

التضخم الوظيفي في جهاز الادارة الحكومية في الكويت

عبدالمعطي محمد عساف
كلية التجارة - جامعة الكويت

مقدمة

لقد شهدت دولة الكويت خلال العقدين الماضيين حركة تغيرات سريعة، وبالتبصر في هذه الحركة يمكننا ان نركز على الملاحظتين التاليتين :
أولاً : لقد كانت حركة مستندة لدور الدولة الذي اصبحت الثروة النفطية تلعب دوراً حاسماً في توسيعه وزيادة تأثيره .
ثانياً : انها كانت ذات وتيرة سريعة جداً مما افقدها التخطيط اللازم لجعلها حركة فعالة ومتوازنة .

وبناء على ذلك، أصبحت أجهزة الادارة العامة تبدو كأنها صاحبة المسؤولية عن هذا الأمر، مما أدى الى المطالبة بتطوير هذه الاجهزة واعادة تنظيمها على اسس مخططة . وقد كان من ابرز الظواهر التي تم التركيز عليها ظاهرة التضخم الوظيفي . وقد برز ذلك في عدة دراسات سابقة كدراسة الجوعان (1974)، ودراسة عسكر (1977)، كما برز في معظم الأوراق والحوارات التي قامت على اساسها ندوة التطوير الاداري في دولة الكويت (مؤسسة التقدم العلمي وجامعة الكويت، 1982). وقد استمرت الاهتمامات بهذه الظاهرة على مستوى الدارسين وكذلك المسؤولين في السلطة السياسية والادارية، وعلى مستوى اجهزة الصحافة والاعلام الكويتية، الى ان تم تكليل هذه الجهود بتنظيم مؤتمر لبحث هذه الظاهرة في الكويت ودول الخليج العربية الأخرى، وذلك خلال الفترة ما بين 26 - 28 ابريل 1986 (جامعة الكويت، 1986)، وكذلك بقيام اللجنة العليا للإصلاح الاداري باعداد تقاريرها التي ركزت بدرجة واضحة على هذه الظاهرة .

ومع التقدير لأهمية هذه الدراسات، إلا ان الباحث يرى ان معظمها قد جاء في صورة وصفية وجزئية، مما حال دون تفريغ الجهد المبذول في قالب تحليلي شامل، ومن هنا برزت أهمية هذه الدراسة التي تستهدف دراسة هذه الظاهرة بصورة تحليلية وبهدف ابراز أهم اسبابها وما هي أهم الحلول اللازمة لها . وقد تم الاستناد في ذلك الى المنهج التحليلي، والى معطيات المدخل الاحصائي، والى نتائج بعض الدراسات الاستشارية والمكتبية، وذلك بالاضافة الى مخزون المعارف والخبرات الشخصية التي اتاحت للباحث عن طريق معاشته وملاحظته المباشرة وغير المباشرة للادارة الكويتية .

مفهوم التضخم الوظيفي

لقد درج الفقه «العربي» على استعمال هذا المفهوم كترجمة تبدو في تقديرنا سريعة للمصطلح Overemployment, or Over staffing المستخدم في الفقه «الانجليزي» والذي يطرح تعبيراً عن حالة التوظيف لاعداد غير ضرورية من العاملين، وبالقدر الذي يجعل حجم العاملين في منظمة ما أكبر من حجم العمل المطالبين بانجازها طبقاً لمعايير أداء واضحة ومحددة، أو لضوابط تنظيمية ووظيفية مقننة أو متعارف عليها⁽¹⁾، ويبدو ذلك واضحاً في معظم التعريفات لهذا الموضوع، برغم أية اختلافات في بعض التراكيب، أو في بعض المعايير والتفصيلات المكملة التي ترد خلال هذه التعريفات . وبالتأمل في هذا المفهوم، وبغض النظر عن ما لدينا من تحفظات على هذه التعريفات، يمكننا ان نؤكد بأن المحتوى اللغوي لا يعكس الا منهجاً واحداً مفاده ان التضخم الوظيفي تعبير عن زيادة كبيرة في حجم الوظائف أو حجم الموظفين، وذلك بغض النظر عن اسباب هذه الزيادة ومتغيراتها، أو عن مدى سلبيتها أو ايجابيتها . . الخ، إلا ان المعالجة الموضوعية لمضمونه قد تكشف عن مزيد من المفارقات الاساسية، التي تبدو لازمة لاستكمال الفهم العام، وانه يمكن اجمال هذه التفصيلات في عدة ملاحظات هي :

أولاً : ضرورة التمييز بين الحالات التي تتصف فيها منظمات الجهاز الاداري بكبر في حجم وظائفها، أو في اعداد موظفيها، وذلك نتيجة لأسباب وظروف ضرورية تقتضيها العملية الانتاجية في تلك المنظمة، وبين الحالات التي يحدث الكبر فيها نتيجة لعوامل غير ضرورية، وتفتقد المبررات أو الاسانيد الواقعية .

وحتى يتحدد هذا التمايز بصورة أكثر دقة فانه يمكننا اطلاق اصطلاح «التضخم الوظيفي» على الحالة الأولى، بينما يمكن اطلاق اصطلاح «التكدس الوظيفي» كتعبير عن الحالة الثانية، وهذا ما يمكن ان نلمسه في كثير من الاستعمالات لدى عدد لا بأس به من الباحثين أو المهتمين .

ثانياً : أهمية التمييز بين التضخم في عدد الموظفين، وبين التضخم في عدد الوظائف، حيث أنه قد يتم انشاء عدد من المراكز الوظيفية التي تبقى شاغرة لمدد طويلة،

وقد تعتمد لها ميزانيات سنوية معينة ضمن بنود الأجور والمصروفات الأخرى. . . وغالباً ما تدخل هذه الميزانيات ضمن الحسابات الخاصة بأية تشخصيات لظاهرة التضخم الوظيفي مما يجعلها حسابات غير واقعية، وخاصة عندما لا يكون من السهل اجراء عمليات فصل بين موازنات الوظائف الشاغرة والأخرى المشغولة. وللمساهمة، في تحقيق هذا التمايز يمكننا ان نوصي بأهمية استعمال مصطلح «التضخم الوظيفي» للحالات المتصلة بالزيادة، أية زيادة في اعداد العاملين، بينما يمكننا ان نستعمل مصطلح «تضخم تنظيمي» كتعبير عن حالات التضخم في الوظائف أو المستويات الادارية. . . مع أهمية مراعاة العلاقة بين هاتين الحالتين.

ثالثاً : ضرورة تحديد المعيار الرئيسي الذي يميز بين الزيادة المبررة وغير المبررة، في عملية التوظيف، لان هذا المعيار سيمثل حداً فاصلاً ولا بد منه بين الجانب الطبيعي، أو المرغوب في ظاهرة التضخم، وبين الجانب المصطنع أو غير المرغوب فيه (التكدس). وهنا قد نجد أنفسنا امام معيارين هما :

(أ) معيار الانتاج الحدي المترتب على كل إضافة لكل موظف جديد في المنظمة.
(ب) معيار العائد الصافي الحدي، أو الربح الحدي، المترتب على كل اضافة جديدة لكل وحدة عمل جديدة. وبالتأمل في هذين المعيارين يمكننا ان نتلمس الاختلاف الواضح بينهما، فبينما نجد ان الاخذ بالمعيار الأول يعني ان التضخم الوظيفي بمعنى (التكدس) يبدأ بالحدوث عندما يصبح الانتاج الحدي لأي اضافة جديدة يساوي صفراً أو أقل من ذلك⁽²⁾، فاننا نجد ان المعيار الثاني يفترض ان التضخم الوظيفي بهذا المعنى (التكدس) يكون في الحالات التي يصبح فيها العائد الصافي أو الربح المترتب على أي اضافة لأي وحدة عمل جديدة من وحدات العاملين يساوي صفراً، أو أقل من الصفر، ويكون ذلك في الحالات التي تتساوى فيها التكلفة الحدية لأي وحدة عمل مع الانتاج الحدي أو تزيد عليها، لأي موظف جديد. فأَي هذين المعيارين هو المناسب؟ تفترض الاجابة على هذا السؤال ادراكاً واعياً للسياسات العامة التي تحكم عملية التوظيف، وهل هي سياسة تركز على مطالب الكفاية والكفاءة، أم على الفعالية أيضاً. وبمعنى آخر هل تركز هذه السياسة على ضرورة تحقيق أرباح، أو منافع أو عوائد، صافية، لا بد من تحقيقها وتناميها مع كل اضافة في وحدات العمل أو عناصر الانتاج؟؟ ام انها تهتم أيضاً بالجوانب الاجتماعية ويمطالب الناس في الحصول على وظائف تضمن لهم العيش الكريم، وتفترض ان تلعب الدولة دوراً مباشراً في مكافحة البطالة، بخلق الفرص الوظيفية الكافية لانجاح هذه السياسات. . . الخ، حتى ولو كان ذلك على حساب حجم الانتاجية أو العوائد الصافية؟ فاذا أخذت الاجابة بالمنهج الأول، فانه لا بد من الالتزام بالمعيار الثاني (معيار الربح أو العائد. . .)، وذلك لان معدل الربح الحدي قد يكون صفراً، أو أقل من الصفر في الوقت الذي يكون معدل الانتاج الحدي ايجابياً وربما تصاعدياً ويكون ذلك في الحالات التي تكون

التكاليف الحدية باهظة، وتفوق زيادة الانتاج الحدية المترتبة عليها، ومهما كانت قيمة هذا الانتاج كبيرة. اما اذا أخذت اتجاهات السياسة العامة بالمنهج الثاني، فانه لا يكون من الممكن موضوعياً الالتزام بالمعيار الثاني، لان التداخل بين الاعتبارات الفنية والسياسية والاجتماعية في سياسات التوظيف يفترض إعادة تقويم الموقف، بعدم الاصرار على تحقيق ربح أو عائد يفوق التكلفة. وهنا يكفي الجهاز الاداري ان يكون قادراً على التوازن بين هذه الاعتبارات ضمن شروط المعيار الأول الذي لا يمكن في تقديرنا تجاوزه. وهنا تجدر الإشارة الى ان التكدس طبقاً لأي من هذين المعيارين لا يعني بالضرورة زيادة كبيرة في حجم الموظفين، بل هو تعبير عن أي زيادة غير منتجة حسب المعيار الأول، أو غير مربحة حسب المعيار الثاني، صغر حجم الموظفين أم كبر.

رابعاً : ضرورة مراعاة معيار الزمن المستعمل لتنفيذ العمل ويكون ذلك بالمقارنة بين حجم العمل والوقت المقرر لتنفيذه، ومن ثم تحديد الاحتياجات الوظيفية على اساس هذه المقارنة، وذلك على اعتبار ان

$$\frac{\text{الزمن الكلي المقرر}}{\text{عدد ساعات العمل اليومية للموظف الواحد}} = \text{الاحتياجات الوظيفية}$$

وبمقارنة هذه الاحتياجات مع مجموع الموظفين الموجودين في الواقع الفعلي يمكن استخراج حجم التضخم الوظيفي الموجود وربما حجم العجز ان كان هنالك عجز .

لقد ابرز باركنسون أهمية هذا المعيار في تحليل ظاهرة التضخم الوظيفي معارضاً في ذلك عملية التحليل التي تحدد هذه الظاهرة عن طريق المقارنة بين حجم العمالة وحجم ومستوى الخدمات التي تؤذيها، كما ذهب في ذلك بعض الباحثين (وهذا ما برز في التعاريف المقدمة سابقاً) . ومع توكيد أهمية ما ذهب اليه باركنسون وأهمية مراعاة ذلك قدر الامكان، فاننا لا نجد أساساً كافياً للتحليل، وذلك لأن هنالك بعض الاعمال المتخصصة التي تفترض مهارات معينة لا يحتاج انجازها مثلاً الا الى 90% من الوقت، وانه لا يسهل تشغيل الاشخاص الذين يقومون على هذه الأعمال في مواقع عمل أخرى نظراً لطبيعة تخصصهم المحددة، ونظم تقسيم العمل المعمول بها، كذلك فان هنالك بعض الأعمال الموسمية التي يكون فيها ضغط شديد في العمل في بعض الأيام أو الساعات اليومية ولا يكون الامر كذلك في الساعات أو الأيام الأخرى . . وهكذا دون ان تسمح ظروف العمل باجراء مناقلات بين الموظفين للاستفادة من فائض الوقت الحاصل في مثل هذه الأوضاع، وبذلك لن يكون من السهل اعتبار وجود تضخم مقداره 10% في المثال الأول، أو غير ذلك في أي مثال آخر. ولا بد في تقديرنا من التمييز بين الحالات التي تحقق وحدات العمل فيها انتاجية ما أو عائداً صافياً، وبين الحالات التي توجد فيها وحدات عمل غير منتجة اصلاً .

والتعامل مع وحدات العمل في الحالات الأولى على انها لا تؤدي الى التضخم الوظيفي بينما الحالات الأخرى هي التي تؤدي لذلك . اما اذا لوحظ وجود وقت فائض أو انتاجية منخفضة في الحالات الأولى، فيعزى اما لسوء تقسيم العمل أو لعدم الاستخدام الأمثل للقوى المتاحة أو لظروف العمل نفسه، ولا بد من إعادة النظر في التنظيم أو في اساليب الاستخدام وسياسات التشغيل بحيث يتم تقليل الفجوة بين العمل والوقت المتاح لانجازه أو بين الانتاجية ومعدلات الاداء المتوقعة أو المأمولة ما امكن ذلك .

مؤشرات التضخم والتكدس الوظيفي

يميل كثير من الدارسين أو المهتمين الى تقديم مجموعة من المؤشرات الاساسية للتدليل على ظاهرة التضخم الوظيفي، وذلك دونما تمييز واضح ومحدد بين التضخم في صورته الطبيعية (الايجابية) وبينه في صورته السلبية (التكدس)، الأمر الذي قد يلقي بنوع من الغموض على عمليات التشخيص ونتائجها، مما يفترض قدرًا كافيًا من الحذر والدقة قبل التصرف باصدار الاحكام . ولعلنا في هذا السياق نعتمد بداية الى ابراز هذه المؤشرات وتوضيح أهم وقائعها فيما يتعلق بالوضع على مستوى الادارة في الكويت لننتهي الى تحليل كل منها وتوضيح مدى امكانية الاستدلال على الظاهرة محل بحثنا بالاستناد اليها . وأهم هذه المؤشرات :

أولاً : زيادة حجم الجهاز الاداري وارتفاع نسبة العاملين فيه الى مجموع عدد السكان . وتبدو وضعية هذا المؤشر واضحة في دولة الكويت، حيث يلاحظ ان عدد العاملين في الجهاز الاداري قد تضاعف خلال مرحلة الخمسينات والستينات عدة اضعاف، كما ان نموه ظل مستمراً خلال السبعينات والثمانينات وبالقدر الذي أدى الى زيادته من (77170) موظفاً عام 1970/1971م، حتى وصل الى حوالي (159364) موظفاً عام 1984/83م (الادارة المركزية للإحصاء، 1972، 1984، 1985) .

ثانياً : زيادة حجم الاعتمادات المخصصة في الباب الأول من الميزانية (الأجور والمرتبات) وارتفاع نسبتها الى مجموع الميزانية العامة للدولة، الأمر الذي قد يعكس زيادة مناظرة في اعداد العاملين في الجهاز الحكومي . وبملاحظة الاحصائيات الخاصة بذلك في دولة الكويت نجد ان هذه النسبة قد اختلفت من سنة لأخرى، الا انها بشكل عام قد تراوحت خلال المرحلة منذ بداية السبعينات وحتى الآن بين حد أدنى 18,9% في عام 81/80 وحد أعلى 44,7% في عام 1972/71م . وهي نسبة تبدو عالية مهما كانت المقاييس أو المقارنات (بنك الكويت المركزي، 1983) .

ثالثاً : ضعف نسبة الفنيين الى مجموع العاملين في الجهاز الاداري، وارتفاع نسبة الوظائف الادارية والخدمية الأخرى، الأمر الذي قد يعطي دلالة على وجود فوائض في اعداد العاملين على مستوى الوظائف الأخيرة. بالنسبة للوضع في الكويت، فانه قد لا يلاحظ هذا الضعف بوضوح حيث نجد ان نسبة الموظفين الفنيين الى مجموع العاملين في الادارة الحكومية قد وصلت في نهاية السبعينات حوالي 34٪ في الوقت الذي كانت فيه في اواسط الستينات حوالي 17,3٪ فقط. (الادارة المركزية للإحصاء، 1981: 143) الأمر الذي قد يخلق انطباعاً بعدم وجود التكدر طبقاً لهذا المعيار، الا اذا كان هنالك اعتقاد بأن التكدر يشمل الموظفين الفنيين أيضاً، وهذا أمر ليس من السهل قبوله.

رابعاً : ضعف الانتاجية وانخفاض معدلات الاداء، وهذا ما اعترفت به تقارير خطة التنمية الخمسية الأخيرة 1986/85 - 1990/89م، ودعت الى أهمية تجاوزه، عن طريق تعبئة الطاقات البشرية الوطنية وزيادة كفاءتها باستكمال جوانبها من الناحية المهنية أو المستوى العلمي أو القدرات الادارية (وزارة التخطيط، 1985). كما اشار الى ذلك تقرير قدمه (برنارد جلاديو) حول تحديث الجهاز الاداري الكويتي في عام 1978 (جلاديو 1978)، حيث يقول انه يكفي للدلالة على انخفاض المستوى التعليمي للموظفين الكويتيين في الجهاز الاداري، ان النسبة العظمى منهم تقع بين مستوى الأمية ومستوى الدراسة المتوسطة.

خامساً : عدم الاستفادة الكاملة من الوقت المخصص للعمل، ويبدو هذا بالنسبة للوضع في الكويت في وجود بعض الموظفين الذين يستغلون جزءاً ليس يسيراً من أوقات عملهم الرسمي في تسير أعمال أو مشاريع خاصة لهم في مواقع أخرى، أو في وجود اعداد كبيرة من الطلاب العاملين في الجهاز الاداري في الوقت الذي يقضون معظم وقتهم في الجامعة أو الكليات الفنية لمتابعة دراستهم، بل ان هنالك بعض الحالات التي كما يبدو لا يوجد لها عمل فعلى من الناحية العملية، حيث يشير (ادوارد دانتون) في تقرير له عام 1977م عن الخدمة المدنية في الكويت الى هذا الأمر ويقول ان هنالك بعض المسؤولين الذين يحاولون ابعاد بعض الموظفين الزائدين عن امكنة العمل حتى لا يؤدي وجودهم الى اعاقه زملائهم المنتجين (دانتون، 1978) ويكفي للدلالة على هذا الوضع وجود بعض الاستطلاعات التي أكدت ان متوسط ساعات عمل الموظف في الجهاز الاداري الحكومي يبلغ حوالي (1,37) ساعة يومياً في الوقت الذي تبلغ ساعات العمل الرسمية حوالي 6 ساعات (البنك الدولي، 1979: 17). وبملاحظة هذه المؤشرات، وبالتعامل المطلق معها أو مع أية احصائيات قد تتوافر حولها، فانه يمكن استشعار ظاهرة التضخم الوظيفي بصورة واضحة في الكويت، الا ان التعامل الموضوعي معها وبصورة تحليلية قد يجعل عملية

الحكم، وخاصة اذا تعلق الأمر بالظاهرة في صورتها السلبية (التكدس) تبدو مترددة وغير قادرة على تقديم اجابة بصورة نهائية .

ففيما يتعلق بالمؤشر الأول، فان الأرقام تؤكد وجود زيادة حقيقية وواضحة في حجم الجهاز الاداري مما يؤكد ظاهرة التضخم، الا ان هذا لا يعني بالضرورة ان هنالك تكدساً أو تضخماً زائداً عن الحاجة . فالزيادة قد تكون طبيعية وضرورية، وخاصة في ظل الاتساع الكبير في وظائف الدولة ونشاطاتها في مرحلة ما بعد الاستقلال . ويكفي للدلالة على ذلك ان معدل النمو في حجم الجهاز الاداري الكويتي قد بلغ خلال الفترة 1978/66 حوالي 8,2٪، وذلك في الوقت الذي بلغت هذه النسبة في معظم البلاد العربية الأخرى أكثر من ذلك بكثير (جامعة الكويت، 1986) . كما ان ارتفاع نسبة العاملين في الجهاز الاداري الى عدد السكان لا يعكس بالضرورة حالة مرضية، أو سلبية، وذلك على اعتبار ان هذه النسبة تعتمد على عدد السكان نفسه لانه من الطبيعي جداً ان لا يزيد حجم الجهاز الاداري دائماً بنسبة تتوازي مع الزيادات في عدد السكان ولا بد ان يكون لأية دولة منها صغرت جهازها الاداري الذي يتميز بالكبر عند مقارنته باعداد السكان ما دام انه جهاز موجود لادارة دولة عصرية، فالحد الأدنى لحجم الجهاز في هذه الحالة هو الذي سيؤدي الى رفع هذه النسبة لانه لا بد ان يكون كبيراً بالنسبة للدول الصغيرة مقارنة مع الوضع في الدول الكثيرة السكان . أضف لهذا، ان كبر حجم الجهاز الاداري لا يعتمد بالضرورة على الزيادة في عدد السكان قدر اعتماده على حجم الوظائف التي يقدمها ومدى تنوعها .

كذلك الأمر بالنسبة للمؤشر الخاص بحجم الميزانية العامة وارتفاع نسبة اعتمادات الباب الأول فيها، حيث يمكن ان ينظر لهذا الموضوع بصورة معاكسة أحياناً، فحجم الميزانية العامة قد يزداد نظراً لزيادة حجم الإيرادات العامة وبالتالي حجم الانفاق العام، وبالقدر الذي قد يؤدي لزيادة حجم الجهاز الاداري ليكون قادراً على تلبية اغراض الانفاق العام وادارتها . كذلك فان ارتفاع حجم الباب الأول، قد يعود الى النقص في اعتمادات الأبواب الأخرى نظراً لأن طبيعة الوظيفة العامة تركز على قطاع الخدمات بالدرجة الاساسية وبالتالي سيكون التوسع الاساسي فيه وليس في القطاعات الأخرى، مما يجعله يستقطب العمالة الكبيرة وبالتالي يرتب أجوراً ومرتبات كبيرة . أضف الى ذلك ان ارتفاع حجم الأجور والمرتبات قد يكون نتيجة لارتفاع مستويات المعيشة أكثر منه نتيجة لزيادة غير طبيعية في اعداد العاملين . وفي ما يتعلق بالمؤشر الثالث الخاص بنقص نسبة العمالة الفنية الى حجم العمالة الأخرى، فانه يمكن القول ان هذه النسبة لا تمثل معياراً محدداً يمكن الاستناد اليه في تشخيص هذه الظاهرة، وذلك لان نسبة العمالة الفنية تختلف من وظيفة لأخرى ومن موقع عملي لآخر، فتزداد مثلاً في الادارات الهندسية أو في ادارات تصميم

المشروعات وتنفيذها ، ولكنها تقل في مجالات العلاقات العامة أو في ادارات النظافة أو السكرتارية أو غيرها، ناهيك عن عدم وجود محددات واضحة ودقيقة للفصل بين مجموعات الوظائف خاصة اذا ادركنا ان أي عملية تطبيقية هي في احدى وجوها عملية فنية . وبناء عليه فانه سيكون متوقعا مثلا انخفاض هذه النسبة في جهاز اداري يبدو في معظم وظائفه على انه جهاز ادارة خدمات، مقارنة بجهاز يبدو انه جهاز ادارة مشروعات . . وهكذا. أضف الى ذلك ان هذا النقص قد لا يكون نتيجة لزيادة الوظائف غير الفنية قدر ما هو نتيجة لنقص الوظائف الفنية نفسها .

اما ما يتعلق بمؤشر ضعف الانتاجية وانخفاض مستويات الاداء، فانه وان كان يعتبر أكثر المؤشرات اقتراباً من عملية التشخيص، إلا انه لا يسهل الاعتماد عليه ، وذلك لأن ضعف الانتاجية لا يعني بالضرورة ان هذه الانتاجية اصبحت تساوي صفرأ أو تعمل على ضغط مستويات الانتاجية الى ما دون الصفر كما أشير آنفاً، وكذلك الأمر بالنسبة لمستويات الأداء. أضف الى ذلك ان هذا الضعف قد لا يكون نتيجة لوجود قوى معطلة أو غير منتجة . . الخ، وانما لأن هذه القوى، ولأسباب سلوكية أو غير ذلك مما يتعلق بسياسات المنظمة وعلاقاتها بالقوى العاملة ، تعمل على خفض مستويات انجازها، وقد يكون الهبوط عائداً أيضاً للوسائل والأساليب البدائية أو المتخلفة المتبعة في العمل . . . الخ، وبالتالي فانه قد يكون من الصعب ان لم يكن من المستحيل تحديد الفواصل الحقيقية بين وحدات العمل المنتجة وبين تلك الوحدات التي يمكن ان تكون معطلة فعلا وذات مردود معدوم أو سلبي ، وخاصة عندما يكون حديثنا عن العمل في اطار الجهاز الاداري الحكومي الذي تعتبر مهمة قياس الانتاجية، أو تحديد معدلات دقيقة للاداء فيه، من أعقد المهام وأقلها موضوعية .

وأخيراً ما يتعلق بالمؤشر الخاص بعدم الاستثمار الكافي للوقت المخصص للعمل حيث انه برغم أهمية هذا المؤشر في التدليل على التكدر الوظيفي ، وخاصة طبقاً لقاعدة باركنسون التي اشرنا اليها، الا ان هذا الاستدلال لا يمكن تعميمه على جميع الحالات، وخاصة بالنسبة للأعمال ذات الطبيعة الموسمية أو غير المنتظمة، كأعمال المطافئ أو رجال الجمارك أو غيرها ، وهذا ما سبقت الإشارة اليه . وخلاصة القول فان هذه المؤشرات المختلفة مؤشرات مهمة خاصة في ما يتعلق بظاهرة التضخم بوجهها الطبيعي ، الا انها لا تبدو مؤشرات كافية لتوكيد هذه الظاهرة خاصة بوجهها السلبي ، وان أقصى ما يمكن استدلاله بالنسبة اليها انها تساعد على تعميق الاحساس بوجود مثل هذه الظاهرة وبالقدر الذي يفترض اعطاءها القدر الكافي من الاهتمام والبحث، وصولاً الى مواقف أكثر يقينية حولها .

اسباب التضخم والتكدس الوظيفي

تعدد وتداخل الاسباب المختلفة التي تحكم ظاهري التضخم والتكدس الوظيفي ، والى الحد الذي لا يكون من المتيسر لأي باحث ان يحصرها حصراً شاملاً ودقيقاً وخاصة إذا كانت الظاهرة محل الدراسة ليست متبلورة بالوضوح والتحديد اللازمين كما هو الحال بالنسبة لموضوعنا . وبالطبع فان هذا لا يحول دون العمل على متابعة واقع الجهاز الاداري واستقرائه بهدف تلمس أهم الاسباب التي تؤدي الى هذه الظاهرة . وفي ما يتعلق بالوضع في الكويت ، فانه يمكننا التوكيد على الاسباب الرئيسية التالية :

اولا : تضخم دور الدولة ، وبالتالي تضخم التنظيم الاداري للجهاز الحكومي ، ويعود ذلك اساسا الى التطورات الطبيعية التي تحدث لأي جهاز عادة كنتيجة لعملية التطور العامة في المجتمع والعالم ، كما يعود الى مجموعة من العوامل الأخرى النابعة من خصوصية الواقع الكويتي ، ومن حتمية الدور الذي أصبحت الدولة مطالبة ان تقوم به في مجال عملية التنمية بكامل أبعادها . ولعلنا نركز في هذا المجال على خصوصيتين اساسيتين هما :

أ - هيمنة الدولة على مصادر الانتاج المحلي الاساسية ممثلة في الايرادات أو العوائد النفطية على اختلاف اشتقاقاتها والتي تمثل النسبة العظمى في مجموع الايرادات العامة . وتبدو أهمية ذلك في انه يجعل من الدولة الممكن الوحيد الذي يفترض ان يتولى عملية التنمية وخاصة في مراحلها الأولى ، ومن أبرز النتائج المترتبة على ذلك ، ان التصاعد السريع في حجم العوائد النفطية وخاصة إثر الطفرة السعريّة خلال السبعينات قد أدى الى حدوث انفصام شديد بين حركة التطور الاقتصادي وبين حركة التطور الاداري ، فبينما أدت التراكمات المالية الى خلق قدرات عالية على التوسع الاستثماري ، وخاصة في ظل الاستناد الى الشركات الأجنبية والعمالة الوافدة ، فان الجهاز الاداري لم يتمكن من تحقيق تطور متواز مع ذلك ، في الوقت الذي كان لا بد له من التوسع الكافي الذي يمكنه من ادارة العملية الاستثمارية والاشراف عليها ومراقبتها ، الأمر الذي خلق ظرفاً يبدو اضطرارياً ويدفع في اتجاه ان تتم عملية التوسع الاداري بصورة «عشوائية» مما أدى الى اجراء عمليات توظيف واسعة ، وبدون الاستناد الى أية أسس أو قواعد علمية . وقد كانت غمرة الانتشاء بالوفرة المالية المحكومة بقاعدة الطفرة تحول دون استشعار الآثار السلبية التي سوف تترتب على ذلك . وهذا ما مثل مدخلا واسعا لمزيد من التضخم أو التكدس الوظيفي .

ب - ضعف القطاع الخاص وعجزه عن ممارسة النشاطات المختلفة التي تفترضها عملية التنمية الشاملة ، وذلك اما لعدم تراكم الرساميل الكافية لديه ، وخاصة في ظل التضخم والتعقيد الذي اصبح يميز مشاريع التنمية الفعلية في المرحلة المعاصرة ، واما لعدم قدرته على توفير الكفاءات والمهارات البشرية اللازمة لتشغيل هذه المشروعات ، وبالذات

في ظل ما يعانيه المجتمع الكويتي من نقص نوعي وكمي على المستويات التعليمية والفنية، وأما لعدم توافر ما يمكن تسميتهم بـ «المنظمين» الذين يتولون قيادة المشروعات المختلفة (الكواري، 1981: 42-46). أضف لذلك طبيعة الاختيارات التنموية لدى القطاع الخاص وتميز هذه الاختيارات بالأنانية التي تتعارض مع طموحات التنمية، حيث نجدها تتركز بصورة واضحة في أعمال المضاربات المالية والعقارية، وأعمال الوسطاء التجاريين والمقاولين من الباطن... الخ. ناهيك عما يتميز به أفراد هذا القطاع من قلق وانعدام الثقة في الاستثمارات طويلة المدى والحرص على تنفيذ المشروعات ذات الربح السريع وذات المخاطرة المحدودة، خاصة في ظل الأوضاع الاجتماعية والسياسية في المنطقة، التي لا تعبر عن حالة مؤكدة من الاستقرار (الكواري، 1981: 42-46).

ومن أبرز المؤشرات التي يمكن من خلالها تأكيد هذا الأمر أن عدد الشركات المساهمة العامة كان حتى نهاية 1981 حوالي «45» شركة من بينها حوالي «20» شركة تتركز أعمالها في نشاطات المضاربات المالية والعقارية وأعمال الوسطاء التجاريين والتأمين (وزارة الصناعة والتجارة، 1982). كذلك فإن عدد الشركات المقفلة قد بلغ حتى نهاية عام 1982 حوالي (296) شركة، وقد كان من بينها حوالي (126) شركة تعمل في هذه النشاطات نفسها (وزارة الصناعة والتجارة، 1983) وأنه يمكن تلمس حقيقة افتراضنا بصورة أكثر وضوحاً عند ملاحظة أن نسبة مساهمة القطاع الخاص في مجموع الشركات الصناعية المساهمة العامة التي بلغ عددها (11) شركة (وهو عدد محدود جداً على أي حال) كانت حوالي 34% فقط، وبرأسمال قدره حوالي 162,775,219 ديناراً من إجمالي رأس المال البالغ 476,482,336 ديناراً (وزارة الصناعة والتجارة، 1982) ومع ملاحظة عدد الشركات المساهمة العامة والمقفلة التي تم تأسيسها عام 1985 الذي بلغ (13) شركة يمكننا أن نجد أن هنالك ست شركات كانت لإدارة أعمال الوساطة المالية. هذا وقد أوضح مشروع خطة التنمية الخمسية للفترة 1981/80 - 77/76 النتيجة العامة لهذه الحقيقة، حيث أكد في صدر الصفحة الأولى على أن الاقتصاد الكويتي لم يزل يعاني من ضيق القاعدة الانتاجية وضآلة مساهمتها في الناتج القومي وذلك على الرغم من التزايد المستمر للفوائض المتاحة للاستثمار (وزارة التخطيط، 1985) وهذا ما عاودت على تأكيده خطة التنمية الخمسية الأخيرة عندما اشارت الى أن انخفاض القيمة الاجتماعية للعمل واتجاه المواطنين الى الكسب السريع البعيد عن المجالات الانتاجية كان من أهم معوقات التنمية في المرحلة السابقة. (وزارة التخطيط، 1985).

ثانياً: البنية التنظيمية وقواعد تأسيسها، سواء كان الأمر يتعلق بالبنية العامة للجهاز الإداري الحكومي، أو بالبنية الخاصة بكل منظمة من المنظمات التي يتكون منها

هذا الجهاز (وزارات كانت، أو مؤسسات عامة، أو شركات عامة مملوكة تماماً للدولة ..). تبدو أهمية الحديث عن البنية التنظيمية في هذا المجال من خلال الصلة المباشرة بين الأوضاع والهياكل التنظيمية وبين الأوضاع والهياكل الوظيفية، وبالتالي بين ما سميناه التضخم التنظيمي والتضخم الوظيفي، باعتبارهما وجهين لعملة واحدة في معظم الحالات، ولكن، كيف يمكننا تحديد هذه الصلة بصورة أكثر وضوحاً وتفصيلاً، وخاصة بالنسبة لظاهرة التضخم الوظيفي بجانبها السلبي (التكدس الوظيفي)؟! تستدعي الإجابة عن هذا السؤال ادراك عدد من الملاحظات التفسيرية التالية :

أ - ان هنالك عدداً كبيراً من المنظمات، التي قد تم انشاؤها تحت ضغط الرغبة في الاسراع في عملية التأسيس لاجهزة الدولة، أو تحت ضغط الاحتياجات التي تبدو ذات وتيرة متسارعة في نموها، أو نتيجة لعدم توافر الوعي الكافي أو الكفاءة اللازمة لتدارك هذه المسألة، أو لغير ذلك من الاسباب التي حالت دون ان تتم عملية التأسيس بالاستناد الى دراسات موضوعية، الأمر الذي أدى الى خلل في البنية التنظيمية العامة، وبصورة انعكست إما في وجود بعض المنظمات التي لا تبدو لها حاجة فعلية أو في وجود خلخلة في البنية الداخلية لبعض المنظمات، وبصورة تمثلت في خلق بعض الفروع أو الإدارات أو الأقسام .. الخ، التي لا يبدو ان لها احتياجاً فعلياً . ومن هنا أصبح من الممكن الحديث عن (تورم) تنظيمي وليس عن تضخم تنظيمي فحسب، وبالتالي عن تكدس وظيفي كتعبير عن أي عملية توظيف تبدو مصاحبة لذلك . وقد اشار كار (1967: 17) . خير الأمم المتحدة عن الادارة الكويتية، الى ذلك صراحة بقوله : «اظهرت الدراسات الأولية للجهاز الاداري نقط ضعف معينة ترجع في معظمها الى النمو غير المدروس للوزارات ونشاطاتها» . كما اشار في موقع آخر، وهو يحاول ان يتحدث عن طبيعة العلاقة التي اتسمت بالضعف من حيث درجة التناسق والتعاون بين الوزارات المختلفة، «الى ان كل وزارة كانت حرة في انشاء وظائف جديدة كلما رأت ضرورة لذلك، وهذا ما كان يحدث فعلاً خلال التطور السريع الذي طرأ على الأعمال الحكومية، فكل وزارة اصبحت تنتج لأن تكون امبراطورية في ذاتها» (كار، 1967: 17) . وهذا ما دفعه الى الإشارة الى انه يمكن التوصل الى نتائج تنظيمية وإدارية أفضل اذا اعيد تنظيم الوزارات على نطاق واسع بحيث يمكن إلغاء بعض الإدارات أو الأقسام داخل كل وزارة أو دمجها .

ب - غياب اسلوب التقويم والتصنيف أو الترتيب الوظيفي من جهة، وغياب اسلوب الوصف والتصنيف الوظيفي من جهة اخرى، الأمر الذي ظل يحول دون تحديد الاختصاصات الخاصة بكل وظيفة، أو تحديد درجة أهميتها النسبية داخل الهرم التنظيمي، وبالقدر الذي ظل مدعاة لخلق اجهزة ووظائف مكررة، أو ذات تداخلات معقدة مع

غيرها من الوظائف أو الأجهزة الأخرى. وانه كان يمكن اختصار حجم هذه الأجهزة والوظائف، وبالتالي حجم الموظفين القائمين عليها، لو أمكن الالتزام بهذه الأساليب.

وقد اشار تقرير كار (1967: 9) لذلك وهو شخص مرحلة الستينات، حيث قال «ان اختصاصات الوزارات لم تكن تحدد بوضوح، ولم يكن الموظف يعرف بالضبط الاختصاص الذي كان عليه ان يمارسه». وأوضح تقرير لجنة تنظيم الجهاز الوظيفي الحكومي التي اقراها مجلس الوزراء في 1973/7/16م ذلك بقوله: «تبين للجنة ان معظم الوزارات والادارات الحكومية ليس لديها نظم تحدد اختصاصاتها ومسؤولياتها بشكل واضح، وكثيراً ما تتداخل الاختصاصات بين أكثر من جهة وأخرى.. كما لا يوجد تحديد للاختصاصات ولا توزيع متكامل لأعمال الوحدات الادارية المكونة لهذه الجهات، ويترتب على ذلك عدم امكانية تحديد نوعية وعدد الموظفين اللازمين لكل وحدة، وبالتالي اللازمين لتلك الجهة عموماً (مجلس التخطيط 1972). وهذا ما وضع في تقرير آخر عن أوضاع الادارة العامة في الكويت في مايو 1975م، حين أوضح عدم وجود أي نظام للتصنيف أو التوصيف، وان الظروف التكوينية (في ذلك الوقت) للادارة العامة الكويتية غير مهيأة بعد للأخذ بنظام كهذا (كسروان واسكندر، 1975)، وبرغم الاشارة الواضحة التي تضمنتها المادة (9) من القانون رقم 15 لسنة 1979 الذي ينظم الخدمة المدنية في الكويت، والتي تقضي بضرورة المباشرة في القيام بعملية ترتيب وتصنيف للوظائف الحكومية، الا انه لم يتم اتخاذ أي اجراءات عملية في هذا الاتجاه حتى الآن. وهذا ما اكدته اللجنة العليا للإصلاح الاداري المشكلة أواخر 1984. كما اكدته بعض التقارير الخاصة بالتنظيم على مستوى بعض الوزارات، وعلى رأسها التقرير الخاص بتشخيص الأوضاع الادارية في وزارة التربية، حيث أكد على عدم وجود أي توصيف للوظائف، وبالقدر الذي أدى الى خلق تنازع شديد وواسع حول الصلاحيات والاختصاصات حتى على مستوى معظم الادارات العليا (وزارة التربية، 1985).

جـ- التوسع في عمليات التنمية وفي تطبيق قاعدة التخصص المؤسسي، حيث يؤدي هذا الوضع الى تعدد الوزارات والمؤسسات والهيئات والشركات العامة كما اشير الى ذلك من قبل، وفي ذلك مدعاة الى خلق تضخم وظيفي قد لا يجد ما يبرره من الناحية المنطقية. حيث ان انشاء اي مؤسسة يفترض عمليات توظيف لا بد منها لخلق ما يمكن تسميته بـ «وظائف الحد الأدنى» التي يفترض وجودها لتمكين من تسيير هذه المؤسسة وصيانتها اداريا، وذلك ضمن مجموعات الوظائف الادارية أو المساعدة أو الخدمات. أضف الى ذلك ضرورة وجود وظائف فنية كافية لتشغيل هذه المؤسسات، وادارة نشاطاتها من الناحية التخصصية التي وجدت اساسا لخدمتها، وهكذا فان هذا الحد الأدنى سيتكرر، وفي

صورة متواترة وتراكمية، مع كل عملية انشاء لأي مؤسسة جديدة، وانه يكون من الممكن تحقيق وفر لاعداد من الموظفين تبدو في تقديرنا مهمة فيما لو تم التراجع عن قاعدة التخصص المؤسسي المفرطة، أو ترشيد التعامل معها، وذلك باجراء عمليات دمج أو ربط مؤسسي بصورة يمكن خلالها الاستغناء عن نسبة عالية من وظائف الحد الأدنى الادارية أو المساعدة أو الخدمات لكل منظمة يتم دمجها أو ربطها ادارياً (وليس تنظيمياً فحسب) بجهة اخرى ذات صلة بطبيعة النشاط اصلاً، ناهيك عن حقيقة انه يمكن تحقيق وفر ملموس حتى على مستوى قاعدة الحد الأدنى في الوظائف الفنية، لأن أي عملية دمج أو ربط قد تكشف عن وجود جهاز فني في المنظمة الأم، وبه اعداد لا بأس بها مما كانت تحتاجه المنظمة الفرعية قبل دمجها⁽³⁾.

بالنسبة للوضع في دولة الكويت فانه لا يمكننا تقديم سند معياري لاثبات مدى الاستغراق في عملية التخصص المؤسسي أو التوسع فيها، الا انه يمكننا مع قدر من التبصر في المعطيات الواقعية، وبالاستناد الى الخبرة والمعرفة الشخصية طرح فرضية وجود مثل هذه الظاهرة وبصورة تبدو في تقديرنا واسعة. وتكفي الاشارة هنا الى ان عدد الوزارات قد أصبح (17) وزارة، كما ان عدد المؤسسات العامة والهيئات العامة قد أصبح (22) مؤسسة وهيئة، كما ان عدد الشركات العامة المملوكة ملكية تامة أصبح (5) شركات وعدد الشركات العامة المملوكة بنسبة تزيد عن 51٪ أصبحت (218) شركة حتى نهاية 1982 (وزارة الصناعة والتجارة، 1983).

ثالثاً : سياسات التوظيف، وتعتبر هذه السياسات من أهم العوامل التي تتحكم في حركة الطلب على القوى العاملة، وبالتالي فانها تبدو كأهم الصمامات التي تتحكم في حركة التضخم أو التكدس الوظيفي، وانه يمكن تحليل آثارها بالنظر لذلك من خلال ما يلي :

أ - مدى التزام الحكومة بتوظيف المواطنين، حيث يمكن لأي متتبع ان يلاحظ حقيقة ان الحكومة تأخذ على عاتقها مثل هذا الأمر، سواء كان ذلك طبقاً لنص قانوني أو دستوري حيث نص الدستور الكويتي في المادة (41) على ذلك بصورة مباشرة تقريباً⁽⁴⁾، حيث قال : «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» (الرشود، بلا تاريخ : 21) أو سواء كان ذلك واضحاً في اطار الاتجاهات العامة التي تحكم السياسة التوظيفية، ولم يكن هذا التوجه نتيجة لاعتبارات ايدولوجية، حيث يلاحظ ان الدولة تعلن بصورة صريحة مساندتها لمنهج الحرية الاقتصادية والحرية الفردية التي قد تتعارض اساساً مع ذلك .

أدى هذا الأمر الى خلل في عملية التوظيف لانها فقدت الاساس الفني الذي يجب ان يحكمها، فبينما يفترض ان تحتكم العملية لاعتبارات الطلب وحساباته نجدها احتكمت لاعتبارات العرض التي تفرض نفسها على الواقع بغض النظر عن مرونة الطلب، الأمر الذي يمثل معوقاً حقيقياً لاعتبارات الفعالية .

كذلك فإن هذه العملية لا تراعي شروط المواءمة بين الأوصاف الوظيفية، ومواصفات الموظفين أو المتقدمين لشغل الوظائف الحكومية، الأمر الذي يخل بشروط التوزيع النوعي للمواطنين على الوظائف العامة، وبالقدر الذي يعطل كثيراً من الطاقات التي تبدو هامة لو وجهت التوجيه المهني السليم، ويجعلها تبدو كمفردات سلبية ضمن مفردات التكدر الوظيفي⁽⁵⁾ (عسكر، 1977: 12) .

يضعف سلبيات هذه الحالة عدم وجود قاعدة الالتزام في التوجيه المهني للموظفين، حيث ان قيام الدولة بضمان حق المواطنين في الوظائف العامة، لا يبدو متزامناً مع حقها في اخضاع اختيارات المواطنين وتوجهاتهم المهنية لسلطتها (كما هو الوضع في الدول الشمولية)، مما يحول دون توازن حسابات العرض مع حسابات الطلب، وبذلك فإنه يمكننا ان نلاحظ بعض التمرکز في بعض التخصصات أو الأعمال، وخاصة الأكثر سهولة ويسراً في التحصيل العلمي أو الفني، بينما يمكننا ان نلاحظ عجزاً واسعاً في جوانب أخرى بغض النظر عن حجم الكم المتاح اصلاً. وبذلك تصبح هنالك حالة تكدر في مواقع معينة، بينما تعاني هذه المواقع نفسها أو غيرها من عجز نوعي كبير. ومما يؤكد ذلك ضعف التوجه للدراسات المهنية من ناحية، وضعف الاهتمام بالدراسات العلمية التطبيقية مقارنة مع الدراسات النظرية من ناحية أخرى، وتكفي الإشارة الى هذه الظاهرة على مستوى تخصصات المبتعثين للخارج والتي يفترض فيها ان تكون خاضعة أكثر من غيرها لتوجيه مركزي وقادر على الزام المبتعثين بتخصصات العلوم التطبيقية حيث توضح الاحصائيات ان نسبة طلبة العلوم الطبيعية من المبتعثين تبلغ حوالي 40,3% (مكتب التربية لدول الخليج، 1982) .

ب - الاتجاهات التي تساند فكرة الاعتماد على العمالة المحلية واحلالها محل العمالة الوافدة، في الوقت الذي تؤكد كافة الوقائع على ان حجم العمالة المحلية ليس كافياً لتغطية احتياجات السوق المحلية اساساً، وان هذه الاتجاهات لا تستهدف هذا الاحلال المأمول قدر ما تستهدف تعبئة العمالة المحلية في الجهاز الاداري الحكومي ضمن منطق الأولوية للمواطن . وهنا فان مثل هذه الاتجاهات برغم الاساس الشرعي والضروري الذي تقوم عليه قد تؤدي الى خلق خلل في البنية العامة للهرم الوظيفي وحالة من التكدر في هذا الجهاز، وخاصة إذا ما تم التوسع في هذه الفكرة وعدم استنادها الى المعايير المنطقية التي

يفترض ان تحكم عملية الاحلال ، وأهمها ان تتمتع العمالة المحلية بالكفايات والخبرات التي تمكنها من التعامل الكفؤ مع الوظائف التي سيتم تكليفها بإدارتها وتشغيلها . صحيح انه لا يشترط ان تكون درجة الكفاية المطلوبة هي تلك الدرجة نفسها التي تتمتع بها القوى العاملة الوافدة، الا انه لا يمكن تقبل فرضية ان تكون هذه الدرجة دون الحد الأدنى الذي يصل بمعدلات الانتاجية الحدية، أو العائد الصافي الحدي، الى مستوى الصفر أو دون ذلك .

جـ - سياسات التعيين والنقل والترقية، وترجيح الاعتبارات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية على الاعتبارات الفنية في هذا المجال، وبالقدر الذي يؤدي الى تعيين اعداد من الاشخاص في مراكز وظيفية لا تنسجم مواصفاتها مع ما لديهم من مؤهلات أو خبرات، أو قد تؤدي الى ترقية مثل هؤلاء الاشخاص الى مراكز وظيفية اعلى برغم ما قد تؤكد الوقائع من عدم صلاحية مثل هؤلاء لشغل هذه المراكز الجديدة، وكذلك الامر في بعض حالات النقل التي تتم اما توكيدا للمحابة واما توكيدا لرغبة في الانتقام أو العقاب . المهم ان النتيجة في الحالتين قد تؤدي الى نقل هؤلاء الاشخاص الى مراكز وظيفية تختلف عما لديهم من خبرات ومؤهلات مما يضاعف مظاهر التكدر الوظيفي .

د- المرونة التي تعطى عادة للوزارات والمؤسسات العامة في القيام بعملية التوظيف وخاصة في ظل ما يعايشه ديوان الموظفين من ضعف يحول دون تحكمه في هذا الأمر ، رغم انه يبدو بمثابة الجهاز المركزي الذي يملك السلطة الخاصة بذلك . وقد ظل الديوان يكتفي في كثير من الحالات بوضع القواعد التي يفترض ان تحكم عملية التوظيف دون ان يتولى مباشرة تنظيم هذه العملية والاشراف عليها . ويربط هذا الأمر مع ما تؤدي اليه النقطة السابقة، أو مع غير ذلك من الاسباب النفسية أو الفنية التي تتصل بسياسات التوظيف ، تصبح صلاحيات الوزارات والمؤسسات العامة في القيام بتوظيف الاعداد التي تراها مدخلا واسعا لظاهرة التضخم أو التكدر الوظيفي⁽⁶⁾ .

رابعاً : عدم وجود معايير لتحديد حجم العمل، وتحديد الاحتياجات الوظيفية ، الامر الذي يحول دون ترشيد عمليات التوظيف ودون تحديدها في حدود الاحتياجات الفعلية . ويعود ذلك بالدرجة الاساسية الى عدم وجود السياسات والاستعدادات الجديدة للعمل بهذا الاتجاه من جهة ، والى صعوبات القياس، وعدم توافر الكفايات القادرة على دراسة هذه الاحتياجات وتحديدتها من جهة اخرى . وما يزيد الامر غموضاً ان اتجاهات تخطيط القوى العاملة رغم محدوديتها تفتقد الاساس العلمي أو الموضوعي الذي يفترض ان تقوم عليه، وتخضع في أغلب الحالات الى المنهج التقديري . ومن أهم الأمثلة على ذلك ما نلمسه بوضوح في دولة الكويت بحيث ان تخطيط القوى العاملة يتم على مستويين :

المستوى الأول هو مستوى المشروع، والمستوى الثاني هو مستوى قطاع النشاط، وهذا يعني انه يمكن حصر العمالة في المشروعات المختلفة التي يضمها مثلاً قطاع التشييد والبناء أو قطاع التعليم الى آخر ذلك من القطاعات، وذلك دون تمييز للجهات التنظيمية التي يتبع لها كل مشروع (وزارة التخطيط، 1985) وهذا يؤدي الى ان يتم حصر الطلب أو الاحتياجات (بغض النظر عن دقة عملية الحصر) حصراً عاماً لا يمكن من خلاله تقدير احتياجات كل منظمة، وخاصة عندما نجد ان هنالك عدة منظمات قد تمارس نشاطات متجانسة. وحتى مع افتراض انه يمكن تحديد الهوية التنظيمية لكل مشروع من هذه المشروعات فانه يلاحظ ان تحديد الاحتياجات يقتصر على مستوى ادارات المشروع التنفيذية ولا يمتد لحصر الاحتياجات الخاصة بالادارات العامة المركزية في المنطقة التي يتبع لها المشروع المعني.

ومن هنا، يبقى الباب الوظيفي مفتوحاً على مصراعيه لكل منظمة بحيث تقدم تقديراتها الاجتهادية، ودونما أي ضوابط واقعية، وبالقدر الذي يؤدي الى خلق المجال لبروز ظاهرة التكدر الوظيفي وتفشيها، خاصة ان ظاهرة التضخم الوظيفي غالباً ما تتغلغل من خلال الوظائف الادارية اكثر مما هو من الوظائف الفنية التي تميز المشروعات المخططة عادة. وحتى في الحالات التي قد تحرص بعض الجهات المركزية او المسئولة كديوان الموظفين، او غيره، على محاولة وضع ضوابط من هذا القبيل، نجد ان النتائج تأتي مخيبة للآمال، وربما ذات آثار سلبية اكثر مما كان يتوقع. ويبدو ذلك واضحاً في الادارة الكويتية عندما عمد ديوان الموظفين الى وقف عمليات التوظيف الجديدة في وزارة التربية وغيرها ضمن منهج ترشيد الانفاق الحكومي، حيث نجده في ذلك قد افتقد الرؤية التي تمكنه من وضع محدداته بصورة رشيدة وواعية، فجاء التوجه عاماً، ولم يميز بين وجود حاجات ماسة في بعض الاقسام والادارات لبعض التخصصات التي لا بد من توظيفها في حالة التمكن من استقطابها، نظراً للعجز المزمّن والمؤكد فيها، أو نظراً لندرتها، وبين أي احتياجات قد تبدو وهمية أو يمكن تغطيتها أو اشباعها بالاستناد الى سياسات التحويل الوظيفي أو خلافها. (وزارة التربية، 1985) ومما يضاعف هذه المشكلة ما نلاحظه من تأكيدات مستمرة وفي مختلف التقارير والدراسات الخاصة بالادارة والتنظيم في هذه الدول، على ان عدم وجود نظام واضح لتحديد معدلات الاداء يفقد عملية تحديد الاحتياجات الوظيفية أهم المعايير التي تقوم على اساسها⁽⁷⁾.

خامساً: التقسيم غير الواعي للعمل في الجهاز الاداري، ويتمثل هذا التقسيم بصورة واضحة في التمرکز للمموس للموظفين المحليين في الوظائف الادارية أو الاشرافية، في الوقت الذي نجد فيه ان الموظفين الوافدين يتركزون بالدرجة الاساسية في الوظائف الفنية والتشغيلية. الأمر الذي يؤدي مع التصاعد في حجم القوى العاملة المحلية

المتقدمة لشغل الوظائف العامة ، الى خلق ضغط على المراكز الادارية والاشرفية التي لا تبدو معدلات مرونتها متوازية مع التوسع في حجم المشروعات ، أو مع التوسع في الوظائف الفنية والتشغيلية الاخرى. وانه يمكن تلمس هذه الظاهرة بوضوح حتى بالنسبة للأشخاص حملة المؤهلات العالية من المتخصصين في الحقول الفنية، حيث يمكن تلمس ارتفاع نسبة التسرب لديهم من الوظائف الفنية التي يعينون فيها الى الوظائف الادارية خلال فترات قصيرة من حياتهم الوظيفية. (مجلس التخطيط، 1972) و(وزارة التربية، 1986). ففي عام 1972م اشارت احصائيات ديوان الموظفين عن الحالة في أول ابريل من ذلك العام الى ان نسبة العمالة الفنية الكويتية في الحكومة الى مجموع العمالة الفنية الكلية في الحكومة كانت 40٪ فقط، بينما كانت هذه النسبة في مجموع الوظائف الادارية حوالي 74٪. كما تشير احصائيات لاحقة الى ان مجموع الوظائف الحرفية في الجهاز الاداري الحكومي كان (23961) وظيفة لم يساهم الكويتيون فيها الا بحوالي (2670) وظيفة، ونسبة لا تزيد عن (11,1٪) (الادارة المركزية للاحصاء، 1984: 126-127)، وفي احصائية أكثر تفصيلاً عن توزيع العاملين في القطاع الحكومي الكويتي حسب المهنة والجنسية يمكن ادراك هذه النتائج بقدر أكبر من الوضوح. وفي ما يلي جدول يوضح توزيع العاملين الكويتيين في القطاع الحكومي :

فئات المهن	العلمية	الفنية	الادارية	التنفيذية	الخدمات	النقل	التشغيل
النسبة المئوية لعام 1976	22,9٪	35٪	93,3٪	66,7٪	39,9٪	32٪	27,8٪

المصدر: (فرجاني، 1983: 549)

وبرغم كل ذلك، فانه يمكن ملاحظة موقف خطة التنمية الخمسية الأخير، الذي يبدو غريباً حقاً والذي يرى ضرورة توجيه مخرجات التعليم بهدف رفع نسبة المواطنين بصفة خاصة في مهنة التدريس، وكذلك رفع نسبة المهن الاشرافية في الجهاز الاداري، (وزارة التخطيط، 1985)، ويربط هذه النتيجة مع اتجاهات سياسات التوظيف المشار اليها آنفاً، يمكننا ان نصل الى حقيقة ان الجهاز الاداري سوف يشهد تكديساً فعلياً على هذه المستويات القيادية أو الاشرافية، والى الحد الذي يجعل الهرم الاداري يبدو أكثر انبعاجاً أو تفرطحاً من قمته، تعبيراً عن تورم غير طبيعي فيه. وقد أكدت على ذلك دراسة خاصة بتشخيص الاوضاع التنظيمية والادارية بوزارة التربية في الكويت، حيث أكدت على عدم

التوازن التنظيمي، وتفاوت نطاق الاشراف في المستويات المختلفة. وان ابرز مظاهر ذلك تبدو في ملاحظة ان هنالك وكلاء، وسبعة وكلاء وزارة مساعدين، وحوالي 34 مدير ادارة، وذلك على مستوى الادارة العليا، مما أدى الى نمو عرضي واضح بالنسبة لهذا المستوى (وزارة التربية، 1985)، وفي استطلاع لأوضاع التنظيم الاداري بوزارة الداخلية يتبين أمر أكثر غرابة حيث لوحظ ان هنالك بالإضافة الى عدد مرموق من الوكلاء المساعدين حوالي (18) مديراً عاماً و(18) مديراً عاماً مساعداً و118 مدير ادارة و118 مدير ادارة مساعداً، الأمر الذي يقدم حجة دامغة على النتيجة المشار اليها. وفي احصائية عن عدد المراكز القيادية في الجهاز الاداري للدولة والتي تشمل مراكز وكلاء الوزارة المساعدين فما فوق، تبين انه قد بلغ حوالي 137 مركزاً حتى يونيو 1983 (الادارة المركزية للإحصاء، 1984: 136).

سادساً: مرونة سوق العمل الخارجي، ومرونة التعامل معه من قبل الجهات المعنية في دولة الكويت، وخاصة في ظل التفاوت الكبير في التكاليف النسبية بين السوق المحلي والسوق الخارجي، الأمر الذي أدى الى الاحساس بأنه يمكن الاستعانة بأي اعداد من القوى العاملة الخارجية دون أن تكون التكاليف المترتبة على ذلك كبيرة، ويعود ذلك بالدرجة الاساسية الى: (ليب 1983: 122):

أ- ان هذه العمالة الوافدة تأتي الى الدول المستوردة جاهزة ومدربة، أو مؤهلة (حسب شروط الطلب) .. وهي بذلك توفر التكاليف التأهيلية أو التعليمية. الخ.

ب- ان هذه العمالة ذات أجور منخفضة جداً بالمقارنة مع مستوى الأجور المحلية.

ج- سرعة دوران هذه العمالة بصورة تسمح باستغلالها في فترة انتاجيتها القصوى، وإلى الحد الذي يبدو ان العوائد الصافية المترتبة على استخدامها ستكون حقيقية وإيجابية حتى في الحالات التي تكون انتاجية هذه العمالة تبدو منخفضة نسبياً مقارنة بمستويات الانتاجية في الدول الأكثر تقدماً.

أضف الى ذلك، ان هذا الوضع أدى الى الاعتقاد الخاطئ بأنه يمكن الاستعانة بأكثر من شخص أو موظف واحد لانجاز المهمة نفسها، ضمن فرضية ان مستويات الانتاجية السائدة في الادارة الكويتية هي مستويات هابطة، وان معالجة ذلك قد تم بتوظيف اثنين أو ثلاثة أو أكثر لكل مهمة ليتمكنوا من انجازها بالمستوى المطلوب. (كار، 1967: 16؛ وزارة التخطيط 1985) وكما يلاحظ فان هذه الظاهرة تعتبر من أهم الاسباب التي أدت الى ظاهرة التقسيم غير الواعي للعمل المحلي، وبكل ما بها من سلبيات عامة وتضخمية أيضاً، ويعود ذلك الى ان السوق الخارجي ظل قادراً على امداد الداخل بأي مهارات فنية أو حرفية يحتاجها، مما أغرى المواطنين المحليين بالتوجه الى الوظائف الاشرافية

ابتعاداً عما يمكن ان يطلق عليه «بالعامية» اصطلاح (وجع الراس) المترتب على الوظائف الفنية وما تفرضه من اعداد وتدريب وتأهيل . . كما ان ذلك يضمن للمواطن ان يبقى ممسكاً بدفة الأمور في موقعه الاشرافي . . ومن أهم مؤشرات هذه المرونة ما يمكن ان نلاحظه من تصاعد مستمر في اعداد الوافدين للعمل في الكويت، رغم كافة الاجراءات التي تم اتباعها لتضييق درجة هذه المرونة، والحد من تصاريح العمل، أو من ظاهرة التحاق العائلات بذويها العاملين التي بدت واضحة مع اواخر السبعينات. وتكفي الإشارة في هذا المقام الى ان نسبة المواطنين الى اجمالي السكان قد انخفضت في الثمانينات عنها في السبعينات حيث انها اصبحت تبلغ حوالي (40٪) مقارنة مع (47,2٪) في عام 1975 (فرجاني، 1983: 543).

ويمكن ملاحظة نفس النتيجة تقريباً في ما يتعلق بتطورات نسبة القوى العاملة المحلية الى مجموع القوة العاملة الاجمالية حيث ان هذه النسبة كانت في عام 1975 (29٪) فأصبحت عام 1985 حوالي (24٪) (الادارة المركزية للإحصاء، 1976 - 1986). وقد ساعد على كل ذلك، ضعف المهارات القيادية والادارية والاشرافية لدى الاشخاص المسكين بزمام الأمر في كثير من مواقع الادارة، وإلى الحد الذي جعلهم يستندون في تحقيق نجاحاتهم، أو في تنفيذ المشروعات الممنوعة بهم، الى تكثيف عناصر الانتاج المستعملة، سواء كانت هذه العناصر أموالاً، ويبدو ذلك واضحاً في احجام الاعتمادات التي يطلبونها لتنفيذ هذه المشروعات وهي ميزانيات يبدو انها تزيد عن أكثر من 100٪ لميزانيات المشروعات المناظرة في الدول الأكثر تقدماً (الكواري، 1981: 133 - 134) أو سواء كانت هذه العناصر اشخاصاً (قوى عاملة) بكل ما يتضمنه هذا من ظواهر تضخمية غير حقيقية . وأكدت ذلك ملاحظة اللجنة تنظيم الجهاز الوظيفي الحكومية المشكلة بقرار مجلس الوزراء الكويتي في 1973/7/16، حيث أكدت على ان معظم القيادات الادارية في الجهاز الحكومي لا تبدو صالحة للقيام بمهام وواجبات وظائفها نظراً لانها لا تمتلك الكفاية اللازمة اصلاً، وان تعيينها جاء نتيجة لظروف غير عادية .

كما أكد عسكر (1977: 10) في دراسة له عن التضخم الوظيفي في دولة الكويت على هذا بقوله «ان عدم معرفة، أو عدم ممارسة، بعض القيادات الادارية للعمل الاداري بالمفهوم العلمي والعمل المتبع في المنظمات المتقدمة، يجعلها تعوض هذا النقص بالقيام بأعمال لا تتناسب مع الوظيفة القيادية التي يشغلونها، والتي تتمثل في الأعمال الروتينية اليومية المتمثلة في استقبال المراجعين أو الزوار والرد على المكالمات الهاتفية والنظر في البريد الوارد وتوقيع المكاتبات والمعاملات العادية . . الخ. وأبرزت بعض النتائج الأولية التي كشفت عنها اللجنة العليا للإصلاح الاداري ولجانها الفرعية المشكلة في دولة الكويت في

نهاية عام 1984م مثل هذه الحقيقة أيضاً . أضيف الى ذلك الميول النفسية لدى بعض المسؤولين أو المشرفين ورغبتهم في تعظيم أعمالهم ومكانتهم ، والاعتقاد الواضح بأن زيادة اعداد المرؤوسين سوف تؤدي الى هذا الوضع ، ناهيك عما تؤدي اليه من ضمانات للاستقرار الوظيفي أو التنظيمي للوحدة أو الجهاز . . الخ ، أو للمسؤولين أو الموظفين العاملين في هذا المجال ، وقد ابرز أحد الباحثين هذه الوضعية في تفسير لا يخلو من الطرافة عندما اشار الى ان المسعى لتعظيم المكانة قد يتم من خلال سعي الرؤساء الى زيادة اعداد المساعدين الذين بدورهم يعتمدون الى زيادة اعداد المرؤوسين ، وهكذا . . ضمن عملية استطلاعة تبدأ من أعلى في اتجاه الادنى ، والى الحد الذي تؤدي بهؤلاء الرؤساء الى الاحساس بأنهم عندما اوجدوا مستويات عديدة ادنى منهم ، قد رفعوا مستوى وظائفهم وعززوا مكانتهم الوظيفية (العواجي ، 1982 : 20) . وما يعزز هذا طبيعة المناخ الاجتماعي الذي يبدو انه مفعم بالمنافسة حول السلطة والمكانة بعد ان كان تنافساً حول الثروة خلال مرحلة الوفرة ، هذا مع ملاحظة عدم امكانية الفصل بين ثلوث السلطة ، المكانة ، والثروة .

سابعاً : الخلل في طبيعة المركب العام للبنية الاقتصادية وفي حركة التطور الحضاري في الكويت كغيرها من المجتمعات العربية والنامية ، فبينما تفترض عملية التطور السليمة ان يتم التركيز على القطاع الأول (الزراعي) الذي تمثل مخرجاته المدخل الاساسي للولوج الى القطاع الثاني (القطاع الصناعي) ، الذي تمثل مخرجاته مدخلاً للولوج الى القطاع الثالث (الخدمات) ، نجد ان عملية التطور في الكويت توضح ان عملية التحول تتم بصورة مختلفة ، وذلك بالانتقال من حالة الزراعة البدائية أو الأولية الى مرحلة الخدمات⁽⁸⁾ الأمر الذي حال دون خلق قطاع زراعي أو صناعي فعال . كما حال دون وجود مبررات منطقية تساند عملية التوسع في قطاع الخدمات ، وقد كان لذلك نتيجتان خطيرتان هما :

أ - ان قطاع الخدمات أصبح يبدو كما لو انه القطاع الوحيد الذي يفترض ان تتركز فيه عمليات التوظيف والاستخدام ، في الوقت الذي لا يتسم فيه هذا القطاع ، في ظل عدم استناده الى قطاعات زراعية أو صناعية متطورة ، بالمرونة الكافية لاستيعاب ضغط طلبات الاستخدام الواقعة على هذا القطاع ، وخاصة في المجال الحكومي الذي يبدو المجال الرئيسي في ذلك ، وبالذات في ظل اتجاهات السياسة العامة السائدة حول سياسات التوظيف المشار إليها ، وفي هذا ما يعزز تماماً ظاهرة التضخم الوظيفي وخاصة في صورتها السلبية (التكدس) . كما يبدو ذلك واضحاً في ارتفاع نسبة العاملين في قطاع الخدمات الحكومي (عمال الخدمات) ، مقارنة باعداد العاملين في الوظائف الأخرى ، حيث بلغ عددهم عام 1983 حوالي (29687) من مجموع (136761) موظفاً (الادارة المركزية للإحصاء ، 1984 : 136) .

ب - أصبح قطاع الخدمات الحكومية يخلق عبئاً على ميزانية الدولة وبالقدر الذي جعل ميزانية الباب الأول (الأجور) تقتطع النسبة الاساسية من مجموع الموازنة العامة .

الخلاصة

ان عمليات التحليل والمتابعة السابقة أدت الى ابراز كثير من القضايا المتعلقة بموضوع هذه الدراسة، وانه يمكننا ان نبلور أهم هذه القضايا حول عدد من النتائج والتوصيات الاساسية التالية :

أولاً : أهمية تحديد المفاهيم والمصطلحات والتوصية بضرورة التمييز بين التضخم الوظيفي بالمعنى السلبي (التكدس)، وبينه بالمعنى الايجابي . كذلك التمييز بين التضخم الوظيفي بأي من معانيه، وبين التضخم التنظيمي .

ثانياً : ضرورة تحديد المعيار الذي يمكن على اساسه التمييز بين الزيادات المبررة، وبين الزيادات غير المبررة، في حجم التوظيف، وهل هو معيار الكفاية أم الفعالية، وحدود ذلك .

ثالثاً : ضرورة الربط بين دور الدولة في عملية التوظيف، ودورها في توجيه العملية التعليمية والتدريبية، ويكون ذلك اما بأن تتولى الدولة العمليتين فتلتزم بالتوظيف، وتفرض التزاماً بما تحدده من احتياجات وتوجيهات في حقول الدراسة والتدريب، واما ان تتحلل من التزاماتها في التوظيف، وترك العملية التعليمية للاتجاهات والميول الفردية (أي اخضاع العمليتين لقانون العرض والطلب) .

رابعاً : ترشيد عمليات احوال العمالة المحلية محل العمالة الأجنبية أو العربية، بحيث لا تؤدي هذه العملية الى الاخلال بشروط الكفاية أو الفعالية المطلوبة، ويكون ذلك عن طريق : (أ) عدم السماح بالانتقال من مجالات العمل الفني أو التخصصي الى العمل الاداري باعتبار ان ذلك اصبح يمثل واحداً من مداخل عمليات الاحلال . (ب) عدم السماح بأن تمثل هذه العملية مدخلاً لتقسيم العمل على اساس المواطن - الوافد، وتركز المواطنين في المستويات العليا والوافدين في المستويات التشغيلية . لأن ذلك لا يؤدي الى الاستغناء عن العمالة الوافدة قدر ما يؤكد دواعي وجودها واستمرارها .

خامساً : ضبط كافة السياسات الخاصة بشؤون الموظفين، وخاصة سياسات التعيين والنقل والترقية بما يتفق مع الاحتياجات الوظيفية . وبما يخلق توازناً بين هذه الاحتياجات وبين شروط الكفاية والفعالية وتدعيم دور ديوان الموظفين في ذلك، وهذا ما يفترض الاهتمام بالحيادية السياسية والاجتماعية ازاء هذه السياسات .

سادساً : توجيه سياسات التوظيف لدى شركات القطاع الخاص بما يضمن استيعاب نسبة معينة من العمالة المحلية وذلك كأساس لتخفيف الضغط على الأجهزة الحكومية .

سابعاً : مواجهة الاعتمادات السائدة حول سبل زيادة الانتاجية، وخاصة الاعتقاد بأن مضاعفة وحدات العمل سوف يؤدي الى رفع الانتاجية أو مضاعفتها .

ثامناً : الاهتمام بتنمية المشرفين والمديرين من الناحية الادارية والسلوكية وذلك باعداد برامج ودورات تدريبية مكثفة لهذا الغرض وذلك كأساس لمضاعفة قدراتهم القيادية ولتعديل اتجاهاتهم النفسية والاجتماعية بما يتفق ومستلزمات ترشيد البناء الوظيفي .

تاسعاً : تحديد وتوضيح الاختيارات النهائية أو الأهداف العليا للتنمية التي يجب ان يبنى على اساسها مجتمع المستقبل وذلك كأساس لاعادة تنظيم البنية الاقتصادية على اسس محددة، وبالتالي كأساس لاعادة التوجهات الوظيفية أو التوجهات التعليمية أو التدريبية . الخ على ضوء ذلك . ويمثل هذا مدخلا اساسياً لترشيد البناء الوظيفي .

عاشرأ : اعادة البناء التنظيمي بما يضمن عدم وجود أي كيانات تنظيمية مستقلة الا اذا وجدت مبررات حاسمة لذلك، كما يضمن عدم وجود أي ادارات أو وحدات أو اقسام داخل أي جهة حكومية إلا إذا كان لذلك مبرراته الحاسمة أيضاً .

ويتضمن هذا الأمر : (1) وضع وصف وتوصيف دقيق لكافة الوظائف، (2) وضع مخططات لحجم العمل والاحتياجات الوظيفية على ضوء معدلات مقررة للاداء . (3) عدم القيام بانشاء أي منظمات جديدة أو أي ادارات أو، وحدات أو مكاتب جديدة على مستوى كل منظمة إلا على ضوء دراسات تخطيطية دقيقة وشاملة . (4) تصفية أي وظائف شاغرة ما دام لم يتم شغلها خلال عامين من تاريخها .

احد عشر : الحرص على ضرورة تبني سياسة مستمرة وواضحة للتطوير الاداري لتضمن تحقيق توازن بين التطورات الاقتصادية الاجتماعية . . . وبين الأجهزة الادارية في الدولة . وهذا ما يفترض خلق جهاز مركزي يرتبط بأعلى مستوى سلطة لتنفيذ ذلك .

اثنا عشر : التحول من الدراسات الكلية الخاصة بظاهرة التضخم الوظيفي أو بالعمالة بشكل عام الى الدراسات الجزئية، وهذا يعني التحول من بحث هذه الظواهر على مستوى الدولة ككل، ليصير بحثها على مستوى المنظمة وذلك كأساس لا بد منه لتخطيط ذلك وتحديد الضوابط الفعالة له . اما اذا بقيت الدراسات على مستوى عام فان ذلك سوى يؤدي الى تشعب المسؤولية من خلال محاولة كل منظمة ان تتبرأ من أي انحرافات بحجة

انها ناتجة عن المنظمات الاخرى. وبالطبع فان هذا المدخل الجزئي لابد ان يتم ضمن منظور كلي (مدخل جزئي في اطار كلي) وذلك كاساس لوحدة الاتجاه ووحدة العمل وتناسق استراتيجية التطوير.

ثلاثة عشر: اجراء دراسات ومسوحات شاملة (وقائمة على قاعدة المنظمة) بهدف تحديد الاحتياجات التدريبية، وتحديد فرص التحويل الوظيفي من منظمة لاخرى، أو من مكان لآخر، داخل المنظمة الواحدة، والقيام بتنظيم البرامج التدريبية اللازمة لانتماء عمليات التحويل بنجاح.

الهوامش

1) ينبغي الاشارة في هذا المقام الى ندرة «الدراسات الخاصة بهذه الظاهرة في الفقه الاداري الغربي بشكل عام، والفقه الاداري العربي بشكل خاص، وخاصة تلك الدراسات المباشرة، وغالبا ما نجد ان الاشارات لهذا الموضوع تأتي ضمن التحليلات المختلفة للمنظمة الادارية، أو ضمن بعض الدراسات المقارنة، سواء كانت هذه المقارنة مكانية أو موضوعية.

2) تشير بعض الدراسات الى ان مضاعفة اعداد العاملين بصورة عشوائية قد تصل الى وضعية يكون فيها الانتاج الحدي لأي اضافة جديدة سالباً، ويكون هذا في الحالات التي لا يترتب على أي اضافة أي انتاجية، في الوقت الذي تؤدي فيه الى احداث اعطال أو تعويقات على مستوى العملية الانتاجية بشكل عام، أو في بعض قطاعاتها ومراحلها. وهذا ما يؤكد قانون تناقص الغلة الذي يقول ان الزيادة المستمرة لوحدات متساوية من عامل متغير يؤدي الى مخرجات متناقصة مع كل اضافة جديدة بعد مرحلة محددة وذلك ما عدا ما يتعلق بالمعرفة، التي تبدو كما يقول احد الباحثين انها اداة الانتاج الوحيدة التي لا تخضع لهذا القانون (السيد، 1982: 79).

3) ينبغي الاشارة هنا الى ان موقفنا في هذا السياق لا يعني اننا ضد الأخذ بقاعدة التخصص المؤسسي، ولكننا نركز على فكرة عدم الافراط فيها والى الحد الذي نجد خلاله ان هنالك كل يوم منظمة جديدة، في الوقت الذي كان من الممكن ان تبرز مثل هذه المنظمة أو غيرها كفروع لمنظمات قائمة فعلا.

4) تجدر ملاحظة ان ما ورد في النص الدستوري لا يعني ان الدولة قانونياً ملزمة بتوظيف كل مواطن في داخل الجهاز الاداري الحكومي اذا ما رغب في ذلك. وانما عليها العمل على إيجاد الفرص الوظيفية التي تضمن لكل مواطن فرصته في العمل داخل الحكومة أو خارجها، وهذا ما توضحه المذكرة التفسيرية للدستور حيث قالت ان المادة (41) لا تعني حق كل فرد في الزام الدولة بأن توفر له عملاً، والا تعرضت للمسؤولية، وذلك لان الزام الدولة بهذا الخصوص محدود بامكانياتها. ولذلك قالت العبارة الاخيرة من المادة «وتقوم الدولة على توفيره للمواطنين» ولم تقل «وتوفر الدولة العمل للمواطنين» (الرشود: بلا تاريخ 72) الا ان سياسات التوظيف السائدة، تكاد تبرز التفسير الاول الذي يجعل الدولة ملزمة بإيجاد وظيفة لكل مواطن، وهذا ما أكدته التقارير والحوارات التي ترد حول هذا الموضوع، ففي تقرير أعده «س. كار» مستشار الامم المتحدة في يناير 1967، اشار الى ان الحكومة الكويتية وجدت نفسها مضطرة تحت

الضغط الشعبي الى الاعلان عن استعدادها لتعيين كل كويتي يتقدم بطلب للحصول على وظيفة. (كار، 1967: 17) كذلك الأمر في المذكرة الخاصة بإبعاد مشكلة تضخم الجهاز الوظيفي الحكومي والخطوط العريضة لبعض الحلول الممكنة. وأسلوب عمل اللجنة المشكلة لدراسة ذلك بقرار مجلس الوزراء رقم 11/1973 في 1973/6/27م، حيث اكدت على ان اتباع الحكومة لسياسة التوظيف المفتوح لجميع الكويتيين، بغض النظر عن مدى تأهيلهم ومدى حاجة العمل، قد أدى الى تكديس اعداد كبيرة في فئة وظائف المستخدمين ووظائف الدرجات الدنيا، وبالذات الوظائف الكتابية والبسيطة، الأمر الذي يعطي انطباعاً بأن سياسة التوظيف بشكلها الحالي انما تطبق لاسباب اجتماعية أو سياسية أكثر مما هي لاسباب ادارية أو مستلزمات فعلية. لاحظ هذه المذكرة: (مجلس التخطيط، 1972: 221). كذلك ما ورد في تقرير اعده د. عدنان اسكندر. ود. مارون كسرواني عن اوضاع الادارة العامة في الكويت بناء على دعوة من مجلس التخطيط (وزارة التخطيط حالياً) حيث اشار الى «ان الحكومة الكويتية تتبع، بموافقة وتشجيع مجلس الامة، سياسة عامة تقضي بتعيين العاطلين عن العمل في الادارة الحكومية بحيث اصبح العمل الحكومي يشكل نوعاً من الضمان الاجتماعي» (كسرواني واسكندر، 1975: 3) ومن الامثلة التي تضرب لتوكيد هذا الامر قرار مجلس الوزراء رقم 38 لسنة 1969م القاضي بتعيين (450) شخصاً على بند الطوارئ في مؤسسة الموانئ الكويتية رغم عدم الحاجة لهم. وكذلك ما يمكن ملاحظته على مستوى وزارة التربية كأحد الامثلة البارزة في هذا المجال، حيث تؤكد آراء مجلس الوكلاء على ان تعيين الحراس في المدارس الحكومية يتطلب ميزانية تبلغ حوالي (6 ملايين دينار) في الوقت الذي لا يزيد معدل السرقات وما في حكمها من المدارس عن حوالي (مليون دينار). الأمر الذي يؤكد ان تعيين هؤلاء يتم لاسباب اجتماعية، وذات صلة بالسياسة العامة على هذا المستوى. لاحظ: وقائع ندوة سياسات وزارة التربية وابعادها الانمائية (1-6 فبراير 1986م) مكتب التطوير الاداري بالوزارة. هذا وقد بدأ موقف الدولة الملتزم بعملية التوظيف واضحاً بالنسبة لخريجي الجامعات وذلك من خلال قرار مجلس الخدمة المدنية الذي اقر مبدأ تشغيل الخريجين في الجهات الحكومية بحيث يلحق خريجو كل كلية بواحدة أو أكثر من الجهات الحكومية، وفي هذا ما يؤدي لمزيد من التكديس الوظيفي (جامعة الكويت، 1986).

5) تنبغي الإشارة هنا الى أن ظاهرة التكديس الوظيفي لا تقتصر على الحالات الخاصة بالموظفين الذين لا يتمتعون بمؤهلات أو خبرات كافية بل انها قد تشمل أي فئة من الموظفين مهما كان تأهيلهم أو مهملها كانت أوصافهم، وذلك كلما تم تعيين هؤلاء في مواقع عمل لا تحتاج هذا التأهيل أو هذه الخبرة، وذلك سواء لوجود غيرهم في هذه المواقع وبصورة تغطي بعض الاحتياجات الفعلية، أو سواء لعدم الاحتياج اساساً لمثل هذه المواصفات وهذا ويسمي بعض الدارسين هذه الحالات بظاهرة التضخم الوظيفي المقنع.

6) اكدت ذلك بعض الندوات عن الادارة العامة الكويتية، التي شارك الباحث في بعضها، حيث كان هنالك نقد واضح لضعف الدور الذي يلعبه ديوان الموظفين في مجال العملية التوظيفية، وخاصة بعد ان تم تشكيل مجلس الخدمة المدنية. وقد اشار تقرير «س.كار» المشار اليه آنفاً الى هذه الوضعية التي كانت سائدة طوال مرحلة الستينات، وتكفي الإشارة في هذا المقام الى ان تشريعات الخدمة المدنية قبل عام 1979، كانت تعطي الوزير المختص السلطة في التعيين والحق في عدم التقيد، أو في الخروج على بعض الشروط التي يفترض توافرها في المتقدمين لشغل الوظائف المعنية، الأمر الذي سمح بتجاوزات تبدو واسعة وقد وضع ذلك في المادة 23 من المرسوم الأميري رقم (7) لسنة 1960 بشأن قانون الوظائف العامة المدنية

والمعدلة بالمرسوم الأميري رقم 38 لسنة 1960م المعمول به اعتباراً من 1960/4/1 حيث كانت تنص على حق الوزير في التمتع باستثناءات في هذا المجال على ان يتم ذلك بموافقة مجلس الوزراء وبناء على عرض من ديوان الموظفين . ورغم ان نظام الخدمة المدنية الصادر في 4 ابريل 1979 قد حذف الفقرة الخاصة بالخروج عن بعض الشروط الا انه ترك سلطة التعيين بيد الوزير المختص بالنسبة للوظائف العامة ، وبإيد وكيل الوزارة بالنسبة للوظائف الحرفية والخدمات . انظر في ذلك نظام الخدمة المدنية لعام 1979 المادة رقم (9) ، وما يؤكد استمرار هذه الحالة من الضعف ما أشار اليه تقرير ديوان الموظفين لعام 1983م ، حيث أكد ان هنالك بعض وحدات الجهاز الإداري التي التفت من حول القواعد التي وضعها الديوان في تعميمه رقم 10 لسنة 1982م لتنظيم عملية التوظيف وقد برز ذلك في القيام بتعيينات لبعض الخريجين دون الحصول على خطاب ترشيح من الديوان ، وفي اسناد وظائف معينة لمرشحين لا تتفق مؤهلاتهم مع مواصفات الوظائف وشروط شغلها .

(7) يؤكد (كمال عسكر) على ان عدم وضوح الأهداف المحددة لكل وزارة أو وحدة إدارية ، وعدم وجود تحديد للعمل أو لمعدلات الاداء ، قد حال دون معرفة حجم العمالة المطلوبة (عسكر، 1977) وهذا ما أكدته أيضاً اللجنة العليا للإصلاح الإداري لعام 1984م التي أفرزت لجنة خاصة لدراسة هذا الأمر تقديراً لأهميته .

(8) لا يعني ان هذه العملية قد تمت فعلاً ، حيث يمكن ملاحظة استمرار التمرکز في القطاع الزراعي ولكن بالصورة الأولية التي تحتاج الى ايد عاملة كثيرة في الوقت الذي تكون الانتاجية محدودة . كما لا يعني ان هذه العملية يجب ان تتم بصورة تدريجية دائماً وإنما يمكن ان تتم بحيث يمكن دمج بعض المراحل ضمن ما يمكن تسميته اسلوب دمج المراحل الزمنية في التطور الحضاري الا انه ليس من السهل القبول بالوصول الى المرحلة الثالثة دونما انجازات واسعة في المراحل الأولى ، (تيزيني، 1973) .

المصادر

البنك الدولي

1974 وثيقة حول الادارة العامة في الكويت، ادارة برامج التنمية الاقليمية، اوروبا والشرق الاوسط وشمال افريقيا. الكويت: ديوان الموظفين .

الجوعان، ح .

1974 مشاكل التضخم الوظيفي بالحكومة وتخطيط العمالة . الكويت: المعهد العربي للتخطيط .

الرشود، م .

(بدون) مجموعات التشريعات الكويتية. الكويت، الجزء الخامس طبعة ثانية .

تاريخ

- العواجي، أ. 1982 «التضخم الوظيفي: مفهومه، أسبابه، آثاره وعلاجه» ص. ص 13-25، في ندوة التضخم الوظيفي واحداث الوظائف. الرياض: معهد الادارة العامة .
- السيد، ع. 1982 «التنمية الاقتصادية وظاهرة التضخم الوظيفي» ص. ص 61-107، في ندوة التضخم الوظيفي. الرياض: معهد الادارة العامة .
- الكواري، ع. 1981 دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية. الكويت: المجلس الاعلى للفنون والثقافة والاداب. سلسلة عالم المعرفة .
- بنك الكويت المركزي. 1983 الاقتصاد الكويتي في عشرة أعوام: التقرير الاقتصادي للفترة 1969 - 1979 ولعام 1983 . الكويت .
- تيزيني، ط. 1973 حول مشكلات الثورة والثقافة في العالم الثالث. دمشق: دار دمشق للطباعة والنشر .
- جلاديو، ب. 1983 تحديث الجهاز الاداري لحكومة الكويت. الكويت: ديوان الموظفين .
- دانتون، أ. 1978 تطور نظام الخدمة المدنية في الكويت. الكويت: ديوان الموظفين .
- سعد الدين، أ. وعبدالفضيل، م. 1983 انتقال العمالة العربية. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية .
- عسكر، ك. 1977 التضخم الوظيفي بالجهاز الحكومي لدولة الكويت. الكويت: المعهد العربي للتخطيط .
- فرجاني، ن. 1983 ندوة العمالة الأجنبية في دول الخليج العربي. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية .

جامعة الكويت

1986 ندوة التضخم الوظيفي في دول مجلس التعاون الخليجي الكويت: كلية التجارة، قسم الادارة العامة .

كار، س.

1967 تقرير عن الادارة العامة الكويتية . الكويت: ديوان الموظفين.

كسرواني، م. واسكندر، ع.

1975 تقرير عن اوضاع الادارة العامة في الكويت . الكويت: ديوان الموظفين .

ليب، ع.

1983 «اسباب انتشار العمالة الآسيوية» ص. ص 122 - 151 في ن. فرجاني (محرر) ندوة العمالة الأجنبية في اقطار الخليج العربي . بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية .

مجلس التخطيط

1972 مذكرة بأبعاد مشكلة تنظيم الجهاز الوظيفي الحكومي والخطوط العريضة لبعض الحلول الممكنة . الكويت .

مكتب التربية العربي لدول الخليج العربية

1982 احصاءات التعليم العالي لدول الخليج العربية للعام الدراسي 1981/1982، الرياض .

مؤسسة الكويت للتقدم العلمي وجامعة الكويت

1982 ندوة التطوير الاداري بدولة الكويت . الكويت .

وزارة التخطيط

1985 برنامج العمل الحكومي 86/85 - 1990/89، الكويت .

الادارة المركزية للاحصاء

1985-1980 المجموعات الاحصائية السنوية . الكويت: وزارة التخطيط .

وزارة التربية

1985 تقرير عن الأوضاع التنظيمية بوزارة التربية: تشخيص المشكلات . الكويت .

1986 وقائع ندوة سياسات وزارة التربية وابعادها الانمائية الكويت: مكتب التطوير الاداري بالوزارة .

وزارة الصناعة والتجارة

1982 كشف الشركات المساهمة حتى نهاية عام 1981. الكويت: ادارة الشركات والتأمين .

1983 كشف الشركات المقفلة حتى نهاية عام 1982، الكويت: ادارة الشركات والتأمين .

وزارة المالية

1985 تقرير الموازنة العامة. الكويت .

الاصدارات الخاصة لمجلة العلوم الاجتماعية

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

- 1 - القرن الهجري الخامس عشر
- 2 - العالم العربي والتقسيم الدولي للعمل
- 3 - التضج الخليقي عند الناشئة بالكويت
- 4 - يياجية

سعر العدد دينار كويتي واحد

Overstaffing in the Kuwait Public Sector

Abd el-Muti Assaf

This paper is concerned with the phenomenon of overstaffing in the public sector in Kuwait. The concept of overstaffing is discussed in relation to the productivity of every new employee and the profit resulting from this addition. Overstaffing is accordingly defined as any addition in staffing level that does not result in additional productivity or profit. There are several indicators of overstaffing in the public sector in Kuwait. They include: an increase in the ratio between number of employees and population size; the proportion of the public budget which is allocated to wages; the number of professional staff in relation to general staff; and the misuse of time. The causes of overstaffing in the public sector are discussed, and the paper concludes with recommendations to overcome this problem.