون رقم ١
لسنة ١٩٦٢ في شأن النظام الاساسي للحكم في فترة الانتقال . وقد حددت
الوزارات في ثلاث عشرة وزارة في سنة ١٩٦٢ .

وقد ترتب على هذه الاوضاع ان كانت الادارات تعمل مستقلة تماما عن بعضها الامر الذي انتج اوضاعا وظيفية وتنظيمية غير متجانسة (١) .

٣ — ان طبيعة التركيب الوظيفي في الكويت معقدة وغير متجانسة كما يبدو من الاحصاءات التالية :

١ — تبلغ نسبة الكويتيين في القوى العاملة على مستوى الدولة ٢٧٪ في سنة ١٩٧٣ ، وتبلغ نسبتهم في الحكومة ٣٨٫٥٪ فقط .

ب — تزايد عدد الوافدين سنة بعد اخرى الى ان أصبح عددهم ما يقرب من ٤٧٨ ألف نسمة من اجمالي السكان البالغ عددهم ٨٧٣ ألف نسمة في سنة ١٩٧٣ .

ج — يبلغ مجموع العاملين بالجهاز الوظيفي في الدولة من موظفين ومستخدمين وعمال وذوي عقود خاصة أو رواتب مقطوعة فيما عدا الوظائف العسكرية بوزارة الداخلية ومجلس الامة والحرس الوطني ٩٥١١٨ فردا . من هؤلاء ٤٣٫٦٪ من الموظفين .

د — ان نسبة الموظفين والمستخدمين المؤقتين (غير الكويتيين) السى مجموع الموظفين مرتفعة فقد بلغت في ابريل ١٩٧٤ (٤٦٫٨٩٪) للموظفين ، ٤١٫٤٥٪ للمستخدمين ، ٧٩٫٨٦٪ للعمال . (٢)

٤ — كذلك تسهم في تقييد حركة ديوان الموظفين وتخفيض فعاليته مجموعة من العوامل الاجتماعية والسياسية منها : قيام الوزارات المختلفة باختيار العاملين فيها مباشرة دون ان يكون للديوان دور واضح في عملية الاختيار (فيما عدا الخريجين الكويتيين الذين لا يتم تعيينهم الا بقرار من الديوان) ، وزيادة تأثير وزارة المالية في مجال اعداد ميزانيات الوظائف من الناحية الفعلية ، وسيطرة المفاهيم التقليدية على العملية الادارية بالجهاز الحكومي وعدم وضوح معايير اختيار القادة الاداريين وتأثير عملية الاختيار بالضغط الاجتماعي .

وسوف نحاول في هذه الدراسة ان نلقي الضوء على الامور الاساسية الآتية :

- ١ — تكوين الديوان .
- ب — تنظيم الديوان .
- ج — وظائف الديوان .

توى العاملة بالديوان .
للاقات الديوان بالاجهزة الاخرى في الدولة .

، الديوان :

يطلق على جهاز الخدمة المدنية في دولة الكويت اسم « ديوان الموظفين »
قد صدر المرسوم الاميري رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ متضمنا قانون انشائه .

وينص قانون الديوان على انه :
« هيئة مستقلة تشرف على شئون الموظفين والمستخدمين وتلحق بمجلس الوزراء » .

ويشرف على شئون الديوان وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء .
وقد حدد القانون اختصاصات الديوان فيما يلي :

اولا : اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بشئون الوظائف العامة
وابداء الرأي فيما يقترح من مشروعات متصلة بهذه الشئون قبل اقرارها .
ثانيا : الاشراف على تنفيذ قوانين ولوائح التوظيف وتفسيرها ومراقبة
تطبيقها .

ثالثا : وضع القواعد الخاصة بسياسة الاجور والمرتبات وتحديد
عدد الوظائف ودرجاتها بقدر ما تقتضيه حاجة العمل .
رابعا : ترتيب الوظائف على اساس نوع العمل وطبيعته وواجباته
ومسئوليته والمؤهلات اللازمة لادائه .

خامسا : مراجعة مشروعات الميزانيات والاعتمادات الاخرى فيما
يختص بالوظائف وكل ما يقرر للموظفين والمستخدمين من مرتبات وابداء
ملاحظاته عليها . ويجب عرض هذه الملاحظات مع مشروع الميزانية على
السلطة المختصة بالتصديق عليه .

سادسا : وضع النظم الخاصة باختيار اصلح المرشحين لشغل
الوظائف الشاغرة وتحديد المؤهلات اللازمة لها .

سابعا : وضع النظم الخاصة بتدريب الموظفين والاشراف على
تنفيذها .

ثامنا : وضع نظام السجل العام لموظفي الدولة والاشراف على

تنفيذه .

تاسعا : كل ما نص في قانون او لائحة على اختصاص الديوان بنظره . وعلى العموم يختص الديوان بالنظر في رفع مستوى الخدمة العامة وضمان سير العمل الحكومي على وجه مرض .

وبالنظر الى تلك الاختصاصات التي حددها القانون ندرك انها من طبيعة عامة وان لم تشمل كافة المجالات التي يكون للديوان اهتمام بها اذا نظرنا الى الخدمة المدنية والوظيفة العامة بمفهوم شامل . وسوف نعود في القسم الخاص باختصاصات الديوان الى تحليل تلك الاختصاصات وبيان درجة ممارستها ونقدم اقتراحات في شأن تطويرها .

٤ — ومن خلال دراسة ما اوكله القانون الى الديوان من اختصاصات وبملاحظة الاوضاع التنظيمية العامة في دولة الكويت يتضح لنا ان تنظيم الخدمة المدنية فيها يقوم على اساس نظام موحد تجتمع فيه كافة وظائف الخدمة المدنية ومهام التنظيم وتبسيط الاجراءات والاصلاح الاداري في جهاز واحد هو « ديوان الموظفين » ونحن نستدل على هذه الحقيقة من الآتي :

١ — نص قانون الديوان في عبارة عامة وشاملة على ان الديوان يختص بالنظر في رفع مستوى الخدمة العامة وضمان سير العمل الحكومي على وجه مرض (البند تاسعا من المادة ٢) .

ب — عدم وجود اجهزة مركزية اخرى في الكويت تختص بشئون التنظيم والاصلاح الاداري ، بل ان هذا الاختصاص موكول الى احدى ادارات الديوان حاليا .

وبالرغم من هذه الطبيعة الموحدة لنظام الخدمة المدنية ، الا ان هناك بعض الاستثناءات التي تقلل من تفرد الديوان بشئون التنظيم وبعض مجالات الخدمة المدنية اهمها :

١ — سلخ مهام التدريب من الديوان حيث عهد الى المعهد العربي للتخطيط بهمة تدريب الكوادر الادارية من خريجي الجامعات وأعمال التنمية الادارية .

ب — انشاء ادارة مركزية للتدريب تتولى تدريب الموظفين قبل الخدمة واعدادهم للعمل .

وهناك مؤشرات سيرد الحديث عنها فيما بعد تتعلق بتوزيع وظائف

عداد ميزانية الوظائف وتخطيط القوى العاملة بين الديوان وبين وزارة المالية ، وتوزع مهام دراسة سوق العمل وتنظيم الاستخدام بين الديوان ووزارة الشؤون الاجتماعية .

يتولى ادارة الديوان رئيس ووكيل وذلك بناء على قانون الديوان وتعديله في ١٩٦٢ . كما استحدثت وظيفتا وكيل مساعد احدهما للشؤون القانونية والاخر لشؤون الادارة والتنظيم والميزانية .

ويلاحظ أن قانون الديوان جاء خلوا من تحديد صفات ومؤهلات وشروط رئيس الديوان ووكيله الا ما نص عليه من خضوعهما وموظفي الديوان لقانون الوظائف العامة .

وتحدد الدرجة الوظيفية لرئيس الديوان بالدرجة الممتازة (ب) ، وهي في جدول الوظائف العليا كالآتي :

ممتازة أ

ممتازة ب

وكيل وزارة

وكيل وزارة مساعد

وتعادل درجة رئيس الديوان الدرجة التي يعين عليها النائب العام ، رئيس ادارة الفتوى والتشريع . بينما يعين على الدرجة الممتازة (ا) المحافظون ورئيس محكمة الاستئناف ورئيس محكمة النقض . وباعتبار رئيس الديوان من موظفي الحلقة الاولى فانه يصدر بتعيينه مرسوم امري بناء على اقتراح من مجلس الوزراء .

ولا يتمتع رئيس الديوان بحصانات غير تلك المكفولة في قانون الوظائف العامة وان كان قانون الديوان قد نص على أن « يختص بمحاكمة رئيس الديوان ووكيله تأديبيا مجلس يشكل من رئيس محكمة الاستئناف العليا ووكيلها والنائب العام » (مادة ٩) .

ملاحظات ومقترحات حول تكوين الديوان :

تركز اهم الملاحظات والمقترحات حول تكوين الديوان فيما يلي :

١ — نقترح تغيير الديوان الى « مجلس الخدمة المدنية » على أن يتبع ذلك تعديل في تكوينه وطبيعة الرئاسة المشرفة عليه وذلك بأن يتشكل لادارته مجلس من المتفرغين على غرار مجلس الخدمة المدنية في لبنان مثلا ، وعلى

أن تتحول تبعية الديوان بعد التعديل الى مجلس الامة شأنه في ذلك شأن ديوان المحاسبة . ويحقق هذا الاقتراح عدة مزايا هي :

١ — أن يتوفر للديوان نفر من كبار المسؤولين المتفرغين لآعمال التخطيط ورسم السياسات المنظمة للخدمة المدنية وذلك في صورة أعضاء مجلس الخدمة المدنية .

ب — أن يتحقق للديوان في ظل التبعية لمجلس الامة استقلال أكثر وحرية ومرونة في العمل ، كذلك تحرير الديوان من التعقيدات الناشئة عن عدم تفرغ الوزير المختص بالآشراف عليه .

٢ — وهناك ثمة اقتراح آخر بأن يصدر بالتنظيم الجديد للديوان مرسوم أميري وليس قانوناً حيث أن إعادة التنظيم والتغيير في شئون الديوان بحسب تطور الظروف والأوضاع العامة تكون أيسر في حالة استصدار مرسوم أميري عما إذا كان الأمر يتطلب ضرورة تعديل القانون كما هو الحال الآن (٣) .

٣ — كذلك يقترح رفع درجة رئيس الديوان (في حالة التعديل الى مجلس خدمة) ليكون بدرجة وزير حتى يتسنى أن يكون في درجة معادلة للوزراء الذين يتعامل معهم وحتى تدعم استقلالية الديوان . وفي تلك الحالة يقترح منح حصانات خاصة لأعضاء مجلس الخدمة ورئيسه تعادل الحصانات والضمانات الممنوحة لرجال هيئة القضاء .

أن المنطق الأساسي الذي تقوم عليه هذه الاقتراحات يتركز في الرغبة في أن يكون الديوان — بعد تحويله الى هيئة تخضع لآشراف مجلس الخدمة المدنية — في وضع تنظيمي رفيع يجعله قادراً على ممارسة التخطيط الاستراتيجي للشؤون المدنية في البلاد ، وأن يضع السياسات والنظم الكفيلة بتنفيذ هذه الخطط وتطوير أساليب عمله بما يحقق الارتفاع المستمر في كفاءة الأداء بالجهاز الحكومي الذي يضطلع بدور هام في أحداث التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتكاملة .

ثالثاً — القوة الوظيفية بالديوان :

١ — يستفاد من البيانات المتاحة أن عدد العاملين بالديوان في مجالات شئون الخدمة المدنية يقارب ثلاثمئة شخص من درجات الخبرة والتخصص المختلفة .

٢ — يستفاد أيضاً أن حجم العمالة المتاحة من ذوي الخبرات والتخصصات في مجال شئون الخدمة المدنية غير كاف .

— لا يعد الديوان برامج تدريبية خاصة للأفراد العاملين به ، وهم يتلقون التدريب مثلهم مثل موظفي الدولة الآخرين .

— ان الديوان بحاجة الى برامج خاصة لتدريب خريجي كليات الحقوق على شئون الخدمة المدنية ، وبرامج اخرى لتدريب اخصائيين في ترتيب الوظائف والتنظيم وطرق العمل .

— تنطبق على العاملين بالديوان احكام قانون الوظائف العامة المدنية وكادر الاجور العام ، وليس هناك رغبة في ايجاد كادر خاص بهم .

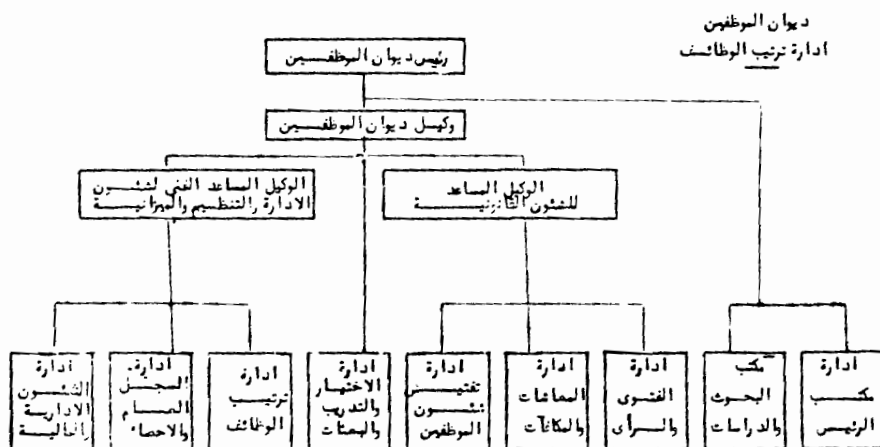
ونضيف الى ذلك ان تحقيق طفرة طموحة في فعاليات الديوان تتطلب دعم الكفاءات البشرية العاملة به خاصة في المجالات المرتبطة بأعمال التنظيم بدراسة العمل والشئون الادارية المتعلقة بالوظيفة العامة . وتزداد أهمية هذا المطلب اذا علمنا ان أجهزة الدولة الاخرى لا يتوفر لكثير منها الاعداد الكافية من الخبرات المدربة في هذه الميادين ، ومن ثم فسوف يتزايد اعتمادها على الديوان طلبا لتلك الخدمات المتخصصة مع اتساع نطاق نشاطاتها وازدياد اعبائها في ضوء محاولات الانهاء الاقتصادي والاجتماعي الشامل في البلاد (٤) .

رابعا — الهيكل التنظيمي واختصاصات التقسيمات التنظيمية :

نصت المادة رقم ٤ من قانون ديوان الموظفين على أن يحدد رئيس الديوان ادارات الديوان واختصاص كل منها . وقد صدر أعمالا لهذه المادة قرار داخلي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٤ في شأن اعادة تنظيم وتوزيع الاختصاصات بالديوان (٥) . وقد قرر هذا القرار أن تتكون الوحدات التنظيمية للديوان كما يلي :

- ١ — ادارة مكتب الرئيس
- ٢ — مكتب البحوث والدراسات
- ويتبع رئيس الديوان
- ٣ — ادارة الاختيار والتدريب والبعثات
- ويتبع وكيل الديوان
- ٤ — ادارة الفتوى والرأي
- ٥ — ادارة المعاشات والمكافآت
- ٦ — ادارة تفتيش شئون الموظفين
- ويتبع الوكيل المساعد للشئون القانونية
- ٧ — ادارة ترتيب الوظائف
- ٨ — ادارة السجل العام والاحصاء
- ٩ — ادارة الشئون الادارية والمالية
- ويتبع الوكيل المساعد لشئون الادارة والتنظيم والميزانية

وبين الشكل رقم (١) خريطة البناء التنظيمي للديوان على مستوى
الادارات بتاريخ ١٩٧٤/٥/٤ .



خريطة البناء التنظيمي للديوان
على مستوى الادارات بتاريخ
١٩٧٤/٥/٤

ملاحظة : وظيفة رئيس الديوان شاغرة في تاريخ
اعداد هذه الخريطة .

وقد استحدث التنظيم الجديد للديوان لجنة هي « لجنة تخطيط السياسة
وظيفية » تتكون من السادة :

- وكيل الديوان
 - رئيسا
 - الوكيل المساعد لشئون الادارة والتنظيم والميزانية نائبا للرئيس
 - الوكيل المساعد للشئون القانونية
 - مدير ادارة الاختيار والتدريب والبعثات
 - مدير ادارة مكتب الرئيس اعضاء
 - مدير مكتب البحوث والدراسات
- وتختص هذه اللجنة بمناقشة السياسة العامة للوظيفة والخطوط

لرئيسية لعمليات اعادة التنظيم وترتيب الوظائف بالجهات الحكومية وتحديد
اسس انشاء الوظائف والدرجات وغير ذلك من المسائل التي تتعلق بالاصلاح
الاداري وتطوير مستوى الخدمة العامة بالجهاز الحكومي وما يكلفها به رئيس
الديوان .

وليس من شك في أن تشكل هذه اللجنة يمثل بداية الاتجاه نحو تطوير
ديوان الموظفين ليكون بمثابة جهاز متكامل يهتم بشئون الوظيفة العامة وشئون
التنظيم والتطوير الاداري ، وهو اتجاه سليم ولكن النجاح في تطبيقه يتطلب
في رأينا ما يلي :

- ١ — احدث التعديل السابق اقتراحه في القسم الاول بشأن تحويل الديوان
الى مجلس للخدمة المدنية .
- ٢ — اشراك ممثلين لوزارات الدولة والاجهزة الادارية بها في اللجنة حتى
يعبر فيها عن وجهات نظر واحتياجات المستفيدين من خدمات الديوان في
مجال التنظيم والاصلاح الاداري .
- ٣ — أن ينص في قانون (أو مرسوم) اعادة تنظيم الديوان على اختصاصه
بمراجعة مشروعات تنظيم واعادة تنظيم الوزارات والاجهزة المختلفة
بالدولة .

وقد حدد القرار المذكور الاختصاصات التي تمارسها كل من ادارات
واقسام الديوان والتي تنطلق من الاهداف العامة المحددة له . وتنقسم تلك
الاختصاصات بشكل عام بدرجة من الشمول والعمومية تجعلها اقرب الى
مخطط طويل الاجل لما يستهدف الديوان تحقيقه منها الى برامج عمل فعلية
يتم تنفيذها فعلا الآن .

كذلك فقد نص قانون الوظائف العامة المدنية الصادر بالمرسوم الاميري رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ على اختصاصات اخرى يمارسها الديوان راينا حصرها وتجميعها وهي :

- ١ (اقتراح نقل وظيفة من حلقة الى اخرى او من نوع الى آخر (مادة ٣) .
- ٢ (الموافقة على تعيين او ترقية الموظف او المستخدم على وظيفة درجتها اعلى من درجته بشرط أن تكون في نفس النوع والحلقة (مادة ٨) .
- ٣ (اقتراح رفع درجة الوظيفة اذا زادت اعباؤها (مادة ٩) .
- ٤ (وضع شروط اضافية للتعيين في الوظائف العامة خلاف المنصوص عليها في القانون (مادة ١٤) .
- ٥ (الموافقة على ما يثبت أن يكون الموظف قد امضى خمس سنوات على الاقل في عمل فني تتفق طبيعته وطبيعة الوظيفة المرشح لها اذا كانت من الدرجة الرابعة من الحلقة الثالثة وذلك بالنسبة لمن لا يحوز شهادة متوسطة (مادة ١٦) .
- ٦ (الاتفاق مع وزارة التربية على تحديد المؤهلات التي تتخذ اساسا للتعيين في الوظائف العامة (مادة ١٧) .
- ٧ (الاتفاق مع وزارة الصحة العامة على تحديد شروط اللياقة الصحية ، والموافقة على الاعفاء من بعضها أو كلها بعد أخذ رأي الهيئة الطبية المختصة (مادة ١٨) .
- ٨ (الموافقة على التعيين في اعلى من أدنى الدرجات اذا كان الموظف المرشح قد امضى بعد حصوله على المؤهل العلمي خمس سنوات على الاقل في عمل يفيد منه خبرة في الوظيفة المرشح لها (مادة ١٩) .
- ٩ (الموافقة على منح الموظف علاوة من علاوات الدرجة عن كل سنة اذا قلت مدة الخبرة عن خمس سنوات وذلك بالنسبة لمن يعين في اعلى من أدنى الدرجات (مادة ١٩) .
- ١٠ (الموافقة على اعادة تعيين الموظف الذي ترك الخدمة في درجة اعلى من درجته السابقة او بمرتبة اعلى مما وصل اليه . (مادة ٢٢) .
- ١١ (عرض الاستثناء من كل أو بعض قواعد اعادة تعيين الموظف

- الذي ترك الخدمة . (مادة ٢٣) .
- وضع انموذج التقارير عن اعمال وسلوك الموظفين . (مادة ٢٤) .
- الموافقة على قرارات لجان شئون الموظفين بالترقية تمهيدا لصدور قرار الوزير بها . (مادة ٥٢) .
- عرض ترقية الموظف الذي لم يستوف شروط الترقية . (مادة ٥٤) .
- اقتراح منح الموظف تعويضا عن الاعمال الاضافية او منحه مكافأة مالية او بدلات او منحهم خدمات طبية واجتماعية . (مادة ٦٢) .
- اقتراح سداد النفقات التي يتكبدها الموظف في سبيل اعمال وظيفته . (مادة ٦٣) .
- الموافقة على نوب الموظف خارج وزارته لمدة تزيد عن نهاية السنة المالية التي تم فيها . (مادة ٦٩) .
- ابداء الراي في زيادة مدة الاعارة بعد السنة الاولى . (مادة ٧٣) .
- الموافقة على منح الموظف اجازة دراسية يمرتب كامل او مخفض او بغير مرتب . (مادة ٩١) .
- تحديد مواعيد العمل . (مادة ١٠١) .
- اشتراك مندوب عن الديوان في مجالس تاديب الموظفين من الحلقة الثانية والحلقة الثالثة . (مادة ١٢٠ ، ١٢١) .

ملاحظات واقتراحات حول تنظيم واختصاصات ادارات الديوان :

١ — بمقارنة التنظيم الحالي للديوان بالاختصاصات التي نص عليها قانون انشائه نجد الملاحظات الآتية : —

١ — لم يتضمن الهيكل التنظيمي تقسيما رئيسيا لممارسة اختصاص وضع قواعد سياسة الاجور والمرتبات وتحديد عدد الوظائف . وقد عهد التنظيم الحالي بتلك المهام الى ادارة ترتيب الوظائف ولكن النص عليها في قانون الديوان يعبر عن الاهمية المطلقة لها الامر الذي كان يستلزم تكوين جهاز خاص بها ونظرا لما تتطلبه تلك المهام من خبرات متخصصة .

ب — لم يتضمن الهيكل التنظيمي تقسيمات رئيسية تختص بمهام التنظيم وتبسيط الاجراءات واعداد معدلات الاداء وطرق تبسيط اساليب

العمل وتطوير كفاءة الاداء من خلال التصميم الامثل للعمل . وكذلك لا يتضمن الهيكل تقسيما رئيسيا يختص بتقديم الخبرة والمشورة للجهات المختلفة في شأن التنظيم أو اعادته . وقد أوكل التنظيم القائم كل هذه المهام الى ادارة ترتيب الوظائف وهو ما يشكل اعباء غير عادية بالنسبة لادارة لا تزال في طور الانشاء الامر الذي يعجزها عن ممارسة هذه الاعباء .

٢ — بتحليل الاختصاصات المنصوص عليها في القرار الداخلي رقم ٢٣ باعادة تنظيم الديوان نلاحظ ما يلي :

١ — لكي تكون « لجنة تخطيط السياسة الوظيفية » على درجة الفعالية المطلوبة فلا بد وأن تعتمد في أعمالها على بحوث ودراسات فنية وعلمية ، ولذلك كان لا بد من النص على أن يكون مكتب البحوث والدراسات هو الجهاز الفني لتلك اللجنة وأن يكون مدير هذا المكتب مقررا لها .

ب — بالنسبة لادارة الاختيار والتدريب والبعثات ، يبدو أن اختصاصها الاصيل هو في وضع نظم الاختيار من ناحية وترشيح خريجي الجامعات الكويتيين من ناحية أخرى . أما نشاط التدريب فلا يبدو أن للادارة جهدا فيه حيث تتوزع وظيفة التدريب الآن بين الادارة المركزية للتدريب والمعهد العربي للتخطيط والديوان . ومن ثم فالاختصاصات المتعلقة باعداد خطة عامة للتدريب بالدولة وعمل البحوث اللازمة لمتابعة وتقييم البرامج التدريبية لا يبدو أنها موضع تنفيذ حقيقي . ويقترح في هذا الصدد افراد ادارة خاصة للتدريب تعنى بالعمل على وضع خطة شاملة للتدريب والتنمية الادارية في الدولة بالتنسيق مع اجهزة التدريب المعنية الاخرى ومباشرة تطوير طرق واساليب التدريب والعمل على متابعة وتقييم نتائجه .

ج — بالنسبة للاختصاصات المتعلقة بالبعثات فان بقاءها بالديوان يرتفع بعودة اختصاص تخطيط التدريب كاملا الى الديوان ، ففي هذه الحالة يمكن اعتبار تخطيط البعثات بمثابة جزء من خطة أشمل لتنمية القوي البشرية المتخصصة . أما اذا ظل وضع التدريب على ما هو عليه من تجزء فنحن نعتقد أن اجهزة أخرى تصبح هي الانسب لممارسة هذا الاختصاص وهي تلك القائمة على تخطيط التدريب .

من ناحية أخرى فنحن نرى أن اسناد الاجراءات التنفيذية لخطة

البعثات الى ديوان الموظفين لا محل له اذ ان الجانب التعليمي والتربوي هو الاساس في ذلك وبالتالي تصبح هذه الامور اقرب الى اختصاصات جامعة الكويت او وزارة التربية .

د — ان اعمال ادارة المعاشات والمكافآت تبعد في طبيعتها عن اختصاصات جهاز للخدمة المدنية خاصة في الجوانب التنفيذية منها وهي اقرب الى اختصاص وزارة المالية . اذلك فان الاقتراح السائد وهو نقل هذه الاختصاصات الى وزارة المالية هو اقتراح مقبول . ولكن نضيف انه يجب في هذه الحالة تشكيل لجنة لرسم سياسة المعاشات والمكافآت وتخطيط ابعادها يشترك فيها مسئولون من الديوان مع ممثلين لوزارة المالية ووزارات الدولة المعنية حتى يستطيع الديوان ان يسهم بخبرته المتعلقة بسوق العمل والحالة الوظيفية والتركيب الوظيفي في البلاد . وعلى سبيل المثال فان دراسات الديوان لظاهرة التضخم الوظيفي مثلاً قد يترتب عليها اقتراح التبرير بسن التقاعد او نحوه وهي من الامور ذات التأثير الواضح على سياسة المعاشات .

٣ — بدراسة اختصاصات الديوان التي نص عليها قانون الوظائف العامة المدنية نلاحظ بشأنها ما يلي :

١ — ان هذه الاختصاصات تنقسم الى ثلاثة انواع هي :

— الموافقة على بعض الامور .

— اقتراح بعض الامور .

— عرض اقتراحات وارادة من الجهات المعنية على مجلس الوزراء .

ب — بالنسبة للاختصاصات التي تطلب فيها موافقة الديوان ، فان هذه الموافقات غير نهائية بل لا بد من اقرار الوزير المختص حتى تصبح الموضوعات نافذة .

ج — وبالتالي نستنتج ان اختصاصات الديوان في مجال شئون الوظيفة هي كلها استشارية وغير ملزمة وان اشتراط الحصول على موافقة مسبقة من الديوان هو اشتراط شكلي وليس موضوعيا . ولا شك ان ايجاد ضوابط حاكمة لشئون الوظيفة العامة يتطلب جعل موافقة الديوان نهائية في بعض الامور الوظيفية الهامة . ويتوافق هذا الرأي مع ما سبق ان اقترحنه من تعديل تكوين الديوان ليتخذ شكل مجلس للخدمة المدنية وترفع درجة رئيسته الى وزير .

د — ان كثيرا من الاختصاصات التي نص عليها قانون الوظائف العامة لا يستطيع الديوان بتنظيمه الحالي أن يمارسها على الوجه الاكمل ومنها على سبيل المثال :

- اقتراح نقل وظيفة من حلقة الى حلقة أخرى اذ يتطلب هذا الاختصاص قدرة على تحليل وتقييم الوظيفة وتعيين الزيادة التي طرأت في اعبائها . وهذا لا يتأتى للديوان الان حيث لم يستكمل بعد المقومات التي تمكنه من تقييم وترتيب الوظائف .
- تحديد شروط اللياقة الطبية حيث يتطلب هذا الاختصاص دراية كاملة بأنواع الاعمال وظروفها ومتطلباتها من المهارات والقدرات وهي أمور تخرج عن نطاق قدرة الديوان الحالية .

ه — ان بعض الاختصاصات الموكولة الى الديوان ليست في محلها الصحيح حيث لا يستطيع الديوان ابداء رأي موضوعي فيها نظرا لبعده عن ظروف الموضوع ، مثال ذلك اشتراط موافقة الديوان على مد مدة النذب بعد السنة المالية التي تم فيها أو اشتراط موافقة الديوان على تجديد الاعارة بعد السنة الاولى . فالرأي عندها أن الديوان لا يستطيع البت في هذه الامور حيث أن الجهة التي يتبعها الموظف هي جهة الاختصاص الاصلية في هذا الشأن ومن ثم فان دور الديوان هنا يقتصر على اعداد قواعد عامة تسترشد بها الجهات المعنية في اتخاذ قراراتها ويمارس الديوان الرقابة على مدى سلامة التطبيق فقط .

خامسا — الوظائف الرئيسة للديوان :

تمارس أجهزة الخدمة المدنية في دول العالم المختلفة مجموعة من الوظائف تتعلق عادة بالامور التالية :

- ١ — دراسة وتحليل وتوصيف وترتيب الوظائف العامة وتحديد مواصفات شاغلها وشروط اختيارهم .
- ٢ — دراسة سوق العمل وتنظيم عمليات الاستخدام لشغل الوظائف العامة وإدارة المسابقات والمباريات لاختيار المرشحين .
- ٣ — دراسة وتطوير الشئون الوظيفية من ترقية ونقل ونذب واعادة واحتساب اجور ومكافآت وبدلات . والإشراف على تنفيذ ما تنص عليه قوانين أو نظم الخدمة المدنية في هذا الشأن .

— متابعة الموظف العام بالتقييم بهدف قياس كفاءته والتأكد من انضباطه والتزامه بواجبات وظيفته .

— دراسة وتخطيط عملية الاعداد والتدريب والتنمية المستمرة للموظفين قبل و اثناء الخدمة .

— القيام بالدراسات التنظيمية الهادفة الى اعداد الهياكل التنظيمية وتوضيح الاختصاصات والعلاقات بما يحقق افضل الظروف لممارسة الوظيفة العامة .

— متابعة النظم والاوزاع الادارية والتنظيمية ودراسة الاختناقات الوظيفية والعمل على تقديم المقترحات الهادفة الى اصلاح وتطوير الاجهزة الادارية .

٨ — المعاونة في اعداد تخطيط متكامل للقوى الوظيفية بناء على دراسة للاحتياجات المستقبلية وحصر للطاقات البشرية المتاحة . والمساهمة في اعداد ميزانيات الوظائف بالتعاون مع الاجهزة المالية المختصة بتدبير المصرف المالي اللازم لتمويل هذه الوظائف والمعاونة في رسم سياسة الاجور والرواتب .

٩ — اعداد نظم تأديب العاملين والمشاركة في تنفيذها طبقا لما ينص عليه قانون الوظيفة العامة .

واذا نظرنا الى ديوان الموظفين في الكويت لتدارس مدى ممارسته لكل من الوظائف السابقة نصل الى الاستنتاجات التالية :

١ — بالنسبة لتوصيف وترتيب الوظائف :

لم يباشر الديوان هذه الوظيفة الا منذ فترة قريبة ولا يزال في مرحلة الاعداد والتهيؤ لممارستها على الوجه السليم . وتستهدف خطة الديوان في هذا الصدد تحقيق ما يلي :

✱ **حصر الوظائف الفعلية وتحديد مسياتها وتوصيفها ببيان واجباتها ومسئولياتها ومطالب التأهيل لها .**

✱ **تقييم الوظائف وترتيبها .**

✱ **متابعة عمليات الحصر والتوصيف والترتيب والتقييم .**

واذا اخذنا في الاعتبار حجم القوى الوظيفية في الجهاز الحكومي في الكويت الان (ما يقرب من ١٠٠ ألف) بالمقارنة بعدد السكان (ما يقرب من ٩٠٠ ألف) لتبين لنا ان ما يقرب من ١١ ٪ من السكان يعملون بالوظائف

الحكومية وهي نسبة مرتفعة الى حد بعيد . وبالتالي فان حجم الوظائف العامة المطلوب حصرها وتوصيفها وترتيبها يعتبر حجما غير عادي بالقياس الى امكانيات الديوان .

ولذلك نحن نعتقد أن المدخل السليم لتلك المشكلة هو في أن يضع الديوان خطة طويلة المدى نسبيا تستهدف التركيز على توصيف وترتيب الوظائف العليا أولا ثم تتدرج لتشمل الوظائف العالية ثم المتوسطة ثم وظائف المستخدمين كذلك ينبغي التركيز قطاعيا بمعنى أن تتجه خطة التوصيف والتحليل والترتيب لانتهاء وظائف وزارة معينة أولا ثم تنتقل الى وزارة أخرى وهكذا . وقد يكون من المنطقي اقتراح البدء بوزارة التربية لسببين :

- أ — انها أكبر مستخدم للقوى الوظيفية بالكويت حيث يبلغ العاملين بها ما يقرب من ٣٣٪ من مجموع العاملين بالدولة (٢٨٨٥٧ فردا) .
- ب — ان الوظائف بها يمكن تقسيمها الى عدد قليل من الفئات يغلب على مكوناتها النمطية الشديدة . ومن ثم تصبح عملية التوصيف والترتيب ايسر واسرع .

٢ — بالنسبة لتنظيم عمليات الاستخدام :

لم يرد في اختصاصات ادارة الاختيار والتدريب والبعثات ما يشير الى قيامها بدراسة سوق العمل والتعرف على حالة العرض والطلب من القوى العاملة ووضع أسس وبرامج لتنظيم عملية الاستخدام . بل ان الوزارات المعنية هي التي تتولى اختيار وتعيين من تحتاج اليهم لشغل الوظائف بها وذلك بطريقة مباشرة . ولا يشذ عن هذا الا الخريجون الكويتيون الذين يرشحهم الديوان — وخريجو المدارس الفنية والمتوسطة الذين يسجلهم الديوان أيضا . وبشكل عام فليس للديوان تأثير واضح في عمليات الاستخدام . وقد يترتب على ذلك ما يلي :

- أ — ظهور بوادر التضخم الوظيفي نظرا لانطلاق الوزارات في التعيين طالما كانت هناك مصادر مالية وأخذاً بعين الاعتبار ان سلطة الديوان في اعداد ميزانية الوظائف محدودة نسبيا .
- ب — اختلاف وتناقض مستويات الموظف العام بين الوزارات المختلفة وذلك بالنسبة للموظفين الذين يقومون بأعمال متشابهة نظرا لاختلاف معايير الاختيار والمفاضلة .
- ج — وضوح اثر العلاقات الشخصية والضغط الاجتماعي في قرارات

الاستخدام ولعل من المشكلات التي يتميز بها سوق العمل في الكويت تعدد جنسيات العاملين وزيادة نسبة الوافدين في الوظائف العامة عن نسبة الكويتيين وقد اوضحت مناقشات ندوة هامة عقدت مؤخرا بالكويت وجود مؤشرات عن التحيز للجنسيات التي ينتمي اليها رؤساء العمل وبالتالي لا تستقيم قرارات الاختيار اذ تتأثر بعوامل غير موضوعية (٦) .

من كل ذلك نرى انه لا بد وان يكون للديوان دور واضح في هذا المجال يتمثل في الاتي : —

١ — دراسة سوق العمل بالبلاد وتحليل العرض والطلب وتتبع التغييرات في نسب الوافدين وتبين نوعياتهم .

ب — وضع القواعد الاساسية المنظمة لعمليات الاستخدام واهمها : —
— ضرورة توفر وظيفة شاغرة .

— ضرورة توفر بيانات عن واجبات ومسئوليات الوظيفة ومطالب التاهيل لشغلها .

— ضرورة الاعلان عن الوظيفة الشاغرة بطرق محددة .

— ضرورة الاعلان الداخلي بالوزارة طالبة التعيين لاتاحة الفرصة للعاملين بها للتقدم لشغل الوظيفة .

— ضرورة النص على انواع الاختبارات اللازمة لكل نوع من الوظائف .

— ضرورة النص على شروط عقد الاختبار واساليه .

— ضرورة تحديد الحد الأدنى اللازم لاجتياز الاختبار .

— ضرورة ابلاغ الديوان بقرارات الاختيار لمراجعتها والتأكد من استيفاء المقبولين للشروط والمواصفات المطلوبة .

ج — نرى ان تتركز في الديوان عمليات الاختيار والقرشيح لشغل الوظائف العليا والعالية ، على ان يترك للوزارات المختلفة حق تعيين المرشحين للوظائف المتوسطة والمستخدمين مباشرة . وان كان من الجائز ان تطلب الوزارات معاونة الديوان لها في اختيار وتعيين الافراد بها .

د — ويكون للديوان متابعة مدى التزام الوزارات بقواعد الاختيار المحددة وجدية عمليات الاختبار وموضوعيتها .

٣ — بالنسبة لإدارة الشئون الوظيفية :

تتركز اختصاصات الديوان في إدارة الشئون الوظيفية في المجالات التي حددها قانون الوظائف العامة المدنية وهي لا تعدو الآتي : —

أ — الموافقة على قرارات لجان شئون الموظفين بشأن الترقية (يلاحظ أن الترقية لا تتم إلا بقرار من الوزير المختص كل في وزارته) .

ب — عرض ترقية الموظف الذي لم يستوف الشروط . ويلاحظ أن حق المبادرة هنا ليس للديوان بل للوزير المختص . كما أن سلطة القرار الأخير هي لمجلس الوزراء .

ج — اقتراح منح الموظف تعويضا عن أعمال إضافية ، أو مكافآت أو بدلات أو خدمات طبية واجتماعية . (ويلاحظ أن القرار هنا في جميع الحالات هو لوزير المالية) .

د — الموافقة على الندب أو زيادة مدة الاعارة عن السنة الأولى (والقرار هنا شكلي إذ لا يملك الديوان حقيقة من الامكانات ما يجعله يتحقق من جدية الطلب أو عدم جديته) . وكذلك الحال بالنسبة لمنح الموظف اجازة دراسية .

ونستطيع القول انه في ظل الاوضاع التنظيمية والوظيفية السائدة وفي ضوء قانون الوظائف العامة المدنية الحالي (٧) فان دور الديوان في مجالات الشئون الوظيفية من ترقية ، نقل ، ندب ، اعارة ، اجازات دراسية ، وخدمات مختلفة واجور اضافية ومكافآت هو دور شكلي الى حد كبير إذ تستقر السلطة الحقيقية في كافة هذه الامور في الوزارات والجهات المستخدمة والقرار الأخير فيها عادة يكون للوزير المختص . وإذا اخذنا في الاعتبار أن قانون الوظائف العامة لم يحدد تفصيلا الشروط والاضاع الواجب توافرها لتطبيق تلك الجوانب الوظيفية الهامة ، يمكن أن نستنتج احتمالات حدوث مفارقات في التطبيق بين الجهات المختلفة في الدولة .

ونلاحظ أن التوزيع القائم للاختصاصات بين ادارات الديوان قد عهد الى ادارة ترتيب الوظائف بالآتي : —

— مراقبة حالات التعمين والترقية والنقل والندب والتكليف للتحقق من عدم مخالفتها لاحكام القانون الخاصة بشغل الوظائف وكذلك قواعد الميزانية .

— بحث ما يتعلق بالاجور وكذلك بحث طلبات تقرير البدلات والعلاوات الإضافية أو التعويضات والمكافآت أو الخدمات التي ترد للديوان من

الجهات الحكومية المختلفة .

ونحن نرى ان تلك الاعباء اذا تمت ممارستها بالدقة والعناية الكافيتين فهي تزيد كثيرا عن امكانيات ادارة ترتيب الوظائف من ناحية . كما انها لا تتصل بطبيعة العمل الاساسي لها من جهة اخرى . ولذلك نميل الى

اقتراح اسناد هذين الاختصاصين الى ادارة تفتيش شئون الموظفين خاصة وانها الادارة المعنية بمتابعة اعمال مراقبي ورؤساء شئون الموظفين ولجان شئون الموظفين بالوزارات وهم الجهات التي تصدر عنها مثل تلك الامور الوظيفية .

ونعتقد ايضا انه من المطلوب ان تعمل هذه الادارة (ادارة تفتيش شئون موظفين) على اعداد مجموعة كاملة من القواعد المتكاملة التي يجب ان تسترشد لجان شئون الموظفين في اتخاذ قراراتها بحيث تتحقق اعلى درجة ممكنة من لوضوعية والتناسب .

ومن ناحية اخرى ، فان صدور مثل هذه النظم والقواعد المتكاملة يغنى عن الحاجة الى اصدار تعاميم من الديوان تستهدف لفت النظر او التنبيه الى المخالفات والاطفاء التي تقع فيها وزارات ودوائر الدولة حين تطبيقها لقانون الوظائف العامة . اذ من دراسة سريعة لمجموعة التعاميم الصادرة عن الديوان خلال الفترة ١٩٥٥ - ١٩٧٣ (٨) اتضح لنا ان هذه التعاميم في الغالب تنحصر في امرين :

١ - التنبيه الى اخطاء ومخالفات وقعت فيها الوزارات والدوائر في تطبيقها لبعض مواد قانون الوظائف العامة او غيره من المراسيم والقرارات المنظمة لشئون الخدمة المدنية .

ب - تفسير بعض القرارات وشرح طريقة تنفيذها والاجراءات والمستندات اللازمة لاتمام التنفيذ السليم .

هذا طبعا الى جانب الاخطار بالقرارات والتعليمات الجديدة او المعدلة . ونحن نرى انه من الافق صدور مجموعة نظم متكاملة تحكم شئون الوظيفة العامة بدلا من الاعتماد على هذا المدخل الجزا الذي يعالج كل حالة على حدة ولا يحقق درجة كافية من الوضوح والترابط .

٤ - بالنسبة لقياس كفاءة الموظفين :

لم يرد في قانون ديوان الموظفين نص خاص على اختصاصه بواجب قياس

كفاءة العاملين ، بينما ورد في قانون الوظائف العامة المدنية في المادة ٣٤ منه على ان تعد التقارير الدورية عن الموظفين على النموذج الذي يضعه ديوان الموظفين . وكذلك اوضحت اللائحة التنفيذية لقانون الوظائف العامة اجراءات اعداد التقارير السنوية عن الموظفين ولم يرد بها اي شيء يشير الى ان ديوان الموظفين دور ما في هذه العملية . فالتقرير يعده الرئيس المباشر ويعرض على الرئيس الذي يليه في المسؤولية لبدء ملاحظاته ثم يرده الى قسم شئون الموظفين وتعرض هذه التقارير في الاسبوع الاخير من شهر فبراير على لجنة شئون الموظفين لتضع تقديرها لكفاءة الموظف .

ومن هذه الدورة لا يتبين ان لديوان الموظفين واجب ما في هذه العملية وقد اوضح لنا المسؤولون بالديوان ان الوزارات والجهات المختلفة تستخدم التقارير الدورية ولا شأن للديوان بها (٩) .

ونحن نرى ان للديوان واجبا رئيسيا في هذا المجال نظرا لما لقياس كفاءة العاملين من اهمية كبرى باعتبار النتائج الناشئة عنه مصدر اساسي للمعلومات اللازمة في تخطيط كثير من أنشطة التنمية الادارية .

ويمكن تصوير مهام ديوان الموظفين المقترحة في هذا الخصوص في الاتي :

- ١ - رسم السياسة العامة لقياس كفاءة الموظفين في الوحدات الادارية .
- ب - وضع المعايير والاسس التي يتم في ضوئها قياس كفاءة العاملين في مختلف الوظائف بالوحدات الادارية .
- ج - اختيار وتجربة عوامل القياس والتقييم وتحديد الاهمية النسبية لكل منها بالنسبة لكل فئة من الوظائف .
- د - تصميم نماذج للتقارير الدورية يتناسب كل منها مع مجموعة وظيفية متجانسة .
- هـ - تعميم هذه النماذج بين اقسام شئون الموظفين بالوزارات وتدريب الرؤساء المباشرين على كيفية استيفائها والتأكد من فهم جميع المسؤولين لعناصر التقارير الدورية .
- و - تنظيم عملية الاستيفاء في مواعيد تتناسب وطبيعة الاستخدام الذي ستوجه نتائج قياس الاداء اليه .
- ز - تلقى نتائج القياس لتحليلها واستنتاج المؤشرات واعداد المقارنات التي تفيد الديوان في الاتي : -

- ★ تقييم السياسة الوظيفية بالبلاد .
- ★ تقييم اساليب الاختيار والتعيين السائدة .

- ★ التعرف على مواطن الضعف الاساسية في القوى الوظيفية .
- ★ حصر الاحتياجات التدريبية واتخاذها اساسا لرسم خطة التدريب العامة .

ومن ذلك نرى ان تطوير وظيفة قياس الكفاءة وتنمية اهتمام الوزارات والجهات المعنية بها وتوجيه اهتمامها الى مجالات الافادة من المعلومات الناتجة عنها تعتبر كلها من الواجبات الهامة التي يجب ان تنال عناية كافية من الديوان . كذلك نقترح ان يكون هناك تقسيم تنظيمي متخصص بالديوان لشئون قياس الكفاءة وقد يكون ذلك في البداية في اطار مكتب البحوث والدراسات على ان تستقل بهذا الاختصاص ادارة مستقلة في المستقبل .

— بالنسبة لوظيفة التدريب :

- أ — المعهد العربي للتخطيط — ويختص بتدريب الموظفين الجامعيين .
- ب — الادارة المركزية للتدريب وتتبع مجلس الوزراء — وتختص بتدريب العاملين غير الجامعيين واعدادهم قبل الخدمة .
- ج — ديوان الموظفين — ويختص بتدريب موظفي الحلقة الوسطى من غير الجامعيين .

ويلاحظ انه ليس هناك سياسة واضحة تربط بين هذه الجهات الثلاث ، اضافة الى انه ليس هناك تخطيط واضح يحدد العناصر الاساسية اللازمة لتحقيق فعالية العمل التدريبي .

ولذلك نقترح تشكيل « لجنة عليا للتدريب والتنمية الادارية » يشرف عليها وزير الدولة (وهو المشرف على الديوان وعلى الجهاز المركزي للتدريب) وتضم مندوبين على مستوى رفيع من الاجهزة الثلاثة تختص برسم السياسة العامة للتدريب والتنمية الادارية بما يحقق الاهداف الاساسية الآتية : —

- أ — تحقيق التناسق والترابط بين اجهزة التدريب المختلفة .
- ب — توجيه أنشطة التدريب الى المجالات التي تعاني فيها الاجهزة والوزارات ضعفا في كفاءة العاملين .
- ج — الربط بين جهود الاعداد قبل الخدمة من ناحية والتدريب لرفع الكفاءة اثناء الخبرة من ناحية اخرى .

ولعل من اهم الاهداف التي يجب ان تسعى اليها سياسة التدريب والتنمية

الادارية في الكويت هو العمل على خلق وتنمية كفاءات وكوادر ادارية من بين الكويتيين يصلحون لشغل المناصب التي تخلو بسبب تغيير شاغليها من غير الكويتيين . بمعنى ان سياسة التدريب يجب ان تكون اداة لتحقيق سياسة الكويت .

وفي تصورها مالية هذه اللجنة المقترحة تتوقف على دقة وتوفر المعلومات التي تستند اليها عن الاوضاع الوظيفية في الجهاز الحكومي في البلاد ومن ثم فان الديوان يجب ان يمدّها بكل المعلومات والاحصاءات المتاحة والناجمة من :

١ - دراسات الديوان عن سوق العمل وحالة العرض والطلب على مختلف التخصصات .

ب - نتائج تحليل قياس الكفاءة للموظفين والمستخدمين وما تسفر عنه من مؤشرات تدل على احتياجات تدريبية .

ج - النتائج التي تسفر عنها اعمال التفتيش التي تمارسها ادارة التفتيش على شئون الموظفين .

د - الاحصاءات الوظيفية المتاحة لدى ادارة السجل العام والاحصاء . ومن واقع تلك المعلومات يمكن وضع خطة قومية شاملة للتدريب والتنمية الادارية في البلاد تتضمن الابعاد الآتية : -

١ - مستويات التدريب (ادارة عليا ، ادارة وسطى ، مشرفين) .

ب - موضوعات التدريب - الوظيفة الادارية ، الاشراف والقيادة ، العلاقات الانسانية ، الادارة المكتبية ، التنظيم وتبسيط الاجراءات ، اللوائح والقوانين الخ .

ج - اساليب التدريب - المحاضرات ، المؤتمرات ، دراسة الحالات ، اسناد المهام .

د - فترة التدريب - طويلة ، متوسطة ، قصيرة .

ويصير توزيع مهام التدريب بين الجهات التدريبية الثلاثة بمعرفة اللجنة وعلى اساس من التخصص . وتتولى اللجنة متابعة وتقييم فعالية التدريب حتى تتأكد من تحقيقه للاهداف المرغوبة . (١٠)

٦ - بالنسبة للدراسات التنظيمية والاصلاح الاداري :

تواجه الكويت ظروفا غير عادية تجعل للدراسات التنظيمية وخطط الاصلاح والتطوير الاداري بها اهمية خاصة . ومن اهم ملامح تلك الظروف ما يلي :

١ - الجهاز الحكومي الذي تطور بسرعة من حيث الحجم وتنوع مجالات

النشاط دون ان يسبق هذا التطور دراسات علمية تحدد مدى التطور وضرورته .

ب - التكوين غير العادي للقوى الوظيفية بالجهاز الحكومي وتباين مستويات الكفاءة بحسب اختلاف جنسيات ومصادر تأهيل العاملين غير الكويتيين .

ج - معدل الدوران غير العادي بين القوى الوظيفية نتيجة للاعتماد الكبير على عاملين واعدين تخضع مدد خدمتهم لاعتبارات ترتبط بظروف مجتمعاتهم الاصلية .

د - الدور القيادي الذي يتحمله الجهاز الحكومي في مجالات الصحة والتربية والخدمات المختلفة حيث يكاد دور المشروعات الخاصة يتضاءل الى جانب الجهد الاساسي للدولة .

هـ - التطور الكبير المتوقع في المشروعات المشتركة التي تسهم فيها الحكومة بما يمثل ذلك من ضرورة تنمية كواثر ادارية متطورة لممارسة وظائف جديدة على القطاع الحكومي مثل التخطيط والرقابة وتقييم الاداء ، مع ضرورة تطوير المفاهيم واساليب الاداء التقليدية السائدة في الجهاز الحكومي حالياً لتواكب التفسير الضروري في وظيفة الجهاز حين تشدد علاقاته التعاونية مع القطاع الخاص من خلال المشروعات المشتركة .

لكل تلك الاسباب تبدو اهمية عملية اعادة تنظيم الجهاز الحكومي القائم وتطوير اساليب الاداء فيه من ناحية والاعداد العلمي السليم لانشاء التنظيمات والهيئات والمؤسسات الجديدة من ناحية اخرى .

ورغم هذه الاهمية البالغة ، الا ان الكويت تفتقر الى جهاز متخصص مدعم بالكفاءات اللازمة للقيام بهذه العمليات . (١١)

ونظرا للترابط الوثيق بين عمليات التنظيم والشئون الوظيفية، لذلك فان انسب جهاز يتولى هذه المهام في رأينا هو ديوان الموظفين . وفي هذا الصدد نقترح ما يلي : -

١ - افراد ادارة خاصة بالديوان للتنظيم والعمليات الاستشارية يطلق عليها « ادارة التنظيم والاستشارات الادارية » .

ب - تختص هذه الادارة بعمليات دراسة الهياكل التنظيمية للوزارات

والاجهزة القائمة واقتراح تعديلها بما يتناسب والظروف والايوضاع المتطورة ودراسة مشروعات تنظيمات الاجهزة الجديدة والمشاركة في اعدادها واقرارها قبل البدء بالتنفيذ ، ودراسة مشكلات الروتين وببطء الاجراءات والبحث عن حلول عملية لها ، اجراء الدراسات الهادفة الى تطوير طرق واساليب العمل .

ج - يكون لهذه الادارة الاستعانة بخبراء التنظيم والاختصاصيين في مجالات الاختصاص المختلفة الى ان تتمكن من تكوين هيئة الخبراء الخاصة بها .

٧ - بالنسبة لتخطيط القوى العاملة :

يمثل تخطيط القوى العاملة اهمية خاصة في الكويت للأسباب الآتية (١٢) :

١ - وجود نسبة كبيرة من الافراد ذوي المهارات المتخفضة او غير المهرة تشكل فائضا في العمالة وعبئا على المجتمع .

ب - وجود عجز في المهارات والكوادر المؤهلة بمستوياتها المختلفة .
ج - عدم توجه النظام التعليمي الى اعداد نوعيات العاملين اللازمين لمختلف قطاعات الانتاج والخدمات (التعليم في الكويت يتجه اساسا الى التعليم العام غير المتخصص) .

د - عدم توفر القدر الكافي من فرص التعليم الجامعي المتخصص او مراكز الاعداد والتدريب المهني .

وبالرغم من الاهمية الشديدة لموضوع تخطيط القوى العاملة (خاصة اذا اخذنا في الاعتبار ما سبق ذكره عن نمو القطاع المشترك واتجاه الدولة نحو الاخذ بسياسة التصنيع) فان مقومات تطبيق سياسة التخطيط غير متوفرة بالقدر الكافي في الكويت . ومن اهم مظاهر المشكلة ما يلي :

١ - تعدد الاجهزة التي قد يدخل في اختصاصها عملية تخطيط القوى العاملة (مجلس التخطيط ، وزارة الشؤون الاجتماعية ، ديوان الموظفين) .

ب - عدم توفر البيانات الدقيقة عن الاحوال الوظيفية في البلاد « لا تزال الكويت تفتقر الى احصاءات تتعلق بمعدلات ومعايير الاداء في الوظائف العامة المختلفة وتحديد عدد العمالة اللازمة في الجهاز الوظيفي بالتبعية ، ومعرفة النقص والزيادة في الموظفين ومواقعها في الجهاز الوظيفي » (١٣) .

ـ عدم توفر الخبرة الكافية في اساليب التخطيط .

ونحن نعتقد ان مهام تخطيط القوى العاملة يجب ان تتركز بالدرجة الاولى في مجلس التخطيط على أن يشارك الديوان في ذلك بامداد المجلس المعلومات والاحصاءات الوظيفية المتاحة وبالقيام بالدراسات التنظيمية دراسات سوق العمل التي تمكن مجلس التخطيط من تحديد ما يلي :

ـ الاحتياجات من مختلف انواع التخصصات ومستويات المهارة .

ب ـ العمالة الحالية موزعة حسب جهات العمل والتخصصات ومستويات المهارة وطول الخدمة وتوقع استمرارها .

ج ـ العجز أو الفائض في كل من التصنيف السابقة .

ومن ثم يمكن رسم خطة القوى العاملة لتحقيق الاهداف الآتية : ـ

أ ـ الوصول الى مستوى الاستخدام الكامل للقوى العاملة والمحافظة على هذا المستوى باستمرار .

ب ـ وضع الخطط اللازمة لتوجيه القوى البشرية نحو فرص الاستخدام الضرورية لتحقيق العمالة الكاملة .

ج ـ اعادة توجيه نظم التعليم والتدريب بما يكفل الاستجابة للمطالب الوظيفية المستقبلية .

د ـ اعادة تركيب وتشكيل هيكل القوى العاملة بما يحقق لها درجة أعلى من التجانس والاستقرار .

اما فيما يتعلق برسم سياسة الاجور والرواتب فعلى الرغم من ان قانون الديوان نص على اختصاصه بوضع القواعد الخاصة بها ، الا ان دور الديوان يقتصر حاليا على مراجعة موازنات الوظائف التي تعدها الوزارات (باب اول في الميزانية) تمهيدا لرفعها الى وزارة المالية التي تختص فعلا بالاشراف العملي على سياسة الاجور في البلاد تحكمها في تلك الاعتبارات الاقتصادية والمالية واعتبارات السياسة السعريسة والنقدية .

وفي حقيقة الامر فان اختصاص ديوان الموظفين في هذا المجال ينبغي ان يقتصر في رأينا على الآتي :

أ ـ مراجعة اعداد الوظائف المطلوبة في ميزانيات الوزارات والتأكد من سلامة الاسس التي تم عليها تقدير الوظائف الجديدة . وكذلك التأكد من سلامة التقديرات المتعلقة بأي تغييرات مقترحة في الوظائف بالزيادة او النقصان .

ب - التقدم بالمشورة او الراي الى وزارة المالية بشأن مدى تناسب المستوى العام للاجور والرواتب مع المستويات السائدة في قطاعات العمل الاخرى بالدولة ، ومع مطالب الافراد مسترشدا في ذلك بالصعوبة او السهولة النسبية في العثور على الافراد اللازمين لشغل مختلف الوظائف .

٨ - بالنسبة للبث في شكاوى العاملين :

يقتصر دور الديوان على بحث الشكاوي التي ترد اليه من الموظفين والمستخدمين والاتصال بالجهات المشكو في حقها لمحاولة التوصل الى حلول لها . ولكن ليس للديوان اي سلطات او صلاحيات في هذه الشأن . وقد يوصى ببعض الاجراءات الا ان الراي الاخير في ذلك يعود الى جهة الاختصاص الاصلية وهي الوزارة او الجهة التي يعمل بها الشاكي .

في علاقات الديوان بالاجهزة الاخرى :

١ - سبق ان اوضحنا في القسم الثاني من هذه الدراسة مجموعة الاختصاصات التي نص قانون الوظائف العامة المدنية على اسنادها للديوان فيما يتعلق بهدى اشرافه على شئون الخدمة المدنية . ويتضح من هذه الاختصاصات ان الديوان لا يتمتع بسلطات اعتماد او وقف او الغاء قرارات الوحدات الادارية فيما يخص شئون الموظفين الا ما نص عليه القانون .

وقد اوضحت اللائحة التنفيذية لقانون الوظائف العامة ان للديوان حق الاعتراض على قرارات (او اقتراحات) لجان شئون الموظفين . الا انها نصت على ضرورة ان يكون هذا الاعتراض في ظرف خمسة عشر يوما وان يكون الاعتراض مسببا . واجازت اللائحة للوزارة المختصة ان ترد على اعتراض الديوان اذا رأت محلا لذلك . وفي جميع الاحوال فان القرار الاخير هو للوزير المختص .

من ناحية اخرى ، اوضحت المادة رقم ٢ من اللائحة التنفيذية « ان مناقصات الديوان في اي شأن من شئون التوظيف يجب الرد عليها خلال خمسة عشر يوما من تاريخ ورودها لقسم شئون الموظفين الا اذا نص القانون او نصت هذه اللائحة على ميعاد اقصر من ذلك » .

يستفاد من ذلك ما يلي :

١ - ان سلطات الديوان هي في الغالب استشارية وليست لقراراته صفة الالتزام .

ب - ان الديوان يملك حق الاعتراض شكلا اذ ان هذا الاعتراض لا يوقف القرار او الاجراء المعترض عليه اذا راي الوزير المختص

اقراره .

١ - تتركز خدمات الديوان للأجهزة الادارية في الدولتو الهيئات في تقديم التفسيرات للنواحي القانونية المتعلقة بشئون التوظيف ، واصدار التعاميم التي تشرح اسس تطبيق وتنفيذ القانون والقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء او جهات الاختصاص الاخرى .

٣ - ليس للديوان حاليا سلطات محددة في شأن مراجعة مشروعات انشاء الاجهزة الادارية الجديدة فيما يختص بالنواحي الادارية والتنظيمية وشئون الموظفين كما انه لا يملك سلطة اعادة تنظيم او تعديل اختصاصات الاجهزة القائمة ونستطيع من استقراء قانون الوظائف العامة المدنية ولائحته التنفيذية استنتاج ان للديوان حق الاقتراح وابداء الراي لمجلس الوزراء الذي يملك اتخاذ القرار .

٤ - يقوم الديوان بمراجعة مشروعات الميزانية للوحدات الادارية فيما يتعلق باعتمادات الوظائف وذلك قبل تقديمها لوزارة المالية . ومن ناحية اخرى لم يرد في دراستنا ما يشير الى ان للديوان سلطة ما في الرقابة على صرف الاعتمادات المالية الخاصة بشئون التوظيف، اذ ان هذا اختصاص اصيل لوزارة المالية .

٥ - يمارس الديوان وظيفة التفتيش على اقسام شئون الموظفين بالوزارات والوحدات الادارية من خلال الاختصاصات المسندة الى الى ادارة التفتيش على شئون الموظفين (راجع القسم الثاني) .

ومن الصفات المميزة لنظام الخدمة المدنية في الكويت ان مراقبي ورؤساء قسم شئون الموظفين في جميع الوزارات والدوائر يتبعون ديوان الموظفين الذي تولى صلاحية اختيارهم (قرار مجلس الوزراء رقم ٦٢/٩ لسنة ١٩٦٢) .

وبشكل عام ، فان العلاقات التي تربط الديوان بأجهزة الدولة تتمثل في الانماط الاساسية الاتية : -

١ - علاقة تنفيذية تربطه بمجلس الوزراء ووزارة المالية لتنفيذ ما يصدر عنهما من قرارات تتعلق بالوظيفة العامة .

ب - علاقة تعاونية تربطه بأجهزة اخرى تعمل في مجالات لها اتصال بشئون الوظيفة العامة واهما مجلس التخطيط ، المعهد العربي للتخطيط ، وزارة الشئون الاجتماعية ووزارة المالية .

ج - علاقة استشارية اساسا تربطه بالوزارات والدوائر الحكومية يقدم

خلالها المعونة والتفسير والشرح للقوانين واللوائح والقرارات الواجب تنفيذها بمعرفة تلك الجهات .

د — **علاقة متابعة ورقابة** على التصرفات الادارية تربطه بالوزارات والدوائر الحكومية لمراقبة تصرفاتها في مجال الوظيفة العامة فيما نص عليه القانون .

هـ — **علاقة اشراف** تربطه باقسام شئون الموظفين بالوزارات والدوائر الحكومية .

خلاصة :

عرضنا في هذا البحث للظروف والاموضاع التنظيمية التي تسود جهاز الخدمة المدنية في دولة الكويت (ديوان الموظفين) ، وقد اوضحنا بشكل عام اهم مجالات واتجاهات التطوير في تنظيم الديوان واوجه نشاطه حتى يتمكن من تخطيط وتنظيم شئون الوظيفة العامة في البلاد على النحو المناسب مع احتمالات وآفاق النمو الاقتصادي المستهدفة .

وتتركز اهم المقترحات في تحويل الديوان الى مجلس مستقل للخدمة المدنية يتمتع بصلاحيات كافية مع نقل تبعيته التنظيمية الى مجلس الامة ، ودعمه بالكفايات والخبرات العلمية اللازمة لمساعدته على الوفاء بمتطلبات ادارة شئون الوظيفة العامة والاصلاح الاداري الشامل في البلاد .

الهوامش :

- ١ — حمد الجوعان . « مشاكل التضخم الوظيفي بالحكومة وتخطيط المعالة » . من بحوث الندوة الاولى للإدارة العليا ، المعهد العربي للتخطيط ، الكويت ، اكتوبر ١٩٧٤ .
- ٢ — حمد الجوعان . مرجع سبق ذكره .
- ٣ — وظيفة رئيس الديوان شاغرة الان .
- ٤ — يشار في هذا الى الصعوبة التي واجهت انشاء وظيفتي وكيل الديوان المساعد .
- ٥ — تم في السهور القليلة الماضية تعيين اثنين من كبار الموظفين بالديوان في وظيفة وكيل مساعد بوزارتين من الوزارات الهامة .
- ٦ — حصل الباحث على نص هذا القرار بموافقة رسمية .
- ٧ — الندوة الاولى للإدارة العليا . « من دور القيادات الادارية في احداث التغيير والتطوير الاداري » . المعهد العربي للتخطيط ، الكويت ، اكتوبر ١٩٧٤ .
- ٨ — اتباد المسؤولون بالديوان ان هناك الان محاولة لتعديل القانون . وان ثمة مشروع بديل بصدد العرض على مجلس الامة .

- ٩ - اناد السيد / حمد الجوعان الوكيل المساعد للشؤون القانونية ، بأنه من المقترح الفناء التقارير الدولية وذلك في القانون الجديد للوظائف العامة المعروض على مجلس الامة .
- ١٠ - من الاقتراحات الجديدة بالبحث ما يتردد عن اتجاه النية الى انشاء معهد كويتي للتنمية الادارية ، يختص بأمور التدريب الاداري واعمال الاستشارات وتنمية المفاهيم والاساليب الادارية الشائعة . وفي حالة تحقق مثل هذه الفكرة فسوف تتوحد في المعهد اجهزة التدريب مع بقاء مشاركة الديوان في اعمال تخطيط السياسة التدريبية من خلال تمثيله في مجلس ادارة المعهد المقترح .
- ١١ - يمارس قسم الادارة العامة والادارة الصناعية بالمعهد العربي للتخطيط بعض المهام الاستشارية ولكنها ليست بالقدر المطلوب .
- ١٢ - حمد الجوعان مرجع سبق ذكره .
- ١٣ - المرجع السابق .

المراجع :

- ١ - ديوان الموظفين . المكتب الفني .
- مجموعة القرارات المتعلقة بشئون التوظيف .
- ٢ - ديوان الموظفين . ادارة السجل العام والاحصاء .
- مجموعة التعاميم المتعلقة بشئون التوظيف الصادرة عن ديوان الموظفين (١٩٥٥ - ١٩٧٣) .
- ٣ - ديوان الموظفين . المكتب الفني .
- مجموعة القوانين المتعلقة بشئون التوظيف .
- ٤ - علي السلمي . ادارة الافراد لرفع الكفاءة الانتاجية . دار المعارف بمصر ١٩٧٠ .

يصدر العدد السادس

من

مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية

في مطلع نيسان (ابريل) ١٩٧٦