

التضخم الوظيفي في الجهاز الإداري الكويتي «دراسة تحليلية»

ناصر عبد الخالق جاد

كلية التجارة والاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة الكويت

المشكلة :

منذ أكثر من عشرين عاماً، والتضخم الوظيفي يمثل مشكلة من مشاكل الإدارة العامة الكويتية، ففي عام ١٩٦٣ نجد مجلس الأمة الكويتي في مقام رده على الخطاب الأميري يعرب عن شكره للجهود التي تبذلها الحكومة في دراسة موضوع التضخم الوظيفي بالجهاز الإداري للدولة، وقد شكل المجلس يومها لجنة لجمع المعلومات حول هذه المشكلة^(١).

وفي يناير ١٩٦٤ صدر القانون رقم ١ لسنة ١٩٦٤ في شأن التحقيق البرلماني واصلاح الجهاز الإداري برئاسة وزير العدل وعضوية أعضاء لجنة جمع المعلومات بمجلس الأمة والمحامي العام، وكان من بين مهام هذه اللجنة وقتئذ «تحديد احتياجات الجهاز الإداري من الموظفين في ضوء البرامج والسياسات التي يقررها مجلس الوزراء ووضع معدلات أداء الوظائف».

كما نجد إحدى اللجان الفرعية التي شكلها مجلس التخطيط^(٢) لدراسة تنظيم الجهاز الحكومي توصي في تقرير لها بتاريخ ١٥ أكتوبر ١٩٦٤ بما يلي «تعتقد اللجنة بضرورة المباشرة فوراً بعد اقرار اطار الهيكل العام للتنظيم الحكومي الجديد إلى دراسة التفاصيل المتعلقة بكل وزارة، ولا سيما التفاصيل المتعلقة بوضع مواصفات محددة واضحة لكل عمل من الأعمال التي تقع ضمن دائرة اختصاص وزارة معينة أو إدارة، وبيان ما تستلزمه تلك الأعمال بشكل محدد من قوة عاملة وبذلك يمكن تفادي كثير من أخطاء

التضخم الوظيفي والأمور المماثلة».

وبعد أكثر من عشرين عاما^(٣)، نجد هذه التوصيات والجهود مرة أخرى، ففي ١٤ أكتوبر ١٩٨٤ صدر قرار مجلس الوزراء الخاص بتشكيل اللجنة العليا لتطوير وتحديث الجهاز الإداري، وقد انبثق عن هذه اللجنة - في ٥ نوفمبر ١٩٨٤ - ثلاث لجان فرعية، أنيط بالأولى منها أن تتولى مسؤولية تحديد معدلات الأداء المناسبة عن طريق حصر الوظائف بأنواعها وإعادة توزيعها وفقا لطبيعة العمل وتقدير إحتياجات كل وزارة ودائرة حكومية من الوظائف وتحديد مجالات ومواقع التضخم في الجهاز الإداري».

وهكذا نصل إلى حقيقة مؤداها أنه بين هذين التاريخين «أكتوبر ١٩٦٤ - أكتوبر ١٩٨٤» كان التضخم الوظيفي في الجهاز الإداري الكويتي مشكلة استقطبت اهتمام المسؤولين ولكنها مازالت قائمة، أو ربما زادت حدتها وخطورتها، كما أن الحلول والجهود التي بذلت لعلاج هذه المشكلة لم تحقق أهدافها، أو ربما أحاطت بهذه الحلول ظروف ومتغيرات أفقدت هذه الحلول فاعليتها وتأثيرها.

أما عن حجم المشكلة، فإن دراسة واحدة لم تتضمن تحديدا دقيقا لحجم هذه الظاهرة في الجهاز الإداري الكويتي باستثناء دراسة ادوارد دانتون Edward Danton الخبير الذي استقدمته حكومة الكويت لدراسة مجالات تطوير الخدمة المدنية في الفترة من ٢١ سبتمبر حتى ١٧ نوفمبر ١٩٧٧، وأعد تقريره بعنوان «تطوير نظام الخدمة المدنية» وأورد فيه أنه تبين له «وجود فائض من العاملين في الخدمة المدنية بنسبة تتراوح بين ١٠٪ إلى حوالي ٣٥٪ حسب تقديرات المسؤولين في أجهزتهم» (دانتون، ١٩٧٧ : ١٨)، وفيما عدا ذلك فإن صور التعبير عن حجم المشكلة كانت إنطباعية ووصفية ولكنها انطباعات علمية وتحليلية في ذات الوقت^(٤).

أهمية الدراسة :

إذا كان التضخم الوظيفي يمثل مشكلة تواجهها أجهزة الإدارة العامة في الدول النامية، فإن هذه المشكلة تبدو أكثر إلحاحا في دولة الكويت^(٥)، ومن ثم فإن النتائج المترتبة عليها تصبح بدورها نتائج أكثر تعقيدا وتأثيرا منها في باقي الدول، ويرجع ذلك إلى الإعتبارات الآتية التي سيرد ذكرها تفصيلا في الأجزاء المتقدمة من الدراسة ولكننا نوجزها لبيان الأهمية فيما يلي :

- ١ - ندرة الموارد البشرية الكويتية والإعتماد المتزايد على العمالة الوافدة وتنوع مصادرها.
- ٢ - عدم ارتباط السياسة التعليمية بسياسات التوظيف والعمالة، وتخريج أفراد في غير

التخصصات والمجالات التي تحتاجها أجهزة إدارة التنمية.

٣ - وجود أعداد متزايدة من شاغلي الوظائف الخدمية والمعاونة التي لا ترتبط ارتباطاً مباشراً بكفاءة العمل الحكومي أو إنتاجيته بينما تواجه وحدات الجهاز الإداري للدولة على الجانب الآخر عجزاً في شاغلي الوظائف الفنية والتخصصية.

٤ - الضغوط التي تمارسها بعض القوى والمؤسسات السياسية لتوظيف أعداد أكبر من العاملين دون حاجة موضوعية تبرر هذه التعيينات.

٥ - طبيعة الظروف والمرحلة الاقتصادية التي تمر بها دولة الكويت بعد عام ١٩٨٣ وحمية التوجه إلى ترشيد أوجه الإنفاق العام والتي تمثل ميزانية التوظيف جانباً رئيسياً منها (٢٣٪ من جملة الإنفاق العام).

لكل هذه الأسباب فإن مشكلة التضخم الوظيفي تتقدم كثيراً من المشكلات الأخرى الخاصة بتطوير الإدارة الكويتية^(٦) وعلى الباحثين أن يولوها اهتمامهم بالبحث والتحليل.

الدراسات السابقة حول المشكلة :

رغم أن التضخم الوظيفي كان مشكلة بارزة من مشاكل الإدارة الكويتية، إلا أن هذه المشكلة لم تحظ بدراسات كافية حولها، وغالباً ما كانت الإشارة إلى هذه المشكلة تتم في إطار التناول الإجمالي لواقع الإدارة الكويتية ومشكلاتها، وفي إطار الدراسات السابقة لهذه المشكلة تجدر الإشارة إلى الدراسات الآتية :

١ - دراسة حمد الجوعان وموضوعها: «مشاكل التضخم الوظيفي بالحكومة وتخطيط العمالة» وهي دراسة قدمت إلى الندوة الأولى للإدارة العليا التي نظمها المعهد العربي للتخطيط بالكويت، في أكتوبر ١٩٧٤، وقد تناولت الدراسة أهم مظاهر التضخم الوظيفي والأسباب التي أدت إلى هذه الظاهرة، وقد خلصت إلى أن تخطيط العمالة في الجهاز الإداري للدولة يعتبر مطلباً ضرورياً لمواجهة هذا التضخم.

٢ - دراسة علي الموسى وموضوعها «سياسات التوظيف في الثمانينات» وقد أعدت في ديسمبر ١٩٧٥ وهي تتناول الوضع الراهن لسياسات التوظيف والعوامل المحددة لهذه السياسات ثم تعرض لشكل التنمية في الثمانينات وما تتطلبه هذه التنمية من سياسات وأهداف تتعلق بإعداد وتنمية الموارد البشرية اللازمة لهذه الخطوة.

٣ - دراسة د. كمال عسكر وموضوعها «التضخم الوظيفي بالجهاز الحكومي للدولة الكويت» قدمت ضمن أعمال الندوة الثالثة للإدارة العليا التي نظمها قسم الإدارة

العامة والإدارة الصناعية، الكويت ١٦ - ١٩ يناير ١٩٧٧، وهي في جوهرها بحث ميداني اعتمد على دراسة بالعينة في ثلاث وحدات إدارية حكومية تقوم بتقديم خدمات عامة للجمهور لقياس ظاهرة التضخم الوظيفي في هذه الوحدات.

٤ - دراسة أخرى أعدها علي الموسى وموضوعها «التضخم الوظيفي والأداء الإداري في قطاعات الأعمال المختلفة بالكويت» قدمت كورقة للنقاش ضمن أعمال ندوة التطوير الإداري التي نظمتها مؤسسة الكويت للتقدم العلمي مع جامعة الكويت في الفترة من ١١ إلى ١٢ نوفمبر ١٩٨٢ وهي ورقة تعالج موضوع التضخم الوظيفي من منظور اقتصادي وتعرض لهذه الظاهرة في القطاع الحكومي وقطاعات الأعمال الأخرى.

أهداف وخطة البحث:

تهدف هذه الدراسة إلى:

- التوصل إلى تقييم دقيق لمدى وجود ظاهرة التضخم الوظيفي في الجهاز الإداري الكويتي وبيان أبعاد هذه الظاهرة وانعكاساتها على الإدارة الكويتية.
- تقصي الأسباب والروافد المغذية لهذه الظاهرة - في حالة وجودها - وبيان الأهمية الخاصة بهذه الأسباب والروافد.
- تقييم الحلول التي قدمت لمواجهة هذه المشكلة في ضوء الظروف التي أحاطت بهذه الحلول.
- التوصية بأية حلول أخرى تبدو أكثر ملاءمة وأكثر فاعلية.

وفي سبيل تحقيق هذه الأهداف فإن الدراسة أخذت تقسماً، ربما يكون منطقياً في ترتيبه على النحو التالي:

- أولاً - وهو يتعلق بمفهوم التضخم الوظيفي.
- ثانياً - وقد تناول مظاهر التضخم الوظيفي.
- ثالثاً - وقد خصص لمعالجة أسباب التضخم الوظيفي في الجهاز الحكومي الكويتي.
- رابعاً - وقد اهتم بعرض الحلول المقترحة لعلاج التضخم الوظيفي.

منهج البحث :

ترتكز المعرفة التي يقدمها هذا البحث على استخدام منهجين في العرض والتحليل المنهج الأول له طابعه الاستنباطي الذي افترضنا به أن الظاهرة الكلية للتضخم الوظيفي ترجع إلى عدد من الظواهر الجزئية الأدنى التي تدل منطقياً على وجود الظاهرة الكلية، والمنهج الثاني له طابع استقرائي استعنا به في جمع الأدلة التي ساعدت على إصدار تعميمات محتملة الصدق وانطلقنا في هذا المنهج من الظواهر الجزئية إلى ظاهرة التضخم الوظيفي كظاهرة كلية.

وقد حقق المزج بين هذين المنهجين في البحث والتحليل إلى تقليل مساحة عدم التأكد Uncertainty area التي تحيط عادة بنتائج أي من المنهجين إذا استخدم بمفرده .

أما فيما يتعلق بالحلول التي أمكن التوصية بها فهي حلول سلكنا إليها ما يمكن تسميته بالمنهج العلمي الجديد الذي حدده جون ديوي John Dewey (الفوال، ١٩٨٢ : ١٩) وهو منهج يقوم على الجمع الهادف للحقائق والتنقل بين الاستنباط والاستقراء في إطار من التفكير، قوامه الإحساس بالمشكلة، وجمع المعلومات من حولها بغية تحديدها ثم طرح الحلول التي تبدو ملائمة في صورة تخمينات علمية تصلح كحلول ممكنة للمشكلة المطروحة مع توقع النتائج التي تخلفها هذه الحلول .

مفهوم التضخم الوظيفي

الإنطباع السائد بأن التضخم الوظيفي هو مجرد زيادة حجم الجهاز الوظيفي - في دولة ما - عما كان عليه في وقت سابق أو سنة سابقة، هو انطباع لا تتوفر له الدقة التي تقوم عليها الدراسات والبحوث العلمية، وهي دقة نرجو أن نتمكن منها وأن نبلغها في هذه الدراسة، ذلك أن زيادة حجم الجهاز الإداري للدولة، وبالتالي زيادة حجم الجهاز الوظيفي، من الأمور الطبيعية والمتوقعة خاصة في الدول النامية، لأن الجهاز الإداري في هذه الدول يقوم بدور أساسي في حياة المواطنين ويمارس عددا من الوظائف غير التقليدية في مجالات وميادين شتى، ولا سبيل للدولة للقيام بهذا الدور إلا من خلال جهازها الوظيفي .

وفي دولة مثل الكويت فإن مجموعة المقومات الأساسية التي يحددها الدستور أساساً للمجتمع الكويتي ترتب، عددا من المهام والمسؤوليات التي يتوجب على الجهاز الإداري للدولة أن يرفعها وأن يعمل على تحقيقها، نذكر بعض هذه المقومات فيما يلي :^(٧)

- * رعاية الدولة للنشء وحمايته .
- * إعانة المواطنين في حالات الشيخوخة والمرض والعجز وتوفير خدمات التأمين الاجتماعي والمعونة الاجتماعية والرعاية الصحية لهؤلاء .
- * توفير التعليم كركن أساسي لتقدم المجتمع .
- * رعاية الفنون والعلوم والآداب وتشجيع البحث العلمي .
- * عناية الدولة بالصحة العامة ووسائل الوقاية والعلاج .
- * حماية الأموال العامة وصيانة حرمتها .
- * المحافظة على الثروات الطبيعية وحسن استغلالها .
- * تحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الإنتاج ورفع مستوى المعيشة وتحقيق الرخاء للمواطنين .

ومن ثم فإنه يصبح من الطبيعي أن تستعين الدولة بأعداد متزايدة من الموظفين والعاملين للقيام على صيانة هذه المبادئ والمقومات وتنفيذ ما يتطلبه تحقيقها من تبعات .

وفي ضوء ما تقدم فإن التضخم الوظيفي لا يمكن أن يعني الزيادة المجردة أو النمو المجرد في حجم الجهاز الوظيفي للدولة ما، فهذه الزيادة تغدو مسألة طبيعية مادامت الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها - لصالح مواطنيها - هي أهداف متجددة ومتنوعة .

من أين إذن تنشأ كلمة «التضخم» ولماذا تطلق كأحد الأوصاف التي توصف بها بعض أجهزة وأنظمة الإدارة العامة في دولة ما ؟

إن كلمة - أو صفة - التضخم تطلق على الجهاز الوظيفي في دولة ما، إذا كانت الزيادة في عدد أفراد هذا الجهاز قد زادت أو تزيد بمعدلات لا تبررها الزيادة المقابلة في أعباء الدولة والأهداف التي على الجهاز الإداري أن يسعى لتحقيقها .

معنى ذلك أن كل زيادة في عدد العاملين بالجهاز الوظيفي للدولة ينبغي أن تكون نتيجة نمو مقابل ومتوازن في دور الدولة وما يتعين عليها القيام به من مهام ومسؤوليات تنفيذاً للسياسة العامة التي أقرتها السلطة الشرعية في هذه الدولة .

وبعبارة أخرى فالتضخم الوظيفي يمكن تعريفه حينئذ بأنه «زيادة حجم العمالة عن حجم العمل» (الجوعان، ١٩٧٤ : ٤) .

ولكن هذا التعريف يشير قضية أخرى، فإذا كان حجم العمالة يمكن حصره وتصنيفه في اتجاهات وتخصصات شتى، فماذا عن حجم العمل في دولة ما، وماذا عن

إمكانية قياسه وتحديد كماً ونوعاً؟ إن هذه هي الحلقة الغائبة في التعريف الذي أوردناه. فالحكم الصحيح عن مدى وجود تضخم وظيفي في أحد الأجهزة الوظيفية لا يبدأ من حصر العمالة إنما يبدأ من قياس حجم العمل وتحديد مقرراته الوظيفية في ضوء معايير ومعدلات للأداء يتم وضعها لكل عمل. ولهذا السبب فإنه يمكن تطوير التعريف السابق للتضخم الوظيفي ليصبح أكثر تعبيراً عما نريده وحينئذ يصبح التضخم الوظيفي «هو زيادة عدد الموظفين عن الحد المطلوب لأداء خدمة محددة وفقاً لمعدل أداء موضوع» (الجوعان، ١٩٧٤: ٨).

ولمزيد من الايضاح، نسوق عدداً من التعاريف الأخرى للتضخم الوظيفي، وهي تؤكد ما خلصنا إليه من قبل، إذا عرفه البعض (السيد، ١٤٠٢هـ، ٧١) بأنه «الحالة التي يكون فيها عدد العاملين في موقع عمل معين أكبر من طاقة العمل الفعلية» بمعنى أنه يمكن تأدية نفس العمل بعدد أقل من العاملين دون أن يترتب على هذا التخفيض مساس بكمية أو نوعية العمل المؤدى، ويرتب هؤلاء على هذا التعريف قولهم بأن الانتاجية الحدية لبعض الذين يعملون في مواقع التضخم الوظيفي تكون منخفضة، وأن انتاجية هؤلاء تستمر في الانخفاض كلما زادت وحدات العمل المضافة، حتى تصل الانتاجية - الحدية - إلى الصفر، وربما إلى أقل من الصفر، وعند هذا الحد - الصفر - تبدأ ظاهرة التضخم الوظيفي في الظهور، وكلما زاد عدد وحدات العمل المضافة، أي الذين يوظفون بعد هذه المرحلة، كلما زادت حدة التضخم الوظيفي.

وفي تعريف آخر «التضخم بالتعبير المباشر يعني وجود عدد فائض أو زائد عن المتطلبات الفعلية للعمل الإداري في ظل تنظيمات دقيقة، تستبعد فيها الإجراءات غير الضرورية، وتحدد فيها مهمات العمل المطلوب، وشروط أدائه، ومقدار الوقت والجهد المطلوبين لأدائه»، (العواجي، ١٤٠٢هـ: ١٦).

ويرى باحثون آخرون أن التضخم الوظيفي «هو زيادة عدد الموظفين بنسبة تفوق الزيادة في حجم ونوع الخدمات التي يقدمونها، أو بقاء أو انخفاض حجم ومستوى الخدمات بينما يتزايد عدد الموظفين الذين ينفذون الأعمال المرتبطة بتقديم هذه الخدمات» (بهجت، ١٩٨١: ٧).

كما يتجه آخرون إلى القول بأن «التضخم الوظيفي هو ظاهرة اقتصادية، تعبر عن زيادة العاملين بجهاز معين عن حاجة العمل لإنهاء الأعمال بمعدلات أداء مقبولة، مما ينتج عنه انخفاض مستوى الكفاية الفردية طبقاً لمعايير الإنجاز المحددة، وقلة الإنتاجية

الجماعية في هذه الجهة» (الخلف، ١٠٤٢هـ : ٢٢٨).

وفي تعريف آخر، لا يختلف كثيرا عن سابقة (٨) «يعرف التضخم الوظيفي على أنه القوى العاملة الفائضة عن حاجات العمل الفعلية، أو التي لا تنتج الحد الأدنى المطلوب» (عسكر، ١٩٧٧ : ٨).

وفي ضوء هذه المفاهيم التي سقناها للتضخم الوظيفي، فإنه تبقى الإشارة إلى أمرين هما:

١ - أن مفهوم التضخم الوظيفي لا ينبغي أن يفهم فقط على أنه زيادة في حجم العمالة عن حجم العمل وفقا لمعدلات أداء موضوعة، ولكنه ينبغي أن يفهم أيضا على أنه الاسراف والمغالة في توفير الكفاءات والمهارات لتنفيذ العمل بأكثر مما يتطلبه هذا العمل من مهارة أو تأهيل، ويسمى البعض هذه الحالة بأنها «التضخم الوظيفي المقنع»، إذ أن توفر التخصصات العلمية العليا ذات التأهيل والخبرة العالية في وظائف لا تتطلب هذا القدر من التأهيل أو الخبرة يعتبر صورة من صور التضخم الوظيفي لوجود طاقات أو امكانيات علمية ومهارات عالية مهدرة ومعطلة بينما كان يمكن لهذه الطاقات أن توجه إلى أماكن عمل أخرى أكثر صعوبة وأوسع نطاقا وأعمق أثرا مما تؤديه في هذه الوظائف الأقل مستوى (عسكر، ١٩٧٧ : ١٢).

٢ - أن التضخم الوظيفي - بالمفاهيم التي أوردناها - قد يصيب الجهاز الإداري ككل أو قد يصيب قطاعا معينا داخل هذا الجهاز، وأكثر من ذلك فقد يصيب بعض المجموعات الوظيفية، أو المستويات والفئات في إحدى وحدات الجهاز الإداري للدولة، بينما لا تعاني منه باقي وحدات هذا القطاع، أو ربما تعاني عجزا وظيفيا في مستويات ومجموعات وظيفية معينة، ومن الأمثلة التي نشاهدها في ذلك، وزارة التربية، فهي تعاني فائضا وتضخما في بعض مستوياتها ومجموعاتها الوظيفية، خاصة الادارية والخدمات المعاونة، ولكنها بالمقابل تواجه عجزا وظيفيا، في الوظائف الفنية المتخصصة (أخصائيو التخطيط التربوي - أخصائيو المناهج - أخصائيو التقنيات التربوية)، وكذلك في بعض فئات المدرسين كمدرسي الرياضيات، واللغات، والتربية الموسيقية^(٩) (وزارة التربية، ١٩٨٥ : ٤٣).

وبعبارة أخرى فإن «التضخم الوظيفي» لفظة ينبغي الحذر في إطلاقها، فهي قد تطلق على الجهاز الاداري للدولة ككل، حيث يصبح هذا التضخم ظاهرة عامة، كما قد تطلق على أحد قطاعاته، أو إحدى وحداته، أو إحدى مجموعاته

الوظيفية أو بعض مستوياته الإدارية.

وترتبط على هاتين الملاحظتين فإن معرفة وتحديد التضخم الوظيفي على مستوى جميع وحدات الجهاز الحكومي بالدولة - وهو أمر يفوق قدرة الباحث منفردا، وإمكاناته من جهد أو وقت - يتعين معه أن تكون الدراسة شاملة لجميع هذه الوحدات، وليست على أساس عينة هنا وعينة هناك، حتى تعطي النتائج صورة كاملة ودقيقة عن حجم المشكلة وأبعادها على مستوى الجهاز الحكومي كله، فضلا عن أن دراسة كهذه من الطبيعي أن تتطلب تأييدا ومساندة قوية ورسمية من الأجهزة المعنية ليتسنى القيام بها.

مظاهر التضخم الوظيفي

في غيبة معايير ومقاييس دقيقة يتم بها قياس حجم العمل الحكومي، فإن خبراء الإدارة الحكومية يضطرون الى الاعتماد على عدد من المظاهر التي يمكن عن طريقها التعرف على مدى وجود ظاهرة التضخم الوظيفي في دولة ما، سواء على مستوى الجهاز الاداري للدولة ككل أو على مستوى أحد القطاعات.

ولكن أيا من هذه المظاهر - بمفردها - لا يقطع بوجود تضخم وظيفي، انما يمكن الاستدلال بهذه المظاهر - مجتمعة - وبدرجة معقولة على وجود هذا التضخم ونذكر من هذه المظاهر:

- ١ - التضخم في ميزانية الوظائف.
- ٢ - الزيادة الكبيرة في قوة العمل الحكومية.
- ٣ - عدم تحقيق الإفادة الكاملة أو المثل من ساعات العمل.

ونتناول فيما يلي هذه المظاهر بقدر من التحليل وذلك من واقع الإدارة الحكومية الكويتية.

أولا : التضخم في ميزانية الوظائف:

في ضوء بيانات الإنفاق العام التي توفرت للبحث، فقد بلغ اجمالي الإنفاق الحكومي الكويتي ٢٢٩٢٢ مليون دينار خلال الفترة ٧٠ / ١٩٧١ - ٨٢ / ١٩٨٣. كما أن الإنفاق على ميزانية الوظائف (الرواتب والأجور) قد بلغ ٥٣٧٥ مليون دينار خلال هذه الفترة، وكانت هذه النفقات كما يلي:

السنة	ميزانية الوظائف مليون دينار	الزيادة عن العام السابق مليون دينار
١٩٧١ / ٧٠	١١٦,٣	٢,١
١٩٧٢ / ٧١	١٦٥,٤	٤٩,١
١٩٧٣ / ٧٢	١٨٨,٩	٢٣,٥
١٩٧٤ / ٧٣	١٩٧,٥	٨,٦
١٩٧٥ / ٧٤	٢٦٣,٦	٦٦,١
١٩٧٦ / ٧٥	٣٥٣,٥	٨٩,٩
١٩٧٧ / ٧٦	٣٦٨,٢	١٤,٧
١٩٧٨ / ٧٧	٤٢٣,-	٥٤,٨
١٩٧٩ / ٧٨	٤٥٦,٦	٣٣,٦
١٩٨٠ / ٧٩	٦٢١,٦	١٦٥,-
١٩٨١ / ٨٠	٦٣٨,٨	١٧,٢
١٩٨٢ / ٨١	٧٢٣,٥	٨٤,٧
١٩٨٣ / ٨٢	٨٥٨,٧	١٣٥,٢

ومن هذا الجدول يتبين ما يلي:

* أن إجمالي ما أنفق وما خصص لميزانيات الوظائف خلال الفترة ١٩٧١ / ٧٠ - ١٩٨٢ / ٨٢
١٩٨٣ يمثل ٢٣,٥٪ من إجمالي الإنفاق العام للدولة خلال هذه الفترة.

* أن ميزانية الوظائف لعام ١٩٨٣ / ٨٢ قد صارت سبعة أمثالها تقريبا عام
١٩٧١ / ٧٠ بينما صار عد العاملين عام ١٩٨٣ / ٨٢ ضعف ما كان عليه فقط عام
١٩٧١ / ٧٠. (جدول رقم ١، ٢)

ومعنى ذلك أن الزيادة في ميزانية الوظائف لم يكن باعثها الوحيد هو زيادة اعداد
العاملين بالحكومة بقدر ما كانت هذه الزيادة ناتجة عن زيادة مستوى الأجور والمرتبات
تمشيا مع زيادة أعباء المعيشة وفقا لما كانت تقضي به قوانين التوظيف المعمول بها خلال هذه
الفترة وقد لوحظ ذلك بصفة خاصة في ميزانية ١٩٨٠ / ٧٩ وميزانية ١٩٨٣ / ٨٢.

جدول رقم (١)

جدول مقارنة يوضح نسبة ميزانية الوظائف (الرواتب والأجور) بالجهاز الحكومي إلى إجمالي الانفاق العام السنوي (٧٠ / ١٩٧١ - ٨٢ / ١٩٨٣)

السنة	الانفاق العام*	ميزانية الوظائف	عدد** العاملين	نسبة الرواتب والأجور إلى الانفاق العام
١٩٧٠ / ١٩٧١	٣٢٤	١١٦,٣	٧٧١٧٠	٪٣٥,٩
١٩٧١ / ١٩٧٢	٣٧٠	١٦٥,٤	٨٧٠٣٢	٪٤٤,٧
١٩٧٢ / ١٩٧٣	٤٣٧	١٨٨,٩	٩٣٤١٧	٪٤٣,٢
١٩٧٣ / ١٩٧٤	٥٥٣	١٩٧,٥	٩٥٠٩٩	٪٣٥,٧
١٩٧٤ / ١٩٧٥	١١٦٣	٢٦٣,٦	١٠٤٠٥١	٪٢٢,٦
١٩٧٥ / ١٩٧٦	١٣٣٧	٣٥٣,٥	١١٣٢٧٤	٪٢٦,٤
١٩٧٦ / ١٩٧٧	١٥١٩	٣٦٨,٢	١٢٨٥٠٨	٪٢٤,٢
١٩٧٧ / ١٩٧٨	١٩٥٩	٤٢٣,-	١٣٣٦٥٣	٪٢١,٦
١٩٧٨ / ١٩٧٩	١٩٤٤	٤٥٦,٦	١٣٦١١١	٪٢٣,٥
١٩٨٠ / ١٩٨١	٢٤٢٣	٦٣١,٦	١٤٥٤٥١	٪٢٥,٦
١٩٨١ / ١٩٨٢	٣٣٧٨	٦٣٨,٨	١٣٧١٢١	٪١٨,٩
١٩٨٢ / ١٩٨٣	٣٧٨٣	٧٢٣,٥	١٤٣٨٦٤	٪١٩,١
١٩٨٣ / ١٩٨٤	٣٧٣٢	٨٥٨,٧	١٤٤٩١٦	٪٢٣,-
المجموع	٢٢٩٢٢	٥٣٧٥,٦		٪٢٣,٤٥

المصدر:

* بالنسبة للإنفاق العام وميزانية الوظائف:

المصدر: بنك الكويت المركزي: الاقتصاد الكويتي في عشرة أعوام (التقرير الاقتصادي للفترة ١٩٦٩ - ١٩٧٩)، جدول ٧، ص ١٥٤، وكذلك التقرير الاقتصادي لعام ١٩٨٣ (بنك الكويت المركزي)، جدول ٦، ص ٣٣

* بالنسبة لأعداد العاملين:

المصدر: د. عبد الهادي العوضي: هيكل الغالبية في الكويت، دراسة مقدمة إلى مؤتمر التطوير الإداري في الكويت، مؤسسة التقدم العلمي وجامعة الكويت، ٢١ - ٢٢ نوفمبر، الكويت، جدول رقم ١٠، ص ٤١ (عن التقارير السنوية لـديوان الموظفين عن السنوات حتى ١٩٨٢).

جدول رقم (٢)

جدول يوضح تطور ميزانية الوظائف وأعداد العاملين* بالجهاز الحكومي الكويتي والأرقام القياسية لهذا التطور (١٩٨٣ / ٨٢ - ١٩٦٦ / ٦٥)

م	السنة (١)	ميزانية الوظائف**			عدد العاملين		الرقم القياسي
		بنك الكويت المركزي	الادارة العامة لشئون التخطيط	الرقم	الادارة العامة لشئون التخطيط	المجموعة الاحصائية	
١	١٩٦٦ / ١٩٦٥	-	٧٣,٣	١٠٠	٦٦٦٤١	٦٩٥٢٠	١٠٠,٠
٢	١٩٦٧ / ١٩٦٦	-	٨١,٥	١١١,١	٧١٨١٤	٧٦٤٧٩	١١٠,٠
٣	١٩٦٨ / ١٩٦٧	-	٩٠,٨	١٢٣,٨	٧٦٤٩٧	٧٩٦٦٩	١١٤,٦
٤	١٩٦٩ / ١٩٦٨	-	٩٥,٦	١٣٠,٤	٧٩٦٨٧	٧٠٣٢٥	١٠١,٢
٥	١٩٧٠ / ١٩٦٩	١١٤,٣	١٠٢,٢	١٣٩,٤	٨١٢٣٣	٧٠٩٢٢	١٠٢,٠
٦	١٩٧١ / ١٩٧٠	١١٦,٣	١٠٧,٣	١٤٦,٣	٨٢٢٧٧	٧٧١٧٠	١١١,٠
٧	١٩٧٢ / ١٩٧١	١٦٥,٤	١٤٨ -	٢٠١,٩	٩١٧٠٦	٨٧٠٣٢	١٢٥,٢
٨	١٩٧٣ / ١٩٧٢	١٨٨,٩	١٥٣,٢	٢٠٩ -	٩٧٩٣١	٩٣٤١٧	١٣٤,٤
٩	١٩٧٤ / ١٩٧٣	١٩٧,٥	١٦٣,١	٢٢٢,٥	١٠٤٧٩٤	٩٥٠٩٩	١٣٦,٨
١٠	١٩٧٥ / ١٩٧٤	٢٦٣,٦	١٧٧,٥	٢٤٢,١	١١١٥٧٣	١٠٤٠٥١	١٤٩,٧
١١	١٩٧٦ / ١٩٧٥	٣٥٣,٥	٢٤٥ -	٣٣٤,٢	١٢٤٧٨١	١١٣٢٧٤	١٦٢,٩
١٢	١٩٧٧ / ١٩٧٦	٣٦٨,٢	٣٠٦ -	٤١٧,٤	١٤٥٢٠٥	١٢٨٥٠٨	١٨٤,٩
١٣	١٩٧٨ / ١٩٧٧	٤٢٣ -	٣٥٨ -	٤٤٨,٤	١٤٨٩٤١	١٣٣٦٥٣	١٩٢,٣
١٤	١٩٧٩ / ١٩٧٨	٤٥٦,٦		٦٢٢,٩		١٣٦١٢٩	١٩٥,٨
١٥	١٩٨٠ / ١٩٧٩	٦٢١,٦		٨٤٧,٢		١٤٥٥٥١	٢٠٩,٢
١٦	١٩٨١ / ١٩٨٠	٦٣٨,٨		٨٧٠,٣		١٣٧١٢١	١٩٧,٢
١٧	١٩٨٢ / ١٩٨١	٧٢٣,٥		٩٨٧,٠		١٤٣٨٦٤	٢٠٦,٩
١٨	١٩٨٣ / ١٩٨٢	٨٥٨,٧		١١٧١,٤		١٤٤٩١٦	٢٢٩,٢

* فيما يتعلق بأعداد العاملين للسنوات من ١٩٦٦/٦٥ إلى ١٩٨٢/٨١ : المصدر : وزارة التخطيط ، الإدارة العامة لشئون التخطيط ، إدارة تخطيط القوى العاملة (الإدارة الحكومية واحتياجاتها من قوة العمل) ، الكويت ، ١٩٧٨ ص : هـ . وكذلك المجموعة الاحصائية السنوية ١٩٨٢ ، ١٩٨٣ ، الادارة المركزية للاحصاء) ، جدول ١١٢ .

** بالنسبة لميزانية الوظائف : المصدر : بنك الكويت المركزي (الاقتصاد الكويتي في عشرة أعوام ٦٩ - ١٩٧٩) جدول ٧ وكذلك الإدارة العامة لشئون التخطيط (المرجع السابق) .

ويمكن ملاحظة أن الأهمية النسبية التي تمثلها ميزانية الوظائف على مستوى الدولة بالنسبة لاجمالي الإنفاق العام قد تراجعت بدرجة ملحوظة رغم الزيادات المطلقة التي طرأت عليها، ففي عام ١٩٧٣ / ١٩٧٤ كانت ميزانية الوظائف تمثل ٣٦٪ من مجموع الإنفاق العام للدولة، بينما في ١٩٨١ صارت تمثل ١٩٪ من مجموع الإنفاق العام رغم الزيادة المطلقة في هذه الميزانية من ١٩٧ مليون إلى ٦٣٨ مليون (جدول رقم ١) بين هذين التاريخين. (بنك الكويت المركزي، ١٩٨٣ : ٣٣).

وهكذا نجد أن زيادة ميزانية الوظائف لا تنهض سبباً كافياً للحكم على وجود تضخم وظيفي من عدمه، فقد ترجع هذه الزيادة إلى ما يطرأ من زيادات على رواتب العاملين وأجورهم. وعلينا إذن أن نمضي للمظاهر الأخرى للتضخم الوظيفي.

ثانياً : الزيادة في قوة العمل الحكومية :

يمكن تتبع النمو في عدد العاملين بالجهاز الحكومي الكويتي على النحو التالي، مع مراعاة أنه سيتم الاكتفاء بعدد من السنوات التي توفرت عنها بيانات احصائية كاملة تكفي لمعرفة الاتجاه الذي أخذه هذا النمو :

جدول يبين نسبة العاملين بالحكومة إلى عدد السكان بالكويت ١٩٧٠ - ١٩٨٢ *

البيان	السنوات	١٩٧١ / ٧٠	١٩٧٣ / ٧٢	١٩٧٦ / ٧٥	١٩٨١ / ٨٠	١٩٨٣ / ٨٢
عدد العاملين بالحكومة		٧٧١٧٠	٩٣٤١٧	١١٣٢٧٤	١٣٧١٢١	١٤٤٩١٦
عدد السكان		٧٣٨٦٦٢	٨٤١١٣٢	٩٩٤٨٣٧	١,٣٥٧,٩٥٢	١,٥٦٥,١٢١
نسبة العاملين بالحكومة إلى عدد السكان		١٠,٤٪	١١,١٪	١١,٤٪	١٠,١٪	٩,٢٪

* لا يدخل في عدد هؤلاء : العاملون في الجهات ذات الميزانيات المستقلة والملحقة ووظائف رجال القضاء والوظائف العسكرية بالداخلية والدفاع ورجال السلك الدبلوماسي ، وقد قدرت الوظائف العسكرية والقضائية والدبلوماسية عام ١٩٨١ بـ ١٤٧٠٩ فرداً .

المصدر :

تقارير ديوان الموظفين السنوية عن السنوات المذكورة بالنسبة لاعداد العاملين وكذلك المجموعة الاحصائية السنوية عن عام ١٩٨٤ (وزارة التخطيط) بالنسبة لاعداد السكان .

ومن هذا الجدول يتضح الاتجاه المتناقص في نسبة العاملين بالحكومة الى عدد السكان اعتبارا من عام ١٩٧٥ حتى بلغت ٩,٢٪ عام ١٩٨٢. إلا أنه رغم هذا التناقص فإن هذه النسبة تظل مرتفعة إذا قورنت بمثيلتها في الدول المتقدمة وإن كانت هذه المقارنة تعتبر غير دقيقة وربما غير مجدية لأسباب كثيرة.

لذلك فقد نستعين ببعض المؤشرات المقارنة لمعدل نمو العاملين في الحكومة في بعض الدول العربية (صادق، ١٩٨٠ : ٥٩) وإن كانت هذه المؤشرات ستغطي فترات زمنية متفاوتة نظرا لعدم توفر البيانات عن فترة واحدة تشترك فيها الدول موضوع المقارنة: وفيما يلي بيان لهذه المؤشرات في بعض الدول العربية:

الدولة	الفترة	معدل نمو العاملين في الحكومة
الكويت	١٩٦٦ - ١٩٧٨	٨,٢٪
السعودية	١٩٦٠ - ١٩٧٨	١٠,٠٪
ليبيا	١٩٧٥ - ١٩٨٠	٦,٤٪
عمان	١٩٧١ - ١٩٧٣	٤٥,٥٪
الصومال	١٩٧٤ - ١٩٧٦	١٣,٨٪
مصر	١٩٥٢ - ١٩٧٠	١٤,٤٪
الاردن	١٩٧٠ - ١٩٧٧	٩,١٪

ومن الجدول السابق يتبين كيف أن معدل النمو في عدد العاملين بالحكومة بدولة الكويت يعتبر متوسطا إذا قورف بباقي المعدلات في الدول الأخرى، خاصة إذا تم تفسير هذا المعدل في ضوء النقلة التنموية الكبيرة التي شهدتها الكويت خلال الفترة موضوع المقارنة وهي نقلة تتطلب بكل المقاييس زيادة ملموسة في عدد العاملين الذين تتطلبهم ادارة التنمية.

وتبقى الإشارة إلى أن نسبة قوة العمل الحكومية إلى اجمالي عدد السكان، اذا كانت تصلح مؤشرا ودليلا - احتماليا - لوجود تضخم وظيفي على مستوى الجهاز الاداري للدولة ككل - في ضوء المعايير المقارنة لدولة أخرى - فإنه يتعذر استخدام نفس المؤشر لقياس مدى وجود التضخم الوظيفي باحدى الوزارات، لأن الوزارات تتباين في طبيعة نشاطها، ومن ثم في عدد الذين يتعين على كل وزارة استخدامهم لضمان مستوى معقول

من الخدمة للمواطنين، فمن غير المنطقي عقد مقارنة بين عدد ونوعية العاملين الذين تتطلبهم حاجة العمل ببلدية الكويت أو وزارة التربية مثلاً بعدد ونوعية الذين تتطلبهم حاجة العمل بوزارة التخطيط أو الاعلام.

على أنه بالنسبة لبعض وحدات الجهاز الإداري للدولة ذات الطبيعة الخدمية فإنه يمكن الاعتماد على عدد من المقاييس الدولية المقارنة للحكم على مدى وجود التضخم الوظيفي، كنسبة الأطباء إلى السكان، والهيئة التدريسية إلى الطلاب، ورجال الشرطة إلى السكان، وغير ذلك من المقاييس المعروفة في هذا الصدد مع مراعاة الحذر في استخدام هذه المقاييس لاختلاف الظروف البيئية من دولة لأخرى ومن هذه الظروف مدى استخدام التكنولوجيا، ودرجة الميكنة، واتساع رقعة الدولة والتركز السكاني وغير ذلك من المحددات البيئية المعروفة.

ولإلقاء مزيد من الضوء على أبعاد المشكلة نشير إلى مجموعة المؤشرات التفصيلية والاضافية الآتية:

- ١ - * كان عدد العاملين بالجهاز الإداري للدولة عام ١٩٧٢ هو ٩٣٤١٧ فرداً.
- * صار عدد العاملين بالجهاز الإداري للدولة عام ١٩٨٢ هو ١٤٤٩١٦ فرداً.
- * بلغت الزيادة في أعداد العاملين بالحكومة بين هذين التاريخين ٥١٤٩٩ فرداً.
- ∴ نسبة الزيادة = ٥٥٪ في عشر سنوات.

- ٢ - في عام ١٩٨٣ (يوليو) توزع العاملون بالجهاز الحكومي حسب المجموعات الوظيفية التالية: (جدول رقم ٣).

جدول رقم (٣)
بيان بتوزيع العاملين بالجهاز الإداري للدولة*
حسب جنسياتهم والمجموعات الوظيفية
وذلك في ١ / ٧ / ١٩٨٣

م	الفئات الوظيفية	ك	غ. ك	جملة
١	رئيس مجلس الوزراء والوزراء ومن في حكمهم	٢١	—	٢١
٢	الوظائف القيادية ممتازة وكيل وزارة وكيل وزارة مساعد	٤ ٢٣ ٨٩	— — —	٤ ٢٣ ٨٩
	مجموع الفئة	١١٦	—	١١٦
٣	الوظائف العامة الدرجة ب الأولى الثانية الثالثة الرابعة الخامسة السادسة السابعة الثامنة	٨٠ ٥٩٨ ١٦١٧ ٣٩١٨ ٨٧٣٧ ٧٣٨٢ ٤٠٠٨ ٧٤٧٢ ٣٢٥٦	٥٩ ٧١٦ ١٥٠٤ ٤٨٦٣ ١١٧٢٦ ١٣٠٤٩ ٧٥٦١ ٧٥٧٦ ٩٩١	١٣٩ ١٣١٤ ٣١٢١ ٨٧٨١ ٢٠٤٦٣ ٢٠٤٣١ ١١٥٦٩ ١٥٠٤٨ ٤٢٤٧
	مجموع الفئة	٣٧١٢٧	٤٧٩٨٦	٨٥١١٣

تابع توزيع العاملين بالجهاز الاداري للدولة

م	الفئات الوظيفية	ك	غ. ك	جملة
٤	الوظائف الفنية المساعدة	الأولى	٢٤٨	١٥٢٥
		الثانية	١١٥٠	٤٨٩٢
		الثالثة	٦٥٠	٣٢٤٨
		الرابعة	٣٢٣	٢٩٨٣
		الخامسة	٨٥	٥٣٦٣
		السادسة	٢١٤	٥٩٥٠
	مجموع الفئة	٢٦٧٠	٢١٢٩١	٢٣٩٦١
٥	الوظائف المعاونة	الأولى	٨٨٧	٢٦٥٣
		الثانية	٥٣٠٨	١٠٢٩٥
		الثالثة	٤٤٤٠	١٦٧٣٩
	مجموع الفئة	١٠٦٣٥	١٩٠٥٢	٢٩٦٨٧
٦	العقود	الثاني	—	٢٤٧٢
		الثالث	—	٣٥٤٦
	مجموع الفئة	—	٦٠١٨	٦٠١٨
	الاجمالي	٥٠٥٦٩	٩٤٣٤٧	١٤٤٩١٦
٧	الوظائف الخاصة	عسكرية		١٣٩٩١
		قضاء ونيابة		٢٠٨
		فتوى		٤٧
		دبلوماسية		٢٠٢
	مجموع الفئة			١٤٤٤٨
	الاجمالي العام			١٥٩٣٦٤

* المصدر: وزارة التخطيط، المجموعة الاحصائية السنوية لعام ١٩٨٤، ص ١٢٦.

ويمكن إيجاز أهم مؤشرات الجدول السابق في النتائج الاجمالية التالية:

مجموعة الوظائف	عام ١٩٨٣	%
— مجموعة الوظائف القيادية	١٣٧	٠,٠٩%
— مجموعة الوظائف العامة	٨٥١١٣	٥٨,٧٥%
— مجموعة الحرفية	٢٣٩٦١	١٦,٥٥%
— مجموعة الخدمات	٢٩٦٨٧	٢٠,٤٦%
— مجموعة وظائف العقود الخاصة	٦٠١٨	٤,١٥%
اجمالي	١٤٤٩١٦	١٠٠%

٣ — أن ٧٠٪ من العاملين بالجهاز الاداري للدولة عام ١٩٨٢ يتركزون بأربع جهات رئيسية وقد كان العاملون بهذه الجهات الأربعة يمثلون ٦٢٪ من اجمالي العاملين بالحكومة عام ١٩٧٦، الذين قدر عددهم وقتئذ بـ ١١٦٤٥١ فردا. (ديوان الموظفين، ١٩٨٣ : ٥١). وذلك على النحو التالي:

الجهة	عدد العاملين عام ١٩٨٢	عدد العاملين عام ١٩٧٦
وزارة التربية	٥٢٤٧٣	٣٣٨٣٧
وزارة الصحة العامة	٣٠٠٦٧	١٥٩٧١
وزارة الأشغال العامة	٩٢٤٦	١١٨٢٠
وزارة الكهرباء والماء	٩٦٠٤	١٠٣٢٣
اجمالي	١٠١٣٩٠	٧١٩٥١

ثالثا: عدم تحقيق الإفادة الكاملة أو المثل من وقت العمل:

ومعنى هذا المؤشر أن الوقت المخصص للعمل لا يستخدم بكامله أو حتى في معظمه لأغراض العمل.

ويلجأ خبراء الإدارة إلى استخدام بعض المقاييس التي يمكن بها الحكم على انتاجية العمل ومدى استخدام الوقت المتاح بصورة فعالة، وهم يتبعون لهذا الغرض بعض

الطرق والأساليب نذكر منها: (Currie, 1980: 192- 219)، كمال وآخرون؛ ١٩٨٤ : ٢٧ - ٦٧).

Simple Timing	طريقة التوقيت البسيط
Activity Sampling	طريقة عينة النشاط
	طريقة النظم المسبقة للزمن والحركة
Predetermined Motion-time Systems (PMTS)	
Historical Method	الطريقة التاريخية
Estimation Method	الطريقة التقديرية

إلا أن أيا من هذه الطرق لم تستخدم في قياس العمل الحكومي في دولة الكويت ومن ثم فإن الحكم على هذا الجانب سيكون حكما انطباعيا تسانده بعض الشواهد والملاحظات العلمية التي نسوق منها:

١- ما ورد في تقرير ادوارد. أي. دانتون عام ١٩٧٧ عن تطوير نظام الخدمة المدنية في الكويت (دانتون، ١٩٧٨: ٥٠) من وجود موظفين ليس لهم أي عمل من الناحية العملية بل لا يوجد لهم عمل «جاهز» يؤدونه، حتى أن الادارة في بعض الأجهزة تعمل على إبعاد نسبة مئوية ملحوظة من الموظفين عن موقع العمل لتجنب تدخل هؤلاء الموظفين الزائدين في أعمال زملائهم المنتجين والذين يؤدون عملا مفيدا. (١٠).

٢- وجود «العمل الثاني» لعدد من العاملين بالجهاز الإداري للدولة وقيام هؤلاء بتصريف وإدارة هذا «العمل الثاني» خلال أوقات عملهم الرسمية، ومحاربة الدولة لهذا الاتجاه وتقييده. وتقول وثيقة البنك الدولي في هذا الشأن «أن الوقت الذي يقضيه الموظفون في أدائهم لعملهم هو أقل ما يكون، فالكثيرون منهم يوجهون اهتمامهم الرئيسي إلى الأعمال الخارجية التي يزاولونها أو إلى المؤسسات التجارية التي يملكونها أو يتولون تشغيلها وبعضهم لا يحضرون حتى للدوام في وظائفهم الحكومية» (البنك الدولي، ١٩٧٩: ٢٠).

٣- تشغيل نسبة غير قليلة من الطلاب في بعض وحدات الجهاز الإداري للدولة وانصراف هؤلاء عن بعض وقتهم في العمل للإنتظام في بعض الدروس والمحاضرات ويعمل معظم هؤلاء بصفة خاصة في إدارات البلدية والمستوصفات، إدارة الجمارك، الطيران المدني، البريد والهاتف، وقد قام مجلس الخدمة المدنية وديوان

الموظفين بالعمل على تقييد هذه الظاهرة مؤخرا، كما سترد الإشارة إلى ذلك في موضع لاحق.

٤ - إنخفاض انتاجية العمل في القطاع الحكومي، ويذكر في ذلك برنارد جلاديو «يعاني الجهاز الحكومي في الكويت من تدني انتاجية العمل فيه إلى درجة غير مقبولة، وهذا يرجع إلى عدة أسباب قد تعتبر مشاكل أخرى في حد ذاتها ومنها: ازدحام المكاتب، عدم الالتزام بمواعيد الدوام، سياسة الحكومة الاجتماعية المتبعة في التعيينات، تخلف النظم الإدارية المتبعة...» (جلاديو، ١٩٧٨ : ٧١).

ماذا تعنيه هذه المؤشرات ؟

أوضحنا من قبل عند الإشارة إلى منهج البحث المستخدم، بأننا سننطلق من تحليل وقياس عدد من الظواهر الجزئية وصولا واستدلالا على مدى وجود «التضخم الوظيفي كظاهرة كلية» في الجهاز الإداري الكويتي، ويتبين لنا من المؤشرات الثلاث التي تناولناها ما يلي:

— تضاعفت ميزانية الوظائف سبع مرات خلال الفترة من ٧٠ / ٧١ إلى ٨٢ / ١٩٨٣.

— زاد عدد العاملين في الجهاز الإداري للدولة بين عام ٧٠ / ١٩٧١ و ٨٢ / ١٩٨٣ بنسبة ٨٠٪.

— أن نسبة العاملين في الجهاز الإداري للدولة إلى مجموع السكان بلغت ٩,٢٪ وهي نسبة عالية في دولة كالكويت وإن كانت تشارك بعض دول الخليج الأخرى في هذه النسبة، كما أنها تزيد عن مثيلتها في بلد مثل بريطانيا منذ عشرين عاما (عام ١٩٦٥)، حيث كانت هذه النسبة ٦,٥٪.

— ما قطعت به مجموعة الدراسات التي أعدها خبراء البنك الدولي، ومجموعة الخبراء الأمريكيين، والتقارير الرسمية والدراسات المحلية، من وجود ظاهرة التضخم الوظيفي في الجهاز الإداري للدولة على نحو ما أسلفناه تفصيلا، وفي هوامش الدراسة أرقام ٥، ٢٥ بصفة خاصة.

أسباب التضخم الوظيفي في الجهاز الحكومي

ثمة أسباب يمكن أن نعزو إليها التضخم الوظيفي في الجهاز الحكومي الكويتي وهذه يمكن تجميعها تحت العناوين الرئيسية الآتية:

أولاً : أسباب تاريخية :

وهي أسباب ترجع إلى الظروف التي صاحبت نشأة الجهاز الإداري وتطوره التي تعذر علاجها في حينه، فمن المعروف أن الجهاز الإداري الكويتي اعتمد في نشأته الأولى على عدد من الإدارات^(١) والدوائر والمديريات ثم نظم الجهاز الإداري للدولة بعد ذلك بمقتضى الأمر الأميري الصادر في ٧ فبراير ١٩٥٩ إلى أن صدر القانون رقم (١) لسنة ١٩٦٢ في شأن النظام السياسي للحكم وتحولت بمقتضاه الإدارات إلى وزارات، وفي ١٧ يناير ١٩٦٢ تم تحديد هذه الوزارات في ١٤ وزارة صدر بها المرسوم رقم ٢ لسنة ١٩٦٢^(٢) إلى أن بلغ عدد الوزارات مؤخرًا ١٨ وزارة.

وقد أدت النشأة غير المدروسة لهذه الإدارات ثم الوزارات إلى ما يلي :

أ - لم يكن هناك تحديد واضح لإختصاصات ومسؤوليات كل إدارة أو وزارة، ولم يكن هناك تنسيق بين أعمال هذه الجهات، كما لم توجد ميزانية عامة يراعى فيها التنسيق بين الإمكانيات والموارد التي تخصص لكل جهة، وترتب على ذلك أن شعرت كل جهة بحريتها في إنشاء الوظائف التي تراها دون مبرر موضوعي ويوضح تقرير الخبير «س.كار» مستشار الإدارة العامة المنتدب من هيئة الأمم المتحدة إلى ديوان الموظفين بالكويت هذه الصور قائلًا: «وكان من جراء ذلك في الماضي أن كل وزارة كانت حرة في إنشاء وظائف جديدة. وكل وزارة أصبحت تتجه لأن تكون امبراطورية في ذاتها وقد ساعد توفر المال على السير في هذا الاتجاه، سيما وأنه لم تكن هناك رقابة مالية سليمة، كما أن ازدواجية الاختصاصات كانت الطابع السائد بين مختلف الوزارات ومما زاد الأمر سوءًا أن اختصاصات الوزارات لم تكن تحدد بوضوح ولم يكن الموظف يعرف بالضبط الاختصاص الذي كان عليه أن يمارسه» (كار، ١٩٦٧ : ٩).

ب - ترتب على حرية كل جهة في اجراء تعييناتها وغياب صور الرقابة على عمليات التوظيف داخل هذه الجهات أن تم تعيين أفراد ذوي تأهيل وخبرة متدنية مما أثقل كاهل الجهاز الإداري بعناصر غير ضرورية وزائدة عن حاجة العمل.

ثانياً: أسباب فنية وتنظيمية:

وهي أسباب نتجت عن غياب الأهداف الواضحة لوححدات الجهاز الإداري للدولة، وعدم استخدام الأساليب التقنية الحديثة في إنجاز العمل وإدارته، وتدني شروط التأهيل الواجب توافرها في العاملين وانخفاض انتاجيتهم بالتالي، كما كانت المركزية الملحوظة في إدارة العمل سبباً في تعقد إجراءاته وبطء خطواته مما تطلب - من وجهة نظر الأجهزة الإدارية - تعيين أعداد إضافية من العاملين، ولكن تعيين هذه الأعداد الإضافية لم يكن ليحل مشكلة، إنما ساعد على تفاقمها إذ يرى باركنسون Parkinson أن زيادة عدد الموظفين تؤدي إلى بقاء بعضهم بدون عمل، أو نقص ساعات العمل التي يؤديها جميع الموظفين، وذلك يخلق صورة من صور البطالة المقنعة، كما يرى أنه لا توجد علاقة بين حجم العمل وعدد الموظفين القائمين على هذا العمل مما يساعد على تكوين الهرم الصاعد The Rising Pyramid الذي يقوم على أساسين: الأول أن المدير يريد دائماً أن يضاعف عدد مرؤوسيه، لا منافسيه، الثاني أن الموظفين يخلقون عملاً لبعضهم البعض، ويشير باركنسون إلى أن الأبحاث الخاصة بالتضخم الوظيفي تشير إلى وجود متوسط زيادة سنوي قدره ٧٥، ٥٪ وذلك بصرف النظر عن أي تغيير في حجم العمل المطلوب لإنجازه (Parkinson, 1957: 2-10).

وهكذا يمكن إرجاع ظاهرة التضخم الوظيفي في الكويت إلى قانون باركنسون الذي يوضح الميل الفطري للمديرين والرؤساء في المنظمات الحكومية لزيادة خلق الوظائف في الوحدات التي تخضع لإشرافهم دون مبرر منطقي غير هدف رفع مستوى قيمة وحداتهم وبالتالي مراتبهم الخاصة وفي هذه الحالة تضعف أو تنعدم العلاقة بين العمل والوقت اللازم لإنجازه، ويصبح في الإمكان دائماً زيادة وحدات إضافية من العمل مع توسيع إطار العمل نفسه والوقت الذي يستغرقه مرة أخرى (قلوباي، ١٤٠٢هـ: ٣٢؛ السيد، ١٤٠٢هـ: ٧٢) ذلك أن «العمل يمتد ليشمل الوقت المتاح له» Work Expands to Fill the time available وفقاً لهذا القانون (Denyer, 1975: 32).

ثالثاً: أسباب بيئية ومجتمعية:

وهي أسباب استقرت في أذهان الناس، وسار العمل في الجهاز الإداري للدولة تحت تأثير الفهم الخاطئ لهذه الأسباب، فقد نص الدستور في المادة ٤١ على ما يلي:

«لكل كويتي الحق في العمل وفي اختيار نوعه، والعمل واجب على كل مواطن تقتضيه الكرامة، ويستوجبه الخير العام، وتقوم الدولة على توفيره للمواطنين، وعلى عدالة شروطه».

ولقد لقيت هذه المادة فهما خاطئا من الطرفين: المواطن، والجهاز الإداري، فبدأت مرحلة من التوظيف الإجتماعي مما ضاعف من مشكلة التضخم الوظيفي. ويذكر أحد الباحثين في هذا الصدد «أن هناك قطاعا عريضا من المجتمع مازال يعتقد أن العمل في الوظائف العامة المدنية هو حق من حقوق المواطن باعتباره مصدرا للرزق ووسيلة للحصول على نصيب من الثروة القومية بغض النظر عما إذا كانت هناك حاجة فعلية لذلك المواطن في الإدارة العامة المدنية أو ما إذا كان حاصلا على التأهيل اللازم» (الموسى، ١٩٧٥: ٥) ويضيف باحث آخر: «أن السياسة المتبعة في التوظيف صاحبها كثير من المفاهيم الخاطئة وعمقتها الممارسات اليومية، كحق المواطن في العمل دون النظر إلى صلاحيته أو حصوله على مستوى أدنى من التعليم والتأهيل» (الفلاح، ١٩٧٦: ٣)

ولعل من أبرز هذه الأمثلة ما أورده دراسة لمجلس التخطيط ورد بها أن إدارة الجمارك والموانئ اضطرت إلى تعيين ٤٥٠ عاملا على بند الطوارئ بموجب قرار صادر من مجلس الوزراء رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٩ بتاريخ ٢١ / ٩ / ١٩٦٩ في حين لم تكن هذه الإدارة في حاجة إليهم على الإطلاق... بينما لم يسمح لها باستخدام الحد الأدنى من الأيدي العاملة الفنية اللازم لتشغيل هذا المرفق بصورة مرضية. وقد تفيد الإشارة إلى أن عدد الذين تم تعيينهم بالجهاز الإداري للدولة عام ١٩٧٣ / ٧٢ وحتى ١٩٧٣ / ١٠ / ٧٣ كانوا كما يلي: (١٣) (عسكر، ١٩٧٧: ١٤ - ١٧).

النسبة	العدد	المستوى التعليمي
٧,٥ %	٣٧٣	جامعيون
٦,٠ %	٣٠٠	معهد دار المعلمين
		معهد الهندسة التطبيقية والمعهد الزراعي،
		ومعهد الملاحة.
١,٢ %	٦٠	الثانوية الصناعية والتجارية
٤,٠ %	١٩٨	الثانوية العامة أو المتوسطة تجارية وصناعية
٩,٥ %	٤٦٨	الشهادة المتوسطة
١٥,٠ %	٧٥١	المستخدمون
٥٤,٤ %	٢٦٩٥	العمال
٢,٤ %	١١٥	
١٠٠ %	٤٩٦٠	المجموع

ويدخل في نطاق الأسباب البيئية والمجتمعية ما كانت تمثله الوظيفة الحكومية من اغراء ومكانة اجتماعية وشروط مميزة - وقتئذ - في المرتبات والمعاشات التقاعدية والاجازات، والشعور بالأمن والاستقرار. إذا قورنت بالشروط وفرص العمل التي كان يتيحها القطاع الخاص. وقد ترتب على ذلك «وجود العقلية أو المفهوم السائد بعدم وجود علاقة بين العمل والدخل، ومثل هذه العقلية خطيرة على المجتمع الكويتي خاصة في هذه المرحلة من مراحل النمو والتطور التي يمر بها» (اسكندر وكسرواني، ١٩٧٥: ٣).

كما أن التطبيق غير المدروس والمتعجل لسياسة التكوين كأحد التوجهات الرئيسية في الدولة قد ساهم على نحو ما في حدوث هذه الظاهرة، إذ لم يسبق ذلك تحديد لمواقع الفائض أو العجز في القوى العاملة وظلت المواقع التي تشكو من فائض العمل تستقبل أعدادا اضافية من العاملين الكويتيين دون أن يكون ذلك في اطار سياسة دقيقة ليحل هؤلاء محل غير الكويتيين.

رابعا : أسباب استثنائية :

كانت المادة ٢٣ من المرسوم الأميري رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ بشأن قانون الوظائف العامة المدنية، والمعدلة بالمرسوم الأميري رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٠ (المعمول به اعتبارا من ١ / ٤ / ١٩٦٠) تقضي بما يلي :

«يجوز بقرار من مجلس الوزراء بناء على طلب الوزير وعرض ديوان الموظفين الاستثناء من كل أو بعض القواعد السابقة».

وهذه القواعد السابقة كانت تشير إلى الإشتراطات الواجب توفرها في شاغلي وظائف هذا القانون والدرجات والحلقات الوظيفية التي يعينون بها.

وقد أعطت هذه المادة لمجلس الوزراء نافذة تم من خلالها تعيين بعض العاملين استثناء من الشروط والقواعد الموضوعة، ولم يتوفر للبحث بيان كامل بأعداد هؤلاء الذين تم تعيينهم عن هذا الطريق، ولكن ربما فرضت بعض الاعتبارات التي كانت قائمة منذ ربع قرن اتباع هذه الوسيلة من وسائل التعيين أمام ندرة العناصر الكويتية المؤهلة في هذا الوقت، خاصة أن مجلس الوزراء نفسه قد قيد فيما بعد بقراره رقم ٢ لسنة ١٩٦٩ من اتباع هذه الطريقة في التعيين حيث نص على ألا يكون هذا التعيين في درجة أعلى من الدرجة التالية للدرجة المقررة قانونا للمؤهل العلمي الحاصل عليه طالب الوظيفة وبشرط ألا يسبق بهذا التعيين الاستثنائي موظفا آخر معينا قبله في ذات الوزارة ويحمل ذات المؤهل العلمي، كما نص على أنه لا يجوز طلب أي تعيين استثنائي يكون في حقيقته ترقية لم تستوف الشروط المتعلقة بالترقيات الاستثنائية.

الحلول المقترحة لعلاج التضخم الوظيفي

في ضوء ما سبق وقبل تناول هذه الحلول بالشرح والتحليل تجدر الإشارة إلى طبيعة المشكلة وتعقيداتها والحلول التي يمكن اقتراحها وأهمية الوعي بآثارها.

فالمشكلة تتداخل في تكوينها عوامل كثيرة على النحو الذي أسلفناه ومن ثم فإن الحلول التي يمكن اقتراحها ينبغي أن تدرك هذه العوامل وأن تعي ما يترتب عليها من آثار لا تقع بالضرورة في نطاق الأوضاع الإدارية، فعلاج المشكلة لا يهدف إلى تخفيف عبء مادي يقع على ميزانية الدولة، بقدر ما هو تصحيح الأوضاع الإدارية لأجهزة الدولة وتخليصها مما ران على هياكلها الوظيفية من ضغوط وعمالة زائدة صارت تثقل الاداء الحكومي وتخفف من كفاءته.

كما أن بعض الحلول المقترحة قد تترتب عليها آثار انسانية واجتماعية وسياسية، أي أنها لن تكون آثارا اقتصادية فحسب، ومثل هذه الآثار ينبغي إدراكها والتحسب لها والعمل على مواجهتها.

وأخيرا فإن الحلول المقترحة لا ينبغي أن تكون حلولا موضعية تتجه إلى علاج مشكلة هنا أو هناك، إنما ينبغي أن تكون حلولا تعالج أسباب المشكلة وروافدها ولا تقف عند أعراضها أو نتائجها، فضلا عما ينبغي أن تتسم به هذه الحلول من تكامل وتنسيق فكثيرا ما كنا نشاهد بعض الحلول لهذه المشكلة تناقضها حلول أخرى، أو ربما كانت تلغي آثارها، كما أن فاعلية بعض الحلول كانت تتوقف على تدابير وإجراءات لا يتم اتخاذها في وقت ملائم.

وفيما يلي نعرض لأهم الحلول التي يمكن اقتراحها في هذا الصدد: وهذه يمكن عرضها في مجموعتين:

أولا : مجموعة الحلول الأساسية .

ثانيا : مجموعة الحلول التكميلية .

أولا : الحلول الأساسية :

وقد أسميناها كذلك لأنها تتعلق بأوضاع جذرية ومنهجية يلزم اتخاذها وتعتمد عليها الحلول الأخرى المساندة التي يمكن التوصية بها، ونجد هذه الحلول الأساسية فيما يلي :

١ - تحديد معدلات الأداء وقياس حجم العمل :

لعلنا مازلنا نذكر التعريف الذي أوردناه للتضخم الوظيفي وهو «زيادة عدد العاملين عن الحد المطلوب لأداء خدمة محددة وفقاً لمعدل أداء موضوع» أي أن المدخل الصحيح للتعرف على حجم المشكلة ومدى التضخم الموجود في الجهاز الإداري للدولة لا يبدأ من حصر العمالة إنما يبدأ من قياس حجم العمل Work Measurement وتحديد مقرراته الوظيفية، ومن الطبيعي أن هذا القياس وهذا التحديد سيعتمدان على وجود ووضع معايير ومعدلات للأداء يتم وضعها لكل عمل . (Stahl, 1976: 15).

إن هذه الخطوة تأتي في مقدمة الحلول التي يمكن اقتراحها، لأن عدم تحديد معدلات للأداء وتعذر قياس حجم العمل بالتالي، لن يمدنا بالأساس الذي نكشف به عن حجم المشكلة في كل جهاز من أجهزة الدولة، وبالتالي فإن أية أحكام نطلقها عن وجود تضخم وظيفي هنا أو هناك سيغدو أمراً تحكيمياً وقيماً يخطئ ويصيب، وسيختلف هذا الحكم من جهاز إلى آخر وفق أسس ومعايير غير موضوعية.

وهذه الخطوة ستمكننا من معرفة الأعداد اللازمة من العاملين لإنجاز الخدمات المنوطة بكل وزارة وإدارة وقسم، وحينئذ تتم مقارنة هذه الأعداد - اللازمة - بما هو موجود منها فعلاً وذلك في ضوء اشتراطات ومستويات محددة للتأهيل والخبرة يلزم توفرها لتكون المقارنة موضوعية وليست مجرد مقارنة عددية، وعند هذا الحد سيكون تحديد حجم المشكلة وأبعادها النوعية.

ويعتبر قرار مجلس الوزراء بتاريخ ١٤ أكتوبر ١٩٨٤ الخاص بتشكيل اللجنة العليا للتطوير الإداري خطوة جيدة في الاتجاه السليم لعلاج هذه المشكلة، خاصة مع تشكيل لجنة فرعية لتحديد معدلات الأداء المناسبة وحصر الوظائف بأنواعها وتحديد مجالات ومواقع التضخم الإداري للدولة شريطة أن تتبنى هذه اللجنة عدداً من الأساليب العلمية الخاصة بقياس العمل وأن يتوفر لها الأفراد والأخصائيون المؤهلون الذين يقومون بهذه المهمة.

٢ - توصيف وترتيب وظائف الجهاز الإداري :

لما كان الناتج الطبيعي للخطوة السابقة هو حصر أعداد العاملين الذين يزيدون عن حاجة العمل بغرض توزيعهم على أعمال أخرى، ولما كانت عملية القياس ذاتها ينبغي أن تتم في ضوء معايير واشتراطات يلزم توفرها فيمن يشغلون وظائف الجهاز

الإداري للدولة فإنه يصبح من المتعين أن تقوم الدولة بتوصيف وترتيب الوظائف الخاصة بجهازها الإداري وتحديد اختصاصات وواجبات ومؤهلات وخبرات كل وظيفة حتى يتم توزيع الزائدين عن حاجة العمل على هذه الوظائف وفقا لهذه المقترحات.

وحقيقة الأمر أن القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية بدولة الكويت قد أشار ابتداء إلى أن نظام الخدمة المدنية يستهدف ترتيب الوظائف في الجهات الخاضعة لهذا القانون على أساس واجباتها ومسئولياتها وذلك بتصنيفها في مجموعات وتقييمها وفقا للقواعد والأحكام والشروط والإجراءات والمواعيد التي يحددها مجلس الخدمة المدنية (مادة ٩ من القانون).

وقد عهد المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية الى مجلس الخدمة المدنية القيام بترتيب وتصنيف وظائف الجهاز الإداري للدولة وفق هذه الأسس خلال خمس سنوات من تاريخ صدوره وهو ٤ أبريل ١٩٧٩. (بدأ العمل بقانون ونظام الخدمة المدنية في ١ / ٧ / ١٩٧٩).

إلا أن مجلس الخدمة المدنية - وقد انتهت هذه السنوات الخمس - لم يتخذ أية ترتيبات أو خطوات عملية للبدء في هذه المهمة الأساسية، وطبيعي أنه حالت دون ذلك مشكلات ومتطلبات يلزم توفرها للبدء في هذه المهمة ونشير إلى أهم هذه المتطلبات فيما يلي: (عبد الخالق، ١٩٨١: ٥٨ - ٦٢).

١ - الحاجة إلى فلسفة تحكم عملية التوصيف والترتيب.

٢ - الحاجة إلى توفير الأخصائيين ومحلي الوظائف.

٣ - وجود ادارة مركزية للتوصيف والترتيب.

٤ - وجود أداة تشريعية تنظم مهام التوصيف والترتيب. وتضفي عليها حجيتها وقوتها القانونية لتلتزم بها وحدات الجهاز الإداري للدولة.

٥ - كسب تأييد القيادات المسؤولة في الجهاز الإداري والحد من معارضتها.

٦ - تخطيط وجدولة مهام التوصيف والترتيب^(١٤)

وقد اكتفينا بالإشارة إلى هذه المتطلبات، ذلك أن انصرافنا إلى معالجتها قد يصرفنا عن الخط الأساسي للدراسة، ويجرفنا بعيدا عن مجراها.

٣ - تخطيط القوى العاملة على مستوى الوحدات الحكومية :

من السهل أن نتبين عدم وجود خطة علمية دقيقة للقوى العاملة على مستوى الدولة أو على مستوى جهازها الإداري ، وما هو متوفر من هذه الخطط هو نوع من التقدير Estimation والتصور Projection لما ستكون عليه بعض مؤشرات العمالة في تواريخ لاحقة .

والدافع إلى هذا القول هو أن هذا التخطيط - للقوى العاملة - لم يتم ابتداء على مستوى كل وحدة من وحدات الجهاز الإداري لأسباب ليس هنا مجال تناولها ، ولم يزد الأمر في هذه الجهات عن اعداد ميزانية وظائف (الباب الأول) في إطار المشروع السنوي لميزانياتها ، وحتى هذه الجهات لم تكن تولي اهتمامها إلا لبعض الوظائف دون غيرها كالمدرسين في وزارة التربية والأطباء في وزارة الصحة ، وهي الوظائف التي تشهد بطبيعتها عجزا وليس تضخما في أعداد شاغليها .

لذلك فإن تخطيط القوى العاملة على مستوى الوحدات الحكومية هو الخطوة المنطقية والضرورية لإعداد تخطيط للقوى العاملة على المستوى الكلي للجهاز الإداري للدولة ذلك أن بعض صور التضخم الوظيفي قد لا تجد حلولها على مستوى الجهة التي يوجد فيها هذا التضخم مما يتعين معه اعتبار الجهاز الإداري للدولة نظاما واحدا يتم البحث في نطاقه عن هذه الحلول .

ثانيا : الحلول التكميلية :

وهي حلول تأتي لتساعد الحلول الأساسية التي أشرنا إليها وتكملها ذلك أن أيا من هذه الحلول التكميلية سيكون الحديث عنه غير ذي معنى في غيبة الحلول الأساسية والمبدئية التي أشرنا إليها .

ونوجز هذه الحلول التكميلية فيما يلي :

١ - الرقابة من المنبع على عمليات التعيين :

إن الجديد في هذه الخطوة ليس هو صدور قوانين أو قرارات أو حتى تعليمات لوقف أو تقييد عمليات التعيين في وحدات الجهاز الإداري للدولة ، فمثل هذه القرارات نجدها منذ أكثر من عشرين عاما ، ولكنها لم توضع موضع التنفيذ والتحقيق الفعال ، وكانت هناك دائما أمام الجهاز الإداري أساليب أخرى للالتفاف حول هذه القرارات ، نذكر منها القرار رقم ٢ لسنة ١٩٦٣ الذي كان يقضي بوقف التعيينات في أجهزة الدولة باستثناء

الفنيين والخريجين الكويتيين وأفراد الجيش والشرطة وإسناد عملية التعيينات إلى ديوان الموظفين.

وكذلك قرار ديوان الموظفين في ٢٠ مايو ١٩٦٨ في شأن التضخم الوظيفي والذي كان يقضي بوقف التعيينات في جميع الوظائف الشاغرة، دائمة أو مؤقتة، لموظفين أو مستخدمين أو عمال، إلا للضرورة القصوى وبعد موافقة الديوان.

كما أن مجلس الوزراء قد وافق بجلسته في ٢ يونيو ١٩٧٤ على تدابير مماثلة عهد إلى ديوان الموظفين باتخاذها للحد من التعيينات وتنظيمها في الجهاز الإداري للدولة وذلك عن طريق تطوير إعداد الباب الأول من ميزانية الدولة وفرض رقابة مسبقة على أية تعيينات تطلبها وحدات الجهاز الإداري للدولة في ميزانياتها.

وكان مجلس الوزراء قد اتخذ ترتيبات مماثلة عام ١٩٧٣ لتنظيم التوظيف في الجهاز الإداري للدولة والتعيين على الميزانيات التكميلية الملحقمة بميزانية ديوان الموظفين، وقد تضمنت هذه الترتيبات قواعد مشددة للرقابة على عمليات التعيين والحد منها إلا بشروط محددة كانت تهدف إلى ما يلي:

أ - قصر شغل الوظائف الشاغرة على الكويتيين المستوفين لشروط شغلها وقصر تعيين غير الكويتيين على الدرجات المخصصة لهم في الميزانية وبشرط عدم وجود كويتييين يصلحون لشغلها.

ب - توجيه الكويتيين الحاصلين على الشهادة المتوسطة أو أقل إلى وظائف الجيش والشرطة والحرس الوطني. ورغم هذه الشروط والترتيبات الموضوعة للحد من هذه التعيينات وتنظيمها فإن التقرير السنوي لديوان الموظفين عن عام ١٩٨٣ يظهر أن عدد الموظفين الكويتيين المعيّنين في الوزارات والإدارات الحكومية خصصاً على الإعتماد التكميلي الأول قد بلغ عددهم ٥٩٩٠ موظفاً على النحو التالي: (ديوان الموظفين، ١٩٨٣: ٢٣ - ٢٤).

العدد	مجموعة الوظائف
٩	قيادية
٥٧٧١	عامة
٤١	خاصة
٤٢	فنية مساعدة
١٢٧	معاونة
<u>٥٩٩٠</u>	<u>اجمالي</u>

كما أن عدد الذين تم تعيينهم بهذه الجهات خصصا على الإعتماد التكميلي الثاني بلغ عددهم ٢٩٤٣ موظفا (٥٦٤ كويتيا، ٢٣٧٩ غير كويتي).

مما سبق يتبين أن الأجهزة المعنية قد اتخذت من جانبها بعض التدابير الملائمة للرقابة من المنبع على عمليات التعيين في الجهاز الإداري للدولة ولكن هذه التدابير فقدت تأثيرها في مواجهة عوامل أخرى نذكر منها:

١ - ضغوط مجلس الأمة لتشغيل طلاب الجامعة والحاقهم بوظائف الجهاز الإداري للدولة، ورغم الدوافع السياسية من جانب أعضاء مجلس الأمة في ممارسة هذه الضغوط في وقت حرج ودقيق كان يسبق انتخاب المجلس الجديد، ورغم الدفع الموضوعية التي دفعت بها الحكومة (مجلس الوزراء في مواجهة هذه الضغوط) إلا أنه تبقى حقيقة لا تحتاج إلى برهان كبير وهي أن تعيين هؤلاء الطلاب بوحدات الجهاز الإداري للدولة لا تسانده أية مبررات موضوعية أو علمية، وأكثر من ذلك فإن الإستجابة لهذه الضغوط من شأنه أن يجهض الأهداف المرجوة والجهود المبذولة لعلاج مشكلة التضخم الوظيفي وتخليص الجهاز الإداري للدولة من زوائده خاصة إذا كانت السلطة التنفيذية قد عرضت بعض الحلول الملائمة مثل زيادة الإعانات للطلاب الذين هم في حاجة إلى الدعم والمساندة المادية لمواجهة ظروفهم الإجتماعية، ومد هذه الإعانات لتشمل عددا أكبر ممن يواجهون هذه الظروف^(١٥) فضلا عن إمكانية تشغيل هؤلاء بصفة مؤقتة خلال العطلة الصيفية (تعميم ديوان الموظفين رقم ٤ لسنة ١٩٨٣).

ب - إن الدولة قد استمرت في تعيين حملة الشهادة المتوسطة وبأعداد متزايدة لشغل عدد كبير من الوظائف الكتابية والمكتبية في الجهاز الإداري للدولة وفضلا عما ترتب على ذلك من انخفاض في كفاءة هذا النوع من الوظائف في الجهاز الإداري للدولة، فقد أدى هذا الإجراء إلى صرف حملة هذه الشهادة عن الإتجاه إلى شغل الوظائف الحرفية والفنية التي كان يمكن توجيههم إليها بعد إلحاقهم ببرامج تدريبية لهذا الغرض، حتى أن عددا كبيرا من الدارسين الذين انتظموا بالشهادة المتوسطة في برامج معهد المواصلات السلوكية واللاسلكية قد تسربوا من دراستهم بهذا المعهد دون أن يكملوها، فقد كان بوسعهم دائما أن يلتحقوا بالوظائف الكتابية بأجهزة الدولة، وكان ذلك يحقق توجهاهم في العزوف عن الأعمال اليدوية ولكنه على الجانب الآخر كان يحقق خللا ملموسا في هيكل الوظائف بالجهاز الإداري للدولة، ولم تجد الدولة مفرًا من شغل معظم الوظائف الحرفية والفنية بغير الكويتيين.

ولذلك فإن الحل قد يتمثل في جعل الشهادة الثانوية العامة هي الحد الأدنى لشغل الوظائف الكتابية بالجهاز الإداري للدولة، ومثل هذا الرأي فضلاً عما يحققه من تحسين كفاءة الأداء في هذا النوع من الوظائف فإنه سيدفع بغير الحاصلين على هذه الشهادة إلى الانتظام في برامج الإعداد والتأهيل المناسبة التي تساعد على استيعابهم لشغل الوظائف الفنية والمهنية بالجهاز الإداري للدولة. (العيسى، ١٩٨٤).

جـ - إن بعض وحدات الجهاز الإداري للدولة قد التفت من حول القواعد والشروط اللازمة لتنظيم عملية التوظيف بها وفقاً لأحكام تعميم ديوان الموظفين رقم ١٠ لسنة ١٩٨٢، حيث قامت هذه الجهات بما يلي: (ديوان الموظفين، ١٩٨٣ : ٣١).

— تعيين بعض الخريجين مباشرة دون الحصول على خطاب ترشيح من الديوان أو إلغاء خطاب سابق للديوان في طلب بعض الوظائف.

— طلب تعديل الوضع الوظيفي لبعض العاملين بعد حصولهم على مؤهل علمي لا يتفق مع نشاط الوزارة طالبة التعديل.

— إسناد الوظائف لمرشحين لا تتفق مؤهلاتهم العلمية مع طبيعة الوظائف واشترطات شغلها بالنسبة للجامعيين.

٢ - التدريب التحويلي:

من الحلول الهامة لمشكلة التضخم الوظيفي أن يتم تدريب العاملين الذي لا حاجة لهم أو إلى وظائفهم أو المتعطلين الذين لا تتوفر فيهم شروط شغل الوظائف الشاغرة بالجهاز الحكومي على الأعمال والمهن التي يفتقر إليها الجهاز الإداري للدولة أو ينشدها فيمن يتقدمون لشغل وظائفه، ولكن هذا النوع من التدريب يواجه مشكلة إعراض هؤلاء العاملين أو المتعطلين. ويشير إلى ذلك تقرير ديوان الموظفين عن العام ١٩٨٣ في مجال تنفيذه للاقتراح الوارد من مجلس الأمة لفتح باب التسجيل لتوظيف الكويتيين المتعطلين عن العمل والذين تم تسجيلهم في الفترة من ٥ أبريل إلى ٢ مايو ١٩٨٣ (جدول رقم ٤) يقول التقرير: (ديوان الموظفين، ١٩٨٣ : ١٣)

«إن هناك بعض المشاكل تعود إلى رفض فئات كثيرة من المتعطلين ترشيحهم للإلتحاق بالدورات التدريبية التي تتلاءم مع مستواهم الدراسي بالرغم من أهمية التدريب لهذه الفئة قبل الإلتحاق بالعمل لتوفير الكوادر الوطنية من الفنيين المتدربين في مختلف المجالات... كما أن هناك فئة تطلب وظيفة كتابية بجهة حكومية محددة وأغلب المرشحين يرفضون العمل بوظيفة فراش وهي من الوظائف التي تمثل نسبة كبيرة من احتياجات الجهات الحكومية من الفئة غير المؤهلة».

وتظهر الأرقام أن من بين هؤلاء المتعطلين ١٢٥٨ شخصا من الحاصلين على الشهادة المتوسطة (٥٠٥) ودون المتوسطة (٦١٧)، ومن غير المتعلمين (١٣٦) وهؤلاء يمثلون نسبة ٨١٪ من إجمالي المتعطلين الذين تم تسجيلهم خلال الفترة المشار إليها (جدول رقم ٤).

جدول رقم (٤)

الكويتيون المتعطلون عن العمل الذين تم تسجيلهم في الفترة
من ٥ / ٤ - ٢ / ٥ / ١٩٨٣ إستجابة لاقتراح مجلس الأمة
الخاص بتوظيفهم*

الفئة	الحالة التعليمية	ذكور	إناث	جملة	%
ذو التأهيل	شهادة جامعية	٢٠	٢٨	٤٨	٣,١٪
	شهادة نصف جامعية	١٠	١٩	٢٩	١,٩٪
	تأهيل مهني	١٠	٣	١٣	٠,٨٪
	ثانوية عامة	١٧١	٤١	٢١٢	١٣,٦٪
بدون تأهيل	شهادة متوسطة	٣٧٤	١٣١	٥٠٥	٣٢,٤٪
	مجموع	٥٨٥	٢٢٢	٨٠٧	٥١,٨٪
	دون المتوسطة	٤٨٢	١٣٥	٦١٧	٣٩,٥٪
	بدون تعليم	١٢٩	٧	١٣٦	٨,٧٪
	مجموع	٦١١	١٤٢	٧٥٣	٤٨,٢٪
	إجمالي كلي	١١٩٦	٣٦٤	١٥٦٠	١٠٠٪

* المصدر:

تقرير ديوان الموظفين عن عام ١٩٨٣، ص ٤٤.

ومن ثم فإن إصرار الأجهزة المعنية على إلحاق العاملين الذين يزيدون عن حاجة العمل (والمتعطلين الذين ينشدون العمل) ببرامج تدريبية بغرض إعدادهم وتأهيلهم لشغل الوظائف الحرفية والمهنية التي يعاني الجهاز الإداري من ندرة الكويتيين فيها، مع وضع نظم مجزية وفعالة للتحفيز والترغيب في التوجه إلى هذه المهن والأعمال من شأنه أن يساعد بشكل فعال على استيعاب جانب من هذا التضخم في أعمال منتجة وفعالة. هذا وقد خطا ديوان الموظفين خطوة جديدة ولكنها محدودة في هذا السبيل حيث وافق على تحديد الدرجات الوظيفية لخرجي بعض هذه البرامج تطبيقا لقرار مجلس الخدمة المدنية

رقم ١٥ لسنة ١٩٨٠ ومن هذه البرامج : برنامج ضباط السلامة بالإدارة العامة لمنطقة الشعبية وبرنامج كاتب بطاقات لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل ، وبرنامج الطباعة على الأوفست لوزارة الإعلام وبرنامج مفتشي اللحوم لبلدية الكويت .

٣ - التشجيع على اعتزال الخدمة :

تلجأ بعض الدول لعلاج مشكلة التضخم في أجهزتها الإدارية بتشجيع بعض العاملين على اعتزال الخدمة وفقا لقواعد وشروط تضعها أجهزة الخدمة المدنية في هذه الدول .

وقد شهدت الكويت بعض صور هذا التشجيع التي كان من بينها صدور القرار رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٠ متضمنا أنه يجوز لشاغلي الوظائف الدائمة بالميزانية أن يتقدموا بطلباتهم - خلال سنة من العمل بهذا القرار - لاعتزال الخدمة في حالة بلوغهم سن الخمسين وتوفر مدة خدمة فعلية لهم لا تقل عن خمس سنوات ، وفي هذه الحالة كانت تسوى معاشاتهم التقاعدية باضافة عشر سنوات اعتبارية إلى مدة خدمتهم الفعلية عند تسوية هذه المعاشات ، وحظر القرار على هؤلاء أن يلتحقوا بخدمة الحكومة أو المؤسسات العامة بعد ذلك .

وقد تم تخفيض السن الذي يجوز عنده طلب الإعتزال إلى خمسة وأربعين عاما بعد ذلك بمقتضى القرار رقم ٣٠ لسنة ١٩٧٣ المعدل بالقرار رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٣ .

إلا أن المشكلة تظل قائمة في جانب كبير منها حيث يشغل غير الكويتيين معظم وظائف الجهاز الإداري للدولة (٦٥٪ منها) ، ولذلك فإن هذه الجهود الخاصة بالتشجيع على اعتزال الخدمة ينبغي أن تتجه إلى غير الكويتيين أيضا بصرف مكافآت اضافية هؤلاء عند طلبهم ذلك وترى بعض الآراء أن هذا التيسير ينبغي أن يكون مرهونا بموافقة الوزير المختص حتى لا يسمح إلا بانتهاء خدمة الزائدين فعلا عن حاجة العمل ، فضلا عن أن ترك الخدمة الإختياري بالنسبة لغير الكويتيين من شأنه أن يتلافى رد الفعل السياسي الذي قد ينشأ عن إنهاء خدمة هؤلاء على نطاق واسع . (الجوعان ، ١٩٧٤ : ٢٥) .

٤ - إدخال الأساليب الآلية في العمل :

تختلف التوقعات حول التأثير الذي تحدثه التأثيرات الآلية والحاسبات في العمل الحكومي فهناك توقع متفائل يرى أن هذه التجهيزات الآلية والحاسبات توفر مزيدا من فرص العمل ويعتمد هؤلاء على قولة لغاندي يقول فيها «يفضل استخدام الآلات المعقدة

إذا كانت ستقضي على الفقر الذي تسببه البطالة» (Schandrei, 1972: 33-39) وعلى الطرف الآخر هناك توقع متشائم يرى أن التجهيزات الآلية والحاسبات ستؤدي إلى البطالة في الأعمال المكتبية والإدارية، وربما كان الرأي الأفضل بين هذين الطرفين هو الإستخدام الإنتقائي للتجهيزات والحاسبات في المجالات التي تحقق المصلحة العامة والمجالات التي تحقق أكبر وفر في الوقت والتكلفة باستخدام هذه التجهيزات الآلية. (البطمة، ١٠٤٢هـ: ٢٥١ - ٢٥٣).

وعلى سبيل المثال، فإنه تكفي الإشارة إلى أن مخازن وزارة التربية يعمل بها قرابة ألفين من العاملين (المخازن المركزية ومخازن المدارس والمعاهد) ومعظم هؤلاء من حملة الشهادة المتوسطة، ومازال العمل المخزني بالوزارة يتم بوسائله وأساليبه البدائية والأولية التي كانت متبعة منذ عشرين عاما، رغم تقدم عمل الحاسبات الآلية في العمل المخزني والرقابة على المخزون وكذلك العمل في الهيئة العامة لشئون القصر حيث يجد الزائر أطنانا من الوثائق والملفات تسد طرقات الهيئة وتعوق حركة العمل، ومعظمها وثائق هامة، بينما جميع هذه الوثائق والملفات يمكن تصويرها بالميكرو فيلم لتشغل مساحة لا تزيد عن حجم غرفة أو غرفتين، بخلاف ما يحققه ذلك من وفر في قوة العمل التي تقوم على مجرد حفظ وتداول هذه الأوراق^(١٦).

إن الإستخدامات المثل لأساليب العمل الآلية تساعد على الحد من مشكلة التضخم الوظيفي فضلا عما يترتب عليها من رفع انتاجية العمل وتحسين مستويات الأداء مع السرعة والدقة المطلوبة، والإقتصاد في النفقات في الأجل الطويل.

وحتى تحقق هذه التجهيزات والحاسبات الفائدة منها فإنه يلزم قبل قرار ادخالها مراعاة ما يلي: (الحلف، ١٤٠٢هـ: ٢٤٢).

- التحقق من جدوى استخدامها وتقييم مزاياها قبل قرار استخدامها.
- الاستعداد لتقبل الفكرة.
- وضع النظم والبرامج الملائمة لعمل هذه التجهيزات والحاسبات.
- التدريب اللازم على استخدامها وصيانتها.

ترتيبات وخطوات ضرورية:

باستعراض الحلول السابقة - الأساسية أو التكميلية - لمشكلة التضخم الوظيفي في الجهاز الإداري الكويتي نجد أن فعاليتها ترتبط باتخاذ عدد من الترتيبات والخطوات الضرورية التي قد تسبق أو تلحق بكل حل من هذه الحلول، وفي أحيان كثيرة نجد بعض الكتاب يخلطون بين الحلول التي يقترحونها وبين ما يلزم لهذه الحلول من خطوات أو ترتيبات تمنحها الفاعلية ونعهد للأخذ بها، الأمر الذي تضيق معه أولويات العمل ويقلل من فاعلية الحلول التي يقترحونها.

وللايضاح، فقد كان من بين الحلول الأساسية المطروحة «القيام بتحديد معدلات الأداء وقياس حجم العمل» ولكن هذا الحل في ذاته يتعذر القيام به ما لم تكن هناك هياكل تنظيمية علمية وسليمة لوحدة الجهاز الإداري في الدولة في ضوء أهداف ومهام تصوغها السلطة السياسية والتنفيذية لكل جهاز من الأجهزة الحكومية، وذلك سيتطلب منطقياً تحديد طرق وأساليب العمل، واختيار الأفراد الملائمين لشغل مسئولياتهم الوظيفية، وهذا الاختيار سيتعذر القيام به في غيبة حل آخر تم اقتراحه وهو توصيف وترتيب وظائف الجهاز الإداري للدولة . . وبذلك ينشأ التكامل بين الحلول من خلال هذه الترتيبات.

وعلى هذا الأساس، ربما كان من الأوفق أن نركز الحلول المقترحة لمشكلة التضخم الوظيفي في مجموعة من الحلول، على أن نفرق بين هذه الحلول وما يلزمها من خطوات وترتيبات، فكثيراً ما قتلت الوسائل الغايات، وكذلك تفشل أفضل الحلول إذا لم تتخذ الخطوات الضرورية لحمايتها وضمان تأثيرها.

ومن الناحية العملية، وحتى يمكن تحقيق نتائج سريعة وفعالة يمكن تعميمها على باقي وحدات الجهاز الإداري للدولة، فإنه يبدو ملائماً أن يتم البدء بتطبيق هذه الحلول والترتيبات في عدد محدود من الوزارات ويقترح أن تكون وزارات التربية والصحة، الكهرباء والماء، والأشغال، إذ يبلغ عدد العاملين بهذه الوزارات الأربع ما يقارب ثلثي عدد العاملين بالجهاز الإداري للدولة.

ولبيان وجه العلاقة والتكامل بين الحلول التي طرحتها لمشكلة التضخم الوظيفي وما يلزمها من ترتيبات وخطوات، نعرض ذلك في الجدول التالي:

الترتيبات والخطوات الضرورية لهذه الحلول	الحلول المقترحة
إعادة تنظيم وحدات الجهاز الإداري في ضوء أهدافها - تحديد أساليب وطرق العمل - وضع الشخص المناسب في المكان المناسب - تطوير نظم قياس كفاءة العاملين .	تحديد معدلات الأداء وقياس حجم العمل
مراجعة اختصاصات الأجهزة الحكومية - تحديد المقررات الوظيفية - اعداد أخصائيين في مجال التوصيف - تهيئة العاملين لمساندة عملية التوصيف - تعديل جدول المرتبات .	توصيف وترتيب وظائف الجهاز الإداري
تقدير موقف القوى العاملة الحالية - تقدير الاحتياجات اللازمة من العاملين خلال سنوات الخطة - إعداد موازنة القوى العاملة - الربط بين سياسات التعليم والتدريب وسياسات العمالة - تطوير نظام الترقية .	تخطيط القوى العاملة على مستوى الوحدات
تعديل سياسات التوظيف - إبعاد التأثيرات السياسية عن عملية التوظيف - تطوير الدور الرقابي لديوان الموظفين - اعتماد الجدارة والمسابقات كأساس للتعيين .	الرقابة من المنبع على عمليات التعيين
تحديد مواقع العجز والفائض في القوى العاملة - تحديد الاحتياجات التدريبية - تطوير نظم وأساليب التدريب المستخدمة .	التدريب التحويلي
التعديلات التشريعية المطلوبة - تحديد المهن والأعمال التي يشجع شاغلوها على الإعتزال .	التشجيع على إعتزال الخدمة
تطوير نظم وأساليب العمل المستخدمة - دراسة جدوى الحاسبات والتجهيزات الآلية - التدريب على تشغيل وصيانة هذه التجهيزات - تطوير نظم الرقابة .	إدخال الأساليب الآلية في العمل

الخلاصة

عرضت الدراسة لمجموعة المفاهيم الخاصة بموضوع التضخم الوظيفي وتطور الاهتمام بهذا الموضوع في دولة الكويت منذ ربع قرن تقريبا، وأهمية معالجته، والتحديات والضغوط التي تجعل هذه المعالجة مطلبا علميا وعمليا له ضرورته وأولويته في مجال تطوير الإدارة الكويتية .

ولأن هذه الدراسة لم تكن مهمة بظاهرة التضخم الوظيفي في جهاز معين من أجهزة الإدارة العامة الكويتية حيث كانت تتجه إلى استعراض الظاهرة الكلية للتضخم بأبعادها ومظاهرها وأسبابها وما يمكن طرحه من حلول في مواجهتها، فقد كان كافيا الإنطلاق مما أجمعت عليه الدراسات والأبحاث السابقة، وكذلك التقارير الرسمية^(١٧) وغير الرسمية حول وجود هذه الظاهرة، ولم تكن هناك حكمة كبيرة في إثبات ما هو ثابت وملحوس. بأكثر من مجموعة المؤشرات الإحصائية والوصفية التي ساققتها الدراسة تديلا على وجود هذه الظاهرة في الجهاز الإداري الكويتي بأبعاد وصور مختلفة. . وذلك ما عاجلناه تحت عنوان مظاهر التضخم الوظيفي .

وقد ساعد هذا العرض لمظاهر ومؤشرات التضخم الوظيفي على استكشاف وتحليل مجموعة الروافد والأسباب التي غدت هذه المشكلة وأمدتها بأسباب وجودها واستمرارها ممثلة في مجموعة مختلفة من الأسباب التاريخية والفنية والتنظيمية والبيئية والمجتمعية على النحو الذي تناولته الدراسة تحت عنوان أسباب التضخم الوظيفي .

ثم كان من الطبيعي بعد ذلك أن تعتمد الدراسة على طرح مجموعة من الحلول المتكاملة التي يساند بعضها بعضا في مواجهة هذه المشكلة، وقد توزعت هذه الحلول بين مجموعتين: حلول أساسية وحلول تكميلية، وقد عرضنا لها جميعا في إطار عدد من الترتيبات والخطوات الضرورية لضمان فاعلية هذه الحلول .

لقد رأينا كيف كانت مشكلة التضخم الوظيفي نتاجا لأسباب كثيرة يقع بعضها خارج نطاق الأوضاع الإدارية والتنظيمية السائدة، ولذلك فإن نتائج هذا التضخم بدورها تعكس تأثيرها النهائي على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة لما لهذا التضخم من تأثير مباشر على انتاجية الأجهزة الحكومية وبالتالي على مستوى الرضاء العام Public Consent عن عمل هذه الأجهزة .

ومن هذه الزاوية فنحن نتفق مع مستشار الإدارة العامة ادورد دانتون الذي استقدمته حكومة الكويت عام ١٩٧٧ لدراسة أوضاع الخدمة المدنية في الكويت حين

رأى - بحق - أن مشكلة تضخم جهاز الخدمة المدنية هي أخطر المشاكل التي تواجه الإدارة الكويتية.

إنه من الضروري استثمار الاهتمام الراهن بقضايا التطوير الإداري في الدولة والبدء عملاً في وضع منهاج تنفيذي لعلاج مشكلة التضخم الوظيفي في الجهاز الحكومي، آملي أن تكون هذه الدراسة منهاج بحث وعمل على هذا الطريق.

الهوامش:

- (١) كانت هذه اللجنة برئاسة المحامي راشد عبدالله الفرحان.
- (٢) تم إنشاء هذا المجلس بالمرسوم الأميري رقم ٥٦ الصادر في ١٤ أغسطس ١٩٦٢.
- (٣) خلال هذه الفترة لم ينقطع الاهتمام بمعالجة مشكلة التضخم الوظيفي، إذ نجد قرار مجلس الوزراء في جلسته ٢٩ / ٧٣ المنعقدة في ١٦ / ٧ / ١٩٧٣ عند مناقشته للمذكرة المقدمة من لجنة تنظيم الجهاز الوظيفي الحكومي - المشكلة من قبل مجلس التخطيط - يشير إلى الأبعاد الثلاثة الرئيسية لمشكلة الجهاز الوظيفي في التالي: السياسة الوظيفية، اساليب وأوضاع الإدارة، التضخم الوظيفي.
- (٤) يشير تقرير البنك الدولي - وحدة المعونة الفنية - إلى مشكلة هامة من مشاكل الإدارة في الكويت «وهي الزيادة المستمرة والزائدة عن الحد المعقول في عدد الموظفين دون اعتبار يذكر للاحتياجات الحقيقية للحكومة. . . إن الدراسة التي أجريت مؤخراً بإيعاز من وزير الدولة للشئون القانونية والإدارية تفيد أن قوة العمل الحالية في الحكومة قادرة على القيام بثانية أضعاف عملها الحالي وأن الوقت الفعلي الذي يقضيه الموظف المدني في مكتبه هو ١,٣٧ ساعة في اليوم»، انظر في ذلك: البنك الدولي (وحدة المعونة الفنية): دراسة حول الإدارة العامة، ٢٩ أكتوبر ١٩٧٩، ص ١٧.
- وانظر في ذلك أيضاً تقرير ديوان الموظفين الذي يقول: «وإذا كان الجهاز الحكومي يشكو اليوم من التضخم الوظيفي لوجود أعداد كبيرة من العاملين تفوق حجم العمل المتاح، فإننا...» تقرير مكتب البحوث والدراسات بديوان الموظفين بعنوان «جهود الإصلاح الإداري في الكويت، إلى أين...» الديوان، يناير ١٩٧٧، ص ٢٦.
- (٥) يرى البعض أن «التضخم الوظيفي وثمرته - البطالة المقنعة» - قد يكون هدفاً ظاهراً أو باطنياً من أهداف خطط التنمية في دولة تعاني من الكثافة السكانية ولكنه في بلد يقل عدد سكانه عن الحد الأدنى المطلوب لإدارة وتشغيل نشاطاته الأمنية والاقتصادية والإدارية والاجتماعية يعتبر «كارثة إغاثية» أو وضعاً معارضاً ومعوقاً ومناقضاً لأهداف هذه الخطط» أنظر:
- د. ابراهيم العواجي: التضخم الوظيفي: مفهومه، أسبابه، آثاره، علاجه - ورقة بحث مقدمة لندوة التضخم الوظيفي وأحداث الوظائف المنعقدة في الرياض، ٢٦ - ٢٩ ربيع الثاني ١٤٠٢هـ، معهد الإدارة العامة، ص ١٦ - ١٧.
- (٦) يقول باحث آخر: «انه لمن المفهوم والمقدر أن نسمع الشكوى من التضخم الوظيفي في قطر كثيف السكان كمصر، أو شاسع المساحة وفقير كالسودان، ولكنه من المدهش والمستغرب ان نسمع هذه الشكوى تعالى كذلك في أقطار عربية صغيرة الحجم أو غنية بالإمكانات مثل أقطار الخليج العربي» أنظر:

- د. قلوباوي محمد صالح : التنظيم الإداري كوسيلة من وسائل علاج التضخم الوظيفي في الخدمة المدنية، ورقة بحث مقدمة لندوة التضخم الوظيفي وأحداث الوظائف المنعقدة في الرياض ٢٦ - ٢٩ ربيع الثاني ١٤٠٢ هـ، معهد الإدارة العامة، ص ٣١.
- (٧) الدستور الكويتي: المقومات الأساسية للمجتمع الكويتي، الباب الثاني، المواد من ٧ إلى ٢٦.
- (٨) وهو التعريف الذي سبق أن وضعته لجنة تنظيم الجهاز الوظيفي الحكومي ضمن تقريرها إلى مجلس التخطيط في ٢٧ / ٦ / ١٩٧٣ والذي أقره مجلس الوزراء في جلسته ٢٩ / ١٩٧٣ بتاريخ ١٦ / ٧ / ١٩٧٣، ص ٤.
- (٩) كما أن تقرير ادوارد دانتون يجدد مجالات هذا العجز في المجال الطبي والكمبيوتر والعلوم والهندسة والتكنولوجيا والمحاسبة وتحليل الاستثمارات وعلوم الإدارة.
- (١٠) تقول إحدى الدراسات في وصف هذه الظاهرة «ويلا شك فإن العديد من الملاحظين للدوائر الحكومية يشعرون بأن بعضها على الأقل يغص بأعداد من الموظفين يمكن الاستغناء عنهم بدون أي أثر يذكر على سير العمل» أنظر:
- علي الموسى: سياسة التوظيف في الثمانينات، مجلس التخطيط، الكويت، ديسمبر ١٩٧٥، ص ٥ ويقول الباحث نفسه في دراسة أخرى:
- «قد يكون من الصعب تحديد حجم التضخم الوظيفي بشكل دقيق في الجهاز الوظيفي الحكومي، ولكن هناك اتفاق عام على وجوده» انظر في ذلك:
- علي الموسى: التضخم الوظيفي والأداء الإداري، بحوث ندوة التطوير الإداري، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي وجامعة الكويت ٢١ - ٢٢ نوفمبر ١٩٨٢، الكويت، ١٩٨٢، ص ٨.
- وتقول دراسة أخرى لباحث آخر «لم يعد من المستغرب أبدا أن تسمع أحد الموظفين يشتكي من عدم وجود عمل له ومن وقت الفراغ، على عكس ما هو مفروض حيث أن الشكوى تكون عادة من كثرة العمل» أنظر:
- أنور النوري: سياسة الاختيار والتعيين والحوافز في القطاعات المختلفة، دراسة مقدمة إلى ندوة التطوير الإداري، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي وجامعة الكويت ٢١ - ٢٢ نوفمبر ١٩٨٢، الكويت، ١٩٨٢، ص ٣.
- (١١) من هذه الإدارات: الصحة العامة، الأشغال العامة، المعارف ومن الدوائر البريد والبرق والشئون الاجتماعية، ومن المديرات: مديرينا الشرط والأمن.
- (١٢) وكانت هذه الوزارات هي: الأشغال العامة، الصحة العامة، التربية والتعليم، الخارجية، الدفاع، العدل، الشئون الاجتماعية والعمل، الكهرباء والماء، المالية والاقتصاد، الإرشاد والبناء، الأوقاف، البريد والبرق والهاتف، الجمارك والموانئ، الداخلية.
- (١٣) مذكرة لجنة تنظيم الجهاز الوظيفي الحكومي كما أقرها مجلس التخطيط في جلسته رقم ١١ / ١٩٧٣ بتاريخ ٢٧ / ٦ / ١٩٧٣، ص ٢.
- (١٤) لمتابعة تفصيلية حول كيفية وضع هذه الخطة في مراحلها المختلفة أنظر:
- H.G. Heneman 111. D. Schwab, J. Fossum, and L. Dyer; Personnel Human Resource Management, Richard Irwin, inc., Illinois, 1980, pp. 192-220.
- (١٥) للوقوف تفصيلا على المناقشات الخاصة بهذا الموضوع يرجى الرجوع إلى مضابط مجلس الأمة في الفترة من ٢٢ إلى ٢٩ سبتمبر ١٩٨٤، ويلاحظ أن مجلس الأمة كان دائما يشجع ويوافق على مثل هذه التعيينات رغم مطالبته الحكومة بمعالجة التضخم الوظيفي ومشاكله، انظر في ذلك د. عدنان

اسكندر، د. مارون كسرواني: أوضاع الإدارة العامة في الكويت، مرجع سابق، ص ٣.
 (١٦) زيارات الباحث الميدانية لكل من وزارة التربية والهيئة العامة لشئون القصر، عام ١٩٨٤ ضمن فريق استشاري لدراسة الإحتياجات التدريبية.
 (١٧) يؤكد برنامج العمل الحكومي ضمن محددات لخطة الاثمانية للسنوات ٨٥ / ١٩٨٦ - ٨٩ / ١٩٩٠ على أن الجهاز الإداري الحكومي يعاني من وجود التضخم الوظيفي وعدم توازن التوزيع القطاعي والنوعي للقوى العاملة انظر:
 الإطار العام لبرنامج العمل الحكومي، مجلس الوزراء، مارس ١٩٨٥، ص ٨٦.

المصادر العربية:

- البطمة، م. ١٤٠٢ هـ «التضخم الوظيفي في ظل الحاسبات الآلية» ندوة التضخم الوظيفي وأحداث الوظائف، معهد الإدارة العامة، الرياض (ربيع الثاني).
- البنك الدولي (وحدة المعونة الفنية). ١٩٧٩ «دراسة حول الإدارة العامة الكويتية» الكويت (أكتوبر).
- الجوعان، ح. ١٩٧٤ «مشاكل التضخم الوظيفي بالحكومة وتخطيط العمالة» دراسة مقدمة ضمن أعمال الندوة الأولى للإدارة العليا، المعهد العربي للتخطيط الكويت (أكتوبر).
- الخلف، م. ي وعامر. س. ١٤٠٢ هـ «التضخم الوظيفي والتقنية الحديثة» دراسة مقدمة إلى ندوة التضخم الوظيفي وإحداث الوظائف، الرياض (ربيع الثاني)، معهد الإدارة العامة.
- السيد، ع. أ. ١٤٠٢ هـ «التنمية الاقتصادية وظاهرة التضخم الوظيفي» دراسة مقدمة إلى ندوة التضخم الوظيفي واحداث الوظائف، المعهد العربي للتخطيط، الكويت (ربيع الثاني).
- العواجي، أ. ١٤٠٢ هـ «التضخم الوظيفي» مفهومه - آثاره - أسبابه - علاجه» ورقة بحث مقدمة لندوة التضخم الوظيفي واحداث الوظائف، الرياض (ربيع الثاني)، معهد الإدارة العامة.

- العيسى، ح. ١٩٨٤ «مشكلات تطبيقية في الإدارة الكويتية» حلقة نقاشية، جامعة الكويت (ديسمبر).
- الفلاح، ف. ١٩٧٦ «بعض مشاكل الجهاز الوظيفي الحكومي في دولة الكويت» مجلس التخطيط، الإدارة العامة لشئون التخطيط، الكويت، (أبريل).
- الفوال، ص. ١٩٨٢ «مناهج البحث في العلوم الاجتماعية»، القاهرة، مكتبة غريب.
- الموسى، ع. ١٩٧٥ «أوضاع الإدارة العامة في الكويت» وزارة التخطيط، الإدارة العامة لشئون التخطيط، الكويت (مايو).
- اسكندر، وكسرواني، م. ١٩٧٥ «أوضاع الادارة العامة في الكويت» وزارة التخطيط، الادارة العامة لشئون التخطيط، الكويت (مايو).
- بنك الكويت المركزي. ١٩٨٣ «الاقتصاد الكويتي في عشرة أعوام ٦٩ / ٧٠ - ٧٩ / ١٩٨٠، ملخص العمليات الحكومية» الكويت.
- بهجت، ع.أ. ١٩٨١ «مؤشرات التضخم الوظيفي في أجهزة الخدمة المدنية» مجلة الإدارة العامة، عدد مايو، الرياض، معهد الإدارة العامة.
- جلاديو، ب. ل. ١٩٧٨ «تحديث الجهاز الإداري لحكومة الكويت» مجموعة تقارير الخبراء الأمريكيين، ديوان الموظفين، الكويت (أبريل).
- دانتون، أ. ١٩٧٨ «تطوير نظام الخدمة المدنية، تقارير الخبراء الأمريكيين المكلفين بإعداد مقترحات محددة لتحسين الإدارة والتنظيم في الجهاز الحكومي بالكويت» ديوان الموظفين، إدارة التخطيط الوظيفي (أبريل).

ديوان الموظفين

١٩٨٣ التقرير السنوي للديوان، الكويت.

صادق، م.

١٩٨٠ «ادارة التنمية وطموحات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في العالم العربي عام ٢٠٠٠» المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان.

صالح، ق. م.

١٤٠٢ هـ «التنظيم الإداري كوسيلة من وسائل علاج التضخم الوظيفي في الخدمة المدنية» ورقة بحث مقدمة لندوة التضخم الوظيفي واحداث الوظائف، الرياض، (ربيع الثاني)، معهد الإدارة العامة.

عبد الخالق، ن.

١٩٨١ «توصيف وترتيب الوظائف مدخل أساسي للإصلاح الإداري في دولة الكويت» المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، المجلد الخامس.

عسكر، ك.

١٩٧٧ «التضخم الوظيفي بالجهاز الحكومي لدولة الكويت» الندوة الثالثة للإدارة العليا حول كفاءة أداء المنظمات والأفراد، المعهد العربي للتخطيط، الكويت (يناير).

كار، س.

١٩٦٧ «تقرير عن الإدارة العامة الكويتية» ديوان الموظفين قسم الترجمة، الكويت (يناير).

كمال، م. وآخرون.

١٩٨٤ «معدلات الأداء من الناحيتين النظرية والتطبيقية» الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، القاهرة، المطابع الأميرية.

وزارة التربية.

١٩٨٥ «تقرير حول قطاع التخطيط والشئون الثقافية، الكويت (ابريل).

المصادر الأجنبية :

- Currie, R.M.
1980 Work Study (4th ed.). London: Pitman
- Denyer, J.C.
1975 Office Administration (2nd ed.) London: MacDonald and Evans Ltd.
- Heneman III, H.G., Schwab, D., Fossum, J. and Dyer, L.
1980 Personnel Human Resource Management. Illinois: Richard Irwin Inc.
- Parkinson, N.
1957 Parkinson Law and Other Studies in Administration. Boston: Houghton Mifflin Co.
- Schadri, T.R.
1972 "Impact of computers: yesterday, today and tomorrow." Journal of the All India Management Assoc. (Jan): 33-39
- Stahl, G.O.
1976 Public Personnel Administration. New York: Harper & Row.

الاصدارات الخاصة لمجلة العلوم الاجتماعية

تعلن «مجلة العلوم الاجتماعية» عن توفر الاصدارات الخاصة التالية :

- ١- فلسطين
- ٢- القرن الهجري الخامس عشر
- ٣- العالم العربي والتقسيم الدولي للعمل
- ٤- النضج الخلقي عند الناشئة بالكويت
- ٥- بياجيه

سعر العدد دينار كويتي واحد

Overstaffing in the Kuwaiti Administrative System

Nassef Abdel-Khalik

The phenomenon of overstaffing has been a characteristic of the Kuwaiti administrative system since the 1960's, despite many efforts to solve or minimize this problem. This study reviews the issue of overstaffing, and discusses its measurement according to a variety of factors. This is followed by an analysis of the reasons behind overstaffing, which have been divided into historical, technical and organizational, environmental and social as well as exceptional factors. The paper concludes by presenting two types of recommendations to solve the problem. The first group includes issues related to determining performance rates, measuring work pressure, introducing job specifications and planning manpower for government offices. The second complementary group includes the supervision of new recruitment procedures, training, staff retirement and the introduction of automation.