الأبعاد البيئية للبيروقراطية الكويتية

د. ناصف عبد الخالق *

اطار واهداف البحث :

تعتبر أجهزة وأنظمة الادارة العامة نتاجا طبيعيا للظروف البيئية التي تنشأ وتنمو فيها هذه الأجهزة والأنظمة ، ومن ثم **فان الجهود الخاصة باصلاح وتطوير الادارة في مجتمع ما ينبغي أن تبدأ من دراسة وتحليل الاطار البيئي لهذا المجتمع ، بما ينطوي عليه هذا الاطار من ابعاد اجتماعية وثقافية وسياسية واقتصادية .** وفي ضوء ذلك نستطيع أن نعرف : لماذا لم تحقق جوانب هامة من جهود الاصلاح والتطوير الاداري المبذولة في بعض الدول اهدافها ، رغم صدق هذه الجهود ، وكفاءتها من الناحية الفنية والحرفية .. إن معظم هذه الجهود تتجه الى معالجة أعراض وظواهر إدارية تبدو على سطح الجهاز الاداري للدولة ، ثم لا تلبث هذه الأعراض — بعد علاجها الظاهري واختفائها المؤقت — أن تعاود الظهور ، لاستمرار أسبابها الكامنة في طيات المجتمع ، وهي أسباب اقوى واعمق من أن تعالج بإصلاحات إدارية موضعية متفرقة ، هنا أو هناك . وقد أدرك ذلك كل من رجز Riggs وساتون Suton وباي Pye وايسنتاد Eisenstadt (١) وأوضحوا **أن الإصلاح والتطوير الذي يتجه الى النظام الاداري بصورة مباشرة يمثل مدخلا ضيقاً ومحدود الأثر ، وأن التغييرات الجزئية والموضعية التي تتجه لاصلاح الجهاز الاداري تفقد تأثيرها في معظم الأحيان ، ما لم تتجه الجهود لاصلاح وتطوير الأبعاد المجتمعية التي تخلق مجتمعا كليا متوازنا** Pluralistic Society

وهذه الدراسة ليست دعوة الى ارجاء جهود الاصلاح والتطوير الاداري حتى نفرغ من اصلاح وتطوير الأبعاد والمكونات البيئية للمجتمع الذي توجد فيه هذه الأجهزة .. ولكنها تهدف الى العمل على محورين متوازيين ومتزامنين : **المحور**

* مدرس الادارة العامة بكلية التجارة والاقتصاد والعلوم السياسية جامعة الكويت .

الأول هو اصلاح وتطوير الأبعاد البيئية المحددة لعمل الجهاز الاداري للدولة ، **والمحور الثاني** هو التحرك داخل هذا الجهاز لاصلاحه وتطويره ، ذلك أن أية جهود تبذل على مستوى تطوير الجهاز الاداري فحسب هي جهود مهددة بالتآكل في بيئة قد لا تكون مهيأة لهذا التطوير أو غير مواتية لاستقباله . ويقول ايسمان Esman (٢) في ذلك : « أن أية تغييرات أساسية في سلوك الجهاز الاداري أو نشاطه ينبغي أن تولد أو تنتج عن تغييرات أعمق وأشمل تحدث في النظام الكلي الأكبر وهو المجتمع . »

ان صفة « التزامن » تبدو ضرورية بين جهود الاصلاح والتطوير على المحورين السابقين ، لما بين هذه الجهود من تأثير متبادل . . فكما أن تطوير الأبعاد البيئية يساعد جهود الاصلاح والتطوير الاداري ويضمن فاعليتها . فان اصلاح الجهاز الاداري وتطويره في نفس الوقت يعتبر في حد ذاته عاملا أساسيا في تطوير الأبعاد البيئية وتحسين أوضاعها . . وبذلك تنشأ دائرة من التأثير المتبادل بين المحورين .

وتأسيسا على هذا الاطار فان هذه الدراسة تهدف الى ما يلي :

أولا ــ عرض وتحليل الاطار البيئي للبيروقراطية الكويتية .

ثانيا ــ دراسة تأثير الأبعاد البيئية على أداء وفاعلية البيروقراطية الكويتية .

ثالثا ــ الاشارة الى مواطن الاصلاح والتطوير في نطاق الأبعاد التي تشملها الدراسة .

وتجدر الاشارة الى ان تناول هذه الأهداف على مستوى الدراسة لن يكون بالترتيب أو التتابع الذي أوردناه ، بمعنى أن أجزاء الدراسة لن تنقسم وفقا لهذه الأهداف وهذا الترتيب . ولكن ستكون هذه الأهداف ماثلة ومجتمعة في كل جانب وعنصر من الأبعاد التي يشملها البحث ، حرصا على وحدة المعالجة وبقائها في اطار متكامل عند مناقشة كل جانب منها .

دراسات سابقة حول موضوع البحث :

إن القيمة الحقيقية للدراسات الخاصة بقضايا البيروقراطية هي التي تتجاوز الاهتمام بالبناء التنظيمي والقانوني لهذه البيروقراطيات واختصاصاتها ومسئولياتها ، الى دراسة وتحليل العوامل والأبعاد البيئية التي تعمل في اطارها هذه البيروقراطيات في كل مجتمع على حدة ، والربط بين هذه الأبعاد وانماط الادارة والتنظيم التي تسود كل بيروقراطية منها وتحدد مستوى فاعليتها ، فمثل هذا

الاتجاه من شأنه أن يعالج المآخذ والانتقادات التي وجهت الى النماذج النظرية للنظم البيروقراطية بسبب الطبيعة التجريدية لهذه النماذج ، ومن ثم فان حاجتنا الحقيقية أكثر الحاحا لنماذج تطبيقية خاصة بكل مجتمع أكثر من حاجتنا الى نماذج نظرية تمعن في العمومية والتجريد ، وتتسع لمعظم البيروقراطيات القديمة والمعاصرة ، وذلك ما يأخذه المحللون على نموذج ريجز Riggs الذي أسماه المجتمع المنشوري Prismatic Society وكذلك النماذج الأخرى التي قدمها سيفين Siffin وهيدي Heady وماكليلاند McClelland (٣) .

وعلى مستوى المجتمع الكويتي ، **فربما كان من الصعب على باحثين غير محليين أن يرتادوا الجوانب الخاصة بالأبعاد البيئية للبيروقراطية الكويتية ،** فالأمر يتطلب متابعة وملاحظة مستمرة للظواهر البيروقراطية في المجتمع ، وتحليلا متأنيا لبعض هذه الظواهر والعودة بها الى اسبابها البيئية . وقد بذلت محاولات جادة في هذا الجانب من عدد من الباحثين ، وان كان يؤخذ على دراساتهم أنها اهتمت بجانب أو آخر من الأبعاد البيئية للبيروقراطية الكويتية ، وبصفة خاصة فقد كانت الجوانب الاجتماعية تلقى الاهتمام الأكبر من هؤلاء الباحثين الذين نذكر منهم : الهاشمي ، الرميحي ، علي الموسى ، حمد الجوعان ، صفوح الأخرس ، ومحمد عفيفي حمودة (٤) .

منهج البحث المستخدم :

منهج هذا البحث هو منهج نظمي تحليلي يعتمد على اختيار عدد من الأبعاد — أو النظم الفرعية — التي تشكل نظاما واطارا بيئيا يفرض تأثيره على البيروقراطية الكويتية ، ويحدد بالتالي مستوى فاعليتها ، وطبيعي أن يغفل هذا المنهج عددا من التفاصيل التي لا تخل بواقعية البحث أو منهجه ، ومن ثم فإن بعض الأبعاد — أو العناصر المحددة لها — قد تغيب عن نطاق المعالجة ، أو قد تعالج بصورة اجمالية حرصا على وحدة البحث وبقائه في النطاق المعتاد لمثل هذه البحوث .

وبعبارة أخرى ، فان الأبعاد التي سيتم اختيارها هي أبعاد منهجية ، قد تحظى باتفاق معظم الباحثين حولها ، ولكن الاضافة الحقيقية والعملية لهذا البحث هي في مدى اسقاطه لهذه الأبعاد على الواقع الكويتي ، وتحليل هذا الواقع ، ودراسة مدى تأثيره على النمط البيروقراطي السائد .

بعض مشكلات البحث وقيوده :

بخلاف المشكلات المعروفة التي اعتاد الباحثون على مواجهتها في بحوثهم ودراساتهم ، فقد أثار هذا البحث مشكلات أخرى واجهها الباحث ، كان أهمها :

١ ــ أن الأبعاد البيئية التي تعتمد الدراسة على تناولها تقع بطبيعتها في نطاق عدد من المعارف المتخصصة الأخرى ، والمتخصصون في هذه المعارف قد لا ترضيهم الحدود التي وقفت عندها معالجة هذه الأبعاد الاجتماعية أو السياسية أو الاقتصادية . ومع خشية أن يفقد البحث مجراه الأصلي أو أن يفقد وحدته الموضوعية ، فقد اقتصرت معالجة هذه الأبعاد على القدر الذي يخدم هدف البحث ولا يخل بمنهجيته .

٢ ــ أن موضوع الدراسة بطبيعته قد ساق عددا غير قليل من الآراء ووجهات النظر القيّمة ، وبصرف النظر عن اتفاق الباحث أو اختلافه مع هذه الآراء ، فقد تطلب الأمر توثيق هذه الآراء والرجوع بها الى مصادرها ، خاصة أن بعض هذه الآراء كان يمثل للباحث حرجا في طرحه ومعالجته . . وانعكس ذلك على كثرة الاشارات الخاصة بتوثيق هذه الآراء ونسبتها الى مصادرها .

٣ ــ أن الروافد والأصول العلمية المغذية لهذه الدراسة قد فرضت الاستعانة ببعض المراجع القديمة ، وبخاصة عند تناول الأصول العلمية للبيروقراطية ، وايكولوجيتها ، وعرض بعض نماذجها ، وقد تبين أن العثور على المراجع القديمة مشكلة يواجهها الباحث لا تقل عن مشكلته في العثور على المراجع الحديثة .

مفهوم البيروقراطية في هذه الدراسة :

يقصد بكلمة « **المفهوم** » في معناها المجرد ، لدى الباحثين في المجالات الاجتماعية « مجموعة من الأشياء ، أو الرموز ، أو الأحداث الخاصة ، التي يربط بينها عدد من السمات والخصائص المشتركة ، بحيث يمكن الدلالة عليها باسم محدد ، أو رمز معين » (٥) .

وفي تعبير آخر فان المفهوم هو لفظ مجرد موجز يعطى صورة ذهنية يستطيع الفرد أن يتصورها عن موضوع ما ، حتى لو لم يكن لديه اتصال مباشر مع الموضوع (٦) .

وثمة صعوبة يواجهها الباحثون حول المفهوم الذي يمكن اختياره لتعنيه أو تدل عليه « البيروقراطية » في دراساتهم ، ومنشأ هذه الصعوبة هو فيما يتداعى الى الذهن من صور ودلالات علمية وغير علمية ، محايدة وغير محايدة ، حينما تثار لفظة البيروقراطية في الدراسات المختلفة ، وهي دراسات جعلت مفهوم البيروقراطية مفهوما معقدا ومركبا له أبعاده التي ترتبط بالادارة والسياسة والاجتماع والعلوم السلوكية والبيئية .

فالصور والدلالات العلمية للبيروقراطية هي التي تجد بدايتها في نموذج عالم الاجتماع الألماني ماكس فيبر Max Weber للمنظمات المعاصرة ــ الحكومية

والأهلية ــ التي أسماها « بيروقراطيات » ومن تضمهم هذه البيروقراطيات من « بيروقراطيين » وما يمتلكه هؤلاء من « سلطة مكتبية » . وفي هذا النموذج يذهب ماكس فيبر الى وصف المجتمعات المعاصرة بأنها مجتمعات تحكمها «البيروقراطيات» التي لا مندوحة منها ، ومن ثم فأنه يتعين ترشيد هذه البيروقراطيات لخطورة الدور الذي تتولاه في توجيه المجتمعات وتسيير شؤونها (٧) .

والصورة العلمية للبيروقراطية عند ماكس فيبر ترتكز الى عدد من المقومات والركائز التي تناولها بتحليـــل مفصل ، ولكننا نوجزها في المقومـــات الرئيسية الآتية (٨).

١ ــ توزيع الأعمال داخل هذه المنظمات على أساس وظيفي دقيق .

٢ ــ اتباع الهيراركية Heirarchy أو تدرج السلطة في تنظيم العلاقات بين شاغلي وظائف هذه المنظمات .

٣ ــ الاحتكام الى مجموعة من القواعد والضوابط الموضوعية لتنظيم العمل وتوجيهه .

٤ ــ توافر موظفين موضوعيين لا تحكمهم أية اعتبارات شخصية في علاقتهم بأنفسهم أو بعملائهم ، وهؤلاء ينتظمهم نظام للخدمة تعتبر فيه الوظيفة « مهنـــة العمر » .

وباستعراض هذه المقومات « الفيبرانية » ، نجدها تمثل مجموعة مـــن المبادىء والأسس التي يتعين توافرها في شتى المنظمات ــ حكومية كـــانت أو أهلية ــ وهي في مجملها تمثل اطارا للتنظيم الرسمي الذي تقوم عليه هـــذه المنظمات (٩) .

ولسنا في هذه الدراسة في مقام تناول نموذج « ماكس فيبر » بالنقـــد أو التقويم ، فقد خضع هذا النموذج لانتقادات لا يتسع المجال للوقوف عندها (١٠) ، ولكن ما يعنينا هو هذه الصورة العلمية ــ الأكاديمية ــ التي يتركها نموذج فيبر في الأذهان عندما يثار مفهوم البيروقراطية ، تلك الصورة التي وجدت أصلهـــا اللغوي في كلمتين الأولى هي Bureau والثانية هي Cracy والكلمة الأولى في أصلها الفرنسي تعنى « المكتب » أما الكلمة الثانية فهي تعنى « الحكم والسلطة » وهي مشتقة من الأصل الاغريقي Kratia ومعناها أن تكون قوياTo be Strong ومن كلمة Kratein بمعنى أن تحكم To rule (١١) .

وتتكامل صور علمية أخرى لكتاب آخرين ، مع الصورة التي يرسمها فيبر للبيروقراطية كتنظيم ضخم له أسسه ومقوماته ، فيصورها « فيرل هيـــدي » Ferel Heady بأنها مجموعة من الخصائص والأنماط السلوكية ذات الطابع

البيروقراطي ، وكذلك « بيتربلاو » الذي يراها ـــ أي البيروقراطية ـــ صورة تنظيم له خصائصه البيروقراطية وأنماطه السلوكية الخاصة ، وهي ليست مقصورة على الأجهزة الحكومية أو المدنية ، فهي توجد في قطاع الأعمال ، وفي الاتحـــادات والكنائس ، والجامعات ، وحتى في لعبة « البيسبول » على حد قوله (١٢) .

وعلى الجانب الآخر من هذه الصور العلمية المحايدة للبيروقراطية ، نجد لها صوراً أخرى لا تتسم بالعلمية ، انما تعكس ما ران على الأذهان من واقع سيىء صارت اليه المنظمات ، وفي اطار هذه الصور الأخيرة ، أصبحت البيروقراطية تعني عددا من الأمراض المكتبية والعلل « البيروباثولوجية » Bureaupathology التي تتصف بها الأجهزة الادارية ، وأهمها : التعقيدات ، والبطء ، والمركزيـــة البغيضة ، والنزعة الى السيطرة ، والالتزام بحرفية القانون والتعليمات (١٣) .

ويعرفها هارولد لاسكي ـــ في اطار هذا التصور الأخير ـــ بأنها لفظ يصف نظاما حكوميا من خصائصه الرغبة الشديدة في اتباع الطرق والاجراءات الرسمية في الادارة ، ويضحي بالمرونة ويلتزم البطء في قراراته ، ويصبح العمل في هـــذا النظام غاية في حد ذاته ، ويعرفها الروائي الفرنسي دى بلزاك De Balzac بأنها « ميكانيزم عملاق يديره أقزام » قائلا أن البيروقراطية هي "A giant mechanism operated by pygmies" (١٤) مشيرا الى معنى العجز وعدم القدرة .

أن هذه الصورة غير العلمية للبيروقراطية ، التي استقرت في الأذهان ، وجعلت منها مثالا للروتين الجامد ، والتعقيدات المكتبية ، والاجراءات الطويلـــة التي تعوق انسياب الخدمات لطالبيها ومستحقيها ، هي في نفس الوقت صورة لعدم كفاءة المنظمات وسوء التنظيم ، على عكس ما رسمه ماكس فيبر وما جعـــل المنظمات تسعى اليه من ترشيد لكفاءتها وفاعليتها .

وهذه الصورة غير العلمية للبيروقراطية ، ليس هناك بشأنها حقائـــق تاريخية ، تبين كيف اقترنت بها هذه المعاني غير المحايدة ، ومتى بزغت هـــذه الصورة وشاع استعمالها ، حتى صار لها هذا المدلول واسع الانتشار ليس فقط في الحياة اليومية ، انما أيضا في اللغة الادارية . ولكن المؤكد أن هذه الصورة أحدث في نشأتها من الصورة العلمية الأولى (١٥) .

وهكذا يعكس مفهوم البيروقراطية صورتين ذهنيتين : الصورة الأولى ، هي صورة علمية أكاديمية محايدة ، تنظر الى البيروقراطية على أنها تعنى التنظيمـــات الضخمة التي ترتكز الى سمات وخصائص مشتركة قوامها الوظيفية في تقسيم العمل ، وهيراركية السلطة ، ووجود مجموعة من الضوابط والنظم الموضوعية التي تحكم علاقات العاملين بعضهم ببعض من ناحية وبعملاء المنظمات من ناحيـــة أخرى . والصورة الثانية ، تعكس الجمود وبطء الاجراءات والقرارات وطـــول مسارها والاغراق في الشكليات وحرفية التعليمات .

والسؤال الآن : الى أى من هاتين الصورتين ، ينصرف مفهوم البيروقراطية في هذه الدراسة ، ان الأمور تتجه بطبيعتها وبطبيعة الدراسة الى الصورة الأولى للبيروقراطية . وهي الصورة العلمية المحايدة ، رغم أنه ليس من السهل أن يتم تجاهل هذا المفهوم الواقعي الذي تعكسه الصورة الأخرى للبيروقراطية ، وما تنطوي عليه هذه الصورة الأخيرة من أمراض وعلل بيروباثولوجية .

ان معظم الدراسات المعنية بقضايا البيروقراطية تتجه الى تناولها ومعالجتها في إطارها العلمي المحايد ، وهي تعنى في اطار هذه الدراسات : تلك التنظيمات الحكومية التي توجد في مجتمع سياسي متحضر بغرض وضع الأهداف القومية التي تتضمنها السياسة العامة ــ لهذا المجتمع ــ موضع التنفيذ ، وتأسيسا على ذلك ، فان البيروقراطيين هم العاملون بالحكومة ، الذين يتم اختيارهم لشغل الوظائف الخاصة بهذه التنظيمات وفق اعتبارات ليست وراثية أو انتخابية ، ويستند هؤلاء في عملهم الى ضوابط وقواعد تحدد اختصاصاتهم ومسئولياتهم (١٦) .

ومن ثم فإن القول بأن البيروقراطية في مجتمع ما صالحة أو فاسدة يصبح قولا يرتبط بكل مجتمع وحالة على حدة ، **فليست كل البيروقراطيات فاسدة ، كما أنها ليست جميعا صالحة** . أما المظاهر السلبية والسيئة التي تعكسها الصورة غير العلمية للبيروقراطية ، فربما كان من الأفضل أن نصفها بأنها مظاهر وأعراض بيروباثولوجية تعتري المنظمات « البيروقراطيات » وتصيبها في جانب أو آخر من جوانب عملها على نحو يؤثر سلبا في كفاءتها وفعاليتها ، وهي التي تضفي على البيروقراطية مفهومها السلبي أو المستهجن . وباختصار ، فإن الاتجاه الذي ينظر الى البيروقراطية على أنها المرادف لفساد الادارة الحكومية والتعقيدات الروتينية ، وبطء الاجراءات ، والوساطة والمحسوبية .. الى غير ذلك من المعاني المشابهة ، هو اتجاه متحيز ضـــد البيروقراطية ، ولا يمكن أن يكون متوازنا « فكمـا أن البيروقراطية ليست كلها مزايا وايجابيات ، فانها بالتالي لا يمكن أن تكون كلهـا أخطاء وعيوبا وسلبيات » (١٧) .

وفي ضوء التحليل السابق ، **فان ما نعنيه بالبيروقراطية الكويتية هو الأداة الحكومية أو الجهاز الاداري الحكومي الذي يضطلع بمهمة تنفيذ السياسة العامة للدولة ويشارك في رسمها بدرجة أو بأخرى** . وهو مفهوم يتسع ليشمل الجوانب البنائية التنظيمية ــ الرسمية ــ في الأداة الحكومية وكذلك مجموعة العلاقـات السلوكية غير الرسمية التي تساند عمليات هذا التنظيم ، بجانب ما ينطوي عليه هذا المفهوم في شقيه ــ الرسمي وغير الرسمي ــ من ظواهر مجتمعية ، ايجابية أو سلبية يعايشها الجهاز الاداري للدولة (١٨) .

إن هذا المفهوم الذي نسوقه للبيروقراطية الكويتية ربما كان أكثر تعبيرا من لفظة « الادارة الكويتية » ، لأنه يعكس الأبعاد الواقعية والمجتمعية للجهـــاز الاداري الحكومي في الكويت ، وما يعتمل في هذا الجهاز من ظواهر ايجابية أو سلبية ، ومثل هذه المعاني لا تتبدى بوضوح مع استخدام لفظة « الادارة الكويتية» بصورة مجردة ، حيث لن يقتصر مدلولها على الادارة الحكومية في نطاقها المجتمعي بل سيمتد بها الى الادارة في القطاعات الأخرى الأهلية والمشتركة ، وهذه لا تقع في نطاق تناولنا .

الاطار البيئي (الأيكولوجي) للبيروقراطية :

ترجع كلمة « ايكولوجيا » الى أصلها اليوناني ومعناها « بيت ـــ ملجأ ـــ كهف » ، ولا يقتصر اللفظ على المسكن « كبنيان » ، بل يشمل الأشخاص الذيـــن يقيمون فيه ، والأنشطة اليومية التي يقومون بها من أجل حياتهم .

وقد أدخلت كلمة Ecology لأول مرة الى العلوم البيولوجية على يد عالم الأحياء الألماني أرنست هيكل Ernist Heekel في عام ١٨٦٩م للاشارة الى العلاقات المتبادلة بين النباتات والحيوانات التي توجد معا في بيئة طبيعيـــة معينة ، اما استخدام الكلمة في مجال العلوم الانسانية فقد ظهر في أوائل القرن العشرين لدى عالم الاجتماع الأمريكي « تشارلز جالبن » Charles Galpin في كتابه عن التشريح الاجتماعي لأحد المجتمعات المحلية الزراعية عام ١٩١٥ بعنوان :

Social Anatomy of an Agrarian Community

ولم يلبث هذا الاتجاه ان انتشر في كتابات علماء الاجتماع الآخرين في أمريكا أمثال روبرت بارك Robert Park وبيرجس Burgess وهو في مقدمة العلماء الذين اهتموا بالدراسات الايكولوجية ، وبخاصة مسألة التناظر بين المناطـــق الطبيعية والظواهر الاجتماعية والثقافية (١٩) .

وقد قدم الدكتور « فريد رجز » Fred Riggs شرحا لكلمة « ايكولوجي » في ندوة « الادارة الانمائية » التي عقدت بالجامعة الأمريكية في القاهرة (٨ ـــ ٩ يناير ١٩٧٢) وأوضح أنها تعنى العلاقة بين النظام وبيئته ، بمعنى أنها تبحث في أوجه التأثير المتبادل بين البيئة والنظام ، والبيئة هنا تشمل في مدلولها البيئـــة الطبيعية (تركيب البيئة) ، والبيئة الانسانية ، والبيئة الثقافية .

وحين نعالج البيروقراطية الكويتية في اطارها البيئي (الايكولوجي) ، فما ذلك الا لأن هذه البيروقراطية في نشأتها ، وحركتها ، وتطورها ، وأيضا في جمودها أو تخلفها ، يتعذر فهمها في غير اطارها البيئي الذي عاشت وتعيش فيه . **أن النمط الذي ستكون عليه البيروقراطية الكويتية في المستقبل يتعذر فهمه أو تصوره ما لم نتصور معه الاطار البيئي لهذه البيروقراطية .**

والمدخل البيئي لدراسة البيروقراطية هو أحد المداخل الرئيسية التي تتكامل مع مداخل أخرى (قانونية وسياسية وادارية وسلوكية) في التعرف علـــى هذه البيروقراطية والاحاطة بجوانبها وتفسير ظواهرها المختلفة .

ومن ثم فان من مقتضيات هذا المدخل أن تظل المبادىء والركائز التي قدمها ماكس فيبر للنموذج البيروقراطي ، بمثابة « فروض » حتى يتم اختبارها واعمالها في البيئة ، وما يصلح من هذه المبادىء والتطبيقات في مجتمع ما ليس لنا بالضرورة أن نفترض صلاحيته وملاءمته لمجتمعات أخرى .

ان الفضل في استخدام هذا المدخل واثراء دراساته يرجع الى الاستاذ «جون جاوس» John Gaus الذي حرص على تأكيد أهمية هذا الاتجاه الايكولوجي ودراسة العوامل الايكولوجية المتداخلة في كل موقف حتى يمكن الوصول الى فهم حقيقي للسمات التي تميز عمل الادارة العامة ووظائفها في مجتمع ما (٢٠) ، كما ان دراسات واسهامات « فريد رجز » هي استمرار لهذا المدخل ، حيث درج على اعطاء الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وتلك المتعلقة بالقيم والاتصالات اهتماما كبيرا في دراسة الادارة العامة خاصة في الدول النامية (٢١)، وكذلك فعل «دوايت ولدو » Dight Waldo حين أكد على أهمية دراسة البيئة للوصول الى فهم سليم لدراسة المنظمات (٢٢)، كما ان هذا المدخل صار يلقي اهتماما بين عدد من الأساتذة العرب الذين يحرصون في دراساتهم على ابراز أوجه العلاقة والتأثير بين العوامل البيئية والنظام الاداري وتفسير مشكلاته على ضوء هذه العوامل ، ومن بين هؤلاء الدكتور عبدالكريم درويش . والدكتورة ليلى تكلا ، والدكتـــور عبدالملك عودة ، والدكتور أحمد رشيد ، والدكتور عامر الكبيسي ، والدكتور كمال دسوقي ، والدكتور أحمد صقر عاشور (٢٣) .

ابعاد ومحددات الاطار البيئي للبيروقراطية الكويتية :

لأغراض منهجية بحتة يمكن ان تعالج هذه الأبعاد والمحددات في ثـــلاث مجموعات :

أولا ـــ الأبعاد والمحددات الاجتماعية والثقافية .

ثانيا ـــ الأبعاد والمحددات الاقتصادية .

ثالثا ـــ الأبعاد والمحددات السياسية .

على ان التناول المنهجي لهذه الأبعادلا ينبغي أن تغيب عنه حقيقة هامة ،وهي أن هذه الأبعاد في الواقع ومن الناحية العملية هي أبعاد متفاعلة يصعب الفصل بين تأثيرها في الظاهرة الواحدة ، وأن كثيرا من الظواهر التي سنعرض لها ترجـــع

بروافدها وجذورها الى كل هذه الأبعاد أو معظمها ، وآية ذلك اننا حين نتناول — مثلا — سياسة التوظف في البيروقراطية الكويتية ، نجد أن هذه السياسة في ذاتها هي محصلة لتأثير الأبعاد الاجتماعية والسياسية والاقتصادية في وقت واحد ، كما أن تأثير هذه السياسة ينصرف بدوره الى كل هذه المجالات ... ومن ثم فانه لأغراض التناول العلمي ، سنقوم بتثبيت بعض الأبعاد في مواجهة أبعاد أخرى حتى يمكن معالجتها بصورة تحليلية .

وتبقى الاشارة الى ان المجتمع الكويتي يشارك مجتمعات الدول النامية الأخرى في بعض هذه الأبعاد وما ينجم عنها من أعراض أو مشكلات ، ولكن تظل هنـــاك أبعاد وخصائص ذاتية تتعلق بالمجتمع الكويتي ولها جذورها التاريخية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية .

أولا — الأبعاد والمحددات الاجتماعية والثقافية

هي أبعاد ومحددات تقع في نطاق النظام الاجتماعي ، وتشمل من الناحيـــة المنهجية عددا من العناصر التي تختلف في عددها ، وتأثيرها ، وتكوينها ، ودرجة تعقيدها ، من مجتمع لآخر ، ولكنها تشمل بصفة رئيسية المحددات الآتية (٢٤) .

— السكان ، ويشمل ذلك التركيب النوعي والعمري لهؤلاء السكان ، وقوة العمل ومصادرها وانتماءاتها الاجتماعية .

— هيكل ونمط النظام التعليمي السائد ودرجة التأثر بالثقافات الخارجية .

— العادات والتقاليد والقيم الروحية والمجتمعية السائدة .

— الثقافة واللغة وأشكال الاتصال بين فئات المجتمع .

— الشخصية الوطنية والقومية .

وتجدر الاشارة الى أن الأبعاد الاجتماعية وما ينجم عنها من تأثير تواجهه البيروقراطية تجعل هذه المشكلات أكثر صعوبة وتعقيدا ، ذلك لأن حلولها لا تقع في نطاق الاجراءات أو القرارات القانونية والفورية ، ولكنها تحتاج لمزيد من الوقت والجهد لأنها تتعلق بالأفكار والقيم والمعتقدات وعناصر أخرى غير مادية يصعب التأثير فيها .. ومثل هذه العادات والأفكار والقيم لا يمكن القاؤها من النافذة كما يقولون ، ولكنها تخرج من الباب وتنزل عن طريق السلم .. أى أنه لا يمكن التخلص من القيم والمعتقدات السالبة أو البالية بمجرد عدم الرغبة فيها ، فهي تحتاج الى وقت وتدرج حتى يمكن تعديلها أو احلالها بأفضل منها .

وفيما يلي نعرض لأهم المحددات السابقة وبيان تأثيرها على البيروقراطية الكويتية :

١ ــ السكان :

تلزم الاشارة الى أن عدد السكان في نهاية عام ١٩٨٠ قد بلغ ١ر٣٥٥ر٨٢٧ نسمة ، وأن ٥ر٥٨٪ من هؤلاء هم من غير الكويتيين الذين ينتمون الى أكثر من اربعين جنسية ، ونظرا لعدم وجود توزيع حديث ــ منشور ــ لجنسيات السكان غير الكويتيين ، فان بيانات تعداد ١٩٧٥ توضح اتجاهات هذا التوزيع النسبي الى اجمالي السكان فيما يلي (٢٥) :

أولا – الجنسيات العربية (١ر٤٢ ٪)

الأردن وفلسطين	مصر	العراق	سوريا	لبنان	السعودية	اليمن الجنوبية والشمالية	مسقط وعمان	جنسيات عربية أخرى
٥ر٢٠ ٪	١ر٦ ٪	٥ر٤ ٪	١ر٤ ٪	٥ر٢ ٪	٣ر١ ٪	٧ر١ ٪	٧ر٠ ٪	٧ر٠ ٪

ثانيا – الجنسيات غير العربية (٢ر١٠ ٪)

ايران	الهند	باكستان	دول آسيوية أخرى	انجلترا	دول غرب أوربا	دول شرق أوربا	الولايات المتحدة	اجمالي الجنسيات غ العربية
١ر٤ ٪	٢ر٣ ٪	٢ر٣ ٪	١ر٠ ٪	٢ر٠ ٪	١ر٠ ٪	١ر٠ ٪	١ر٠ ٪	٢ر١٠ ٪

وفي ضوء هذا التوزيع فانه يمكن تصور كيف تتعدد البيئات الحضارية داخل المجتمع الكويتي ، حتى وان كان معظم هذه الجنسيات من الجنسيات العربية ، ذلك لأن المجتمع العربي رغم وجود مقومات أساسية مشتركة تربط بين مواطنيه ، الا أنه من الناحية الاجتماعية والحضارية تتفاوت دوله وأقطاره فيما بينها تفاوتا ملحوظا ، فضلا عن أن بعض هذا التفاوت قد نجده داخل الدولة الواحدة أو القطر الواحد .

كما أن التركيب النوعي لهؤلاء السكان تبرزه إحصاءات تعداد عام ١٩٨٠ فيما يلي :

جدول يبين التوزيع النوعي للسكان (٢٦)
تعداد عام ١٩٨٠

بيـــان	اجمالي السكان		كويتيـــون		غـير كويتيـين	
	ذكور	انـاث	ذكور	انـاث	ذكور	انـاث
عـــدد	٧٧٦١٢٥	٥٧٩٧٠٢	٢٧٨٥١٦	٢٨٣٥٤٩	٤٩٧٦٠٩	٢٩٦١٥٣
٪	٥٧ر٣	٤٢ر٧	٢٠ر٦	٢٠ر٩	٣٦ر٧	٢١ر٨
عدد اجمالي	١٣٥٥٨٢٧		٥٦٢٠٦٥		٧٩٣٧٦٢	
٪	١٠٠ ٪		٤١ر٥ ٪		٥٨ر٥ ٪	

ويكشف هذا التوزيع كيف يزيد عدد الأناث على عدد الذكـــور بالنسبة للكويتيين ، وكيف تنعكس الصورة بشكل واضح بين السكان غير الكويتيين ، حيث يزيد عدد الذكور على عدد الاناث بحوالي ٢٠١٤٥٦ نسمة ، وسنعرض لتفسير ذلك وتأثيره على البيروقراطية الكويتية في موضع لاحق .

وعن التوزيع النسبي للسكان حسب فئات العمر ، فان الجدول التالي يبين هذا التوزيع (٢٧) .

جدول يبين التوزيع النسبي للسكان حسب فئات العمر وفقا لبيانات تعداد ١٩٧٥ (٢٨)

بيـــان	فئات عمرية غير منتجة				فئات عمرية منتجـــة				فئة غير منتجة	اجمـالي
	< سنة ١-٤	٥-١٤	١٥-١٩	٢٠-٢٩	٣٠-٣٩	٤٠-٤٩	٥٠-٥٩	٦٠ فأكثر		
كويتيون	٤ر٣	١٥ر٤	٣٠	١٠ر٤	١٦	٣ر١٠	٦ر٢	٣ر٨	٣ر٦	١٠٠ ٪
	٦٠ر١ ٪				٣٦ر٣ ٪				٣ر٦	١٠٠ ٪
غير كويتيين	٣ر٤	١٣ر٢	٢٣	٧ر٢	١٩ر٨	١٨ر٤	١٠	٣ر٤	١ر٦	١٠٠ ٪
	٤٦ر٨ ٪				٥١ر٦ ٪				١ر٦	١٠٠ ٪
التوزيـع الاجمـالي للسكان	٣ر٧	١٤ر٣	٢٦ر٣	٨ر٧	١٨	١٤ر٥	٨ر١	٣ر٨	٢ر٦	١٠٠ ٪
	٥٣ ٪				٤٤ر٤ ٪				٢ر٦ ٪	١٠٠ ٪

ويعكس هذا الجدول عددا من المؤشرات الهامة نوردها فيما يلي :

١ ــ ان نسبة السكان في فئات العمر غير المنتجة (أقل من ١٩ سنة وأكثر من ٦٠ سنة) يمثلون بصفة عامة ٦ر٥٥٪ من اجمالي السكان الكويتيين وغير الكويتيين .

٢ ــ أن فئات العمر غير المنتجة بين الكويتيين تمثل ٧ر٦٤٪ من اجمالي السكان الكويتيين .

٣ ــ أن فئات العمر غير المنتجة بين غير الكويتيين تمثل ٤ر٤٨٪ من اجمالي السكان غير الكويتيين .

ولما كانت النظرة الى الأبعاد السكانية في المجتمع الكويتي لا تقف عند التطور الكمي لهذه الأبعاد ، ولكنها تكتمل بالتعرف على انتماءات هؤلاء السكان ، فانه يلزم القول بأن المجتمع السكاني ينقسم الى مجتمعين : الوافد والمحلي ، وكل من هذين المجتمعين ينقسم في داخله الى عدة أقسام مختلفة ، واذا كنا أوضحنا ذلك بالنسبة للمجتمع الوافد ، فان المجتمع المحلي ينقسم بدوره الى عدة فئات يقسمها البعض (٢٩) أفقيا أو رأسيا الى «بدو» و «حضر» و «سكان السور» و «سكان خارج السور» ويقصدون بسكان السور هنا مجتمع الكويت قبل الخمسينات ، وكما أن سكان خارج السور ينقسمون فيما بينهم الى قبائل شمالية وأخرى جنوبية فكذلك سكان السور هم أقسام متعددة ، فضلا عن أن هؤلاء وهؤلاء ينتمون الى طائفتين أساسيتين هما السنة والشيعة .

ويجعل الباحثون لهذه التركيبة الاجتماعية أثرا مباشرا على الوضع الاداري للبيروقراطية الكويتية التي استوعبت هذا الخليط غير المتجانس من فئات المجتمع ، وتمثل هذا الأثر في :

١ ــ أن الدولة قد استوعبت أعدادا كبيرة من هؤلاء في أعمال غير منتجة .

٢ ــ بروز طموحات متسارعة لدى المتعلمين من الوطنيين لشغل كثير من المناصب الادارية التي لا تؤهلهم مؤهلاتهم أو خبراتهم لشغلها .

٣ ــ فقد وتضاؤل الثقة الشعبية في الخبرات الوافدة .

٤ ــ قصر بعض المهن على فئات معينة من السكان مثل الأعمال الادارية العليا والمناصب الحساسة التي اقتصر شغلها على أبناء فئات معينة ، ووظائف الجيش والشرطة التي تركز فيها معظم أبناء القبائل الشمالية والجنوبية (٣٠) ، فضلا عن تركز أبناء القبائل الجنوبية في أعمال الحراسة والنقليات .. وغير ذلك .

★ ★ ★

٢ ــ التعليم :

تظهر احصاءات التعليم في دولة الكويت وفقا لتعداد السكان عام ١٩٨٠ عددا من المؤشرات التي يجدر الوقوف عندها لدلالتها الاجتماعية والثقافية ، وهــذه نوردها فيما يلي :

أ ــ أن اجمالي الذين تنتظمهم مراحل التعليم المختلفة بدولة الكويت يقــدر عددهم بـــ ٣٨٦٠٢٠ نسمة موزعون كما يلي (ملحق تفصيلي رقم ١) .

جدول يبين اجمالي المسجلين بمراحل التعليم المختلفة
في العام ١٩٨١/٨٠ (٣١)

المرحلـــة التعليمية	ذكـــور	انـــاث	اجمـــالي
التعلـيم العـــام	١٥٦٨٩٤	١٣٨٥٦٨	٢٩٥٤٦٢
التعليم الفني ثانوي	٢٢٥٣	٧٥٢	٣٠٠٥
التعليم الفني معاهد فنية	١٨٤٠	٢٣٠٣	٤١٤٣
التعليم الجامعي	٣٥١٤	٥١٩٩	٨٧١٣
البعثات الخارجيـة	٢٣٤٧	٣٨٦	٢٧٣٣
المدارس الأهليـــة	٣٦٧٧٧	٣٥١٨٧	٧١٩٦٤
اجمـــــــالي	٢٠٣٦٢٥	١٨٢٣٩٥	٣٨٦٠٢٠

وهؤلاء يمثلون ٢٨ر٤٧ ٪ من اجمالي السكان الكويتيين وغير الكويتيين في نفس العام .

ب ــ أنه رغم زيادة أعداد الذكور على أعداد الاناث في مراحل التعليم العام، الا أنه على مستوى التعليم الجامعي والتطبيقي (المعاهد الفنية) فان أعداد الاناث تسجل زيــادة ملمــوسة اذا قورنــت بأعــداد الذكــور كمــا يظهرهــا الجــدول الــوارد فــي بداية الصفحــة التاليــة . وهــؤلاء يمثلــون ١ر١٣ ٪ مــن اجمالــي السكــان الكويتيــين وغــير الكويتيــين ، وباستبعاد غير الكويتيين من هؤلاء وهم حوالي ٢٨٦٩ طالبا وطالبة (٣٢) ، يصبح اجمالي الكويتيين في هاتين المرحلتين هو ١٢٥٤٥ طالبا وطالبة ، وهؤلاء يمثلون ٢ر٢٣ ٪ من اجمالي السكان الكويتيين .

أعداد المسجلين ببرامج التعليم التطبيقي والجامعي في العام ١٩٨١/٨٠

المرحلة	ذكور	اناث	اجمالي
في التعليم الجامعي	٣٥١٤	٥١٩٩	٨٧١٣
في المعاهد التطبيقية	١٨٤٠	٢٣٠٣	٤١٤٣
اجمالي	٥٣٥٤	٧٥٠٢	١٢٨٥٦
+ طلاب البعثات الخارجية لغير الماجستير والدكتوراة	٢٢٢١	٣٣٧	٢٥٥٨
الاجمالي العام	٧٥٧٥	٧٨٣٩	١٥٤١٤

ج ــ أن المراة الكويتية صارت تسهم بدور هام ومتقدم في مراحل التعليم الجامعية والتطبيقية ، ومن المحتمل أن تزداد مساهمتها في السنوات القادمة بشكل مطرد في قوة العمل بالجهاز الاداري الحكومي .

على أن هذه المؤشرات التعليمية لا تكتمل دلالتها الا بمعرفة التوزيع النسبي للسكان وفقا لمستواهم التعليمي ، وهذا يتضح من الجدول الآتي :

التوزيع النسبي للمستوى التعليمي للسكان
عام ١٩٨٠ (٣٣)

مستوى التعليم	كويتيون ٪	غير كويتيين ٪	اجمالي السكان ٪
أميون	٣٦ر٤	٢٤ر٢	٢٨ر٩
يقرءون ويكتبون	١٤ر٣	٢٢ر١	١٩ر١
ابتدائي	٢١ر٧	١٦	١٨ر٢
متوسط	١٦ر٢	١٤ر٢	١٤ر٩
ثانوي ودون الجامعي	٩ر–	١٤ر٧	١٢ر٥
جامعي فأعلى	٢ر٤	٨ر٨	٦ر٤
جملة	١٠٠	١٠٠	١٠٠

من هذا الجدول يتبين أن ما يقارب نصف السكان (كويتيين وغير كويتيين) هم من الأميين ، أو يقرءون ويكتبون ولا يحملون أية شهادات ،أما٪حملة الشهادات الجامعية الى اجمالي السكان فهم ٤ر٦٪ (٤ر٢٪ للكويتيين ، ٨ر٨٪ لغير الكويتيين) ، وهذا يعني أن المجتمع الكويتي يعاني من انخفاض في المستوى التعليمي لسكانه ، وبالتالي للقوى العاملة فيه ، مما ينعكس بصورة سلبية على كفاءة وانتاجية قوة العمل .

* * *

٣ ــ قوة العمل :

يقصد بقوة العمل جميع الأفراد الذين يساهمون فعلا بمجهودهم البدني أو العقلي في أى عمل يتصل بانتاج السلع والخدمات ، وكذلك الأفراد الذين يقدرون على العمل ويرغبون فيه ويبحثون عنه ؛ وبعبارة أخرى فان قوة العمل تنقسم الى قسمين رئيسيين هما (٣٤) :

نسبة مساهمة الكويتيين وغير الكويتيين في قوة العمل ٧٥-١٩٨٠ (٣٥)

بيان	تعداد ١٩٧٥					
	كويتيون		غ. كويتيين		المجموع	
	عدد	٪	عدد	٪	عدد	٪
ذكور	٨٤٣٦٧	٧ر٢٧	١٨٥٠٠٩	٧ر٦٠	٢٦٩٣٧٦	٤ر٨٨
اناث	٧٤٧٧	٥ر٢	٢٧٧٢٩	١ر٩	٣٥٢٠٦	٦ر١١
المجموع	٩١٨٤٤	٢ر٣٠	٢١٢٧٣٨	٨ر٦٩	٣٠٤٥٨٢	١٠٠ ٪
	تعداد ١٩٨٠					
ذكور	٨٩٦٦٩	٥ر١٨	٣٣٢٣٣٤	٦ر٦٨	٤٢٢٠٠٣	١ر٨٧
اناث	١٣٨٢٩	٢ر٩	٤٨٢٧٤	٠ر١٠	٤٨٤١٠٦	٩ر١٢
المجموع	١٠٣٤٩٨	٤ر٢١	٣٨٠٦٠٨	٦ر٧٨	٤٨٤١٠٦	١٠٠ ٪

١ ــ المشتغلون : وهم الذين يباشرون عملا بالفعل .

٢ ــ المتعطلون : وهم الأفراد القادرون على دخول سوق العمل ، ولكنهم لا يجدون العمل رغم رغبتهم فيه وبحثهم عنه ، سواء أكانوا متعطلين سبق لهم العمل ، أو متعطلين جدد لم يسبق لهم العمل .

والجدول الآتي يوضح نسبة مساهمة الكويتيين وغير الكويتيين الى اجمالي قوة العمل في المجتمع الكويتي في تعدادي ١٩٧٥ ، ١٩٨٠ وفقا للمفهوم الذي أوضحناه .

وبتحليل مؤشرات هذا الجدول نخلص الى الحقائق الآتية :

ــ ان اجمالي مساهمة الكويتيين في قوة العمل (ذكورا واناثا) عام ١٩٧٥ كانت ٣٠ر٢٪ انخفضت الى ٢١ر٤٪ عام ١٩٨٠ .

ــ ان اجمالي مساهمة غير الكويتيين في قوة العمل (ذكورا واناثا) عام ١٩٧٥ كانت ٦٩ر٨ ٪ ارتفعت الى ٧٨ر٦ ٪ عام ١٩٨٠ .

ــ ان اجمالي مساهمة الذكور كويتيين وغير كويتيين في قوة العمل في التعدادين بلغت ٨٨ر٤٪ ، ٨٧ر١٪ على التوالي ، وهي نسبة مرتفعة جدا اذا قورنت بمساهمة الاناث ، وهي ١١ر٦٪ ، ١٢ر٩٪ .

ــ ان قوة العمل الكويتية في تعداد ١٩٨٠ تمثل ١٨ر٤٪ من اجمالي السكان الكويتيين ، بينما تمثل قوة العمل غير الكويتية في نفس العام ٤٨٪ من اجمالي السكان غير الكويتيين ، وبصفة اجمالية فان قوة العمل (الكويتية وغير الكويتية) تمثل ٣٦٪ من اجمالي السكان الكويتيين وغير الكويتيين .

ان هذه الحقائق المترابطة تقود الى نتيجة واحدة هي موضع اتفاق الباحثين والمعنيين بتخطيط العمالة في دولة الكويت ، فهم يرون أن اعتماد الكويت الأساسي على العمالة الوافدة سيظل قائما لسنوات مقبلة حتى نهاية القرن الحالي ، وليس هناك من احتمال لتراجع هذه الزيادة في وقت قريب (٣٦) . .

بل تظهر التقديرات ان عدد سكان الكويت ــ مع ثبات العوامل الأخرى ــ سيصل الى ١٫٨٩٨٫٠٠٠ نسمة في عام ١٩٨٥ ، وتشكل نسبة غير الكويتيين في هذا الرقم ما يقارب ٦٤ ٪ بينما تشكل نسبة الكويتيين ٣٦ ٪ مما يؤكد الاتجاه بنمو قوة العمل غير الكويتية وتزايدها .

واذا مضى التحليل الى أكثر من ذلك بغرض معرفة نسبة المساهمة الفعلية في قوة العمل ، ونعني بها مساهمة الأفراد الذين يعملون فعلا ويسهمون في انتاج السلع والخدمات ، فان الاحصاءات توضح ما يلي في تعداد ١٩٨٠ (٣٧) :

ـــ من كل مائة من السكان الذكور الكويتيين يعمل ٣٢ كويتيا في المتوسط .

ـــ من كل مائة من السكان الذكور غير الكويتيين يعمل ٦٧ وافدا في المتوسط.

ـــ من كل مائة من السكان الاناث الكويتيات يعمل ٥ كويتيات في المتوسط .

ـــ من كل مائة من السكان الاناث غير الكويتيات يعمل ١٦ وافدة في المتوسط.

ـــ من كل مائة من السكان الذكور (كويتيين وغير كويتيين) يعمل ٥٤ مواطنا ووافدا في المتوسط .

ـــ من كل مائة من السكان الاناث (كويتيات وغير كويتيات) يعمل ١١ مواطنة ووافدة في المتوسط .

واذا ثار السؤال عن باقي المجتمع السكاني (خارج قوة العمل) ، فهم الأفراد القادرون ولكنهم لا يعملون ولا يبحثون عن العمل ، سواء لعدم رغبتهم او لاستغنائهم عن الكسب عن طريق العمل ، أو بسبب عدم تمكنهم لانشغالهم مثل ربات البيوت والطلبة ، أو لعدم القدرة على العمل كالأطفال والمسنين أو العجزة والمقعدين .

* * *

٤ ـــ العاملون المدنيون بالجهاز الاداري الحكومي :

يظهر التقرير السنوي لديوان الموظفين عن عام ١٩٨١ توزيع العاملين المدنيين بالجهاز الاداري الحكومي على النحو التالي :

جدول يبين العاملين المدنيين بالجهاز الحكومي*
حسب الجنسية والنوع – في أول يناير ١٩٨١

بيان	كويتيون		غير كويتيين		الاجمالي	
	عدد	٪	عدد	٪	عدد	٪
ذكور	٤٧٠٦٦	٧٣ر٧	٦٩٧٩٧	٧٣ر٧	١١٦٨٦٣	٧٧ر٦
اناث	١٦٧٩٩	٢٦ر٣	٢٤٩٢٨	٢٦ر٣	٤١١٧٢٧(٣٨)	٢٦ر٣
اجمالي	٦٣٨٦٥	٤٠ ٪	٩٤٧٢٥	٦٠ ٪	١٥٨٥٩٠	١٠٠ ٪

* لا يشمل البيان العاملين بالجهات ذات الميزانيات الملحقة مثل جامعة الكويت ، الهيئة العامة للإسكان ، البلدية ، مجلس الأمة ... الخ .

ويظهر هذا الجدول أن مساهمة الكويتيين في قوة العمل الحكومي تقدر بـ ٤٠٪ مقابل ٦٠٪ لغير الكويتيين . ورغم هذا التفاوت فقد لوحظ أن نسبة العاملين من الاناث في كل من المجموعتين (الكويتيين وغير الكويتيين) اتسمت بالثبات ، حيث بلغت في المجموعتين ٣ر٢٦٪ للاناث مقابل ٦ر٧٣٪ للرجال .

وبصفة عامة فان عدد العاملين المدنيين بالجهاز الحكومي من العرب يقدر بـ ٨٤٨٠٤ فرد وهؤلاء يمثلون ٩٠٪ تقريبا من اجمالي غير الكويتيين بالجهاز الحكومي ، أما الـ ١٠٪ الباقية فهي موزعة بين عدد من الجنسيات الآسيوية : الهندية ، الباكستانية ، الايرانية ، والفلبينية والبنجلاديشية على التوالي بحسب أهميتها النسبية .

وفي ضوء ما سبق فان ما يمكن استنتاجه هو أن نسبة قليلة من العاملين بالجهاز الحكومي للدولة هم الذين ينتمون الى جنسيات غير عربية ، وأن مشكلة اللغة لا تمثل عائقا كبيرا في الاتصال بين العاملين في الجهاز الحكومي ، بل ربما يكون مفيدا وجود هذه النسبة في بعض الأعمال والمهن الفنية التي توجد بهذا الجهاز . على أن جانبا آخر من المشكلة قد ينشأ اذا كانت وظائف هذه المجموعة لها اتصال مباشر بجمهور المنتفعين بخدمات الجهاز الاداري ، مما قد تتعقد معه عملية الاتصال مع المستفيدين بالخدمات العامة أو مستحقيها .

وتشير الاحصاءات الى أن عدد العاملين المدنيين بالجهاز الاداري للدولة قد تضاعف تقريبا خلال الفترة من ١٩٧٠ الى ١٩٨١ وان كانت الأهمية النسبية للكويتيين وغير الكويتيين بين هؤلاء العاملين لم تتغير كثيرا خلال هذه الفترة ، ويظهر ذلك من البيانات التالية (٣٩) :

جدول مقارن لعدد العاملين الكويتيين وغير الكويتيين عامي ٧١/٧٠ ، ١٩٨٢/٨١

السنة	كويتي	نسبة الكويتيين	غير كويتي	نسبة غ. الكويتيين	المجموع
٧١/٧٠	٢٨٨٨٨	٣٧ ٪	٤٨٢٨٢	٦٣	٧٧١٧٠
٨٢/٨١	٦٣٨٦٥	٤٠ ٪	٩٤٧٢٥	٦٠	١٥٨٥٩٠

ولكن الأهمية النسبية للعاملين الكويتيين وغير الكويتيين ينبغي فهمها في ضوء حقيقة هامة ، وهي أن ٥٢٪ من شاغلي وظائف الدرجات الأولى والثانية في مجموعة الوظائف العامة بالجهاز الاداري الحكومي عام ١٩٨١ ـــ وهي وظائف ذات طابع توجيهي واشرافي ـــ هم من غير الكويتيين وبيانهم كما يلي في ١٩٨١/٧/١ .

شاغلو الدرجات الأولى والثانية بالجهاز الاداري الحكومي
من الكويتيين وغير الكويتيين (٤٠)

	كويتيـــون	غ. كويتيـــين	اجمـالي
الدرجـة الأولى	٣٢٠	٥٠٥	٨٢٥
الدرجـة الثانية	١١٧٩	١١٠٠	٢٢٧٩
اجمـــالي	١٤٩٩	١٦٠٥	٣١٠٤
٪	٤٨ ٪	٥٢ ٪	١٠٠ ٪

ومؤدى ذلك أن غير الكويتيين يشغلون أكثر من نصف الوظائف القياديـة والتوجيهية بالجهاز الاداري الحكومي ، مما ينتج عنه عدم تجانس هذه القيادات لتعدد الأنماط الادارية للبلاد التي وفدوا منها ، **وذلك يفرض بطبيعة الحال عبئا كبيرا على البيروقراطية الكويتية للمواءمة بين أنماط السلوك الاداري الوافـدة وأنماط السلوك الاداري الملائمة للبيئة والمجتمع الكويتي .**

* * *

٥ ــ المحددات الثقافية :

يمكن القول بأن المجتمع الكويتي يعيش ثقافتين أساسيتين (٤١) :

ــ ثقافة قيمية تعبر عن مجموعة القيم والتقاليد التي نشأ عليها المجتمـع وتربت عليها أجياله ، لأنها انحدرت اليه مع تراثه وصارت تمثل خلفية حضارية لسلوك أفراده .

ــ ثقافة علمانية واقعية ، تعبر عن مجموعة المعارف والثقافات المنقولـة والوافدة التي تستهدف في الأصل انجاز وتحقيق الأهداف الانسانية .

ورغم أن آراء كثيرة قد اختلفت حول درجة الهيمنة أو التأثير الذي تمارسه واحدة من هاتين الثقافتين على الأخرى ، الا أن هذه الآراء قد اتجهت لاعطـاء كلتيهما أهمية خاصة في تكوين العقلية العامة لأفراد المجتمع ، وتكوين تطلعاتهم فضلا عما يمكن أن تسببه احدى الثقافتين للاخرى من دعم ومساندة ، أو فشل واحباط . كما هي الحال حينما تتغلب بعض جوانب الثقافة القيمية السائدة على الالتزامات والقواعد القانونية والموضوعية في عمليات مثل التعيينات والترقيات في الخدمة المدنية ، وغير ذلك من العمليات الادارية .

الا أن هاتين الثقافتين تشكلهما ثقافات أخرى كثيرة ، وجدت روافدها في تنوع الأصول التي انحدر منها السكان الكويتيون أو قدم منها السكان غير الكويتيين بانتماءاتهم الثقافية وقيمهم المتباينة . فضلا عن أن المجتمع الكويتي بطبيعته هو مجتمع صيد وتجارة وارتحال ، ومواطنوه بطبيعتهم يميلون الى السفر والانتقال ، وقد أتيحت لهم بذلك فرصة التعرف على ثقافات مختلفة وصاروا أكثر تهيؤا واستعدادا لاستقبال هذه الثقافات والتأثر بها ونقلها الى مجتمعهم (٤٢) ، مما جعلهم أكثر شعوب المنطقة استعدادا لتقبل التكنولوجيا المتطورة والتعامل معها في حياتهم اليومية ، وانعكس ذلك بشكل ملحوظ على حجم ونوعية تطلعاتهم وما صاروا ينشدون من الدولة أن توفره لهم من خدمات ، وبخاصة في ظل الوفرة المالية التي يعيشها المجتمع .

* * *

٦ ــ الشخصية القومية :

أشرنا فيما سبق الى بعض صور الاختلافات والفروق بين التجمعات السكانية والفئات الاجتماعية في المجتمع الكويتي ، ومثل هذه الاختلافات والفروق قلما يخلو منها مجتمع من المجتمعات في هذا العصر . الا أنه في الكويت ــ كما في باقي الدول ــ تظل للمجتمع في مجمله سمات عامة تعكس القيم والمفاهيم والأهداف وطريقة النظر والتفكير ومعالجة الأمور ، وهذه السمات تمثل في مجموعها ما يسميه الاجتماعيون « الشخصية القومية » ، التي يعنون بها القاسم المشترك للخصائص الاجتماعية ونمط التفكير والسلوك الذي يتصف به معظم أفراد المجتمع (٤٣) .

وترتكز الشخصية القومية الكويتية ــ من الناحية المنهجية ــ الى مجموعتين من العوامل :

ــ العوامل الخاصة بمجموعة الدوافع والنزعات التي تحرك أفراد المجتمع ويتصفون بها في معظمهم .

ــ العوامل الذهنية التي تمثل نمط وطريقة التعامل مع المواقف والأشياء ، وباسقاط هذه العوامل على المجتمع الكويتي ، فانه يمكن التعرف فيما يلي على الشخصية القومية الكويتية بتحليل موجز لهاتين المجموعتين من العوامل .

١) العوامل الخاصة بالدوافع والنزعات :

يختلف المجتمع الكويتي عن مجتمعات أخرى كثيرة في مدى الأهمية التي يعلقها أفراده لدوافع الاتقان والتميز في الأداء ، كما أن قيمة الانجاز لا تحتل مكانة متقدمة بين أفراده بصورة تدفعهم لبذل الجهد والمثابرة على العمل بمستوياته

وانواعه المختلفة ، وطبيعي ان أسبابا كثيرة يمكن أن يعزى اليها ضعف هـــذه الدوافع ، **ونحن لا نستطيع العودة بهـذه الأسباب الى أصولها التاريخيـــة والاقتصادية والسياسية ــ على الأقل في هذه الدراسة ــ رغم ما قد يؤخذ على بعض السمات التي نطلقها من افتقار الى الدليل والبرهان ،** وعموما فان دليلنـــا الى مناقشة بعض سمات الشخصية القومية الكويتية يعتمد على المعطيات العلمية والاستنتاجات المنطقية لظواهر مستقرة يمكن التدليل عليها . فحيث يمثل العمل محورا هاما وركيزة أساسية في حياة أفراد المجتمع ، وتساند ذلك القيم والمفاهيم والثقافة السائدة ، يكون دافع الانجاز لدى أغلبية أفراد المجتمع قويا نسبيـــا ، وكذلك الحال حين تتضاءل قيمة العمل ولا تساندها القيم السائدة فان دوافـــع الانجاز لدى غالبية أفراد المجتمع يكون ضعيفا نسبيا (٤٤) .

على انه تجدر الاشارة الى أن ضعف دوافع الانجاز لدى الأفراد ، وان كان يؤثر على البيروقراطية الكويتية ويؤدي الى ضعف أدائها ، فان هذه البيروقراطية ذاتها يمكن أن تكون سببا لضعف هذه الدوافع بما يسودها من جمود وتعقيد ، وسيطرة للوائح والاجراءات في تقويم أداء العاملين ، وعدم توفر الظروف والعوامل التي تزكى هذه الدوافع وتنميها .. كما أن شغل المواقع القيادية في الـــوزارات والهيئات والمصالح الحكومية على أساس الولاء الشخصي والانتماء السياسي أو على أسس طائفية أو عائلية ، وتنحية الاعتبارات والمعايير الموضوعية للانجـــاز والجدارة ، كل هذه الأمور التي تشهدها البيروقراطيات عادة تؤدي الى خلق مناخ مثبط لدوافع الانجاز (٤٥) .

كما أن من الدوافع الأخرى التي تحرك المجتمعات وتترك تأثيرها علـــى بيروقراطياتها ، تلك الدوافع الخاصة بالاستقلال وتأكيد الذات ، وهي ترتبـــط بطبيعة التنشئة الاستقلالية لأفراد المجتمع ، وفي اطار هذه الدوافع يختلـــف المجتمع الكويتي عن مجتمعات أخرى تقوى فيها دوافع الاستقلال وتأكيد الذات ، فأفراد المجتمع الكويتي تفجرت طموحاتهم وآمالهم ، وصاروا يطلبون من أجهزة الدولة أن توفرها لهم ، وهم اعتماديون على الدولة في جوانب غير قليلة من أمور حياتهم ، وربما أسهم نمط التنشئة الاجتماعية والاقتصادية ــ وبخاصة بعد ظهور النفط ــ في بروز هذا الاتجاه .

ان ضعف دوافع الاستقلال وتأكيد الذات بين أفراد المجتمع الكويتي وان كان يثقل كاهل البيروقراطية الكويتية ، الا انه يسهل لها أن تتطرف في تطبيق قواعدها واجراءاتها المتشددة الى الحد الذي يهدد ذاتية الأفراد وكيانهم .

ومن النزعات التي يتميز بها أفراد المجتمع الكويتي ، نزعتهم الى التغيير والتجديد ، وميلهم الى المغامرة والتحديث ، وتلك نزعة تساعد على نجاح مهـــام

التنمية والتطوير في المجتمع ، بخلاف مجتمعات أخرى تنزع الى الاستقرار والثبات بصورة تعوق برامج التنمية والتحديث (٤٦) .

ان مستوى الخدمات الصحية في دولة الكويت بلغ مستوى جيدا اذا قورنت هذه الخدمات بمثيلاتها في دول أخرى كثيرة ، ولكن هذه الخدمات لم تحز بعد على رضاء المواطنين بصورة معقولة (٤٧) وهم يودون لو أن مستشفيات أوربا التي يزورنها في بعض الأحيان تنتقل الى الكويت بتجهيزاتها وأساليب عملها المتقدمة ، والذين يراجعون المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية ويطلعون على سهولة الاجراءات ومظهر العمل الانساني الذي يسودها يودون لو حذت كل أجهزة الدولة حذوها .

اننا لا ننكر أن هذه النزعة هي نزعة باهظة الثمن ، وبخاصة اذا اقترنت باستيراد التكنولوجيا المتطورة التي لا تصاحبها الدراية الفنية المحلية ، ولكن تظل النزعة الى التغيير والتجديد ضرورة من ضرورات التنمية في البلاد وسمة ايجابية في المجتمع الكويتي .

٢) العوامل الذهنية :

ترجع أهمية هذه العوامل التي تتعلق بالطريقة التي ينتهجها أفراد المجتمع في تفكيرهم ومعالجتهم للمواقف والأشياء الى ما تتركه هذه الطريقة من تأثير على سلوك الأفراد وعلاقاتهم مع البيروقراطية القائمة ، ويتضح هذا التأثير من عرض العوامل الذهنية الآتية :

١ ــ مدى الاهتمام بمضمون الأمور دون شكلياتها ، حيث تجد أجهزة البيروقراطية مناخا مواتيا لعملياتها وقواعدها واجراءاتها في المجتمعات التي يهتم افرادها بالشكل ، وحقيقة الأمر أن المجتمع الكويتي بطبيعته التاريخية والاجتماعية لا يعطي اهتماما كبيرا لمثل هذه المظاهر الشكلية التي تعاني منها بيروقراطيات أخرى كثيرة ، فالبيروقراطية الكويتية لا تعاني مثلا من جدل حول صيغ التخاطب مع الرؤساء والمرؤوسين ، ولا تتمسك بعبارات محددة في هذا التخاطب ، كما انها لا تلقى بالا لترتيب الأسماء في قوائم العاملين وما اذا كان هذا الترتيب يعكس مراكزهم أو أقدميتهم ، كما أن البيروقراطية الكويتية لا تتشبث بضرورة تقديم مستندات ثبوتية أصلية مصدقة لأمور شكلية تافهة يعلم الموظف المسئول وجه الحقيقة فيها .

٢ ــ مدى الأخذ بالعلم والعقلانية في معالجة الأمور ، فمن الطبيعي أن يتأثر النمط الذي تدار به البيروقراطية الكويتية بمدى العلمية والعقلانية التي يحتكم اليها أفراد المجتمع سواء ممن يعملون بهذه البيروقراطية أو ممن يراجعونها في بعض أمورهم . أن هذا العامل يعكس تأثيره على بعض وظائف البيروقراطية ، وبخاصة

ما يتعلق منها بالتخطيط والتنبؤ العلمي والأخذ بأساليب الادارة العلمية الحديثة . ولا شك أن البيروقراطية الكويتية لم تتخلص بعد من الصدفة والتفكير القدري والحظ الذي يأتي ويغيب .. ويجد هذا القول دليله في نسبة الأمية التي ما زالت عالية ، كما يجده في نمط التنشئة الاجتماعية القائمة .

ان ما يمكن اجماله حول الشخصية القومية للمجتمع الكويتي وما تحمله هذه الشخصية من تأثير على أداء البيروقراطية الكويتية ، يحمل تأثيرا مزدوجا ، موجبا وسالبا في ذات الوقت ، ومن ثم فان هذا التأثير رهن بسيطرة وتنمية العوامل الايجابية في الشخصية القومية لهذا المجتمع ، مع الحد — في الوقت نفسه — من تأثير العوامل السالبة .

اثر الأبعاد الاجتماعية والثقافية على البيروقراطية الكويتية :

بمقاييس كثيرة — كمية ونوعية — يمكن القول أن ثمة تغيرات اجتماعية وثقافية قد طرأت على المجتمع الكويتي . وبنفس المقاييس ، فان هذه التغيرات لم يكن تطورها بنفس درجة التطور الاقتصادي والمادي في المجتمع ، وذلك أمر طبيعي ومتوقع ، لبطء التحول في العلاقات الاجتماعية والقيم المحددة لها ، كما سبق أن أشرنا . ومن شأن ذلك أن يخلق فجوة يعبر عنها علماء الاجتماع بالتخلف الحضاري . ولهذا التخلف بعض السمات والمظاهر التي تركت تأثيرها على فاعلية البيروقراطية الكويتية وقدرتها بالتالي على تطوير المجتمع بالدرجة المنشودة ، ومن هذه المظاهر (٤٨) :

١ — ضعف الولاء للمؤسسات والتنظيمات مقارنا بالولاء والانتماء الاجتماعي.

٢ — تأثير الانتماءات الاجتماعية على تقويم الأداء والانجازات .

٣ — ضعف الالتزام بالقواعد والنظم .

٤ — ضعف الاقبال على الأعمال والمهن اليدوية بسبب صعوبة خلق حوافز للعمل الشاق في مجتمع يتمتع فعلا بوفرة كبيرة ويعيش في بحبوحة من العيش.

٥ — ضعف الادراك بقيمة الوقت وأهميته .

٦ — توجه الكويتيين الى الأنماط والتخصصات التعليمية غير العلمية ، والنظرية .

ان بعض العوامل السابقة التي تناولناها في اطار الأبعاد الاجتماعية والثقافية (السكان — قوة العمل — التعليم — الشخصية القومية) يرى الباحثون الاجتماعيون أنها أفرزت عددا من الظواهر ذات التأثير المباشر على الادارة

الكويتية (٤٩) ، واحدى هذه الظواهر ظاهرة « البدوقراطية » التي يعرفونها بأنها ممارسة ومواجهة المشكلات الحديثة بحلول تقليدية وبمفهوم تقليدي ، كما يعرفون « البدوقراطي » بأنه شخص قد يكون منتميا لأية فئة اجتماعية وقد يكون على درجة عالية أو متدنية من التعليم ولكنه يميل الى تركيز السلطة وقبضها في يده بسبب حالة ذهنية ناتجة عن الفرق بين التطور الاقتصادي والجمود الاجتماعي ، ويرى هؤلاء ان كثيرا من مسيري الأمور ومتخذي القرارات يعيشون هذه الحالة . ومن أهم خصائص هذه « البدوقراطية » عندهم ، الالتزام القرابي ، حيث يحل الولاء والانتماء الاجتماعي محل الكفاءة والانجاز .

كما أن من الظواهر الأخرى التي أفرزتها الأبعاد الاجتماعية والثقافية وتركت تأثيرها على البيروقراطية الكويتية ظاهرة « الباطنية أو الازدواجية » (٥٠) وهي ظاهرة تجعل للمجتمع ضميرين يظهران كأنهما متناقضان ولكنهما في الحقيقة منسجمان ، يتمثل هذا التناقض والتوافق في ظاهرة مثل « الواسطة » التي يدينها الرؤساء علنا وقولا بينما هم يمارسونها سرا وعملا ، وظاهرة « الوظيفة الثانية » التي تمنعها القرارات واللوائح بينما الجميع يعلم مدى ممارستها وشيوعها .. وهكذا .

فاذا أضفنا الى هذه الظواهر ما يذكره آخرون (٥١) حول سمات وخصائص المجتمع الاداري الكويتي بأنه « مجتمع غير بيئي بانتماء أعضائه الى مجتمعات بيئية كثيرة ومتنوعة ومختلفة عن بعضها اقتصاديا واجتماعيا وحضاريا » فانه يمكن تصور العوامل المحددة لأداء البيروقراطية الكويتية والمقيدة لفاعليتها .

ثانيا ــ الأبعاد الاقتصادية للبيروقراطية الكويتية

سنعرض لهذه الأبعاد من خلال بعض المؤشرات الاقتصادية ومدى تأثيرها على اداء البيروقراطية الكويتية وهذه نوجزها فيما يلي :

١ ــ دور الدولة في النشاط الاقتصادي :

مع زيادة موارد النفط زيادة ملموسة ، وقلة عدد السكان ، وصغر المساحة، والطبيعة الآحادية للاقتصاد الكويتي (٥٢) ، زادت الأموال والفوائض المالية لدى الدولة والمواطنين ، **واتخذت الدولة مع بداية الستينات سياسة جديدة هي التوسع في القطاع الاقتصادي المشترك والمشاركة الفعلية في ملكية عدد غير قليل من الشركات المساهمة** . ومع نهاية عام ١٩٨١ كانت الدولة تسهم بنسب مختلفة في ٤١ شركة مساهمة كويتية ، وتظهر الحسابات الختامية لعام ١٩٨١/٨٠ أن اجمالي مساهمة الحكومة في هذه الشركات قد بلغ ٢٢٩٩ مليون دينار كويتي بخلاف

ما تمنحه الحكومة من قروض للشركات والمؤسسات المحلية ، وجاءت نسب هذه المساهمة كما يلي (٥٣) :

شركات تملك الحكومة فيها أقل من ١٠٪	٧ شركات
شركات تملك الحكومة فيها من ١٠٪ الى أقل من ٣٠٪	٧ شركات
شركات تملك الحكومة فيها من ٣٠٪ الى أقل من ٥٠٪	١٤ شركة
شركات تملك الحكومة فيهامن ٥٠٪ الى أقل من ٩٠٪	٨ شركات
شركات تملك الحكومة فيها من ٩٠٪ الى أقل من ١٠٠	٥٪ شركات

ومن بين هذه الشركات شركة الكويت للتأمين ، شركة الخليج للتأمين ، بنك الكويت والشرق الأوسط ، بنك برقان ، الشركة الكويتية للتجارة والمقاولات ، شركة المشروعات السياحية ، شركة التموين الكويتية ، شركة اسمنت الكويت . وغير ذلك من الشركات الكبرى .

وبجانب مساهمة الدولة في القطاع المشترك ، فقد صار لها قطاعهـــا الاقتصادي العام الذي تديره من خلال عدد من المؤسسات العامة والوحـدات الاقتصادية المملوكة ملكية كاملة للدولة وتباشر بعض هذه المؤسسات والوحدات نشاطها وعملياتها على نطاق دولي .

وقد أدى الدور المتنامي لتدخل الدولة واشتراكها في القطاعات الاقتصادية المختلفة الى ضغوط ادارية وتنظيمية كبيرة صار على البيروقراطية الكويتية أن تتحملها ، فقد صارت هذه البيروقراطية مطالبة بأن تتوافر لها عقلية اقتصاديـة وتجارية وفنية تقف من خلف هذه النشاطات وتوجهها ، وهي عقلية تختلف عـن العقلية « الخدمية » التي تنشأ عليها البيروقراطيات عادة ، **ولم تكن البيروقراطية الكويتية مهيأة لهذا الدور الاقتصادي المتزايد الذي صار على الدولة أن تضطلع بـه .**

وفي بعض الأحيان كان على الدولة أن تتدخل بالقرارات التنظيمية والجهود التنفيذية والتشريعية لتنظيم النشاطات الاقتصادية مثل اصدار قانون الشركـات وتدخلها لمعالجة ازمة سوق الأوراق المالية عام ١٩٧٧ وكذلك عام ١٩٨٢ حـين غلبت المضاربة على عمليات هذا السوق .

أما على النطاق الخارجي ، فقد ظهرت حاجة الدولة الى ادارة استثماراتها الخارجية وكذلك احتياطياتها ادارة كفوءة في أسواق المال والاستثمارات الدوليـة بسبب الطاقة الاستيعابية المحدودة للاقتصاد المحلي ، ولأن هذا العمل عمـل متخصص له فنونه وأساليبه وقواعده ، ولعجز التنظيـم الحالي للبيروقراطية الكويتية عن القيام بهذا الدور — فقد صدر المرسوم الأميري رقم ٤٧ لسنة ١٩٨٢

بانشاء **الهيئة العامة للاستثمار** ، واناط بها مهمة ادارة وتنمية هذه الاستثمارات بعد أن كانت تتولى عدة جهات ومؤسسات داخل الكويت وخارجها ادارة واستثمار الاحتياطيات الحكومية مثل **مكتب الاستثمار الكويتي في لندن** وهو يقوم بتوظيف جانب من الأموال في الأسهم والسندات البريطانية ، **وشركة الاستثمار الكويتية** التي تستثمر بعض الأرصدة في السندات الحكومية الدولية ، **والشركة الكويتية للتجارة والمقاولات والاستثمارات الخارجية** التي تستثمر جانبا آخر في الأسواق العربية والافريقية وبعض دول أمريكا اللاتينية .

وتجدر الاشارة الى أن **هذه الاستثمارات تغذيها اربعة أنواع من الاحتياطيات هي (٥٤) :**

أ ــ **الحساب المستقل :** وقد انشيء هذا الحساب عام ١٩٦٤ بهدف استقبال الدفعات الخاصة بضريبة الدخل التي كانت تحصل من شركتي نفط الكويت المحدودة ، والزيت العربية ، وكان هذا الحساب تحت اشراف مكتب الاستثمار الكويتي في لندن ، والغي الحساب ابتداء من عام ١٩٧٨/٧٧ بعد أن تقلص دوره نتيجة لانتقال ملكية هاتين الشركتين الى الدولة .

ب ــ **حساب الاحتياطي العام :** وكانت تصب في هذا الحساب ايرادات بيع النفط الخام ورسوم الامتياز المفروضة على شركات النفط والايرادات الحكومية الأخرى . وهذا الحساب هو الذي يمول الميزانية العامة للدولة .

ج ــ **حساب المال الاحتياطي :** وتوجه اليه الفوائض النقدية الناتجة عن الفرق بين الايرادات العامة والانفاق العام .

د ــ **حساب احتياطي الأجيال القادمة :** وقد انشيء هذا الحساب عام ١٩٧٦ بموجب القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ ، وأحيل اليه عند انشائه نصف الاحتياطي العام للدولة وقتئذ وقدره ٥٣٤٥٫٨ مليون دينار كويتي ليكون أساسا لهذا الحساب ، على أن يضاف اليه سنويا نسبة ١٠٪ من الايرادات العامة للدولة .

٢ ــ المالية العامة للدولة ونمط إعداد الموازنة :

زاد دور العمليات المالية الحكومية في الاقتصاد الكويتي زيادة مطردة ، فقد تزايد حجم كل من الايرادات العامة والمصروفات العامة بصورة ملحوظة ، وكان نمو الايرادات العامة بمعدل أسرع من نمو المصروفات العامة ، حيث زادت الايرادات العامة خلال الفترة بين بداية السبعينات وبداية الثمانينات بحوالي ١٦ ضعفا ، بينما زادت المصروفات بحوالي سبعة أضعاف خلال نفس الفترة ، وكان من نتيجة ذلك أن تحقق فائض مالي كبير تضاعف خلال نفس الفترة بحوالي ٤٠ مرة ، رغم تعرض هذا الفائض للتقلب في بعض السنوات .

ورغبة في اخضاع الانفاق العام لضوابط تهدف الى ترشيده وجعله في حدود الاحتياجات الحقيقية للاقتصاد الوطني فقد بدأت وزارة المالية في اتباع النظام النظام الخاص بميزانية البرامج والاداء (P.P.B.S.) ابتداء من ميزانية ١٩٧٩/٧٨ .

وتعرف **ميزانية البرامج والأداء** في معناها العام بأنها الميزانية التي تهتم بالأعمال التي تنجزها الحكومة في صورة البرامج والأنشطة المكونة لهذه الاعمال ، وبعبارة اخرى فهذا النمط من الميزانيات يهتم بالعمل المنجز اكثر من اهتمامه بوسائل الانجاز ، وتتطلب هذه الميزانية اعداد نظام محاسبي يضمن امكان قياس التنفيذ الفعلي والتكلفة الحقيقية لهذه البرامج والأنشطة .

ونظرا لأن هذا النمط من الميزانيات يتطلب الانتقال من مرحلة التحليلات المالية البحتة الى مرحلة دراسة برامج النشاط ذاتها واتباع بعض طرق التحليل الكمي لمعدلات العمل والانتاجية والانفاق ، فان التطبيق الكامل والدقيق لهذه الميزانيات لم يمارس بصورة شاملة على مستوى الجهاز الاداري للدولة ، بل ان بعض وحدات هذا الجهاز ما زالت تعد موازناتها وفق الطرق التقليدية التي درجت عليها (٥٥) .

والجدول التالي يوضح تطور الايرادات والنفقات العامة للدولة خلال الفترة من ٧١/٧٠ الى ١٩٨١/٨٠ .

اجمالي الايرادات والنفقات العامة للدولة (م. د. ك.)

١٩٧١/٧٠ - ١٩٨١/٨٠ (٥٦)

السنة	مجموع الايرادات	مجموع الانفاق العام
١٩٧١/١٩٧٠	٣٩٧	٣٢٤
١٩٧٢/١٩٧١	٥٧١	٣٧٠
١٩٧٣/١٩٧٢	٦٢٩	٤٣٧
١٩٧٤/١٩٧٣	٧١٥	٥٥٣
١٩٧٥/١٩٧٤	٢٧٥٠	١١٦٣
١٩٧٦/١٩٧٥	٣٢٤٤	١٣٣٧
١٩٧٧/١٩٧٦	٣٠٣٣	١٥١٩
١٩٧٨/١٩٧٧	٣٠٩٣	١٩٥٩
١٩٧٩/١٩٧٨	٣٦٩٨	١٩٤٤
١٩٨٠/١٩٧٩	٦٩٦٨	٢٤٢٣
١٩٨١/١٩٨٠	٦٤٠٣	٢٣٧٨

٣ ــ تطور وظيفة وأجهزة التخطيط في الدولة :

كان مجلس الانشاء هو الصورة الأولى والمبكرة لأجهزة التخطيط في دولة الكويت ، ففي الخمسينات من هذا القرن كانت الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في أطوارها البسيطة ومع اكتشاف النفط ودخول الكويت الى مرحلة جديدة من مراحل التنمية **أنشأت الحكومة مجلس الانشاء عام ١٩٥٤** ، ولكن هذا المجلس كان يقتصر دوره على تنسيق النشاط الانشائي والعمراني في البلاد وتخطيط المنافع والخدمات العامة ودراسة واقرار مشروعات التنظيم العمراني والمرافق العامة .

ولما كانت الحكومة قد واجهت بعد الاستقلال متغيرات كثيرة ، وبدأت هذه المتغيرات تأخذ أبعادا اقتصادية واجتماعية وسياسية جديدة ، فان مجلس الانشاء لم يعد ملائما لتخطيط هذه المتغيرات ، لذا صدر المرسوم الأميري رقم ٥٦ لسنة ١٩٦٢ يقضي بإنشاء مجلس جديد سمي **مجلس التخطيط** كهيئة مستقلة ملحقة بمجلس الوزراء وحل هذا المجلس محل مجلس الانشاء .

ولأسباب مختلفة من داخل مجلس التخطيط وخارجه رؤى أن شكل « المجلس » لم يعد ملائما للاضطلاع بمسئوليات التخطيط ، خاصة وأن معظم الدول العربية قد اتجهت الى تبني أسلوب « الوزارة » كجهاز للتخطيط ، فضلا عن أن المجلس كان قد طرأ عليه نمو كبير في حجم جهازه الاداري والفني ، مما تطلب تحويل المجلس الى شكل تنظيمي آخر هو شكل الوزارة . أما السبب الآخر فكان هو الحاجة الى تحقيق الربط بين رئاسة جهاز التخطيط « الوزير » ومجلس الوزراء .

وبعد أن استمر مجلس التخطيط في عمله خمسة عشر عاما صدر مرسوم أميري في سبتمبر ١٩٧٦ يقضي بانشاء **وزارة التخطيط** لتحل محل مجلس التخطيط .

والحقيقة أن مجلس التخطيط خلال فترة عمله قد قام بوضع خطتين خمسيتين متكاملتين ، ولكن احداهما لم يقدر وضعها موضع التنفيذ بسبب بعض الأوضاع الخارجية والداخلية .

فالخطة الأولى التي وضعها مجلس التخطيط عن الفترة من ٦٨/٦٧ الى ٧٢/٧١ لم يتم اقرارها أو اعتمادها بسبب اندلاع حرب ١٩٦٧ ، وانعقاد مؤتمر القمة العربي الذي تمخض عن التزامات مادية تحملتها بعض الدول النفطية في نطاق الدعم العربي ، وقد ترتب على ذلك توجيه جانب من مخصصات هذه الخطة الى مساندة الدول العربية التي تعرضت للعدوان .

أما الخطة الثانية التي وضعها المجلس لتغطي الفترة من ١٩٧٧/٧٦ الى ٨١/٨٠ فلم تعتمد ولم يتم اقرارها ، وكان السبب في هذه المرة من الداخل ، حيث

كان يتعين صدور قانون خاص من السلطة التشريعية وقتئذ ليتسنى البدء في تنفيذها ، ولكن حل مجلس الأمة عام ١٩٧٦ أدى الى عدم صدور هذا القانون ، فضلا عما كان موجودا من خلاف في وجهات النظر حول أولويات هذه الخطة والمجالات التي تشملها .

لقد ألقت ضغوط التنمية المتزايدة على جهاز التخطيط في الدولة عددا من المهام غير التقليدية شملت مجالات التخطيط والمعلومات والاحصاءات ودراسات الجدوى للمشروعات الحكومية وكذلك تقديم عدد من الخدمات التنظيمية الاستشارية للجهاز الحكومي والقيام بخدمات التوثيق الميكروفيلمي وتجهيز البيانات وتبادلها مع وحدات الجهاز الاداري عن طريق مجموعة من خطوط النهايات Terminals تربط هذه الوحدات بمركز الحاسب الآلي التابع لوزارة التخطيط وكذلك ادارة برامج التعاون الدولي مع المنظمات الدولية .

ولكن جهاز التخطيط الكويتي يواجه من ناحية أخرى عددا من المشكلات التي تواجهها الدول النامية عادة في هذا المجال مثل عدم وضوح السياسات الأساسية (٥٧) ، ونقص الوعي التخطيطي وعدم وفرة الخبرات والعناصر الفنية المتخصصة في مجالات التخطيط وعدم حداثة البيانات التي تعتمد عليها وظيفة التخطيط ، كما أن العلاقة بين وزارة التخطيط والوزارات الأخرى لا تتسم بالوضوح في كثير من الأحيان خاصة فيما يتعلق باعداد خطط التنمية السنوية والخمسية .

أثر الأبعاد الاقتصادية على البيروقراطية الكويتية :

لقد وردت الاشارة من قبل الى أن تحليل الأبعاد البيئية للبيروقراطية الكويتية والفصل بين هذه الأبعاد عند مناقشتها لم يكن الا لأسباب منهجية ، ومن السهل الآن ان نتبين عند مناقشة الأبعاد الاقتصادية لهذه البيروقراطية ، كيف ألقت هذه الأبعاد ببعض آثارها ونتائجها في نطاق أبعاد أخرى اجتماعية وثقافية وسياسية ، فقد **ترتب على الوفرة الاقتصادية وزيادة الفوائض المالية لدى الدولة والمواطنين عدد من النتائج نذكر منها (٥٨) :**

ـ حدوث تحول واضح بين المواطنين عن الأعمال اليدوية والمهن التقليدية بعد اكتشاف النفط وما ترتب على ذلك من تغيير في هيكل العمالة ، حيث اتجهت أعداد متزايدة من البدو الى شغل الوظائف الدنيا غير الماهرة في الجهاز الحكومي على النحو الذي أصبح يثير مشكلة بين مجلس الأمة الكويتي والأجهزة المعنية بالعمالة الحكومية ، حيث تصر هذه الأجهزة الأخيرة على نوع من التدريب التحويلي يخضع له هؤلاء البدو قبل تعيينهم بالأجهزة الحكومية ولعل ما أورده وزير الصحة العامة من أن عدد الحراس بأحد المستوصفات وصل الى أكثر من عشرين حارسا

يعبرّ عن أبعاد هذه الظاهرة (٥٩) .

ـــ دخول كثير من المواطنين الى مجالات النشاط الاقتصادي والتجاري .

ـــ أدت زيادة الدخل القومي ودخول الأفراد الى نمو الانفاق على التعليم والبعثات الخارجية ، وساعد ذلك على انفتاح مجموعات كبـــيرة من الشباب واطلاعهم على الثقافات العالمية المختلفة وتأثرهم بهذه الثقافات (٦٠) .

وبصفة عامة يرى البعض أن التقدم الذي شهده الاقتصاد الكويتي فـــي العقدين الماضيين كان نتيجة لعوامل خارجيه ، ولم يكن للتخطيط والسياسات البعيدة المدى الا القدر اليسير في تحقيق هذا التطور (٦١) ، وأن هذا الاقتصاد أصبح يقف اليوم على عتبة جديدة من النمو يحتاج فيها الى دور أكبر مـــن البيروقراطية الحكومية ، وبخاصة في ضوء النقص في الكوادر الادارية والفنيـة القادرة على وضع الاستراتيجيات ورسم السياسات وتنفيذها وتطويرها ، ويرون أيضا أنه اذا كان عام ١٩٧٣ يمثل منعطفا جذريا في مسيرة الاقتصاد الكويتي بحيث يتعذر معه مقارنة سنوات ما بعد هذا العام بالسنوات التي سبقته ، فان عـام ١٩٨٣ أصبح يمثل بدوره منعطفا بنفس الشدة ولكن بالاتجاه المعاكس ، واذا كانت مرحلة الطفرة والرفاه المتسارع في الفترة من ١٩٧٣ الى ١٩٨٣ قـد استطاعت أن تغطي الأخطاء الناجمه عن غياب التخطيط وقصور البيروقراطية الحكومية ، فأنه من الصعب في المرحلة المقبلة أن تستمر عجلة التنمية في ظـل هذا القصور (٦٢) .

ثالثا ـــ الأبعاد والمحددات السياسية

يصف روبرت هاى Ropert Hay نظام الكويت السياسي قبل الاستقلال عام ١٩٦١ بعبارة تصور بساطة الادارة في هذه الحقبة بصفة عامة والبيروقراطية الكويتية بصفة خاصة على النحو التالي :

« كانت الكويت ـــ مثل بقية المشيخات في المنطقة ـــ ذات نظام سياسي ابوي ، وكان الحاكم يتسلم بنفسه كل العوائد النفطية كدخل شخصي ، ولم يكن يتم اعداد أى تقرير حكومي أو نشر اية موازنة ، ولم يقتسم الحاكم سلطاته الا مع أفراد أسرته الذين كانوا يشغلون مناصب رؤساء الدوائر الحكومية ، وكان هناك مجلس أعلى له صفة رسمية ، ولكنه مكون من بعض أفراد الأسرة الحاكمة ، وكان تسيير شؤون العدل بواسطة المحاكم المحلية يتخذ شكلا بدائيا الى حـد ما ، ويطبق مبادىء الشريعة الاسلامية . وكان يتم حفظ النظام بواسطة قوة شرطة تابعة للبلدية قوامها ألف رجل ، وجيش قوامه ٢٥٠٠ رجل (٦٣) .

ولكن هذه الصورة البسيطة من صور الحكم والادارة شهدت تحولا وتطورا كبيرين وسط متغيرات كثيرة من بينها نمو المصادر النفطية ، ونمو الأطماع السياسية الخارجية في هذه الدولة ذات الرقعة المحدودة ، التي يسكنها عدد من الكويتيين يشكلون أقلية عددية ونوعية في وطنهم . وقد أدت هذه المتغيرات الى أن تتنازل الأسرة الحاكمة عن سلطتها المطلقة ، وأن تسعى لتوسيع قاعدتها الشعبية ، والى اتخاذ عدد من الترتيبات لتوزيع الثروة النفطية ، وقد تمت هذه التحولات خلال الفترة من عام ١٩٥٠ الى ١٩٦٥ ابان حكم الشيخ عبد الله السالم الصباح .

لقد كان دستور الكويت هو أول دستور في شبه الجزيرة العربية ، تم اعداده واصداره في نوفمبر ١٩٦٢ ونص في مادتيه ٤ ، ٦ على تحويل الامارة الى دولة وراثية ديموقراطية ، السيادة فيها للشعب وهو مصدر السلطات .

وفي الحقيقة ، فان الدستور الكويتي يكفل توازنا محسوبا بين السلطات ، فالسلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة ، كما أن السلطة التنفيذية يتولاها الأمير ومجلس الوزراء والوزراء ، بينما تتولى المحاكم السلطة القضائية باسم الأمير ، ومؤدى ذلك أن الأمير يباشر سلطاته بواسطة الوزراء في السلطة التنفيذية ، كما يباشرها بنفسه أو مع الوزراء في السلطة التشريعية حيث يتكون مجلس الأمة من خمسين نائبا من بينهم هؤلاء الوزراء الذين يتعين الا يزيد عددهم عن ثلث عدد النواب . وفي نفس الوقت فان مجلس الأمة الكويتي لا يملك حق سحب الثقة من الوزارة أو رئيس الوزراء ، ولكن يمكنه سحب الثقة بصورة فردية من أى من الوزراء ، وليس للوزراء النواب في هذه الحالة الاشتراك في التصويت ، أما اذا رأى المجلس تعذر التعاون مع رئيس مجلس الوزراء فان الأمر يعرض على أمير البلاد الذي له أن يقرر اعفاءه من منصبه أو تعيين وزارة جديدة ، أو حل مجلس الأمة وان كان لا يستطيع حل المجلس للسبب ذاته مرة أخرى .

على أن الصيغة الدستورية رغم احكامها في التعبير عن دور مجلس الأمة في مواجهة السلطة التنفيذية ، لم تمنع — من الناحية العملية — من نشأة ونمو بعض الاتجاهات المعارضة في مجلس الأمة ، التي كانت لها حرية واضحة في تقويم أداء السلطة التنفيذية وتوجيه ما تراه من انتقادات لشاغلي المواقع الوزارية المختلفة ، بما فيها أبناء الأسرة الحاكمة الذين يشغلون مقاعدهم الوزارية في عدد من الوزارات السيادية أو ذات الأهمية الخاصة مثل الدفاع ، والخارجية ، والداخلية ، والنفط ، والعدل ، والاعلام . وعموما فقد شهدت العلاقة بين مجلس الأمة والسلطة التنفيذية بعض صور التوتر في أزمتين أساسيتين هما أزمة ١٩٦٥ حول اتفاقية عوائد النفط ، وأزمة ١٩٧٦ التي حل على اثرها مجلس الأمة . وتجدر الاشارة الى أن عوامل الاستقرار والأوضاع الداخلية الكويتية لم تتأثر

بهاتين الأزمتين ، وأرجع البعض ذلك الى سياسة الرفاه الاجتماعي التي انتهجتها الدولة تجاه مواطنيها وتحسن الأوضاع الاقتصادية للمواطنين نتيجة لسياسة الانفاق الحكومي على استملاك الأراضي وشرائها من المواطنين بأثمان تضخمية ، فضلا عن أن قوات الجيش معظمهم من البدو الذين يدينون بالولاء لآل الصباح . واعتماد فئة التجار على مساندة الحكومة لنشاطاتهم بالاضافة الى تبني سياسة للتوظف عملت على استيعاب أعداد كبيرة من الكويتيين في الجهاز الاداري للدولة حتى دون حاجة حقيقية لاستيعاب هذه الأعداد ، وساعد على ذلك أيضا أن « الكتلة البدوية » ارتفع عددها من ٦٤٠٠٠ عام ١٩٦٥ الى ١١٣٠٠٠ عام ١٩٧٠ ، ورغم أنهم كانوا يمثلون في هذا الوقت ١٥٪ من اجمالي السكان الا أنهم كانوا يمثلون ثلث النواب تقريبا في مجلس الأمة عام ١٩٧١ (٦٤) .

واذا تجاوزنا الاستقرار السياسي الداخلي فاننا نخلص الى أن **الدستور الكويتي يقيم توازنات دقيقة ومحسوبة بين سلطات الحكم** ، حتى داخل المسئولية الواحدة ، فالأمير يضع بمراسيمه لوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والادارات العامة ، بينما القانون هو الذي ينظم المؤسسات العامة وهيئات الادارة البلدية . وعلى خلاف ما هو مألوف ومتبع في الدول الأخرى حيث يقتصر دور مجلس الوزراء على تنفيذ السياسة العامة للدولة والاشتراك بدرجة أو بأخرى مع السلطات السياسية والتشريعية في اقتراح بعض جوانب هذه السياسة ، على خلاف ذلك ، فان الدستور الكويتي (مادة ١٢٣) ينص على أن « يهيمن مجلس الوزراء على مصالح الدولة ، ويرسم السياسة العامة للحكومة ، ويتابع تنفيذها ، ويشرف على سير العمل في الادارات الحكومية » . ويبرز هذا النص المسئولية الأساسية والمباشرة لمجلس الوزراء في رسم السياسة العامة للحكومة وصياغتها ، وهو بذلك يجمع بين الغاية والوسيلة .

وعن ذلك تذكر نظريات الادارة العامة بأن الجهاز الاداري يضع السياسة العامة موضع التنفيذ بينما تقوم السلطة التشريعية بتحديد السياسة العامة ، والتأكد من كفاءة تحقيق الجهاز الاداري لها . ويرد على هذا الأصل استثناء محدود حين تخضع السياسة العامة لبعض تأثيرات الجهاز الاداري عن طريق امكانية اشتراكه بصورة غير مباشرة في اقتراح وتحديد هذه السياسة العامة ، على أن يظل هذا التأثير محكوما بحدود معينة لا يجب تجاوزها ، **ذلك أن عملية تقرير الأهداف والسياسة العامة ومراقبة تنفيذها هي عملية سياسية في المقام الأول وهي جوهر وظيفة الحكم والسياسة** . وبعبارة أخرى فان السياسة العامة لدولة ما هي حلقة أخيرة من حلقات العملية السياسية ، وليست حلقة من حلقات العملية الادارية (٦٥) . والقول بعكس ذلك أو بغيره تكون نتيجته سيادة الجهاز الاداري على العملية السياسية ، ووظيفة الحكم في الدولة ، وبذلك يختل التوازن

الذي يقوم عليه أى نظام سياسي . ولذلك فاننا قد نميل الى الرأى الذي يـرى امكانية قيام الجهاز الاداري الحكومي بدور محدد ومرسوم في عملية صياغة ورسم السياسة العامة للدولة .

على أن عوامل الاستقرار السياسي في دولة الكويت والتوازنات المحكومة بين سلطات الدولة بل واتجاه هذه التوازنات في صالح السلطة التنفيذية لم تمنع وجود بعض الظواهر التي تهدد هذا الاستقرار ، وفي مقدمة هذه الظواهر ، **ظاهرة تعدد الجنسيات في المجتمع الكويتي بصفة عامة ، وفي الجهاز الاداري للدولة بصفة خاصة** . فأكثر من نصف السكان ، ومن نصف العاملين في الجهـاز الاداري الحكومي هم من غير الكويتيين الذين ينتمون في غالبيتهم العظمى الى عدد مـن الجنسيات العربية ، ويأتي الاردنيون والفلسطينيون والمصريون في مقدمة هـذه الجنسيات ، حيث تزايدت أعدادهم في الكويت بشكل واضح وملموس بعد حروب ٥٦ ، ١٩٦٧ ، وبصفة عامة فان قوة العمل العربية الوافدة تمثل أغلبية كبيرة في كثير من المهن والأعمال الحكومية وبصفة خاصة في المجالات العلمية والفنيـة والادارية والتنفيذية .

وكان من الطبيعي **أن تتخذ الدولة عددا من التدابير والترتيبات لمواجهة هذا الخلل في هيكل المجتمع السكاني ، وهيكل العمالة** ، واتخذت هذه الترتيبات صورا مختلفة تمثلت في سياسة التكويت ، وتقييد اقامة الوافدين وعائلاتهم . والتمييز في المناطق السكنية ، وادخال العمالة الوافدة على أسس انتقائية ، ووضع نظـم للأجور وسلم للرواتب يتميز به الكويتيون على غير الكويتيين في الوظائف التـي يشغلونها . فضلا عن أن وظائف غير الكويتيين هي وظائف مؤقتة وغير دائمة ، ومن هذه الصور الوقائية أيضا تقييد دخول أبناء غـير الكويتيين في المدارس الحكومية ، وقد أوضحنا من قبل أن هذه الاجراءات لم تحرز نتائج تذكر حتى الآن ، وأن غير الكويتيين سيظلون يمثلون قوة العمل الأولى في الكويت حتى نهاية القرن الحالي على الأقل ، وتمثل الأثر الذي أحدثته هذه الترتيبات في الحفاظ على فوائد الثروة وميزاتها للمواطنين الكويتيين ، ولكنه حمل على الجانب الآخر استياء غير الكويتيين وتأثيره على انتاجيتهم وفاعليتهم في العمل (٦٦) .

حدود المشاركة السياسية وتأثيرها على البيروقراطية :

لا يختلف الكثيرون على أن الكويت تتحمل عبئا تنمويا متزايدا في مواجهـة مواطنيها ، وأن البيروقراطية الحكومية هي أداة الدولة في مواجهة هذا العبء . ولكن مع تزايد ضغوط التنمية ومسئولياتها ، فان هذه البيروقراطية ربما عجزت عن القيام بدورها ، وربما عجزت الحكومة أيضا ـــ مهما أوتيت من امكانـات وحماسة ـــ عن مواجهة هذه المسئوليات ، بغير مشاركة أفراد المجتمع ، تلـك

المشاركة التي تعطـــى التنمية طاقتها الرئيسية الدافعة ، وتحدد قيمتهـــا الفعلية (٦٧) . ولم يكن غريبا أن يرى رجز Riggs في هذه المشاركة المعنى الحقيقي لادارة التنمية حين قصد بها المشاركة الواسعة من قطاعات المواطنين في رسم ومتابعة سياسات وخطط الانماء على النحو الذي تزيد معه القدرة على اتخاذ القرارات الجماعية .

وحتى تتحقق هذه المشاركة من جانب المواطنين ، تظل **الدولة مطالبة باتاحة الفرص وفتح المجالات لمواطنيها للقيام بهذه المشاركة من خلال قنوات وأوعيـــة المشاركة السياسية والشعبية** ، وبذلك يصبح لهؤلاء المواطنين دور أكثر فعالية في قرارات رسم السياسة العامة للدولة وصياغة خططها ومشروعاتها .

ان هذه المشاركة تكفل مساندة المواطنين لمشروعات الدولة وخدماتهـــا العامة ، وتكفي الاشارة الى الجهود الكبيرة التي بذلتها الدولة في مجال الاسكان والاعتمادات السنوية المتزايدة التي ترصدها لهذه الخدمات الاسكانية ، بينما هذه الخدمات لم تحظ برضاء المواطنين ، ان لم تكن تحظى باستيائهم .. ويرجع جانب من هذا الاستياء الى ضعف مشاركة المواطنين فيما يخصهم من أمور ومتطلبات وقصر مسئولية البحث عن حلول لهذه المشكلة على البيروقراطية الحكوميـــة وحدها .

ان المجتمع الكويتي بطبيعته وتنشئته هو مجتمع مشارك بالرأى والمشورة ، ولا يبخل بمساندة حكومته اذا دعت الحاجة الى ذلك ، بل تميز أفراده بالمبادأة في هذا الاتجاه . ولعل هذه المبادأة قد تجلت من جانب أفراد الشعب حين طالبـــوا بانشاء أول مجلس تشريعي بالبلاد عام ١٩٣٨ وأجابهم الحاكم الى طلبهم ، وكان ذلك أيضا حين كان الحاكم الشيخ عبد الله بن صباح الأول ، « لا يبت في أمر مهم الا بعد مشاورة جماعة الرأى عنده ، ولا يخالفهم فيما يرونه صوابا » وذلك خلال الفترة التي بدأت بنشأة الكويت في عهد صباح الأول وعلى وجه التحديد في الفترة من ١٧٥٢م الى ١٨٩٦م (٦٨) .

ولكن هذه النزعة الى المشاركة السياسية يبدو أنها قد ضعفت تحت وطأة الرواج الاقتصادي والمالي الذي عاشته الكويت في السنوات الأخيرة ، فقد صرفت التطورات والطفرات الاقتصادية المواطنين عن الاستمرار بهذه المشاركـــة ، وجرفت أوساطا من المتعلمين والمثقفين وفئة التجار عن الانغماس في هذا الدور الايجابي المشارك ، وبالمقابل فقد زاد اعتماد هؤلاء وغيرهم على الدولة في كثير من أمورهم (٦٩) .

وقد ضاعف من الاحساس بضعف هذه المشاركة السياسية في قضايـــا التنمية ، **أن أنماط المشاركة في المجتمع الكويتي بطبيعتها أنماط هادئة لا تتسـم**

بالتطرف أو العنف ، وان أوعية وجماعات الضغط الرسمية وغير الرسمية من اتحادات وروابط ونقابات وجمعيات قد أرست عرفا لا يميل الى التطرف أو المغالاة في عرض قضاياها او التعبير عن وجهات نظرها ومعظم الآراء وصور التعبير تظل دائما في نطاق السيطرة والاتزان .

واذا كان النظام السياسي في البلاد لا يسمح بقيام التنظيمات الحزبية ، فان المشاركة السياسية تجد تعبيرا عنها في صور وأشكال شتى ، وان كانت تختلف في درجة قوتها وتأثيرها على الأجهزة الحكومية ،وقد تبدو الصيغة الخاصة بانشاء مجالس الأحياء كهيئات شعبية محلية تقوم على الانتخابات من بين المواطنين المقيمين في كل حي ممن تتوافر فيهم شروط الانتخاب العام مع أعضاء معينين بحكم وظائفهم ممن يمثلون المصالح الحكومية في الحي ، قد تبدو هذه الصيغة ملائمة للمشاركة وايجاد دور متزايد للادارة المحلية ، وربما الحكم المحلي ، في اطار الطبيعة الجغرافية للدولة ، على أن تتولى هذه المجالس دورا تخطيطيا ورقابيا على الأجهزة الحكومية الواقعة في نطاق كل حي وتخويلها الصلاحيات والسلطات التي تعينها على القيام بهذا الدور .

أثر الأبعاد السياسية على البيروقراطية الكويتية :

في ضوء ما سبق تناوله بشأن الأبعاد السياسية للبيروقراطية الكويتية يمكننا أن نصل الى النتائج الآتية :

اولا ــ أن دور السلطة التشريعية في تطوير البيروقراطية الكويتية وترشيد عملياتها والرقابة على أدائها هو دور محدود ومحكوم بالاعتبارات التالية :

أ ــ أن قدرة مجلس الأمة في ممارسة دوره الرقابي ينبغي تفسيرها في ضوء قلة أعضاء المجلس (٥٠ عضوا) ، فضلا عن أن ثلثهم من أعضاء السلطة التنفيذية (الوزراء) ، بجانب طبيعة تكوين المجلس ونوعية بعض أعضائه وقدراتهم السياسية والفنية (٧٠) .

ب ــ أن كفاءة الأجهزة الادارية المساعدة للسلطة التشريعية لا تجعلها في وضع ملائم لتقديم المشورة الفنية للمجلس وأعضائه في مباشرة كثير من مسئولياتهم الدستورية ، خاصة مع مراعاة أن هؤلاء الأعضاء لا ينتمون الى جماعات سياسية منظمة توفر لهم مثل هذه الدراسات .

ج ــ ان الوسائل والأدوات الدستورية التي يستطيع المجلس من خلالها أن يضطلع بدوره في الرقابة على أداء البيروقراطية الكويتية هو دور محكوم بعدم

قدرة المجلس على سحب الثقة من الوزارة مجتمعة أو برئيس مجلس الوزراء وقصر هذا الحق على سحب الثقة من الوزير بصفة فردية .

ثانيا ــ قيام السلطة التنفيذية ــ مجلس الوزراء ــ برسم السياسة العامة للحكومة ودورها المهيمن في هذا الشأن (مادة ١٢٣ من الدستور) يجعل السلطة التنفيذية مسئولة عن الغاية والوسيلة على نحو يغاير كثيرا ما هو مألوف ومتبع في النظم السياسية الحديثة .

ثالثا ــ ضعف مشاركة المواطنين في اقتراح مجالات ومحتوى السياسة العامة للدولة من خلال قنوات الاتصال والتعبير السياسي ، لا يساعد على دمج المواطنين في أعباء ادارة التنمية وقضاياها ، ويلقى بمسئولية مضاعفة على البيروقراطية الكويتية في تلمس احتياجات هؤلاء المواطنين وتحقيق الرضاء العام .

رابعا ــ تعاني البيروقراطية الكويتية من عدم الاستقرار النفسي لقوة العمل الوافدة ، بسبب السياسات المتبعة تجاه العناصر الوافدة ، والتي تؤدي الى شعور هذه العناصر بالغربة الدائمة مهما طالت اقامتها ، وما يصاحب ذلك من ضعف الولاء للمؤسسات التي يعمل فيها الوافدون ، وعدم الشعور بالالتزام تجاه المجتمع وقضاياه ومشاكله (٧١) .

البيروقراطية الكويتية بين النماذج الأخرى

أن أية محاولة لرسم نموذج خاص للبيروقراطية الكويتية ــ أو أى مجتمع آخر ــ (٧٢) لن تسقط عن نفسها الملامح والسمات الأساسية لكافة البيروقراطيات المقارنة المستمدة من نموذج البيروقراطية المبكر عند ماكس فيبر ، أو عند ساتون Suton (٧٣) الذي صنف المجتمعات الى مجموعات لكل منها سماته وخصائصه المميزة ، ثم بين تأثير هذه السمات على نماذج البيروقراطية في كل منها ، وقسمها الى مجموعتين رئيسيتين هما : المجتمعات الزراعية Intensively Agricultural والمجتمعات الصناعية ، وكذلك فعل رجز Riggs (٧٤) من بعده في نظريته الخاصة بالمجتمع المنشوري Prismatic Society حين انتهى من اعداد نماذجه الخاصة بواقع الادارة في الدول النامية ، وأسماها Agraria and Industria بما انطوت عليه هذه النماذج من تقسيمات فرعية كان العامل الاقتصادي هو الأساس فيها .

وكانت نصيحة هؤلاء الرواد للباحثين من بعدهم ، بعدم الوقوف طويلا عند نماذجهم أو التسليم بمعطيات هذه النماذج ، بل طالبوهم باختبار هذه المعطيات وما قامت عليه من فروض وتجريبها في ظروف ومجتمعات واقعية .

وحتى يمكن التعرف على موقع البيروقراطية الكويتية بين هذه النماذج ، فان **النموذج الزراعي** ـ في ضوء الدراسات السابقة ـ هو نموذج يقتصر فيه دور البيروقراطية على عدد قليل من الوظائف والخدمات الأساسية تجاه المواطنين ، وتكون الضرائب المورد الرئيسي لتمويل النفقات العامة ، وهي ضرائب يكون النشاط الزراعي مصدرها في الغالب . وتتجه خدمات الحكومة في هذا النموذج الى التركيز في العاصمة وعدد قليل من المدن الثانوية ، وتعتبر العائلة أو القبيلة هي النموذج الغالب للتجمعات والعلاقات الاجتماعية المتشابكة ، وينحصر تأثير هذه التنظيمات الأولية « العائلة والقبيلة » على العائلات الارستقراطية وهي عادة قليلة ، ولكن أفرادها يشغلون المواقع الرئيسية والهامة في أجهزة البيروقراطية المختلفة ، ومن ثم **تتداخل العلاقات الادارية بالعلاقات العائلية في هذه البيروقراطيات . وتصبح وظائف هذه البيروقراطية رمزا للمكانة والنفوذ وينحصر التنافس عليها بين أفراد الطبقة العليا في المجتمع حيث تسود معايير الانتماء والنفوذ العائلي** ، وهذا النفوذ يتحدد بدوره بمقدار الثروة والموقع الطبقي.

وتتمتع البيروقراطية في هذا النموذج بسطوة وتأثير كبيرين ، وهي تمارس سلطاتها بحرية كبيرة دون خوف من معارضة أو مناوأة فعالة من المحكومين ، ومن ثم فهذه البيروقراطية تعتبر قوة حاكمة ذات تأثير كبير ، وتميل الى الأخذ بأساليب الادارة المركزية وعدم تفويض صلاحياتها للمحليات أو الأقاليم .

كما ان مجموعة القيم التي تحكم هذه البيروقراطية تكون أقرب الى طبيعة نشاطها وقربها من الطبيعة ومتغيراتها كالحياة والموت والمعجزات ، والجفاف ، والرياح والشمس ، والقمر ، والأرض ، والسماء ، وارتباط المحكومين المباشر بهذه الظواهر يجعلهم أقرب الى التسليم بجوانب القضاء والقدر ، والحظ والنصيب ، في معاملاتهم مع البيروقراطية ونمط اتخاذ القرارات .

وفي ضوء الدراسات السابقة أيضا فان **النموذج الصناعي** هو نموذج يقوم اقتصاده على التبادل ، ويلعب نظام السوق دورا أساسيا في تحديد ملامح هذا المجتمع ، ويتميز اقتصاده بالوفرة ، وتتولى الحكومة في هذا النموذج دورا أساسيا فيما تقدمه من خدمات للمواطنين . والأفراد بدورهم يتوقعون من الدولة أن تقدم لهم خدمات أكثر ومتزايدة على نحو يتناسب مع مساهماتهم الاقتصادية ، وتبدو الحكومة في هذا النموذج أداة لخدمة قطاعات عريضة من المواطنين . وتتجه البيروقراطية الى الضخامة والكبر ، كما أنها تتجه الى الطابع الوظيفي المتخصص في تقسيماتها الادارية والتنظيمية ويبرز دورها في تملك وادارة النشاطات الاقتصادية ، **وفي هذا النموذج يقل تأثير التنظيمات الأولية « العائلة والقبيلة » وتبرز منظمات ثانوية اختيارية** أخرى مثل المنظمات النقابية وغرف التجارة والاتحادات والروابط والهيئات والجمعيات الاجتماعية والدينية ، وتنتشر هذه

التنظيمات الثانوية في أرجاء الدولة ، ويساعد ذلك على صبغ سلوكيات وقيم المجتمع بقيم جديدة متحررة من تأثير العلاقات والالتزامات القرابية ، حيث يسود تفاعل الرأي والنقاش والحوار للقضايا والسياسات العامة وبرامج وخطط التنمية . **وفي هذا النموذج أيضا تتم « جمهرة » الوظائف العامة للبيروقراطية وكذلك الوظائف القيادية ولا يقتصر شغلها على ذوي السلطة أو النفوذ الاجتماعي .** حيث تصبح السلطة مستمدة من مصادر شرعية متعددة تمثل المواطنين ، ويصبح الحكام وأفراد الحكومة ممثلين للشعب ومعبرين عن مصالحه ، ومن ثم تتجه النظرة الى الوظيفة العامة على أنها خدمة عامة ، والى الموظفين على أنهم أفراد في خدمة الشعب ومصالحه .

وفي هذا النموذج الصناعي للبيروقراطية يتم افساح المجال للاعتبارات الموضوعية مثل التعليم والخبرة والمعرفة والجدارة والكفاءة ، وتصبح سلطة البيروقراطية مقيدة بمثل هذه الاعتبارات في قراراتها وتصرفاتها وبعدد من الأنماط الرقابية الجديدة من خارج وداخل البيروقراطية ، وتتجه الى اسناد وتفويض كثير من مسئولياتها الى المحليات ، أما القيم التي تسود عمل هذه البيروقراطية فتصبح قيما ذات طابع علماني وعقلاني .

وتأسيسا على ذلك ، يمكن القول بأن الكويت بواقعها وتطورها تعايش الأوضاع الخاصة بالنموذجين ، الزراعي والصناعي معا ، وهي تمر بمرحلة المخاض الذي تنسلخ فيه من النموذج الزراعي لتنضم بنفس الدرجة الى النموذج الصناعي . **ومن ثم كان طبيعيا أن تعايش الكويت عددا من الأوضاع البيروقراطية المتناقضة** ، تلك الأوضاع التي ينفتح فيها المجتمع على الأساليب والنظم الادارية الحديثة والتكنولوجيا المتطورة في هذا المجال وما تتطلبه من اعتبارات وأسس موضوعية في اختيار القائمين على ادارة هذه البيروقراطية وتوجيه عملياتها ، بينما المجتمع لم يتخلص بعد من الانتماءات القبلية والعائلية والالتزام القرابي الذي يحكم كثيرا من القرارات والتصرفات داخل هذه البيروقراطية وخارجها .

وتبقى الاشارة الى أن النموذج الكويتي لم يكن نموذجا زراعيا بالخصائص والسمات الكاملة لهذا النموذج ، كما أنه في تطوره لا يتطور الى نموذج صناعي بالمعنى الكامل لنماذج البيروقراطية الصناعية ، وبعبارة أخرى ، **فالنموذج الكويتي للبيروقراطية نموذج انتقالي ينتقل فيه المجتمع من نموذج له خصائصه الزراعية ، الى نموذج له خصائصه الصناعية** . كما أن سلامة هذا الانتقال وسرعته ترتهن بتجاوز العوامل الايكولوجية السالبة والمعوقة لهذا الانتقال ، وتنمية العوامل الايجابية منها ، وذلك كله في الوقت الذي يتم فيه تطوير البيروقراطية الكويتية من داخلها وتحسين عملياتها ووظائفها ، وبذلك تتكامل وتتزامن الجهود الكلية Macro مع الجهود الجزئية Micro للنهوض بهذه البيروقراطية وتطوير أوضاعها .

نتائج وتوصيـــــات

يمكن ايجاز نتائج هذه الدراسة فيما يلي :

أولا ــ يعمل النموذج الكويتي للبيروقراطية في دولة لا ترجع بتاريخها الحديث كمجتمع منظم ودولة ــ الى أكثر من العقد الثاني من القرن الثامن عشر ، حينما استقر آل الصباح مع بعض القبائل في هذا المكان قادمين من الجزيرة العربية (٧٥). وقد توافرت لهذا النموذج موارد وامكانات طبيعية نفطية قفزت بالمجتمع الى مرحلة الاستهلاك العالي Higher Consumption على خلاف المسار التقليدي الذي رسمته النظرية الروستوفية للتنمية Rostovan Theory هذا المسار الذي مرت به دول أمريكا الشمالية أو الجنوبية أو غرب أوربا أو دول نامية أخرى كثيرة . كما فرضت هذه القفزة التنموية ضغوطا وتحديات تنموية تحملتها البيروقراطيـــة الكويتية ، وهي بعد لم تتخلص من مخاض الانتقال من مجتمع بدوي تقليدي (٧٦) ممعن في البداوة ، الى مجتمع يجلب اليه تكنولوجيا العصر وتعقيداته .

ثانيا ــ أن الموارد والقوى البشرية التي اعتمدت عليها البيروقراطية الكويتية كانت في معظمها عناصر وافدة ، استعانت بها البيروقراطية في تحقيق نقلتهـــا التنموية ، دون أن تندمج هذه العناصر في نسيج المجتمع أو تصبح جزءا طبيعيا في كيانه ، وفي نفس الوقت فان سياسة التكويت لم تتوافر امكانات تحقيقها حتى في الدرجات والفئات العليا لهذه البيروقراطية ، رغم أن سياسة القوى العاملـــة الوطنية قامت على مبدأ التوظيف الكامل وضمان الوظيفة لكل وطني يطلبها . ولسنا نجد نماذج أخرى تشترك مع النموذج الكويتي في هذه السمات .

ثالثا ــ تميز النموذج الكويتي بعظم التأثير الذي مارسته وما زالت تمارسه الأبعاد البيئية على البيروقراطية الحكومية ، وقد كان تأثير هذه الأبعاد في مجمله تأثيرا مواتيا ، ساعد على تمكين البيروقراطية الحكومية من نقل المجتمع الـــى مستويات تنموية معقولة ومقبولة بمقاييس التقدم والتنمية ، ولكن هذه الأبعاد أدت الى تغطية ومداراة أوجه الخلل والقصور الوظيفي في البيروقراطية الحكومية . فالواقع السياسي في الكويت تميز بالاستقرار على خلاف الواقع في البيروقراطيات الحكومية الثورية التي تساندها ايديولوجيات متباينة كما في تجارب دول أمريكـــا اللاتينية أو الدول الأفريقية ، وكذلك وفر الواقع الاقتصادي معظم احتياجـــات وموارد البيروقراطية الكويتية ، وساعد هذا الواقع على اختفاء مشكلات الندرة التي تواجهها البيروقراطيات الأخرى ، وان كان قد خلق مشكلات أخرى لا تقل تعقيدا وهي مشكلات الوفرة .. وبالمثل فان الواقع الاجتماعي والثقافي اختلطت فيه عوامل ومحددات كثيرة بعضها ايجابي وبعضها سلبي ، ولكن طبيعة المجتمع ، ونشأته ، والحياة الشاقة والتحديات التي واجهها أفراده ، وطبيعة العلاقـــات

ببنهم ، ومعتقداتهم وقيمهم الروحية .. كل هذه أمور اعتبرت كمؤثرات ايجابية ومواتية لعمل البيروقراطية الكويتية .

رابعا ــ انه على الجانب الآخر ، تضمنت الأبعاد البيئية ظواهر سلبية كان لها تأثيرها على مسارات وبرامج التنمية في الدولة ، كما أفرزت هذه الأبعـــاد ــ وبخاصة الاجتماعية والاقتصادية ــ عددا من السلوكيات السالبة صارت تهدد هذه التنمية في استمرارها وتطورها .. ذلك لأن العوامل التي تعتبر محركـة وضرورية لبدء التنمية ، ليست هي بالضرورة التي تضمن استمرار هذه التنمية وأطراد معدلاتها . من هذه السلوكيات ما تذكره احدى الدراسات من انه كان من نتائج التطور الاقتصادي في الكويت أن ظهرت قابليات استهلاكية شرهة تحولت الى أنماط ثابتة يصعب تغييرها ، فقد أصبح مستوى الاستهلاك الخاص مرتبطـا بطراز المعيشة الجديدة والسلوك الاجتماعي المكتسب ، مثل نوع السكن الجديد وحجم الوحدة السكنية والميل لاستقلال الأسر حديثة التكوين وطريقة استخـدام المواصلات ، كل ذلك أصبح من الصعب تغييره والتأثير فيه في المدى القصير ، كما أن من هذه السلوكيات ما تشير اليه دراسة أخرى من أن مشاركة قوة العمـل الكويتية في الدوائر الحكومية أصبحت مشاركة شكلية في العديد من الحالات ، حيث أصبح المواطن الكويتي ينظر الى الوظيفة العامة كحق يرتب له دخلا عن طريق الدولة دون أن يلزمه بأداء عمل مقابل ، وتعتمد العناصر الكويتية على العناصر الوافدة في أداء العديد من المهام المسندة اليهم أصلا بحكم مناصبهم ومسئولياتهم(٧٧) .

خامسا ــ ان العامل السكاني يمثل قيدا استراتيجيا على أداء البيروقراطية الكويتية . وما يبدو لنا من عدم ارتفاع معدلات الانجاز للأداة البيروقراطية فـي الدولة ، محكوم في بعض جوانبه بمحددات سكانية تمثل اطارا حاكما لمستـوى الأداء .

سادسا ــ أن الجهود التي بذلت لاصلاح وتطوير البيروقراطية الكويتية قد اتجهت الى اصلاح وتطوير المتغيرات والعوامل الادارية لهذه البيروقراطية ، ولم تتعامل جهود هذا التطوير بدرجة كافية مع المتغيرات والعوامل اللاادارية ، ونسوق مثلا لذلك تلك الجهود التي تتجه الى معالجة ظاهرة التضخم الوظيفي في الجهـاز الاداري الحكومي على أنها مشكلة ادارية تنظيمية وفنية ، بينما تجد هذه الظاهرة أسبابها في عوامل سياسية واجتماعية واقتصادية تساندها أوضاع دستوريـة وتغذيها سياسة تعليمية لا ترتبط بسياسات التخطيط للقوى العاملة .

وأخيرا ، فقد كانت البيروقراطية الكويتية ــ وستظل ــ نتاجا طبيعيـا للأوضاع البيئية السائدة في المجتمع الكويتي ، بكل ما في هذه الأبعاد من عوامـل للقوة أو عوامل للضعف ، ومن ثم فان الخطط والبرامج التي تهدف الى اصلاح هذه

البيروقراطية وتطوير أوضاعها لا ينبغي أن تغيب عنها هذه الحقيقة فيما تستقدمه من خبرات أو خبراء لتطوير هذه البيروقراطية ، خاصة ان من يراجع كافة الدراسات والتقارير والجهود التي قدمت في هذا الشأن ، لا يجد فيها أثرا لهذه الأبعاد أو أدراكا لقيمتها . (٧٨)

وفي ضوء النتائج السابقة ، فانه يمكن التوصية بما يلي :

١ ــ ضرورة التمييز بين المظاهر والأعراض Symptoms الخاصة بنقص كفاءة وفاعلية البيروقراطية الكويتية ، والأسباب المؤدية الى هذه الأعراض ، كما ينبغي التمييز داخل هذه الأسباب بين ما يقع منها في نطاق البيروقراطية ذاتها ، وبين ما يقع منها في نطاق الأبعاد البيئية للمجتمع الكويتي ، ذلك أن مثل هذا التمييز من شأنه أن يحدد طبيعة ونوعية الحلول المقترحة لعلاج هذه الأعراض .

٢ ــ العمل على توضيح وتحديد السياسات العامة الرئيسية ذات التأثير على أداء البيروقراطية الكويتية ، حتى يسهل على الجهاز الاداري رسمها والعمل بمقتضاها في ظروف تتسم بالثبات والاستقرار ، وفي مقدمة هذه السياسات : سياسة السكان ، سياسة العمالة الوافدة ، سياسة التوظف ، سياسة التعليم .

٣ ــ الربط بين خطط تطوير البيروقراطية الكويتية وخطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في الدولة على نحو يحقق التكامل بين هذه الخطط ، مع اصلاح التعليم وتحديد استراتيجيته وأهدافه وتصميم برامجه على النحو الذي يلبي الاحتياجات الفعلية ــ الحالية والمستقبلية ــ لجهاز الدولة الاداري وسوق العمل .

٤ ــ الفصل بين ما يحصل عليه المواطن الكويتي من ميزات وحقوق بسبب « مواطنته » وكونه مواطنا كويتيا ، وبين ما يحصل عليه من دخل بسبب « عمله » وشغله لاحدى وظائف البيروقراطية الكويتية ، فبينما تحدد الاعتبارات السياسية والاجتماعية امتيازات المواطنة ، فان الاعتبارات الخاصة بالواجبات والمسئوليات الوظيفية واعتبارات الجدارة والكفاءة هي التي ينبغي أن تحدد أجر العمل والدخل المتولد عنه ، دون تمييز بين المواطنين والوافدين . ومن حق الدولة أن تقرر ما تشاء من امتيازات لمواطنيها بسبب مواطنتهم ، على أن تساوي بينهم وبين الوافدين في دخول وظائفهم "Equal pay for equal job"

٥ ــ وضع خطة اعلامية وثقافية تهدف الى ترشيد السلوكيات الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين ، ذات التأثير الضار على أوضاع البيروقراطية الكويتية وأدائها ، وتقديم برامج مدروسة للاعلام الاداري من خلال وسائل الاعلام المختلفة لتعريف المواطنين وربطهم بأجهزة الدولة وتنمية دورهم في مراقبة النشاطات الخاصة بهذه الأجهزة .

٦ ــ عدم اغفال الأوضاع البيئية وتأثيرها عند النظر في تطوير البيروقراطية الكويتية بناء على الدراسات والتقارير التي تعدها بيوت الخبرة والمشورة الأجنبية التي يطلب منها اعداد هذه الدراسات .

٧ ــ تنظيم النشاط الاقتصادي العام وتنقيته من التعامل الاقتصادي الطفيلي غير المرتبط بالانتاج مثل السماسرة والدلالين والمضاربين وتجار الاراضي والعقارات ، بعد أن قلبت هذه النشاطات كثيرا من المقاييس ، وأدت الى صرف القادرين على العمل عن النشاط المنتج . فمن الأهمية بمكان أن يوجد الانسان المنتج في دولة منتجة لا تعتمد فقط على النفط والاستثمارات ، وبخاصة مع وجود دول صارت تتحكم بالاقتصاد العالمي دون أن يكون لها مركز متميز في ثرواتها الطبيعية ، ولكن لديها الانسان المنتج ، واليابان خير مثل على ذلك .

٨ ــ اشراك المواطنين في رسم السياسة العامة للدولة بصورة أكثر تعبيرا عن متطلبات واحتياجات هؤلاء المواطنين والعمل على دمجهم في ادارة ومراقبة نشاط البيروقراطية الكويتية في مواقعها المختلفة من خلال صور الادارة اللامركزية التي يشارك المواطنون في مجالسها المحلية والشعبية .

٩ ــ تدعيم الأجهزة الفنية والاستشارية المعاونة للسلطة التشريعية ، بصورة تمكنها من اجراء الدراسات التحليلية اللازمة لمناقشة ومراقبة الأداء الخاص بالجهاز الاداري للدولة ، وتسهل مهمة النواب في القيام بهذا الدور في مواجهة أجهزة البيروقراطية التي تمتلك كافة الامكانات والأساليب الفنية لتبرير قصورها أو تقصيرها .

١٠ــ تحقيق التوازن بين دور السلطة التشريعية ودور السلطة التنفيذية فيما يتعلق بالدور المهيمن للسلطة التنفيذية في رسم السياسة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها ، والعودة بهذا الدور الى مجلس الأمة مع دعمه بالأجهزة الفنية المتخصصة ، ومد صلاحية مجلس الأمة وسلطته في سحب الثقة لتشمل مجلس الوزراء والحكومة مجتمعة عند حدوث ما يبرر استخدام هذا الحق التشريعي .

١١ــ تطوير جهاز الخدمة المدنية القائم ليكون جهازا مسئولا عن خطط وجهود التطوير الاداري في الدولة وتحديد أوجه العلاقة وصور التعاون بين هذا الجهاز والأجهزة الأخرى المعنية بتطوير الأبعاد البيئية للمجتمع ، مثل المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب ، وزارة التخطيط ، وزارة الأعلام ، ووزارة الأوقاف والشؤون الاسلامية .

ملحق

جدول تجميعي بالمسجلين في مراحل التعليم المختلفة

(التعليم العام والفني – جامعة الكويت – المدارس الأهلية – البعثات الخارجية)

حسب الحالة في العام ١٩٨١/٨٠ *

مراحل التعليم	ذكور	اناث	جملة
التعليم العام			
رياض الأطفال	٩١٠٣	٨٦٦٧	١٧٧٧٠
الابتدائي	٦٤٨٧٦	٦٠٢٣٨	١٢٥١١٤
المتوسط	٥٥٤٠٩	٤٥٢٠٩	١٠٠٦١٨
الثانوي العام	٢٧٥٠٦	٢٤٤٥٤	٥١٩٦٠
جملة التعليم العام (١)	١٥٦٨٩٤	١٣٨٥٦٨	٢٩٥٤٦٢
التعليم الفني			
ثانوي (تجاري – صناعي – ديني)	١٠٢٠	–	١٠٢٠
المعاهد الخاصة	١٢٣٣	٧٥٢	١٩٨٥
معاهد التربية للمعلمين والمعلمات	٦١٤	٩٧٠	١٥٨٤
المعاهد التجارية	٥١٨	١١٩٢	١٧١٠
المعهد الصحي	–	١٤١	١٤١
معهد التكنولوجيا التطبيقية	٧٠٨	–	٧٠٨
جملة التعليم الفني (٢)	٤٠٩٣	٣٠٥٥	٧١٤٨
جملة التعليم قبل الجامعة (١+٢)	١٦٠٩٨٧	١٤١٦٢٣	٣٠٢٦١٠
المقيدون بالتعليم الجامعي (الفصل الأول) (٣)	٣٥١٤	٥١٩٩	٨٧١٣
اجمالي المقيدين بالتعليم الحكومي (١+٢+٣)	١٦٤٥٠١	١٤٦٨٢٢	٣١١٣٢٣

←

الطلاب الكويتيون في البعثات الخارجية (٤) (على نفقة الحكومة ونفقتهم الخاصة)	٢٣٤٧	٣٨٦	٢٧٣٣
التلاميذ بالمدارس الأهلية العربية (٥ أ) التلاميذ بالمدارس الأهلية الأجنبية (٥ ب)	٢٣٠٥٢ ١٣٧٢٥	٢٢٨٨٩ ١٢٢٩٨	٤٥٩٤١ ٢٦٠٢٣
المجموع الأجمالي لكافة المقيدين بالتعليم (١+٢+٣+٤+٥ أ ، ب)	٢٠٣٦٢٥	١٨٢٣٩٥	٣٨٦٠٢٠

* أعد هذا البيان التجميعي من عدة جداول ص ٣٢٣ ، ٣٣٤ ، ٣٤٥ تتعلق بمراحل التعليم المختلفة أنظر في ذلك : المجموعة الاحصائية السنوية ، وزارة التخطيط ، الكويت ، العدد الثامن عشر ، ١٩٨١ .

الهوامش والمصادر

١ ــ أنظر لهؤلاء دراساتهم المبكرة التالية :

- Eisenstadt, S.N. (ed.); Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism, Sage Publications, N.Y., 1974.
- Riggs, W. Fred; Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society, Houghton Mifflin Co., Boston, 1964.
- Pye, W. Lucian; Politics, Personality and Nation Building; Burma's Search for Identity, New Haven, Conn., Yale Univ. Press, 1962.
- Suton, F.; Social Theory and Comparative Politics, Princeton, Princeton Univ. Press, 1955.

2– Esman, J. Milton; The Ecological Style in comparative Administration, in Public Administration Review, (Vol. 27, No. 3, Sept. 1967), p. 272.

٣ ــ يمكن الوقوف على نماذج هؤلاء تفصيلا في دراساتهم التالية :

- Siffin, William; Towards the Comparative Study of Public Administration, Bloomington, Indiana Univ. Press, 1959.
- Heady, F.; Bureaucracy in Developing Countries, Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1966.
- McClelland, David; The Achieving Society, Princeton, N.J., Van Nostrand Co., 1961.

كما أن البعض ما زال يسعى لتصميم عدد من النماذج البيروقراطية البيئية ، ومن هؤلاء دكتور رجاء مخاريته في نموذج أسماه الفيروقراطية الافريقية على غرار البيروقراطية الفيرانية المعروفة ، **أنظر في ذلك :**

عثمان خيري : البيروقراطية وادارة التنمية في أفريقيا ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، القاهرة ، (وثيقة ٢٠٣) ، ص ٤٧ .

٤ ــ سترد الاشارة الى دراسات هؤلاء الباحثين في مواضع مختلفة من البحث حين نعرض لبعض آرائهم ووجهات نظرهم في حينه .

5– Merril, M. David and Tennyson, Robert D.; Teaching Concepts: An Industrial Design Guide, N.J., 1977, P. 3.

٦ ــ سعادة ، جودت أحمد : دور المفاهيم في محتوى مناهج الدراسات الاجتماعية ، (مجلة الباحث ، السنة الخامسة ، العدد الثاني آذار ــ نيسان ١٩٨٣) ، ص ٨٣ .

7– Weber, Max; The Essentials of Bureaucratic Organization: An Ideal-Type Construction, in Reader in Bureaucracy, Robert K. Merton and others, eds., The Free Press, N.Y., 1952, pp. 18–27.

8– Weber, Max; The Theory of Social and Economic Organization, Translated by A.M. Henderson and Talcott Parsons, N.Y., Oxford Univ. Press, 1947, pp. 320–340.

٩ ــ رشيد ، أحمد : نظرية الادارة العامة : الطبعة الخامسة ، (دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٨١ ، ص ٥٠ .

١٠ــ أنظر مجموعة الدراسات التقويمية لنظرية ماكس فيبر التي وردت في كتاب Reader in Bureaucracy الذي تولى تحرير Robert K. Merton وآخرون (مرجع سابق) ومن هؤلاء الذين تناولوا النظرية بالنقد والتقويم :

– Friedrich. J. Carl; Some observations on Weber's analysis of bureaucracy, pp. 27–33.
– Burin, S. Fredenc; Bureaucracy and National Socialism: A Reconsideration of Weberian Theory, pp. 33–47.
– Gouldner, W. Alvin; On Weber's Analysis of Bureaucratic Rules, pp. 48–50.
– Simon, A. Herbert; Some Further Requirements of Bureaucratic Theory, pp. 51–58.

11– Garson, G. David, Williams J. Oliver: Public Administration: Concepts, Readings, Skills, Allyan and Bacon, Inc., Boston, Massachusetts, 1982, p. vii.

١٢ــ أنظر لهؤلاء :

– Blau, Peter; Bureaucracy in Modern Society, N.Y. Random House 1968, p. 14.

وكذلك :

– Heady, Ferrel; Public Administration, A Comparative perspective; Prentice-Hall, Inc., N.J., 1966, p. 17.

١٣ــ ويرى البعض في اطار هذا المفهوم أن التبقرط Bureaucratization يقصد به التطبيق الحرفي للوائح والقواعد والنظم التي تؤدي الى تعطيل الأعمال ، انظر في ذلك :

– Al-Ramadan, A.A. Soud; Attitudes toward Bureaucracy and Bureaucrates in the State of Kuwait, Ph.D. Dissertation (Unpublished), The Florida State Univ., College of Arts and Sciences, June, 1973, p. 14.

14– Garson, G. David, Williams J. Oliver; Public Administration: Concepts, Readings, Skills, (Oo. Cit.) p. viii.

١٥ــ درويش ، ابراهيم : الادارة العامة في النظرية والممارسة (الطبعة الثانية) ، القاهرة ، ١٩٧٦ ، ص ٣٥١ .

١٦ــ درويش ، عبد الكريم (و) تكلا ، ليلى : أصول الادارة العامة ، مكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة، ١٩٧٧ ، ص ٢١٢ .

١٧ــ مقلد ، اسماعيل صبري : دراسات في الادارة العامة مع بعض تحليلات مقارنة ، (الطبعة الثالثة)، مؤسسة الصباح ، ١٩٨٠ ، ص ٤٤ .

١٨ ــ والمفهوم بذلك لا يقتصر على مجرد العوامل الرسمية الذي اعتمد عليها مفهوم البيروقراطية لدى ماكس فيبر .

19– Riggs, W. Fred; The Ecology of Public Administration Asia Publishing House, London, 1961.

20– Gaus, John; Reflections on Public Administration, Alabama Univ. Press, 1947, p.9.

21– Riggs, W. Fred; The Ecology of Public Administration, (Op. Cit.) pp. 5–8.

22– Waldo, Dwight; Ideas and Issues in Public Administration, McGraw-Hill Book Co., N.Y., 1953, pp. 27–32.

٢٣ ــ سترد الاشارة الى دراسات هؤلاء الباحثين في مواضع مختلفة من البحث حين نعرض لآرائهم .

٢٤ ــ شريف ، علي : ادارة المنظمات العامة (مدخل الأنظمة) ، دار النهضة العربية ، بيروت ، الطبعة الأولى ، ١٩٨٢ ، ص ٢٨٣ ــ ٣٠٣ .

٢٥ــ المصدر : وزارة التخطيط (الادارة المركزية للاحصاء) : المجموعة الاحصائية السنوية ، الكويت، ١٩٨١ . ص ٢٨٠ لم تتضمن المجموعة الاحصائية السنوية الصادرة عام ١٩٨١ تصنيف السكان حسب جنسياتهم في تعداد عام ١٩٨٠ ، واقتصرت المجموعة على التصنيف الخاص بتعداد عام ١٩٧٥) .

٢٦ــ المصدر : وزارة التخطيط (الادارة المركزية للاحصاء) : المجموعة الاحصائية السنوية ، ١٩٨١ ، ص ٢٥ .

٢٧ــ المصدر : وزارة التخطيط (الادارة المركزية للاحصاء) ، المجموعة الاحصائية السنوية ، (العدد الثامن عشر ، ١٩٨١) ، الكويت ، ص ٣٦ .

٢٨ ــ هناك تقدير أحدث لعام ١٩٨٠ ولكنه يصنف فئات العمر المنتجة ابتداء من سن الخامسة عشرة ، بينما الجدول الموضح يصنف هذه الفئات اعتبارا من سن التاسعة عشرة ، وذلك أقرب الى الصواب ، لوقوع معظم طلاب المدارس الثانوية والجامعية والمعاهد الفنية في المرحلة من ١٥ الى ١٩ سنة .

٢٩ــ الرميحي ، محمد غانم : أثر الظروف البيئية على الادارة ، دراسة مقدمة الى الندوة الثانية للادارة العليا ، المعهد العربي للتخطيط ، قسم الادارة العامة والادارة الصناعية ، الكويت (٢١ــ٢٤ ديسمبر ١٩٧٥) ، ص ٢ .

٣٠ــ الرميحي ، محمد غانم : أثر الظروف البيئية على الادارة (مرجع سابق) ، ص ٣ .

٣١ــ أعد هذا البيان التجميعي من عدة جداول تضمنتها المجموعة الاحصائية السنوية وتتعلق بمراحل التعليم المختلفة ، انظر في ذلك ، المجموعة الاحصائية السنوية (وزارة التخطيط ــ الادارة المركزية للاحصاء) ، العدد الثامن عشر ١٩٨١ ، ص ٣٢٣ ، ٣٣٤ ، ٣٤٥ .

٣٢ــ المصدر : المجموعة الاحصائية السنوية ، ١٩٨١ ، ص ٣٤٣ (اذ يبلغ عدد الطلبة غير الكويتيين ١٩٨١/٨٠ بجامعة الكويت ٢١٦٩ طالبا وطالبة ، وبالمعاهد الفنية ٨٣٣ طالبا وطالبة عام ٨٢/ ١٩٨٣) ، راجع كذلك : تقرير حول التعليم التطبيقي والتدريب (الخلفيات والواقع والمشكلات)، الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب ، الكويت ، أبريل ١٩٨٣ ، ص ٤ .

٣٣ــ المصدر : وزارة التخطيط (الادارة المركزية للاحصاء) ، التعداد العام للسكان ١٩٨٠ ، الكويت ، ١٩٨١ .

٣٤ــ العوضي ، عبد الهادي : هيكل العمالة في الكويت لعام ١٩٨٠ ، دراسة مقدمة الى ندوة التطوير الاداري في الكويت ، مؤسسة التقدم العلمي وجامعة الكويت (٢١ ــ ٢٢ نوفمبر ١٩٨٢) ، الكويت ، ص ٢ .

٣٥ــ المصدر : وزارة التخطيط (الادارة المركزية للاحصاء) ، المجموعة الاحصائية السنوية ، الكويت ، ١٩٨١ ، ص ٩٨ (عن بيانات ١٩٧٥) ، أما عن بيانات ١٩٨٠ فأنظر : العوضي ، عبد الهادي : هيكل العمالة في الكويت لعام ١٩٨٠ (مرجع سابق) ، جدول رقم ٧ ص ٣٠ .

٣٦ــ ياسين ، عيسى : تركيبة القوى العاملة في الادارة في الكويت ، دراسة مقدمة الى نـــدوة التطوير الاداري في الكويت ، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي وجامعة الكويت ، (٢١ ــ ٢٢ نوفمبر ١٩٨٢) ، الكويت ، ص ١٨ .

٣٧ــ العوضي ، عبد الهادي : هيكل العمالة في الكويت لعام ١٩٨٠ (مرجع سابق) ، ص ٣٤ .

٣٨ ــ يلاحظ ان من اجمالي عدد الاناث الكويتيات وغير الكويتيات ٨٩ ٪ منهن يعملن بوزارتي التربية والصحة العامة (٤٠٪ كويتيات ، ٦٠٪ غير كويتيات) . اذ يبلغ عدد الكويتيات اللائي يعملن بهاتين الوزارتين ١٤٠٢٧ كويتية مقابل ٢٣٢١٢ وافدة وبذلك يبلغ اجمالي الاناث العاملات بهاتين الوزارتين ٣٧٢٣٩ كويتية وغير كويتية ، انظر في ذلك : ديوان الموظفين : التقرير الســنـــوي للديوان عام ١٩٨١ ، جدول رقم ٤ ، ص ٨٦ .

٣٩ــ انظر التقارير السنوية لديوان الموظفين عن هذه الفترة .

٤٠ــ ديوان الموظفين : التقرير السنوي للديوان عن عام ١٩٨١ ، جدول رقم ٢ ، ص ٨٣ .

٤١ــ الرميحي ، محمد : الادارة والمجتمع (ورقة للنقاش) ، قسم الادارة العامة والادارة الصناعية ، المعهد العربي للتخطيط (الكويت ــ المعهد) ، ابريل ١٩٧٨ ، ص ١١ .

٤٢ــ لم يقتصر هذا الاختلاط والاحتكاك بالثقافات الاجنبية على الرجال ، وتشير احدى الدراسات الى « أن ذلك الاحتكاك مع البيئات غير الكويتية لم يكن حكرا على طبقة من المجتمع دون غيرها ، فقد بات منظر السيدة ذات العباءة السوداء مألوفا في شوارع المدن العربية المجاورة وغير المجاورة وفي شوارع مدن اوربا .. والنتيجة التي ترتبت على ذلك الاحتكاك هي النقل أو التعليم، وتنوعت الآثار ، من حيث قوة المؤثر وضعفه بدرجة الثقافة التي كان عليها أفراد المجتمع » ، انظر في ذلك :

أبو حاكمة ، أحمد مصطفى : معالم التطور الثقافي في الكويت ومنطقة الخليج العربي ، دراسة مقدمة الى مؤتمر تنمية الموارد البشرية في الوطن العربي ، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب ، الكويت (٢٨ ــ ٣١ ديسمبر ١٩٧٥) ، ص ٢٨٧ ــ ٢٩٥ .

٤٣ــ عاشور ، أحمد صقر : الادارة العامة (مدخل بيئي مقارن) ، دار النهضة العربية ، بيروت ، الطبعة الاولى ، ١٩٧٩ ، ص ٢٣٩ .

44– McClelland, David; The Achieving Society, (Op. Cit.), p. 30.

٤٥ــ عاشور ، أحمد صقر : الادارة العامة ــ مدخل بيئي مقارن ، (مرجع سابق) ، ص ٢٤٣ .

٤٦ــ تظهر بعض الدراسات أن المجتمعات التقليدية لها بعض الصفات والخصائص التي تساعد على كفاءة البيروقراطية في هذه المجتمعات نظرا لان سكان هذه المجتمعات لديهم قدرة خاصة على الارتباط وبناء العلاقات "Capacity to relate to others" وتلك خاصية تعتمد عليها التنظيمات البيروقراطية ، وقد خلصت هذه الدراسات الى القول بأن :

"The assumption that traditional values and institutions are obstacles to change in developing societies, has been challeneged by many scholars".

انظر في ذلك :

Nakib, A. Khalil; Bureaucracy and development, A study of the Lebanese Services, Ph.D. Dissertation (Unpublished), The Florida State Univ., College of Arts and Sciences, Dec. 1972, pp. 16–19.

٤٧ــ تظهر احدى الدراسات أن تقييم المواطنين للخدمات الصحية بدولة الكويت يوضح أن ٨ر٢٠٪ من عينة الدراسة تضع هذه الخدمات في مستوى جيد جدا ، ٤ر٤٢٪ يرونها في مستوى جيد ، ٩ر٣٦٪ يرونها متوسطة . انظر في ذلك تفصيلا :

السالم ، فيصل : الخدمات الحكومية في دولة الكويت ، جامعة الكويت ، ١٩٨٢ ، ص ٤٢ .

٤٨ــ عسكر ، كمال : مقومات ومعوقات التنمية الصناعية بالكويت ، دراسة مقدمة الى الندوة الثانية للادارة العليا ، المعهد العربي للتخطيط ، قسم الادارة العامة والادارة الصناعية : (٢١ ــ ٢٤ ديسمبر ١٩٧٥) ، الكويت ، ص ٣٤ .

٤٩ــ الرميحي ، محمد غانم : أثر الظروف البيئية على الادارة (مرجع سابق) ، ص ٥ .

٥٠ــ المرجع السابق ، ص ٧ .

٥١ــ حمودة ، محمد عفيفي : مشاكل التنمية الادارية في الكويت ، دراسة مقدمة الى الندوة الاولى للادارة العليا ، المعهد العربي للتخطيط (قسم الادارة العامة والادارة الصناعية) ، الكويت ، اكتوبر ١٩٧٤ ، ص ٢ .

52– Najjar, Iskandar; The Development of A One Resource Economy: A Case Study of Kuwait, Ph.D. Dissertation (Unpublished), Indiana Univ., The Graduate School, 1969.

٥٣ــ وزارة المالية : نشرة الشركات المحلية التي تساهم فيها الحكومة ونسبة مساهمتها حتى ٣١ ديسمبر ١٩٨١ ، (الكويت ــ الوزارة) وكذلك :

Central Bank of Kuwait; Economic Report, 1981, p. 25.

54– Central Bank of Kuwait; The Kuwaiti Economy in Ten Years (Economic Report of the period 1969–1979), Kuwait, 1980, p. 47.

٥٥ــ ديوان المحاسبة : تقرير ديوان المحاسبة عن الحساب الختامي للادارة المالية للدولة والميزانيات الملحقة ، السنة المالية ١٩٨١/٨٠ .

٥٦ــ المصدر : بنك الكويت المركزي ، الاقتصاد الكويتي في عشرة أعوام (التقرير الاقتصادي للفترة ١٩٦٩ ــ ١٩٧٩) ، الكويت ، ١٩٨٠ ، ص ٤٤ ، ٥٠ وكذلك :

The Central Bank of Kuwait, Economic Report, 1981, p. 49.

٥٧ــ تذكر احدى الدراسات أنه «في التطبيق العملي فان المبادىء والاهداف التي تحكم السياسات الاجتماعية في الكويت أما غير معلنة أو أنها غير واضحة المعالم ، وينعكس هذا الامر بشكل جلي في برنامج الحكومة لعام ١٩٨١ المقدم لمجلس الامة (الجزء الاول : السياسات) . انظر في ذلك :

النقيب ، خلدون : قضايا مركزية في سياسة خدمات المجتمع ، دراسة مقدمة الى المؤتمر التخطيطي حول مستقبل النمو السكاني والتطور الاقتصادي والاجتماعي في الكويت ، وزارة التخطيط ، الادارة العامة لشؤون التخطيط ، (الكويت ١ ــ ٤ مايو ١٩٨٣) ، ص ٢ .

٥٨ــ السديراوي ، عبد الله : التغيير الاجتماعي والاقتصادي والتطور الاداري ، بحوث ندوة التطوير الاداري في الكويت ، مؤسسة التقدم العلمي وجامعة الكويت ، الكويت ، (٢١ ــ ٢٢ نوفمبر ١٩٨٢) ، ص ١ــ٣ .

٥٩ــ مجلس الامة ، مضبطة المجلس ، جلسة الثلاثاء ٢٩ مارس ١٩٨١ .

٦٠ــ بلغ عدد المبعوثين الكويتيين الى الخارج عام ١٩٨١/٨٠ سواء على نفقة الدولة أو على نفقتهم الخاصة ٢٧٣٣ مبعوثا مقابل ٢٦٣٧ مبعوثا عام ١٩٧٥/٧٤ .

(المصدر) ، مجلس التخطيط : المجموعة الاحصائية السنوية لعام ١٩٧٥ ، ص ٣١٢ ، وكذلك وزارة التخطيط (الادارة المركزية للاحصاء) : المجموعة الاحصائية السنوية لعام ١٩٨١ ، ص٣٤٥.

٦١ــ الخجا ، محمد وفيق : نحو رسم استراتيجية للتنمية الاقتصادية في الكويت ، دراسة مقدمة الى المؤتمر التخطيطي حول مستقبل النمو السكاني والتطور الاقتصادي والاجتماعي في الكويت ،

وزارة التخطيط ، الادارة العامة لشؤون التخطيط (الكويت ١ ــ ٤ مايو ١٩٨٣) ، ص ١ .

٦٢ــ الصقر ، عبد العزيز : حديث رئيس غرفة تجارة وصناعة الكويت في اجتماع الجمعية العامة للغرفة ، الاثنين ٢ مايو ١٩٨٣ ، (جريدة القبس ٣ مايو ١٩٨٣) .

63– Hay, Rupert; The Persian Gulf States (Washington D.C., The Middle East Institute), 1959, pp. 101–102.

وانظر كذلك :

مبارك ، وليد : تجربة الكويت السياسية الداخلية وتأثيرها على دولة الامارات (في) تجربة دولة الامارات العربية المتحدة ، مركز دراسات الوحدة العربية ، ١٩٨٢ ، ص ٢٠٩ ــ ٢١١ .

٦٤ــ المرجع السابق ، ص ٢١٥ ــ ٢٢١ .

٦٥ــ رشيد ، أحمد : نظرية الادارة العامة (مرجع سابق) ، ص ٩٤ .

٦٦ــ سعد الدين : ابراهيم (و) المطوع ، سليمان : العمالة الوافدة ، المشاكل والسياسات ، دراسة مقدمة الى المؤتمر التخطيطي حول مستقبل النمو السكاني والتطور الاقتصادي والاجتماعي في الكويت ، وزارة التخطيط ، الادارة العامة لشؤون التخطيط ، (الكويت ١ ــ ٤ مايو ١٩٨٣) ، ص ٣٠ ، وانظر كذلك :

مبارك ، وليد : تجربة الكويت السياسية الداخلية (مرجع سابق) ، ص ٢٢٧ .

٦٧ــ مقلد ، اسماعيل صبري : دراسات في الادارة العامة مع بعض تحليلات مقارنة (مرجع سابق) ، ص ٤٨ . وانظر كذلك :

United Nations; Popular Participation in Development: Emerging Trends in Community Development, U.N., 1971, pp. 37–40.

٦٨ــ الصقر ، جاسم : تطور الحركة الديمقراطية في الكويت ، محاضرة عامة برابطة الاجتماعيين ، الكويت ، الاثنين ٨ فبراير ١٩٨٢ (جريدة القبس ، العدد ٣٥٠١ الثلاثاء ٩ فبراير ١٩٨٢) .

٦٩ــ النقيب ، خلدون : قضايا مركزية في سياسة المجتمع (مرجع سابق) ، ص ٢ .

٧٠ــ النيباري ، عبد الله : دور الهيئات المشرعة في تطوير الاجهزة الادارية ، دراسة مقدمة الى ندوة التطوير الاداري في الكويت ، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي وجامعة الكويت (٢١ ــ ٢٢ نوفمبر ١٩٨٢) ، ص ٢ .

٧١ــ سعد الدين ، ابراهيم (و) المطوع ، سليمان : العمالة الوافدة ــ المشاكل والسياسات ، (مرجع سابق) ، ص ٣ .

٧٢ــ هناك نماذج مماثلة عن النماذج البيروقراطية في اثيوبيا ، وماليزيا ، وبورما ، والبرازيل والمكسيك ودول أخرى كثيرة ، انظر في بعض هذه النماذج :

– Presthus, V. Robert; Behavior and Bureaucracy in Many Cultures, (Public Administration Review, XIX, Winter 1959), p. 57.

- Kahl, A. Joseph; The Measurement of Modernism. A study of Values in Brazil and Mexico, (Austin, Texas, The University of Texas Press, 1968), p. 8.
- El-Rawi, M.; The Political Role of Bureaucracy in Contemporary Egypt, Ph.D. Dissertation (Unpublished), Southern Illinois Univ., The Graduate School, Dec. 1974.
- Beyene, A.; Patterns of Authority in the Ethiopian Bureaucracy, Ph.D. Dissertation (Unpublished), Syracuse Univ., The Graduate School, June, 1972.

73- Suton, F.; Social Theory and Comparative Politics, (Op. Cit.).

74- Riggs, W. Fred; Administration in Developing Countries, The Theory of Prismatic Society, (Op Cit.).

٧٥ــ الفرا ، محمد علي عمر : التنمية الاقتصادية في دولة الكويت (دراسة جغرافية تحليلية) ، مطبوعات جامعة الكويت ، الكويت ، ١٩٧٣ ، ص ٦٣ .

٧٦ــ الموسى ، عبد الرسول : توطين البدو في الكويت ، المعهد العربي للتخطيط (الكويت ــ المعهد) ، ١٩٧٢ ، ص ٢٠ــ٢٢ (غير منشور) .

وانظر كذلك :

- Al-Mousa, Abdulrasoul A.; Bedouin Shanty settlements in Kuwait: A Study in Social Geography, Ph.D. Dissertation (Unpublished), University of London, School of Oriental and African Studies, Sept. 1976, p.2.

٧٧ــ انظر في ذلك :

النيباري ، عبد الله : حول الخيارات المتاحة للسياسة الاقتصادية وترشيد الانفاق الحكومي ، ص ٣ ، وكذلك سعد الدين ، ابراهيم (و) المطوع ، سليمان : العمالة الوافدة ــ المشاكل والسياسات ، ص ١ــ٣ . والدراستان مقدمتان ضمن أعمال المؤتمر التخطيطي حول مستقبل النمو السكاني والتطور الاقتصادي والاجتماعي في الكويت ، وزارة التخطيط ، الادارة العامة للتخطيط ، (الكويت ١ــ٤ مايو ١٩٨٣) .

٧٨ــ نشير ــ على عجالة ــ الى بعض هذه الدراسات والجهود التي نجدها في تقارير الخبير / كار مستشار الادارة العامة لدى ديوان الموظفين الكويتي في الفترة من ١٠ يوليو ١٩٦٢ الى نهاية يناير ١٩٦٧ ، وكذلك تقارير مجموعة شركات وايتهيد Whitehead الاستشارية من خلال خبرائها : تي.جي.سي. هاليويل ، جي. دريسكول ، م . اندرهيل في الفترة من ٢٦ فبراير الى ٦ مارس ١٩٧٤ ، وتقارير خبراء الحاسب الالي بمؤسسة كريسينان روفسنج بالدنمرك ، وهم : برنارد كاسيدي ، توم بيدرسون ، كارستون انجفار ، بنت لاسن ، فيجورا سموسن ، في الفترة من نوفمبر ١٩٧٥ الى مارس ١٩٧٦ . وكذلك تقارير ستة خبراء من الولايات المتحدة الامريكية ، هم : بيرنارد جلاديو ، ادوارد دانتون ، جوردن يامادا ، جون موسلر ، دونالد ستون ، جون ميرفي ، في الفترة من أبريل الي نوفمبر ١٩٧٧ .