

دراسة تقييمية لدور ديوان الموظفين الكويتي في تطوير الجهاز الاداري للدولة

دكتور ناصف عبد الخالق *

مقدمة (**):

تعتمد ادارة التنمية في دولة الكويت اعتماداً كبيراً على الدور الذي يقوم به الجهاز الاداري للدولة في تحقيق أهداف هذه التنمية ، وترتهن كفاءة عملية التنمية بقدرة هذا الجهاز على تنفيذ ومتابعة الخطط الموضوعة .

ولكن الجهاز الاداري الكويتي يواجه في هذا الصدد مشكلة تكمن في الاجابة على سؤالين هما :

- كيف يمكن اللحاق بهذه « الفورة » في أمانى وتطلعات المواطنين التي صارت تفرض ضغوطاً ثقيلة على امكانيات الجهاز الاداري وقدراته ، وهو الجهاز الذي لا يمتد تاريخه الاداري الحديث لأكثر من عشرين عاماً^(١) .

- كيف يُصلح هذا الجهاز كثيراً من أوضاعه ، ويستكمل مقوماته التي يكشف العمل اليومي عن قصورها والحاجة الى اصلاحها واعادة تنظيمها .

(*) المدرس بقسم الادارة العامة بكلية التجارة والاقتصاد والعلوم السياسية في جامعة الكويت .
ومستشار الشؤون الأكاديمية لدى مركز الدراسات المصرفية بالكويت .

(**) توصي بعض الاعتبارات العلمية بذكر الهوامش والمصادر في ذيل صفحات البحث لسهولة الرجوع اليها . إلا أن الاعتبارات العملية التي تطلبها جهات النشر تتجه إلى تجميع هذه الهوامش والمصادر في مكان واحد في نهاية البحث ، وقد آثرنا اتباع هذه الطريقة .

وفي مواجهة هذه المشكلة ، وضرورة اصلاح وتطوير الجهاز الاداري للدولة ، تبرز أهمية الحاجة الى وجود جهاز مركزي للاصلاح الاداري ، يختلف في اهدافه وتكوينه ووظائفه عن ديوان الموظفين الذي يعتبر حالياً ، وبمقاييس كثيرة ، جهازاً للخدمة المدنية ، فضلاً عن أن الباحثين لا يرونه حتى في حدود هذه المهمة - كجهاز للخدمة المدنية - قادراً على الوفاء بهذا الدور .

والصفحات القادمة تظهر كيف خلصت الدراسة الى حتمية ايجاد جهاز مركزي للاصلاح الاداري وتوضح أهمية وكيفية تطوير الأوضاع الحالية لديوان الموظفين ليصبح جهازاً قادراً على القيام بدور أساسي في اصلاح وتطوير الجهاز الاداري للدولة كضرورة تفرضها ضغوط التنمية .

الفروض الأساسية للبحث :

تعتمد هذه الدراسة على فرضين أساسيين متكاملين هما :

- ١ - أن هناك تلازماً وثيقاً بين ادارة التنمية في دولة الكويت من ناحية والحاجة الى تطوير الجهاز الاداري الحكومي للنهوض بأعباء هذه التنمية من ناحية أخرى .
- ٢ - أن تطوير الجهاز الاداري الحكومي في دولة الكويت يرتهن بوجود جهاز مركزي للاصلاح الاداري في الدولة . وأن الأوضاع والامكانيات الحالية لديوان الموظفين لا تعينه على القيام بهذا الدور . مما يستوجب تغيير هذه الأوضاع وتطويرها .

طبيعة ومنهج البحث :

ثمة بحوث لها علاقة مباشرة برسم السياسات وصنع القرارات ، ومن هذه البحوث ، بحوث السياسات Policy Research وبحوث التقييم Evaluation Research وهذان النوعان من البحوث من طبيعتهما ان يقيما علاقة مباشرة بين البحث العلمي كمتغير مستقل Independent Variable وصنع القرارات ورسم السياسات كمتغيرات تابعة Dependent Variables .

وهذا البحث هو من بحوث التقييم التي توصف بأنها جهود عقلانية تستعمل فيها الطريقة العلمية أو طرق البحث الاجتماعي الأخرى بهدف توفير المعلومات الضرورية لاتخاذ القرارات ورسم السياسات^(٢) ، وبعبارة أخرى فإن الأهداف والواقع يصبحان عاملين أساسيين في مثل هذا النوع من البحوث .

على أن بحوث التقييم لها نماذج مختلفة ، أهمها النموذج التبايني Discrepancy Model الذي يقيس التباين والانحراف بين الغايات والأهداف المتصورة من ناحية والمنجزات الفعلية من ناحية أخرى .

وهذه الطبيعة التقييمية للبحث تحدد منهجه ، الذي يتمثل في قياس أوجه التباين والانحراف بين نموذج يتم تصوره واقتراحه لجهاز مركزي للتطوير والاصلاح الاداري ، له مقوماته وامكانياته وخصائصه ، وبين واقع فعلي لجهاز ينتظر منه القيام بهذا الدور هو ديوان الموظفين . وبقدر مساحة التباين أو التطابق التي يكشف عنها هذا التقييم ، تكون النتائج والتوصيات التي يمكن اطلاقها والخلوص إليها .

وإعمالاً لهذا المنهج ، فإن عناصر البحث الرئيسية قد يفضل طرحها في تتابع منطقي تحت العناوين الآتية :

أولاً - ضغوط التنمية في دولة الكويت والحاجة الى تطوير الجهاز الاداري .
ثانياً - الأوضاع الحالية لديوان الموظفين وأهمية تطويره الى جهاز مركزي للاصلاح الاداري .

ثالثاً - مقترحات وتوصيات لتطوير ديوان الموظفين الى جهاز مركزي للاصلاح والتطوير الاداري .

وقبل المضي الى معالجة هذه الموضوعات ، ربما كان من الأوفق أن نعرض بايجاز لأهم الدراسات السابقة في مجال البحث .

الدراسات السابقة في مجال البحث :

لم يخضع ديوان الموظفين لدراسات متخصصة ومتكاملة تستهدف تقييم دوره وتطويره الا منذ وقت قريب ، ومن ابرز الدراسات التي يمكن الاشارة إليها في هذا الصدد دراستان هما :

١ - دراسة بعنوان « جهاز الخدمة المدنية في الكويت : دراسة أوضاع ديوان الموظفين »^(٣) وهي دراسة اتجهت في المقام الأول إلى القاء الضوء على عدد من الأمور الأساسية هي : تكوين الديوان ، وظائف الديوان ، القوى العاملة بالديوان ، علاقة الديوان بالأجهزة الأخرى في الدولة ، وفي كل عنصر من هذه العناصر الأربعة تضمنت الدراسة عدداً من الملاحظات والاقتراحات التي تهدف من زوايا مختلفة الى تطوير

أوضاع ديوان الموظفين كجهاز للخدمة المدنية في الكويت ، وبعبارة أخرى فقد كان اهتمام الدراسة في المقام الأول هو قياس وتقييم نشاطات الديوان كجهاز للخدمة المدنية وليس كجهاز للإصلاح أو التطوير الإداري .

٢ - دراسة بعنوان « دور ديوان الموظفين وعلاقته بأجهزة الخدمة المدنية » قدمها قسم الإدارة العامة والإدارة الصناعية بالمعهد العربي للتخطيط ضمن أعمال الندوة الرابعة للإدارة العليا (١٤ - ١٦ يناير ١٩٧٨) ، وكانت هذه الدراسة ملخصاً مختصراً لدراسة تفصيلية حول إعادة التنظيم الإداري لديوان الموظفين وقد قدمت هذه الدراسة الأصلية إلى ديوان الموظفين ووزارة الدولة للشئون القانونية والإدارية في ذلك الوقت (ديسمبر ١٩٧٧)^(٤) .

وقد اعتمدت هذه الدراسة في الجزء الأول منها على حصر الثغرات والمشاكل في التنظيم الإداري للديوان وأهدافه وعلاقته بأجهزة الخدمة المدنية ، ثم اتجهت في الجزء الثاني إلى عرض مجموعة من التوصيات لمعالجة هذه الثغرات والمشكلات ، وجاءت هذه التوصيات في خمسة مجالات هي : أهداف الديوان ، والفلسفة التي يستند إليها الديوان في أدائه ، والتنظيم الإداري للديوان ، وعلاقة الديوان بأجهزة الخدمة المدنية .

٣ - دراسات أخرى لا ترتبط مباشرة بتقييم نشاطات ديوان الموظفين أو تطوير أوضاعه ، ولكنها تشير إليه من خلال معالجتها لأوضاع وظيفية أخرى أو من خلال تلمسها لبعض المشكلات التي يواجهها الجهاز الإداري للدولة ، ومن ثم تضمنت هذه الدراسات إشارات متناثرة ومتفرقة إلى دور ديوان الموظفين فيما أثارته من مشكلات أو تطلعت إليه من حلول^(٥) .

متغيرات لم تعاصرها الدراسات السابقة :

ثمة متغيرات طرأت على أوضاع ديوان الموظفين ودوره وتنظيمه بعد القيام بهذه الدراسات كما طرأت متغيرات أخرى في نطاق الجهاز الإداري للدولة .

وأحاطت بهذه المتغيرات ظروف بيئية (اقتصادية وسياسية واجتماعية) يسهل تلمس تأثيرها على أوضاع الجهاز الإداري للدولة وفاعلية ديوان الموظفين في تطوير هذه الأوضاع ونذكر من هذه المتغيرات والظروف :

استحداث مجلس للخدمة المدنية ، لم يكن موجوداً وقت إجراء هذه الدراسات .

فك الارتباط الإداري والفني المباشر بين إدارات التوظيف بوحدات الجهاز الإداري للدولة وديوان الموظفين ، بعد أن كانت هذه الإدارات امتداداً عضوياً لديوان الموظفين داخل الأجهزة الإدارية للدولة^(٦) .

تغيير تبعية الديوان ، من وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء . الى وزير الدولة للشئون القانونية والإدارية ثم الى وزير العدل والشئون القانونية والإدارية .

استحداث عدد من التقسيمات الإدارية الجديدة في التنظيم الإداري للديوان وتجزئة بعض نشاطاته لتتولاها هذه التقسيمات الجديدة .

النمو الملموس في أعداد العاملين بالجهاز الحكومي ، ويقدر هذا النمو بـ ٣٠٪ خلال الفترة من عام ١٩٧٦ الى عام ١٩٨١^(٧) . (جدول رقم ١) .

صدور المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية وكذلك مرسوم نظام الخدمة المدنية في نفس التاريخ .

تطور وظيفة الدولة في السنوات الأخيرة وامتداد هذه الوظيفة الى مجالات جديدة (اجتماعية واقتصادية) ، وقد ألقى هذا التطور عبئاً متزايداً على الجهاز الإداري للدولة ليضطلع بهذا الدور الجديد الذي ساعدت عليه وفرة مادية ملموسة وتطور اقتصادي مضطرد خلال السنوات من ١٩٧٦ الى ١٩٨١ .

أهداف البحث :

في ضوء التناول السابق لفروض البحث وطبيعته التقييمية ، فإن أهدافه يمكن بلورتها فيما يلي :

١ - عرض التحديات والمسئوليات التي تواجهها إدارة التنمية في دولة الكويت ، والأبعاد الكمية والنوعية لهذه المسئوليات .

٢ - إبراز أوجه التلازم بين قدرة الدولة على تحمل مسئوليات التنمية وإدارتها ، والحاجة الى تطوير جهازها الإداري كأداة للتنمية وإدارة التغيير .

٣ - مناقشة الفرض القائل بأن وجود جهاز إداري فعال - أو تطوير هذا الجهاز - يرتهن بتوفير جهاز للإصلاح والتطوير الإداري خاصة في ظروف دولة مثل الكويت ، ثم تقييم الأوضاع الحالية لديوان الموظفين الكويتي ، ودور هذا الديوان كجهاز للخدمة

المدنية والاصلاح الاداري ، في ضوء ما تحدد له من أهداف وما طرأ على هذه الأهداف من تغيير أو تطور .

٤ - اقتراح الخطوات التي قد يكشف التقييم عن ضرورة اتخاذها فيما يتعلق بدور ديوان الموظفين وتأكيد مساهمته في بناء وتطوير الجهاز الاداري للدولة ومن ثم في ادارة التنمية بدولة الكويت .

مفاهيم يثيرها البحث :

يثير هذا البحث مفاهيم كثيرة يقصر عن معالجتها في اطاره المنهجي الذي أوضحناه . وهو يفترض أنها موضع اتفاق بين الباحثين على الأقل في مفهومها العام ، ولقد وازن البحث بين الأخذ بهذا الافتراض وبين معالجة هذه المفاهيم بين طياته ، خاصة في ضوء القيود والمحددات الكثيرة التي تفرضها طبيعة ومستوى المعالجة لهذا الموضوع وما قد تتاح له من فرصة أو مساحة للنشر .

ومن هذه المفاهيم الكثيرة :

■ مفهوم التنمية وادارة التنمية .
■ الاصلاح الاداري ، التطوير الاداري . . التحديث الاداري ، وغير ذلك من المفاهيم السائدة في هذا المجال . . خاصة وأن اختيار أي من هذه المسميات هو اختيار قيمي ونسبي . . لا يسلم من النقد والمراجعة^(٨) .

■ مفهوم أي من المسميات السابقة والأبعاد التي يشملها كل منها .
■ التجارب المقارنة لأجهزة الاصلاح الاداري .

تلك وغيرها من الأمور التي يثيرها البحث ، ربما كانت معالجتها أكثر ضرورة وتوفيقاً . . لولا أن نطاق هذا البحث يضيق عنها . وهذه هي احدى محددات البحث وقيوده .

أسلوب الدراسة :

كانت الأساليب التي اعتمدت عليها الدراسة كما يلي :

١ - أسلوب وثائقي اعتمد على البحث في وثائق وسجلات وتشريعات الديوان والقرارات الداخلية والدراسات التطبيقية التي قام بها بعض المهتمين من داخله وخارجه

حول مشكلات ديوان الموظفين ومقترحاتهم لتطويره .

٢ - أسلوب نظري وتحليلي لبعض المؤلفات العامة والمتخصصة التي تعالج أوضاع الأجهزة المركزية للخدمة المدنية وتطبيقاتها العالمية والعربية . وكذلك الدراسات الخاصة بإدارة التنمية وما تفرضه من ضغوط وتحديات على الجهاز الإداري للدولة .

٣ - أسلوب ميداني اعتمد على مقابلات مقننة مع بعض مسؤولي الديوان وباحثيه القريبين من تطوره ومتابعة أوضاعه التنظيمية والإدارية ، وتمت هذه المقابلات خلال الأعوام الثلاثة الأخيرة* .

وعموماً فقد تضافرت هذه الروافد الثلاثة في بناء الدراسة وتكوين نسيجها على نحو نرجو أن يكون متوازناً .

أولاً : ضغوط التنمية في دولة الكويت والحاجة إلى تطوير الجهاز الإداري

يطرح هذا الجزء من الدراسة فرضاً أساسياً للمناقشة وهو أن ثمة تلازماً وثيقاً بين إدارة التنمية في دولة الكويت من ناحية والحاجة إلى تطوير الجهاز الإداري الحكومي للنهوض بأعباء هذه التنمية ومواجهة ضغوطها من ناحية أخرى .

ويستند هذا الفرض إلى استقراء عدد من الظواهر التنموية والمشكلات الإدارية التي نعرض لها في الصفحات القادمة ، وهي ظواهر ومشكلات نذكر أهمها فيما يلي :

- تطور إيرادات ونفقات الدولة بصورة مضطربة ومتزايدة خلال السنوات الأخيرة وتزايد حجم الانفاق العام ، واعتماد أسلوب التخطيط كأساس لعمليات التنمية .
- النمو الكمي والنوعي في الخدمات العامة التي يقدمها الجهاز الإداري للدولة .
- النمو المقابل في حجم الجهاز الإداري ، وزيادة عدد العاملين بنسبة تقدر بـ ٣٠٪ كل خمسة سنوات تقريباً ، مع ظواهر أخرى تشير إلى خلل هيكل العمالة بالجهاز الحكومي مثل انخفاض نسبة الكويتيين ، وتنوع مصادر العمالة ، وارتفاع معدل دوران العمل ، وتضخم بعض المجموعات الوظيفية^(٩) .

■ اتساع التنظيم الإداري للجهاز الحكومي وبروز دور المؤسسات والهيئات العامة

(*) تمت هذه المقابلات مع بعض مسؤولي الديوان والمعنيين بشئونه ويعتذر الباحث عن الإشارة إلى أسمائهم أو وظائفهم بناء على رغبة أربابها معظم هؤلاء ، خاصة وأنه تم توثيق وجهات النظر والمعلومات التي أبدوها .

في خريطة الجهاز الاداري^(١٠) ، ودخول الدولة الى مجالات جديدة من النشاط الاقتصادي من خلال المشروعات المشتركة .

واذا كانت هذه الظواهر والمشكلات تبرز أهمية اصلاح الجهاز الاداري للدولة وتطويره لاستيعاب هذه الضغوط وتجاوزها الى تخطيط الأبعاد المستقبلية لإدارة التنمية فإننا بهذه النتيجة نطرح فرضاً آخر من فروض الدراسة مفاده : ان اصلاح وتطوير الجهاز الاداري الحكومي في دولة الكويت يرتهن بوجود جهاز مركزي للاصلاح الاداري وأن برامج الاصلاح والتطوير الاداري - المنشودة - يتعذر تحقيقها في غيبة هذا الجهاز الأخير .

وفيما يلي تحليل موجز لأهم الظواهر التنموية والمشكلات الادارية التي أشرنا إليها ، بغرض التعرف على مدى الحاجة الى وجود هذا الجهاز ليكون أداة محركة Prime mover تخطط لتطوير الجهاز الاداري وتساند نشاطاته .

أولاً : تطور ايرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة :

تطور ايرادات ونفقات الدولة بعد عام ١٩٧٥ بشكل مضطرب وملمس يمكن ملاحظته من الأرقام الآتية التي نعرضها مع بعض السنوات السابقة بغرض المقارنة :

جدول يبين اجمالي الايرادات والنفقات العامة للدولة^(١١) (م.د.ك)

المسنة	مجموع الايرادات	نسبة الزيادة	مجموع الانفاق	نسبة الزيادة
٧١ / ١٩٧٠	٣٩٧	-	٣٢٤	-
٧٢ / ١٩٧١	٥٧١	٪٤٣,٧	٣٧٠	٪١٤
٧٣ / ١٩٧٢	٦٢٩	٪١٠,٢	٤٣٧	٪١٨,١
٧٤ / ١٩٧٣	٧١٥	٪١٣,٧	٥٥٣	٪٢٦,٦
٧٥ / ١٩٧٤	٢٧٥٠	٪٢٨٤	١١٦٣	٪١١٠,٣
٧٦ / ١٩٧٥	٣٢٤٤	٪١٧,٣	١٣٣٧	٪١٥
٧٧ / ١٩٧٦	٣٠٣٣	٪٥,٩-	١٥١٩	٪١٣,٦
٧٨ / ١٩٧٧	٣٠٩٣	٪٢,٠	١٩٥٩	٪٢٨,٩
٧٩ / ١٩٧٨	٣٦٩٨	٪١٩,٥	١٩٤٤	٪٠,٨-
٨٠ / ١٩٧٩	٦٩٦٨	٪٨٨,٤	٢٤٢٣	٪٢٤,٧
٨١ / ١٩٨٠	٦٤٠٣	٪٨,١-	٣٣٧٨	٪٣٩,٤

واعتباراً من ميزانية السنة المالية ٧٦ / ١٩٧٧ صار يؤخذ ١٠٪ من اجمالي الايرادات قبل أي توزيع ليضاف الى احتياطي الاجيال القادمة ، ثم يضاف الفرق بين اجمالي النفقات واجمالي الايرادات الى الاحتياطي العام ، وتبرز احدى الدراسات أن نسبة مساهمة الحكومة في تكوين رأس المال الثابت (أي مشروعات التنمية) بالنسبة لمساهمة القطاع الخاص كانت في الكويت أكبر منها في دول الخليج الأخرى مثل السعودية والامارات وعمان^(١٢) ، وهذا مؤشر يكشف عن أن الحكومة في الكويت تتحمل العبء الأكبر من عمليات التنمية ، كما يكشف عن ضخامة النتائج التي تترتب على عدم تمكن الادارة من استعمال هذه الموارد بشكل فعال .

ثانياً : التخطيط للتنمية في دولة الكويت :

تعتبر فترة السبعينات « فترة تحول هامة في دولة الكويت ، حيث قفزت الكويت فيها من مراحل وأطوار التنمية التقليدية المبكرة ، الى مرحلة متقدمة هي مرحلة الاستهلاك العالي higher consumption وهي المرحلة التي تشارك فيها الكويت الدول المتقدمة ، دون أن تتوافر لها الهياكل أو الأنماط التنموية والاقتصادية التي تتوافر لهذه الدول الأخيرة .

والتنمية التي تشهدها الكويت تتم في اطار من « الوفرة » تحققه العوائد النفطية خاصة بعد عام ١٩٧٣ « ومن ثم فإن الضغوط والتحديات التي تواجهها هذه التنمية ، تتم في ظروف مثالية متحررة من ضغوط « الندرة » وعجز الموارد والامكانيات^(١٣) .

ولكن التنمية في ظل الوفرة ، لا تخلو هي أيضاً من مشكلات وصعوبات ، حيث تتصارع الأولويات في دولة كان ينقصها الكثير من مشروعات الهياكل والبنية الاقتصادية ، مع التزام رسمي وقيمي بتنمية فائض للأجيال القادمة ، ليكون مورداً متجدداً يمد هذه التنمية بأسباب استمرارها .

وقد كانت البداية الأولى لتخطيط هذه التنمية في دولة الكويت ، تلك الخطة الخمسية التي وضعها مجلس التخطيط عن الفترة من ٦٧ / ١٩٦٨ الى ٧١ / ٧٢ ، ولكن هذه الخطة لم يقدر اقرارها أو اعتمادها بسبب حرب ١٩٦٧ وترتيب التزامات مادية تحملتها بعض الدول النفطية في نطاق الدعم العربي الذي قرره مؤتمر القمة في هذا العام .

وقد عاود المجلس وضع مشروع جديد للخطة الخمسية الثانية يغطي الفترة من

٧٦ / ١٩٧٧ الى ٨٠ / ١٩٨١ ، ولكن هذه الخطة أيضاً لم يتم اقرارها أو اعتمادها ، حيث كان يتعين صدور قانون خاص من السلطة التشريعية وقتئذ ليتسنى البدء في تنفيذها ، ولكن حل مجلس الأمة عام ١٩٧٦ ، حال دون ذلك فضلاً عما كان موجوداً من خلاف في وجهات النظر حول أولويات هذه الخطة والمجالات التي تشملها .

ورغم عدم اعتماد هذه الخطة أو اقرارها الا أنها ظلت اطاراً غير رسمي للتنمية داخل البلاد ، وذلك لما اتسمت به هذه الخطة من توجهات نجملها فيما يلي :

١ - انها استندت الى تصور بعيد المدى للتنمية الشاملة يمتد الى عام ٢٠٠٠ وهي تمثل المرحلة الأولى من هذا التصور .

٢ - انها اعتمدت على أسلوب متقدم من أساليب التخطيط حيث اعتمدت على تحديد أهداف كمية - كلما كان ذلك ممكناً - لشتى القطاعات الاقتصادية والاجتماعية مع مراعاة امكانيات الموارد البشرية .

٣ - انها رسمت لمشروعاتها وبرامج عملها نطاقاً زمنياً محدداً .

وكان الهدف النهائي لهذه الخطة هو : « إقامة مجتمع اقتصادي يتميز بقوة دفع ذاتي ، وبمعدلات متزايدة من الدخل والانتاج ، مع ضمان حدود دنيا من الرخاء لكل فرد من أفرادها »^(١٤) .

أما السياسات العامة والسبل التي حددتها الخطة لبلوغ هذا الهدف فقد كانت :

« تأمين استمرار مستويات من الدخل تتناسب مع الزيادات المضطردة في نفقات المعيشة ، وإيجاد بدائل انتاجية يتولد عنها دخل متجدد ومتزايد ، وتنمية الموارد البشرية ، وتدعيم البنية الهيكلية والخدمات الأساسية بالاضافة الى تحقيق التوازن الاجتماعي وتأمين التوازن الجغرافي في توزيع المنافع والخدمات العامة »^(١٥) .

ثالثاً : تطور الخدمات العامة للدولة :

تعتبر الخدمات العامة - في جوانبها الكمية والنوعية - هي الوجه الآخر الذي يكشف عن حجم الدور الذي يتولاه الجهاز الاداري لدولة ما في خدمة مواطنيها ، ويعتبر تطور هذه الخدمات من المحددات الرئيسية لتكوين الرضاء العام وتنميته لدى أفراد المجتمع .

وسيغدو مفيداً أن نعرض لعدد من المؤشرات الهامة التي تكشف عن التطور الكمي والنوعي لبعض الخدمات العامة التي يتولى الجهاز الاداري للدولة مسؤولية

مباشرة في تقديمها الى المواطنين ، وتمثل واجباً يومياً مستمراً على وحداته وأجهزته المختلفة .

ومن بين هذه الخدمات العامة ، تبرز الخدمات التعليمية ، والصحية ، وخدمات الأمن والعدالة ، وهذه سنكتفي بعرض مؤشراتنا نظراً لأن الأجهزة القائمة على تقديم هذه الخدمات - الثلاثة - تستقطب ٦٣,٣٪ من اجمالي العاملين بالجهاز الاداري للدولة ، وذلك على النحو الآتي الذي نوجزه من بيان توزيع العاملين بالجهاز الحكومي على قطاعات الخدمات في ١ / ٧ / ١٩٨١ (جدول رقم ٣) .

العاملون في بعض قطاعات الخدمات الرئيسية

في ١ / ٧ / ١٩٨١ (١٦)

القطاع	كويتي غير كويتي جملة	عدد العاملين كويتي غير كويتي جملة	نسبتهم الى العاملين بالدولة
الخدمات التعليمية	١٧٥٠٦	٣١٩٧٢	٤٩٤٧٨
الخدمات الصحية	٦٢٠١	٢١٣٠٩	٢٧٥١٠
خدمات الأمن والعدالة	١٥٦٥٨	٣٧٣٤	١٩٣٩٢
اجمالي	٣٩٣٦٥	٥٧٠١٥	٩٦٣٨٠
			٦٣,٣٪

والآن نعرض لأهم المؤشرات التي تعكسها هذه الخدمات :

(أ) الخدمات التعليمية :

شهد قطاع الخدمات التعليمية تطوراً ملحوظاً يكفي أن نعرض له فيما يلي :

مؤشرات التطور ^(١٧)	عام ٧٦/٧٥	عام ٨٠/٨٠	نسبة النمو
■ عدد المقيدین في المدارس الحكومية للتعليم العام (طلاب وطالبات) .	١٩٦٤٢٦	٢٩٤٧٢٥	٥٠٪
■ عدد المدارس في كافة المراحل بالتعليم العام .	٣٠٤	٤٢٥	٤٠٪

■ عدد افراد هيئة التدريس	١٤٤١٩	٢١٦٦٥	%٥٠
في التعليم العام .			
■ عدد المقيدين في جامعة الكويت (طلاب وطالبات) .	٥٨٣٢	٨٦٢٠	%٤٨
■ عدد أعضاء الهيئة التدريسية بجامعة الكويت .	٣٣٩	٦٠٩	%٨٠

ب- الخدمات الصحية :

مؤشرات التطور^(١٨) عام ٧٦/٧٥ عام ٨١/٨٠ نسبة النمو

■ المستوصفات والمجمعات الصحية	٤٣	٥٢	%٢١
■ مراكز رعاية الطفولة	١٨	٢٤	%٣٣
■ مراكز الصحة الوقائية	١٢	٣٢	%١٦٦
■ مراكز وعيادات الصحة المدرسية	٣١٦	٤٥٧	%٤٥
■ المستشفيات	١١	١٤	%٢٧
■ عدد الأسرة بالمستشفيات ^(١٩)	٣٧٣٤	٤٦٠٥	%٢٣
■ عدد الأطباء	١٠١٧	٢١٠٠	%١٠٦
■ عدد الصيادلة والمساعدين	٣٨١	٦١٠	%٦٠
■ عدد الممرضات ومساعداتهن	٢٦٦٣	٥٧٩٢	%١١٧

ج- خدمات الأمن والعدالة :

مؤشرات التطور^(٢٠) عام ٧٦/٧٥ عام ٨١/٨٠ نسبة النمو

■ عدد المخافر .	٦٢	٧١	%١٥
■ نطاق الخدمة لكل مخفر (نسمة)	١٦٠٠٠	١٩٠٠٠	%١٩-
■ عدد رجال الشرطة لكل عشرة آلاف نسمة .	٧١	٦٦	%٧-
■ نصيب كل عشرة رجال شرطة من المنشآت الاقتصادية .	٣٧	٥٠	%٣٥-
■ عدد القضاة .	٤٠	٧٤	%٨٥

■ معدل الجرائم لكل ١٠ آلاف	٧٦	٦٤	-١٦٪
من السكان .			
■ عدد سيارات النجدة في	٥٩	١٧٤	١٩٥٪
الدوريات .			

ويلاحظ بالنسبة لمؤشرات التطور في خدمات الأمن والعدالة انها تعكس في حجمها زيادة الأعباء الملقة على جهاز الشرطة في الدولة ، وأن النمو في عدد رجال الشرطة كان أقل من الزيادة في عدد السكان من ناحية ، ومن النمو في عدد المنشآت الحيوية في الدولة من ناحية أخرى . كما أنه بالنسبة للمؤشرات الخاصة بالعدالة فقد أخذت اتجاهات نوعياً ملموساً مثل تطوير التشريعات والقوانين المدنية والتجارية والجزائية ، والتسجيل العقاري وتنفيذ الأحكام وتنظيم الخبرة أمام المحاكم ، وبناء مجمعات المحاكم والنيابة العامة وانشاء دوائر بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الادارية ، وهي مؤشرات يصعب عرضها في صورة كمية .

وأخيراً فإنه يلاحظ بالنسبة لهذه الخدمات أنه رغم تطورها الكمي والنوعي الملحوظ الا أن آراء المواطنين تجاه جانب غير قليل منها لا تضع هذه الخدمات عند مستوى رضائهم أو توقعاتهم ، ويعتبرونها دون المستوى المطلوب^(٣١) .

رابعاً : حجم الجهاز الاداري وتطوره :

سنعرض لبيان حجم وتطور الجهاز الحكومي في دولة الكويت بطريقتين :

الطريقة الأولى : عرض تطور اعداد العاملين في هذا الجهاز .

الطريقة الثانية : بيان أبعاد النمو والتعقيد في تنظيم الجهاز الحكومي للدولة .

ويتضح ذلك فيما يلي :

(أ) تطور أعداد العاملين في الجهاز الحكومي للدولة :

يوضح الجدول رقم (١) أن عدد العاملين في الجهاز الحكومي للدولة منذ خمسة عشرة عاماً أي عام ١٩٦٦ كان يقدر بـ ٥١٩٢٨ من الكويتيين وغير الكويتيين ، وكانت نسبة الكويتيين بين هؤلاء تقدر بـ ٤٨٪ من اجمالي العاملين .

ويوضح الجدول أيضاً أن عدد العاملين في عام ١٩٨١ أصبح يقدر بـ ١٥١٨٣٠

من الكويتيين وغير الكويتيين ، وان نسبة الكويتيين بين هؤلاء تراجعت الى ٤٠٪ من اجمالي العاملين .

وبعبارة أخرى فإن اجمالي العاملين بالدولة قد تضاعف ثلاث مرات تقريباً خلال الفترة من ١٩٦٦ الى ١٩٨١ ، وأن نسبة النمو في عدد من العاملين قد بلغت ١٩٢٪ خلال هذه الفترة ، وقد توزعت هذه الزيادة بنسبة مضطردة خلال السنوات الآتية التي تم فيها احصاء عدد العاملين بالجهاز الحكومي للدولة :

السنة	كويتيين	غير كويتيين	اجمالي
عام ١٩٦٦	٢٤٩٧٩	٢٦٩٤٩	٥١٩٢٨
عام ١٩٧٢	٣٤٥٨٨	٥٥٣٤٩	٨٩٩٣٧
عام ١٩٧٦	٤٦٧٦٩	٦٩٦٨٢	١١٦٤٥١
عام ١٩٨١	٦١٢٦١	٩٠٥٦٩	١٥١٨٣٠

ويتوزع هذا العدد من العاملين على المجموعات الوظيفية الآتية كما يظهرها الجدول رقم (٤) وهذه يمكن ايجازها فيما يلي :

بيان	عدد الدرجات	كويتيين	غير كويتيين	جملة
مجموعات الوظائف				
وزير		١٩	-	١٩
الوظائف القيادية :		١١٢	-	١١٢
ممتازة - وكيل وزارة - وكيل				
وزارة مساعد .				
الوظائف العامة :		٣١٨٦٨	٤٣٨٨٢	٧٥٧٥٠
الدرجة «ب» والدرجات				
من الاولى حتى الثامنة .				
العقود :				
العقدين الثاني والثالث	-	٥٣٣٦	٥٣٣٦	٥٣٣٦

الوظائف العسكرية والقضائية والنيابية والدبلوماسية . الوظائف الحرفية :	١٤٥٧٤	١٣٥	١٤٧٠٩
الدرجات من الأولى الى السادسة .	٣٠٢٠	٢٢٢٦٢	٢٥٢٨٢
وظائف الخدمات :			
الدرجات من الأولى الى الثالثة .	١١٦٦٨	١٨٩٥٤	٣٠٦٢٢
المجموع العام	٦١٢٦١	٩٠٥٦٩	١٥١٨٣٠
%	%٤٠	%٦٠	%١٠٠

وبمقياس آخر يمكن ايضاح اتجاه النمو في أعداد العاملين بالجهاز الحكومي اذا عرفنا نسبة هؤلاء العاملين الى تعداد السكان ، وهذه النسبة نجدها كما يلي :

عام	تعداد السكان ^(٢٢) (ك ، غ.ك)	عدد العاملين بالجهاز الحكومي (كويتيين وغير كويتيين) ^(٢٣)	نسبة العاملين الى السكان
تعداد ١٩٨٠	١٣٥٥٨٢٧	١٤٥٤٥١ ^(٢٤)	%١٠,٧
تعداد ١٩٧٥	٩٩٤٨٣٧	١٢٤٧٨١	%١٢,٥
تعداد ١٩٧٠	٧٣٨٦٦٢	٨٢٢٧٧	%١١,١
تعداد ١٩٦٥	٤٦٧٣٣٩	٦٦٦٤١	%١٤,٣

ورغم أن هذه النسبة تعكس اتجاهاً متناقصاً بالنسبة لعدد السكان ، الا أن المعدل الحالي (%١٠,٧) يظل مرتفعاً بالنسبة للمستويات المماثلة في دول أخرى^(٢٥) .

(ب) أبعاد النمو والتعقد في تنظيم الجهاز الحكومي :

لم تكن الزيادة في أعداد العاملين بالجهاز الحكومي للدولة بمعزل عن زيادة

مماثلة في درجة نمو وتعقد البناء التنظيمي لهذا الجهاز ، بل ربما كانت هذه الزيادة في أعداد العاملين نتيجة للأبعاد الرأسية والأفقية التي أمتد إليها البناء التنظيمي لجهاز الدولة الإداري ، حتى صار الشكل التنظيمي لهذا الجهاز لا ينتمي في كثير من جوانبه الى الشكل الذي كان عليه هذا التنظيم منذ سنوات قليلة .

وحتى تتضح أبعاد هذا النمو نعرض في الشكل رقم (١) لخريطة تنظيمية توضح الهيكل التنظيمي لجهاز الدولة الإداري في صورته الراهنة .

ومن هذا الشكل تتضح الأبعاد الآتية :

■ النمو الواضح في أجهزة التنسيق والمشورة على مستوى الجهاز الأعلى للدولة ، وقد تمثل هذا النمو في وجود عدد من المجالس ، نذكر منها فقط تلك التي أنشئت في السنوات العشر الأخيرة ، وهي :

- المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب (مرسوم بقانون سنة ١٩٧٣) .
- المجلس الأعلى للبترول (مرسوم بقانون سنة ١٩٧٤) .
- مجلس رعاية الشباب (مرسوم بقانون سنة ١٩٧٩) .
- مجلس الخدمة المدنية (مرسوم بقانون سنة ١٩٧٩) .
- المجلس الأعلى للإسكان (مرسوم بقانون سنة ١٩٨٢) .

■ الأخذ بنظام الإدارة المحلية في تنظيم بعض قطاعات الخدمات ، والتقسيم الإداري لم محافظات العاصمة - حولي - الأحمدية - الجهراء (مرسوم أميري رقم ٦ لسنة ١٩٦٢) وبداية تطبيق اللامركزية الإدارية في تنظيم قطاعات الخدمات (منطقة الأحمدية التعليمية - ١٩٨١) (٢٦) .

■ الاتجاه إلى أسلوب المؤسسات والهيئات العامة في تنظيم وإدارة بعض أجهزة الدولة ، ومن هذه المؤسسات والهيئات العامة التي قامت حديثاً :

- الهيئة العامة للإسكان (قانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٤) .
- مؤسسة التأمينات الاجتماعية (مرسوم بقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧٦) .
- وكالة الأنباء الكويتية (مرسوم بقانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٦) .
- المؤسسة العامة للموانئ (مرسوم بقانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٧٧) .
- مؤسسة البترول الكويتية (مرسوم بقانون رقم ٦ لسنة ١٩٨٠) .
- بيت الزكاة (قانون رقم ٥ لسنة ١٩٨٢) .
- الهيئة العامة للاستثمار (قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٨٢) .

هذا ويمكن التعرف على مكونات الجهاز الحكومي الحالي بجانبه الإداري والاقتصادي من الجدول رقم (٢) .

إدارة التنمية والحاجة إلى تطوير الجهاز الإداري :

التنمية هي عملية مجتمعية شاملة ، ومتكاملة ، تتم في إطار نسيج من العلاقات ، والتفاعلات المستمرة بين عوامل اقتصادية وسياسية واجتماعية وإدارية ، يشكل كل منها وبدرجات متفاوتة ، عاملاً مستقلاً وتابعاً في آن واحد .

والعوامل الإدارية تسهم من جانبها بتوفير آفاق وفرص أفضل لهذه التنمية بطريقة غير مباشرة ، ذلك لأنها الوسيلة لتحقيق أهداف التنمية الأخرى . ومن هنا تظهر أهمية تكامل التنمية الإدارية بمعناها الشامل^(٢٧) ، مع التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لخلق المناخ الملائم لاستخدام الموارد المتاحة - المادية وغير المادية - أفضل استخدام .

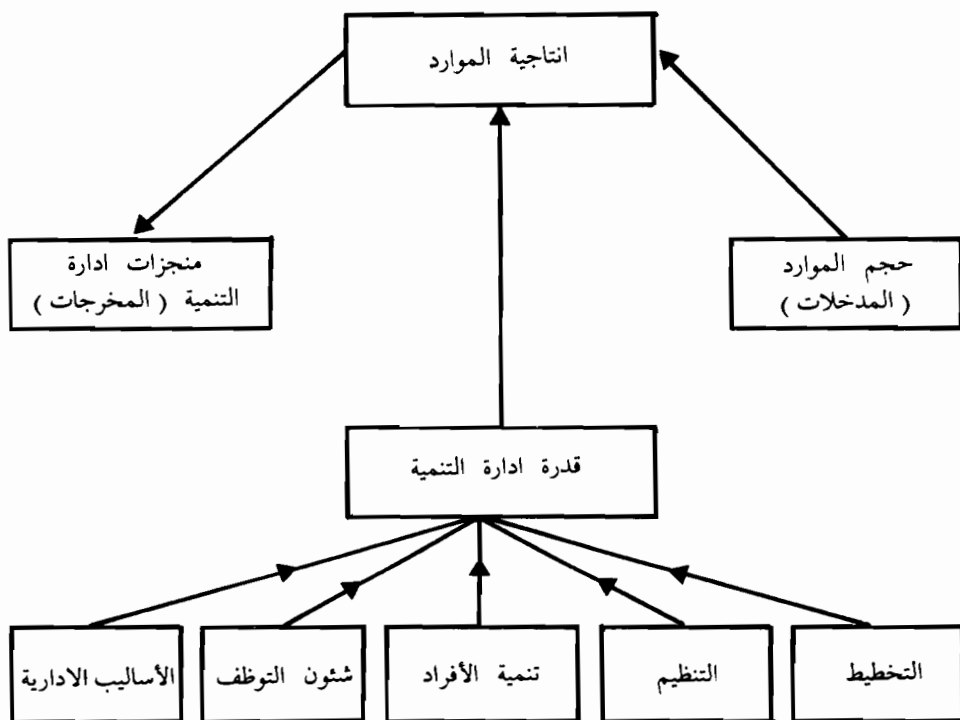
وفي دولة نامية كالكويت ، تقع معظم العوامل الإدارية التي أشرنا إليها في نطاق القطاع الحكومي والجهاز الإداري للدولة ، نظراً للدور البارز الذي يقوم به هذا الجهاز في مسيرة التنمية بجانب دوره التقليدي في حفظ الأمن والنظام والدفاع وتقديم الخدمات الأساسية للمواطنين . وبعبارة أخرى فإن دور جهاز الدولة في الكويت قد تجاوز الوظائف التقليدية ، وصار يمتد إلى عدد من المهام التنموية المتزايدة التي تعتمد على التخطيط كوسيلة لترشيد السياسات والجهود الانمائية . وهكذا زادت وتنوعت المسؤوليات والمهام الملقة على عاتق الإدارة العامة - كأداة تنفيذية للدولة - ووجد الجهاز الإداري نفسه في مواجهة تحديات وضغوط وأعباء تتعلق بتخطيط وتنفيذ سياسة عامة جديدة للدولة ذات أبعاد اقتصادية واجتماعية ، وهي أعباء جديدة لا عهد له بها من قبل .

وفي هذا السياق ، برز مفهوم إدارة التنمية Development Administration ليختلف في جوهره عن مفهوم الإدارة العامة Public Administration ويتمثل هذا الاختلاف فيما ينسب لكلا المفهومين من مهام ، فالإدارة العامة تنسب إليها هذه المسؤوليات والمهام التقليدية التي تنسجم مع الدور التقليدي للدولة ، أما إدارة التنمية فتنسب إليها المسؤوليات والمهام التي تقع في نطاق عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وبعبارة أخرى فإن ما ينسب إلى إدارة التنمية من مسؤوليات ومهام يختلف كما ونوعاً عما ينسب إلى الإدارة العامة^(٢٨) .

وبالتالي فإن مفهوم ادارة التنمية يختلف عن مفهوم الادارة العامة فيما يتضمنه المفهوم الأول من تأكيد على أهمية بناء وتطوير قدرات ادارية متفهمه ومرنة لمواجهة تحديات ومسئوليات تخطيط التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

مما سبق يتضح لنا أن الجهاز الاداري للدولة صار مطالباً بأن ينتقل من كونه جهازاً تقليدياً للادارة العامة ليصبح جهازاً ديناميكياً لادارة التنمية وان يتطور بأهدافه وأساليبه ونظمه وامكانياته من مجرد جهاز يحتفظ بالأشياء جارية كما جرت من قبل ، الى جهاز يبدع ويبتكر ، ومن مجرد جهاز كان يكفي فيه أن تنظم شئون التوظيف الى جهاز تعتمد فاعليته وقدراته على عوامل أخرى ، مثل التخطيط لاحتياجاته من القوى العاملة وتنظيم هيكله ، وتنمية أفرادها ، وتطوير أساليبه وتقنياته الادارية ، وغير ذلك من العوامل التي يتعذر توفيرها دون وجود جهاز يقوم بالتخطيط لها ومتابعة عملها ، والشكل الآتي يوضح تأثير هذه العوامل على المخرجات النهائية لادارة التنمية .

شكل رقم (٢)
العلاقة بين محددات ادارت التنمية ومخرجاتها



ثانياً : الواقع الحالي لديوان الموظفين وأهميته تطويره الى جهاز مركزي للاصلاح الاداري

أوضحنا في الجزء السابق مدى التلازم بين ادارة التنمية في دولة الكويت وتطوير الجهاز الاداري للدولة . وفي هذا الجزء يتجه البحث الى مناقشة الفرض الثاني من فروض الدراسة ومؤداه ان تطوير الجهاز الاداري الحكومي في دولة الكويت يرتفع بوجود جهاز مركزي للاصلاح الاداري في الدولة ، وان الاوضاع والامكانيات الحالية لديوان الموظفين لا تعينه على القيام بهذا الدور مما يستوجب تغيير هذه الاوضاع وتطويرها .

ومن ثم فسيتجه هذا الجزء الى مناقشة مدى الحاجة الى جهاز مركزي للاصلاح الاداري وكيف يعتبر وجود هذا الجهاز مدخلاً أساسياً وضرورياً لتطوير الادارة الحكومية ، وبعدها يتم تحليل الاوضاع التنظيمية والادارية لديوان الموظفين وتقييم ما هو متوفر له من وسائل وإمكانات ليصبح جهازاً مركزياً للاصلاح الاداري ، يقود عملية التطوير في الجهاز الاداري للدولة .

وسيتم تحليل الواقع الحالي لديوان الموظفين من خلال عدد من العناصر نراها تحيط بهذا الواقع وتكشف عنه .. وهذه هي :

- اختصاصات الديوان .
- رئاسة الديوان وتبعيته الادارية .
- تنظيم الديوان .
- القوى الوظيفية بالديوان .

وقبل تناول هذه العناصر بالدراسة والتحليل ، ربما كان من الأوفق أن نعرض لمفهوم الاصلاح الاداري وأجهزته المركزية .

مفهوم الاصلاح الاداري في هذه الدراسة :

رغم أن طبيعة هذه الدراسة لا تحتمل الوقوف طويلاً عند هذه النقطة ، الا أنه يتعين - منهجياً - طرح مفهوم الاصلاح الاداري الذي تتبناه الدراسة ، لما يحمله هذا المفهوم من سمات وخصائص ووظائف يتعين توفرها في الجهاز المقترح .

وحتى نتجنب الاختلافات المعرفية في هذا المفهوم - نظراً لارتباطه بأوضاع ايكولوجية وبيئية تختلف من دولة لأخرى ، بل ومن وقت لآخر - فإن هذه الدراسة قد

تثبت مفهوماً عملياً ومهنياً للإصلاح الإداري ، وهو مفهوم تحليلي في طبيعته التقى عليه أعضاء مؤتمر الإصلاح الإداري في الدول النامية عام ١٩٧١ حيث رأوا أن : « الإصلاح الإداري هو المجهودات الإدارية الكبيرة المتكاملة التي يتم اعدادها لادخال تغييرات أساسية في نظام الإدارة العامة بهدف تحسين كفاءة الجهاز الإداري القائم ، مع مراعاة أن ترتبط هذه المجهودات بالعملية الكلية للتنمية والتقدم في المجتمع » (٢٩) .

ومن هذا التعريف نتبين الملامح الآتية التي تميز الإصلاح الإداري عن الجهود المتناثرة أو العارضة التي توجه لإصلاح الجهاز الإداري من ناحية أو أخرى ، وهذه الملامح هي :

- الكبر أي الشمول والانتساع .
- التكامل والتنسيق بين مراحله وخطواته .
- الاعداد المخطط والمنظم له من قبل .
- أن يستهدف ادخال تغييرات أساسية في نظام الإدارة العامة .
- أن يرتبط بمجهودات التنمية القومية الشاملة ، ويدور في اطارها .

الحاجة إلى جهاز مركزي للإصلاح الإداري :

بديهي أن الجهود التي تتطلبها خطط تطوير الجهاز الإداري ليست مسئولية جهة واحدة ، ولكنها جهود تتوزع على مؤسسات وجهات كثيرة داخل الدولة : المجلس التشريعي من خلال دوره في الرقابة التشريعية ، والصحافة كنافذة يطل منها الرأي العام بالنقد والتوجيه ، ووحدات الجهاز الإداري ذاتها كوحدات لها دورها في اقتراح السياسات العامة وأوجه الإصلاح .

ولكن ذلك لا يغنى - ولا ينبغي أن يغنى - عن وجود جهاز مركزي للإصلاح الإداري لينسق بين هذه الجهود ، ويرسم مساراتها ، في اطار خطة للإصلاح والتطوير الإداري تتكامل مع خطط التنمية وتكون جزءاً منها .

والدول النامية بصفة عامة هي أحوج ما تكون الى وجود هذه الأجهزة المركزية للإصلاح الإداري ، ذلك لأن اصلاح الإدارة العامة في هذه الدول لا زال يركز الى المفهوم الفوقي ، أو الخارجي في الإصلاح الذي يأتي من خارج وحدات الجهاز الإداري بينما يركز هذا الإصلاح في الدول المتقدمة الى المفهوم الذاتي الذي يجعل

الاصلاح الاداري وظيفة ذاتية تنبع من داخل وحدات الجهاز الاداري ، وعملاً يومياً مستمراً لا ينفصل عن وظائف هذه الوحدات .

وقد بادرت مؤتمرات التنمية والاصلاح الاداري - على المستويين الدولي والاقليمي - بالاشارة الى أهمية وجود هذه الأجهزة ، وأوصى أحد المؤتمرات المبكرة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع لهيئة الأمم المتحدة بالتوصية التالية :

« وحتى نضمن ترشيد عمليات الاصلاح الاداري ، وحتى تستطيع أن تؤتي ثمارها ، فإن الأمر يتطلب أن تدار بوسائل وأدوات متخصصة في مجالات الادارة ، ولذلك فإنه من المرغوب فيه أن تنشئ الحكومات المعنية أجهزة للتنظيم والادارة ، وهي أجهزة ثبتت أهميتها وجدواها ... » (٣٠) .

كما أوصى مؤتمر الاصلاح الاداري في الدول النامية الذي عقدته هيئة الأمم المتحدة عام ١٩٧١ في المملكة المتحدة بانشاء أجهزة للاصلاح الاداري في هذه الدول ، وجاءت هذه التوصية كما يلي :

« إن وجود جهاز للاصلاح الاداري في الحكومة مسئول عن تنفيذ الاصلاح الاداري الكبير الذي تقره السلطات السياسية ، وعن القيام بالمهمة المستمرة في التحسينات الادارية بأجهزة الدولة المختلفة قد اعتبرته الدول المشتركة في المؤتمر حلاً فعالاً لهذه المشكلة ... » (٣١) .

وفي دولة الكويت تبدى أهمية خاصة لوجود هذا الجهاز ، ذلك لأن ديوان الموظفين بطبيعة أهدافه واختصاصاته الحالية - المباشرة وغير المباشرة - يتعذر اعتباره معها جهازاً متكاملاً للاصلاح الاداري . فنشاطات الاصلاح الاداري الرئيسية لم ترد ضمن أهداف الديوان أو اختصاصاته كما سيكشف التحليل عن ذلك ، ويكفي أن نذكر أن المادة الأولى من قانون انشاء الديوان رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ المعدلة بموجب القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٦٣ تنص على ما يلي :

« يكون ديوان الموظفين هيئة مستقلة تشرف على شئون الموظفين والمستخدمين وتلحق بمجلس الوزراء » .

ومع مراعاة أن هذه هي المادة الوحيدة التي ورد فيها هدف الديوان ، يمكن القول بأن ديوان الموظفين في حدود هذا الهدف واختصاصاته - التي سيرد ذكرها - هو جهاز مركزي لشئون الموظفين والمستخدمين على مستوى الدولة ، ويتعذر اعتباره

جهازاً مركزياً للإصلاح الإداري بالمفهوم الذي أوضحناه رغم تكامل دور الديوان الحالي مع نشاطات الإصلاح الإداري وارتباطه بها . وذلك لأن نشاطات الإصلاح الإداري أكبر وأشمل في نطاقها واهتماماتها من نشاطات الخدمة المدنية ، وهذه الأخيرة هي جانب واحد فقط من جوانب الإصلاح الإداري العديدة .

جهاز للإصلاح الإداري أم للخدمة المدنية ؟

من المفيد في هذه الدراسة أن نفرق بين الأجهزة المركزية للإصلاح الإداري والأجهزة المركزية للخدمة المدنية ، رغم ما بين هذه الأجهزة وأنشطتها من ترابط وتكامل ، ذلك لأن مهام الإصلاح الإداري أعم وأشمل من تلك التي تنحصر إليها مهام الخدمة المدنية ، مع التسليم بأن مهام الخدمة المدنية تمثل جانباً هاماً من جوانب الإصلاح والتطوير الإداري .

إن التفرقة بين هذه الأجهزة أمر ضروري ، حتى نفرق بين أنشطة الإصلاح الإداري المتمثلة في مهام التنظيم الإداري وتخطيط القوى العاملة والتدريب وتبسيط الإجراءات وطرق العمل من ناحية وأنشطة الخدمة المدنية المتمثلة في اختيار العاملين والتعيين والترقية وغيرها من ناحية أخرى .

وقد ناقش المؤتمر العربي الأول عن تنظيم وإدارة الأجهزة المركزية بالخدمة المدنية المنعقد في الرياض بالمملكة العربية السعودية في الفترة من ١٥ إلى ٢٤ فبراير ١٩٧٥ مفهوم الخدمة المدنية وعرفها فيما يلي :

« الخدمة المدنية يقصد بها مجموعة القوانين واللوائح التي تتناول أوضاع العاملين وتنظيم علاقتهم بالدولة منذ بدء الخدمة حتى نهايتها ، وتبين نطاق الحقوق والواجبات التي تترتب لهم أو عليهم وما يحكمها من قواعد ونظم إدارية وسلوكية كما تحدد الأعمال المحظورة ونطاق مساءلة العاملين » (٣٢) .

ورغم أن البعض يعطي لمفهوم الخدمة المدنية أبعاداً جديدة أكثر اتساعاً ولا يقصرها على الأوضاع التقليدية للعاملين كأختيارهم وترقيتهم وتأديبهم وأمورهم الذاتية الأخرى ، ونجده يضيف عليها مهاماً أخرى ترتبط بإصلاح الإدارة العامة (٣٣) . إلا أن التمييز بين نشاطات الإصلاح الإداري ونشاطات الخدمة المدنية يظل أمراً له أهميته وقيمته العملية ، رغم ما بين هذه النشاطات من تكامل . ولا ينفي ذلك أنه من الممكن

وجود- أو قيام- جهاز واحد يتولى أمور الإصلاح الاداري والخدمة المدنية في وقت واحد .

اختصاصات الديوان

تحت هذا العنوان يمكن ابداء الملاحظات الآتية ومناقشتها :

١ - غياب دور الديوان كجهاز للإصلاح الاداري :

حدد المرسوم الأميري رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ بقانون ديوان الموظفين ، اختصاصات هذا الديوان في تسعة بنود أوردها فيما يلي :

أولاً- اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بشئون الوظائف العامة ، وابداء الرأي فيما يقترح من مشروعات متصلة بهذه الشئون قبل اقرارها .

ثانياً- الاشراف على تنفيذ قوانين ولوائح التوظيف وتفسيرها ومراقبة تطبيقها .

ثالثاً- وضع القواعد الخاصة بسياسة الأجور والمرتبات وتحديد عدد الوظائف ودرجاتها بقدر ما تقتضيه حاجة العمل .

رابعاً- ترتيب الوظائف على أساس نوع العمل وطبيعته وواجباته ومسئوليته والمؤهلات اللازمة لأدائه .

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

سادساً- وضع النظم الخاصة باختيار أصلح المرشحين لشغل الوظائف الشاغرة وتحديد المؤهلات اللازمة لها .

سابعاً- وضع النظم الخاصة بتدريب الموظفين والاشراف على تنفيذها .

ثامناً- وضع نظام السجل العام لموظفي الدولة والاشراف على تنفيذه .

تاسعاً- كل ما نص في القانون أو لائحة على اختصاص الديوان بنظره . وعلى العموم يختص الديوان بالنظر في رفع مستوى الخدمة العامة وضمان سير العمل الحكومي على وجه مرض .

وبتحليل هذه الاختصاصات والوقوف عندها نجدها تتمثل في :

شئون الوظائف العامة ، لوائح التوظيف وتفسيرها ، الأجور والمرتبات ، ترتيب الوظائف ، نظم الاختيار ، تدريب الموظفين ، السجل العام لموظفي الدولة . ودون عناء ، فانه من السهل تصنيف هذه الاختصاصات في نطاق أعمال الخدمة المدنية وشئون التوظيف . ولم ترد الإشارة الى دور الديوان ومسئولته في مجال الاصلاح الاداري الا بصورة عامة وباهتة حين وردت العبارة الآتية في البند تاسعاً « وعلى العموم يختص الديوان بالنظر في رفع مستوى الخدمة العامة وضمان سير العمل الحكومي على نحو مرضي » .

ومما يستدل به على أن اختصاصات الديوان ونشاطاته هي اختصاصات - من حيث الصياغة أو الممارسة - تتعلق بشئون التوظيف والخدمة المدنية وأن نشاطات الاصلاح والتطوير الاداري لم تكن تلقى اهتماماً بين أعمال الديوان ما ذكرته احدى الدراسات تعليقاً على قرار رئيس الديوان - الداخلي - رقم ٢٣ لسنة ١٩٧٤ باستحداث لجنة داخلية هي لجنة تخطيط السياسة الوظيفية . تذكر هذه الدراسة :

« وليس من شك في أن تشكيل هذه اللجنة يمثل بداية الاتجاه نحو تطوير ديوان الموظفين ليكون بمثابة جهاز متكامل يهتم بشئون الوظيفة العامة وشئون التنظيم والتطوير الاداري . . » (٣٤)

وتجدر الإشارة الى أن اختصاصات ديوان الموظفين لا يستمدّها فقط من قانون انشائه رقم ١٠ / ١٩٦٠ ، انما يستمدّها كذلك مما تضمنه المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن قانون ونظام الخدمة المدنية ، ويمكن حصر هذه الاختصاصات فيما يلي :

■ اقتراح نظام للتدريب تحديد أنواعه ومستوياته وتقييم أداء المتدربين وآثار هذا التقييم والجهات التي تتولى التدريب والتنسيق فيما بينها ، ويعرض هذا النظام على مجلس الخدمة المدنية (مادة ١٠) .

■ وضع قواعد وأحكام توزيع الوظائف على المجموعات الوظيفية واقتراح مجموعات رئيسية أخرى وتقسيمها الى مجموعات نوعية وفقاً لطبيعة العمل في الجهة الحكومية (مادة ١٢ ، ١٣) .

■ اقتراح تقرير مرتبات لبعض الوظائف دون التقييد بجداول الدرجات والمرتبات الملحقه بنظام الخدمة المدنية (مادة ١٤) .

■ يقترح الديوان القواعد والأحكام والشروط الخاصة بمنح تعويضات عن الأعمال الإضافية ومكافآت الخدمات الممتازة ، وبدلات طبيعية العمل ، والتعويضات الخاصة بالانتقال ونفقات السفر وتخصيص المساكن الحكومية (مادة ١٨) .

■ حق الاعتراض على قرارات الجهات الحكومية الصادرة بالتعيين أو بالترقية أو بمنح العلاوات التشجيعية المخالفة للقوانين واللوائح خلال سنة من تاريخ صدورها ، (مادة ٣٢) .

ويلاحظ - مرة أخرى - أن هذه الاختصاصات التي يخلعها القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ على الديوان هي اختصاصات يقع معظمها في نطاق الخدمة المدنية وشئون التوظيف ، وما وقع منها في نطاق التدريب والتنمية الادارية ، لم يشرع الديوان بعد في ممارسته أو تنفيذه .

٢ - بعض نشاطات الاصلاح الاداري تقوم بها أجهزة أخرى :

رغم محدودية الدور الذي يتولاه ديوان الموظفين في مجال الاصلاح والتطوير الاداري وعمومية هذا الدور ، فانه من الملاحظ قيام أجهزة أخرى ببعض النشاطات في هذا المجال على نحو أفقد الاصلاح الاداري مركزته ، وتعددت فيه مراكز التخطيط والتوجيه وتجد هذه الملاحظة أصولها فيما يلي :

١ - وجود ادارة لتنمية الموارد البشرية بوزارة التخطيط تضم عدداً من المراقبات التي يرتبط عملها ارتباطاً مباشراً ووثيقاً بمجال تخطيط القوى العاملة كمجال هام ورئيسي من مجالات الاصلاح والتطوير الاداري . وهذه المراقبات هي :

- مراقبة تخطيط التنمية الادارية .

- مراقبة تخطيط القوى العاملة .

- مراقبة التعليم والتدريب .

٢ - اسناد الدور الخاص بالتقييم الأولي للأوضاع التنظيمية والادارية في الجهاز الحكومي الى مراقبة خاصة بوزارة التخطيط هي « مراقبة المستشارين » ، وتقوم هذه المراقبة من خلال مستشارين لها في مجال التنظيم وأساليب العمل باعداد دراسات أولية عن حاجة أجهزة الدولة لمشروعات خاصة باعادة التنظيم وتطويرها التنظيمي والاداري . وتقوم هذه المراقبة - من خلال لجنة خاصة - بتقييم أفضل المشروعات والعروض التي تقدم في هذا الشأن .

٣ - قيام المعهد تربي للتخطيط (قسم الادارة العامة والادارة الصناعية) بمهمة التدريب والتنمية الادارية لمستويات الادارة العليا والادارة الوسطى والاشرفية وكذلك قيام هذا القسم بمهمة الدراسات والاستشارات الادارية لوحدات الجهاز الاداري بالدولة (٣٥) .

٤ - قيام وزارة المالية بالدور الأساسي والهام في اعداد ميزانية الوظائف وتقدير الاحتياجات والمقررات الوظيفية الخاصة بوحدات الجهاز الاداري .

رئاسة الديوان وتبعيته الادارية

ان وقوف الدراسة عند هذا العنصر الخاص « برئاسة الديوان » لا يستمد أهميته من كون هذه الرئاسة تعبر عن مركز وظيفي أو قيادي على قمة البناء التنظيمي للديوان ، انما يرجع ذلك الى ما يعكسه هذا المركز من أهمية في توجيه عمليات الديوان ونشاطاته ، وما يستحقه من تفرغ وتخصص في عمليات هذا الديوان ، فضلاً عن أن هذا المركز ظل شاغراً معظم الوقت ، حتى غابت الحكمة من استمرار النص في القوانين المختلفة على وجود مثل هذه الوظيفة في هيكل الديوان وخريطته التنظيمية .

نص المرسوم الأميري رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ بقانون ديوان الموظفين في مادته الرابعة المعدلة بموجب القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٦٢ ، والقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٧٣ بتعديل بعض أحكام المرسوم الأميري رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ على ما يلي في المادتين ٤ ، ٥ :

« يتولى ادارة الديوان رئيس يكون له وكيل يحل محله في ممارسة سلطاته عند غيابه ووكيل مساعد أو أكثر يعين كل منهم بمرسوم » .

« ويكون اتصال رئيس الديوان بوزير الدولة لشئون مجلس الوزراء (٣٦) مباشرة ويحدد رئيس الديوان اختصاصات الوكيل والوكلاء المساعدين كما يحدد ادارات الديوان ، واختصاص كل منهم ، ويجوز له أن يعهد بكل أو ببعض اختصاصاته للوكيل أو الوكلاء المساعدين » .

« يخضع رئيس الديوان ووكيله وموظفوه لأحكام قانون الوظائف العامة فيما لم يرد فيه نص في هذا القانون » .

ومؤدي هذه النصوص ما يلي :

١ - أن ثمة أهمية واضحة واختصاص أصيل لوظيفة رئيس الديوان .
٢ - أنها وظيفة قيادية الأصل فيها أن تتواجد في الديوان في موقع القيادة والتوجيه لنشاطاته .

٣ - أن هذه الوظيفة لا يمكن دمجها أو دمج اختصاصاتها في وظيفة أعلى أو أدنى منها ، فهي وظيفة لها دورها ومسئولياتها الذاتية .

٤ - أن القانون لم يحدد اشتراطات شغل وظيفة رئيس الديوان وكذلك باقي وظائف الوكلاء ، كما لا يتمتع رئيس الديوان بأية حصانات غير ما نصت عليه المادة ٩ من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ المعدل بالقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٧٣ من أن محاكمة رئيس الديوان ووكلائه تأديبياً تكون أمام مجلس يشكل من رئيس محكمة الاستئناف العليا ووكيلها والنائب العام .

وقد كشفت الدراسة عن أن وظيفة رئيس الديوان لم تشغل منذ أكثر من عشرة أعوام وبالتالي فقد حرم الديوان من اختصاص أصيل لهذه الوظيفة ، وأصبح بعيداً عن الحكمة التي كانت تقف وراء انشاء هذه الوظيفة والنص عليها في كافة القوانين المنظمة لعمل الديوان .

لقد أدى غياب هذه الوظيفة وتولي وزير العدل والشئون القانونية والادارية الاشراف على أعمال الديوان وسط مسئوليات وزارية وتشريعية متعددة . . الى عدم وضوح التبعية الادارية والفنية للديوان وعدم وجود علاقات محددة تربط الديوان بالسلطتين التنفيذية أو التشريعية .

ورغم أن أنشاء مجلس الخدمة المدنية بمقتضى القانون ١٥ لسنة ١٩٧٩ ، كان بداية لوجود مثل هذه العلاقة بالسلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) ، الا أن ذلك قد ترتب عليه الآتي :

■ أصبح الديوان بمثابة أمانة فنية لمجلس الخدمة المدنية^(٣٧) . واقتصرت علاقته بوحدة الجهاز الاداري على الرد على مراسلاتها واستفساراتها دون أن تكون له أولوية أو مبادأة في تطوير العمل بهذه الوحدات في اطار خطة مدروسة أو معدة سلفاً .

■ ظلت علاقة الديوان بمجلس الوزراء علاقة غير مباشرة حتى مع النص على أن رئيس مجلس الوزراء هو رئيس مجلس الخدمة المدنية ، حيث صدر بعد ذلك مرسوم

بقانون في ١٦ / ٣ / ٨١ متضمن الحاق الديوان بوزير العدل والشئون القانونية والادارية .

زد على ذلك أن مجلس الخدمة المدنية قد شكل لجنة ثنائية (من رئيس مجلس الوزراء ووزير العدل والشئون القانونية والادارية) صارت تبت في معظم الموضوعات المفترض احوالتها الى مجلس الخدمة المدنية وغابت الحكمة من وجود مجلس يمثل الأطراف المعنية في الدولة ليقدر ما يلزم في شئون التوظيف ونظم العمل وتنمية الكفاءات ورسم الخطط الخاصة بها^(٣٨) .

تنظيم الديوان

في اطار الاختصاصات العامة لديوان الموظفين التي سبق عرضها ، فقد نصت المادة ٤ من قانون الديوان على ما يلي :

« يحدد رئيس الديوان اختصاصات الوكيل والوكلاء المساعدين ، كما يحدد ادارات الديوان واختصاصات كل منها ... » .

وقد تعرضت الاختصاصات الخاصة بادارات الديوان لتغييرات متلاحقة بمقتضى قرارات داخلية أصدرها رئيس الديوان نذكر منها :

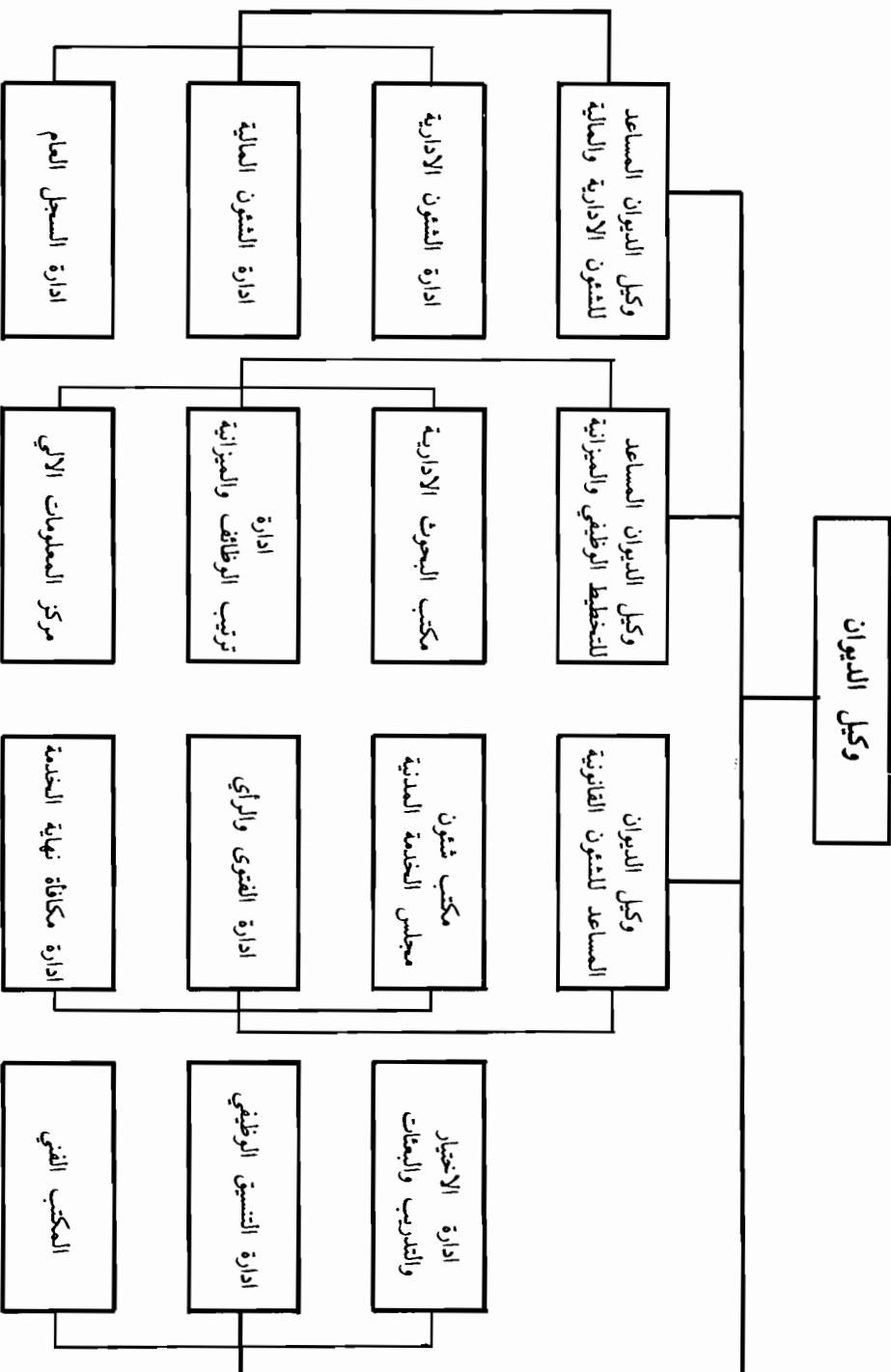
- القرار الداخلي رقم ١١٥ لسنة ١٩٧٣ .
- القرار الداخلي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧٤ .
- القرار الداخلي رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٧٧ .
- القرار الداخلي رقم ٨٥ لسنة ١٩٨١ .

وبمقتضى هذا القرار الأخير فقد صارت الوحدات التنظيمية للديوان على النحو الذي توضحه خريطة البناء التنظيمي للديوان وفقاً للقرار رقم ٨٥ لسنة ١٩٨١ (شكل رقم ٣) ويمكن ابداء الملاحظات الآتية بشأن تنظيم الديوان الموضح في هذه الخريطة :

١ - جاءت التقسيمات الادارية في نطاق نشاطات الخدمة المدنية الواردة ضمن أهداف الديوان . ولم يتضمن التنظيم أية تقسيمات خاصة بنشاطات الاصلاح والتطوير الاداري الرئيسية .

٢ - أسرف التنظيم في اعطاء اهتمام خاص للنشاطات القانونية حيث أفرد لها

شكل رقم ٣
البناء التنظيمي للديوان الموظفين
وفقاً للقرار رقم ٨٥ لسنة ١٩٨١م



قطاعاً كاملاً يقوم عليه وكيل وزارة مساعد للشئون القانونية ، بينما لا يمثل هذا النشاط القانوني الا جانباً محدوداً من جوانب العمل في هذا القطاع ، مع مراعاة أن ادارة الفتوى والتشريع (ملحقة بوزير العدل والشئون القانونية والادارية) تشارك الديوان في هذه الجوانب القانونية وتقدم الرأي والفتوى في كثير من شئون الموظفين والوظائف العامة .

٣ - الوقوف بالتقسيمات الادارية عند مستوى الادارات وعدم المضي بها - في قرارات رئيس الديوان - الى أبعد من هذا المستوى ، ومن الناحية العملية فلم تبين الدراسة أقساماً لها اختصاصات محددة في كثير من ادارات الديوان .

٤ - بعض التقسيمات الادارية تبعت وكيل الديوان مباشرة وكانت التبريرات والايضاحات التي قدمت في هذا الشأن غير موضوعية أو علمية ، خاصة ان ادارة التنسيق الوظيفي وهي احدى هذه التقسيمات ظل البحث يدور طويلاً عما يمكن أن تقوم به من عمل بعد أن حلت محل ادارة التفتيش على شئون العاملين التي ألغيت بسبب نقل تبعية مراقبي شئون الموظفين من الديوان الى الجهات الملحقين بها .

القوى الوظيفية للديوان

يشير الجدول رقم (٥) الخاص بتوزيع العاملين بديوان الموظفين على اداراته وتقسيماته التنظيمية في ٣١ / ١٢ / ١٩٨١ ، وكذلك الجدول رقم (٦) الخاص بالحالة التعليمية لهؤلاء العاملين الى ما يلي :

■ أن اجمالي العاملين بالديوان هو ٣٨٤ (منهم ١٤٠ كويتيً ، ٢٤٤ من غير الكويتيين) وأن عدداً كبيراً - من اجمالي العاملين - يتركز في ادارة الشئون الادارية حيث يعمل بها ١٢٨ من الكويتيين وغير الكويتيين (٨٤ كويتي ، ٤٤ غير كويتي) ، كما أن ادارة السجل العام وهي ادارة خدمية ذات طابع اداري أيضاً يعمل بها ٥٥ من الكويتيين وغير الكويتيين (٣١ كويتي ، ٢٤ غير كويتي) ، ومن ثم فإن عدد العاملين بهاتين الادارتين قد بلغ ١٨٣ شخصاً يمثلون ٤٨٪ من اجمالي العاملين كما أن الكويتيين العاملين بهاتين الادارتين فقط يمثلون ٨٢٪ من اجمالي الكويتيين العاملين بالديوان .

■ أن عدد الحاصلين على مؤهلات جامعية هو ٢٠١ موظفاً (من بينهم ٧٧ من الكويتيين ، ١٢٤ من غير الكويتيين) ، وكذلك فإن عدد الحاصلين على مؤهل متوسط

(الثانوية العامة أو الثانوية التجارية) هو ٨٨ موظفاً (٢٠ كويتي ، ٦٨ من غير الكويتيين) .

ومن ثم فانه يمكن تقدير عدد موظفي الديوان الجامعيين وحملة المؤهلات المتوسطة كما يلي :

ك	غ ك	جملة
٧٧	١٢٤	٢٠١
٢٠	٦٨	٨٨
٩٧	١٩٢	٢٨٩

■ أن خريجي كليات الحقوق يمثلون النسبة الغالبة بين الموظفين الجامعيين اذ يبلغ عددهم ٨٧ موظفاً (٣٠ كويتي ، ٥٧ غير كويتي) وهؤلاء يمثلون ٤٣٪ من اجمالي حملة المؤهلات الجامعية العاملين بالديوان .

كما أن خريجي كليات التجارة يبلغ عددهم ٧٠ موظفاً (٢٥ كويتي ، ٤٥ غير كويتي) بنسبة قدرها ٣٥٪ من اجمالي حملة المؤهلات الجامعية .

ولما كانت القوى الوظيفية بالديوان لا تكتمل النظرة اليها الا من خلال التعرف على الأعمال التي يقوم بها العاملون ، ومدى ملائمة هذه الأعمال لمؤهلاتهم وخبراتهم ، ومستوياتهم الادارية والاشرفية ، فانه يمكن ايضاح هذه الجوانب فيما يلي :

(أ) عدم شغل عدد كبير من الوظائف القيادية بالديوان :

أظهرت الدراسة أنه في يونيو ١٩٨٢ كانت هناك ثماني وظائف قيادية شاغرة (من بين اجمالي الوظائف القيادية بالديوان وعددها ١٥ وظيفة) ، ولم يتم تعيين أو اختيار من يشغلها منذ فترة ليست قصيرة ، وهذه الوظائف هي : ١ - رئيس الديوان ٢ - وكيل الديوان المساعد للشئون القانونية ٣ - وكيل الديوان المساعد للشئون الادارية والمالية ٤ - مدير مركز المعلومات الآلي ٥ - مدير ادارة الشئون المالية ٦ - مدير ادارة السجل العام ٧ - مدير مكتب شئون مجلس الخدمة المدنية ٨ - مدير المكتب الفني .

وبعض هذه الوظائف ندب لشغلها موظفون من مستويات وظيفية أدنى أو لم يندب اليها أحد وأحيل عملها الى بعض شاغلي الوظائف القيادية الأخرى .

(ب) عدم الافادة من حملة المؤهلات وأصحاب الخبرات التخصصية :

يظهر واقع العمل بالديوان أنه لا أهمية للمؤهلات والخبرات التخصصية في اسناد عدد غير قليل من وظائفه لشاغلها ، وأن الوظيفة الواحدة والمسمى الوظيفي الواحد « كاتب بالسجل العام » يقوم بها باحثون قانونيون واداريون وخريجو المراحل التعليمية المتوسطة . في الوقت الذي تشكو فيه ادارات فنية وتخصصية من قلة الأخصائيين والباحثين .

وعلى ذلك فإن نسبة الجامعيين المرتفعة بين العاملين في الديوان (٥٢ ٪) تفقد قيمتها وتأثيرها في ضوء الأعمال والمسئوليات المسندة اليهم .

تقييم اجمالي للأوضاع التنظيمية والادارية بديوان الموظفين

في ضوء التحليل السابق لأوضاع ديوان الموظفين - التنظيمية والادارية - يمكن أن نخلص الى النتائج والمؤشرات الآتية :

حول أهداف الديوان وتبعيته الادارية :

■ تتجه أهداف الديوان المنصوص عليها في قانون انشائه الى قصر هذه الأهداف على المجالات الخاصة بشئون الموظفين والمستخدمين ، كما أنها تفتقر الى التحديد الواضح والتفصيل الذي يساعد على ترسمها ووضع السياسات الملائمة لتنفيذها .

■ تبعية الديوان الحالية الى وزير العدل والشئون القانونية والادارية ، جعلته من الناحية العملية تابعاً للوزارة وليس للوزير ، ولم توفر له الاستقلال الذي هو أحد مقومات الأجهزة المركزية للخدمة المدنية خاصة مع بقاء وظيفة رئيس الديوان شاغرة لأكثر من عشرة أعوام .

■ عدم وضوح العلاقة بين الديوان ووحدات الجهاز الاداري للدولة وضعف تأثير الديوان - بهذه العلاقة - على الجهات الحكومية^(٣٩) .

■ لم ينطلق الديوان في ممارسته لأهدافه من خطة وضعها أو يقوم على تنفيذها وانحصر دوره في سلسلة من الأعمال لم تزد عن الرد على ما يرد اليه من وحدات الجهاز الاداري للدولة ، ولم يتجاوز باهتمامه - في معظمه - حدود هذه المعاملات .

حول اختصاصات الديوان :

لم توضع اختصاصات بعض ادارات الديوان وتقسيماته الادارية موضع التنفيذ ، وقد كان ذلك سبباً في تعطل المعاملات في الديوان على نحو ما أشارت اليه دراسة داخلية قام بها الديوان في هذا الشأن^(٤٠) . وقد حصرت هذه الدراسة الاختصاصات المعطلة لخمس ادارات بالديوان فبلغت ١٨ اختصاصاً ، بعضها يمس الغرض الحقيقي والأصلي الذي أنشئت من أجله هذه الادارات ومنها : ادارة ترتيب الوظائف - ادارة الاختيار والتدريب والبعثات - ادارة التفتيش - ادارة التنسيق ...

■ سيطرة الاختصاصات القانونية واللائحة على الاختصاصات العامة للديوان وعدم تعرض هذه الاختصاصات أو تناولها لجوانب التخطيط والتنظيم والتطوير الاداري بمجالاته التي تمتد الى ما هو أبعد من شئون الموظفين والمستخدمين .

■ اشتراك مجلس الخدمة المدنية (كمجلس لرسم السياسات العامة في مجال الخدمة المدنية) مع الديوان في عدد من الاختصاصات والمهام دون حدود واضحة بين مجالات عمل كل منهما ، واسناد عدد من المهام التشغيلية والتنفيذية في مجال التطوير الاداري للمجلس ، دون أن أن يتوفر له الجهاز الذي يعينه على ذلك .

■ ازدواج الاختصاصات وتداخلها بين بعض ادارات ووحدات الديوان مثل ادارة الفتوى والرأي ، ومكتب البحوث ، والمكتب الفني ، الأمر الذي يؤدي الى قيام هذه الجهات ببحث الموضوع الواحد اكثر من مرة .

■ مسميات بعض الادارات لا تعبر أو تكشف عن الاختصاصات المنوطة بها ، وتعتبر ادارة التنسيق الوظيفي مثلاً واضحاً في هذا الشأن^(٤١) ، نظراً لما تحمله في صدر اختصاصاتها من نصوص تتعلق بأعمال المتابعة مثل :

« متابعة تنفيذ الجهات الحكومية لقوانين ونظام الخدمة المدنية والتعليمات » .

« القيام بجولات على وحدات شئون الموظفين بالجهات الحكومية » .

« اعداد تقارير دورية عن جولات التنسيق »^(٤٢) .

والحقيقة أن عبارة « القيام بجولات على وحدات شئون الموظفين » لا تفهم الا على أنها جولات للمتابعة والرقابة خاصة اذا عرفنا أن التنسيق لا يتم من خلال جولات .

حول تنظيم الديوان :

■ جاء تنظيم الديوان (بدارته ووحداته) في نطاق نشاطات الخدمة المدنية ولا توجد به تقسيمات تذكر تقوم على نشاطات خاصة بالتطوير الاداري .

■ تبعية بعض الادارات الى وكيل الديوان مباشرة ، دون وجود منطوق او مبرر يفسر هذه التبعية المباشرة ، على نحو تتميز به - في تبعيتها - عن ادارات الديوان الأخرى التي تتبع الوكلاء المساعدين .

■ عدم وجود تقسيمات تنظيمية داخل الادارات ، وغياب التقسيمات الخاصة بالأقسام والوحدات مما جعل العمل مشاعاً بين العاملين بكل ادارة حسبما توفر لكل منهم من وقت لأداء العمل ، وقد تبين ذلك في معظم ادارات الديوان .

حول القوى الوظيفية :

■ وجود تضخم في القوى الوظيفية لبعض الادارات بما يزيد عن حاجة العمل بها .

■ العجز الواضح في القوى الوظيفية لعدد من الادارات الفنية والتخصصية .

■ ضعف برامج الاعداد والتأهيل للقوى الوظيفية بالديوان .

■ وجود عدد كبير من وظائف الديوان القيادية شاغرة منذ وقت غير قصير ، والبطء الملموس في اختيار وتعيين من يشغلها .

■ ضالة الحوافز المادية أو الأدبية التي تكافأ مع طبيعة العمل التخصصي والبحثي الذي يقوم به عدد غير قليل من العاملين .

ثالثاً : مقترحات وتوصيات لتطوير ديوان الموظفين

الى جهاز مركزي للإصلاح والتطوير الاداري

في ضوء الجوانب التحليلية التي أوردناها في الأجزاء السابقة ، يمكن القول بأن هناك اعتبارات كثيرة - موضوعية وبيئية - تبرر انشاء جهاز مركزي ليقود عملية تطوير الجهاز الاداري في دولة الكويت ، والاطار المقترح لعمل هذا الجهاز يتلاءم مع أسلوب الأجهزة المركزية الذي أخذت به دول أخرى - متقدمة ونامية - سواء في شئون الخدمة المدنية أو تنظيم واصلاح جهازها الاداري أو كلاهما .

وكانت انجلترا من بين الدول التي أخذت بهذا الاتجاه بعد عام ١٩٦٨ تنفيذاً

لتوصيات لجنة فولتون للإصلاح الإداري^(٤٣) ، وكذلك فرنسا بعد الحرب العالمية الثانية التي أنشأت مديرية مركزية للإدارة والوظائف العامة

La Direction Generale De L'Administration et de Le Fonction Publique وجعلت من الاهتمامات الرئيسية لهذه المديرية « الاهتمام بالتنظيم الإداري العام لأجهزة الدولة وإبداء الرأي في إنشاء الأجهزة الجديدة والغاء القديمة وموضوعات الإصلاح الإداري بصفة عامة »^(٤٤) ، كما أنشأت جهازاً مركزياً للتنظيم وطرق العمل الحقته بوزارة المالية Le Service Central D'Organisation et D'Methodes كما برز نفس الاتجاه في الولايات المتحدة الأمريكية ووجدت لجنة الخدمة المدنية U.S. Federal Civil Service Commission كجهاز له إدارات مركزية وأخرى إقليمية تنتشر في الولايات المختلفة لتلبية احتياجاتها الوظيفية والإدارية وكذلك وجد قسم مركزي للتنظيم بمكتب الميزانية الملحق برئيس الجمهورية^(٤٥) ولهذا القسم دور رقابي وتقريري يتجاوز حدود المشورة أو التوجيه .

ولم تخرج عن ذلك أيضاً ، تجارب الدول الاشتراكية ، رغم أن تجارب هذه الدول أعطت للجهات الحكومية والمحليات استقلالاً في ممارسة بعض شئونها التنظيمية والإدارية حيث أوجدت في كل جهة (وزارة أو مؤسسة) جهازاً للتنظيم وطرق العمل . . . ولكن بقي جانب من هذه النشاطات ليمارس على المستوى المركزي مثل تدريب العناصر القيادية ، والتخطيط الوظيفي ، وتحديد الأجور للمجموعات الوظيفية المختلفة .

لقد أخذت دول نامية كثيرة بهذا الاتجاه المركزي في تنظيم جميع أو بعض شئون جهازها الإداري وشئون الخدمة المدنية ، فنجد اللجنة المركزية للخدمة المدنية في كولومبيا ، ومفوض الخدمة المدنية في الفلبين ، والجهاز المركزي للخدمة المدنية في إثيوبيا ، قسم التنظيم وأساليب العمل بوزارة المالية في تايلاند ، هيئة تخطيط الدولة في الإكوادور ، والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مصر ، وديوان الموظفين في المملكة العربية السعودية والأردن ومجلس الخدمة العامة في العراق ومجلس الخدمة المدنية في لبنان ، ومصلحة الوظيفة العمومية في المغرب . . . وهكذا .

وبطبيعة الحال فإن دولاً أخرى لم تأخذ بمركزية شئون الخدمة المدنية أو التطوير الإداري (بدرجة أو بأخرى) ولكن الأسباب التي ساعدتها على ذلك لا تتوفر في ظروف دولة كالكويت .

وأخيراً فليس الهدف من هذا التطوير مجرد تغيير في المسميات ، فقد رأينا مسميات كثيرة لا تنبئ عن مضمونها ، كما أن هناك تسميات كثيرة تقتصر على « الخدمة المدنية » ولكنها في حقيقة الأمر تشمل مجالات عمل متعددة ترتبط بنشاطات الإصلاح والتطوير الإداري في أطارها المتكامل . كما هي الحال في أجهزة الخدمة المدنية في كل من لبنان وليبيا والأردن والمغرب^(٤٦) .

ان هذا الجزء من الدراسة لا يهدف الى تقديم اقتراحات تفصيلية أو خطة عمل مفصلة لإنشاء جهاز مركزي للتطوير الإداري ، فذلك ما يخرج عن طبيعة ونطاق معالجتنا التي تسعى في المقام الأول الى قياس مدى الحاجة الى هذا الجهاز وضرورته لتطوير الجهاز الإداري للدولة في مواجهة الضغوط التي تفرضها إدارة التنمية . ولكن هدف هذا الجزء هو رسم اطار عام لهذه الخطة يتضمن عدداً من الموجّهات نرى أهمية الوقوف عندها ومناقشتها ، وسيساعد ذلك على بلورة خطة متكاملة لتطوير ديوان الموظفين وتعديل أوضاعه الحالية ليصبح جهازاً مركزياً للخدمة المدنية والتطوير الإداري .

وستحدد أبعاد هذا الاطار وفقاً للعناصر التي كانت أساساً لتقييم الأوضاع التنظيمية والإدارية للديوان ، ومن ثم فإن مقترحات هذا التطوير يمكن عرضها فيما يلي :

في نطاق الأهداف :

■ إعادة تحديد أهداف الديوان في ضوء الاختصاصات المحددة بمقتضى قانون انشائه وتلك التي يتضمنها قانون الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ وبالتالي فانه يلزم تعديل القانون الحالي في شأن الديوان رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ ليتضمن هذه الأهداف الجديدة وينسق بينها ، ويحدد الجهة المسؤولة عن تنفيذها^(٤٧) .

■ النص على الأهداف الخاصة بالإصلاح والتطوير الإداري ضمن الأهداف العامة والتفصيلية للديوان .

■ يقترح في ضوء هذه الأهداف الجديدة أن يطلق على هذا الجهاز واحد من المسميات الآتية :

- الجهاز المركزي للخدمة المدنية والتطوير الإداري .
- الجهاز المركزي للتطوير الإداري والخدمة المدنية .

- الجهاز المركزي للتطوير الاداري .
- الجهاز المركزي للتنظيم والادارة .

■ يقترح في ضوء هذا التغيير أن يتم تغيير مسمى « مجلس الخدمة المدنية » الى « مجلس الخدمة المدنية والتطوير الاداري » باعتباره المجلس الأعلى الذي يعمل الجهاز المقترح في اطار أهدافه العليا ويظل هذا المجلس برئاسة رئيس مجلس الوزراء .

■ يرتبط بهذه الأهداف قيام الجهاز بوضع خطة سنوية لعمله يتم اعتمادها من مجلس الخدمة المدنية والتطوير الاداري . ويكون للجهاز في هذه الخطة أولوية المبادأة من جانبه بوضع ما تتضمنه هذه الخطة من مهام موضع التنفيذ ويقدم عنها في نهاية العام تقرير انجاز Progress Report لمجلس الخدمة المدنية والتطوير الاداري ، ان هذه الخطة تنقل الديوان من مجرد جهاز يقوم بالرد على معاملات الجهاز الاداري للدولة الى جهاز له خطته ومسئوليته الذاتية .

في نطاق التبعية الادارية للجهاز :

توصى الدراسة بأن يكون هناك وزير دولة للخدمة المدنية والتطوير الاداري^(٤٨) يتولى الاشراف على عمل هذا الجهاز ويقوم من خلاله بتنفيذ السياسة العامة للدولة في مجال الخدمة المدنية والتطوير الاداري ، وبالتالي يتم تعديل المسمى الخاص بـ « وزير العدل والشئون القانونية والادارية » الى وزير العدل فقط ، وينشأ هذا الموقع الوزاري الجديد ليعطي الجهاز دفعة قوية واهتماماً خاصاً بنشاطاته .

ومن البدائل الأخرى المطروحة أن يكون الجهاز كله بمثابة أمانة عامة لمجلس الخدمة المدنية والتطوير الاداري المقترح ويسمى « الجهاز المركزي للخدمة المدنية والتطوير الاداري » على أن يكون لهذا الجهاز « رئيس » بدرجة وزير يتولى الاشراف على تنفيذ السياسات والخطط التي يضعها مجلس الخدمة المدنية والتطوير الاداري ، ويكون عضواً في هذا المجلس حيث يتولى أمانة السر .

في نطاق الاختصاصات :

في ضوء التعديل المقترح في قانون الجهاز ، يقترح أن تعاد صياغة اختصاصاته العامة لتتوزع على القطاعات الثلاثة الآتية ، على أن يعقب ذلك تحديد تفصيلي لهذه الاختصاصات على ادارات وأقسام الجهاز بمقتضى قرار داخلي من رئيسه .

ويقترح أن تتناول الاختصاصات العامة للجهاز الجوانب الآتية :

في قطاع الخدمة المدنية :

- اقتراح سياسات وقوانين ولوائح التوظيف وشئون الخدمة المدنية .
- الاشراف على تنفيذ القوانين واللوائح المعمول بها في شئون التوظيف ومتابعة أعمال وحدات الأفراد في الجهات الخاضعة لقانون الخدمة المدنية وتقويم أعمالها .
- الاشراف على ترتيب الوظائف العامة في الخدمة المدنية ومعاونة وحدات الجهاز الاداري في هذا الشأن .
- اجراء الاختبارات والمسابقات اللازمة لشغل وظائف الخدمة المدنية بناء على طلب الجهات المختلفة أو التي تنص اللوائح على شغلها عن طريق الجهاز .
- بحث تظلمات الأفراد واستفسارات الجهات الحكومية والبت فيها .
- اجراء الدراسات والبحوث الخاصة بشئون الخدمة المدنية .

في قطاع التطوير الاداري :

- دراسة مشروعات الهياكل التنظيمية لوحدات الجهاز الاداري القائمة أو التي يتم استحداثها والعمل على تطويرها ، وتقديم المعونة اللازمة للجهات والهيئات الحكومية في هذا الشأن .
- اعداد الدراسات الخاصة بتطوير طرق وأساليب العمل وتبسيط الاجراءات .
- تنميط النظم والاجراءات ووضع الأنماط التنظيمية للأجهزة المختلفة مع اقتراح معدلات الأداء المناسبة للاسترشاد بها في تنظيم الأجهزة الحكومية وتوجيه أعمال وحدات التنظيم بالجهاز الاداري للدولة .
- رسم سياسات ووضع خطط التدريب للعاملين بالجهات الحكومية ، والتنسيق بين هذه الجهات وتقديم المساعدات التدريبية في هذا الشأن .
- دراسة احتياجات سوق العمل في القطاع الحكومي والتخطيط لاحتياجاته الوظيفية والعمل على معالجة أوجه الخلل في هيكل العمالة بالجهاز الحكومي .
- اعداد الدراسات والبحوث الخاصة بتطوير الجهاز الاداري للدولة وتنظيم الافادة من البيوت الاستشارية في هذا الشأن .

في قطاع الشؤون الادارية والمالية :

الشؤون الادارية : وهي الاختصاصات العامة المعروفة في سائر الأجهزة الحكومية في مجالات مثل : الأفراد ، السجل العام ، التوريدات ، المخازن .

الشؤون المالية : وهي كذلك الاختصاصات المعتادة للادارات المالية في الأجهزة الحكومية مثل : الميزانية ، الحسابات ، الصندوق .

الخدمات : وتتناول اختصاصات هذه الادارة الأعمال الخاصة بالصيانة والتجهيزات والأمن ، والنقلات .

في نطاق تنظيم الديوان :

في اطار الاختصاصات التي سبق تناولها يقترح أن يكون تنظيم الجهاز على النحو الموضح في الشكل التالي رقم (٤) وقد روعيت الاعتبارات الآتية في التنظيم المقترح لهذا الجهاز :

أولاً : في قطاع الخدمة المدنية :

■ فصل نشاط البعثات عن نشاط الاختيار ونقله مع نشاط التدريب كأدارة متخصصة نظراً لاعتبار سياسة وخطط البعثات جزءاً مكملاً لسياسات وخطط التدريب وتنمية الهيئة الادارية ووضع هذا النشاط في صورته المتكاملة مع النشاطات الخاصة بقطاع التطوير الاداري .

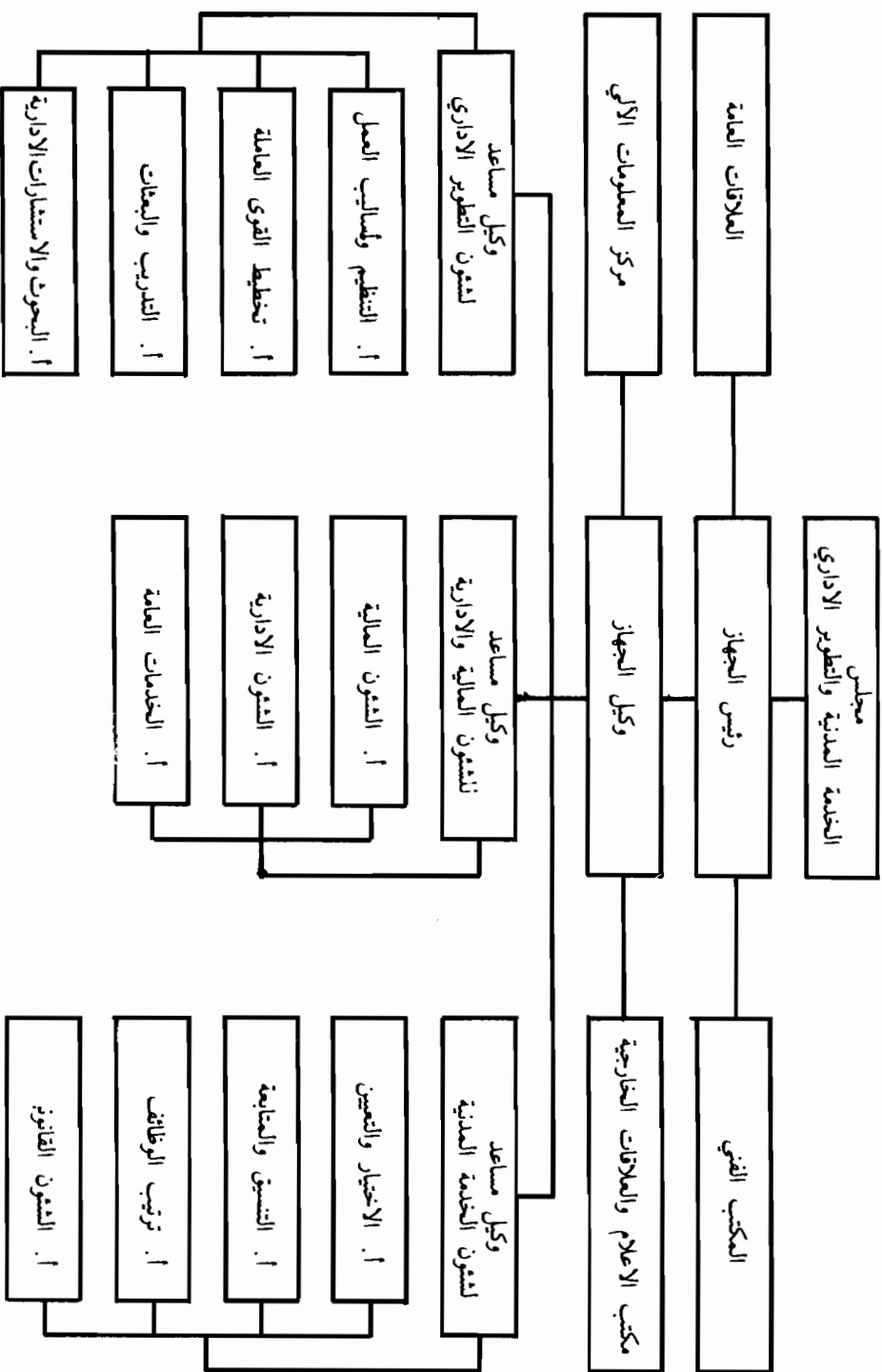
■ استحداث ادارة للشؤون القانونية بدلاً من وكالة وزارة مساعدة للشؤون القانونية لم يكن ينتمي اليها الا ادارة واحدة تقوم على جانب واحد من الشؤون القانونية وهو « الفتوى والرأي » والادارة الجديدة المقترحة سيتناول عملها : الفتوى والرأي - التظلمات - التحقيقات .

■ تعديل مسمى « ادارة التنسيق » ليصبح « ادارة التنسيق والمتابعة » تأكيداً لدور الجهاز القانوني والصريح في متابعة أعمال وحدات التوظيف بالجهاز الاداري للدولة وتقييم أداء هذه الوحدات .

ثانياً : في قطاع التطوير الاداري :

■ استحداث عدد من الادارات لتتولى نشاطات التطوير الاداري وقد روعي في هذه الادارات ما يلي :

(شكل رقم ٤)
الشكل التنظيمي المقترح لجهاز الخدمة المدنية والتطوير الإداري



■ دمج نشاطات التنظيم مع النشاطات الخاصة بنظم وأساليب العمل لما بين هذه النشاطات من تكامل ، وربما يتطلب حجم العمل مستقبلاً النظر في امكانية الفصل بينهما .

■ اعطاء اهتمام خاص لنشاطات تخطيط القوى العاملة ليسترد الجهاز هذا النشاط من وزارة التخطيط ، وقصر دور وزارة المالية في هذا الجانب على تمويل ميزانية الوظائف .

ثالثاً : الوحدات الملحقة بمكتب وكيل الجهاز :

■ استحداث « مكتب للاعلام والعلاقات الخارجية » يتولى أعمال النشر للدراسات والبحوث والنماذج والتعميمات والبيانات التي يرى الجهاز أهمية وضرورة الاعلام بها . وكذلك تنسيق ومتابعة علاقات الجهاز الداخلية مع اتحادات العاملين والروابط والجمعيات (المهندسين - الاطباء - الخريجين . . . الخ) والنقابات وكذلك علاقات الجهاز الخارجية مع المنظمات الاقليمية والدولية المعنية بأمور الخدمة المدنية والتطوير الاداري .

■ الحاق « مركز المعلومات الآلي » بوكيل الجهاز لطبيعة الخدمات « الحيادية » التي يقدمها المركز الى كافة قطاعات وادارات الجهاز ، وتنسيق البيانات الصادرة عن هذا المركز .

رابعاً : الوحدات الملحقة بمكتب رئيس الجهاز :

المكتب الفني ليتولى متابعة الموضوعات التي يحيلها رئيس الجهاز الى الادارات المختلفة ، وتقديم الايضاحات والرد على استفسارات بعض الجهات الأخرى مثل مجلس الأمة ، كما يتولى هذا المكتب الاعداد لاجتماعات مجلس الخدمة المدنية والتطوير الاداري .

في نطاق أساليب وطرق العمل المستخدمة بالجهاز :

■ ضرورة انتقال الجهاز الى مبنى آخر وتجميع وكالاته واداراته في مبنى واحد على نحو يساعد على الاتصال بين أجزائه ويسهل تدفق العمل في سهولة ويسر .

■ تحديث التجهيزات المتاحة للجهاز وتطوير الأدوات والمعينات المكتبية المستخدمة ، حتى يصبح الجهاز نموذجاً لما ينبغي أن تكون عليه المكاتب الحكومية .

تطوير أساليب العمل الحالية ووضع برنامج لتبسيط الاجراءات في المعاملات الرئيسية للجهاز .

في نطاق القوى الوظيفية للجهاز :

■ اعتبار شاغلي الوظائف الفنية بالجهاز من الوظائف التخصصية والبحثية التي تمنح علاوة خاصة أسوة ببعض الوظائف التخصصية الأخرى (المدرسين - المهندسين - الاطباء ... الخ) . وتصرف هذه العلاوة بصفة ٥٠ ديناراً (للكويتيين ، وغير الكويتيين) العاملين في وظائف (عضو فني - باحث اداري - باحث قانوني - أخصائي تنظيم وطرق عمل - محلل نظم - مبرمج - وبعض الوظائف المماثلة الأخرى) وذلك بغرض استقطاب العناصر المتخصصة - أو الابقاء عليها - للعصل في هذا الجهاز .

■ اعداد وتقديم برامج متخصصة للتدريب والتنمية الادارية (داخلية وخارجية) للعناصر القيادية في الجهاز ويمكن الاستفادة من بعض المنح التدريبية التي تقدم للديوان في هذا المجال .

■ اعادة توزيع العمالة بين قطاعات الجهاز وادارته المختلفة على نحو متوازن في ضوء خطة لتوصيف وترتيب وظائف الجهاز وقياس حجم العمل به وتحديد معايير للاداء ، تستخدم كأساس في تحديد المقررات الوظيفية لأقسام العمل المختلفة .

■ التحرك الى شغل المواقع القيادية الشاغرة واعداد خطة طويلة ومتوسطة المدى لاعداد قيادات هذا الجهاز .

■ الربط بين المستوى الاداري ومتطلبات شغل الوظائف الخاصة بهذا المستوى من حيث التأهيل والخبرة ، وطبيعي أن تحقيق ذلك يرتهن بوجود خطة لتوصيف وترتيب وظائف الجهاز .

أهم الاعتبارات التي يعتمد عليها الاطار المقترح :

١ - تعديل اختصاصات الجهاز ، وبنائه التنظيمي بالتالي ، ليكون معبراً عن الدور المتوازن والمتكامل لهذا الجهاز في مجال الخدمة المدنية والتطوير الاداري .

٢ - الربط الوثيق بين اختصاصات الادارات ومسمياتها التنظيمية .

٣ - اعادة ترتيب بعض الادارات والاقسام ودمجها في اطار ادارات أو أقسام أخرى لتكون أكثر تكاملاً في أدائها .

- ٤ - التحديد الواضح لاختصاصات الادارات المختلفة على نحو يحول دون ازدواجها أو تداخلها . والوصول بهذه الاختصاصات الى مستوى الاقسام والوحدات .
- ٥ - تحديد علاقة الجهاز « بمجلس الخدمة المدنية والتطوير الاداري » المقترح .
- ٦ - النظر الى قوة العمل الوظيفية بالديوان باعتبارها خبرات متخصصة تتوقف عليها فاعلية وكفاءة العمل في هذا الجهاز .

الخلاصة

يلحظ المتتبع لأقسام الدراسة الثلاثة ، أنها خلصت الى عدد من النتائج نوجزها مرتبة فيما يلي :

أولاً : أن الدولة في الكويت تواجه ضغوطاً وتحديات كبيرة في مجالات التنمية المختلفة ، وهي مطالبة بالارتقاء الى مستوى التطلعات والطموحات المتزايدة لمواطنيها ، وأن أداة الدولة في تحقيق هذه التطلعات تتمثل في جهازها الاداري الذي يواجه في ذات الوقت مشكلات من داخله وخارجه تضع قيداً على كفاءته وقدرته ، ومن ثم تصبح المشكله هي اتساع الفجوة بين رغبات وأمني المواطنين ، وبين الواقع الفعلي للجهاز الاداري للدولة وقدرته على اللحاق بهذه « الفورة » في الأمانى والتطلعات .

ثانياً : أن سد هذه الفجوة أو التضيق منها لن يكون بتأجيل التنمية أو بكبح أمانى المواطنين وتطلعاتهم خاصة في ظل الوفرة المالية القائمة ، انما باصلاح وتطوير الجهاز الاداري للدولة ، وتخليصه من المشكلات البيئية والظواهر المرضية « البيروباثولوجية » التي تثقل من خطواته ، وتقلل من فاعليته وكفاءته . وأن السبيل المنهجي لاصلاح الجهاز الاداري للدولة يبدأ بايجاد جهاز مركزي للاصلاح والتطوير الاداري يتولى التخطيط والتنسيق لمهام الاصلاح ومتابعة برامجها في الوحدات المختلفة لجهاز الدولة الاداري .

ثالثاً : أنه باستعراض وتحليل الأوضاع الحالية لديوان الموظفين ، أظهرت الدراسة أن نشاطات الاصلاح الاداري لم يكن لها مكان ملموس بين اهتماماته ، فضلاً عن أن نشاطات الخدمة المدنية التي اعتبرت اختصاصاً أصيلاً للديوان لم تجد طريقها للتنفيذ والتحقيق بشكل مثمر أو فعال خلال سنوات عمله ، وبعبارة أخرى فان نشاطات

الخدمة المدنية التي بذلها الديوان لم تمهد الطريق لباقي خطوات الإصلاح الإداري ، وكان أن أعترت ديوان الموظفين نفس الظواهر والمشكلات التي يسعى لعلاجها في الجهاز الإداري للدولة .

رابعاً : رسمت الدراسة في الجزء الثالث منها - طريقاً لتطوير ديوان الموظفين وتعديل أوضاعه ليصبح جهازاً مركزياً للإصلاح الإداري في الدولة ، وقد شمل التصور المقترح لهذا الجهاز عدة جوانب تتعلق بأهداف هذا الجهاز واختصاصاته وتنظيمه وأسلوب عمله وعلاقاته بالأجهزة الأخرى المعنية بإدارة التنمية في دولة الكويت على النحو الذي يمكن معه تحريك الجهاز الإداري للدولة وتنمية فاعليته وكفاءة عملياته .

وأخيراً ، فإنه تبقى حقيقة هامة ، هي أن تطوير الأوضاع الحالية لديوان الموظفين الكويتي ليكون جهازاً مركزياً للإصلاح الإداري ، لا ينبغي أن يجعل هذا الجهاز هدفاً في حد ذاته ، فالإصلاح الإداري لن يكون ناتجاً رياضياً أو تلقائياً عندما يوجد هذا الجهاز ، ولكنه سيكون البداية المنهجية للإصلاح ، وتبقى اعتبارات اجتماعية وسياسية يلزم مساندتها لهذا الجهاز في خططه وعملياته وأساليبه^(٩) ، وتلك قضية تصلح في ذاتها ميداناً لدراسة أخرى .

ملاحق الدراسة

جدول رقم (١)
بيان مقارنة باعداد العاملين في الجهاز الحكومي
في السنوات ١٩٨١ ، ١٩٧٦ ، ١٩٧٢ ، ١٩٦٦

العام	بيان	كويتي	غ. كويتي	اجمالي
عام ١٩٨١	عدد	٦١٢٦١	٩٠٥٦٩	١٥١٨٣٠
	%	%٤٠	%٦٠	%١٠٠
عام ١٩٧٦	عدد	٤٦٧٦٩	٦٩٦٨٢	١١٦٤٥١
	%	%٤٠	%٦٠	%١٠٠
عام ١٩٧٢	عدد	٣٤٥٨٨	٥٥٣٤٩	٨٩٩٣٧
	%	٣٨,٥	٦١,٥	%١٠
عام ١٩٦٦	عدد	٢٤٩٧٩	٢٦٩٤٩	٥١٩٢٨
	%	%٤٨	%٥٢	%١٠٠

المصدر :

للسنوات ١٩٦٦ ، ١٩٧٢ ، ١٩٧٦ : احصاء العاملين بالحكومة (فبراير ١٩٧٦)
- وزارة التخطيط ، الادارة العامة لشئون التخطيط .
ولسنة ١٩٨١ : التقرير السنوي لديوان الموظفين عن عام ١٩٨١ .

جدول رقم (٢)
(بيان بالجهات التي يتكون منها التنظيم الاداري للدولة)

مسلسل	الوزارات	الادارات الحكومية	المجالس العليا	الهيئات العامة	المؤسسات العامة	الشركات العامة
١	وزارة التخطيط	الديوان الاميري	مجلس الدفاع الاعلى	ديوان الموظفين	بنك الكويت المركزي	شركة البترول الوطنية
٢	وزارة الخارجية	الامانة العامة لمجلس الوزراء	المجلس الاعلى للطيران المدني	ديوان المحاسبة	مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية	شركة نفط الكويت
٣	وزارة المالية	لجنة المناقصات المركزية	المجلس الوطني للثافة والفتون الاداب .	الهيئة العامة للاسكان	بنك التسليف والادخار	شركة صناعة الكيماويات البترولية
٤	وزارة النفط	ادارة الفتوى والتشريع	المجلس الاعلى للبترول	الهيئة العامة للجريب والخليج العربي	الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية	شركة ناقلات النفط الكويتية
٥	وزارة التجارة والصناعة	ادارة املاك الدولة والخدمات .	مجلس رعاية الشباب	الحرس الوطني	وكالة الانباء الكويتية	شركة المواصلات الكويتية
٦	وزارة الدفاع	الادارة العامة للجحارك	المجلس الاعلى للتعليم العالي	الهيئة العامة للمعلومات المدنية	المؤسسة العامة للموانيء	شركة مطاحن الدقيق الكويتية
٧	وزارة الداخلية	الادارة المركزية للتدريب .	مجلس الخدمة المدنية	بيت الزكاة .	مؤسسة البترول الكويتية .	
٨	وزارة العمل	الادارة العامة للغيران المدني	المجلس الاعلى للاسكان	الهيئة العامة للاستثمار .	مؤسسة التأمينات الاجتماعية	
٩	وزارة الاوقاف والشئون الاسلامية	ادارة البريد والبرق والهاتف	-	جامعة الكويت .	معهد الكويت للأبحاث . العملية	

٥٢
تابع جدول رقم (٣)

مستسل	الوزارات	الادارات الحكومية	المجالس العليا	الهيئات العامة	المؤسسات العامة	الشركات العامة
١٠	وزارة التربية .	الامانة العامة لمجلس الامة بلدية الكويت			الادارة العامة لمنطقة الشعيبة	
١١	وزارة الاعلام .					
١٢	وزارة الصحة العامة .					
١٣	وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل .					
١٤	وزارة الاسكان					
١٥	وزارة الكهرباء والماء .					
١٦	وزارة المواصلات .					
١٧	وزارة الاشغال العامة					

جدول رقم (٣)
توزيع العاملين بالجهاز الحكومي*
وفقاً لقطاعات الخدمات
في ١٩٨١/٧/١

القطاعات	كويتي	غير كويتي	جملة	نسبة العاملين في القطاع
خدمات السيادة	٦١٧	٤٩٦	١١١٣	٧,٠
خدمات الدفاع	٢٣٨٠	١٤٥٣	٣٨٣٣	٢,٥
خدمات مالية وتجارية	٢٩٠٣	٢٢٣١	٥١٣٤	٣,٤
خدمات اجتماعية ودينية	٢٢٠٠	٣٧٤٨	٥٩٤٨	٤,١
خدمات مركزية	٣١٠٨	٤٢١٣	٧٣٢١	٤,٨
خدمات النقل والمواصلات	٤٩٦٣	٤٤٤٩	٩٤١٢	٦,٣
خدمات الاسكان والمرافق	١٩٨٥	٧٦٤٧	٩٦٣٢	٦,٣
خدمات الكهرباء والماء	٣٧٤٠	٩٣١٧	١٣٠٥٧	٨,٦
خدمات الأمن والعدالة	١٥٦٥٨	٣٧٣٤	١٩٣٩٢	١٢,٨
خدمات صحية	٦٢٠١	٢١٣٠٩	٢٧٥١٠	١٨,٠
خدمات تعليمية	١٧٥٠٦	٣١٩٧٢	٤٩٤٧٨	٣٢,٥
الجملة	٦١٢٦١	٩٥٠٦٩	١٥١٨٣٠	٪١٠٠

* لا يتضمن هذا البيان العاملين بالجهات ذات الميزانيات الملحقة وهي :
(مجلس الامة - بلدية الكويت - ادارة نزع الملكية - الهيئة العامة للاسكان - جامعة الكويت) .
المصدر :
ديوان الموظفين : التقرير السنوي للديوان عن عام ١٩٨١ (الكويت ، الديوان ، ١٩٨١) ، ص ٨٥ .

جدول رقم (٤)

توزيع العاملين بالجهاز الحكومي *
حسب المجموعات الوظيفية
في ١٩٨١/٧/١

مجموعة الوظائف		كويتي		غ. كويتي		جملة	
عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%
١٩	١٠٠,٠	-	-	-	-	١٩	١٠٠
١١٢	١٠٠,٠	-	-	-	-	١١٢	١٠٠
٣١٨٦٨	٤٢,١	٤٣٨٨٢	٥٧,٩	٧٥٧٥٠	١٠٠	٧٥٧٥٠	١٠٠
-	-	٥٣٣٦	١٠٠	٥٣٣٦	١٠٠	٥٣٣٦	١٠٠
١٤٥٧٤	٩٩,١	١٣٥	٠,٩	١٤٧٠٩	١٠٠	١٤٧٠٩	١٠٠
٣٠٢٠	١٢,٠	٢٢٢٦٢	٨٨,٠	٢٥٢٨٢	١٠٠	٢٥٢٨٢	١٠٠
١١٦٦٨	٣٨,٠	١٨٩٥٤	٦٢,٠	٣٠٦٢٢	١٠٠	٣٠٦٢٢	١٠٠
٦١٢٦١	٤٠	٩٠٥٦٩	٦٠	١٥١٨٣٠	١٠٠	١٥١٨٣٠	١٠٠

* لا يتضمن هذا البيان درجات العاملين بالجهات ذات الميزانيات الملحقه
(مجلس الامة - بلدية الكويت - ادارة نزاع الملكية - الهيئة العامة للاسكان - جامعة الكويت) .
المصدر :
ديوان الموظفين : التقرير السنوي للديوان ، (الكويت ، الديوان ، ١٩٨١) ص ٨٣ .

جدول رقم (٥)

توزيع العاملين بديوان الموظفين
حسب اداراته وتقسيماته التنظيمية
في ١٩٨١/١٢/٣١

المجموع	غ. كويتي	كويتي	الادارة والتقسيمات التنظيمية
١	-	١	وكيل الديوان
١	-	١	وكيل الديوان المساعد
٣٩	٢٧	١٢	ادارة الاختيار والتدريب والبعثات
٥	٢	٣	ادارة التنسيق الوظيفي
٢٨	١٥	١٣	ادارة الفتوى والرأي
١٧	١٤	٣	ادارة مكافأة نهاية الخدمة
٢٣	١٥	٨	ادارة ترتيب الوظائف والميزانية
١٢٨	٨٤	٤٤	ادارة الشئون الادارية
٥٥	٣١	٢٤	ادارة السجل العام
١٨	٩	٩	ادارة الشئون المالية
٥٥	٣٥	٢٠	مركز المعلومات الآلي
٤	٤	-	المكتب الفني
٦	٤	٢	مكتب البحوث الادارية
٤	٤	-	مكتب شئون مجلس الخدمة المدنية
٣٨٤	٢٤٤	١٤٠	المجموع

المصدر :

ديوان الموظفين : التقرير السنوي للديوان (الكويت ، الديوان ، ١٩٨١) ص ٩٥ .

جدول رقم (٦)
توزيع العاملين بديوان الموظفين
حسب الحالة التعليمية
في ١٩٨١/١٢/٣١

المؤهل الدراسي	كويتي	غ. كويتي	المجموع
مؤهلات جامعية :			
ليسانس الحقوق	٣٠	٥٧	٨٧
بكالوريوس التجارة : الاقتصاد والعلوم السياسية	١٥	٣٨	٥٣
بكالوريوس التجارة : ادارة الأعمال	١٠	٧	١٧
دبلوم تجارة تكميلي	١٥	٦	٢١
ليسانس آداب	١	٩	١٠
الرياضيات والحاسب الآلي	٦	٧	١٣
مجموع الحاصلين على مؤهلات جامعية	٧٧	١٢٤	٢٠١
مؤهلات أقل من الجامعية :			
الثانوية العامة	١٠	٤٨	٥٨
الثانوية التجارية	١٠	٢٠	٣٠
الشهادة المتوسطة	٢٦	٣٢	٥٨
الشهادة الابتدائية	١٤	١٤	٢٨
بدون مؤهل	٣	٦	٩
مجموع المؤهلات أقل من الجامعية + (بدون)	٦٣	١٢٠	١٨٣
المجموع العام	١٤٠	٢٤٤	٣٨٤

المصدر :

ديوان الموظفين : التقرير السنوي للديوان (الكويت ، الديوان ، ١٩٨١) ص ٩٢ .

الهوامش والمصادر

- (١) يعتبر القانون رقم ١ لسنة ١٩٦٢ في شأن النظام الأساسي للحكم في فترة الانتقال هو بداية التنظيم الحديث لجهاز الدولة الاداري، بوبداية تنظيم هذا الجهاز في شكل «وزارات» وقبل هذا التاريخ كان تنظيم الدولة يعتمد على وجود عدة أجهزة ادارية تأخذ مسميات مختلفة مثل «ادارات» و«دوائر» و«مديريات».
- (٢) د. محمود البكري: «اثر البحوث في رسم السياسات وصنع القرارات»، مجلة العلوم الاجتماعية، (العدد الرابع، السنة التاسعة، ديسمبر ١٩٨١)، ص ٤٤.
- (٣) د. علي محمد السلمي: «جهاز الخدمة المدنية في الكويت: دراسة أوضاع ديوان الموظفين»، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية (المجلد الثاني، العدد الخامس، يناير ١٩٧٦)، ص ٢٧.
- (٤) د. محمد عفيفي حمودة: «دور ديوان الموظفين وعلاقته بأجهزة الخدمة المدنية» دراسة مقدمة إلى الندوة الرابعة للإدارة العليا، التي نظمها المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ١٤ - ١٦ يناير ١٩٧٨ (الكويت: المعهد، ١٩٧٨).
- (٥) من هذه الدراسات:
- حمد الجوعان: «مشاكل التضخم الوظيفي وتخطيط العمالة» بحث مقدم إلى الندوة الأولى للإدارة العليا التي نظمها المعهد العربي للتخطيط، للكويت، أكتوبر ١٩٧٤.
- نبيل شعث: تقرير أولي عن التخطيط للتنمية الادارية بدولة الكويت (الكويت: مجلس الوزراء، ١٩٧٦).
- د. عبدالهادي العوضي، د. محمد رشاد الحملوي: «بعض عوامل خلل هيكل العمالة في الجهاز الحكومي»، بحث مقدم إلى ندوة الادارة الكويتية وتحديات المستقبل التي نظمها المعهد العربي للتخطيط، الكويت ١ - ٤ يونيو ١٩٨٠ (الكويت: المعهد، ١٩٨٠).
- (٦) وذلك بمقتضى قرار مجلس الوزراء بجلسته ٨٠/٢ المنعقدة في ١٣ يناير ١٩٨٠ بنقل تبعية مراقبي شئون الموظفين إلى الجهات الحكومية الملحقين بها وانتهت بذلك فترة تبعيتهم للديوان التي استمرت عشرة أعوام.
- (٧) حيث زاد عدد العاملين في الجهاز الحكومي خلال هذه الفترة من ١١٦٤٥١ عام ١٩٧٦ إلى ١٥١٨٣٠ عام ١٩٨١ (التفصيلات والمصدر: جدول رقم ١).
- (٨) نشير في نهاية هذه الدراسة إلى مجموعة من المراجع التي تعالج هذه الموضوعات والقضايا معالجة متخصصة.
- (٩) حمد الجوعان: مشاكل التضخم الوظيفي وتخطيط العمالة، (مرجع سابق) ص ١٠.
- وانظر كذلك:
- البنك الدولي للإنشاء والتعمير: «الادارة العامة الكويتية»، دراسة أعدتها وحدة المعونة الفنية بإدارة برامج الاقطار، ٢٩ أكتوبر ١٩٧٩، ص ١٧.
- وفي هذه الدراسة يوصي البنك الدولي بفرض تجميد عام على التعيين وفي أقرب وقت على أن يتم شغل الشواغر عن طريق نقل الموظفين الزائدين من جهات أخرى، (ص ١٩).

- (١٠) نرفق في نهاية البحث بيانا بكافة وحدات ومكونات الجهاز الاداري للدولة (مجالس عليا - وزارات - هيئات عامة - مؤسسات عامة - إدارات حكومية)، جدول ٢.
- (١١) المصدر: بنك الكويت المركزي: الاقتصاد الكويتي في عشرة أعوام (التقرير الاقتصادي للفترة ١٩٦٩ - ١٩٧٩)، الكويت، ١٩٨٠، ص ٤٤، ٥٠.
- وكذلك: The Central Bank Of Kuwait, Economic Report, 1981, p. 49.
- (١٢) د. محمد توفيق صادق: التنمية في الأقطار المنتجة للنفط في الجزيرة العربية: بين عائدات النفط وإدارة التنمية (البحرين: الاجتماع السنوي الثاني، ٢٤ - ٢٦ ديسمبر ١٩٨٠)، ص ٤١.
- (١٣) د. محمد توفيق صادق: التنمية في الاقطار المنتجة للنفط في الجزيرة العربية (مرجع سابق)، ص (ب).
- (١٤) مجلس التخطيط: مشروع خطة التنمية الخمسية ١٩٧٧/٧٦ - ١٩٨١/٨٠، الجزء الأول، (الكويت، المجلس، ١٩٧٧)، ص ٧.
- (١٥) المرجع السابق، ص ٨.
- (١٦) ديوان الموظفين: التقرير السنوي للديوان عن عام ١٩٨١، (الكويت: الديوان، ١٩٨١)، ص ٨٥.
- ويوضح التقرير أن إجمالي العاملين بقطاعات الخدمات المختلفة في ١٩٨١/٧/١ هو ١٥١٨٣٠ من الكويتيين وغير الكويتيين).
- (١٧) مجلس الوزراء: برنامج الحكومة (الجزء الثاني - برنامج المشروعات)، الكويت: المجلس، مايو ١٩٨١، ص ٣ - ١٧.
- (١٨) مجلس الوزراء: برنامج الحكومة (مرجع سابق)، ص ١٨ - ٢٠.
- (١٩) رغم هذه الزيادة، فقد انخفض معدل الأسيرة للسكان من ٣,٧ سرير لكل ألف من السكان إلى ٣,٤ خلال نفس الفترة.
- (٢٠) مجلس الوزراء: برنامج الحكومة (الجزء الأول - السياسات)، الكويت: المجلس، مايو ١٩٨١، ص ١٤ - ١٦.
- (٢١) د. فيصل السالم: الخدمات الحكومية في دولة الكويت، (الكويت: جامعة الكويت، ١٩٨١)، ص ٧٩.
- (٢٢) وزارة التخطيط (الادارة المركزية للإحصاء): المجموعة الاحصائية السنوية، (الكويت: الوزارة، ١٩٨١)، العدد ١٨، ص ٢١.
- (٢٣) وزارة التخطيط (ادارة تخطيط القوى العاملة): الأداة الحكومية واحتياجاتها من قوة العمل، (الكويت: الوزارة، مايو ١٩٧٨)، ص (هـ).
- (٢٤) ديوان الموظفين: تقرير ديوان الموظفين عن عام ١٩٨٠، (الكويت: الديوان، ١٩٨١)، ص ٢.
- (٢٥) في دولة مثل إنجلترا كانت نسبة العاملين في الحكومة والقطاع العام الى تعداد السكان حوالي ٣,٥٪ عام ١٩٦٤، وفي جمهورية مصر العربية تبلغ النسبة ٧٪ عام ١٩٨١.
- المصدر: G.A. Campbelle; The Civil Service in Britain, General Duckworth and Co., Ltd., London, England, 1965, pp.9- 35.

وكذلك:

- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء: احصاءات العمالة، (القاهرة: الجهاز، ١٩٨٢)، ص ٧٩.

وتشير احصاءات العمالة في مصر إلى أن عدد العاملين بالحكومة والقطاع العام يقدر عام ١٩٨١ بـ ٣ مليون و ٢٠٠ ألف بالنسبة لاجمالي السكان البالغ عددهم ٤٤ مليون نسمة تقريباً. ويلاحظ أن النسبة المتعارف عليها في الأجهزة الوظيفية لعدد من الدول يفترض أن تكون في حدود ٣٪ من عدد السكان، راجع في ذلك:

حمد الجوعان: مشاكل التضخم الوظيفي بالحكومة وتخطيط العمالة، دراسة مقدمة إلى الندوة الأولى للإدارة العليا، الكويت: المعهد العربي للتخطيط، اكتوبر ١٩٧٤، ص ٥.
(٢٦) قرار وزير التربية رقم ٣٠ لسنة ١٩٨١ بإنشاء منطقة الأحمدية التعليمية، والقرار الوزاري رقم ٤٦ لسنة ١٩٨١ بتحديد اختصاصات هذه المنطقة.

(٢٧) أي بمعناها الذي يشمل تنمية كافة جوانب ومكونات العملية الادارية في الدولة، وليس فقط بالمعنى المحدود الذي يقصره البعض على النشاطات الخاصة بالتدريب الاداري أو تنمية المديرين.

(٢٨) د. محمد توفيق صادق: التنمية في الاقطار المنتجة للنفط في الجزيرة العربية (مرجع سابق)، ص ٤.

(٢٩) يوسف خلوصي: مؤتمر الاصلاح الاداري في الدول النامية، الذي عقدته هيئة الأمم المتحدة في جامعة ساسكس بالمملكة المتحدة في الفترة من ٢٥ اكتوبر حتى ٢ نوفمبر ١٩٧١ (القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الادارية، ١٩٧٣)، ص ١٢.

(٣٠) الأمم المتحدة: نشرة هيئة الأمم المتحدة (المجلس الاقتصادي لافريقيا)، ١٠ ابريل ١٩٦٧، ص ٨ - ١٢.

(٣١) يوسف خلوصي: مؤتمر الاصلاح الاداري في الدول النامية، المملكة المتحدة، جامعة ساسكس، ١٩٧١ (مرجع سابق)، ص ٥٠.

(٣٢) يحيى رياض سلام: جهاز الخدمة المدنية في جمهورية مصر العربية، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر العربي عن تنظيم وإدارة الأجهزة المركزية للخدمة المدنية، الرياض، ١٥ - ٢٤ فبراير ١٩٧٥ الذي نظمته المنظمة العربية للعلوم الادارية، (القاهرة: المنظمة، ١٩٧٥)، ص ١.

(٣٣) كمال نورالله: الأجهزة المركزية للخدمة المدنية في الدول النامية مقدمة في المبادئ الأساسية والتجارب الرئيسية، (القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الادارية، ١٩٧٠)، ص ٧.

(٣٤) د. علي السلمي: «جهاز الخدمة المدنية في الكويت: دراسة أوضاع ديوان الموظفين» مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية (مرجع سابق)، ص ٣٦.

(٣٥) صدر قرار مجلس الوزراء بجلسته المنعقدة في ١٧/٥/١٩٨١، بنقل قسم الادارة العامة والادارة الصناعية إلى جامعة الكويت بدلا من المعهد العربي للتخطيط الذي تم تحويله إلى مؤسسة عربية اقليمية بعد أن كان مؤسسة حكومية كويتية.

(٣٦) انشئ الديوان في الأصل كدائرة لشئون الموظفين مستقلة عن غيرها من دوائر الحكومة وذلك بموجب نظام الموظفين والتقاعد لعام ١٩٥٥ وقد تبعت هذه الدائرة لرئيس «دائرة» المالية وقتئذ، ثم اطلق عليها بعد ذلك تسمية ديوان الموظفين بموجب المرسوم رقم ٤ لسنة ١٩٦٠ وتلا ذلك صدور المرسوم رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ بقانون ديوان الموظفين الذي نص على أن الديوان هيئة

مستقلة تشرف على شئون الموظفين والمستخدمين وتلحق برئيس « دائرة المالية، ثم تبع ذلك صدور القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٦٣ بإلحاق الديوان بمجلس الوزراء، وتلا ذلك إلحاقه بوزير الدولة لشئون مجلس الوزراء بمقتضى القانون رقم ١٣ لسنة ١٩٧٣ ثم تعدلت هذه التبعية إلى وزير الدولة للشئون القانونية والإدارية بموجب المرسوم بقانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٧٦، وأخيرا جرى إلحاق الديوان بوزير العدل والشئون القانونية والإدارية بموجب المرسوم الصادر في ١٩٨١/٣/١٦.

(٣٧) مادة ٦ من المرسوم بقانون الخاص بتشكيل مجلس الخدمة المدنية ونظام العمل به الصادر في ٢٢ ابريل ١٩٧٩ وتنص هذه المادة على أن « يتولى ديوان الموظفين أمانة سر المجلس. » (٣٨) قرار مجلس الخدمة بجلسته رقم ٨٠/٤ بتاريخ ١٩٨٠/٦/٢٨ بتشكيل هذه اللجنة. (٣٩) يذكر السيد وكيل الديوان: « ارسل الديوان إلى ٣٩ وزارة وجهة حكومية لاستطلاع رأيها في موضوع معين، فلم يرد سوى ٥ جهات بعد مرور ٦ شهور، وأرسل للباقي وعددهم ٣٤ جهة فلم يرد منهم سوى ١٤ جهة بعد مضي ٣ شهور أخرى، ولم ترد ٢٠ جهة أخرى. » « نص محاضرة مطبوعة ألقاها وكيل الديوان بكلية التجارة والاقتصاد والعلوم السياسية موضوعها

« ديوان الموظفين في ضوء قانون الخدمة المدنية »، فبراير ١٩٨٠، ص ٢٤. (٤٠) ديوان الموظفين (مكتب البحوث والدراسات): تقرير أولي عن أسباب تعطل المعاملات داخل ادارات الديوان، أبريل ١٩٧٧، ص ١٥.

(٤١) ديوان الموظفين (إدارة التنسيق الوظيفي): التقسيم الداخلي وبرنامج العمل المقترح لإدارة التنسيق، يوليو ١٩٨١، ص ٢ - ٥.

(٤٢) قرار رئيس الديوان رقم ٨٥ لسنة ١٩٨١. (٤٣) د. زكي محمود هاشم: تنظيم وإدارة الأجهزة المركزية للخدمة المدنية في الدول العربية، دراسة مقدمة إلى المؤتمر العربي الأول عن تنظيم وإدارة الأجهزة المركزية للخدمة المدنية من ١٥ إلى ٢٤ فبراير ١٩٧٥ بمدينة الرياض، المملكة العربية السعودية (القاهرة: المنظمة، ١٩٧٥)، ص ١٢.

(٤٤) كمال نور الله: الأجهزة المركزية للخدمة المدنية في الدول النامية - المبادئ الأساسية والتجارب الرئيسية (مرجع سابق)، ص ٣٥.

(٤٥) للوقوف على عدد من التجارب والتطبيقات لهذه الأجهزة المركزية انظر في ذلك: نبيل توفيق حسن: التطبيقات الدولية والتطورات المحلية للأجهزة المركزية للتنظيم والإدارة، (القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، وثيقة ١٩١).

(٤٦) د. شوقي حسين: أجهزة الخدمة المدنية في الدول العربية، (القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧٠)، ص ٣٨.

(٤٧) ضاري العثمان: دور ديوان الموظفين في تطوير نظم وسياسات الافراد في القطاع الحكومي، دراسة مقدمة إلى ندوة الإدارة العليا التي نظمها المعهد العربي للتخطيط في الفترة من ٨ إلى ٢٢ أغسطس ١٩٨١، (الكويت: المعهد، ١٩٨١)، ص ٧.

(٤٨) تأخذ بعض الدول العربية بهذا الاتجاه مثل المغرب وليبيا والسودان. ففي المغرب توجد وزارة لشئون الوظيفة العامة، وفي ليبيا توجد وزارة للعمل والخدمة المدنية وفي السودان توجد وزارة للخدمة العامة والإصلاح الإداري، راجع في ذلك: د. زكي هاشم: تنظيم وإدارة الأجهزة

المركزية للخدمة المدنية في الدول العربية (مرجع سابق)، ص ١٥.
(٤٩) د. اسامة عبدالرحمن: البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية (مدخل الى دراسة ادارة التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط)، الكويت، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ١٩٨٢، ص ١٦٦.

مراجع عامة

- Grant, G., **Development Administration**, Madison, The University of Wisconsin Press, 1979.
- Robert T. Golembiewski and William B. Eddy (Editors); **Organization Development in Public Administration** (Part 2), Mersel Dekker, INC., New York, 1978.
- Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro; **Modern Public Administration** (4th ed.) Harper and Row Publishers, New York, 1977.
- Braibanti; **Administrative Reform in the Context of Political Growth**, in (Frontiers of Development Administration, Edited by Fred W. Riggs), Duke University, Press, Durham, North Carolina, 1970.
- Waldo, Dwight; (ed.), **Temporal Dimensions of Development Administration**, Durham, N.C., Duke University Press, 1970.