



مركز دراسات الخليج والجزيرة العربية
تأسس عام ١٩٩٤م - جامعة الكويت



دراسة تحليلية لمدى مواءمة القطاع الحكومي لرؤية الكويت المستقبلية ٢٠٣٥م

منى حمد العلبان

باحث دكتوراه في الإدارة العامة
مراقب إدارة التنمية البشرية
الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية

أ. د. فيصل حمد المناور

مستشار الجهاز الفني
رئيس لجنة البحوث والنشر
المعهد العربي للتخطيط بالكويت

سلسلة الإصدارات الخاصة

(سلسلة علمية محكمة)

العدد (٤٦)

الكويت - ٢٠٢٠م



مركز دراسات الخليج والجزيرة العربية

تأسس عام ١٩٩٤م - جامعة الكويت



دراسة تحليلية لمدى مواءمة القطاع الحكومي لرؤية الكويت المستقبلية ٢٠٢٥م

إعداد

منى حمد العليان

باحث دكتوراه في الإدارة العامة
مراقب إدارة التنمية البشرية
الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية

أ. د. فيصل حمد المناور

مستشار الجهاز الفني
رئيس لجنة البحوث والنشر
المعهد العربي للتخطيط

سلسلة الإصدارات الخاصة

(سلسلة علمية محكمة)

العدد ٤٦

الكويت
٢٠٢٠م

الآراء الواردة في هذه الدراسة لا تعبر بالضرورة عن اتجاهات يتبناها مركز دراسات الخليج والجزيرة العربية بجامعة الكويت

الناشر

مركز دراسات الخليج والجزيرة العربية
جامعة الكويت

ص.ب: ٦٤٩٨٦ الشويخ (ب) الرمز البريدي: ٧٠٤٦٠، الكويت
هاتف : ٢٤٩٨٤٦٣٩ - ٢٤٩٨٤٦٥٨ (+٩٦٥)

البريد الإلكتروني Gulf_center@yahoo.com
الموقع الإلكتروني www.cgaps.ku.edu.kw

حقوق الطبع والنشر محفوظة للمركز
الطبعة الأولى
الكويت - ٢٠٢٠

**أعضاء مجلس إدارة
مركز دراسات الخليج والجزيرة العربية**

أ.د. رشيد العنزي

نائب مدير جامعة الكويت للأبحاث (رئيس مجلس الإدارة)

د. فيصل أبو صليب

مدير المركز - نائب رئيس مجلس الإدارة

داخل جامعة الكويت

أ.د. فايز منشر الظفيري

قسم المناهج وطرق التدريس - كلية التربية
جامعة الكويت

أ.د. عبد الله محمد الهاجري

العميد المساعد للشؤون الأكاديمية
والأبحاث والدراسات العليا - كلية الآداب
جامعة الكويت

أ.د. يوسف ذياب الصقر

قسم الفقه المقارن والسياسة الشرعية
كلية الشريعة والدراسات الإسلامية
جامعة الكويت

أ.د. عبيد سرور العتيبي

رئيس قسم الجغرافيا - كلية العلوم الاجتماعية
جامعة الكويت

خارج جامعة الكويت

سعادة السفير/ جمال عبد الله الغانم

مساعد وزير الخارجية للشؤون الإدارية
وزارة الخارجية - دولة الكويت

أ. غالب محمد العصيمي

الوكيل المساعد للشؤون الإدارية والمالية
وزارة الإعلام - دولة الكويت

أ. عبدالعزيز عبد الله السالم

رئيس قطاع البحوث والدراسات الاستراتيجية
جهاز الأمن الوطني

أ. عبد الإله محمد رفيع معرفي

رئيس مجلس الإدارة والعضو المنتدب
للشركة الأولى للفنادق - دولة الكويت

رقم الصفحة	المحتويات
٩	ملخص الدراسة.....
١٠	مقدمة.....
١٤	(١) المشكلة البحثية.....
١٥	(٢) الهدف من الدراسة.....
١٥	(٣) التساؤلات البحثية.....
١٦	(٤) منهجية البحث.....
١٦	(٥) تقسيم البحث.....
١٨	أولاً: الإدارة العامة والأداء التنموي وفقاً للأدبيات الرائدة.....
٢٤	ثانياً: تحليل أسباب فشل الإدارة العامة في الدول النامية.....
٣١	ثالثاً: الوضع الراهن والتطور التاريخي للإدارة العامة في دولة الكويت.....
٣٨	رابعاً: أهم التحديات والإشكاليات التي تواجه الإدارة العامة في دولة الكويت....
٤٨	خامساً: ملامح ضعف القدرة الإدارية في دولة الكويت.....
٨٤	سادساً: إصلاح الإدارة العامة كأحد متطلبات تحقيق فعالية آليات السوق.....
	سابعاً: دراسة الوضع المؤسسي الراهن في دولة الكويت استناداً إلى أهم
١٠٣	مؤشرات البيئة المؤسسية الدولية.....
١١٥	ثامناً: دراسة ميدانية حول تقييم أوضاع الإدارة العامة في دولة الكويت.....
١٣٨	تاسعاً: نماذج مقترحة لتطوير الإدارة العامة الكويتية.....
٢١٩	الخاتمة.....
٢٤١	قائمة المراجع.....

المخلص :

تهدف هذه الدراسة إلى تقديم نماذج سياسات تنموية تُمكن من نقل الإدارة العامة من وضعها الحالي إلى إدارة تنموية توائم رؤية دولة الكويت الجديدة ٢٠٣٥م، والوقوف على مستوى أداء مختلف المؤسسات العامة في دولة الكويت، وأثر ذلك المستوى على الأداء والإنجاز التنموي من خلال تناول العديد من الموضوعات والتحليلات المتصلة بهذا الشأن.

توصلت هذه الدراسة إلى العديد من النتائج التي أظهرت أن الإدارة العامة الكويتية تحتاج إلى العديد من الإجراءات الإصلاحية في مختلف القطاعات، ومن أبرزها؛ إصلاح القطاع الاقتصادي، وتقييد دور الدولة في دولة مشرفة وحارسة لمختلف الأنشطة الاقتصادية. وحامية للمواطنين من مختلف الآثار السلبية الناتجة من هذا الدور. كما تُركّز تلك الإجراءات الإصلاحية على إعادة هيكلة مؤسسات القطاع العام وتعزيز القطاع الخاص وتنميته بما يوائم رؤية دولة الكويت ٢٠٣٥م.

وقدمت الدراسة نموذجين يمكن الاعتماد عليهما في عملية الإصلاح المنشود، النموذج الأول يقوم على مفهوم الدولة القادرة تنموياً، بينما يقوم النموذج الثاني على مفهوم إعادة الهيكلة والإدارة الرشيقة.

مقدمة :

يُشير Amartya Sen إلى مفهوم التنمية في إطار الحرية الشخصية على أنه «توسيع مدى الخيارات المتاحة للفرد ليختار فيما بينها». وفي سبتمبر من عام ٢٠٠٠م أجمعت الجماعة الدولية على تبني المفهوم الأوسع للتنمية مُتجاوزاً مفهوم «النمو الاقتصادي» إلى اعتبارها «توسيع الحريات الأساسية التي يتمتع بها البشر»؛ لينطوي على خمس حريات رئيسية تتكامل فيما بينها، وهي الحريات السياسية؛ والاقتصادية؛ والاجتماعية؛ وضمانات الشفافية التي تُعزز الثقة في المجتمع؛ والأمن الوقائي لتوفير شبكة حماية أو أمان اجتماعي (سن، ٢٠٠٤م).

وفي ظل التوافق الدولي حول أهمية ممارسات الحكم الرشيد، ودوره في تعزيز التنمية وتحقيق العدالة الاجتماعية، وقدرتها على تدعيم الممارسات الديمقراطية، وتحسين فعالية المؤسسات وإعلاء حكم القانون والعدالة، بدأت الجماعة الدولية في تبني مبادرات ومشروعات لتعزيز الحكم الرشيد وإصلاح الإدارة العامة بالبلدان النامية والمتقدمة على حد سواء، وعلى مستوى البلدان العربية انطلق «برنامج إدارة الحكم في البلدان العربية» عام ٢٠٠٠م؛ بهدف تعزيز جهود التنمية في المنطقة العربية عبر دعم الجهود المؤيدة لترسيخ الحكم الرشيد فيها، وهي المبادرة التي أطلقها المكتب الإقليمي للدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وتبني مفهوم «إدارة الحكم» على أنه ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لتسيير شؤون الدولة على المستويات كافة، شاملة جميع الآليات والعمليات والمؤسسات التي يقوم المواطنون ومختلف الفئات المجتمعية من خلالها بالتعبير عن مصالحهم، وممارسة حقوقهم، والقيام بواجباتهم، وتسوية خلافاتهم (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٩م).

على الرغم من الجهود التي تبناها تلك المبادرة، ومبادرات الإصلاح القطرية التي انتهجتها دول عربية عديدة، يلقي تقرير « تحديات التنمية في الدول العربية : نهج التنمية البشرية ٢٠٠٩م » الضوء على خمسة تحديات تنموية رئيسية تواجه دول المنطقة، تتمثل في « إصلاح المؤسسات؛ وتوفير فرص العمل؛ والحفاظ على عملية النمو لصالح الفقراء وتمويلها؛ وإصلاح النظم التعليمية؛ وتنوع مصادر النمو الاقتصادي ». كذلك جاء تقرير « التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٩م » ليؤكد تنامي العقبات التي تعترض سبل التنمية في المنطقة العربية، مُشيراً إلى أن ذلك يعود في الأساس إلى هشاشة البنى السياسية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية في المنطقة، وافتقارها إلى سياسات تنموية تتمحور حول الإنسان (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وجامعة الدول العربية، ٢٠٠٩م).

وتجلى أهمية البعد المؤسسي للتنمية في الوقت الراهن كنتاج لعاملين أساسيين في المنطقة العربية : الأول داخلي؛ يتمثل في اندلاع ثورات الربيع العربي التي علت هتافاتها للمناداة بـ « العيش، الحرية، العدالة الاجتماعية »، وارتأت أن نقطة الانطلاق لمستقبل أفضل تتمثل في « إسقاط النظم السياسية القائمة »؛ الأمر الذي يؤكد الرابط القوي - وفقاً لرؤية المجتمع - بين واقع المؤسسات والتنمية من جهة، والقصور الذي تُعاني منه أنظمة الحكم، وطبيعة العقود الاجتماعية القائمة وضعف الأداء من جانب حكومات تلك الدول - سواء التنفيذية أو التشريعية - من جهة أخرى. ويتخذ العامل الثاني صبغة العالمية؛ حيث أعلن تقرير صندوق النقد الدولي « آفاق الاقتصاد العالمي » أن « النشاط الاقتصادي العالمي أصبح أكثر وهناً واختلالاً، وأن الثقة في إمكانية استعادته لحيويته صارت أكثر ضعفاً. كما أوضحت المخاطر الاقتصادية أكبر من ذي قبل » (صندوق النقد الدولي، ٢٠١٩م)؛ الأمر الذي قد ينعكس سلباً على معدلات النمو الاقتصادي في المنطقة العربية، ومن ثم مستويات التنمية فيها. ومن جانب آخر، عرفت دولة الكويت منذ الاستقلال مسيرة تنموية مميزة؛ حيث تُصنّف ضمن الدول غير الصناعية (النفطية) ذات الدخل المرتفع والتنمية

البشرية العالية جداً. وعلى الرغم من ذلك فإن تراكم الممارسات التنموية المتعاقبة - خاصة الاكتفاء بالاعتماد على النفط كمصدر أساسي للتنمية، بالإضافة إلى تحقيق التشغيل التام من خلال صيغة التوظيف المركزي بديوان الخدمة المدنية، ومحدودية دور القطاع الخاص في تشغيل العمالة الوطنية - أدى إلى تضخم الجهاز الإداري للدولة، وارتفاع تكاليفه، وانخفاض إنتاجيته وجودة الخدمات التي يقدمها.

وفي إطار رؤية دولة الكويت الاستراتيجية الممتدة من عام ٢٠١٠م حتى عام ٢٠٣٥م، يُعتبر الهدف المحوري المُتمثل في تحويل الكويت إلى مركز مالي وتجاري جاذب للاستثمار الوجيه والرؤية المستقبلية التي تبنتها «الجهات الحكومية، ومؤسسات المجتمع المدني، والقطاع الخاص» على حد سواء. وقد تناولت العديد من التقارير والدراسات بعض جوانب هذه الرؤية مركزة على مواقع الخلل في المسار التنموي، وعلى ضرورة استحداث تغييرات جوهرية في هيكل الاقتصاد الكويتي، والواقع أن استحداث تلك التغييرات الهيكلية يفترض على وجه الخصوص توافر مجموعة من الخطوات العملية ذات الطابع الإداري الموجهة نحو بناء أسس لتطوير الاستراتيجيات المستقبلية على مستوى الجهات المعنية مباشرة بتحقيق الرؤية، وتفعيل التكامل والتنسيق في الجهود والأنشطة الإدارية لدى الجهات الحكومية (الإدارة العامة) للبحث عن توافق حول ميادين التدخل وطرق تعبئة الموارد وتصريفها، بالإضافة إلى تحريك التصورات وتشجيع المشاركة الواسعة في رسم الصورة المستقبلية لدولة الكويت من خلال تبني خطط تنموية متوسطة المدى متناسقة ومتكاملة.

ففي الأجلين القريب والمتوسط سيُشكّل التكامل والتنسيق بين مختلف مكونات الإدارة العامة الكويتية، العمود الفقري لتحقيق الرؤية المستقبلية لدولة الكويت، ويتطلب تحقيق ذلك بشكل فعّال وضع إطار مرجعي لإصلاح الإدارة العامة (الإدارة الحكومية). وتُعنى الإدارة العامة بتنفيذ السياسات العامة وتقديم الخدمات الرئيسية لأفراد المجتمع، وتشير الدلائل والتقارير المختلفة بهذا الصدد إلى أن الإدارة العامة في دولة الكويت لا تتسم بالكفاءة المطلوبة حتى فيما يتعلق

بتنفيذ السياسات العامة وتقديم الخدمات الرئيسية للمواطنين، ناهيك عن عدم القدرة على إدارة العملية التنموية المنشودة.

وبقي أن نشير إلى أن الحديث عن مفهوم الإدارة العامة يستدعي إيضاح المعنى المراد بكلمة «عامة»؛ فهذه الكلمة - في هذا المقام - لها معنى يوازي كلمة «حكومة»، وهذا ما يجعل من «مفهوم الإدارة العامة» رديفاً لمفهوم «الإدارة الحكومية» ومُميزاً لها عن أنواع الإدارات الأخرى «كإدارة الأعمال، وإدارة المنظمات والهيئات الدولية، والمنظمات الخاصة، وغير ذلك». والحكومة (بمفهومها العام) هي التي تُقرّر السياسات العامة في المجتمع، وهي المسؤولة عن التحقق من أن الحقوق والواجبات والقوانين المعمول بها تأخذ صورتها التنفيذية، لذا من الأهمية بمكان مراعاة طبيعة النظام السياسي للدولة عند دراسة الإدارة العامة؛ وذلك لارتباطها بالحكومة (الإدارة العامة هي الممارسة التطبيقية للنظم السياسية). فالإدارة العامة - ضمن هذا السياق - هي التي تُعنى بتنفيذ السياسة العامة للدولة؛ أي ترجمة السياسة العامة لأعمال تنفيذية، وهي بذلك تعد الجهاز الذي يقع عليه عبء تحقيق مهام الدولة وأهدافها والكيان الذي يختص بتحضير قرارات السلطة السياسية وتنفيذها (الشامي، ١٩٩٥م). ويتكون البناء التنظيمي للإدارة العامة من مجموعة من الأجهزة الإدارية التي يطلق عليها «الوزرات، المؤسسات، الهيئات، وغير ذلك»، ولكننا في هذه الدراسة سنتبنى المفهوم الذي تتبناه الأدبيات الاقتصادية على أنها الضوابط التي يضعها البشر لتحديد هيكل التفاعلات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، حيث يرى الاقتصادي الأمريكي «Douglass North» - أحد أهم رواد «الاقتصاد المؤسسي» - أن هذه الضوابط أو القواعد قد تكون رسمية كاللوائح والقوانين وغير رسمية كالعادات والعرف والقيم (التي أطلق عليها مفهوم مؤسسة)، وهي تسهم في تشكيل هيكل الحوافز في التبادل بين البشر؛ بحيث تُحدد تكلفة المبادلات، وتضمن الاستمتاع بالعائد على النشاطات؛ ما يضمن سلامة النظام واستمراره داخل السوق والمجتمع،

ويعتقد أن تقاليد الحكم الرشيدة والمؤسسات القوية تُعزّز المساءلة وسيادة القانون وفعالية الحكومة ونوعية الخدمات العامة وتُسيطر على الفساد؛ ما يضمن نفاذ الجميع إلى الفرص الاقتصادية بشكل متساو. كما أنها تشجع على التوسع في استثمارات القطاع الخاص وتدعم الابتكار والتطوير؛ ما يؤدي إلى زيادات متواصلة في إنتاجية عوامل الإنتاج والنمو الاقتصادي واستدامته، ويسمح بإتاحة المزيد من فرص العمل وتخفيض الفقر.

وتأتي هذه الدراسة لتبحث في أوضاع الإدارة العامة في دولة الكويت؛ وذلك بهدف استكشاف أهم الإشكالات والتحديات التي تُعاني منها، بالإضافة إلى مواطن القصور فيها، التي أدت بشكل أو بآخر إلى ضعف القدرة المؤسسية والإدارية للدولة؛ وهو ما قد تؤثر بالسلب على تحقيق الرؤية التنموية المستقبلية لدولة الكويت ٢٠٣٥م.

(١) المشكلة البحثية :

مما سبق، يمكن القول إن ثمة إشكالية رئيسية تواجه دولة الكويت، تكمن في الضعف الذي تُعاني منه مختلف مكونات الإدارة العامة (الإدارة الحكومية)؛ مما أنتج ذلك مجموعة من المخاطر التي هددت استقرار الدولة وتنميتها، وأثرت بالسلب على تطلعات المواطنين وطموحاتهم، وعلى تحقيق الرؤية المستقبلية لدولة الكويت ٢٠٣٥م.

وفي سبيل طرح تلك الإشكالية على بساط النقاش تهدف هذه الدراسة إلى الإجابة عن التساؤلين الرئيسيين التاليين : ما مستوى أداء مختلف مكونات الإدارة العامة (الإدارة الحكومية) في دولة الكويت وأثرها على مستوى الأداء التنموي؟ وما أبرز السياسات والمقترحات التي يمكن لها إصلاح أوجه الضعف التي تُعاني منها مختلف مكونات الإدارة العامة (الإدارة الحكومية) في دولة الكويت وتحقق المواءمة ما بين الإدارة العامة ورؤية الكويت المستقبلية ٢٠٣٥م؟

(٢) الهدف من الدراسة :

تهدف هذه الدراسة إلى تقديم نماذج سياسات تنموية تُمكن من نقل الإدارة العامة من وضعها الحالي إلى إدارة تنموية توائم رؤية الكويت الجديدة ٢٠٣٥م. وتتلخص الفكرة الأساسية لهذه النماذج المقترحة في أن إعادة هيكلة الإدارة العامة بما يؤدي إلى الحجم الأمثل، وتجويد خدماتها العامة وتنفيذ إصلاحات اقتصادية هيكلية - تُغيّر النموذج التنموي القائم على النفط والإنفاق الحكومي إلى نموذج تنموي قائم على توفير الثروة بما يوائم رؤية الدولة الهادفة إلى تحويل دولة الكويت إلى مركز مالي وتجاري بحلول ٢٠٣٥م وريادة القطاع الخاص، وذلك من خلال الكشف عن مواطن القوة والضعف لمختلف الجهات الحكومية في دولة الكويت، ومعالجتها بما يوائم الهدف المتمثل في تمكين قدرات الإدارة العامة لتكون فعّالة في تحقيق هذه الرؤية.

(٣) التساؤلات البحثية :

بناءً على المشكلة البحثية للدراسة، يبرز لدى الباحثان عدداً من التساؤلات الفرعية، وذلك على النحو الآتي:

- كيف يُمكن تفسير مفهوم الإدارة العامة بشكل عام والمكوّن المؤسسي بشكل خاص وطبيعة الأدوار المنوطة بهما؟
- ما أثر الإدارة العامة على الأداء التنموي؟
- ما أهم الإشكاليات التي تُعاني منها مكونات الإدارة العامة (الإدارة الحكومية) في دولة الكويت، التي قد تؤثر بالسلب على تحقيق رؤية الكويت ٢٠٣٥م؟
- ما أوضاع الإدارة العامة في دولة الكويت في الوقت الراهن وفقاً لمؤشرات البيئة المؤسسية المتعارف عليها دولياً؟
- ما المقاربات المقترحة التي يمكن الاعتماد عليها في بناء نماذج تُمكن الإدارة العامة من أن تكون ذات كفاءة وفعالية في تنفيذ متطلبات العملية التنموية؟

(٤) منهجية الدراسة :

فيما يخص المنهجية البحثية التي تبنتها هذه الدراسة، فقد تضمنت منهج التحليل الكيفي لمجموعة من المؤشرات الدولية بشأن قياس أوضاع الإدارة العامة في دولة الكويت (والمقصود بعملية التحليل الكيفي للمؤشرات هو استخدام البيانات والمعلومات الواردة من مختلف المؤشرات في عملية الكشف عن مستوى التقدم أو التراجع في المجال المراد دراسته، وذلك بأسلوب استقرائي أدواته الرئيسية هي الملاحظة)، وإجراء دراسة ميدانية حول تقييم أوضاع الإدارة العامة في دولة الكويت، وقد صممت استمارة « استبانة » تم توجيهها إلى الكوادر القيادية في مختلف مكونات الإدارة العامة الكويتية (وزارات، مؤسسات ملحقة / مستقلة، هيئات ملحقة / مستقلة، وغيرها)؛ وذلك للوقوف على مستوى كفاءتها وفعاليتها وأثرها على الأوضاع التنموية بشكل عام، بالإضافة إلى بعض الكتابات الرائدة التي تناولت تحليلات متخصصة حول أوضاع الإدارة العامة بشكل عام وفي دولة الكويت بشكل خاص.

(٥) تقسيم الدراسة :

تنقسم هذه الدراسة إلى تسعة أقسام، تسبقها مقدمة وتليها خاتمة، يناقش القسم الأول منها العلاقة بين المؤسسات والأداء التنموي من خلال مراجعة مختلف الأدبيات الرائدة المرتبطة بذلك، بينما يتناول القسم الثاني تحليل أسباب فشل الإدارة العامة في الدول النامية، ويختص القسم الثالث باستعراض التطور التاريخي للإدارة العامة الكويتية، ويرصد فيه الباحثان الوضع الراهن لهذه الإدارة، بينما يركز القسم الرابع على مناقشة أهم التحديات والإشكاليات التي تواجه الإدارة العامة في دولة الكويت، أما القسم الخامس فيناقش ملامح ضعف القدرة الإدارية في دولة الكويت، ويتناول القسم السادس متطلبات إصلاح الإدارة العامة كإحدى الأدوات لتحقيق فعالية آليات السوق، بينما يتناول القسم

السابع دراسة الوضع المؤسسي في دولة الكويت استناداً إلى أهم مؤشرات البيئة المؤسسية الدولية، ويقدم الباحثان في القسم الثامن دراسة ميدانية حول تقييم أوضاع الإدارة العامة في دولة الكويت من خلال توزيع استمارة « استبانة » موجهة إلى الكوادر القيادية في مختلف المؤسسات (الإدارة العامة) الكويتية؛ وذلك للوقوف على مستوى كفاءتها وفعاليتها وأثرها على الأوضاع التنموية بشكل عام، ويقدم الباحثان في القسم التاسع والأخير نماذج مقترحة لتطوير الإدارة العامة الكويتية.

أولاً - الإدارة العامة والأداء التنموي وفقاً للأدبيات الرائدة :

تُعرّف مؤسسات الإدارة العامة (الإدارة الحكومية) في الأدبيات الاقتصادية على أنها الضوابط التي يضعها البشر لتحديد هيكل التفاعلات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويرى الاقتصادي الأمريكي *Douglass North* - أحد أهم رواد "الاقتصاد المؤسسي" - أن هذه الضوابط أو القواعد قد تكون رسمية كالدساتير والقوانين، وغير رسمية كالعادات والعرف والقيم، بحيث تسهم في تشكيل هيكل الحوافز في التبادل بين البشر؛ بحيث تُحدد تكلفة المبادلات، وتضمن الاستمتاع بالعائد على النشاطات؛ ما يضمن سلامة النظام واستمراره داخل السوق والمجتمع، ويعتقد أن تقاليد الحكم الرشيدة والمؤسسات القوية تُعزز المساءلة وسيادة القانون وفعالية الحكومة ونوعية الخدمات العامة، وتسيطر على الفساد؛ بما يضمن نفاذ الجميع إلى الفرص الاقتصادية بشكل متساو. كما أنها تشجع على التوسع في استثمارات القطاع الخاص وتدعم الابتكار والتطوير؛ وهو ما يؤدي إلى زيادات متواصلة في إنتاجية عوامل الإنتاج والنمو الاقتصادي واستدامته، ويسمح بإتاحة المزيد من فرص العمل وتخفيض الفقر (North, 1991) ويُسمى *North and Davids* بين البيئة المؤسسية والترتيبات المؤسسية؛ إذ تُشير الأولى إلى الضوابط التي تحكم سلوك الإنسان وطريقة تفاعله مع الآخرين داخل المجتمع، في حين تُعدّ الترتيبات المؤسسية مبادئ توجيهية محددة تتمثل في هياكل الحوكمة ونظم التعامل التي تحكم التعاقد في التبادلات التجارية ونوعية البيروقراطية والإدارة العامة (North, 1991).

وترتبط الإدارة العامة بالأداء الاقتصادي؛ نظراً لتأثيرها على هيكل حوافز المتعاملين في استعمال الأصول والموارد الاقتصادية العامة والخاصة، وقد تزايد الاهتمام بدور الإدارة العامة بوصفها عنصراً مهماً في تفسير التنمية الاقتصادية بعد إهمالها طويلاً في نظريات التنمية لصالح العوامل الكمية من خلال مساهمات كل من *North and Cos* وغيرهما (عبد القادر، ٢٠٠٧م)، وقد

تبين أن التطور الاقتصادي لا يستجيب تلقائياً لتراكم عوامل الإنتاج وزيادة الإنتاجية، ولكن يحتاج إلى ضامن لتقليل التكاليف وتقاسم المخاطر وتشجيع الاستثمار وحركة رأس المال وحفظ حقوق الملكية، وتمثل الترتيبات المؤسسية التي تعمل بكفاءة وفعالية محركاً قوياً للقدرات البشرية، ومن ثم الأداء سواء في إدارة الشأن العام أو القطاع الخاص.

ويرى North أن التنمية الاقتصادية - هي في الأساس - نابعة من تطور الإدارة العامة ومكوناتها المؤسسية - سواء على المستوى السياسي أو الاقتصادي - التي تهيئ بيئة مجتمعية واقتصادية دافعة للإنتاجية (North, 1991)، ويؤكد Lands في كتابه "ثروة وفقير الأمم: لماذا البعض بهذا الثراء والبعض الآخر بهذا الفقر؟" أن العوامل الاجتماعية والسياسية، بالإضافة إلى عاملي الجغرافيا والتكنولوجيا، قد تمكن الأفراد والجماعات من تحقيق أهدافهم في تعظيم المنافع وتقليل التكاليف لمختلف النشاطات الاقتصادية، التي تسهم في تعظيم رفاهية البشر (Lands, 1998).

كما استعرض Robinsn and Acemoglu في دراستهما عام ٢٠١٢م "أسباب فشل بعض الدول تنموياً" وتناولوا طبيعة الإدارة العامة بشكل عام والمؤسسات على وجه الخصوص فيها. وقد أشارت الدراسة إلى أن بريطانيا كانت الأولى بين الدول التي تنبعت إلى ضرورة إرساء مؤسسات سياسية واقتصادية واجتماعية؛ بحيث تقوم بحراسة حقوق الملكية الخاصة والحريات الفردية، وتفرض نصوص التعاقد وتوفر حكومة مستقرة ونزيهة وقابلة للمساءلة بحكم القانون؛ وهو ما ساعد على إنشاء المجتمع التنموي الأمثل، الذي يتيح الفرص للريادة الفردية والجماعية والمبادرة والمنافسة؛ نظراً لامتلاكها القدرة على التمتع بمنافع هذه الريادة والأعمال، وتتناقض هذه الترتيبات مع واقع المجتمعات التي فشلت في إحداث التنمية الشاملة بسبب افتقارها لمثل هذه المؤسسات؛ وهو ما تسبب في بقاء نخب اقتصادية وسياسية مُتسلطة تعمل على انتزاع عوائد الآخرين واستثماراتهم (المناور، ٢٠١٦م).

وتُشير العديد من الأدبيات إلى أهمية دور المؤسسات والتغيير المؤسسي (كأحد مكوّنات الإدارة العامة) في دفع عجلة التنمية والحدّ من الفقر وإنشاء مجتمعات مسالمة، وتقوم المؤسسات - من الناحية النظرية - على «زيادة درجة اليقين في الأسواق، والقدرة على التنبؤ من خلال حقوق الملكية، وسيادة القانون والبيئة التنظيمية الشفافة، والميسرة للأعمال»؛ ما يجعل عملية الاستثمار أكثر أماناً و يقيناً، وتُشير كذلك إلى عدد من المحاذير المتعلقة بنوعية البيانات والأساليب القياسية المتبعة وتعثرها في تحديد اتجاه السببية بين المؤسسات والتنمية؛ بحيث تكتسب المؤسسات مغزى إحصائياً عالياً في تفسير الفروقات في معدلات الاستثمار والنمو (Knack and Keefer, 1995)، ونصيب الفرد من الدخل بين الدول، أو بعض المتغيّرات التنموية الأخرى على غرار معدل وفيات الرضع، أو انتشار الفقر (Kaufmann and Other, 1999)، وتعتمد هذه الدراسات مُتغيّرات مؤسسية مفسرة مختلفة على غرار تدابير نزع الملكية والحكم الرشيد، بما يتضمنه من سيادة القانون وجودة البيروقراطية والفساد والحريات المدنية والسياسية والانفتاح على التجارة.

وقد بيّن Rodrik في عام ٢٠٠٤ - من خلال دراسته لآثار المؤسسات والجغرافيا والتكامل التجاري على مستوى الدخل لعينة بلغت أكثر من ٢٠٠ دولة - أهمية المؤسسات في تحديد مستويات الدخل، في حين تبين أن للجغرافيا أثراً مباشراً ضعيفاً وغير مُباشر على نوعية المؤسسات (كأحد مكوّنات الإدارة العامة)، وعلى العكس لم تتحدد علاقة من هذا القبيل فيما يخص المؤسسات الديمقراطية التي قد تعمل على تعزيز النمو واستقراره، وبهذا الصدد بيّن Evans and Ferguson في عام ٢٠١٣م أن الديمقراطية لا تؤدي إلى زيادة الدخل، والعكس كذلك صحيح؛ بمعنى أن زيادة الدخل لا تؤدي بالضرورة إلى تحسين حالة الديمقراطية (المناور، ٢٠١٦م)، كذلك بيّنت دراسات أخرى أن الأدلة مختلطة بشأن آثار المؤسسات السياسية الشاملة التي قد تعمل على تخفيف الفقر والتنمية البشرية عموماً (alperino and Weinstein, 2010).

وتبين عدد من الدراسات والمراجع من خلال الأدلة التطبيقية المختلفة أن آثار المؤسسات السياسية يتوقف على تعريف الديمقراطية والحكم الرشيد؛ حيث إن إجراء الانتخابات النزيهة قد لا يعني الكثير بالنسبة للتنمية والدخل والحد من الفقر، في حين قد تكون تدابير أخرى ديمقراطية - على غرار المشاركة السياسية، والمنافسة السياسية بين الأحزاب، وغيرهما - أكثر تعبيراً وتأثيراً على المتغيرات التنموية المختلفة.

وقد بينت مجموعة أخرى من الدراسات التطبيقية أن الدول التي تتمتع بنوعية أرقى من الإدارة العامة (الإدارة الكويتية)، مثل القدرة على محاربة الفساد وحماية حقوق الملكية وسهولة القيام بالأعمال وممارستها، تتمتع بقدرة أعلى على استقطاب الاستثمار الأجنبي المباشر، بشكل يساعدها على تعظيم الاستفادة من العولمة المالية والتجارية من خلال نقل التكنولوجيا والخبرات والانخراط في سلاسل الإنتاج العالمية.

ويُبين "Oghur and Dasgupta" في قراءة لـ ٣٣٨ دراسة حول آثار الفساد على التنمية أن الفساد له تأثير سلبي وعميق على النمو، خاصة في الدول النامية، حتى بعد الأخذ في الاعتبار محددات النمو وطبيعة البيانات والمرحلة التنموية للدول، ويبدو أن الفساد يحد من النمو بشكل مباشر بمقدار (-٠,٠٧)، نقطة مئوية في الدول النامية، بالإضافة إلى (-٠,٥٢) نقطة مئوية بشكل غير مباشر من خلال اختلال الإنفاق العام والتنمية البشرية، وهذا يعني - إجمالاً - أن التحسن في مدركات الفساد بنقطة واحدة قد يزيد من معدل نمو متوسط الدخل في هذه الدول بـ ٠,٥٩ نقطة مئوية (المناور، ٢٠١٥م). وقد خلصت دراسة للبنك الدولي في عام ٢٠٠٤م في مقارنة بين الأداء الاقتصادي لدول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من جهة ودول شرق آسيا من جهة أخرى إلى نتيجة مُشابهة؛ حيث وجدت أن معدلات النمو في المنطقة العربية قد تزيد بنقطة مئوية كاملة لو كانت حالة الإدارة العامة فيها موازية لبعض الدول الآسيوية عالية الأداء على غرار "ماليزيا، وإندونيسيا، وسنغافورة" (ملاعب، ٢٠١٩م).

إن الإدارة العامة (الإدارة الحكومية) الراقية والكفؤة هي التي تعمل على تعزيز النمو في ظل تشجيع الأفراد على الانخراط في الأنشطة الإنتاجية غير الربحية من خلال توفير الحوافز المجدية اقتصادياً واجتماعياً في شكل هيكل مُستقر من التفاعلات البشرية؛ وهو ما يقلل من عدم اليقين ومن التكلفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في ظل القيود التي تمنع النخب والسياسيين وجماعات المصالح من استعمال سلطتهم في انتزاع عوائد الآخرين واستثماراتهم (Acemoglu, 2003)، ويُقسّم Posner كفاءة الإدارة العامة إلى كفاءة موضوعية قادرة على تعزيز التخصيص الأمثل للموارد، وكفاءة إجرائية قادرة على تقليل التكاليف وزيادة الدقة في الالتزام بقواعد اللعبة (Posner, 1998)، ويدعم Chu فكرة أن ثراء الدول الغنية إنما هو نتيجة تراكمية لإدارة عامة تتسم بالكفاءة بشقيها، في حين يبدو الفقر في العديد من دول العالم نتيجة لعدم كفاءة الإدارة العامة فيها، وهي دول تعمل على المصادرة والاحتكار وسوء التوزيع عوضاً عن مكافأة الإنتاج والتبادل؛ ما يؤدي إلى الحدّ من الفرص وحرية النفاذ لها (Chu, 2003).

من ثمّ يتبيّن أنه على الرغم من كون النمو شرطاً ضرورياً لمجابهة التحديات التنموية، وإعداد مواطن عمل كافية والحدّ من الفقر فإن هناك حاجة إلى هياكل مؤسسية مناسبة لضمان أن يكون هذا النمو شاملاً؛ بحيث يستفيد منه القطاع الأوسع من المجتمع دون اقتصره على خدمة أصحاب المصالح والنخب، ويبدو هذا التفسير حاسماً في القطع مع فخ الفقر الذي ينشأ لدى العديد من الدول بسبب المناخ والأمراض والنزاعات وضعف البنية التحتية والتعليم والاستثمار، ووضع هذه الدول على مسار تنموي أكثر تماسكاً يتطلب إجراء تغييرات على مستوى الإدارة العامة لتكريس حقوق الملكية والتجارة الحرّة النزاهة والخدمات العامة الفعّالة والحرّيات السياسية والمدنية والمساءلة، وهذا ينتج عموماً من تسويات عبر النخب السياسية والاقتصادية خلال فترات معينة، إما تجنباً للنزاعات وإما إثر انتفاضات مؤلمة ومُكلفة؛ ومن ثم يعاد توزيع علاقات القوة والمزايا السياسية والاقتصادية لصالح عموم أفراد المجتمع.

وقد تناولت بعض الدراسات حالة الإدارة العامة ومؤسساتها في دولة الكويت ومدى قدرتها على تنفيذ السياسات العامة ومستوى تقديمها للخدمات؛ حيث أوضحت دراسة "العمر" حول مراحل تطور البيروقراطية في دولة الكويت أن الإدارة العامة ومؤسساتها تعاني بعض أمراض البيروقراطية وممارسات البيروقراطيين، كالفساد بشقيه المالي والإداري، وتعقيد الإجراءات، والبطء في تصريف الأعمال، واللامبالاة، وغيرها؛ مما يؤدي في النهاية إلى ضعف الأداء العام، وإثارة نوع من التوتر السياسي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكذلك الحركات السياسية في دولة الكويت (العمر، ١٩٩٦م).

وأوضحت دراسة حول تقييم جاهزية الجهات الحكومية للتخطيط الاستراتيجي بدولة الكويت، أن هناك ضعفاً عاماً في جاهزية الجهات الحكومية الكويتية للعمل وفق أسلوب التخطيط الاستراتيجي، ومن أهم مظاهر الضعف أن الهيكل الإداري القائم لا يساهم في تحقيق مهام الإدارة العامة الكويتية وأهدافها، ولا يعكس الأهمية النسبية لها لأنشطتها المختلفة، ولا يسمح بالاستجابة السريعة للتغير في الظروف الخارجية، ولا يساهم في التركيز على مسألتي الخبرة والكفاءة في العمل. كما لا يتوافر لدى معظم الجهات الحكومية أنظمة معلومات عن الموارد البشرية، وهناك عقبات تعترض إجراء تفويض للسلطات على أرض الواقع، وذلك نتيجة مركزية القرار وارتباطه بالشخص المسؤول عن إدارة الجهة الحكومية، إلى غير ذلك من أوجه الضعف؛ مما يؤدي إلى ضعف الأداء وتراجع مستوى الرضا عن الخدمات المقدمة؛ وهو ما يؤثر بالسلب على مستوى تحقيق العدالة الاجتماعية وشرعية النظام السياسي (المناور، ٢٠١٥م).

وبناء على ما سبق، نخلص من مراجعة هذه الأدبيات إلى عدد من النتائج المهمة، وهي:

- كلما كانت الإدارة العامة (الإدارة الحكومية) قوية وذات كفاءة وفعالية تعززت «المساءلة، وسيادة القانون، وفعالية الحكومة، ونوعية الخدمات، والعدالة الاجتماعية».

- تعتبر الإدارة العامة (الإدارة الحكومية) من العناصر المهمة في تفسير الأداء التنموي، والتنمية - هي في الأساس - نابعة من تطور الإدارة العامة (الإدارة الحكومية) التي تهيئ بيئة مجتمعية واقتصادية دافعة للإنتاجية.

- إن افتقار المجتمعات إلى إدارة عامة (الإدارة الحكومية) قوية ذات كفاءة وفعالية يؤدي إلى فشل العملية التنموية؛ ومن ثم إلى ظهور نخب اقتصادية وسياسية متسلطة تعمل على احتكار العوائد والاستثمارات وبقاء هذا النوع من النخب.

- إن الدول التي تمتلك إدارة عامة (الإدارة الحكومية) قوية ذات كفاءة وفعالية تتمتع بقدر أكبر من القدرة على استقطاب الاستثمارات الأجنبية المباشرة؛ مما يُحدث تعاضلاً في المنفعة الاقتصادية والاجتماعية لها.

- هناك حاجة ماسة إلى توفير هياكل مؤسسية مناسبة لضمان أن يكون النمو الاقتصادي شاملاً؛ بحيث يستفيد منه القطاع الأوسع من المجتمع دون احتكاره من فئة محدودة؛ وهو ما يسهم في تحسين مستوى معيشة الأفراد؛ ومن ثم يتحقق أهم الأهداف لعملية التنمية.

ثانياً - تحليل أسباب فشل الإدارة العامة في الدول النامية :

في نهاية الخمسينيات وبداية التسعينيات من القرن الماضي دار جدل حول أسباب فشل الإدارة العامة في دول العالم الثالث، ولم يُجسّم هذا الجدل بعد بالشكل المطلوب، وقد تبين أن هناك ثلاث مجموعات من المدارس أو الاتجاهات التي كان لها آراء متباينة حول أسباب هذا الفشل. المجموعة الأولى نسبت الفشل إلى تقليد أو محاكاة للنماذج الغربية التي تأثرت بها هذه الدول في فترة الاستعمار الغربي لها. المجموعة الثانية رفضت هذا الادعاء وعللت الأسباب بأنها تكمن في عوامل البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية لهذه الدول وليس لها علاقة بالنماذج الغربية التي تم تبنيها. أما المجموعة الثالثة (المدرسة الوسيطة) فقد

أكدت أن النماذج الغربية وطبيعة العالم الثالث الخالية من التجربة هي العامل المسبب لتخلف الإدارة العامة وفشلها في هذه الدول (محمود، ١٩٩٧م).
أخذ الاختلاف في وجهات النظر والأطروحات يؤدي دوراً مهماً في البحوث والدراسات التي تدور حول كفاءة الإدارة العامة في دول العالم الثالث (الدول النامية) وفعالية هذه الإدارة والقدرات التي تمتلكها، وانقسم بذلك الباحثون إلى ثلاث مجموعات :

١- المجموعة الأولى - مدرسة المحاكاة "Feral Heady":

يُمثل هذه المدرسة الباحث المعروف في مجال الإدارة العامة المقارنة *Feral Heady*، وقد أرجع سبب فشل الإدارة في الدول النامية إلى تقليدها أو محاكاتها للنماذج الغربية المستوردة. لذا فإن المشكلة - بحسب وجهة النظر التي يتبناها - لن يكون لها معالجة أو حل إلا بالخلاص من هذه النماذج والاستبدال بها نماذج أخرى، تتم صياغتها وفق ما يتناسب مع ظروف البلد نفسه وإمكاناته.
وتؤكد هذه المدرسة أن الدول النامية جميعها - سواء المستقلة منها أو التي جاء استقلالها من الاستعمار الغربي متأخراً نسبياً - تتمتع بسماوات عامة منها (الأعرجي، ١٩٩٥م):

- أن هذه الدول اعتمدت بعض المفاهيم للإدارة البيروقراطية الغربية، وعلى هذا الأساس فإن القاعدة الأساسية التي تتكون منها إجراءات الإدارة العامة وتنظيمها في هذه الدول مقلدة ومستوردة وليست نابعة من مفاهيم البلد ذاته واحتياجاته.

- تستطيع هذه الدول النامية أن تختار ما يتناسب مع تاريخها وتقاليدها وأعرافها حتى لا تكون تلك النماذج سبباً في فشلها، ومن أمثلة ذلك ما حصل من تأثير النمط الإداري للولايات المتحدة على الفلبين. وقد أكد *Heady* فكرته في كتابه "الإدارة العامة المقارنة" الذي أصدره في عام ١٩٨٤م، وعلى الرغم

من المداولات والكتابات والبحوث التي أعدت في هذا الموضوع استمر Heady في تأكيد وجهة نظره من جديد، محاولاً ترسيخ هذا المفهوم عند إعادة طباعة كتابه عام ١٩٩١م، مشيراً إلى أن أسبقية البيروقراطية الغربية التي شكّلت البيروقراطية المتطورة في الدول النامية لا تعني أنها أقل ملاءمة من تلك التي تنشأ داخل هذه الدول نفسها، ولكنها تؤكد أهمية التكيف بعد الاستقلال لتعزيز الشرعية لتلك السلطات الجديدة التي تحاول التقدم نحو تحقيق الأهداف التنموية. لذا فإن استمرار تقليد الدول النامية أو محاكاتها لتلك النماذج الغربية قد نتج عنه - بحسب رأيه - عدة مُشكلات أو تحديات، منها: عجز الحكومات عن إيجاد القوى البشرية الماهرة التي تسند إليها عملية تطوير البرامج التنموية، وضعف القدرات الإدارية للقيادات على العمل وفق هذه النماذج المستوردة، بالإضافة إلى ظهور فساد مستفحل داخل الإدارات الحكومية في الدول النامية؛ ومن ثم أدى ذلك إلى فشل الإدارة العامة فيها (Heady, 1991).

وأشار Heady أيضاً إلى أن فشل المؤسسات العامة في معظم الدول النامية يعود إلى عوامل بيئية واجتماعية وسياسية واقتصادية، حالت دون تطبيق النماذج بشكل فعال، كما حالت دون التكيف مع الجديد بغض النظر عن مصدره حتى ولو كان من داخل الدولة نفسها.

ومن رواد هذه المجموعة أيضاً Ikkoy الذي نشر مقالة بعنوان «تطور الإدارة العامة والنظام الرأسمالي»، ونسب فشل الإدارة العامة في دول العالم الثالث (النامية) إلى الدول الرأسمالية التي كانت تخضع لسيطرتها، وأكد أن دول العالم الثالث أو النامية كانت تُعاني من سيطرة الدول الرأسمالية التي تمتلك القوة في تكوين النظم والأسس الإدارية داخل إدارتها لخدمة مصالحها في هذه الدول المستضعفة؛ ومن ثم كانت النظم والنماذج التي خلفها النظام الرأسمالي الاستعماري في حاجة إلى تغيير محتوياتها؛ لأنها لم تعد صالحة لدول العالم الثالث المستقلة. كما أنها لم تعد فعّالة في المجال التنموي لهذه الدول.

ومن أنصار هذه المجموعة أيضاً Ralph Prepante الذي راجت بحوثه وافتراضاته في بداية الستينيات، وأوضح فيها أن المشكلة تكمن في كون الدول النامية لم تتدرج في عملية التنمية الشاملة للنهوض بشعوبها بالشكل المطلوب. ويرى أن هذه الدول قد أخفقت في تحقيق أهدافها نتيجة ما يلي :

- اعتمدت هذه الدول نماذج غربية معقدة لا تتواءم قدراتها وإمكانياتها.

- ظهور فجوة كبيرة بين ما تمليه هذه النماذج من أسس وقوانين وبين الطريقة العملية لتطبيقها.

- إن الأسس والقوانين التي اعتمدها الخدمة المدنية في الدول الاستعمارية المتقدمة قد لا تكون صالحة من الأساس في الدول النامية؛ لأنها تعمل تحت نظام مختلف لعلاج مشكلات مختلفة.

لقد كانت أطروحات المجموعة الأولى مُعبّرة عن نماذج نظرية اجتهادية واستنتاجات تقديرية باستثناء الباحث Ralph Prepante الذي استطاع في بحوثه المكثفة أن يُشير إلى الفجوة بين المكونات القانونية للنماذج الغربية وطريقة تطبيقها على أرض الواقع في الدول النامية. وهو بهذا قد انفرد عن مجموعته في تلمس الحقيقة، وذلك من خلال تطبيقات على نظام الخدمة المدنية الباكستاني. غير أنه لم يوضح لنا العوامل البيئية التي أدت إلى وجود هذه الفجوة، بل اعتمد على التعميم بأن النماذج الغربية كانت معقدة وليس من السهل تطبيقها.

٢- المجموعة الثانية - المدرسة البيئية Fred Riggs:

أما الباحث الشهير في مجال الإدارة العامة Fred Riggs فقد مثل أطروحات المجموعة الثانية، وحاول وضع العوامل البيئية في إطارها الصحيح، وأكد أن عدم فعالية الإدارة العامة أو فشلها في دول العالم الثالث أو النامية ليس له

علاقة بتبني النماذج الغربية ولا بتعديل صياغتها، بل إن ذلك ناتج من وجود عوامل بيئية (لم يُحددها)، واكتفى بالإشارة إلى أن لها علاقة بالبيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة.

ويعد Fred Riggs في مقدمة الناقدين لأطروحات المجموعة الأولى؛ إذ لم يكتف برفضها بل تعدى ذلك إلى انتقادها في استعمال التعريفات والتعبيرات الجيوسياسية في المقارنة، وأشار إلى عدم ملاءمة استعمالها في المقارنة بين الغرب والشرق في هذا المجال، إلا إذا كان كل ما تعبّر عنه غربياً أو شرقياً في أساسه. وقد وضح ذلك من خلال قوله: «عندما نتبع خلفية اكتشاف المؤسسات البيروقراطية الحديثة نجد أنها بالفعل ليست غربية الأصل وإنما جاءت إلى أوروبا من الصين عن طريق الهند» (Riggs, 1972).

ومن ثم؛ فإن المجموعة الثانية يمكن اعتبارها مُعبّرة عن الغرب والشرق (في الإطار المقارن)، وهذا الافتراض يُعتبر غير مُلائم ويؤدي إلى ضياع المعنى وعدم جدوى المقارنة، والخيارات الأخرى لوضع المقارنة الصحيحة تعتمد - بالدرجة الأولى - على المعرفة الشاملة للتركيبة الحكومية والعوائق البيئية التي تؤثر على الإنجازات والتنفيذ داخل أي بلد من بلدان العالم. بالإضافة إلى أهمية وجود إطار نظري يساعد على معرفة العوامل الكامنة والتي هي في الحقيقة السبب من وراء فشل الإدارة في دول العالم النامي.

٣- المجموعة الثالثة - المدرسة الوسيطة Milton Esman:

ويمثل أطروحات هذه المدرسة أو المجموعة الثالثة Milton Esman الذي أثار أن يقف بين المجموعتين الأولى والثانية وقد أوضح في تحليله أن إعادة صياغة النماذج الغربية وتعديلها بما ينطبق مع طبيعة البلد قد يُقلّل من المشكلة، وأشار إلى أن السؤال الذي ينبغي طرحه يكمن في الكيفية التي يستطيع من خلالها الإداريون في دول العالم الثالث أن يكتفوا بالنماذج الغربية لتنسجم مع طرقهم وثقافتهم المختلفة.

ويرفض Milton Esman أن يكون هناك خطأ في تقليد دول العالم الثالث (النامي) للممارسات الإدارية الغربية أو محاكاتها، وتبلورت أطروحاته حول إمكانية اعتماد النماذج الغربية في الدول النامية باعتبارها قد تساعد على تسريع عجلة التنمية في هذه الدول؛ كونها مناسبة وأكثر فعالية عندما تحدد التكنولوجيا السلوكيات، ويكون هناك إجماع على المعنى والهدف، وتكون الفعالية والقدرة والعمل الجاد هي المسيطرة على هذه السلوكيات. كما تؤكد هذه المجموعة أن المشكلة ليست في تقليد النماذج الغربية أو محاكاتها ولكن المشكلة تكمن في إمكانية صياغة المادة أو المحتوى وتعديله بما يلائم طبيعة البلد، وقد غاب عن الجهات الإدارية في دول العالم الثالث أو النامي تكييف هذه النماذج الغربية بما ينسجم مع تقاليدها وثقافتها المختلفة (Esman, 1994).

وعلى هذا الأساس أخذت الدراسات والبحوث المختصة في مجال الإدارة المقارنة في التنقيب عن بعض المشكلات التي تتعرض لها الإدارة العامة في الدول النامية بشكل عام دون وجود دراسات ميدانية تحليلية لحالات خاصة في بلدان معينة (على المستوى الجزئي). من بين هؤلاء الباحثين الذين يرجعون فشل الإدارة في الدول النامية إلى السياسة العامة لهذه الدول Stephen Uma الذي فسّر انتشار الفساد في الدول النامية باستغلال البيروقراطيين في هذه الحكومات لسلطتهم النظامية أو القانونية لتحقيق مكاسبهم الشخصية التي تتعارض كلياً مع المصلحة العامة، وهذا التصرف أدى في النهاية إلى ضعف فعالية الإدارة العامة في هذه الدول.

أما Herfy Tiller الذي زار ثلاث دول إفريقية، هي « تنزانيا، كينيا، زيمبابوي » للقيام بدراسة ركزت على الموظفين في القطاع العام لهذه الدول، وأوضح في دراسته أن المحادثات التي تدور بين المواطنين في هذه الدول - بالإضافة إلى الإعلام - قد عبرت عن عدم الارتياح لكفاءة الأداء في أجهزة الإدارة الحكومية، كما أن ضعف الإدارة الذي لوحظ من خلال الدراسة قد تسبب في انتشار الرشوة والفساد، وعليه؛ اقترح أن يكون هناك تغيير

إصلاحى لإعادة تنظيم هذه الأجهزة حتى تسائر مُتطلبات التنمية. وافتقار معظم البلدان النامية إلى أكثر الأسس أهمية من أجل وجود بيروقراطية مهنية تستند إلى القواعد النظامية الرسمية، جعل القادة الذين يفضلون الإصلاح في هذه الدول لا يستطيعون ترجمة أهدافهم إلى واقع ملموس؛ لأن الآلية التي تربط بيانات السياسة بالأداء الفعلي توقفت عن العمل، وكتيجة لذلك نشأت فجوة واسعة بين النوايا والفعل؛ أي بين القواعد الرسمية للإدارة العامة والقواعد الفعلية. لذا فإن العبرة تكمن في كيفية إغلاق هذه الفجوة وإعادة إرساء المصادقية لسياسات الحكومة والقواعد التي تُعلن أنها تُطبقها والتأكد من أنه يجري تطبيقها بالفعل. كما أنه ليس هناك ضمانات بأن تدخل الدولة قد يُحقق منفعة اجتماعية. فاحتكار الدولة لوسائل المعلومات يعطيها السلطة للتدخل بصورة تحكيمية، ويمنحها إمكانية الاطلاع على معلومات ليست متاحة للجمهور العام؛ ومن ثم تتيح أمام الموظفين العموميين (البيروقراطيين) فرصاً لتدعيم مصالحهم الخاصة أو مصالح أصدقائهم أو حلفائهم على حساب المصلحة العامة. كما أن هناك إمكانيات كبيرة للربح غير المشروع والفساد، لذلك ينبغي للدولة أن تعمل على إنشاء آليات من شأنها أن توفر لأجهزتها المرونة والحافز للعمل لأجل الصالح المشترك، والعمل في الوقت نفسه على تقييد التصرفات التحكيمية والفاصلة في التعامل مع أنشطة الأعمال والمواطن (محمود، ١٩٩٧م).

بناء على ما سبق تناوله، من مختلف الاتجاهات والمدارس الفكرية في تحليل وتفسير أسباب فشل الإدارة العامة في دول العالم الثالث أو النامية، والقواعد المعرفية التي تم تأسيسها بهذا الشأن، يمكن الخروج بنتيجتين، هما:

- يجب ألا تركز التحليلات والدراسات المقارنة على بناء نماذج نظرية فقط بقدر ما تكون أقرب إلى التطبيق والعمل على ملاءمة هذه النظريات والنماذج لظروف الدول النامية وبيئتها.

- يتوجب على الدراسات المقارنة أن تُفسّر وتُحلّل أوجه الاختلاف والتشابه بين أنظمة الإدارة العامة كما هي قائمة بالفعل في المجتمعات المعاصرة، ومن ثمّ القيام بتحليل وتفسير لعوامل البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والحضارية وغيرها، ومعرفة مدى تأثيرها على بناء هذه الأنظمة وأدائها.

ثالثاً- الوضع الراهن والتطور التاريخي للإدارة العامة في دولة الكويت :

بدأت ملامح الإدارة العامة في دولة الكويت تتبلور بالشكل المتعارف عليه حالياً خلال الفترة من ١٩٢١-١٩٣٨م؛ إذ أنشئت كيانات تنظيمية أُطلق عليها مسمى " الدوائر"، وتمّ تجسيد مفهوم اللامركزية بإنشاء بلدية الكويت عام ١٩٣٢م. وظلت العملية الإدارية خلال تلك الفترة تتسم بالبساطة الشديدة وغياب الأسس والقواعد العلمية، مثل " التخطيط، والتنظيم، والرقابة الإدارية، والغياب شبه الكامل للقوانين المنظمة للعمل، والأنظمة المالية كالميزانيات والمعايير المحاسبية والقيود الدفترية، وغير ذلك " (العمر، ١٩٩٦م).

وأخذت الأمور تتطور شيئاً فشيئاً، خاصةً مع ظهور النفط وبدء تصديره في منتصف الأربعينيات من القرن الماضي، وما واكب ذلك من إدراك واسع لأهمية تطوير أساليب الإدارة الحكومية لكي تتناسب مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي شهدتها الكويت. وبالفعل صدر قانون بتشكيل لجنة للإصلاح الإداري وتنظيم الدوائر الحكومية عام ١٩٥٤م، وصدر أول تشريع رسمي يُنظم العمل في الجهاز الحكومي عام ١٩٥٥م (نظام الموظفين والتقاعد). وفي الستينيات، تحولت الدوائر إلى وزارات وتمّ تأسيس مجلس النقد الكويتي وبنك الائتمان ومجلس الإنشاء، وصدرت العديد من المراسيم والقوانين المهمة، مثل قانون الوظائف المدنية الذي حل محل نظام الموظفين والتقاعد وقانون ديوان الموظفين، بالإضافة إلى العديد من المراسيم الأميرية وقرارات مجلس الوزراء بشأن التضخم الوظيفي وإلحاق الخريجين الكويتيين بالوظائف التي تتناسب وتخصصاتهم العلمية، التي صدرت عام ١٩٦٩م.

وفي عام ١٩٧٩م ألغي العمل بقانون الوظائف المدنية، وأنشئ مجلس الخدمة المدنية برئاسة رئيس مجلس الوزراء؛ بهدف تحديث الإدارة العامة وتطوير نظام الخدمة المدنية في الجهات الحكومية ورفع كفاءة العاملين فيها، وتمّ بالفعل تشكيل العديد من لجان التطوير، كان أبرزها: لجنة لبحث تداخل الاختصاصات وفك التشابك بين الوزارات والأجهزة الحكومية عام ١٩٧٦م؛ لجنة لدراسة المشكلات الإدارية بالجهاز الحكومي والتوصية بعلاج التنظيم الوظيفي برئاسة رئيس مجلس الوزراء عام ١٩٧٨م؛ لجنة عليا لتطوير الجهاز الإداري وتحديثه برئاسة رئيس مجلس الوزراء عام ١٩٨٤م؛ ووضع خطة للتنمية الإدارية محورها الموارد البشرية وتطوير الجهاز الإداري عام ١٩٨٩م (الرفاعي والظفيري، ١٩٩٩م).

ومع مرور الوقت، تضاعف أعداد السكان وتضخم الجهاز الإداري للدولة بصورة غير مخططة وتعثرت خطط الإصلاح والتطوير وأخذت المشكلات تزداد تعقيداً؛ فقد شهد عدد السكان نمواً مطرداً خلال العقود الأربعة الماضية، وارتفع إجمالي سكان دولة الكويت (الكويتيين وغير الكويتيين) من أقل من مليون نسمة عام ١٩٧٥م إلى نحو ٢, ٤ ملايين نسمة في نهاية عام ٢٠١٥م: ٣, ١ مليون كويتي (٣١٪ تقريباً) والباقي غير كويتي. كما تضاعفت أعداد الكويتيين داخل قوة العمل حتى بلغت نحو ٤٣٦ ألف فرد في ٢٠١٥م، يعمل منهم في الحكومة ما يقرب من ٣٣٢ ألفاً (أكثر من ٧٦٪) وفي القطاع الخاص والأهلي نحو ٩٣ ألفاً وهو ما يمثل (٢١٪ تقريباً) والباقي نحو ١٢ ألفاً، وهو ما يمثل نسبة ٣٪ متعطّلون عن العمل (تُشير العديد من الدراسات إلى أن البطالة بين الكويتيين في أغلبها بطالة اختيارية بسبب العزوف عن العمل في القطاع الخاص من جهة، وعدم قبول العمل في بعض الجهات الحكومية وانتظار فرصة عمل أفضل في جهات بعينها من جهة أخرى). وفيما يتعلق بتوزيع العاملين في الجهاز الحكومي بحسب الجهة والجنسية، تُشير أحدث البيانات المتاحة (انظر جدول ١) إلى أن العاملين في الأجهزة الحكومية موزعون على ٦٢ جهة بين وزارة

وإدارة وهيئة ملحقة ومؤسسة مُستقلة، بالإضافة إلى ١٤ شركة مملوكة بالكامل للقطاع الحكومي. وتستحوذ الوزارات والإدارات الحكومية على أكثر من ٨٠٪ من العاملين في الجهاز الحكومي، في حين يُمثّل العاملون في الهيئات والمؤسسات (سواء ذات الميزانيات المستقلة أو الملحقة) نحو ١٢٪، وفي الشركات المملوكة بالكامل للدولة ٨٪ تقريباً.

جدول (١)

العاملون في الجهاز الحكومي موزعين بحسب الجهة والجنسية (يونيو ٢٠١٤م). البيانات المتاحة

الكيانات الإدارية	كويتي	غير كويتي	جملة
الوزارات والإدارات الحكومية (١٧ وزارة و ١١ إدارة)	٢٠٨,٧٢٣	٧٤,٧٨٩	٢٨٣,٥١٢
الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات الملحقة (١٩)	٢٤,٥٥٨	٤,٨٨١	٢٩,٤٣٩
الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة (١٥)	٩,٥٣٠	٣,٥١١	١٣,٠٤١
الشركات المملوكة للدولة ملكية كاملة (١٤)	١٥,٧٩٧	١١,٤٧٩	٢٧,٢٧٦
الإجمالي العام	٢٥٨,٦٠٨	٩٤,٦٦٠	٣٥٣,٢٦٨

المصدر: الإدارة المركزية للإحصاء (٢٠١٤م)، المجموعة الإحصائية السنوية، العدد ٥١، دولة الكويت.

تُشير البيانات السابقة الخاصة بأعداد السكان والعاملين في الإدارة العامة بدولة الكويت إلى أن هناك تضخماً واضحاً في الجهاز الإداري للدولة ونفشي ظاهرة البطالة المقنعة. في حين بلغ عدد السكان (الكويتيين وغير الكويتيين) نحو ٤,٢ ملايين نسمة في ٢٠١٥م، وبلغ عدد العاملين في القطاع الحكومي نحو ٤٧٤ ألف فرد؛ أي أنه يوجد موظف حكومي لكل ٩ أفراد من السكان تقريباً. أما إذا ما اقتصرنا في التحليل على الكويتيين فقط، فإننا نجد أن واحداً

من كل أربعة كويتيين من السكان وثلاثة من كل أربعة داخل قوة العمل في عام ٢٠١٥م يعملون في الحكومة. ولا توجد مثل هذه النسب في أي مكان خارج دول مجلس التعاون الخليجي، وهو ما يُشير إلى تضخم شديد في العمالة الكويتية داخل الجهاز الحكومي، الذي تضاعف تقريباً منذ عام ٢٠٠٥م. ولا شك في أن هذه المعدلات تُعد غاية في الارتفاع، خاصةً إذا ما عرفنا أن المتوسط العالمي هو في حدود موظف لكل ٥٠ نسمة، وهذه النسبة تصل إلى ١:١٠٠ في الدول المتقدمة التي تتشابه في مستوى الدخل مع دولة الكويت (الجمعية الاقتصادية الكويتية، ٢٠١٥م).

وقد انعكس هذا التضخم الدراماتيكي في الجهاز الإداري للدولة وتفشي ظاهرة البطالة المقنعة، بشكل سلبي واضح على حجم الإنفاق العام وهيكله في دولة الكويت؛ فقد خصصت الدولة مبلغ ٣, ١٠ مليارات دينار كويتي من موازنة عام ٢٠١٢/٢٠١٣م للرواتب والبدلات، ووصل في موازنة عام ٢٠١٨/٢٠١٩م إلى نحو ١٢ مليار دينار كويتي (بالإضافة إلى ٥, ٦ مليارات دينار أخرى كدعم مادي)، ويُشكل هذا المبلغ نحو ٥٠٪ من الإنفاق العام (بحسب الموازنة العامة) وهي تقريباً في حدود موازنة عام ٢٠١٨/٢٠١٩م. وتُعتبر هذه الحصة أعلى بكثير مما هي عليه في الدول الأخرى حول العالم؛ حيث تبلغ نسبة الرواتب الحكومية فيها نحو ٢٠٪ - ٣٠٪ فقط من نفقات الحكومة. وتُشير البيانات المتاحة إلى أن نسبة الكويتيين بلغت نحو ٨٧٪ من إجمالي العاملين في الحكومة عام ٢٠١٥م، وأن مرتباتهم والمزايا التي يحصلون عليها قد ارتفعت بنسبة ٥٤٠٪ بين عامي ٢٠٠١ و٢٠١١م. كما أسهمت هذه الحصة المرتفعة في التضيق على الإنفاق الرأسمالي في البنى التحتية التي تحتاج إليها دولة الكويت للتنويع الاقتصادي على المدى الطويل، ولتوفير خدمات عامة ذات جودة عالية. وفي العام المالي ٢٠١٠/٢٠١١م خصصت الدولة ١٣٪ من ميزانيتها للإنفاق الحكومي على المشاريع والإنفاق الرأسمالي، وتكون حصة الإنفاق الرأسمالي في موازنات دول مجلس التعاون الأخرى - على الرغم من التوظيف الزائد في حكوماتها فوق ٣٠٪ عادةً.

كما شكّلت نفقات الأجور الحكومية نحو ٢٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي عام ٢٠١٤م، وإذا ما نظرنا إلى عام ٢٠١٨م نجدتها في الحدود نفسها؛ أي ضعف ما هو متعارف عليه عادةً في باقي أرجاء العالم *overbudgeting*، وتجدر الإشارة إلى أن أكثر من نصف الناتج المحلي الإجمالي الاسمي لدولة الكويت يأتي من القطاع النفطي، الذي له روابط محدودة مع باقي القطاعات الاقتصادية المحلية. ويبلغ حصة الإنفاق الحكومي على الرواتب من الاقتصاد الكويتي غير النفطي نحو ٥٠٪، وهي نسبة غير مسبوقه - على الأرجح - في أي مكان آخر في العالم، وتعكس مستوى الاعتماد المرتفع على الحكومة الكويتية من قبل العائلات الكويتية وأسواق الاستهلاك بشكل واسع، وهو أمر غير مستدام على المدى البعيد. وتُشير هذه النسب القلق على وجه الخصوص إذا وضعت ضمن المنظور التاريخي؛ فقد ارتفعت تكاليف الرواتب الحكومية والبدلات أكثر من الضعف منذ عام ٢٠٠٥م، وتشعب نظام الرواتب والبدلات بطريقة عشوائية وغير مخطط لها، وبات فهمه صعباً حتى على الخبراء. وحتى فترة حديثة، كان هناك ٣٥٠٠ توصيف للوظائف المختلفة، تبين أن أكثر من ١٥٪ منها مهجور ومهمل، وألف منها موكلة إلى العدد نفسه من الأفراد دون سواهم. وخلال الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٩م كان هناك أكثر من ٩٠٠ بدل يُساوي أكثر من نصف الراتب الإجمالي؛ مما جعل توحيد الأجور الأساسية - وهو ليس توحيداً كاملاً - مؤشراً لا يمكن الاعتماد عليه لتحديد حجم الدخل الفعلي أو تقديره. ومقابل ذلك، تُشكّل مُكوّنات الأجر الأساسي في دول رائدة في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية نسبة تصل إلى نحو ٩٠٪ من الأجور الشاملة لموظفي القطاع العام (في الوقت الذي يوصي فيه صندوق النقد الدولي بالسيطرة والتحكم على أعداد الكويتيين العاملين في القطاع العام، توجد أصوات في مجلس الأمة تنادي بقانون يفرض حداً أقصى على عمل غير الكويتيين في الحكومة؛ بحيث لا تتجاوز نسبتهم ٢٠٪ من إجمالي العاملين، وتعديل قوانين العمل بما يلزم الحكومة تعيين الكويتيين

في الجهاز الإداري في مدة أفصاها ٦ شهور من تاريخ تقديم الطلب أو يكون مُستحقاً لراتب كامل حتى تاريخ تعيينه (IMF, 2015).

وتُشير جميع المؤشرات والدلائل إلى أن الزيادات المتلاحقة في أعداد العاملين في الجهاز الحكومي - خاصةً من الكويتيين - وفي الموازنات المخصصة لأجورهم لم تنعكس إيجاباً في مستوى الخدمة التي يتلقاها المواطن أو في مستوى الأداء الحكومي بشكل عام، بل قد يكون العكس غالباً هو الصحيح. فوفقاً لتقرير التنافسية العالمي لعام ٢٠١٥م، فإن عدم كفاءة البيروقراطية الحكومية هي العائق الأهم في أداء الأعمال وتطورها في دولة الكويت؛ وذلك نظراً للازدواجية والعمالة الزائدة overstaffing غير الماهرة وغير المُحفّزة في الجهات الحكومية المختلفة. وهذا الوضع لا يُمثّل فقط قيلاً حقيقياً على أداء الأعمال ونموها في دولة الكويت، بل يهيئ في الوقت ذاته فرصاً للفساد واستغلال المناصب. وعادةً ما يلوم القطاع الخاص الكويتي مجلس الأمة باعتبار أنه يعوق النمو الاقتصادي؛ حيث يتم رفض أغلب المبادرات الإصلاحية التي تُقدمها الحكومة خوفاً من أن يؤدي ذلك إلى إعادة توزيع المنافع لصالح طبقة رجال الأعمال (وهو تخوف مستحق استناداً إلى العديد من المؤشرات التي تدل على أن هناك محاباة كبيرة لطبقة رجال الأعمال في دولة الكويت)، ويتم في الوقت ذاته التصويت لصالح إنفاق المزيد من الإيرادات النفطية لإتاحة مزيد من فرص العمل الحكومية وزيادة مخصصات الرفاهة بشكل عام (وهي قد تكون مُمارسة ناتجة من قصور في توافر سياسات حكومية تضمن توفير فرص العمل في القطاع الخاص وتحفيزها).

ويُشير جدول (٢) إلى أن دولة الكويت قد حصلت على درجات متواضعة في المؤشرات الدولية الخاصة بنوعية الإدارة وفعاليتها (تُقاس فعالية الحكومة بناء على جودة الخدمات العامة، ونوعية الخدمة المدنية ودرجة استقلاليتها عن الضغوط السياسية، ونوعية عملية صياغة السياسات وتطبيقاتها، ومصداقية الحكومة في الالتزام بهذه السياسات)؛ حيث تأتي غالباً في آخر الترتيب بالنسبة

إلى هذه المؤشرات مقارنةً بباقي دول مجلس التعاون الخليجي وبالذات الدخل المائل. وعلى الرغم من الانتقادات الموضوعية العديدة التي يمكن أن توجه لهذه المؤشرات من حيث أسلوب القياس وطبيعة الأسئلة والعينة المستخدمة وغيرها، فإنها تظل - في تقديرنا - مُعبرة إلى حد بعيد عن عدم كفاءة الإدارة العامة في دولة الكويت حتى بمفهومها الخدمي الضيق وليس بمفهومها التنموي الواسع. وفي الجزء التالي، سنحاول تسليط الضوء بمزيد من التفصيل على أهم التحديات والإشكاليات التي تواجه الإدارة العامة في دولة الكويت وعملية تطويرها، وذلك في محاولة لتفسير أسباب هذا التراجع النسبي لأداء الجهاز الحكومي في دولة الكويت مقارنةً بدول مجلس التعاون الخليجي وبالذات ذات الدخل المرتفع بصفة عامة، وكذلك لإبراز أهم الإشكاليات التي تواجه جهود نقل الإدارة العامة في دولة الكويت إلى إدارة تنموية تتناسب مع الرؤية الطموحة للدولة حتى عام ٢٠٣٥م.

جدول (٢)

قيم دولة الكويت وترتيبها وفقاً لمؤشرات الإدارة العامة الدولية ٢٠١٣.٢٠١٦م

المؤشر	٢٠١٣م		٢٠١٤م		٢٠١٥م		٢٠١٦م	
	الترتيب	القيمة	الترتيب	القيمة	الترتيب	القيمة	الترتيب	القيمة
التنافسية	٣٦	٤,٦	٤٠	٤,٥١	٣٤	٤,٦	٣٨	٤,٥٣
مدركات الفساد	٦٩	٤٣	٦٧	٤٤	٥٥	٤٩	٧٥	٤١
عبء اللوائح والقوانين والأنظمة الحكومية (ضمن مؤشر التنافسية)	١٤٥	٢,٢	١٣٥	٢,٥	١٢٥	٢,٧	١٠٨	٢,٩
الهدر في الإنفاق الحكومي (ضمن مؤشر التنافسية)	١٠٢	٢,٨	٩٢	٢,٨	٩٣	٢,٨	٩٠	٢,٨

المحاسبة في القرارات الحكومية (ضمن مؤشر التنافسية)	٢,٨	١٠٠	٢,٩	٨١	٢,٩	٨٦	٢,٨	٥٨
درجة الشفافية في صنع السياسات الحكومية (ضمن مؤشر التنافسية)	٣,٧	١١٣	٣,٦	١٠٣	٣,٨	٩٦	٣,٧	١٠٣
ثقة الجمهور في السياسيين (ضمن مؤشر التنافسية)	٣,٢	٥٦	٣,٢	٥٦	٣,٠	٦٥	٣,٠	٧٣
استقلالية القضاء (ضمن مؤشر التنافسية)	٥,٠	٣٦	٤,٩	٣٧	٤,٩	٣٤	٤,٧	٣٩
تطور الحكومة الإلكترونية	-	-	٠,٦٢	٤٩	-	-	٠,٧١	٤٠
الجاهزية الشبكية	٣,٩٤	٦٢	٣,٩٦	٧٢	٤,٠	٧٢	٤,٢	٦١

المصدر: الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، النشرة الخاصة برصد مختلف المؤشرات التنموية الدولية، سنوات متعددة، دولة الكويت.

رابعاً - أهم التحديات والإشكاليات التي تواجه الإدارة العامة في دولة الكويت:

يمكن تقسيم التحديات والإشكاليات التي تواجه الإدارة العامة ومؤسساتها في دولة الكويت إلى نوعين من التحديات؛ النوع الأول مرتبط بعملية تطوير الإدارة العامة ومؤسساتها ورفع كفاءتها بما يلبي تطلعات المواطنين في الحصول على خدمات حكومية أفضل؛ وبما ينعكس على تحسّن وضع دولة الكويت في المؤشرات الدولية المرتبطة بالإدارة العامة. أما النوع الثاني من التحديات، فهو أكثر صعوبة وأكثر ارتباطاً في الوقت ذاته بموضوع هذه الدراسة، ويتعلق بالتحديات التي تواجه عملية نقل الإدارة العامة ومؤسساتها في دولة الكويت إلى إدارة تنموية تتناسب مع طموحات الرؤية التنموية طويلة الأجل للدولة ٢٠٣٥م، وكذلك مع أهداف الإصلاح المالي والاقتصادي وسياساته في المدى المتوسط حتى عام ٢٠٢٢م (العربي، ٢٠١٨م).

والواقع أن كثيراً من الدراسات والتقارير التي تناولت الإدارة العامة ومؤسساتها في دولة الكويت قد ركزت على النوع الأول من التحديات، وهي تفترض ضمناً عدم إحداث تغيير دراماتيكي في فلسفة هذه الإدارة وتوجهاتها المستقبلية وفي طبيعة دور الدولة في الحياة الاقتصادية بشكل عام (لجنة الشؤون الاقتصادية بمجلس الوزراء الكويتي، ٢٠١٦م)، ويمكن إجمال أهم هذه التحديات في أربع مجموعات، وذلك على النحو الآتي (ديوان الخدمة المدنية، ٢٠١٠م):

- تحديات متعلقة بالتنظيم: أهمها؛ التشابك في الاختصاصات، عدم وضوح الأهداف للوحدات الحكومية، عدم وجود أدلة تنظيمية وإجرائية، مركزية التنفيذ، عدم توصيف الوظائف وتحديد المهام والواجبات، الركون الإداري، قصور أنظمة الرقابة والمحاسبة، ضعف واضح في التنسيق الحكومي.

- تحديات متعلقة بالإنتاجية: وأهمها؛ ضعف ارتباط الأجر بالأداء، عدم الاهتمام بتخطيط القوى العاملة، عدم الاهتمام ببرامج التدريب والتأهيل، القصور في الممارسة الفعلية لمبدأ الثواب والعقاب، التسيب الإداري وعدم الانضباط، الحجم الكبير لموظفي القطاع الحكومي.

- تحديات متعلقة بالخدمة: وأهمها؛ تراجع نوعية الخدمة، قصور أنظمة المعلومات وإجراءات تقديم الخدمات للمواطنين، والواسطة والمحسوبية والمحابة، والتقدم البطيء في إنجاز هيكلية الحكومة الإلكترونية وتفعيل نظمها.

- تحديات متعلقة بقوة العمل: وأهمها؛ تدني نسبة الكويتيين في الوظائف الفنية، زيادة نسبة العمالة الإدارية، عدم ارتقاء النظام التعليمي إلى مستوى الكفاءة المطلوبة التي تسهم في تعزيز النمو الاقتصادي والاجتماعي وتلبية احتياجات سوق العمل من عمالة وطنية مؤهلة وخاصة في مجال المهن العلمية والهندسية والفنية، تزايد مخرجات المؤسسات التعليمية من الإناث، عدم تحديد سياسات الإحلال ووضوحها (توطين العمالة).

أما النوع الثاني من التحديات - وهو الأصعب والأهم في تقديرنا - فيفترض توافر إرادة سياسية ومجتمعية حقيقية لترجمة رؤية دولة الكويت ٢٠٣٥م على

أرض الواقع، ونقل الإدارة العامة ومؤسساتها إلى إدارة تنمية فعّالة، وهو ما يتطلب إحداث تغيير استراتيجي دراماتيكي في طبيعة دور الدولة في الحياة الاقتصادية وفي العديد من القناعات والممارسات التي ترسخت لدى المجتمع الكويتي على مدى عقود طويلة ماضية. فوفقاً للرؤية التنموية طويلة الأجل للكويت ٢٠٣٥م، تهدف الدولة إلى "تحويل الكويت إلى مركز مالي وتجاري جاذب للاستثمار، يقوم فيه القطاع الخاص بقيادة النشاط الاقتصادي، وتُعزّز فيه روح المنافسة وترفع كفاءة الإنتاج في ظل جهاز دولة مؤسسي داعم". ومن أبرز التطلّعات التي تضمنتها الرؤية "إحياء الدور المحوري للقطاع الخاص الكويتي في قيادة التنمية، وإعادة بناء أدوار مهمة ومختلفة للدولة وأجهزتها ومؤسساتها، بما يوفر أسباب التمكين والدعم للعمل والإنتاج، ويوفر البنية التحتية والتشريعات المناسبة وبيئة الأعمال المواتية والمحفزة للتنمية" (الجمعية الاقتصادية الكويتية، ٢٠١٥م).

ووفقاً لوثيقة الإصلاح المالي والاقتصادي، الصادرة في عام ٢٠١٦م الخاصة بدولة الكويت، والخطة التنموية متوسطة الأجل حتى عام ٢٠٢٢م، فقد تمّ تحديد هدف استراتيجي واضح يتعلق بإعادة رسم دور الدولة في الاقتصاد الوطني؛ بحيث يقتصر دورها على تنظيم النشاط الاقتصادي ومراقبته، وتشجيع القطاع الخاص وتحفيزه على الدخول إلى مختلف قطاعات الإنتاج، وتعزيز نظم الشراكة مع القطاع الخاص، وتعزيز قوى السوق وضمان التنافسية، وتعظيم استفادة المواطنين من السلع والخدمات المنتجة (ضمان الجودة وكفاءة الإنتاج والتوزيع)، وتصحيح أي تشوهات في الأسواق دون التدخل في آلياتها إلا بهدف مكافحة الممارسات الاحتكارية أو في حالة فشل السوق. ويتسق هذا الهدف الاستراتيجي مع ما أوصت به دراسة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتعاون مع الحكومة الكويتية في منتصف التسعينيات حول "إعادة هيكلة الجهاز التنفيذي للدولة"، التي ركّزت على أربعة محاور رئيسية للإصلاح الإداري، أهمها قيام الحكومة بإعادة تحديد مسؤولياتها الوظيفية بما يضمن عدم انفرادها في تقديم

الخدمات العامة، وفتح الباب أمام القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية للمشاركة في تقديم الخدمات العامة على أسس تجارية، وإعادة هيكلة الهيئات والمؤسسات الحكومية للتخلص من المسؤوليات المتشابكة، وتنسيق الهيكل التنظيمي للدولة ليتناسب مع المسؤوليات الوظيفية الجديدة، بما في ذلك تعديل هيكل القوى العاملة وحث القطاع الخاص على امتصاص بعض من العمالة الزائدة في الأجهزة الرسمية (الجمعية الاقتصادية الكويتية، ٢٠١٤م).

والواقع أن التوجهات السابقة التي عبرت عنها بوضوح الرؤية التنموية للدولة ووثيقة الإصلاح المالي والاقتصادي تنسجم تماماً مع مختلف الممارسات في الدول المتقدمة؛ إذ تظهر الكثير من البحوث أن نوعية الحوكمة والإدارة العامة تُعتبر عاملاً أساسياً ومؤثراً في النمو والتنوع الاقتصادي (كما أسلفنا). ولا يمكن للقطاع الخاص المستقل والقوي أن يزدهر إلا في ظل تبني القطاع العام لمعايير محددة من أجل تقديم أداء تنظيمي وبيروقراطي فعال، فالدول الحديثة تؤمن للقطاع الخاص التنظيم، وعملية منح التراخيص والتفتيش، وفرض أحكام العقود، والبنى التحتية. كما تقدم - في الغالب - أيضاً دعماً موجهاً يشمل التدريب الفني، والتطوير التكنولوجي، والائتمان، والخدمات العامة. وفي كثير من الحالات - ولا سيما في دول مجلس التعاون الخليجي بشكل عام وفي دولة الكويت بشكل خاص - تقوم الدولة بإنتاج البضائع والخدمات؛ مما يجعلها منافساً للقطاع الخاص. ولذلك يتحتم تنفيذ تلك الوظائف بشفافية وإنصاف وفعالية؛ كونها عاملاً جوهرياً ومؤثراً في التنمية الاقتصادية.

ويتكسر هذا الواقع بشكل أكبر في الدول النفطية الغنية مثل دولة الكويت، حيث تُشارك الحكومات بشكل أكبر في مشاريع التنمية من خلال دورها المركزي في توزيع الموارد، وتقديم الخدمات العامة وتشكيل رؤوس الأموال. وتزداد أهمية الحوكمة في القطاع العام حين تتجه الدول الريعية إلى تحرير الاقتصاد بشكل أكبر عن طريق الخصخصة (التي من المفترض أن تكون منضبطة)؛ فلا يمكن تخصيص القطاعات الاقتصادية بشكل عادل وعلى أسس

تحفظ التنافسية وتكافؤ الفرص دون وجود مؤسسات دولة قوية وقادرة على أداء دورها بفعالية وشفافية. وفي الدول الريعية، لا يقتصر دور الحكومات على تقديم الإطار المؤسسي (والمادي)، الذي يُمكن للاقتصاد الازدهار (أو الركود) فيه، بل تُحدد أيضاً جزءاً كبيراً من نوعية حياة المواطنين العاديين.

وإذا كان الأمر كذلك، فإن السؤال الذي يُطرح بهذا الصدد هو: ما أهم التحديات والإشكاليات التي تواجه هذا التحول المستهدف من المفهوم التقليدي للإدارة العامة إلى المفهوم المعاصر للإدارة التنموية؟ لعل أول هذه التحديات - وأهمها على الإطلاق في تقدير الباحثين - هو ضرورة إعادة النظر في دور الوظيفة العامة في دولة الكويت كأداة توزيع للثروة، في إطار عقد اجتماعي جديد. فقد أدى هذا الاستعمال التوزيعي للوظيفة العامة إلى قطاع عام متخم، تعمل فيه الوظائف غالباً كدوائر تنفيغ؛ حيث لا يمكن فرض مستوى الأداء، وتكون التريقات شبه آلية. ليس ذلك فحسب، بل إن تبعات سياسة توزيع الثروة قد طالت أيضاً بعض الوظائف في القطاع الخاص، حيث تقدم الحكومة للمواطنين العاملين فيه رواتب "دعم العمالة الوطنية"، تُساهم بتخفيض نسبة القيمة العادلة لأجر الموظف الكويتي بالنسبة لإجمالي أجره بحسب ما يراه صاحب العمل؛ مما يؤدي إلى تثبيط الإنتاجية، وتخفيض السلوك التكسبي لدى البعض عن طريق خلق وظائف وهمية للحصول على رواتب (دعم العمالة الوطنية). كما تُعاني مؤسسات عامة، مثل مؤسسات البترول الكويتية وشركاتها التابعة والشركة الوطنية لمشاريع التكنولوجيا، من التدخلات السياسية وتدخلات ديوان الخدمة المدنية، وهو ما يحد بشكل كبير من استقلاليتها وكفاءتها (خلف، ٢٠١٤م).

فنظام التوظيف في دولة الكويت - عكس معظم الدول المتقدمة - يعمل بناء على العرض وليس الطلب؛ وهذا يعني أنه يجري العمل على خلق الوظائف بالتناسق مع احتياجات التوظيف لدى المواطنين الكويتيين، وليس بناء على الاحتياجات الواقعية للجهات الحكومية. وقد توسعت عملية توظيف الكويتيين في القطاع العام بمعدل نمو سنوي مركب بلغ ٩٪ منذ

عام ٢٠٠٥م، وهو أعلى بكثير من احتياجات التوظيف. كما لم تمنع المركزية الرسمية الشديدة لعملية التوظيف في ديوان الخدمة المدنية المحسوبيات؛ حيث تتعدد الشواهد حول الوساطة المستخدمة للتوظيف في بعض الجهات، نتيجة لتدخل أعضاء في مجلس الأمة (البرلمان)، على الرغم من التأطير الشكلي لكل أنواع التوظيف عبر ديوان الخدمة (IMF, 2015).

كما أنه على الرغم من وجود آليات تقييم رسمية، فإن جميع الموظفين تقريباً يحصلون على تقدير ممتاز من قبل مسؤوليهم (تقييم الأداء)، وهو ما يشير إلى أن الهياكل تكفل التوظيف كحق بدلاً من التركيز على الأداء في كثير من قطاعات الخدمة المدنية (تجدر الإشارة إلى أن نظام تقييم الأداء الخاص بموظفي الخدمة المدنية يعاني من مثالب عديدة ومعايير غير منضبطة لا تعكس أداء الموظفين الحقيقي). أضف إلى ذلك أن الزيادات الحديثة في أجور العاملين في القطاع العام قد وصلت إلى مستوى دفع الموظفين الكويتيين المنتجين في القطاع الخاص إلى إعادة التقديم على وظائف غير منتجة في القطاع العام، حتى إن بعض المواطنين يتحدثون عن هجرة من القطاع الخاص إلى القطاع العام مجدداً. أما عدد الموظفين الخارجين من القطاع الحكومي إلى قطاعات أخرى - وهو ما يُعطي مؤشراً صحياً لجاذبية القطاع الخاص - فقد انخفض بشكل واضح منذ أن تمت زيادة الرواتب الحكومية خلال الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٩م (وهي في تقديرنا زيادات قد تكون واقعية نتيجة ارتفاع تكاليف المعيشة في دولة الكويت ولها أبعاد اجتماعية يجب أخذها بالاعتبار). وقد كرست سياسات الدولة للضمان الوظيفي للمواطن وثنائية الأجور بين القطاعين العام والخاص المزيد من الاتكالية والاعتماد على الحكومة في مجال التشغيل لدى الكويتيين؛ ما قاد بدوره إلى خلق بطالة طوعية بين الساعين إلى وظيفة حكومية وعدم جاذبية القطاع الخاص.

وقد لا يكون من قبيل المبالغة القول إن هذه النظرة للوظيفة الحكومية من قبل الدولة والمواطنين هي الإشكالية الرئيسية التي تدور حولها كل التحديات الأخرى، والتي تواجه عملية نقل الإدارة العامة في دولة الكويت إلى إدارة

تنموية. ولعل ما يزيد الأمور تعقيداً أن هذا النمط التوزيعي للثروة من خلال الوظيفة العامة قد ترسخ عبر الممارسة الفعلية عبر العقود الماضية، واعتباره حقاً دستورياً لكل مواطن كويتي؛ حيث تنص المادة (٤١) من دستور دولة الكويت، الصادر في عام ١٩٦٢م على أن «لكل مواطن كويتي الحق في العمل وفي اختيار نوعه. والعمل واجب على كل مواطن تقتضيه الكرامة ويستتوجهه الخير العام، وتقوم الدولة على توفيره للمواطنين وعلى عدالة شروطه». وستظل هذه الإشكالية - في تقدير الباحثين - حجرة عثرة أمام أي محاولة جادة للتحويل نحو الإدارة التنموية. فالضخ المستمر لأعداد متزايدة من الموظفين في الجهاز الإداري للدولة، دون حاجة فعلية لسوق العمل، ودون وجود آليات صارمة للشوَاب والعقاب، وهياكل أُجور شفافة وعادلة ترتبط بالأداء والإنتاجية، سيؤدي إلى الاستمرار في تضخم حجم الحكومة بشكل عشوائي وستزداد المشكلات تعقيداً، وستظل تحقيق أهداف الإصلاح المالي والاقتصادي والتنمية المستدامة بعيدة المنال. وهنا نستدعي مقولة شهيرة للرئيس الأمريكي الأسبق «ريجان» في خطاب شهير له عام ١٩٨١م مفادها أن «الحكومة ليست هي الحل للمشاكل وإنما هي المشكلة ذاتها»، ولكن واقع الحال يقول: إن الحكومة الكويتية قد فشلت في إيجاد البدائل والسياسات لحل هذه الإشكالية (العمر، ١٩٩٦م).

وعلى الرغم من أن تراجع الأسعار العالمية للنفط وتذبذبها في السنوات الأخيرة وما تفرضه من مخاطر على الموازنة العامة للدولة وعلى استدامة عملية التنمية في دولة الكويت، خاصة في ظل عدم نجاح جهود التنويع الاقتصادي خلال الفترات الماضية، يجعل عملية الإصلاح المالي والاقتصادي المرتكز على آليات السوق أمراً حتمياً، إلا أن هناك العديد من التحديات الإدارية والثقافية والسياسية التي تعوق الإصلاحات، والانتقال السهل من الإدارة العامة إلى الإدارة التنموية. وفيما يلي أهم التحديات في حالة دولة الكويت: وذلك على النحو التالي:

(١) العلاقة بين الدولة والقطاع الخاص :

كما هو الحال في استخدام الوظيفة الحكومية كأداة لتوزيع الثروة النفطية على المواطنين، فإن العقود الحكومية أيضاً تستخدم تاريخياً وحتى الآن كأداة أخرى لتوزيع الثروة على طبقة التجار والقطاع الخاص، في ظل قوانين وإجراءات تحمي القطاع الخاص الوطني من المنافسة الأجنبية داخل دولة الكويت. كما أن قانون الشركات التجارية رقم ١٥ الصادر عام ١٩٦٠م ينص على أنه يجب على أي مستثمر أجنبي، لكي يعمل في دولة الكويت، أن يكون له شريك كويتي يملك ٥١٪ من رأسمال الشركة. وقد مكّن هذا القانون لعقود طويلة العائلات الكويتية الكبرى العاملة في مجال التجارة والأعمال من احتكار جميع التطورات التي طرأت على القطاع الخاص خلال السنوات الماضية.

وعلى الرغم من صدور قانون جديد للشركات التجارية عام ٢٠١٣م، أُلغى بمقتضاه شرط الشريك الكويتي، فإن المستثمر الأجنبي مازال مُطالباً بالقانون أن يكون له "وكيل محلي" كويتي مقابل رسوم سنوية. وفي الوقت ذاته، مازالت الدولة - وليس القطاع الخاص - مسيطرة على الأنشطة الرئيسية في الاقتصاد. فالإيرادات البترولية تُشكل نحو ٨٩٪ من إيرادات الدولة و ٩٤٪ من صادراتها عام ٢٠١٥م، وهي مملوكة بالكامل للدولة. في حين لا تتجاوز نسبة مساهمة القطاع الخاص ٣٢٪ من الناتج المحلي الإجمالي للكويت عام ٢٠١٣م وللأعوام التالية أيضاً، ولا يعمل به سوى ٦٪ فقط من الكويتيين (IMF, 2015).

وبناء على ما سبق؛ فإن هذه العلاقة المتفردة بين الدولة والقطاع الخاص في دولة الكويت، والظروف الحمائية والاحتكارية غير التنافسية التي نشأ وتطور في ظلها القطاع الخاص الكويتي، تُمثّل تحدياً أساسياً أمام تحقيق الرؤية التنموية للدولة، وكذلك أهداف الإصلاح المالي والاقتصادي في الأجل القصير، وبالطبع أمام تحوّل الإدارة العامة في دولة الكويت إلى إدارة تنموية.

(٢) ضعف الإطار المؤسسي والتنظيمي :

أثبتت أدبيات التنمية والتجارب الدولية المختلفة أن وجود إطار مؤسسي وقانوني وتنظيمي كُفء هو شرط ضروري لإنجاح خطط الإصلاح المالي والاقتصادي والإداري، وبرامجه. فعمليات الخصخصة والشراكة بين القطاعين العام والخاص، بما فيها من تعقيدات وما تستلزمه من كفاءات إدارية عالية المستوى وأطر مؤسسية ورقابية وتنظيمية ومعايير صارمة من الحوكمة والشفافية والمحاسبة، لا يمكن أن تتم بالنجاح المطلوب في ظل البيئة السائدة حالياً. فباستثناءات قليلة جداً، منها قطاع النفط، تُعاني غالبية القطاعات والأجهزة الحكومية والتنفيذية ضعفاً شديداً في توافر الكوادر الفنية المتخصصة، كما أن تضخم الجهاز الإداري وانتشار الوساطة والمحسوبية وتضارب الاختصاصات وضعف التنسيق بين الأجهزة المختلفة وعدم الاستقلالية الكاملة للأجهزة الرقابية التي تضمن مصالح القطاعين العام والخاص والمواطنين في آن واحد، كلها تمثل تحديات حقيقية أمام الجهود الإصلاحية الحالية.

(٣) تحدي رأس المال البشري :

يظل العنصر البشري العنصر الحاسم في عملية التنمية بمفهومها الشامل والمستدام. فمن دون عمالة ماهرة ومؤهلة ستظل أهداف الإصلاح المالي والاقتصادي والإداري غير قابلة للتحقيق. وقد أكدت العديد من الدراسات والتقارير السابقة أن انخفاض جودة المنظومة التعليمية والتدريبية وتنافسيتها في دولة الكويت، بالإضافة إلى غياب أو ضعف الحوافز السليمة في سوق العمل، قد أدت جميعها إلى تدهور واضح وندرة شديدة في التخصصات والمهارات المطلوبة بين الكويتيين في إطار الدور الجديد للدولة وفي إطار العقد الاجتماعي الجديد المطلوب صياغته. وقد أوضحت دراسة استشارية حديثة للمعهد العربي للتخطيط العديد من المؤشرات والدلائل التي تُبرز حجم التحدي، كما قدمت

في الوقت ذاته إطاراً عاماً لخريطة طريق لإصلاح منظومة التعليم وتنمية رأس المال البشري خلال الفترة القادمة. ولا شك أن مواجهة هذا التحدي يستلزم وقتاً أطول، ولكن المطلوب هو البدء فوراً - دون مزيد من التأخير - في إجراءات الإصلاح الشامل والجذري لمنظومة التعليم الراهنة لكي تتناسب مع مُتطلبات التحوّل نحو الإدارة التنموية (المعهد العربي للتخطيط، ٢٠١٧م).

(٤) التحديات الثقافية :

لعل تغيير الثقافة المجتمعية السائدة في اتجاه دعم جهود الإصلاح هو التحدي الأصعب أمام جهود نقل الإدارة العامة في دولة الكويت إلى إدارة تنموية. فالثقافة السائدة والعادات والتقاليد التي نشأ عليها المجتمع هي الإطار العام الذي يُحدد توجهات الإصلاح الإداري المدعومة مجتمعياً والقابلة للتطبيق عملياً. فالثقافة القبلية والطائفية والطبقية متشعبة في كل مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في دولة الكويت، وهو ما يجب النظر إليه باعتباره مُتغيراً رئيسياً من مُتغيرات معادلة تطبيق الإصلاحات ذات الطبيعة الرأسمالية المبنية على فكر السوق الحر. فعلى الرغم من أن السنوات الماضية شهدت العديد من الجهود والمبادرات الإصلاحية واستخدام تقنيات إدارية حديثة بهدف تحسين الأداء وتطوير نوعية الخدمات، فإن هذه الإصلاحات لم تمس التحديات الأساسية المرتبطة بغياب الشفافية والمحاسبة والفساد ولا مركزية صنع القرار. ويرتبط ذلك ارتباطاً وثيقاً بالثقافة القبلية أو الطائفة أو الطبقة الاجتماعية التي تعلي من قيم الولاء للقبيلة أو الطائفة أو الطبقة الاجتماعية على حساب المؤسسات والتنظيمات الاجتماعية الهادفة لتحقيق المصلحة العامة وليس مصلحة قبيلة أو طائفة أو طبقة اجتماعية أو أفراد بعينهم.

وفي ظل بيئة ثقافية تكون فيها العلاقات الشخصية والعائلية هي المحدد الرئيسي للمعاملات التجارية وليس جودة الخدمات المقدمة، فإن تطبيق

السياسات الهادفة إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بما تستلزمه من منافسة وشفافية وعدالة في إجراءات المناقصات، يظل بعيد المنال. فقد أثبتت التجارب الدولية أنه في حال غياب الشفافية وسيادة القانون والسيطرة على الفساد والمحاسبة، فإن تطبيق الإصلاحات المرتبطة بآليات السوق الحر تكون تكلفتها أعلى بكثير على الحكومة من تقديم الخدمات ذاتها باستخدام الأساليب الحكومية التقليدية السائدة. والرسالة الأساسية هنا هي أن تغيير الثقافة المجتمعية السائدة حالياً تُعد شرطاً ضرورياً وحاسماً لنجاح جهود نقل الإدارة العامة إلى إدارة تنموية فعّالة وذات كفاءة في دولة الكويت.

وبناء على ما سبق؛ يتضح أن هناك العديد من الإشكاليات والتحديات المتنوعة التي تُعاني منها الإدارة العامة الكويتية، ويستوجب على أساسها وضع أطر حاكمة لعملية الإصلاح وبشكل عاجل لا يحتمل المزيد من التأخير؛ وذلك لأن كلفة هذا التأخير ستكون كبيرة، وكذلك سيؤدي في النهاية إلى صعوبة وتعقيد في جهود الإصلاح وإجراءاته.

خامساً - ملامح ضعف القدرة الإدارية في دولة الكويت :

أوجدت المرحلة الحالية في إطار المنظومة العربية حيوية جديدة وتيارات مُتعددة تسعى إلى التغيير والتطوير في مختلف المجتمعات العربية؛ للوصول إلى أنظمة وقيادات ومؤسسات تحترم إرادة المواطنين وتوفّر لهم مجتمعاً تسوده العدالة والأمن والحرية ونزاهة القرارات الحكومية. وفي هذا المجال، تكثرت الوصفات وتتعدد التحليلات والاستنتاجات عما هو ضروري وأساسي في عمليات التحديث في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وهذا أمر حسن، ويجب استمراره، للمساهمة في تحديد الاستراتيجيات التطويرية ومشاركة المواطنين في ذلك.

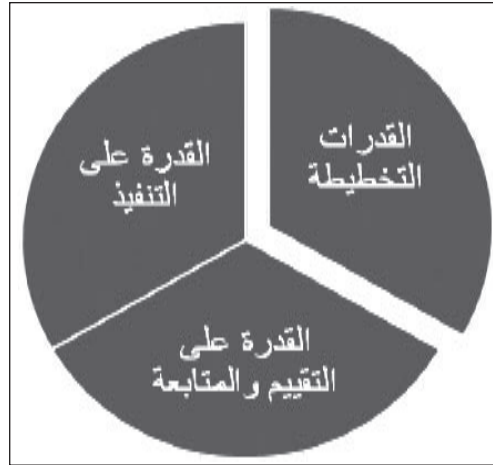
وما يغيب أو يبدو غائباً هنا هو إدراك أهمية بناء القدرة الإدارية للدولة وخاصة في دولة الكويت التي تتمتع بوفرة الموارد وبشبابية المجتمع، إذا أرادت خدمة

المواطن وبناء الثقة بالمؤسّسات الحكومية والقرارات العامّة. وكما هو معروف، فإنّ القرارات السياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة تبقى حبراً على ورق حتى يتمّ تنفيذها، وهذا التنفيذ يعتمد كلياً على كفاءة وفعالية الجهاز الإداري ونزاهته.

لذلك؛ فإنّ بناء القدرة الإداريّة للدولة لا بُدّ أن يكون هدفاً أساسياً للتحديث. وبناء هذه القدرة عمليّة مُعقدة ومُتشابكة مع عناصر عدّة. وتُشير الخبرات والتجارب العالمية إلى العناصر الآتية بوصفها مُكوّنات القدرة الإداريّة للدولة، وهو ما يبيّنه الشكل الآتي.

شكل (١)

مكونات القدرة الإداريّة للدولة



المصدر: شكل تمّ إعداده من قبل الباحثين بناء على مصادر عدة.

(١) القدرات التخطيطية :

يمكن وصف التخطيط بأنه أسلوب عمل منظم ومستمر يتضمن وضع خطة لاستخدام الموارد المتاحة بأفضل السبل بغية؛ تحقيق أهداف مُعينة، والتخطيط على هذا النحو يتضمن وضع أهداف مرسومة ومدروسة لو أنها تحققت لأشعبت احتياجات المجتمع إلى أبعد حد ممكن، وذلك في حدود المتاح

من موارد المجتمع. فبذلك تقوم عملية التخطيط على استدراك التطورات ورصد الاحتمالات ومحاولة التفكير بالمستقبل والتحضير للمشكلات والأزمات والمخاطر واستباق حدوثها. كما أنه يعتبر عملية ضبط منهجي لعمليات التطوير وبرامج التنمية والإصلاح التي تقوم بها الدولة (السعيد، ٢٠٠٩م).

ولم يكن الفكر التخطيطي غائباً عن الإدارة الحكومية في دولة الكويت منذ أن بدأت الدولة تهتم بعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، التي اتخذتها الدولة أسلوباً لرفعة المجتمع وتقدمه ونقله إلى مصاف الدول العصرية بخطاً سريعة وثابتة؛ فالمشاريع العمرانية والاقتصادية والبنية الهيكلية جميعها أُقيمت على أساس نهج تخطيطي.

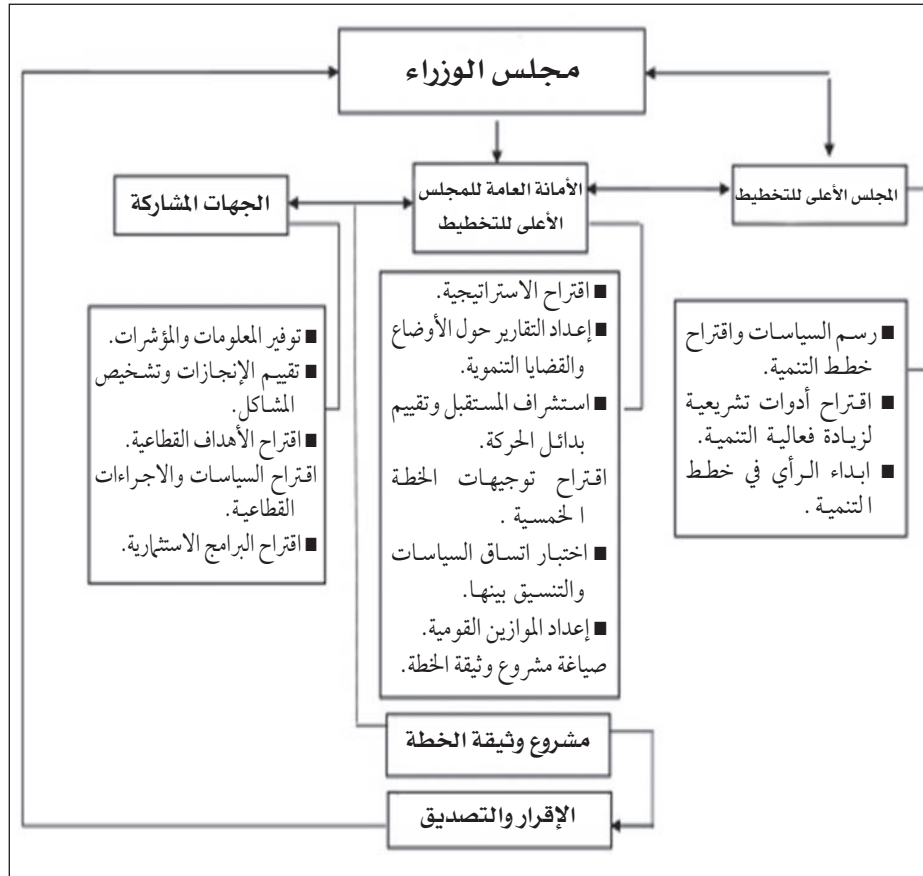
ولعل استحداث « مجلس الإنشاء والتنمية الاقتصادية » كأول جهاز يتولى مهام التخطيط في البلاد خير برهان على ذلك. ومع التطور السريع الذي أحرزته الدولة وتغيّر بعض الظروف وظهور عناصر أخرى مثل اختلال التركيبة السكانية الناتج من تزايد استقدام الأيدي العاملة من الخارج، ومن ثمّ زيادة عدد السكان بمعدلات مرتفعة والزيادة المستمرة في الإنفاق العام بسبب ارتفاع الطلب على الخدمات والمرافق العامة، وكثرة التغيّرات الدولية والداخلية - أصبح من الضروري اتباع منهج علمي متكامل للتخطيط؛ بحيث يُبنى على رؤية مستقبلية شاملة للمجتمع ترتبط بجدول زمني مُعين، ولها أهداف مُحدّدة وعلى أساس وأولويات مرتبة.

هذا، وقد مرت عملية التخطيط في دولة الكويت بمراحل عدة، بدأت في الفترة الممتدة من عام (١٩٥٢ - ١٩٦٠م) بإنشاء مجلس الإنشاء والتنمية الاقتصادية، ومن ثمّ مرحلة إنشاء مجلس التخطيط (١٩٦٠ - ١٩٧٠م) الذي اختص « برسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية العامة، وتقرير برامج التنمية والإشراف على تنفيذها، وتحديد الأهداف طويلة المدى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والإحصاء، وتنسيق المشاريع، وغيرها ». ثمّ أتت مرحلة إنشاء

وزارة التخطيط والمجلس الأعلى للتخطيط في الفترة (١٩٧٠ - ١٩٩٠ م)، اللذين عملا على « رسم السياسات العامة واقتراح توجهات خطط التنمية، ومُتابعة إنجازاتها، ودراسة القضايا العامة، وغيرها »، ثم كانت مرحلة التخطيط لما بعد الغزو العراقي لدولة الكويت عام ١٩٩٠ م، والتي ركزت على قضايا البناء والتعمير ومُعالجة آثار العدوان (الرفاعي والظفيري، ١٩٩٩ م)، ومن ثمّ مرحلة تأسيس الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية في عام ٢٠٠٣ م لتكون الجهة المختصة في إعداد مشروع خطة التنمية الشاملة ومُتابعتها وتقييمها وتنفيذها بالتعاون مع المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية.

وتتم عملية إعداد خطة التنمية في دولة الكويت من خلال خمسة مستويات تخطيطية، حيث يُمكن اعتبارها الأجهزة المسؤولة عن التخطيط. وهو ما يوضحه شكل (٢).

شكل (٢)
آلية العمل الخاصة بإعداد الخطة الخمسية (التنموية) في دولة الكويت



وتمر عملية إعداد الخطة الخمسية (التنموية) بعدد من المراحل والإجراءات، وهي غير منفصلة بعضها عن بعض، بل متداخلة ومتوازنة. وذلك على النحو الآتي (المناور، ٢٠١٥م):

.المرحلة الأولى - وضع القواعد المنظمة لأسلوب عمل الخطة:

تقوم الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية بوضع القواعد المنظمة لأسلوب العمل بالخطة، ودعوة الجهات المشاركة لإعداد الدراسات والاستطلاعات واستخلاص المؤشرات منها، ورصد الوضع الراهن للقطاعات كافة، وتحديد المشكلات والمعوقات التي تؤثر على مسارات نمو القطاعات ومعدلاته.

.المرحلة الثانية - إعداد الأهداف بعيدة المدى وتحديد مسارات الخطة:

تقوم مختلف الأجهزة في الدولة بإعداد أهدافها بعيدة المدى وتحديد السياسات اللازمة لتحقيق هذه الأهداف استناداً إلى خبراتها العملية المكتسبة وبالتنسيق مع الجهات ذات الاختصاص المتداخلة والمتشابهة؛ لتتولى بعد ذلك الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، من خلال اللجان القطاعية، مناقشة هذه الأهداف للتأكد من اتساقها وانسجامها مع الأهداف العامة.

كما يتم من خلال هذه المرحلة تحديد بدائل مسارات الخطة، وذلك من خلال استنباط مجموعة من الأهداف العامة لتوجهات التنمية على المدى البعيد؛ حيث تقوم الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية بإعداد ورقة عمل تتضمن تصوراتها مع ممثلي اللجان القطاعية والاتفاق المبدئي عليها، بالإضافة إلى بناء الإطار المحاسبي للخطة، وإجراءات التشغيل التجريبي للنماذج التخطيطية للتأكد من ملاءمتها لتلبية متطلبات العملية التخطيطية.

.المرحلة الثالثة - الاتفاق على الصيغة النهائية للأهداف القطاعية:

يتم في هذه المرحلة الاتفاق على الصيغة النهائية لكل من الأهداف العامة والقطاعية بعيدة المدى في اجتماع موسع يضم ممثلي اللجان القطاعية تمهيداً لرفعها إلى المجلس الأعلى للتخطيط، ومن ثم عرضها على مجلس الوزراء.

- المرحلة الرابعة - تشغيل النماذج التخطيطية وإعداد التقديرات المالية:

تتضمن هذه المرحلة عدة مهام، كتشغيل النماذج التخطيطية الخاصة بالتنبؤ طويل الأجل، على أساس تحديد البديل الأنسب لتوجيهات التنمية على المدى البعيد، ومناقشة التصورات الأولية للأهداف الكلية والقطاعية للخطة الخمسية، ومناقشة السياسات العامة والقطاعية المقترحة من قبل الجهات المعنية لتحقيق الأهداف؛ تمهيداً لعرض ما يتم الاتفاق عليه بشأن الأهداف والسياسات على المجلس الأعلى للتخطيط؛ ومن ثمّ مجلس الوزراء، ودراسة الدور الذي يمكن أن يضطلع به كل من القطاع الخاص والمجتمع المدني في تحقيق أهداف الخطة الخمسية الإجمالية والقطاعية، بالتكامل مع القطاع الحكومي، وبلورة السياسات المناسبة لتشجيع نشاطه وتعزيز قدرته على المساهمة في جهود التنمية، ويتولى القيام بهذه المهمة لجان خاصة تضم في عضويتها بعض الفعاليات المتخصصة من القطاعين الخاص والمجتمع المدني، وذلك بالتعاون مع فرق عمل تشكلها وتسهم فيها الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، وإعداد التقديرات المالية الأولية للمتغيرات الخاصة بسنة الأساس بناء على ما توفره الجهات المشاركة في إعداد الخطة من بيانات قطاعية، تزود بها الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، وأخيراً قيام مختلف الجهات المشاركة باستكمال خططها القطاعية وإرسالها إلى الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية في المواعيد المحددة.

- المرحلة الخامسة - الاتفاق على الصيغة النهائية لأهداف الخطة وسياساتها وبرامجها:

تتضمن هذه المرحلة - بالإضافة إلى استكمال المهام الممتدة من المرحلة السابقة - قيام الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية بتعديل تقديرات المتغيرات الإجمالية لسنة الأساس، والاستقرار على الصورة النهائية لها في ضوء

ما قد يتوافر من مؤشرات، والتنسيق بين البرامج والخطط القطاعية، بما تتضمنه من أهداف وسياسات ومشروعات، وأخيراً الاتفاق على الصياغة النهائية لأهداف الخطة وسياساتها وبرامجها، ويُحدد لذلك موعد نهائي ينبغي الالتزام به تمهيداً لرفع مسودة مشروع الخطة لعرضها على المجلس الأعلى للتخطيط.

- المرحلة السادسة - إعداد المسودة الأولية لمشروع الخطة الخمسية:

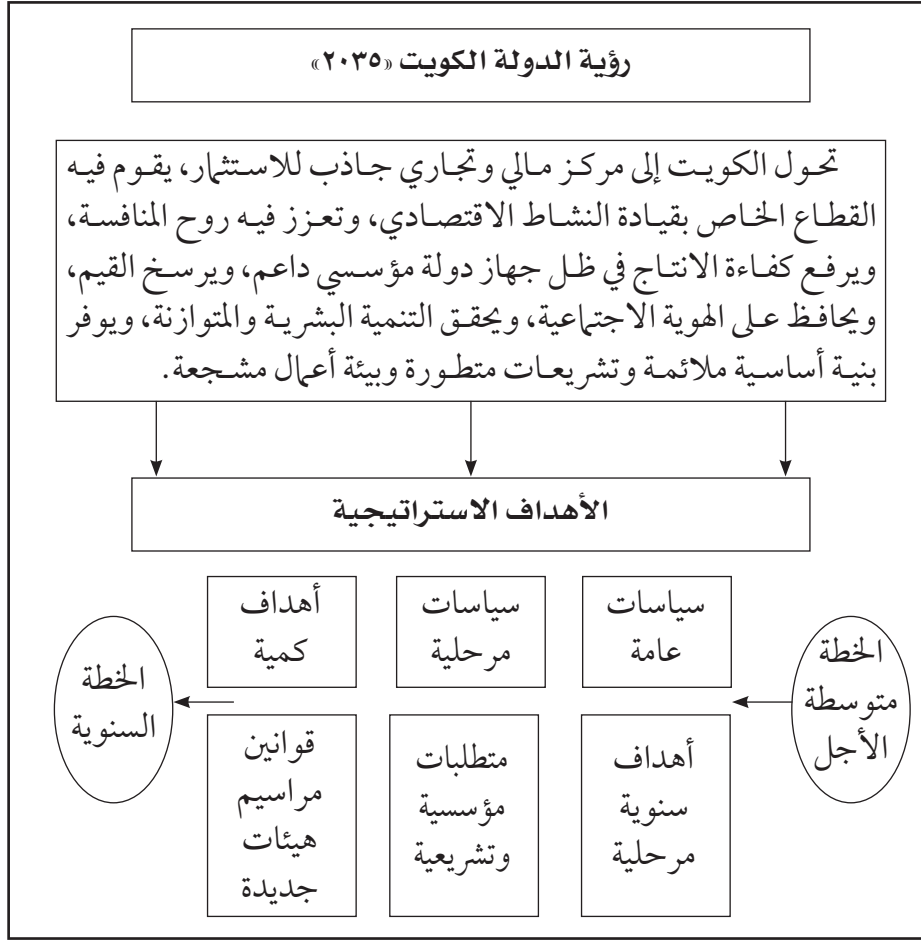
تبدأ الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية بإعداد المسودة الأولية لوثيقة مشروع الخطة الخمسية، متضمنة الموازنات المادية للموارد والاستخدامات وما تعنيه بالنسبة إلى حجم الناتج القومي وتوزيعه، وكذلك الموازنات المالية وما تعكسه من تطورات مستهدفة بالنسبة للإيرادات والمصروفات العامة، والموازنات البشرية مع بيان مغزاها بالنسبة إلى تركيبة المجتمع السكاني في السنة الأخيرة للخطة.

- المرحلة السابعة - استكمال مشروع الخطة:

وتشتمل هذه المرحلة على ثلاث مهام رئيسية، هي: المهمة الأولى استكمال المسودة الأولية لوثيقة مشروع الخطة وعرضها على المجلس الأعلى للتخطيط تمهيداً لإعادة صياغتها بصورة نهائية في ضوء ما يرد عليها من ملاحظات؛ المهمة الثانية تحديد الإطار التفصيلي للسنة الأولى للخطة وعرضه على المجلس الأعلى للتخطيط؛ المهمة الثالثة إعادة صياغة الإطار التفصيلي للسنة الأولى للخطة والاسترشاد به في إعداد مشروع الموازنة الإنمائية للدولة؛ بحيث تعكس هذه الموازنة برامج الخطة وأهدافها.

شكل (٣)

المكونات الأساسية للخطة الإنمائية متوسطة الأجل والسنوية في دولة الكويت



المصدر: شكل مركب من قبل الباحثين بناء على مصادر عدة.

وقد أوضحت العديد من الدراسات أن عملية التخطيط التنموي الحكومي في دولة الكويت، بما تتضمنه من سياسات وبرامج وأنشطة، تُعاني من العديد من المشكلات والاختلالات، منها - على سبيل المثال لا الحصر - ضعف في وضوح الأهداف العامة للمؤسسات والأجهزة الحكومية، خصوصاً أن

أهداف القطاع الحكومي عادة ما تكون في شكل خدمات، وهذه الخدمات يصعب قياسها لكونها غير محسوسة؛ ومن ثم يصعب وضع معايير دقيقة لها. كما أن الأهداف في القطاع الحكومي عادة ما تتجزأ فيما بين أكثر من جهة أو أكثر من مرحلة، نتيجة تشابك الاختصاصات بين العديد من الجهات. وطول إجراءات إعداد الخطة الخمسية، وتعدد الجهات الرسمية المشاركة بها. الاعتماد على الموازنات العامة كإحدى الأدوات التخطيطية، على الرغم من عيوب هذا الأسلوب؛ فالخطة الخمسية ترتبط بالموازنة العامة للدولة ارتباطاً مباشراً، وعادة ما تتأخر عملية إقرار الموازنة؛ الأمر الذي يؤخر ويعوق عملية البدء في تطبيق الخطة. ونُدرة وضع قدرات الكوادر الوطنية المشتغلة في مجال التخطيط. وضعف وقصور الإجراءات التي تحد من عدم التزام الجهات الرسمية المشاركة بالخطة؛ إذ إنها لا تلتزم بمواعيد تسليم خططها القطاعية. وضعف التزام كثير من الجهات الرسمية بمواعيد إرسال تقارير المتابعة في المواعيد المحددة لها؛ الأمر الذي يفقد تلك التقارير أهميتها ويعوق متابعة سير العمل بالخطة. الفصل بين النتائج التي تطمح الخطة لتحقيقها أو الوصول إليها وبين الأهداف الواردة. وضعف ملاءمة المنهج التخطيطي المتبع مع طبيعة النهج الحكومي أو فلسفة الفكر الإداري العام، خصوصاً في الجانب الاقتصادي (وضع خطط مركزية لجميع الأجهزة والمؤسسات العامة دون مشاركة القطاع الخاص للدولة التي يُعتبر نظامها الاقتصادي رأسمالياً). وغياب النظرة الشمولية للعملية التخطيطية وضعف التنسيق بين الوزارات والمؤسسات الحكومية المعنية بالخطة؛ وتقوم كل جهة حكومية بوضع خططها القطاعية بمنأى عن الآخرين (المناور، ٢٠١٥م).

ويُضاف إلى ذلك، أن ضعف عملية التخطيط يُعدّ من أبرز معوقات تهيئة البيئة التنافسية في دولة الكويت لتكون ذات كفاءة وفعالية، وأن عملية التخطيط التنموي في دولة الكويت تُعاني من اختلالات عديدة. منها، الافتقار إلى رؤية واضحة ورسالة واضحة للدولة وللأهداف الاستراتيجية التي ينبغي السعي إلى تحقيقها على المدى البعيد. قصور الاهتمام بإعداد الخطط العملية المبنية على

أسس علمية سليمة وعناصر كمية يُمكن قياسها. ضعف استخدام أساليب التحليل الكمي (النماذج الإحصائية) والكيفي لمساعدة متخذ القرار على اختيار السياسة التي تحقق أعلى فائدة ممكنة للمجتمع، وبأقل التكاليف ما أمكن ذلك. تغليب الجانب الإنشائي والأهداف الفضفاضة أو غير الواقعية التي تؤسس لبيئة خصبة تُساعد على القصور في التنفيذ وغياب آلية التقييم. كما أن الإدارة الحكومية يعوزها وجود آليات محددة وملزمة ومعايير واضحة للجهات الحكومية لتقييم السياسات التي يتم تنفيذها؛ بحيث يتم الربط ما بين المدخلات والمخرجات وما بين التكلفة وتحقيق الأهداف من خلال تحديد الانعكاسات السلبية أو الإيجابية للبرامج العامة ومدى كفاءتها من الناحية الاقتصادية أو فعاليتها من الناحية العملية في تحقيق أهداف السياسات العامة للدولة (لجنة الكويت الوطنية للتنافسية، ٢٠١٥م).

وتُعاني وثيقة الخطة الخمسية في العادة عدداً من الإشكاليات الرئيسية. منها، عادة ما تُبنى الخطط بالاعتماد على نموذج اقتصاد هيكل أو حساب للتوازن العام؛ بحيث يُشكل القاعدة والأساس الذي تبنى عليه الخطة، سواء في إعداد الإسقاطات المستقبلية أو اختبار السياسات الكلية لإنجاح الخطة، ويستند النموذج إلى قاعدة بيانات موثوق بها وإلى جملة من الدراسات الخلفية لضمان مصداقيتها. وبالتطبيق على مختلف وثائق الخطة التنموية في دولة الكويت يلاحظ أنها دائماً ما تخلو من الإشارة إلى طبيعة النموذج المستخدم وفروضة ومدخلاته ومخرجاته، التي يجب أن يكون من الأجزاء الهامة في وثيقة الخطة. وبالرغم من عدم توفر تفصيلات النموذج المستخدم، فإن تحليل ومقارنة المستهدفات تبين وجود قدر من عدم الدقة والتناقض في بعض المتغيرات. وتنطلق الخطط التنموية منطقياً من دراسة متأنية للواقع الاقتصادي والاجتماعي، يتبعها تشخيص بشأن التحديات التنموية، ثم تقييم ما تم إنجازه، وبناء على ذلك تنطلق الخطة إلى تحديد الأهداف بالأخذ في الاعتبار أهداف الرؤية الاستراتيجية، ثم تتحدد السياسات العامة والقطاعية والآليات والإجراءات التي تضمن تحقيق هذه

الأهداف؛ مما يسهل على متخذ القرار والسلطات التشريعية والتنفيذية والمهتمين عموماً فهم مكوّنات الخطة وأهدافها، وطبيعة مراحل تنفيذها. في المقابل لوحظ أن مختلف وثائق الخطة لم تُبن وفق هذا الترتيب البنائي والتسلسل المنطقي. وعادة ما تغفل مختلف وثائق الخطة معالجة الاختلالات الهيكلية التي يُعاني منها الاقتصاد الكويتي، والتي تحد من كفاءة الاستثمار ومن ثم النمو، ومن أبرز هذه الاختلالات اختلالات سوق العمل، والمالية العامة، وبيئة الاستثمار، وهيمنة النفط على الاقتصاد. كما يُلاحظ من مُراجعة مختلف وثائق الخطط التنموية خلوها من الإجراءات التنفيذية للسياسات العامة والقطاعية المقترحة؛ مما يصعب من عملية تنفيذ تلك السياسات، وخاصة تحديد الجهات المنوط بها تنفيذ هذه السياسات (المعهد العربي للتخطيط، ٢٠١٥م).

وبذلك، نجد أن تلك المشكلات والاختلالات التي تُعاني منها العملية التخطيطية (سالف الذكر)، بما تتضمنه من سياسات وبرامج وأنشطة، قد أثرت بشكل أو بآخر على مستوى عدد من المؤشرات بالنسبة لدولة الكويت، أبرزها مؤشرات دليل فعالية السياسات الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي، ويتكون من ٥ مؤشرات فرعية تقيس ترتيب الدول من حيث كفاءة الإنفاق العام، وسهولة الحصول على المعلومات بشأن السياسات وعبء الامتثال للتنظيم الإداري للدولة، وقوة النظام القانوني. وكلما كانت السياسات أكثر فعالية زادت قدرة الدولة التنافسية. ويُشير جدول (٣) إلى بلوغ الترتيب النسبي لدولة الكويت في دليل فعالية السياسات ٥٦٪، وهو الأمر الذي يستلزم رفع هذه النسبة.

ترتيب دولة الكويت في مؤشر دليل فعالية السياسات ٢٠١٥/٢٠١٦م
جدول (٣)

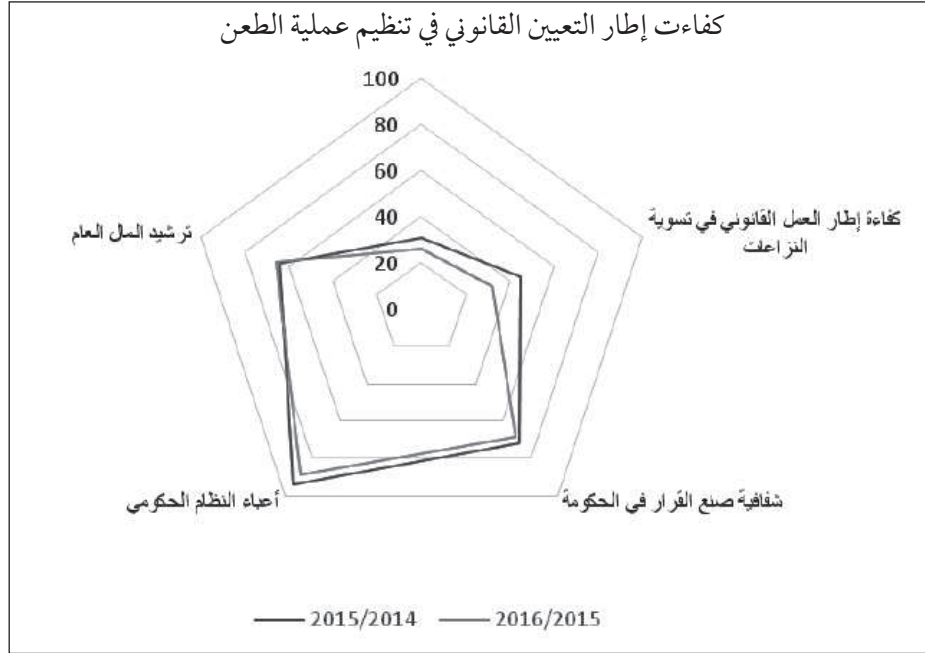
م	المؤشرات المكوّنة للدليل	الترتيب	العدد الإجمالي لدول المقارنة	الترتيب النسبي للمؤشر (%)	الترتيب النسبي للدليل
١	ترشيد المال العام	٩٣	١٤٠	٦٦	٥٦
٢	أعباء النظام الحكومي	١٢٥		٨٩	
٣	شفافية صنع القرار في الحكومة	٩٦		٦٩	
٤	كفاءة إطار العمل القانوني في تسوية النزاعات	٤٥		٣٢	
٥	كفاءة إطار العمل القانوني في تنظيم عملية الطعن	٣٦		٢٦	

المصدر: المنتدى الاقتصادي العالمي، تقرير التنافسية العالمي للعام ٢٠١٥/٢٠١٦م.

وبتحليل المؤشرات الفرعية للدليل وكما يوضحه الشكل التالي تحسن ترتيب دولة الكويت في جميع المؤشرات الفرعية للدليل مقارنة بعام ٢٠١٤/٢٠١٥ باستثناء مؤشر ترشيد المال العام الذي انخفض بمقدار ٢٪ عن عام ٢٠١٤/٢٠١٥، كما تجدر الإشارة إلى أن التقدم الملحوظ في مؤشر كفاءة إطار العمل القانوني في تسوية النزاعات، حيث تقدمت الكويت في هذا المؤشر ١٣ درجة عن العام السابق، وهو ما يعكس سرعة وفعالية الإطار القانوني فيما يتعلق بتسوية النزاعات.

شكل (٤):

الترتيب النسبي لدولة الكويت في مؤشرات دليل
فعالية السياسات ٢٠١٥/٢٠١٦م مقارنة بعام ٢٠١٤/٢٠١٥م



من جانب آخر يلاحظ تواضع الترتيب في مؤشرات أعباء النظام الحكومي، وشفافية صنع القرار، وإن كان قد تقدم بقدر ضئيل عن العام السابق، إلا أنه لا يزال دون المستوى المأمول، وهو ما يعني صعوبة امتثال الشركات للمتطلبات الإدارية الحكومية كالتشريعات والقوانين والتصاريح وغيرها، وكذلك صعوبة الحصول على المعلومات حول التغييرات التي تطرأ على السياسات الحكومية أو التشريعات المؤثرة على الأنشطة الاقتصادية. وقد تبنت الخطة الإنمائية في هذا الشأن مجموعة من السياسات، من شأنها العمل على تبسيط الإجراءات وتقليل الدورة المستندية وتفعيل الأعمال إلكترونياً، فضلاً عن تبسيط إجراءات إصدار

التراخيص اللازمة والعمل على إتاحة المعلومات للمستثمر المحلي والأجنبي وتوفير بوابة إلكترونية موحدة لخدمات قطاع الأعمال والاستثمار، إلا أن إجراءات تنفيذ تلك السياسات، على الرغم من أهميتها، تُعاني من البطء في ترجمتها على أرض الواقع.

أما على المستوى الخليجي، فقد احتلت دولة الكويت المرتبة الأخيرة على مستوى دليل فعالية السياسات بترتيب نسبي بلغ ٥٦٪، تسبقها سلطنة عُمان بترتيب نسبي بلغ ٣١٪. في المقابل تصدرت دولة قطر الدول الخليجية بترتيب نسبي بلغ ٢٪، وهو بطبيعة الحال فارق كبير جداً جعلها في الصدارة عربياً وعالمياً.

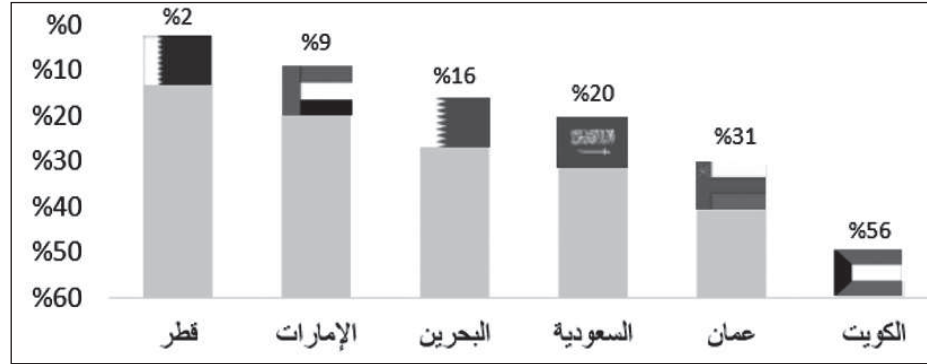
جدول (٤)

الترتيب النسبي لدولة الكويت في دليل فعالية السياسات
مقارنة مع دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية ٢٠١٥/٢٠١٦م

المؤشر	الكويت	الإمارات	البحرين	السعودية	قطر	عُمان
ترشيد المال العام	٩٣	٢	١٧	١٢	١	٦
أعباء النظام الحكومي	١٢٥	٥	١٠	٣٩	٢	٦١
شفافية صنع القرار في الحكومة	٩٦	١٦	٢٧	٣٧	٨	٥٤
كفاءة إطار العمل القانوني في تسوية النزاعات	٤٥	١٨	٣٣	٢٧	٤	٤٠
كفاءة إطار العمل القانوني في تنظيم عملية الطعن	٣٦	٢١	٢٨	٢٦	٢	٥٣
الترتيب النسبي	٥٦٪	٩٪	١٦٪	٢٠٪	٢٪	٣١٪

المصدر: المنتدى الاقتصادي العالمي، تقرير التنافسية العالمي للعام ٢٠١٥/٢٠١٦م.

شكل (٥)
الترتيب النسبي لدولة الكويت في دليل فعالية السياسات
مقارنة مع دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية
٢٠١٥/٢٠١٦م



المصدر: المنتدى الاقتصادي العالمي، تقرير التنافسية العالمي للعام ٢٠١٦/٢٠١٥م.

(٢) القدرات التنفيذية :

إن البحث في موضوع تنفيذ السياسات العامة أو الخطط التنموية أو المشاريع هو بالضرورة بحث في طبيعة ممارسة السيادة في الدولة وفي مراحل صنع القرار؛ أو بمعنى آخر بحث في طبيعة الدولة؛ ذلك أن جوهر هذا الموضوع هو انقسام المجتمع السياسي إلى فئة تسيطر على معطيات سلطة اتخاذ القرار (سلطة الحكم) وفئة أخرى يقع عليها واجب الالتزام بالقرارات والسياسات التي يتم إقرارها (محكوم). والبحث يُثير أيضاً قضايا تتعلق بأحد أهم المفاهيم المستحدثة في دراسات الإدارة العامة، التي أصبحت اليوم أحد أخطر الموضوعات وفي الآن نفسه أعقدها؛ حيث لقيت مسألة السياسات العامة عموماً وتنفيذ تلك السياسات على وجه الخصوص اهتماماً بالغاً وتداولاً واسعاً لدى الباحثين في علم الإدارة العامة وفي السياسة (شعراوي، ٢٠٠٤م).

وتستدعي هذه المرحلة تنفيذ البديل الذي تمّ تبنيه أو بعبارة أخرى تحويله (البديل) إلى نتائج عملية ملموسة. وتُشير هذه العملية إلى مجموعة النشاطات والإجراءات والتدابير التنفيذية الهادفة إلى وضع السياسة العامة حيز الواقع

العملي باستخدام الوسائل والامتيازات المادية والبشرية لتحقيق مقاصد السياسة العامة. والإدارة العامة في هذا السياق هي الأداة التنفيذية التي تكلف بالإنجاز بحسب ما تقتضيه القرارات الصادرة عن سلطات الدولة. وتجدر الإشارة هنا إلى أن الأجهزة الإدارية غالباً ما تعمل في ضوء قوانين عامة تجعلها تتحرك في حيز واسع لتقرير ما تُريد فعله، وذلك ضمن الهامش الذي توفره السلطة السياسية عادة لإصدار اللوائح التنفيذية والتنظيمية وفق الحدود والصلاحيات المخولة للإدارة العامة في الهيئات المركزية أو المحلية. كما يعني تنفيذ السياسة العامة تنفيذ الأوامر الشرعية للسياسة من خلال البرامج العامة.

وتُعد عملية تنفيذ السياسات العامة من أهم المراحل التي تمر بها دورة السياسات العامة Policy Cycle، وتنبع هذه الأهمية من كونها المرحلة التي تتم فيها ترجمة السياسات على أرض الواقع ووضعها حيز التنفيذ، وفي المقابل تؤكد العديد من الأدبيات وجود جملة من المعوقات التي قد تعترض طريق عملية تنفيذ تلك السياسات، أبرزها (شعراوي، ٢٠٠٤م):

- المعوقات السياسية: تتمثل في ضعف الانسجام بين النظام السياسي والنظم الإدارية المعمول بها، وغياب واقعية السياسات المطروحة من قبل الفاعلين في عملية صنع السياسات. وتفشي ظاهرة الفساد سواء على المستوى الإداري أو السياسي، واحتدام الصراع بين السياسيين والمنفذين للسياسات العامة وبرامجها وأنشطتها

- المعوقات الاجتماعية: تتمثل في القصور في تهيئة المجتمع لتقبل تنفيذ السياسات العامة المقررة، ومقاومة الفئات المستهدفة.

- المعوقات الإدارية: النقص في الكفاءات الإدارية والطاقات البشرية المنفذة، وعنصر التوقيت الذي قد لا يناسب تنفيذ سياسة ما مع الظروف والمتغيرات التي تمر بها البيئة المحيطة. قصور في عملية التخطيط والتوجيه والتنسيق والتنظيم. قلة الموارد المادية أو المالية المخصصة لعملية تنفيذ السياسات، المركزية وغياب

التمكين. قصور في فعالية نظم المساءلة. ضعف نظم المعلومات. غياب عملية المتابعة. الغموض في توزيع الأدوار. مقاومة المنفذين للسياسات العامة وبرامجها وأنشطتها.

وتُشير العديد من التقارير الرسمية إلى أن عملية تنفيذ الخطة التنموية السابقة لدولة الكويت الممتدة من عام ٢٠١٠ إلى ٢٠١٤م كانت تُعاني من العديد من المعوقات التي حالت دون تنفيذها؛ حيث إن عملية تقدير نسبة الإنجاز التنموي في تلك الخطة لم تكن واضحة، بالإضافة إلى تضارب النسب المعلنة. علماً بأن خطة التنمية تلك كانت خطة مشاريع لا خطة نوعية تُحاكي المتطلبات التنموية، وذلك لغياب الاستراتيجيات الخاصة لمختلف الجهات والقطاعات، فعلى سبيل المثال لم يكن هناك خطط استراتيجية لقطاعات التعليم أو الصحة أو البنية التحتية، وغيرها (المناور، ٢٠١٥م). ويوضح جدول (٥) مختلف المعوقات التي أثرت على عملية تنفيذ خطة التنمية السابقة للسنوات ٢٠١٠/٢٠١٤م.

جدول (٥)

المعوقات التي أثرت على عملية تنفيذ خطة التنمية للسنوات ٢٠١٠/٢٠١٤م

نوع المعوق	العدد
المعوقات الإدارية والمؤسسية	٧٤٤
المعوقات المالية	٢٤٥
المعوقات الفنية	١٣٤
المعوقات التشريعية	١١٣
معوقات القوة العاملة	٤٢
معوقات الاستشارات	٣٩
معوقات أخرى	٤١٦
المجموع	١٧٣٣

المصدر: الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، تقارير المتابعة للخطة التنموية ٢٠١٠/٢٠١٤م.

وفيما يلي نستعرض بعض تلك المعوقات بشيء من التفصيل، وذلك على النحو الآتي: (لمزيد من التفاصيل حول معوقات تنفيذ خطة التنمية للسنوات ٢٠١٠/٢٠١٤م راجع تقارير المتابعة للخطة التنموية لدولة الكويت للسنوات الممتدة من عام ٢٠١٠ حتى عام ٢٠١٤م):

- المعوقات الإدارية والمؤسسية: تشتمل على تعدد الدورات المستندية، وطول إجراءاتها وبطئها، وتأخر الجهات في الحصول على الموافقات والتراخيص (بلدية الكويت، الهيئة العامة للبيئة، الكهرباء، مؤسسة البترول، ديوان المحاسبة، لجنة البيوت الاستشارية)، تركيز جزء كبير من المشروعات في المراحل التحضيرية، قصور في إنجاز المتطلبات المؤسسية للخطة الإنشائية، تأخر اعتماد بعض الهياكل المؤسسية، التأخير وإعادة طرح بعض المشروعات المهمة، وغيرها.

- المعوقات المالية: تشتمل على تأخر اعتماد وربط الميزانية السنوية، رفض بعض المناقشات المطلوبة من جانب وزارة المالية، عدم توافر الميزانية اللازمة لبعض المشروعات، تقليص الميزانية المخصصة من جانب وزارة المالية، مشكلة المشروعات التي لم تنفق على الرغم من وجود ميزانية لها، وغيرها.

- المعوقات التشريعية: تشتمل على تأخر إنجاز جانب مهم من المتطلبات التشريعية للخطة الإنشائية، تأخر ردود إدارة الفتوى والتشريع حول مشروعات القوانين التي تنظر فيها، وغيرها.

- المعوقات الفنية: تشتمل على تأخر مشروعات البنية التحتية المهمة، نقص الكوادر الفنية في مجالات طرح المشروعات وترسيته وتأسيس الشركات، تأخر استلام المواقع المخصصة للمشروعات وعدم جاهزية بعضها إنشائياً، وتعثر المقاولين وبطئهم وتعثرهم وعدم التزامهم ببرنامج العمل المخطط، استقطاع جزء من الأرض (الموقع) المخصصة للمشروع من جانب بلدية الكويت، وغيرها.

- المعوقات المتعلقة بمشاريع B.O.T: تشتمل على مشكلة الحصول على الأراضي وطول فترة تخصيصها، عدم حصر موضوع الأراضي في بلدية الكويت وتعدد الجهات المرتبطة به، عدم تفويض ممثلي الجهات لدى جهاز المبادرات لاتخاذ القرارات، تأخر عقود ومستندات الطرح لدى إدارة الفتوى والتشريع، إلغاء بعض المشروعات، وغيرها.

وقد رصدت تقارير رسمية أخرى (التقارير الوطنية للتنافسية الصادر عن اللجنة الوطنية للتنافسية، التقارير الدورية لديوان المحاسبة حول أداء المؤسسات الحكومية) عدداً من المعوقات التي تعترض عملية تنفيذ مشروعات التنمية، وهي على النحو الآتي:

- نقص المخصصات المالية: يشتمل على تخفيض ميزانية المشروع من قبل وزارة المالية بنسب أثرت بشدة على إمكانية تنفيذه، أو تأخر اعتماد الميزانية؛ مما

أدى إلى التأخير في توافر الاعتمادات المالية للصرف للمقاولين وللمكاتب الاستشارية؛ وهو ما ترتب عليه التأخر في الإنجاز عن المواعيد المخطط لها والتأخر في تنفيذ المراحل التالية من المشروع. ومن ناحية أخرى أثر صدور أوامر تغييرية (وتأخر اعتمادها) لمخصصات الصرف على إنجاز خطوات العمل في بعض المشاريع، وغيرها.

- **التأخر في صدور موافقات الجهات المعنية:** تتمثل مشكلة الموافقات في ثلاثة جوانب، هي: (الأول) عدم حصول الجهة على الموافقة من الأصل؛ أي رفض الجهة المعنية إصدار الموافقة، (الثاني) تأخر الجهات في إصدار الموافقات؛ مما ترتب عليه التأخر في البدء في المشروع بالقدر نفسه، (الثالث) صعوبة وتعقد الإجراءات اللازمة للحصول على الموافقة، (الجهات المعنية: بلدية الكويت، الإدارة العامة للإطفاء، الهيئة العامة للبيئة، مؤسسة البترول، وغيرها)؛ وهذا يؤدي بشكل غير مباشر إلى تأخير الحصول على الموافقة.

- **بطء الإجراءات الحكومية وطول الدورة المستندية:** انعكس البطء في التنفيذ على سرعة إنجاز الخطوات التنفيذية للمشاريع، عاكساً بذلك الأثر السلبي لمستوى معين من الأداء الحكومي على مقدرة بعض الجهات على إنجاز مشروعاتها.

- **مشكلة تخصيص الأراضي للمشاريع:** ظهر لهذه المشكلة ثلاثة أوجه، هي: التأخر في عملية التخصيص أو عدم البت فيها من الأصل؛ مما يحول دون تنفيذ المشروع أو إحدى مراحلها، أو تخصص مساحة للمشروع تقل عن الاحتياج الفعلي للمساحة المطلوبة؛ مما يوقف تنفيذ المشروع أو يجبر الجهة على تخفيض حجمه، أو تسليم موقعه متضمناً عوائق تحول دون البدء في العمل مباشرة؛ مما يؤدي إلى التأخير وزيادة التكاليف بسبب الحاجة إلى إزالة العوائق.

- **نقص الموارد البشرية اللازمة للمشروع:** تمثل ذلك في بعض الحالات في النقص العددي للعاملين اللازمين لإنجاز المشروع في الوقت المناسب. كما تمثل في

غياب الكوادر الفنية والمهارات المناسبة لاحتياجات المشروع من خبرات لم تتوافر في الجهة، أو صعوبة حصول الجهة على هذه الخبرات سواء بسبب القيود المالية أو صعوبات التعاقد مع مثل هذه الخبرات. كما أن بعض الجهات كانت تتوافر لديها الخبرات اللازمة ولكن ظروف العمل فيها حالت دون قدرتها على الاحتفاظ بهذه الخبرات، بسبب توافر مميزات أفضل في أماكن عمل أخرى.

- تغيير الجهات لمتطلباتها من المشروع الإنشائي أو تغيير احتياجاتها: تأخر البدء في عدد من المشروعات بسبب تغيير الجهات لمتطلباتها من المشروع الإنشائي، وتغيير احتياجاتها بعد الانتهاء من أعمال التصميم. وبعض الجهات كان لها ملاحظات على الأعمال الإنشائية، وجهات طلبت إيقاف أعمال التنفيذ. هذه التدخلات أثرت كثيراً على معدلات الإنجاز في وزارة الأشغال (الجهة الحكومية المسؤولة عن الإنشاءات).

- ضعف الإمكانيات المالية والفنية للمقاولين: تأثرت بعض المشاريع الإنشائية بضعف مستوى الإنتاجية لبعض المقاولين؛ مما أثر على الوفاء بمواعيد تسليم المشاريع؛ حيث وقع بعض المقاولين (أو الشركات المنفذة للأعمال) في مشكلات إدارية أثرت على مسار عملهم ومعدلات الإنجاز لديهم، وبدوره أثر هذا على مواعيد إنجاز المشاريع. كما ترك نقص التجهيزات والمعدات وعدم توافر المواد الإنشائية في الوقت المناسب وبالكميات المناسبة أثراً سلبياً على مستوى الإنجاز.

- تأخر لجنة البيوت الاستشارية: تأخر بعض المشاريع بسبب تأخر لجنة البيوت الاستشارية في البت في طلباتها وطرحها على المكاتب الاستشارية، ومن ناحية أخرى، تتحمل الجهات نفسها مسؤولية تأخرها بسبب عدم إلمامها بالمكاتب الاستشارية المتخصصة والمؤهلة للقيام بالأعمال التي تحتاج إليها وتأخرها في إعداد دراسة الاحتياجات الاستشارية للمشروع.

- الازدواجية وتضارب الاختصاصات الإدارية : لعبت الازدواجية في الاختصاصات الإدارية بين الجهات المختلفة أو الجهة نفسها، وكذلك تضارب الاختصاصات بين جهتين أو أكثر - دوراً سلبياً في إنجاز المشاريع، وقد تطلب بعض المشاريع توافر اختصاصات إدارية معينة غير مُتاحة للجهة؛ مما أعجزها عن البدء في تنفيذ المشروع أو بعض جوانبه، كما أن غياب الهيكل التنظيمي للجهة أو قصور الهيكل التنظيمي الحالي كان له أثر سلبي على سرعة إنجاز الجهة لمشروعاتها.
- غياب التشريعات الضرورية: عاق غياب التشريعات الضرورية تنفيذ بعض المشاريع، سواء كان هذا الاحتياج التشريعي متمثلاً في صدور تشريع جديد أم تعديل تشريع قائم، وتأخرت بعض الجهات في تنفيذ بعض مشاريعها بسبب عدم صدور الموافقة على تشريع مُعد ومستوف جميع الخطوات، والبعض الآخر لا تزال التشريعات اللازمة له قيد الدراسة.
- مشكلة المباني والمقار الحكومية: لعب ذلك النقص دوراً في إعاقة تنفيذ بعض المشاريع، سواء إعاقة كاملة أو جزئية، بسبب عدم توافر مبان مُناسبة أو عدم وجود مقار للمشاريع، أو عدم كفاية المساحات المتاحة في الجهة الحكومية لقيام فرق العمل بأعمالها، أو غياب المستلزمات المناسبة لبيئة العمل؛ وهو ما أثر على كفاءة إنجاز المشاريع.
- نقص الأجهزة والتجهيزات الخاصة بتكنولوجيا المعلومات : عانت بعض الجهات من نقص الأجهزة والتجهيزات الخاصة بتكنولوجيا المعلومات، ونظم المعلومات المناسبة، وبعض خدمات البرمجيات.
- النقص التدريبي: اعتمدت بعض المشاريع على التدريب لإنجازها، وتأثر الإنجاز بسبب عدم توافر إمكانيات التدريب في الجهة، سواء بسبب غياب الأماكن الكافية للتدريب أو نقص الكوادر القادرة على القيام بمهمة التدريب، أو عدم تفرغ المتدربين لبرامج التدريب، أو ضعف البرامج التدريبية على المستويين النوعي والكمي.

وبناء على ما سبق، نجد أن تلك المشكلات والاختلالات التي تُعاني منها عملية التنفيذ أثرت على مكانة دولة الكويت وقدرتها على الوفاء بالتزاماتها التنموية على المستوى الداخلي، وذلك استناداً إلى أهم المؤشرات المعنية بقياس القدرة على تنفيذ المشروعات التنموية، وأبرزها التطورات في مجال عملية مقدرة الحكومة (أحد المؤشرات فرعية لمؤشر الحوكمة الصادر عن البنك الدولي)، حيث يضمّ هذا المؤشر كلاً من مكون « كفاءة الحكومة واقتدارها على صياغة السياسات الاقتصادية والاجتماعية الصائبة » ومكون « تقليل تدخل الحكومة في النشاط الاقتصادي»، ويعكس ذلك مؤشرات العبء التنظيمي والرقابة.

وتوضح السجلات الرسمية للدولة أنه تمت إجازة عدد من القوانين ذات الصلة بعملية دعم مقدرة الحكومة، اشتملت أهمها على: قوانين تتعلق بحقوق الملكية الفكرية، وبالسماح لغير الكويتيين بتملك الأسهم في الشركات المساهمة الكويتية، وبتنظيم الاستثمار الأجنبي المباشر لرأس المال الأجنبي، وبمكافحة عمليات غسل الأموال، وبحماية المنافسة، وتنظيم عمليات البناء والتشغيل والتحويل، وضمان الودائع لدى البنوك المحلية، وإنشاء هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية، وإنشاء شركات مساهمة لبناء وتنفيذ محطات القوى الكهربائية وتحلية المياه. وبناء على هذا المؤشر، فإنه يتم تصنيف المؤسسات على نحو ما في جدول (٦).

جدول (٦)
تصنيف المؤسسات بحسب مؤشر الحوكمة
(لاسيما المؤشر الفرعي الذي يقيس مقدرة الحكومة)

حالة المؤسسات	قيمة المؤشر
متدنية للغاية	تراوح بين -٢,٥ و ١
متدنية	تراوح بين ١ و صفر
متوسطة	تراوح بين صفر و ١
متقدمة	تراوح بين ١ و ٢,٥

المصدر: البنك الدولي، مؤشر الحوكمة.

ويوضح الجدول التالي رقم (٧) نتائج دولة الكويت على مستوى المؤشر الفرعي الذي يقيس عملية مقدرة الحكومة، وهو يُعد أحد المؤشرات الفرعية لمؤشر الحوكمة.

جدول رقم (٧)
نتائج دولة الكويت على مستوى التطورات في مجال عملية مقدرة الحكومة

المؤشر	٢٠٠٠	٢٠٠٢	٢٠٠٤	٢٠٠٦	٢٠٠٨	٢٠١٠	٢٠١٢	٢٠١٤	٢٠١٧
فعالية الحكومة	-٠,١٢	٠,٠٨	٠,٠٧	٠,٢٤	٠,٠١	٠,١٨	-٠,٠٨	-٠,١٥	-٠,١٧
نوعية التنظيم والضبط	-٠,١٤	٠,٣١	٠,٥٥	٠,٣٠	٠,١٨	٠,١٧	-٠,٠٥	-٠,١٣	-٠,٠٦

المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي، مؤشر الحوكمة، سنوات متعددة.

توضح بيانات جدول (٧)، أن نتائج دولة الكويت كانت متذبذبة على مستوى هذا المؤشر، حيث لوحظ أن النتائج خلال الفترة من عام ٢٠٠٢ حتى عام ٢٠١٠م كانت تُشير إلى أن التصنيف المؤسسي على مستوى هذا المؤشر

«متوسط»، إلا أن ذلك لم يستمر نتيجة الضعف الحكومي في مسألة تنفيذ سياساتها ومشروعاتها (التزاماتها) بسبب العديد من المعوقات التي تم الإشارة إليها سلفاً، حتى أصبحت تُصنّف مؤسسياً على أنها مُتدنية.

وتجدر الإشارة إلى أن صياغة مجال عملية مقدرة الحكومة بمكونيه يُعنى صراحةً وضمناً باتباع سياسات اقتصادية تهدف إلى تأكيد سيادة آلية السوق في تخصيص الموارد، ويمكن فهم التحسن المرصود في المؤشرات التجميعية لهذين المكونين (خلال الفترة من عام ٢٠٠٢ حتى عام ٢٠١١م) بالسعي الدؤوب للدولة في اتباع مثل هذه السياسات والتصريح المتعاقب بالتزامها نحو تطبيق السياسات التي يوصى بها كل من صندوق النقد والبنك الدوليين تحت مسمى سياسات «الإصلاح المالي والاقتصادي». وشهدت الفترة منذ عام ٢٠٠٢م تكوين العديد من اللجان الفنية في هذا الصدد، كان أحدثها اللجنة الاستشارية لبحث التطورات الاقتصادية التي شكّلت في عام ٢٠١١م. وقد جاء في النسخة المعدلة من وثيقة «مشروع مسيرة الإصلاح المالي والاقتصادي: المنطلقات والإجراءات» التي أعدتها اللجنة أن برنامج الإصلاح الاقتصادي يسعى «إلى إعادة هيكلة الاقتصاد الوطني بعيداً عن الهيمنة الحكومية».

وتوضح القراءة المتأنية للبيان التوضيحي للإجراءات المطلوبة لتفعيل برنامج الإصلاح المالي والاقتصادي في هذه الوثيقة، أن اللجنة الاستشارية قد سعت نحو إطلاق آلية السوق في الاقتصاد الكويتي؛ إذ اشتملت كل الإجراءات المقترحة على أدوات سعرية تضم إعادة تسعير الخدمات العامة في اتجاه رفع أسعارها، ووضع رسوم للخدمات غير المسعرة، وتخفيض مختلف أنواع الدعم التي تقدمها الحكومة للمواطنين. بالإضافة إلى ذلك اشتملت الإجراءات الموصى بها على «خصخصة الأنشطة الحكومية في قطاع الاتصالات، والمواصلات وبعض مرافق خدمات الكهرباء والمياه، وبعض مرافق الصناعة النفطية»، إلا أن تلك الإجراءات لم تطبق على أرض الواقع؛ مما أدى إلى انخفاض قيمة المؤشر منذ عام ٢٠١٢م على نحو ما هو مبين في الجدول السابق.

وتتطلب صياغة المؤشر الفرعي «لنوعية العبء التنظيمي» للحكومة، أن تبعد الدولة، مهما كان الهيكل الإنتاجي لاقتصادها، عن التدخل في النشاط الاقتصادي، وأن تسعى إلى وضع ضوابط تفسح المجال، وتحفز تطور القطاع الخاص. وبالطبع تتسق هذه الصياغة مع صياغة المكون الفرعي «لفعالية الحكومة». وبهذا الصدد ليس بمستغرب أن ينشط البنك الدولي في الآونة الأخيرة في تطوير مؤشرات دولية لقياس تفاصيل «العبء التنظيمي للحكومة» في إطار مشروع بحث تطبيقي لتعرف بيئة أداء الأعمال في مختلف الدول. وعادةً ما يتم استخدام نتائج مقارنات الدول لتقديم النصح والمشورة للحكومات لتبني إصلاحات سياسية ومؤسسية لتقليل تدخلها في الشؤون الاقتصادية. ويوضح الجدول التالي (٨) مكانة دولة الكويت وفقاً لمؤشر مقدرة الحكومة بين دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، وهو مؤشر يُعتبر متأخراً جداً بين تلك الدول.

جدول (٨)
نتائج دولة الكويت على مستوى التطورات في مجال عملية مقدره الحكومة
مقارنة مع دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية

الدولة	٢٠٠٠	٢٠٠٢	٢٠٠٤	٢٠٠٦	٢٠٠٨	٢٠١٠	٢٠١٢	٢٠١٤
مؤشر فعالية الحكومة								
الإمارات	٠,٧٦	٠,٨٢	٠,٧٦	٠,٩٢	٠,٨٨	٠,٩١	١,١٤	١,٤٨
قطر	٠,٤٤	٠,٤٩	٠,٤٩	٠,٥٥	٠,٦١	٠,٨٩	٠,٩٥	٠,٩٩
البحرين	٠,٥٥	٠,٥٣	٠,٥٩	٠,٤٠	٠,٤١	٠,٤٨	٠,٥٤	٠,٥٩
عُمان	٠,٣٣	٠,٤٠	٠,٤٥	٠,٢٧	٠,٤٤	٠,٤٢	٠,٢٦	٠,٢٩
السعودية	-٠,٢٣	-٠,٣١	-٠,٣٧	-٠,٢٣	-٠,٠٧	٠,٠٣	٠,٠٣	٠,٢٣
الكويت	-٠,١٢	٠,٠٨	٠,٠٧	٠,٢٤	٠,٠١	٠,١٨	-٠,٠٨	-٠,١٥
مؤشر نوعية التنظيم والضبط								
الإمارات	٠,٧٣	١,١٢	٠,٨٣	٠,٦٥	٠,٦٠	٠,٣٤	٠,٦٨	٠,٩٨
قطر	-٠,٠٨	٠,٢٦	٠,١٥	٠,٣٤	٠,٦٦	٠,٦١	٠,٨٠	٠,٥٧
البحرين	-٠,١٤	٠,٣١	٠,٥٥	٠,٣٠	٠,١٨	٠,١٧	-٠,٠٥	-٠,١٣
عُمان	٠,٠٢	٠,٧١	٠,٦٦	٠,٥٩	٠,٧١	٠,٤٦	٠,٤٧	٠,٦٩
السعودية	-٠,٠٧	-٠,٠٦	٠,٠٤	-٠,٠٦	٠,١٥	٠,١٨	٠,١٠	-٠,٠١
الكويت	-٠,١٤	٠,٣١	٠,٥٥	٠,٣٠	٠,١٨	٠,١٧	-٠,٠٥	-٠,١٣

المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي، مؤشر الحوكمة، سنوات متعددة.

(٣) القدرة على المتابعة والتقييم:

تُمثل عملية المتابعة ركناً أساسياً من أركان النشاط الإداري بشكل عام والتخطيطي بشكل خاص، حيث تعطي للمخطط ومتخذ القرار، على حد سواء، صورة واقعية وموضوعية حول مدى التقدم في إنجاز مشروعات خطط

التنمية ومستهدفاتها ومستوى أداء الجهات المشاركة في الخطة. كما تقدم تشخيصاً لجميع المعوقات التي تواجه تنفيذ السياسات والمشاريع وحتى يمكن اتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة بالتعاون بين جهاز التخطيط وجميع الجهات المعنية بتنفيذ تلك السياسات والمشاريع بالدولة.

وتقوم عملية متابعة وتنفيذ الخطط التنموية من سياسات ومشاريع في دولة الكويت على مجموعة من الأسس والمرجعيات الفنية؛ حيث تعتمد تلك العملية على قياس جودة تنفيذ مشاريع الخطة التنموية السنوية (إنجازاً زمنياً ومالياً) ومدى تحقيق الأهداف المرسومة، والقدرة على تحقيق الأهداف الاستراتيجية التي تعتمد على جودة تنفيذ سلسلة الخطط الإنمائية متوسطة الأجل. كما تقوم الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية بإصدار تقارير متابعة فصلية تهدف إلى توضيح مدى التقدم في مجال تنفيذ مشاريع الخطة السنوية لتتخذ القرار، ورصد مشكلات تنفيذ الخطة وصعوباتها، وطرح الحلول للتعامل معها، ودعم العلاقة والمشاركة والتفاعل التخطيطي المباشر لتطوير أدوات عملية المتابعة وآلياتها، وتطوير النماذج والإجراءات والأهداف وقواعد البيانات التي تدعم كفاءة أنشطة المتابعة، وغيرها. كما يستند نشاط المتابعة إلى مجموعة من الأسس المرجعية القانونية، نذكر منها ما يأتي:

- القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٨٦م بشأن التخطيط الاقتصادي والاجتماعي، المعدل بالمرسوم بقانون رقم ٧ لسنة ١٩٨٧م، وهو ينظم في المادتين السابعة والعاشر مسؤوليات جهاز التخطيط والجهات المعنية بخصوص نشاط المتابعة وإعداد التقارير الخاصة به، وكذلك دورية هذه التقارير وآليات رفعها إلى الجهات المختصة.
- القانون رقم ٩ لسنة ٢٠١٠م بإصدار الخطة الإنمائية للسنوات (٢٠١٠/٢٠١١ - ٢٠١٣/٢٠١٤م)، وهو ينظم في المواد (٨، ٩، ١٠، ١١) مسؤوليات جهات التخطيط والجهات الحكومية بخصوص إعداد الإطار العام للخطة الإنمائية وتنفيذها ومتابعتها، وبناء نظام شامل يكفل جودة المتابعة الفعالة للسياسات

والمشروعات والبرامج التنفيذية، وكذلك التزام الجهات الحكومية المعنية باستيفاء النماذج والوثائق الفنية التي تُعد لذلك، كما تتضمن تلك المواد نوعية تقارير المتابعة المطلوبة ودوريتها، وكذلك آليات رفعها إلى الجهات المختصة.

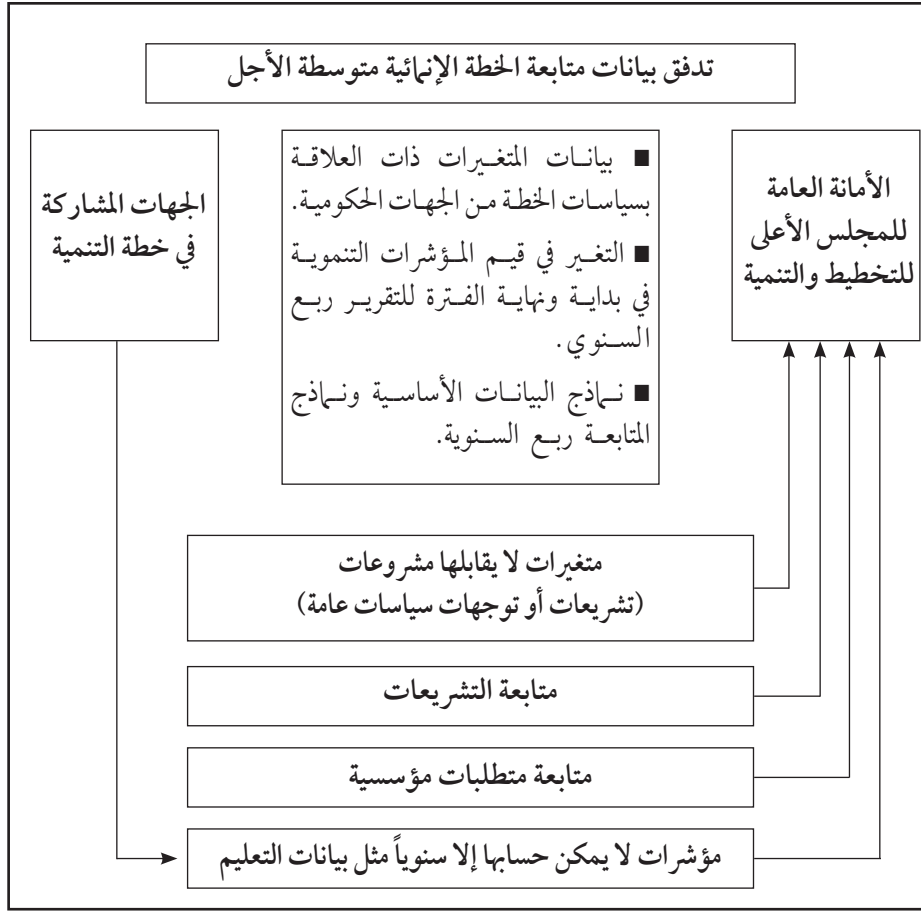
- قرار مجلس الوزراء رقم ٣٢٦ بتاريخ ٢٧ مارس ٢٠١٠م، الخاص بمتابعة خطة التنمية متوسطة الأجل والخطة السنوية، وقد نص في بند (ثامناً) على أن «تقوم الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية بالتعاون مع جهاز متابعة الأداء الحكومي بتقديم تقرير لمجلس الوزراء كل ثلاثة شهور بشأن سير عملية التنفيذ ومعوقاتها وأوجه القصور التي تُعاني منها وسبل معالجتها وإزالتها». وبذلك أكد مجلس الوزراء التزام الجهاز التخطيطي بتقديم تقارير متابعة كل ثلاثة أشهر، وليس كل ستة أشهر. كما نص كل من القانونين رقم ٩ ورقم ٣٨ لسنة ٢٠١٠م.

- قانون رقم ٣٨ لسنة ٢٠١٠م بشأن إصدار الخطة السنوية ٢٠١٠/٢٠١١م، وهو ينظم في مواده (٦،٧،٨) أدوار الجهات المعنية بإعداد نظام المتابعة والتنفيذ للخطة السنوية، وهذه الجهات هي الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية بالتنسيق مع جهاز متابعة الأداء الحكومي، كذلك تنظم دور الوزير المختص في متابعة قرارات الجهات المعنية لتنفيذ الخطة السنوية، وتحدد التزام الجهات بتقديم تقارير متابعة دورية كل ثلاثة أشهر، وفي نهاية الخطة أيضاً، وآلية رفع تقارير متابعة نصف سنوية من جانب الوزير المختص (وزير الدولة للشؤون الاقتصادية) إلى مجلس الأمة بعد اعتماده من مجلس الوزراء.

وعلى الرغم من كون الخطة الإنمائية السنوية هي الأداة التنفيذية للخطة الإنمائية متوسطة الأجل، فإن هناك اختلافاً واضحاً بين منهجية المتابعة للخطتين. وتتكامل المنهجيتان في تحقيق النتيجة النهائية وهي تقدير الإنجاز التراكمي لمستهدفات الخطة الإنمائية في المدى المتوسط عبر متابعة إنجاز مشاريع الخطة السنوية في المدى القصير. وفيما يتعلق بمنهجية المتابعة للخطة الإنمائية متوسطة الأجل حددت مكونات نظام المتابعة فيها بحسب ما ورد في القانون رقم ٩/٢٠١٠م الذي يُعنى بالمتابعة

والرصد والدراسة لبعض المتغيرات والظواهر ذات التأثير على مدى إنجاز بعض السياسات ومستهدفاتها، ومتابعة درجة التغيير في معدلات التنفيذ لمؤشرات الخطة وسياساتها من خلال عملية تنفيذ خطوات المشاريع الواردة في الخطة السنوية، المرتبطة بهذه السياسات، ومتابعة تقدم الخطة السنوية في إنجاز المتطلبات التشريعية والمؤسسية اللازمة لتحقيق بعض سياسات هذه الخطة.

شكل (٦)
منهجية متابعة الخطة متوسطة الأجل



المصدر: الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، دولة الكويت.

أما فيما يخص منهجية متابعة الخطة السنوية فيمكن ملاحظة أنه إذا كانت الوحدة الأساسية للخطة الإنمائية هي سياسات الخطة فإن الوحدة الأساسية للخطة السنوية هي مشروعاتها، لذلك فإن متابعة الخطة السنوية تقوم على متابعة المشروعات بما تتضمنه من خطوات تنفيذية ومتطلبات تشريعية ومؤسسية، ووفقاً لما هو موضح في الشكل الآتي (٧).

شكل (٧):
منهجية متابعة الخطة السنوية



المصدر: الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية دولة الكويت.

وتحدد متابعة الخطة السنوية الإنمائية وفق العديد من العمليات والإجراءات،
تتمثل في النقاط الآتية (عبد مولا، ٢٠١٢م):

(١) مدخلات نظام المتابعة : تنقسم مدخلات النظام إلى ثلاثة أنواع من
البيانات، هي:

- البيانات الأساسية للمشروع، وهي البيانات التي تُشكل الأساس المعلوماتي
لعملية المتابعة: تتضمن البيانات الأساسية تعريفاً بالمشروع والمسؤولين عنه
والموافقات المطلوبة للبدء في العمل، والخطوات التنفيذية المخطط لها طبقاً
لجدول زمني، وكذلك التكاليف المعتمدة والعمالة المتوقعة.

- بيانات المتابعة التفصيلية للمشروع: وهي البيانات الفعلية خلال فترة زمنية
معينة. وتشمل بيانات المتابعة الموقف الحالي للخطوات التنفيذية، وما
تمّ صرفه فعلياً من الاعتماد المالي، والجدول الزمني للإنجاز. كما تشمل
المعوقات التي اعترضت التنفيذ وإذا ما كانت الجهة قد قامت بحلها أم لا.
ويتم الحصول على البيانات السابقة بواسطة استمارات تمّ تصميمها خصيصاً
لهذا الغرض.

- بيانات ذات طبيعة خاصة: وتتضمن المتطلبات التشريعية والمؤسسية وبيانات
المؤشرات التنموية التي ترتبط ببعض المشاريع دون غيرها.

(٢) معالجة معلومات المتابعة: تنقسم عملية المعالجة إلى قسمين رئيسيين، هما:

- المعالجة الآلية لمعلومات المتابعة: وتشمل؛ ربط الجهات بالنظام الآلي وتخزين
بيانات المتابعة على النظام بعد المراجعة والتدقيق، وعمليات تشغيل النظام
لإصدار المطلوبة.

- معالجة المعلومات خارج إطار استمارة المتابعة: وتجمع من خلال الاتصال المباشر
بالجهات والأجهزة الإحصائية مثل الحصول على البيانات الخاصة بمدى التطور
في المتطلبات التشريعية والمؤسسية واستيفاء بيانات المؤشرات التنموية.

- (٣) مخرجات نظام المتابعة: وتنقسم إلى خمسة أنواع من التقارير للمشروعات على مستوى الجهات الحكومية (تقارير موحدة)، وذلك على النحو الآتي:
- تقرير إنجاز مراحل المشروع: وهي التقارير الخاصة برصد مستوى إنجاز الخطوات التنفيذية للمشروع.
 - تقرير الإنفاق المالي: ويعرض التقرير القيم الفعلية للإنفاق المالي للمشروع خلال الفترة الزمنية موضع المتابعة.
 - تقرير الإنجاز الزمني: وهو يوضح مدى التزام الجهة بالجدول الزمني المخطط لإنجاز الخطوات التنفيذية للمشروع.
 - تقرير المؤشرات والمتطلبات: يوضح التقرير مدى التقدم في تحقيق المؤشرات التنموية، وكذلك الموقف التنفيذي لتحقيق المتطلب التشريعي، والمتطلب المؤسسي.
 - تقرير المعوقات والحلول: يوضح المعوقات التي واجهت عملية التنفيذ ومقترحات الجهات لحلها في حال توفر مثل هذه المقترحات.
- ويلاحظ بعد فحص جميع تقارير المتابعة المنشورة الخاصة بالخطط التنموية لدولة الكويت التي تصدر عن الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية (الجهة المعنية بمتابعة الخطط التنموية) - أنها تُعاني من بعض أوجه القصور، هي:
- تعمل تقارير المتابعة على رصد مدى التقدم أو التأخر في مجال إنجاز مشروعات الخطة التنموية، دون مراعاة رصد مردود تلك المشروعات على مستوى المجتمع (العائد الاجتماعي أو المنفعة المجتمعية).
 - لا يقيس نظام المتابعة المردود التنموي لمشروعات خطة التنمية (مثال؛ يقيس نظام المتابعة مدى التقدم أو التأخر في مجال بناء المدارس، ولكنه لا يقيس مستوى مخرجات طلاب تلك المدارس، ومدى جودة العملية التعليمية، وغيرهما).

- لا يعطي نظام المتابعة أي مؤشرات مستقبلية (التنبؤ) حول الأزمات والمشكلات والاختلالات التي قد تواجهها العملية التنموية.

- لا يقيس نظام المتابعة مدى التقدم في مجال تحقيق الاستراتيجيات، وهذا قد يكون ناتجاً من غياب الاستراتيجيات نفسها (مثال: نظام المتابعة لا يربط بين الفئات العمرية ونسبة الملتحقين بالجامعات، والأعداد المستقبلية لطلاب الجامعات، والطاقة الاستيعابية للمنشآت الجامعية، وغيرها).

- نظام المتابعة لا يقيس مدى المردود السلبي لتأخر مشروعات التنمية على المجتمع، كما أنه لا يطرح بدائل لحل المشكلات الناتجة من عملية تأخر تلك المشروعات.

- تصميم نظام المتابعة يخدم عملية قياس مدى التقدم والتأخر في إنجاز المشاريع، ولكنه يغفل عملية قياس كفاءة أنظمة الأداء وفعاليتها وجودتها.

- كما أنه لا يوجد أنظمة متابعة لدى الأجهزة الحكومية والاكتفاء بنظام متابعة واحد فقط للخطة (مثال؛ لا يوجد أنظمة متابعة خاصة بالقطاع الصحي، وآخر للقطاع الاقتصادي، أو للقطاع التعليمي).

- كما أن نظام المتابعة لا يقيس مدى التكاملية بين المشروعات المدرجة في خطة التنمية؛ مما يؤدي إلى ضعف عملية التنسيق فيما بينها من أجل الوصول إلى الأهداف التي تسعى خطط التنمية إلى الوصول إليها (مثال: تقرر خطة التنمية بأهمية التوجه نحو ما يعرف باقتصاد المعرفة، أو التوسع في بناء وإنشاء المصافي النفطية، في المقابل لا نجد مشروعات تخدم هذه التوجهات المقررة في وثيقة الخطة).

يتضح مما سبق أن عملية بناء القدرة الإدارية للدولة لا بد لها أن تكون هدفاً وأساساً لأي عملية تحديث أو تطوير أو تحسين، كما تعتبر عملية بناء هذه القدرة معقدة ومتشابكة مع عناصر عديدة، أهمها الدعم والالتزام السياسي من

أعلى هرم السلطة، وبذلك تُعد أحد أهم الإشكاليات التي تُعاني منها الإدارة العامة في دولة الكويت « ضعف القدرة الإدارية للدولة » المتمثلة في « القدرات التخطيطية، والقدرة التنفيذية، والقدرة على المتابعة والتقييم » (كما أسلفنا)، بالإضافة إلى بعض القدرات الأخرى التي تُعاني بدورها من الضعف، وأكدت بعض الدراسات، وتتمثل في «ضعف كفاءة الموازنة والإدارة المالية، وكفاءة موظفي الخدمة العامة، وثقة المواطنين بنظام الحكم، واعتماد الحقائق والمعلومات الموثوق بها في اتخاذ القرارات العامة، وتوظيف التكنولوجيا الحديثة، وقياس نتائج الإنفاق العام، والشفافية في اتخاذ القرارات العامة وتنفيذها، وتنمية المواهب المهنية والأخلاقية في جهاز الخدمة العامة، ومختلف الأنشطة المؤسسية» (المناور، ٢٠١٦م). وكتيجة لتلك الاختلالات والإشكاليات انخفضت معدلات الإنجاز التنموي في دولة الكويت، وكذلك ترتيب دولة الكويت في مختلف المؤشرات الدولية المعنية بالتنمية.

سادساً- إصلاح الإدارة العامة كأحد متطلبات تحقيق فعالية آليات السوق :

في إطار إعادة هيكلة الإدارة العامة بدولة الكويت وجعل دورها يتواءم مع تحقيق مزيد من التنمية، يمكن الاسترشاد بالعديد من تجارب الدول «الناجحة» في تعزيز «الإدارة التنموية» ومتطلباتها المؤسسية والبشرية والتخطيطية. هذه التجارب تبلور فيها دور نوعي للدولة والإدارة العامة في إحداث التنمية مقارنة بتجارب الدول المتقدمة خاصة من خلال التميز عن أغلب الدول النامية التي انتهجت أسلوباً تقليدياً في إدارة التنمية وتوفير الخدمات العامة. كما أن الوصفات التي قدمتها المؤسسات الدولية المعروفة بتوصيات «توافق واشنطن» لتحسين أدائها في الثمانينيات، المتمثلة في سياسات إعادة الهيكلة والخصخصة لم تسفر عن تحسن يذكر في أدائها التنموي. وقد تبين من هذه التجارب والنماذج أن التحول إلى اقتصاد السوق يتطلب بناء مؤسسات راقية وقوية تتمتع بالحد الأدنى من الحوكمة (Enough Governance) ومن القدرة

على التخطيط والإشراف والتقويم ومحاربة الفساد وتحقيق المنافسة في الأسواق (إجراءات تمكينية).

بالمقابل فإن تجربة دول جنوب شرقي آسيا (النمور الآسيوية) بينت بروز نموذج مختلف لإدارة تنمية قوية Capable Development State في أدائها، على عكس الدول الضعيفة أو الرخوة (Weak states) أو الدول المفترسة (Predatory States)؛ حيث تبين من تجارب اليابان وغيرها من دول جنوب شرقي آسيا أن الدولة التنموية القوية تُركّز على التنمية الاقتصادية وتتخذ التدابير اللازمة بشكل براغماتي لتحقيق الأهداف التنموية المرجوة، من خلال انتهاج نموذج يتسم بالتوجه الإنمائي التدخلي لدفع التصنيع والقطاع الخاص، على عكس الولايات المتحدة التي أنتجت نموذجاً يتسم بالتوجه التنظيمي الإشرافي، وفي كلا النموذجين هناك أنواع متفاوتة من العلاقات بين الدولة والقطاع الخاص، وهذه العلاقات تطورت في دول جنوبي شرقي آسيا في صور مختلفة للتدخل، منها التي تمتلك فيها الدولة القطاع الإنتاجي (سنغافورة)، على عكس حالة كوريا وماليزيا اللتين توجهتا إلى دفع دور القطاع الخاص مسترشدتين بتجربة اليابان (الناور وشاهين، ٢٠١٨م).

ويُركّز نموذج الدولة المشرفة أو المنظمة بشكل رئيسي على مجموعة من المؤسسات القوية التي تكون قادرة على إنفاذ مجموعة من المعايير السلوكية لحماية الاقتصاد من إخفاقات السوق المتعددة، والمتمثلة في عدم النفاذ إلى المعلومات والأسواق والفساد والاحتكار والتمويل، وكذلك من خلال عدم قدرة السوق على توفير السلع والخدمات العامة على غرار الدفاع والأمن والتعليم والصحة وحماية الشرائح الضعيفة في المجتمع.

بالمقابل تقوم الدولة التنموية بالتدخل بشكل مباشر في الاقتصاد من خلال وسائل متنوعة، وتراوح هذه التدخلات من تدخلات مباشرة على غرار تملك القطاعات الإنتاجية نفسها أو تأشيرية غير مباشرة من خلال وضع الحوافز والدعم

المختلف وبإنشاء المناطق الحرة والصناعية والمجمعات العلمية وبناء رأس مال بشري ذي نوعية وتحسين البنية التحتية التقليدية والتقنية لتعزيز نمو الصناعات الجديدة والحد من الاختلالات الناجمة عن التحوّلات في الاستثمار والأرباح من القطاعات التقليدية إلى الجديدة. ويتم توجيه الاستثمارات في القطاعات المستهدفة، التي يكون لها آثار تنموية عالية (World Economic Forum, 2011).

إلا أن منظومة التخطيط القائمة حالياً في دولة الكويت، لم تتمكن من إرساء قواعد التخطيط التأشيري واقتصرت عموماً على رصد ومتابعة الإنفاق على المشروعات الحكومية في البنى التحتية وغيرها (كما أسلفنا). ولعل من أبرز ما تفتقده تجربة الكويت التخطيطية، للتحوّل من منهج التخطيط المركزي القائم على التركيز على الاستثمارات الحكومية إلى التخطيط التأشيري وتعزيز تجاوب القطاع الخاص، هو بناء مؤسسات راقية وقوية تتمتع بالحد الأدنى من الحكومة قادرة على الإشراف ومحاربة الفساد وتحقيق المنافسة في الأسواق. وتُمثّل هذه القضايا مجتمعة ضمانات تكون فيها رقابة الحكومة فيها أمراً حاسماً في عمل الأسواق بالشكل المطلوب، خاصة بالنظر إلى تقسيم العمل المعقد في الأسواق العالمية اليوم وتعاضم دور المنافسة وسلاسل الإنتاج فيها.

وفي حالة دولة الكويت يتطلب الأمر مزيجاً بين التوجه التنظيمي الإشرافي والتدخلي لإرساء قواعد اقتصاد السوق وتحفيز القطاع الخاص للقيام بدوره في دفع النمو وتنويع الاقتصاد وتهيئة فرص العمل المناسب للمواطنين؛ مما يساهم في التصدي للتحديات القائمة، التي تتمثل - عموماً - في أحادية موارد الدولة، وسياسة التوظيف الحكومية، وتضخم الجهاز الحكومي. في ضوء هذا الخيار تتحدد جملة الشروط والمتطلبات الأساسية للمؤسسات (وسياساتها) التي تمكّن من التحوّل إلى الإدارة التنموية مثل المؤسسات التي تنظم الأسواق وتضبط المنافسة والحكومة وقوة القانون وترعى التنسيق والشراكة بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص المحلي والأجنبي، بالإضافة إلى المؤسسات التي تُشرف على

السياسة النقدية والمالية، وتلك التي تنظم أسواق العمل وتوفير الحماية الاجتماعية لقوة العمل. ويمكن مناقشة هذا الموضوع من خلال النقاط التالية:

١- التنسيق المؤسسي:

يعتبر تعدد المؤسسات المسؤولة عن الإدارة الاقتصادية والاجتماعية يُعتبر أمراً ضرورياً، لكن نجاح عملية التنمية يتطلب وجود رؤية وآليات للتنسيق ما بين هذه المؤسسات؛ بحيث تضمن أن تقوم كل مؤسسة بلعب الدور المناوئ بها، بشكل متكامل مع بقية المؤسسات بهدف الحد من الهدر وتعظيم العائد التنموي. وتُشير التجارب الدولية في مجال إدارة التنمية إلى أن الدول التي حققت إنجازات في مجال الرفاه والعدالة الاجتماعية اعتمدت، بدرجة أو بأخرى، على دور تنموي للدولة (سواء بشكل صريح أو ضمني).

إن هذا الدور للدولة لا يتضارب مع كون الدولة تتبع أسلوب آلية السوق أو التخطيط في إدارة الاقتصاد. ففي كلتا الحالتين لا بُد من تدخل للدولة بهدف إصلاح فشل السوق كلما تحقق هذا الفشل في تخصيص الموارد وتوزيعها، وهذا يُعتبر حقيقة في جميع النظم الاقتصادية، ويوضح الإطار التالي أهم معالم وظائف الدولة التنموية المقترحة وآليات تنسيق عمل مختلف المؤسسات باعتباره إحدى مهام الدولة التنموية. ويمكن حصر أهم الوظائف المقترحة لمؤسسة «الدولة التنموية» الهادفة إلى تعزيز التنمية ضمن ما يلي (Hayami and Good, 2005):

- تعزيز التوافق المجتمعي حول وثيقة تُجسد رؤية المجتمع لمستقبله ومستقبل اقتصاده في الأجل الطويل.

- إيجاد الآليات، من خلال الخطط والسياسات الاقتصادية والاجتماعية، التي تضمن عدم تضارب أهداف النمو، وعدالة توزيع الدخل في ضوء الرؤية المستقبلية.

- تحديد حدود التدخل في الحياة الاقتصادية بحسب درجة نضج القطاع الخاص ودوره الاجتماعي، والقيود المحلية والخارجية، وضمان حد أدنى لرفاه المستهلك وربحية المنتج.

- قيام مؤسسات الدولة التنموية، خاصة من خلال الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، بضمأن ممارسة المؤسسات الاقتصادية، والاجتماعية المختلفة (مثل وزارة المالية، ووزارة الشؤون الاجتماعية، وهيئة القوى العاملة، والمجتمع المدني، وشبكات الأمان الاجتماعي، والبنك المركزي، والقطاعات المالية الأخرى، وغيرها) لأدوارها بشكل متكامل بعضها مع بعض، سواء في مجال انسيابية المعلومات، أو اتخاذ القرارات لتنفيذ أهداف التخطيط.

- القيام بدور امتصاص الصدمات الخارجية، مثل « تقلبات أسعار الموارد الطبيعية، والمشكلات الإقليمية، وغيرها »، وذلك بالتنسيق مع بقية المؤسسات، وبالشكل الذي يعيد الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي إلى الأوضاع التي تخدم تحقيق أهداف التنمية والاستدامة.

- تبني نهج جديد من التنسيق مع القطاع الخاص يقوم على فكرة تطوير العناقيد الاقتصادية والصناعية؛ بحيث تؤدي الحكومة دوراً بارزاً في المراحل الأولية من خلال المساعدة على توفير الدراسات وتحليل القضايا المتعلقة بالقدرة التنافسية ومستوى الشركات والسوق وتجزئة المنتج والخرائط الاستثمارية، وفي المراحل النهائية من خلال تعزيز الحوار بين القطاعين العام والخاص حول طبيعة الاختناقات التي تحول دون تطور القطاع وزيادة التنسيق. ويمكن في هذا السياق تحديد جهة توكل إليها مسؤولية تلك العناقيد، تكون حلقة الوصل بين كل المتداخلين من القطاع الحكومي المركزي والمحلي ومع ممثلي القطاع الخاص والقطاع المالي والتعليم والتدريب الفني وغيره.

٢- مؤسسات اقتصاد السوق؛

تُمثّل الأسواق مساحات لتبادل السلع والخدمات بأنواعها بما فيها أسواق العمل والأسواق المالية، وتتم عملية التبادل بموجب مجموعة من القواعد والقوانين التنظيمية الرسمية وغير الرسمية التي تحكم العلاقة بين المتداخلين في هذه الأسواق بين المتنافسين من بائعين ومشتريين ووسطاء وغيرهم.

هذا، وتلعب القواعد والقوانين المنظمة دوراً رئيسياً في تشكيل التفاعل بين هؤلاء وتوجيهه؛ بحيث تسهل التجارة والاستثمار أو على العكس تعطل وتحد من التجارة والاستثمار، وكذلك تسهل الإنتاج أو تعطل الإنتاج، وكذلك تسهل زيادة الأعمال أو تعطلها. وتعتمد ديناميكية الأسواق على حجم ونوعية تدخل الدولة في الأسواق؛ بحيث تلعب دور المحتكر في بعض الأسواق، وهو ما يتنافى مع المنافسة المنشودة (Meier and Stiglitz, 2000).

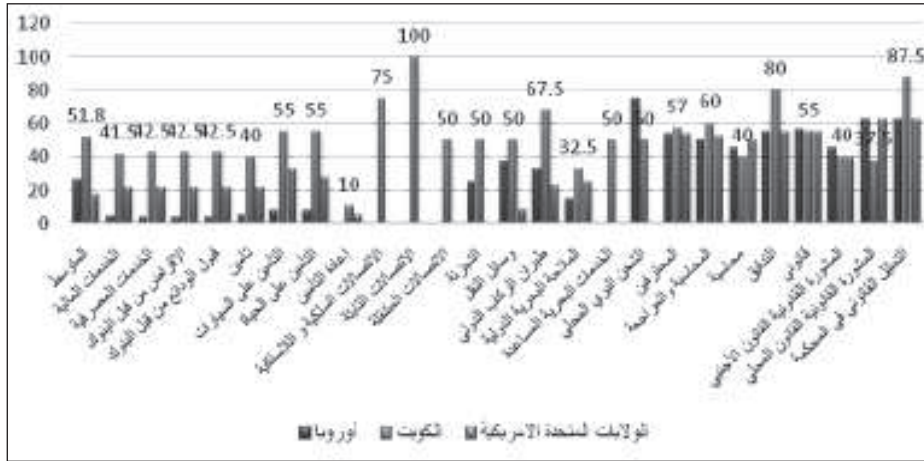
وعلى الرغم من إنشاء جهاز معني بالمنافسة في دولة الكويت عام ٢٠٠٧م يعمل على إقرار السياسات والإجراءات اللازمة لحماية المنافسة وتدعيمها، ويتلقى الشكاوى ويتخذ إجراءات التقصي والبحث وجمع الاستدلالات والتحقيق بالنسبة إلى حالات الاتفاقات والتعاقدات والممارسات الضارة بالمنافسة، فإن أداء آليات المنافسة في دولة الكويت لا تزال ضعيفة بالنظر إلى التقارير المحلية والدولية. وتحتل دولة الكويت المرتبة ١٠٨ في مؤشر كفاءة سياسة المنافسة بحسب تقرير التنافسية العالمية لعام ٢٠١٧م. وتحتل كذلك المرتبة ٨٩ في مؤشر كفاءة أسواق السلع في التقرير نفسه.

أما في مجال الخدمات فيمكن الاسترشاد بمؤشر القيود على الخدمات، Services Restrictiveness Index الذي يصدر عن البنك الدولي؛ حيث يتبين أن أغلب القطاعات الخدمية تشكو في دولة الكويت من فرض قيود عالية لا تسمح بحرية الممارسة التجارية خاصة في وجه المستثمر الأجنبي، ويتبين أن متوسط المؤشر يبلغ ٥١,٨ وهو أعلى بكثير من مستواه في الولايات المتحدة أو أوروبا (١٧,٧، ١، ٢٦ على التوالي). ويبلغ هذا المؤشر أعلى مستوياته في قطاعات الاتصالات الثابتة والتمثيل القانوني والتدقيق والاتصالات السلكية واللاسلكية وحتى الخدمات المالية بأنواعها، التي تكشف عن الترتيبات التشريعية المتمثلة في الوكيل الحصري وشروط الجنسية وغيرها، وتضمن مستويات عالية من الاحتكار سواء لصالح القطاع الحكومي أو القطاع الخاص. في المقابل تتمتع أوروبا بأعلى مستويات الحرية

الاقتصادية في قطاعات الخدمات المالية والتأمين؛ حيث يبلغ متوسط المؤشر ٤ مقابل ٢١ في الولايات المتحدة الأمريكية. كذلك تتمتع هذه الدول بحرية مطلقة في قطاعات الاتصالات الثابتة والسلكية واللاسلكية.

شكل (٨)

مؤشر القيود على الخدمات للبنك الدولي



المصدر: البنك الدولي، مؤشر الشمول المالي للعام ٢٠١٧م.

من هنا تتمثل المجموعة الأولى من المؤسسات القادرة على تهيئة بيئة تنظيمية تشجع أو تمنع المنافسة في أسواق السلع والخدمات والأسواق المالية وغيرها؛ بحيث تكون متسقة مع نظيراتها الدولية، ويمكن أن تتكون من مكونات ثلاثة، هي (World Bank, 2017):

- مستوى سيطرة الدولة.

- العوائق أمام ريادة الأعمال.

- العوائق أمام التجارة والاستثمار في القطاعات السلعية أو الخدمية على حد سواء.

وقد أظهرت تجارب الدول الرأسمالية الحاجة إلى بروز مؤسسات وقوانين وتشريعات قوية ترعى عملية المنافسة في الأسواق، وتؤدي إلى استقرار الأسواق

من خلال العدالة في مستوى الأسعار والأرباح، وما يحققه من نشاط للإنتاج والنمو الاقتصادي.

وقد أثبتت العديد من الشواهد من خلال دراسة بعض الدول النامية ظهور العديد من الشوائب التي تحد من فعالية الأسواق وتحد من النمو الاقتصادي بسبب عدم تجانس المعلومات، وعدم النفاذ إلى التمويل، والعوائق العديدة في وجه زيادة الأعمال ودخول الأسواق والاستثمار، وهو ما يعرف بفشل السوق بسبب ضعف المؤسسات والقوانين المنظمة لعمل الأسواق، وهو ما يحرم هذه الدول من فرص تنمية كبيرة.

من هنا تعد رقابة الحكومة أمراً حاسماً في عمل الأسواق بالشكل المطلوب، خاصة بالنظر إلى تقسيم العمل المعقد في الأسواق المعولمة وتعاضم دور التنافسية بين الدول، ومن ثم تمثل القوانين والمؤسسات الراعية لحقوق الملكية، والمنافسة وإنفاذ العقود وتسهيل حل النزاعات بين المشاركين في الأسواق الضمانة المطلوبة لجعل التبادل أكثر شفافية وقابلية للتنبؤ وهو ما يشجع الاستثمار في السلع والخدمات التقليدية والاستثمار في السلع والخدمات الجديدة، التي تتطلب قدراً أعلى من الشفافية والاستقرار لما تحمله من مخاطر إضافية متعلقة بتكلفة المجازفة والابتكار التي تعتبر محفزاً كبيراً للنمو الاقتصادي (الكواز، ٢٠٠٨م).

كذلك تُعتبر البيروقراطية الجيدة المتمثلة في الوكالات التنظيمية والرقابية ووزارات التجارة وغيرها، أدوات فعالة في الإشراف على الأسواق وتعزيز تنافسيتها، وقد ظهرت أشكال مختلفة لتدخل الحكومات استجابة للأزمات الاقتصادية والتطور الاقتصادي، وهي لا تتعارض مع تحرير الاقتصاد والأسواق بل باتت مطلباً من الفاعلين في هذه الأسواق لتحقيق العدالة والمنافسة خاصة في أسواق السلع والخدمات المبتكرة. ولكن يتبين كذلك أن القواعد والقوانين والتنظيمات التي تضعها البيروقراطية الحكومية ليست محايدة؛ بمعنى أن يتم وضعها كنتائج لمفاوضات سياسية بين الفاعلين من مسؤولين حكوميين وأرباب عمل وعمال لضمان المصالح المشتركة. يتبين كذلك أن هذه القوانين والتنظيمات

قد تكون غير مثالية من وجهة نظر المنافسة المنشودة؛ بحيث تميل إلى طرف على حساب بقية الأطراف؛ مما يؤثر جدياً على مستوى المنافسة في الأسواق ويعطل الاستثمار والنمو والتنويع الاقتصادي.

ويمكن تصنيف المؤسسات الداعمة للسوق والمنافسة ضمن محاور مهمة تتضمن «حقوق الملكية الخاصة، ومؤسسات الرقابة والتنظيم، ومؤسسات التأمين الاجتماعي، ومؤسسات إدارة النزاعات، ومحاربة الفساد، وبيئة تنظيمية لأسواق السلع والخدمات والعمل، وكذلك سوق رأس المال بهدف زيادة المرونة والكفاءة والمنافسة»، ويمكن توضيح ذلك من خلال الآتي (عبدمولاه، ٢٠١٨م):

حقوق الملكية:

يؤكد ضعف مؤشر حقوق الملكية في دولة الكويت ضرورة إيلائها كل الأهمية لتوفير بيئة محفزة للمبادرات الفردية والمقترحات والاختراعات المعززة للتنويع الاقتصادي؛ بحيث تُمثّل ضامناً للتحكم في العوائد على الأصول الإنتاجية لأغراض إنتاج السلع والخدمات والطرق الإنتاجية الجديدة. ولا بد هنا من تأكيد أن تأمين حقوق الملكية يستدعي مزيجاً من القوانين والتشريعات، ومن قوة مؤسسات الرقابة والتنظيم التي تضمن الفرصة للتدخل بسرعة وكفاءة للتعامل مع كل حالات التعدي على حقوق الملكية أو أي حالة من حالات إخفاق آلية السوق كالاختكار أو عدم اكتمال المعلومات حول السلع والأسعار، وظهور سلوك يتصف بالمخاطر الأخلاقية Moral Hazard أو تباين المعلومات Adverse Selection أو تفشي الفساد بأنواعه، مما يترتب عليه فائدة للآخرين دون أن يشاركوا في تكلفة الاستثمار أو المبادرة.

مؤسسات الرقابة والتنظيم:

يلاحظ بهذا الصدد أن كل اقتصاديات السوق الناجحة قد طورت مؤسسات للرقابة والتنظيم تتسم بالاستقلالية والكفاءة، وتهتم بسلامة عمل أسواق السلع

والخدمات والعمالة والأصول والأسواق المالية، بالإضافة إلى مراقبة ومراجعة الحسابات العامة ومراقبة إنفاق الأموال العامة بكفاءة وفعالية بالتوافق مع القواعد واللوائح القائمة.

مؤسسات الضمان الاجتماعي:

كذلك فقد برز دور مؤسسات الضمان الاجتماعي لمواجهة المخاطر الفردية المتعلقة بالدخل والعمل المرتبطة بطبيعة الاقتصاد الرأسمالي غير المستقرة، ومع انهيار المؤسسات التقليدية للضمان الاجتماعي وتعقد طبيعة المخاطر الاقتصادية، تطورت مؤسسات التأمين الاجتماعي عموماً كوحدات مؤسسية مستقلة تمول من الموازنة؛ لتشمل تعويض البطالة وحرية إنشاء النقابات العمالية.

مكافحة الفساد:

تحتل قضية الفساد وآثاره على الاقتصاد مكاناً بارزاً في الإصلاح المؤسسي الذي يسعى إلى تحجيم استغلال السلطة والاحتكار في عمليات الابتزاز والسلوك الانتهازي، وإسناد الرخص والتسهيلات بأنواعها لأفراد وشركات بعينها؛ ما يخلق حالة من عدم اليقين ويحد كثيراً من الاستثمار في النشاطات الإنتاجية والابتكارية والموظفة للعمالة؛ ومن ثم يؤدي إلى تشوهات في بيئة الأعمال والاقتصاد الكلي.

واعتماداً على هذه الآثار السلبية يتم استنباط إجراءات مؤسسية بهدف تحجيم هذه الظواهر على أن تتم الإصلاحات الجوهرية على المستوى الوطني لمعالجة أهم مصادره على غرار المنافسة الاقتصادية والسياسية المقيدة والمحابة ونقص الشفافية والخضوع للمساءلة. وفيما يتعلق بالمستوى الكلي للاقتصاد عادة ما تشتمل محاور الإصلاح على تلك الإصلاحات التي تفتح الاقتصاد وتحرره وتزيد من المنافسة الحرة من خلال تقليل الحواجز التجارية، وإلغاء القواعد

التنظيمية غير اللازمة وتبسيطها قدر المستطاع، والتقليل من سلطة المسؤولين في القطاع العام والتوجه نحو الحكومة الإلكترونية فيما يتعلق باستصدار التراخيص بأنواعها ورفع الضرائب والتعاملات مع الجمارك وغيرها للقضاء على فرص الابتزاز، ومن جهة أخرى يجدر العمل على منح المواطنين باعتبارهم مستخدمي الخدمات العامة، ولوسائط الإعلام، المزيد من القدرة لإخضاع السياسيين والحكومة والموظفين للمساءلة فيما يتعلق بالمعاملات الإدارية الاعتيادية، أو فيما يتعلق بتحويل الأصول الإنتاجية من القطاع العام إلى القطاع الخاص ضمن الإصلاحات الاقتصادية لخصخصة القطاع العام بهدف تنشيط دور القطاع الخاص وزيادة التنافس أو فيما يتعلق بأشكال الشراكة الحديثة بين القطاعين العام والخاص، التي تنطوي على هامش كبير للفساد (عبد القادر، ٢٠٠٨م).

كذلك تنطوي المؤسسات المكافحة للفساد على ضمان قضاء نزيه ومستقل ومتخصص لضمان التصدي للفساد، بالإضافة إلى تدعيم كل مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية لضمان أعلى قدر من الاستقلالية المالية التي تضمن عدم خضوعها لجماعات الضغط. هذا، بالإضافة إلى تأكيد مبادئ المساءلة والمحاسبة ولاسيما من خلال سنّ المزيد من التشريعات المتعلقة بكشف الذمة المالية للمسؤولين تحديداً مع مد مظلة ذلك إلى الوظائف في المستويات الإدارية الوسطى التي تُشكل بطبيعتها بيئة خصبة لتعارض المصالح وقبول الرشاوى وتوفير الدعم السياسي والقانوني الكامل لهيئة مكافحة الفساد، وإنشاء وحدات إدارية خاصة داخل أجهزة الدولة تهتم بمكافحة الفساد.

خفض تكاليف وحواجز الدخول إلى الأسواق والخروج منها:

وضحت تقارير دولية عديدة أن الترتيبات المؤسسية التي تحكم أسواق السلع والخدمات وأسواق العمل أدت إلى نتائج غير كفؤة وغير منصفة فيما يخص حالة القطاع الخاص وسوق العمل، وتبدو قدرة القطاع الخاص على النمو وخلق فرص عمل عديدة وجيدة ضعيفة نظراً لبيئة الأعمال القائمة، التي تؤدي إلى النفاذ إلى السوق وإلى الائتمان بشكل غير متكافئ اعتماداً على الامتيازات التي

توفرها الحكومة أو العلاقات الشخصية؛ ما يحد كثيراً من حرية الدخول إلى الأسواق والمنافسة الحرة.

هذا يستدعي إعادة تشكيل البيئة التنظيمية لأسواق السلع والخدمات والعمل وكذلك سوق رأس المال بهدف زيادة المرونة والكفاءة والمنافسة بالتوازي مع خلق مؤسسات مراقبة ذات استقلالية تامة تعمل من خلال تشريعات شفافة وصارمة في مجال مكافحة الفساد والاحتكار والمعلومات الداخلية في الأسواق المالية وأسواق السلع والخدمات وتداخل مصالح القطاع الحكومي مع عمل الشركات الحكومية والقطاع الخاص في مسائل التراخيص والخصخصة والمشتريات الحكومية وغيرها، وقد بينت تجارب عديدة في الدول النامية أن تخفيض إجراءات تسجيل الأعمال والحصول على التراخيص يحفز تسجيل الشركات الجديدة ما يعزز من زيادة الضغوط التنافسية ويسمح بمُزاحمة الشركات غير الكفؤة؛ مما يعزز الممارسات التجارية الحديثة ويزيد الإنتاجية، ويمكن الاسترشاد بقطاع البرامج والتطبيقات الإلكترونية الذي تطور بشكل مهم في دولة الكويت، وسمح بدوره بتهيئة مواطن عمل مجزية للشباب بفضل سهولة دخول السوق واعتماد أفكار ابتكارية قادرة على المنافسة وخلق الثروة.

زيادة الانفتاح التجاري:

لتوفير بيئة أكثر تنافسية دافعة للطلب ومعززة للإنتاجية بحيث يعمل القطاع الخاص على الانخراط أكثر فأكثر في سلاسل الإنتاج العالمية؛ ما يتطلب توسعاً في مجالات الاستثمار في البحث العلمي والتطوير والشراكة مع المستثمر الأجنبي المباشر، الذي يسمح في حالات معينة بنقل التكنولوجيا والخبرة والنفوذ إلى الأسواق العالمية؛ ما قد يخترق الجمود القائم في أغلب القطاعات الاقتصادية في الدول العربية ولاسيما في دولة الكويت، ويعمل الانفتاح التجاري على زيادة محاربة الفساد وإرساء ظروف العمل اللائق نظراً للضغوط التي تمارسها الشركات متعددة الجنسية والمنظمات الدولية.

٣. حوكمة المؤسسات التي تدير العملية التنموية:

تتمثل الحوكمة في المنظمة والترتيبات الرسمية وغير الرسمية التي تحدد كيفية اتخاذ القرارات والسياسات العامة، وكيفية تنفيذ الإجراءات؛ بهدف تعظيم الفائدة للجميع وتحقيق الأهداف التنموية المرصودة، وتمثل العناصر الأساسية للحوكمة في المساءلة والشفافية والكفاءة والفعالية والاستجابة وسيادة القانون (شعراوي، ٢٠٠١م).

هذا، وتعمل مبادئ الحوكمة على تحسين مستوى الأداء العام لمؤسسات الدولة، وتقديم خدمات ذات كفاءة، علاوة على تحقيق الكفاءة والفعالية في إدارة الموارد المتاحة؛ حيث إن تبني قواعد ونظم الحوكمة التي تتواءم مع استكمال عمليات الإصلاح الإداري والمالي والتطوير المؤسسي؛ مما يفضي إلى ترسيخ وتعزيز مبادئ العدالة والشفافية والمساءلة والمحاسبة والنزاهة والإفصاح عن المعلومات وتوفير البيئة الرقابية الفعالة، وهو ما يتوافق مع الركيزة الأولى الهادفة لخلق إدارة حكومية فعالة ضمن الأهداف الاستراتيجية في مشروع دولة الكويت الطموح (ما يعرف برؤية كويت جديدة ٢٠٣٥م).

وبالنظر إلى العلاقة القوية بين حوكمة الإدارة العامة والاستثمار والتنمية، فإن دولة الكويت تحتاج إلى نهج مرن لتطبيق مختلف عناصر الحوكمة على أرض الواقع والعمل على تحسين مؤشرات الحوكمة وفعالية الحكومة التي تمّ رصدها (سلفاً)، وتحتاج إلى التحول من منهج الإدارة التقليدية الجامدة إلى الإدارة المرنة والموجهة والتشاركية. وتستخدم نظم الحوكمة لبناء الثقة والمصداقية في كيفية صناعة الخطط والسياسات التنموية ودعمها وتنفيذها في مناخ من الشفافية والمساءلة والنزاهة.

في هذا الإطار فإن الحوكمة ليست مرادفاً لإزالة القيود وفتح الأسواق Deregulation، بل تتعلق بإرساء قواعد متسقة ومتناسكة للمؤسسات والبيئات المتغيرة؛ بحيث يؤدي الإصلاح التنظيمي إلى تحسين كفاءة القطاع الحكومي واستجابته وفعاليته.

وقد بينت تجارب دولية عديدة أنه لا يوجد نموذج موحد لحوكمة القطاع الحكومي، حيث تتداخل العوامل السياسية والقانونية والاقتصادية والتاريخية، ولكن لا بد من توافر ثلاثة عوامل مهمة، وهي: السياسات والمؤسسات والأدوات ضمن إطار شامل لحوكمة الإدارة الحكومية وبحسب جدول زمني واضح للإصلاح والحوكمة ضمن عملية ديناميكية طويلة الأجل ومتعددة التخصصات. ويتطلب ذلك ما يلي (ملاعب، ٢٠١٩م):

- جداول زمنية واضحة وأهدافاً وآليات تقييم.
- الدعم على أعلى المستويات السياسية للحصول على الزخم اللازم.
- معايير جودة تنظيمية واضحة وقابلة للقياس.
- تحسينات مستمرة في قدرات الإدارة التنظيمية.
- إنشاء مؤسسات تنظيمية ورقابية.

ويجدر في هذا الإطار إدخال أدوات تنظيمية واعتماد سياسة للإصلاح التنظيمي والإصلاحات القانونية التي تعمل على الحد من السلطة التقديرية المفرطة للهيئات التنظيمية والقائمين على إنفاذ القوانين وهي مصدر رئيسي للفساد مما يسمح بتعزيز سيادة القانون، كذلك فإن من أبرز أدوات السياسة التنظيمية هي تقييم الأثر التنظيمي والتبسيط الإداري، وتشمل التدابير اللازمة لضمان التنفيذ التنظيمي والامثال له والوصول إلى المراجعة القضائية، مثل الآليات العادلة للاستئناف، واستخدام شروط المساءلة.

٤. السياسات النقدية ذات التوجه التنموي:

من الضروري أن تندمج السياسة النقدية في الآليات الهادفة إلى تحقيق الأهداف الاستراتيجية لدولة الكويت خاصة فيما يتعلق بإنشاء مركز مالي، وهو ما يتطلب توسيع أهداف البنك المركزي لتشمل أهداف النمو والتشغيل

بالإضافة إلى استهداف التضخم، بحيث يتم التنسيق ما بين السياسة النقدية والمالية والتجارية والاجتماعية.

ويمكن، بشكل عام، أن نحدد أربع قنوات يعمل من خلالها البنك المركزي، من خلال السياسة النقدية، في التأثير على العرض والطلب على السلع والخدمات والنمو والعمل؛ إذ إنه من خلال تغيير السياسة النقدية، أو تغيير التوقعات العامة حول مستقبل السياسة النقدية، يمكن للبنك المركزي أن يؤثر على حجم ونوع الإقراض المصرفي، وسعر الصرف، وأسعار الأصول، وعرض النقود بالاقتصاد. وهذه القنوات الأربع هي: الائتمان، وأسعار الفائدة، وأسعار الصرف، والإشراف على القطاع المالي (موسى، ٢٠٠٥م).

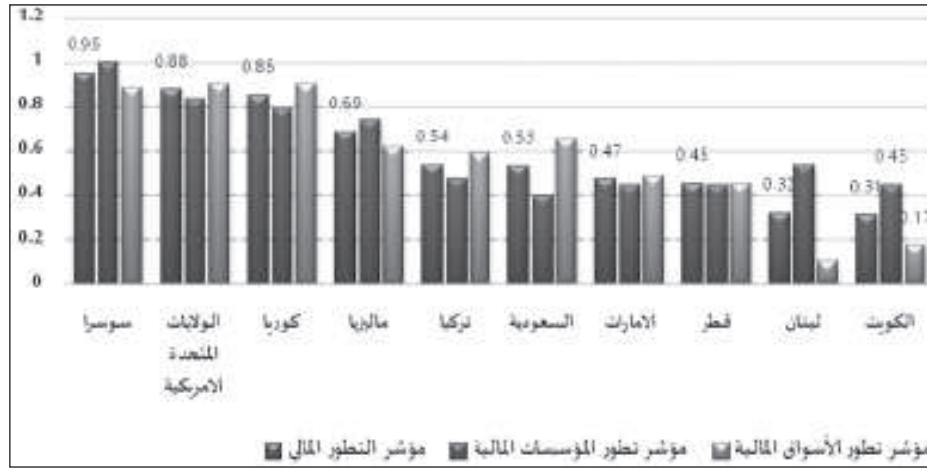
وهو ما يعني - بطبيعة الحال - أن البنك المركزي إما أن يكتفي باستهداف الاستقرار السعري والمالي، وإما أن يخدم أهدافاً أوسع لتشمل، بالإضافة إلى هدف الاستقرار النقدي، أهدافاً أخرى تشمل النمو والتنمية خاصة من خلال إعادة توجيه الائتمان ودفع القطاع المالي والمصرفي على وجه الخصوص نحو تخصيص الموارد المالية المتاحة باتجاه الأنشطة الاقتصادية الإنتاجية في القطاعات عالية القيمة المضافة والعائد التنموي؛ وذلك نظراً لما تتحمله من مخاطر اقتصادية إضافية مرتبطة بالمجازفة والابتكار، وهو ما يتطلب كسر حلقة الكبح المالي من خلال تطوير وتعميق القطاع المالي والمصرفي.

في هذا الإطار، يفترض أن تلعب السياسة النقدية دوراً محورياً في تهيئة متطلبات أساسية فيما يخص تطور القطاع المالي والمصرفي على وجه الخصوص؛ وذلك لمواكبة التحديات الاقتصادية من سهولة في الحصول على الائتمان في الأنشطة الاقتصادية المستهدفة، وتنويع الأدوات المالية المتاحة من خلال الارتكاز على الملاءة المالية العالية والخبرات المتراكمة، والتحول تدريجياً إلى قطاع مالي ومصرفي تتوافر فيه الكفاءة والعمق.

وبذلك، يمكن الاسترشاد بدراسة حديثة لصندوق النقد الدولي تم نشرها في عام ٢٠١٧م تقيس مؤشراً مركباً للتطور المالي باعتماد مؤشرات فرعية لتطور

المؤسسات المالية من جهة وتطور الأسواق المالية من جهة أخرى. ويتبين أن دولة الكويت تحتل الترتيب ٦٧ بين ١٨٣ دولة بحاصل ٠,٣١، وهو ما يظهر تأخر دولة الكويت حتى عن دول عربية عديدة، منها السعودية والإمارات وقطر ولبنان. ويبيّن هذا المؤشر من جهة أخرى أن المؤسسات المالية (بحاصل ٠,٤٥) تمثل قدراً أعلى من التطور مقارنة بالأسواق المالية (بحاصل ٠,١٧).

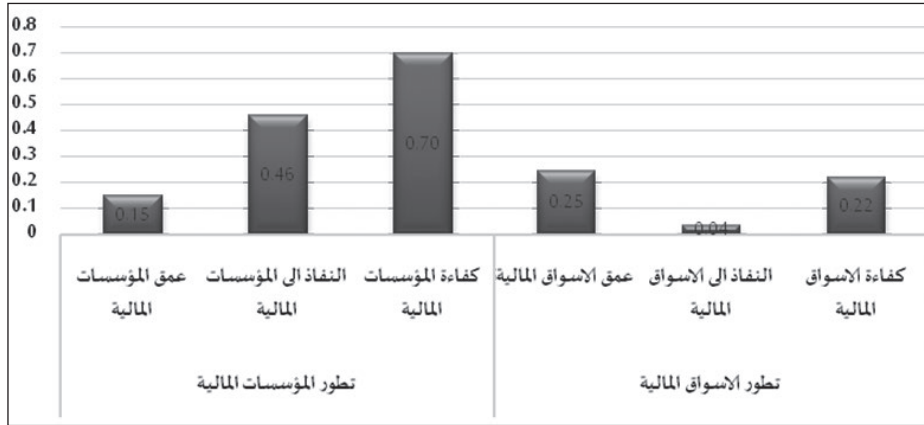
شكل (٩)
مؤشر تطور القطاع المالي



المصدر: صندوق النقد الدولي، مؤشر تطور القطاع المالي للعام ٢٠١٦م.

هذا، ويبيّن الشكل التالي بخصوص المؤشرات الفرعية أن أغلب مجالات التطور المالي تشكو من ضعف واضح باستثناء كفاءة المؤسسات المالية التي تقيس ربحية المؤسسات المالية البنكية والتأمينية؛ مما سمح لدولة الكويت استثنائياً باحتلال المرتبة ١٤ بحاصل ٠,٧، في حين لا يتجاوز حاصل عمق المؤسسات المالية ٠,١٥ (في ترتيب ٩٧)، وهو ما يعكس ضعف مساهمة المؤسسات المالية في تمويل الاقتصاد وتوجهها الصريح نحو تعظيم الأرباح. أما الأسواق المالية فتبدو في حالة أسوأ خاصة فيما يخص النفاذ إليها متمثلاً في تركيز قوي للشركات العشر الكبرى وضعف النفاذ إلى أسواق الدين.

شكل (١٠)
المؤشرات الفرعية للتطور - القطاع المالي



المصدر: صندوق النقد الدولي، مؤشر تطور القطاع المالي للعام ٢٠١٦م.

هذه المعطيات تُشير إلى ضرورة تحديث القطاع المالي وتطويره ولاسيما من خلال اعتماد أدوات تمويلية غير تقليدية لتمويل الاستثمار طويل الأمد على غرار رأس المال المخاطر Capital Risk ورأس المال المستثمر المغامر Venture Capital ، بالإضافة إلى التوجه نحو تطوير الأسواق المالية والأدوات المالية خاصة أسواق الدين قصير المدى وأدواته وتطوير قدرة القطاع المالي عموماً والقطاع المصرفي، على تقييم المخاطر المالية وتسعيرها وطرح الأدوات الملائمة للتحوط ضد المخاطر المالية Hedging instruments المختلفة لإتاحة الفرصة للمستثمرين لتمويل مشروعات جديدة في القطاعات الإنتاجية والسلعية والخدمية، في هذا السياق يجدر إنشاء بنوك تنمية ذات صبغة استثمارية لتمويل المشروعات الكبرى وصياغة الإطار التنظيمي الذي يسمح بتمويل هذه المشروعات من خلال القروض المشتركة Syndicated loans، بالإضافة إلى إعادة النظر في الترتيبات المؤسسية وحوكمة القطاع في إسناد الائتمان والمراقبة المحاسبية والمالية وبيان المسؤوليات الملقاة على عاتق كل المتدخلين في هذا القطاع المالي وصولاً إلى محافظ البنك المركزي.

٥. السياسات المالية ذات التوجه التنموي:

إن الاختيار المناسب للإطار المؤسسي للسياسة المالية المتمثلة - عموماً - في الموازنة العامة للدولة وإدارة الدين العام يمكن أن يجعل من العلاقات ما بين الموارد المالية للدولة والمؤسسات السياسية والاقتصاد الكلي ومتغيراته المختلفة تخدم تحقيق أهداف الملاءة المالية أو الاستدامة المالية، وتحقيق الاستقرار الاقتصادي من خلال المحافظة على معدل تضخم مقبول وضمان العدالة داخل وما بين الأجيال.

وعلى الرغم من استهداف السياسة المالية في دولة الكويت لتنويع مصادر الدخل وتحقيق الاستدامة المالية والاستقرار الاقتصادي، ضمن أهداف أخرى عديدة من خلال اتباع القواعد المالية Fiscal Rules، فإن نتائج هذه الأهداف كانت متواضعة؛ مما أدى منذ انخفاض أسعار النفط إلى نقاش واسع حول الإصلاح المالي والاقتصادي.

وتشير القواعد المالية المعتمدة بشكل عام إلى وضع قيد طويل الأجل على السياسة المالية من خلال حدود رقمية على إجماليات الموازنة وعلى أساس رصيد الموازنة المعدل دورياً Cyclically Adjusted Balance، كما هو الحال في أغلب الدول؛ بحيث لا يمكن تجاوزها مؤسسياً؛ وذلك بهدف مقاومة الضغوط لزيادة الإنفاق لتحقيق الاستدامة المالية.

في هذا الإطار يمكن طرح المحاور التالية لتعزيز دور السياسة المالية في دولة الكويت، وذلك على النحو التالي:

. تقوية الإطار العام للسياسة المالية، من خلال الآتي (عبد مولا، ٢٠١٨م):

- تبني قانون للمسؤولية المالية يتضمن إجراءات الموازنة، والقواعد المتبعة لضمان الشفافية، والمساءلة، والاستقرار.

- إدارة مالية فعالة للموازنة تضمن لوزارة المالية سلطة تقييم قرارات ومبادرات مختلف الجهات على الموازنة (وبالتنسيق مع الأمانة العامة للمجلس الأعلى

للتخطيط والتنمية)، وتضمن كذلك قدرات فنية عالية لإعداد الموازنة والتخطيط لها، وتبني مبادئ محاسبة متطورة تضمن المواصفات التشريعية المطلوبة، وبناء آلية متابعة متطورة لتنفيذ الموازنة، تتسق مع متطلبات التخطيط متوسط الأجل؛ بحيث يتم تقييم العوائد التنموية للاستثمارات الحكومية - على سبيل المثال - عوض متابعة الصرف فقط.

- ضمان النفاذ للحصول على جميع المعلومات والبيانات الخاصة بالموازنة لضمان الشفافية والمساءلة والمتابعة.

- الاعتماد على عدد من المؤشرات المالية بهدف تحليل استدامة الوضع المالي.

.تبني قواعد مالية توسعية:

وهي تتطلب السماح بتبني سياسة مالية توسعية بهدف تحفيز الاقتصاد في فترات الانكماش Countercyclical Fiscal Policy، وذلك لتجنب التحيز التام لزيادة الإنفاق الجاري في أثناء فترات الازدهار Pro-Cyclical، علماً بأن هذه القواعد تُحدد آليات السياسة المالية المعتمدة على الضرائب أو الدعم أو غيرها. إدارة تفاعلية من خلال لجان تخصصية تقوم بمهام التنبؤ لعدد من المتغيرات المهمة بالموازنة، من ضمن مهامها الآتي (ملاعب، ٢٠١٨م):

- الافتراضات المالية والاقتصادية المرتبطة بالموازنة وتتحقق من صحتها.

- توفر تنبؤات مستقلة للموازنة المالية الحكومية.

- توفر تقييماً للسياسات والتوجهات المقدمة بشأن الموازنة وتصحح أوضاعها.

- تطلق توصيات بشأن إدارة الأصول والخصوم الحكومية.

- تتابع تنفيذ الموازنة، وتقدم توصيات بشأن الخطوات التصحيحية المطلوبة.

- تقدم توصيات بشأن تحسين الشفافية المالية.

وبعد أن يتم مأسسة السياسة المالية غير الدورية، باعتبارها جزءاً اعتيادياً من السياسة الاقتصادية الكلية، فإن من شأن ذلك أن يضمن الدور الحيادي للسياسة

المالية خلال الدورات الاقتصادية التي تتأثر بعوامل من داخل الاقتصاد أو من خارجه من خلال تأثره بالتجارة الخارجية أو بالأزمات المالية.

ومن المبادئ المهمة أيضاً، في هذا المجال، ألا تصاغ القواعد المالية Fiscal Rules بشكل لا يتسق مع إمكانية استخدام أدوات السياسة المالية بشكل غير دوري. فعلى سبيل المثال، لو تمّ الاتفاق على أن تكون الموازنة العامة متوازنة دائماً (كأحد القواعد المالية) فإن معنى ذلك قد لا يمكن أن يستخدم العجز، في الحدود المقبولة، لتحفيز الاقتصاد. وهو ما يتطلب كذلك الحدّ من القرارات السياسية الاختيارية أو التقديرية Discretionary Policies.

في السياق نفسه يجدر النظر إلى برامج التحويلات التي تضمن الحد الأدنى من إعادة توزيع الثروة وتضمن الاستقرار الاجتماعي. وبهذا الصدد لا بُد من إعادة النظر في الترتيبات المؤسسية لبرامج التحويلات ضمن الموازنة العامة نظراً لما تُمثله اليوم من عبء تمويلي غير منتج تستفيد منه الشرائح الغنية والمتوسطة والفقيرة على حد سواء، خاصة فيما يتعلق بدعم المحروقات والمواد الغذائية وغيرها، يترتب عليه فرص استثمارية ضائعة خاصة في ضوء تزايد الضغوط التمويلية في حال تراجع أسعار النفط وتذبذبها. وفي هذا الإطار تُشدد المؤسسات المالية الدولية على أهمية إيلاء هذا المحور الأولوية المطلقة من خلال تطوير تدريجي لنظام تحويلات مباشر مُحاب للشرائح المستحقة من خلال تعويضات مباشرة نقدية أو من خلال إدراجها في النشاط الاقتصادي؛ وذلك للقضاء على هدر الموارد، وفي إطار استراتيجية شاملة تسهم فيها مؤسسات التأمين الاجتماعي إلى جانب الجهات الحكومية الأخرى التخطيطية والمالية على حد سواء لضمان مستوى أعلى من التنسيق والتشاور.

سابعاً - دراسة الوضع المؤسسي الراهن في دولة الكويت استناداً إلى أهم مؤشرات البيئة المؤسسية الدولية :

يعنى هذا الجزء من الدراسة بتسليط الضوء على عدد من المؤشرات الدولية بشأن قياس أوضاع الإدارة العامة ومؤسساتها في دولة الكويت (مؤشرات البيئة

المؤسسية الدولية)؛ وذلك للوقوف على مدى التقدم والتراجع على مستوى أداء تلك المؤسسات.

أما المبررات التي دفعت الباحثين إلى اختيار مثل هذه المؤشرات، فتكمن في أن تلك المؤشرات تقيس أوضاع المؤسسات سواء الاقتصادية أو السياسية، وتمكّن من إعطاء نظره كلية حول أداء تلك المؤسسات، بالإضافة إلى أنه يتم الحصول على بيانات بعض من تلك المؤشرات من خلال مسوحات يتم تصميمها خصيصاً لهذا الغرض، وتعتمد المسوحات على آراء مختلف المعنيين من خبراء في مختلف المجالات. يضاف إلى ذلك التكلفة المرتفعة لتنفيذ تلك المسوحات، التي تقوم بها مؤسسات ربحية، وأخرى غير ربحية مثل البنك الدولي، وتُعنى بتطوير مثل هذه المؤشرات وعرض منتجاتها للراغبين، خصوصاً المستثمرين الأجانب، أو الحكومات؛ وهو ما يساعد في كشف مواطن الخلل التي تُعاني منها.

ومن جانب آخر، من المهم ملاحظة أن الأدبيات التطبيقية في مجال التنمية تقر بأهمية البعد المؤسسي في إحداث العملية التنموية ذاتها؛ مما يجعل من عملية استخدام تلك المؤشرات الكمية لقياس أوضاع المؤسسات بمثابة مُتغيّرات مفسرة للأداء التنموية.

ومهما يكن من أمر عدد المؤشرات الكمية للمؤسسات التي تصدرها مختلف الجهات المتخصصة، يبدو أن استخدام تلك المؤشرات قد يكون مقبولاً لمختلف أغراض الدراسة، وذلك حين تطوير مثل هذه المؤشرات بواسطة مؤسسات وطنية في ذات المجال.

١. مؤشرات بيت الحرية:

مؤشر بيت الحرية هو مؤشر مركب لقياس مجموعة الحريات السياسية والمدنية التي يتمتع بها بلد معين، ويتكون من المتوسط الحسابي لمؤشرين، يقيس الأول الحقوق السياسية، بينما يقيس الثاني الحريات المدنية (عبد القادر، ٢٠٠٧م).

هذا، ويقيس مؤشر الحقوق السياسية عدداً من المتغيّرات تتمثل في مدى اختيار الحكام بشكل عام، سواء كان الرئيس أم رئيس الوزراء وكذلك أعضاء السلطة

الشريعة من خلال الانتخابات الحرة والنزيهة بناء على قوانين انتخاب عادلة، كما يقيس حق الانتماء إلى الأحزاب من خلال قانون متقدم للأحزاب، وقيس كذلك مدى هيمنة السلطة العسكرية والسلطات الدينية على الشعب، بالإضافة إلى تمتع الأقليات الثقافية والعرقية والدينية بحقوقها، إلى غير ذلك من الحقوق السياسية. ويتم بناء هذا المؤشر من خلال الإجابة عن مجموعة أسئلة تتعلق بكل ما سبق من الحقوق السياسية، وهو ما يوضحه الجدول التالي.

جدول (٩)

الأسئلة المستخدمة في بناء مؤشر الحقوق السياسية (مؤشر فرعي لمؤشر بيت الحرية)

هل الناخبون قادرون على منح السلطة الحقيقية إلى ممثليهم الذين انتخبوهم بكل حرية؟	هل يُختار أعضاء السلطة التشريعية عبر انتخابات حرة ونزيهة؟	هل القوانين الانتخابية عادلة؟
هل يتم اختيار رئيس البلاد، أو رئيس الحكومة أو من يُمثل أي مركز مهم في الدولة عبر انتخابات حرة ونزيهة؟	هل هناك اقتراع معارض ذو شأن وقوة معارضة موجودة حكماً وإمكانية واقية لترفع المعارضة من دعمها أو أن تكسب السلطة عبر الانتخابات؟	هل يملك الشعب حق الانتماء إلى أحزاب سياسية مختلفة أو إلى تجمعات سياسية متنافسة؟ وهل النظام منفتح على بروز هذه الأحزاب أو التجمعات وسقوطها؟
هل الشعب بمنأى عن هيمنة السلطة العسكرية أو القوات الأجنبية أو الأحزاب التوتاليتارية أو السلطة الدينية أو الأوليغارشيات الاقتصادية أو أي مجموعات أخرى ذات نفوذ؟	هل تتمتع الأقليات الثقافية والعرقية والدينية وغيرها بحق تقرير مصيرها أو بالحكم الذاتي أو الاستقلال الذاتي أو المشاركة عبر وفاق غير رسمي في صنع القرارات؟	هل يستشير النظام المواطنين في الدول ذات الأنظمة الملكية التي لا تضم أي حزب ولا تقيم أي انتخابات؟ وهل يشجع مناقشة الشؤون السياسية وهل يسمح بالاعتراض على حاكم البلاد؟

المصدر: عبد القادر، علي (٢٠٠٧م)، مؤشر قياس المؤسسات، سلسلة جسر التنمية، العدد ٦٠، الكويت، ص ١١.

كما يقيس مؤشر الحريات المدنية مدى تحرر المواطن من سلطة الحكومة، وتشمل الحريات المدنية حرية التعبير والاعتقاد، وتنظيم التجمعات، وحكم القانون، واستقلال الفرد والحقوق الاقتصادية. ويتم تكوين هذا المؤشر من خلال مجموعة أسئلة حول وسائل الإعلام، وحرية التجمع، والمناقشات العامة، والنظام القضائي، والحريات الاجتماعية وخاصة المساواة بين الرجل والمرأة وغير ذلك من الحريات.

جدول (١٠)

الأسئلة المستخدمة في بناء مؤشر الحقوق المدنية (مؤشر فرعي لمؤشر بيت الحرية)

هل وسائل الإعلام أو المطبوعات أو أشكال التعبير الثقافي الأخرى حرة ومستقلة؟	هل ثمة نقاشات عامة ومفتوحة ونقاشات خاصة متسمة بالحرية؟	هل توجد منظمات مهنية حرة ومنظمات خاصة؟
هل حرية التجمع والتظاهر متوافرة؟	هل هناك حرية للتنظيم السياسي أو شبه السياسي؟	هل هناك شركات حرة أو تعاونيات حرة؟
هل هناك مؤسسات دينية حرة وحرية في التعبير الديني الخاص أو العام؟	هل من سبل للاحتفاء من الفساد الحكومي واللامبالاة المفرطين؟	هل هناك مساواة في الفرص - بما فيها الحماية من الاستغلال والتبعية للملكي الأراضي وأرباب العمل ورؤساء النقابات والبيروقراطيين وسواها من العوائق الكفيلة بتشويه سمعة البلاد - من حيث توزيع المكاسب الاقتصادية الشرعية؟

هل يتمتع البلد بنقابات حرة ومنظمات للفلاحين أو ما يشاكلها؟ وهل من مساومات جماعية فعالة؟	هل السجن التعسفي والنفي والتعذيب أمور يمنعها الموالمون والمعارضون للنظام على حد سواء؟ وهل هناك حماية من الحروب والعصيان؟	هل المواطنون متساوون أمام القانون؟ هل نظامهم مستقل وعادل؟ هل تحترمهم القوات الأمنية؟
هل هناك حريات اجتماعية شخصية تتضمن عدة أوجه مثل المساواة بين الرجل والمرأة وحقوق الملكية وحرية التحرك واختيار مكان السكن والزواج وعدد أفراد العائلة؟		

المصدر: عبد القادر، علي (٢٠٠٧م)، مؤشر قياس المؤسسات، سلسلة جسر التنمية، العدد ٦٠، الكويت، ص ١٢.

ويتم تركيب كل من المؤشرين؛ بحيث تراوح قيمة المؤشر بين ١ (الدرجة الأعلى من الحرية) و٧ (الدرجة الأدنى من الحرية)، ويتم حساب مؤشر بيت الحرية كمتوسط بسيط للمؤشرين أعلاه (مؤشر الحريات المدنية، ومؤشر الحقوق السياسية)، وتصنيف الدول بحسب هذا المؤشر إلى دول حرة، ودول حرة جزئياً ودول غير حرة، بحسب قيمة المؤشر. فتصنف الدولة على أنها حرة إذا ما راوحت قيمة المؤشر لها بين ١ و٥، ٢، وتصنف على أنها حرة جزئياً إذا ما راوحت قيمة المؤشر بين ٥، ٢ و٥، وتصنف الدولة على أنها غير حرة إذا زادت قيمة المؤشر على ٥، وذلك على نحو ما هو مبين فيما يأتي:

المؤشر الكلي (مؤشر بيت الحرية) من عام ١٩٧٢ حتى عام ٢٠١٨م. دول

حرة: إذا كانت قيمة مؤشر الحرية أقل من (٥، ٢) نقطة، ويمكننا الاستدلال من ذلك على التمتع بمؤسسات راقية.

- دول شبه حرة: إذا كانت قيمة مؤشر الحرية أكبر من (٥، ٢) نقطة ولكن أقل من (٥) نقاط، ويمكننا الاستدلال من ذلك على التمتع بمؤسسات متوسطة النوعية.

- دول غير حرة: إذا كانت قيمة مؤشر الحرية أكبر من (5) نقاط، ويمكننا الاستدلال من ذلك على التمتع بمؤسسات متخلفة أو بدائية. وفيما يلي نستعرض حالة دولة الكويت بالنسبة لمؤشر بيت الحرية الصادر عن مجموعة Freedom House البريطانية (الجهة التي تصدر هذا المؤشر).

جدول (١١)
مؤشرات بيت الحرية لدولة الكويت

المؤشر الكلي (المؤشر بيت الحرية) من عام ١٩٧٢ حتى عام ٢٠١٨ م							
١٩٧٢-١٩٨٠ م	١٩٨١-١٩٨٩ م	١٩٩٠-١٩٩٩ م	٢٠٠٠-٢٠٠٥ م	٢٠٠٦-٢٠١٠ م	٢٠١٢ م	٢٠١٤ م	٢٠١٨ م
٤,٣	٤,٧	٥,٣	٤,٥	٤,١	٤,٥	٥,٠	٥,٠
بيت الحرية للحقوق السياسية من عام ١٩٧٢ حتى عام ٢٠١٨ م							
١٩٧٢-١٩٨٠ م	١٩٨١-١٩٨٩ م	١٩٩٠-١٩٩٩ م	٢٠٠٠-٢٠٠٥ م	٢٠٠٦-٢٠١٠ م	٢٠١٢ م	٢٠١٤ م	٢٠١٨ م
٤,٩	٥,١	٥,٤	٤,٠	٤,٠	٤,٠	٥,٠	٥,٠
مؤشر بيت الحرية للحقوق المدنية من عام ١٩٧٢ حتى عام ٢٠١٨ م							
١٩٧٢-١٩٨٠ م	١٩٨١-١٩٨٩ م	١٩٩٠-١٩٩٩ م	٢٠٠٠-٢٠٠٥ م	٢٠٠٦-٢٠١٠ م	٢٠١٢ م	٢٠١٤ م	٢٠١٨ م
٣,٧	٤,٣	٥,١	٥,٠	٤,٢	٥,٠	٥,٠	٥,٠

المصدر: مؤشر بيت الحرية الصادر عن مجموعة Freedom House البريطانية، سنوات متعددة.

يتضح من الجدول السابق أن دولة الكويت قد صنفت وفق هذا المؤشر ما بين دولة حرة جزئياً ودولة غير حرة؛ وذلك لأنها تُعاني من غياب الأنظمة التي تتيح للشعب اختيار الحكام بشكل عام، سواء كان الرئيس أو رئيس الوزراء، وكذلك اختيار السلطة التنفيذية، وغياب الإطار القانوني المنظم لتأسيس الأحزاب السياسية، وانتشار المحسوبية والمحاباة في الحصول على الخدمات أو التعيين في المناصب القيادية والإشرافية، ووجود بعض القوانين المقيدة للحريات وخصوصاً في مجال حرية التعبير عن الرأي، وغيرها.

٢. مؤشر الحوكمة:

يقوم البنك الدولي منذ عام ١٩٩٦م بنشر مؤشرات فرعية لـ ٢١٥ دولة حول ستة أبعاد مختلفة للحوكمة، وهي " التعبير والمساءلة، والاستقرار السياسي، وغياب العنف، وفعالية الحكومة، ونوعية التنظيم، وسيادة القانون، ومحاربة الفساد"، ويعتقد أن هذه المؤشرات تُعبّر عن المؤسسات التي تحدد شكل الحكم ونظامه، بحيث ترصد طريقة اختيار الحكومة، ومحاسبتها، واستبدالها. كذلك ترصد هذه المؤشرات قدرة الحكومة على صياغة وتنمية سياسات سليمة وفعّالة، بالإضافة إلى احترام القانون والحريات التي تحكم التفاعلات والتبادلات الاقتصادية والاجتماعية، وقد اختير ٣٢ مؤشراً فرعياً تمّ تصنيفها بحسب المجالات الثلاثة للتعبير عنها، وذلك على النحو التالي:

- البعد الأول: متعلق بعملية اختيار الحكومات وتغييرها ومراقبتها، ويتفرع عنه مؤشران مركبان، أولهما يقيس المشاركة، وثانيهما يقيس المساءلة.
- البعد الثاني: يتعلق بقدرة الحكومة على صياغة وإنفاذ سياسات فعّالة لإدارة الموارد المتاحة، ويتفرع عنه مؤشران مركبان، الأول يقيس كفاءة أداء الحكومة، والثاني يقيس فعالية السياسات.
- البعد الثالث: يقيس درجة مؤسسية الدولة واحترام كل أطراف الحكم؛ أي الحكومة والمواطنين، ويقاس بسيادة القانون ومكافحة الفساد.

وتجدر الإشارة، إلى أن Kaufman and Lupatin قد طوروا مؤشراً مركباً لإدارة الحكم (الطلافة، ٢٠١٣م)، واعتمد على مؤشرات فرعية تعدها هيئات متخصصة. وقد تمّ تعريف الحكم لغرض هذا المؤشر على أنه التقاليد والمؤسسات التي يتم بواسطتها ممارسة السلطة. ويتكون هذا المؤشر من ثلاثة مجالات رئيسية، هي:

- مجال اختيار الحكومة ومحاسبتها وتغييرها: ويتكون من مؤشر التعبير والمساءلة (Voice and Accountability)، ومؤشر الاستقرار السياسي والعنف (Political Stability and Violence).
 - مقدرة الحكومة: ويتكون من مؤشر كفاءة الحكومة واقتدارها والعبء التنظيمي والرقابة (Government Effectiveness Regulatory Quality).
 - احترام المؤسسات: ويتكون من مؤشر حكم القانون (Rule of Law) والسيطرة على الفساد السياسي والإداري (Control of Corruption).
- ويتم إعداد هذه المؤشرات لتأخذ القيمة بين سالب ٥, ٢ للتعبير عن أدنى درجة للتطور المؤسسي، وموجب ٥, ٢ للتعبير عن أعلى درجة للتطور المؤسسي. وبناءً على هذا المؤشر، تصنف المؤسسات بشكل عام على نحو ما في الجدول التالي.

جدول (١٢)

تصنيف المؤسسات بحسب مؤشر الحوكمة

حالة المؤسسات	قيمة المؤشر
متدنية للغاية	تراوح بين -٥, ٢ و -١
متدنية	تراوح بين -١ وصفر
متوسطة	تراوح بين صفر و١
متقدمة	تراوح بين ١ و٥, ٢

المصدر: البنك الدولي، مؤشر الحوكمة.

جدول (١٣)
نتائج دولة الكويت بحسب مؤشر الحوكمة (١٩٩٦/٢٠١٧م)

المؤشر الفرعي	١٩٩٦م	٢٠١٧م
التعبير والمساءلة	-٠,٢٠	-٠,٦١
الاستقرار السياسي وغياب العنف	٠,١٣	-٠,٠٤
فعالية الحكومة	٠,١٣	-٠,١٧
جودة التنظيم	٠,٠٧	-٠,٠٦
سيادة القانون	٠,٦٠	٠,١٠
السيطرة على الفساد	٠,٧٢	-٠,٣٣
المؤشر الكلي	٠,٢٤	-٠,١٨

المصدر: البنك الدولي، مؤشر الحوكمة، سنوات متعددة.

يتضح من الجدول السابق أن المؤسسات الكويتية مصنفة ضمن مجموعة الدول ذات المؤسسات المتدنية في عام ٢٠١٧م، بعدما كانت ضمن الدول المتوسطة في عام ١٩٩٦م، ويمكن استنباط عدد من العوامل التي أدت إلى هذا التراجع، نذكر منها - على سبيل المثال لا الحصر - ضعف فعالية الحكومة، ويظهر في ضعف الإنجاز التنموي للخطة التنموية السابقة (٢٠١٠/٢٠١٤م) (والخطط التي تليها أيضاً)، الذي لا يتجاوز ٢٠٪ (كما ذكرنا سلفاً)، عدم قدرة الحكومة على السيطرة على الفساد، ويظهر ذلك من خلال الترتيب المتراجع لدولة الكويت على مستوى مؤشر مدركات الفساد؛ إذ احتلت مؤخراً المرتبة ٨٥ عالمياً عام ٢٠١٨م، وضعف أدوار القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية نتيجة الدور المحوري والرئيسي للقطاع العام في قيادة القطاع الاقتصادي؛ مما يزيد من العبء التنظيمي للحكومة، وغيرها من العوامل المؤثرة.

٣. مؤشرات الدليل الدولي للمخاطر القطرية:

تقوم مجموعة خدمات المخاطر السياسية PRS Group بتقديم مؤشرات الدليل الدولي للمخاطر القطرية (ICRG) لـ ١٤٠ دولة؛ بحيث تعطى قيمة رقمية متدنية للمخاطر الكبيرة وقيمة رقمية عالية للمخاطر المتدنية، وتشتمل مجموعات المخاطر القطرية على مؤشر "استقرار الحكومة، والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، وبيئة الاستثمار، والصراعات الداخلية والخارجية، وتفشي الفساد، وتدخّل المؤسسة العسكرية، والاضطرابات الدينية والإثنية، وسيادة القانون، والتعبير والمساءلة، وجودة البيروقراطية"، ويتضح ذلك من خلال الآتي (الطلافحة، ٢٠١٣م):

- الاستقرار الحكومي: ويقاس استقرار الحكومات والسياسات الحكومية وثباتها، ويتكون من ١٢ نقطة.

- الظروف الاقتصادية والاجتماعية: ويعتمد على مجموعة من المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية، منها معدل البطالة والنمو الحقيقي والتضخم وغيرها، ويتكون من ١٢ نقطة.

- مؤشر ملف الاستثمار: ويتكون من ١٢ نقطة.

- مؤشر النزاعات الخارجية: ويتكون من ١٢ نقطة.

- مؤشر الفساد: ويقاس درجة الفساد الإداري، بما في ذلك العمولات والوسائط في أوساط صناعة القرار، ويتكون من ٦ نقاط.

- التوتر العسكري والسياسي: ويتكون من ٦ نقاط.

- التوتر الديني: ويتكون من ٦ نقاط.

- حكم القانون: ويقاس نزاهة النظام القانوني والقضائي ونضوج مؤسساته، ويتكون من ٦ نقاط.

- التوتر العرقي: ويتكون من ٦ نقاط.

- الديمقراطية والمساءلة: ويتكون من ٦ نقاط.

- نوعية الإدارة العامة: ويقيس درجة استقلال الخدمات العامة عن الضغوط والمصالح السياسية، ودرجة الحياد والإنصاف في التعيين على الوظائف الحكومية، ويتكون من ٤ نقاط.

وبذلك يكون مجموع النقاط الكلية لمؤشر دليل المخاطر القطرية ١٠٠ نقطة، وتصنف المؤسسات بحسب هذا المؤشر على نحو ما في الجدول التالي.

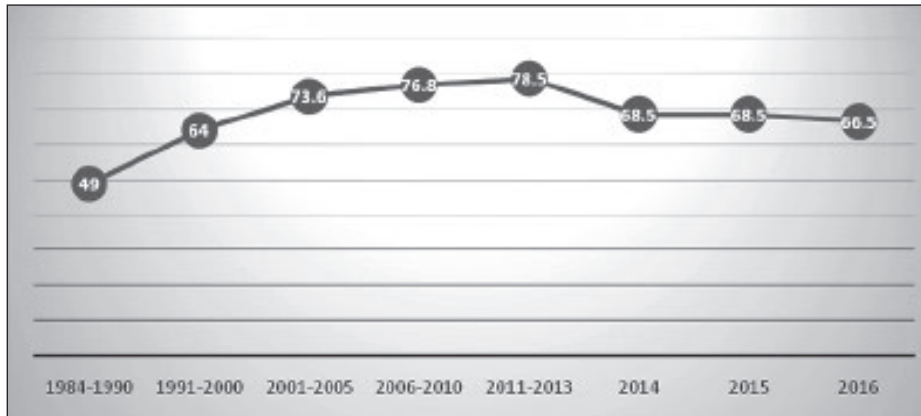
جدول (١٤)
تصنيف المؤسسات بحسب دليل المخاطر القطرية

حالة المؤسسات	مجموع النقاط %
متدنية للغاية (مخاطر مرتفعة جداً)	أقل من ٥٠
متدنية (مخاطر مرتفعة)	٥٠-٦٠
متوسطة (مخاطر متوسطة)	٦٠-٧٠
جيدة (مخاطر متدنية)	٧٠-٨٠
متقدمة (مخاطر متدنية جداً)	٨٠-١٠٠

المصدر: البنك الدولي «مجموعة خدمات المخاطر السياسية»، الدليل الدولي للمخاطر القطرية (ICRG).

وفيما يلي نستعرض حالة دولة الكويت بالنسبة لمؤشرات دليل المخاطر القطرية (ICRG) مجموعة خدمات المخاطر السياسية PRS Group .

شكل (١١)
القيم التي حصلت عليها دولة الكويت في دليل المخاطر القطرية



المصدر: البنك الدولي «مجموعة خدمات المخاطر السياسية»، الدليل الدولي للمخاطر القطرية (ICRG)، سنوات متعددة.

يتضح من الشكل السابق أن سجل دولة الكويت - وفقاً لدليل المخاطر القطرية - قد مر بعدة تطورات، شهدت المرحلة الممتدة (١٩٨٤-١٩٩٠م / ٢٠١١-٢٠١٣م) ارتفاعاً على مستوى المؤشر نتيجة ضمان الاستقرار على جميع المستويات والمجالات التي يقيسها الدليل، إلا أن هذا الارتفاع لم يكن مستداماً نتيجة الانخفاض الكبير للقيمة التي تحصلت عليها دولة الكويت وفق هذا المؤشر؛ إذ بلغت نحو ١٢ درجة في عام ٢٠١٦م، وهو انعكاس حتمي لتراجع مستوى أداء مؤسسات الدولة وأجهزتها في ضمان استقرار المجالات التي يقيسها الدليل.

ويتضح مما سبق، أن مؤسسات الإدارة العامة في دولة الكويت تُعاني من العديد من المشكلات والاختلالات التي تقيسها مختلف المؤشرات الدولية بشأن المؤسسات، وأثرت بشكل سلبي على مستوى الأداء التنموي؛ مما يُجتم على الحكومة الكويتية تبني إجراءات إصلاحية على المدى البعيد والمدى القصير، لتحسين الأداء العام والأداء التنموي؛ وذلك لأن تأخر عملية الإصلاح المطلوبة سيؤدي بكل تأكيد إلى تفاقم المشكلات وعدم القدرة على السيطرة عليها إلا بصعوبة وبتكلفة عالية.

ثامناً - دراسة ميدانية حول تقييم أوضاع الإدارة العامة في دولة الكويت :

تُمثّل مرحلة تقييم الوضع الراهن للمؤسسات الحكومية (الإدارة العامة) المرحلة الأولى والأساسية التي تمكن من تحديد أهم النواقص في الحاضر والتحديات والأولويات خلال الفترة القادمة، وتمهد موضوعياً لتقديم مقترحات عملية على أساس معرفي لآليات اعتماد التخطيط الاستراتيجي وتطويره على مستوى المؤسسات الحكومية. من هذا المنطلق؛ أُجريت دراسة ميدانية حول تقييم أوضاع الإدارة العامة في دولة الكويت؛ حيث صممت استمارة "استبانة" ووجهت إلى الكوادر القيادية في الجهات الحكومية لاستيفائها (استمارة واحدة لكل جهة حكومية، حيث يتولى القيادي تعبئة الاستمارة بالتنسيق مع مختلف القطاعات في الجهة الحكومية لتُمثّل هذه الاستمارة وجهة نظرها) خلال الفترة الممتدة من بداية شهر مايو لعام ٢٠١٨م حتى بداية شهر فبراير ٢٠١٩م.

(أ) الإجراءات المنهجية للدراسة:

سعت الاستمارة (الاستبانة) إلى توثيق أهم نقاط القوة والضعف والتحديات والمخاطر فيما يتعلق بالمجالات المرتبطة بالإدارة العامة مثل "التطوير الإداري، والتخطيط الاستراتيجي، وغيرهما" على مستوى ٤٠ جهة ومؤسسة حكومية من أصل ٧٦ جهة حكومية في دولة الكويت حتى إعداد هذه الدراسة (الجهات التي وافقت على المشاركة في هذه الدراسة بلغت ٤٠ جهة، بينما هناك ٣٦ جهة أخرى لم تُوافق على المشاركة) شملت ٢٢ وزارة وإدارة حكومية و ١١ هيئة ملحقة و ٧ مؤسسات ذات ميزانية مستقلة (انظر جدول ١٥). وقد تيسر جمع ٣٦ استمارة استوفت كل المعطيات المطلوبة من أصل ٤٠ استمارة موزعة، أي بنسبة وصلت إلى نحو ٩٠٪ من المجموع الكلي للاستمارات التي وزّعت على مختلف الجهات والمؤسسات الحكومية المشاركة في الدراسة (التي وافقت على المشاركة).

وقد تمّ اختيار الجهات الحكومية التي وجهت إليها الاستبانة بالاعتماد على مواصفات التصنيف الوظيفي التالي:

- حصر الأجهزة الحكومية: يبلغ عدد الجهات والمؤسسات الحكومية الكويتية ٧٦ جهة (حتى إعداد الدراسة) مصنفة إلى ٢٨ وزارة وإدارة حكومية، ١٥ مؤسسة ذات ميزانية مستقلة، ١٩ هيئة ذات ميزانية ملحقة، شركات مملوكة للدولة ملكية كاملة ١٤.

- اعتماد التصنيف الوظيفي للجهات والمؤسسات الحكومية المعمول به لدى وزارة المالية: إن الإنفاق العام في دولة الكويت يغلب عليه طابع تقديم الخدمات؛ إذ تقوم مختلف الأجهزة الحكومية بتقديم هذه الخدمات التي تتصف بالشمولية، وينعكس ذلك على طبيعة اختصاصاتها وأنشطتها، وتمّ تدوينه كأهداف رئيسية، وذلك ضمن خططها الاستراتيجية. ومن هذا المنطلق؛ استوجب الإحاطة التامة بالتصنيف الوظيفي للجهات والمؤسسات الحكومية عند اختيار عينة البحث. ويميز التصنيف المعتمد بين الخدمات وفق ما يأتي: الخدمات العامة، وتمثّل في هذه الوظيفة عدد من الخدمات ذات الوزن المالي والنقدي والاقتصادي، وتنعكس في اختصاصات الأجهزة القائمة بها حزم من السياسات والإجراءات التي تُعنى بتنفيذ عدد من البرامج والأنشطة الواردة ضمن أولويات منظومة التخطيط وما ينبثق منها من خطط استراتيجية. إن استعراض اختصاصات الأجهزة الحكومية التي تندرج تحت هذه الوظيفة كفيل بإعطاء تصور شامل لما تعنيه نتائج أعمال هذه الجهات في سياق العمل التخطيطي، ليس فيما يخص الجانب المالي فقط، وإنما يمتد إلى الجانب البحثي والمعلوماتي وإدارة المعرفة والعلاقات الدولية، ويندرج تحت الخدمات العامة الوظائف الفرعية التالية: الخدمات التنظيمية، الخدمات المالية، خدمات الأمن والعدالة، خدمات الدفاع، الخدمات الاجتماعية، الخدمات التعليمية، الخدمات الصحية، التكافل الاجتماعي

والشؤون الاجتماعية، خدمات المجتمع، الخدمات الإعلامية، الخدمات الدينية، خدمات الإسكان، خدمات المرافق، الخدمات الاقتصادية، خدمات النقل، المواصلات، الكهرباء والماء، الخدمات التجارية والصناعية والزراعة والثروة السمكية.

أما اختيار عينة البحث فأخذ بالاعتبار عدد من العناصر، أهمها: طبيعة الأنشطة التي تقوم بتقديمها الجهة اعتماداً على الخدمات الرئيسية أو الفرعية طبقاً لما أُشير إليه سابقاً في تصنيف الجهات الحكومية، طبيعة اختصاص الجهة طبقاً لما ورد بقانون أو بمرسوم إنشائها (وزارة - إدارة - ملحقة - مستقلة)، التأثير المباشر وغير المباشر لنتيجة أعمال الجهة في تحقيق أهداف استراتيجية الدولة، أهمية ما تنطوي عليه السياسات الاجتماعية والمالية والاقتصادية لهذه الجهات من تأثير في قيادة عملية التنمية المستدامة، مدى تكامل آلية التنفيذ والتعامل مع المتغيرات المحلية والإقليمية والعالمية وربطها بالخطط الاستراتيجية لهذه الجهات، حجم ووزن الجهة ضمن القطاع الحكومي، وكذلك الهيكل الإداري والتنظيمي وما يتبعها من خدمات مساندة من تكنولوجيا وإدارة معرفة.

(ب) تصميم الاستبانة :

اعتمدت الدراسة بصورة أساسية على استطلاع الآراء والتصورات الميدانية لكل من الوكلاء والوكلاء المساعدين ومديري إدارات التخطيط والتطوير الإداري والموارد البشرية في تلك الجهات الحكومية (استمارة واحدة لكل جهة حكومية؛ حيث يتولى القيادي تعبئة الاستمارة بالتنسيق مع مختلف القطاعات في الجهة الحكومية لتمثل هذه الاستمارة وجهة نظرها). وبناءً على أهداف الدراسة التي تم استعراضها، صممت استمارة الدراسة الميدانية لتشمل ثلاثة محاور، هي: - المحور الأول: يسعى إلى تجميع بيانات أساسية مؤسسية، تنظيمية وبشرية؛ وذلك لأجل تقييم مستوى أداء المؤسسات.

- المحور الثاني: خصص لتجميع معلومات حول الموارد البشرية لدى الجهة الحكومية المعنية.

- المحور الثالث: اهتم بتقييم تجربة الجهة الحكومية بدولة الكويت في مجال التخطيط.

جدول (١٥)

الجهات والمؤسسات الحكومية التي شملتهم الدراسة الميدانية

طبيعة الجهات الحكومية المشمولة بالدراسة	الجهات الحكومية المشمولة بالدراسة
وزارات وإدارات حكومية	الإدارة العامة للجمارك، الإدارة المركزية للإحصاء، الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، الجهاز الفني لدراسة المشروعات التنموية، الجهاز المركزي لتكنولوجيا المعلومات، إدارة الفتوى والتشريع، الهيئة العامة للقوى العاملة، جهاز متابعة الأداء الحكومي، ديوان الخدمة المدنية، مركز اعتماد مستويات المهارة المهنية، وزارة الإعلام، وزارة الأشغال العامة، وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، وزارة التجارة والصناعة، وزارة التربية، وزارة الداخلية، وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، وزارة الصحة، وزارة العدل، وزارة الكهرباء والماء، وزارة المالية، وزارة المواصلات.
هيئات ملحقة	الهيئة العامة لشؤون الزراعة والثروة السمكية، الهيئة العامة لشؤون القصر، الهيئة العامة لشؤون ذوي الإعاقة، الهيئة العامة للاستثمار، الهيئة العامة للبيئة، الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب، الهيئة العامة للشباب والرياضة، الهيئة العامة للصناعة، الهيئة العامة للمعلومات المدنية، بلدية الكويت، جامعة الكويت.
مؤسسات ذات ميزانية مستقلة	الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية، المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، المؤسسة العامة للرعاية السكنية، بنك الكويت المركزي، معهد الكويت للأبحاث العلمية، مؤسسة الموانئ الكويتية، وكالة الأنباء الكويتية (كونا).

المصدر: جدول مركب من قبل الباحثين.

هذا، وقد تمّ التحقق من كفاءة أداة الدراسة (الاستبانة) من حيث الصدق والثبات (validity & Reliability)؛ فقد خضعت الأداة لمراجعة مدققة من حيث المحتوى واللغة، وأنماط الاستجابة والأوزان الترجيحية وإعادة صياغة محتواها؛ بحيث تمّ التأكد من كل بند يقيس جانباً محدداً ضمن المحور أو البعد الذي ينتمي إليه، وتمّ عرض الأداة على مجموعة من ذوي الاختصاص لإبداء مقترحاتهم وما تتطلبه من تعديلات؛ بحيث تكون متماسكة وقياس الموضوع المطلوب قياسه. واستخدم الباحثان لقياس صدق المحتوى وثبات بنود الاستبانة أسلوب إعادة التطبيق Test retest؛ حيث طبقت أداة الدراسة على مجموعة مكونة من (٥) جهات حكومية، ثمّ أعيد التطبيق على المجموعة بعد مضي أسبوع، وبلغ معامل الارتباط بين التطبيقين (٠,٨١٢). وتمّ كذلك فحص مصفوفة معاملات الارتباط للتأكد من مدى كفاية العينة وسلامة نتائج التحليل من خلال فحص مدى ارتباط كل بند في المجموعة مع المجموع الكلي للمجموعة نفسها، وذلك باستخدام معامل ارتباط بيرسون واختبارات Split-Half و Cronbach's Alpha.

ويقصد بصدق الاتساق الداخلي مدى اتساق كل فقرة من فقرات الاستبانة مع المجال الذي تنتمي إليه هذه الفقرة، وقد قام الباحثان بحساب الاتساق الداخلي للاستبانة، من خلال حساب معاملات الارتباط بين كل فقرة من فقرات مجالات الاستبانة والدرجة الكلية للمجال نفسه باستخدام معامل سبيرمان من خلال اختبار Guttman Split-Half Coefficient، ويستعرض جدول (١٦) نتائج الفحص لكل المجموعات.

جدول (١٦)
فحص صدق محتوى المجموعات

البنود	قيم الاختبارات الإحصائية		نتيجة الاختبار
	Guttman Split-Half Coefficient	Cronbach's Alpha	
البيانات الأساسية المؤسسية للجهات المشاركة في الدراسة			
ارتباط قوي	٠,٥٣٤	٠,٥٢٩	توفر الموارد البشرية حسب المؤهل العلمي والخبرة.
ارتباط قوي جداً	٠,٨١٣	٠,٨٦٥	توافر الهيكل التنظيمي الإداري القائم ومدى توافقه مع مهام وأهداف المؤسسة.
ارتباط قوي جداً	٠,٧٥٢	٠,٦٠٣	توفر آلية لمتابعة أنشطة المؤسسة.
ارتباط قوي جداً	٠,٦١٢	٠,٦١٢	مدى اعتماد المؤسسة على الأنظمة الحاسوبية والشبكات الداخلية وقواعد البيانات.
الموارد البشرية لدى الجهة المشاركة			
ارتباط قوي جداً	٠,٧٦١	٠,٨٩٨	وجود نماذج أو نظم وآليات لتقييم الأداء.
ارتباط قوي جداً	٠,٨٠١	٠,٨٠٧	وجود نظم وآليات للمساءلة والمحاسبة عن الأداء ومدى تفعيلها والالتزام بها إن وجدت.
ارتباط قوي جداً	٠,٩٣٨	٠,٩١٨	التعرف على التحديات الأساسية للموارد البشرية على المدى القصير والمتوسط.
ارتباط قوي جداً	٠,٧٤٦	٠,٦٨١	مدى قدرة الخطط التدريبية - إن وجدت - وإدارة الموارد البشرية على مواجهة التحديات من أجل التطوير الإداري.
تقييم تجربة الجهة الحكومية في مجال التخطيط عموماً والتخطيط الاستراتيجي على وجه الخصوص			
ارتباط قوي جداً	٠,٨٤١	٠,٨٥٦	وجود وحدة تنظيمية مسؤولة عن نشاط التخطيط والمتابعة.
ارتباط قوي جداً	٠,٧٨٣	٠,٨٠٥	وجود خطة استراتيجية أو رؤية مستقبلية لتطوير نظم العمل الإداري.
ارتباط قوي جداً	٠,٨٠٣	٠,٨٣١	أهم المعوقات للتخطيط الاستراتيجي من داخل المؤسسة الحكومية.

يتضح من جدول (١٦)؛ أن معامل الارتباط دال عند مستوى معنوية $\alpha = 0.01$ ، وبذلك يعتبر المجال صادقاً لما وضع لقياسه بالنسبة لكل البنود، ويقصد بثبات الاستبانة أن تعطي النتيجة نفسها لو تم إعادة توزيعها أكثر من مرة تحت الظروف والشروط نفسها، وبذلك يكون الباحث قد تأكد من صدق استبانة الدراسة وثباتها؛ مما يجعله على ثقة تامة بصحة الاستبانة وصلاحيتها لتحليل النتائج، والإجابة عن أسئلة الدراسة واختبار ما صُممت له.

(ج) أهم نتائج التحليل الكمي؛

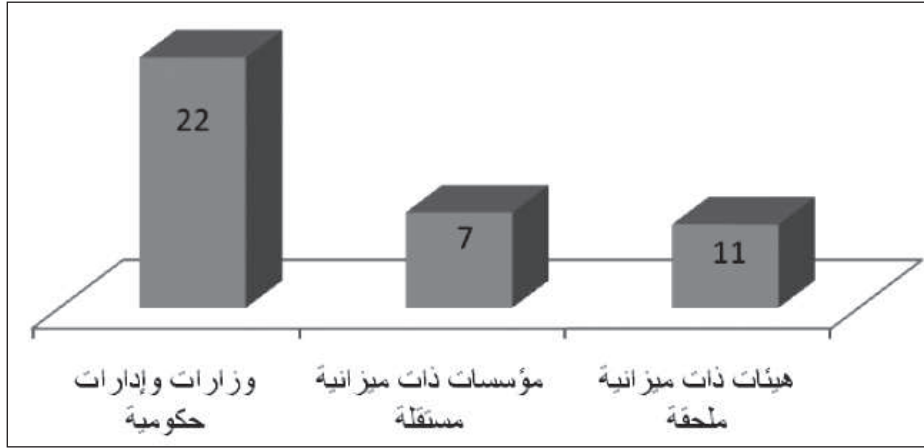
أُجريت عملية التحليل الكمي للبيانات باستخدام البرنامج الإحصائي (SPSS). وفيما يلي أهم النتائج المتعلقة بمختلف المحاور المكونة للاستبانة التي صممت لهذا الغرض:

المحور الأول - القدرة المؤسسية والتنظيمية :

يعنى هذا المحور بتقييم مدى قدرة الجهات والمؤسسات الحكومية على الأداء بكفاءة من خلال الموارد البشرية والمادية المتاحة؛ وذلك لتحقيق رؤيتها ورسالتها وغاياتها وأهدافها الاستراتيجية المعلنة والمعتمدة مع وجود هيكل تنظيمي ملائم ينطوي على علاقات أفقية وعمودية واضحة وتحديد دقيق للمسؤوليات والاختصاصات.

ويتضح من شكل (١٢) أن ما يزيد على ٥٨٪ من الجهات المبحوثة هي وزارات وإدارات حكومية، و٢٢٪ هي مؤسسات ذات ميزانية مستقلة، بينما نسبة تزيد على ١٩٪ تُمثّل هيئات ذات ميزانية ملحقة (تجدر الإشارة إلى أنه تم مشاركة ٤٠ جهة حكومية، لكن اعتمد مشاركة ٣٦ جهة حكومية استوفت كل المعطيات المطلوبة بنسبة ٩٠٪ من المجموع الكلي للاستمارات التي وزّعت على مختلف الجهات والمؤسسات الحكومية المشاركة في الدراسة).

شكل (١٢)
تصنيف الجهات الحكومية المشاركة في الدراسة



١- الهيكل التنظيمي:

توضح النتائج المترتبة على الاستبانة التي تم توزيعها على مختلف الجهات الحكومية، أن لدى كل الجهات - باستثناء مؤسستين (أي ما يزيد عن ٩٤٪ من المستجوبين) - هيكلًا تنظيميًا يُبيّن شبكات المهام فيها وتقسيم العمل بحسب الاختصاص داخلها. هذا، وتبين أن ٢٠ جهة حكومية من أصل ٣٦ جهة مشاركة في الدراسة قد عرفت تغييراً في هيكلها التنظيمي خلال السنوات الثلاث الأخيرة.

وفي هذا السياق، أثبتت مختلف الدراسات أن وجود تكامل بين الهيكل التنظيمي والاستراتيجية المعتمدة باعتبار أن « نوع الهيكل التنظيمي المصمم » هو بمثابة المجال الحركي الذي من خلاله يجري تطبيق الاستراتيجية، وبذلك من المهم النظر في الاعتبارات التنظيمية الخاصة بالتنظيم الرسمي وغير الرسمي في المؤسسة، وهذه الاعتبارات هي: معرفة إذا ما كان الهيكل التنظيمي القائم يُساعد في صياغة استراتيجية المؤسسة أو تطبيقها أو تطويرها، وتحديد المستويات الإدارية، وما تتضمنه من وظائف، ستكون مسؤولة عن تنفيذ مهام مختلفة للخطة الاستراتيجية.

وقد حاول الباحثان من خلال الاستبانة رصد موقف المبحوثين، ونذكر بأنهم من الفئة القيادية العليا، حول أربعة محاور أساسية بخصوص الهيكل التنظيمي القائم، وكانت الأجوبة المبيّنة في شكل (١٣) والمرقمة بحسب مقياس ليكرت (Likert Scale) المتدرج من أربع نقاط (يشير الرقم ١ إلى إجابة بالموافقة بشدة، فيما يشير الرقم ٤ إلى عدم الموافقة بشدة)، وكانت النتائج على النحو الآتي:

- أن نسبة ٩, ٨٨٪ من المبحوثين توافق وتوافق بشدة على أن الهيكل التنظيمي القائم يسهم في تحقيق مهام وأهداف مؤسستهم، بمتوسط لتقييم الفئة المبحوثة يقدر بـ ٠, ٢٠٦ و بانحراف معياري يقدر بـ ٠, ٦٧؛ مما يدل على تناسق الإجابات.

- أن نسبة ٧, ٩١٪ من المبحوثين توافق وتوافق بشدة على أن الهيكل التنظيمي القائم يعكس الأهمية النسبية لمؤسستهم وأنشطتها المختلفة، بمتوسط لتقييم الفئة المبحوثة يقدر بـ ٠, ٢٠٦ و بانحراف معياري يقدر بـ ٠, ٨٣؛ مما يدل في هذا الشأن كذلك على تناسق الإجابات.

- أن نسبة ٩, ٦٢٪ من المبحوثين توافق وتوافق بشدة على أن الهيكل التنظيمي القائم يسمح بالاستجابة السريعة للتغير في الظروف المختلفة التي تُحيط بجهتهم، بمتوسط لتقييم الفئة المبحوثة يقدر بـ ٠, ٢٢٩ و بانحراف معياري يقدر بـ ٠, ٨٢؛ مما يدل كذلك على تناسق الإجابات. وتجدر الإشارة إلى أن أعلى مستوى للاعتراض على الافتراضات كانت ١, ٣٧٪، سجل في شأن هذا المحور.

- أن نسبة ٧٥٪ من المبحوثين توافق وتوافق بشدة على أن الهيكل التنظيمي القائم يسهم في التركيز على الخبرة والكفاءة في العمل، بمتوسط لتقييم الفئة المبحوثة يقدر بـ ٠, ٢٢٥ و بانحراف معياري يقدر بـ ٠, ٨٧؛ مما يدل مرة أخرى على تناسق الإجابات.

شكل (١٣)
موقف الباحثين من محاور الهيكل التنظيمي القائم



وفي السياق نفسه وبالاعتماد كذلك على مقياس ليكرت عند ترقيم الأجوبة، طلب من الفئة المبحوثة الإفصاح عن موقفهم بخصوص نظام توصيف وتقييم الوظائف المعتمد لدى جهتهم من حيث العدالة في تحديد المرتبات والامتيازات وتسهيل عمليات شؤون التوظيف من التعيين إلى الترقية وتقييم الأداء وكانت الأجوبة على النحو الآتي:

أن نسبة ١, ٣٦٪ فقط من الباحثين توافق وتوافق بشدة على أن نظام توصيف وتقييم الوظائف المعتمد لدى جهتهم عادل في تحديد المرتبات والامتيازات، بمتوسط تقييم الفئة المبحوثة يقدر بـ ١, ٣ وبانحراف معياري يقدر بـ ٢, ١، مما يدل على تناسق الإجابات.

أن نسبة ٦٠٪ من الباحثين توافق وتوافق بشدة على أن نظام توصيف وتقييم الوظائف المعتمد لدى جهتهم يسهل عمليات شؤون التوظيف من التعيين إلى الترقية وتقييم الأداء، بمتوسط تقييم الفئة المبحوثة يقدر بـ ٥, ٢ وبانحراف معياري يقدر بـ ٤, ١، مما يدل مرة أخرى على تناسق الإجابات.

٢- الاتصالات الإدارية:

أما الاتصالات الإدارية التي تتم داخل المنظمة أو المؤسسة - حكومية كانت أم غير حكومية - وتهدف إلى إنتاج أو توفير أو جمع البيانات والمعلومات والمعرفة اللازمة لسير العملية الإدارية وتبادلها، ويمكن تصنيف تلك الاتصالات على المستوى الداخلي إلى عدة أصناف وفقاً للمعايير التي تستخدم في عملية التصنيف: رسمية وأخرى غير رسمية (من حيث الشكل)، أفقية أو عمودية (من حيث الاتجاه)، فردية أو جماعية (من حيث المصدر). وقد تمّ التركيز من خلال الاستبانة على اتجاه الاتصالات لأهمية هذا التصنيف في عملية التخطيط. كما تمّ رصد موقف الباحثين تجاه سهولة ومرونة الاتصالات الأفقية والعمودية القائمة لدى مختلف الجهات الحكومية في دولة الكويت، والمقصود بالاتصالات الأفقية تلك التي تتم بين الأفراد في المستوى التنظيمي الواحد سواء كانوا موظفين أم مديرين، ويهدف إلى التوصل إلى أعلى درجات التنسيق ومعالجة الصراعات التنظيمية وتبادل المعلومات والخبرات وتنمية روح الفريق والتعاون والبناء (روبيح، ٢٠٠٤م). أما الاتصالات العمودية أو ما تعرف بالرأسية فهي التي تأخذ اتجاهاً "تنازلياً أو تصاعدياً"، والتنازلية تمكن من نقل المعلومات والتوجيهات الخاصة بالعمل من المديرين إلى المرؤوسين. أما التصاعدية فهي إلى أعلى؛ حيث تمكن من نقل المعلومات المتصلة بالأداء والاقتراحات والشكاوى والتقارير إلى المديرين (المغربي، ١٩٩٩م)، وفي هذا الشأن، وبالاعتماد على منهجية التقييم السابقة نفسها تبين النتائج أن نسبة ٨٩٪ من الباحثين توافق وتوافق بشدة على أن الاتصالات الأفقية والعمودية القائمة لدى جهتهم سهلة ومرنة، بمتوسط تقييم يقدر بـ ٩, ١ وبانحراف معياري يقدر بنحو ٠, ٧٧؛ مما يدل على تناسق الإجابات.

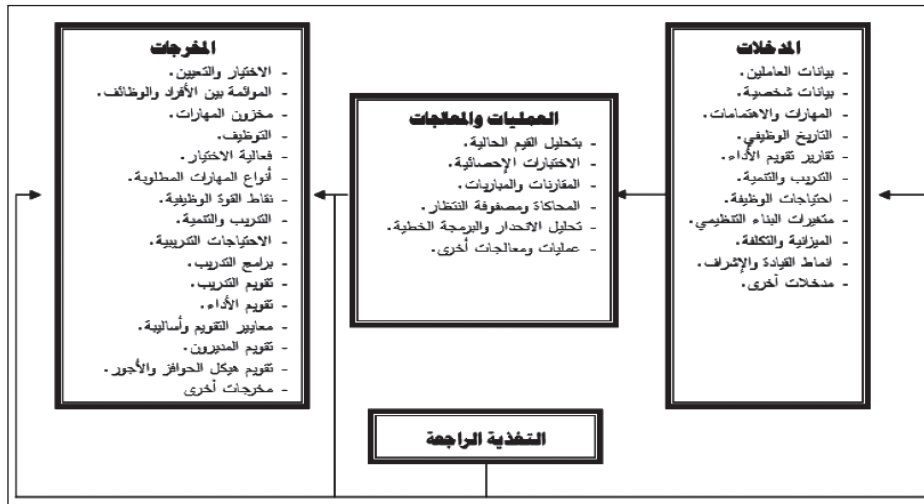
٣- نظم معلومات الموارد البشرية:

تعتبر نظم معلومات الموارد البشرية هي أحد النظم التي تهتم بتوفير جميع المعلومات التاريخية والحالية والمستقبلية الخاصة بالموارد البشرية، وتقديمها إلى الجهات التي يهملها أمر تلك الموارد سواء كانت هذه الجهات داخلية أم خارجية لمعرفة قيمة

الموارد البشرية، وهي بمثابة الأصول الأكثر قيمة في المنظمات. فنظام معلومات الموارد البشرية يساعد في قياس قيمة تلك الموارد، ويسهم في عملية التخطيط لتلك الموارد على مستوى المؤسسات من خلال المشاركة في رسم سياسات التوظيف والعمالة، وما يرتبط بها من سياسات التعيين والترقيات والحوافز والتدريب أو حتى الاستغناء، وذلك بشكل موضوعي (الناصر، ٢٠٠٣م). كما يسهم في متابعة التغيرات التي تتم في البيئة الداخلية بالمؤسسة، وتحقيق العدالة بين الأفراد، ويسهم أيضاً في بناء خطة القوى العاملة، وكذلك مواكبة التغيرات التي تحدث في البيئة الخارجية، والعمل على تحليل هذه التغيرات بما يفيد عملية التشغيل (انظر الشكل ١٤).

شكل (١٤)

مكونات نظم معلومات الموارد البشرية



المصدر: وهيلين، توماس وهنجر، دافيد (١٩٩٠م)، «الإدارة الاستراتيجية»، ترجمة: محمود عبد الحميد مرسي، من منشورات معهد الإدارة العامة، الرياض، ص ٩٧.

توضح النتائج التي تم التوصل إليها في هذا الشأن ما يلي:

- أفادت ٣, ٨٣٪ من الجهات والمؤسسات الحكومية المبحوثة بأن لديها نظام معلومات عن الموارد البشرية، كما أفادت النسبة المئوية نفسها من المبحوثين بأن هناك تحديداً واضحاً للصلاحيات والمسؤوليات لدى منتسبي مؤسستهم.

- وبخصوص التناسب بين الصلاحيات أو السلطات والمسؤوليات، أقرت نسبة ٤, ٧١٪ بالتناسب في حين أشار ما يقارب ٢٦٪ من الباحثين إلى عدم التناسب. وبالاعتماد على جدول الاقتران بين المتغير الاسمي "التناسب بين الصلاحيات مع المسؤوليات" والمتغير الاسمي كذلك "وجود نظام معلومات عن الموارد البشرية" وبالرجوع إلى إحصائية Chi-square لاختبار مدى الاستقلالية بين المتغيرين الاسمين، تبين عدم معنوية الاقتران بينهما؛ إذ تجاوز مستوى الدلالة ١٠٪ (حيث تقدر P-value بنسبة ١, ٣١٪)

- كما أن ما نسبته ٣, ٨٥٪ من الباحثين أشاروا إلى وجود أدوات لتحقيق التنسيق والتكامل بين عمل الوحدات المختلفة داخل مؤسساتهم.

- أما تفويض السلطات، فأشار ٤, ٩١٪ من الباحثين إلى أن الهيكل التنظيمي بمؤسساتهم يسمح بذلك. كما صرح ٤, ٨٤٪ من هذه النسبة بعدم وجود عقبات تعترض تفويض السلطات على أرض الواقع.

- يتضح أن اللامركزية هي السمة الغالبة في تقديم الأعمال الإدارية المطلوبة، وذلك بنسبة ٦, ٦٠٪ من الجهات الحكومية المبحوثة.

- كما أفاد ٥, ٨٧٪ من الفئة المبحوثة بوجود آلية لمتابعة الأعمال داخل مؤسساتهم.

- وصرح ثلث الجهات المبحوثة بنسبة ٤, ٣٢٪ بعدم وجود دليل لتوصيف الوظائف القائمة لديها، وتجدر الإشارة هنا إلى أن توصيف الوظائف هو بمثابة القاعدة التي يقوم عليها بناء أي تنظيم فعال (الفيلاي، ٢٠١٠م). كما أوضحت بعض الدراسات أن الحاجة إلى التوصيف الوظيفي تعد أمراً ضرورياً وملحاً، وخصوصاً في الحالات التالية: عندما يقع الإعلان عن وظيفة شاغرة تعود المؤسسة إلى دليل توصيف الوظائف لتعرف مطالب التأهيل اللازم توافرها فيمن يتقدم لشغل الوظيفة كي ينجح بها، وعندما يستلم موظف جديد مهام عمله لأول مرة يوفر له الدليل صورة واضحة عن واجباته. كما وردت في كشوف التوصيف حتى يستطيع أداء عمله، وعند

تقييم الأداء يفضل الرجوع إلى الدليل للإفادة بمدى تطابق أداء الموظف مع واجباته كما وردت في التوصيف، وكذلك عندما ترغب المؤسسة في تصنيف وظائف الموظفين، فدليل التوصيف هو الأساس لهذه العملية، هناك أيضاً حاجة للرجوع إلى الدليل عند التفكير بإعادة التنظيم أو إعادة توزيع الأعمال بين المرؤوسين (الغزاوي، ٢٠٠٩م).

٤- النظم المعلوماتية :

مما لا شك فيه أن تطوير وبناء نظم جيدة للمعلومات له علاقة مباشرة بنمو وتطوير العمل بالمؤسسات بغض النظر عن كونها حكومية أو خاصة؛ حيث إن الحاجة إلى إنتاج المعلومات أصبحت من المتطلبات الأولية والأساسية للاستمرار، وليس هدفاً لتحسين مستوى الكفاءة فحسب. وقد أصبحت تقنية الحواسيب عصب نظم المعلومات في أي مؤسسة لما تقدمه من دعم كبير في إجراء العمليات المختلفة وتنفيذها، ومساعدة المستويات الإدارية في كافة الأنشطة والقرارات التي يتطلبها العمل (عابد، ٢٠٠٦م)، ويمكن من خلال إدخال تقنيات الحاسوب ونظم المعلومات في أعمال أي منشأة تحقيق نتائج إيجابية « كصحة المعلومات وتكاملها وسلامتها، وسرعة الحصول عليها، وزيادة كفاءة العاملين، وتحسين الخدمات المقدمة، وتقليل الهدر المادي، وتحسين الاتصالات الإدارية، وتوفير المعلومات اللازمة لمتخذي القرار بكفاءة وسرعة مناسبة، وتحسين الأداء وتطويره، وتطوير أساليب أكثر فعالية في الإدارة والتنظيم ودعم الخطط الاستراتيجية».

ومن هذا المنطلق، تعتبر النظم المعلوماتية أحد المتغيرات الهيكلية المهمة؛ لأنها تؤثر بشكل مباشر ومستمر في علاقات الأفراد بالمنظمة، وتؤثر أيضاً على الاتصال بينهم، وعلى المستويات الإدارية، وعلى الأداء والإنجاز وغيرها (السعيد، ٢٠٠٩م).

وتمّ تناول هذا المحور في الاستبانة عبر مجموعة من الأسئلة، وكانت أهم نتائجها على النحو التالي:

- يعتمد نشاط ١, ٩٧٪ من الجهات الحكومية المبحوثة على قواعد بيانات يتم متابعتها وتحديثها باستمرار.

- ٧٥٪ من المؤسسات يوجد لديها أنظمة حفظ الوثائق إلكترونياً.

- ٥٦٪ من الجهات المبحوثة تعتمد على أنظمة متابعة حركة المعاملات إلكترونياً.

- يتوافر لدى ٢, ٩٧٪ من المؤسسات المبحوثة أنظمة حاسوبية أو شبكات قابلة للتكامل.

- صرح ٧٥٪ من الجهات المبحوثة أن لديها موقعاً أو بوابة إلكترونية تتيح لمتلقي الخدمة إنجاز معاملاتهم باستخدام الإنترنت، وفي معظم الحالات؛ أي ما يقارب ٨٣٪ من النسبة المصرحة بتوافر بوابة إلكترونية، تسمح البوابة أو الموقع بتلقي الاقتراحات والشكاوى من متلقي الخدمة.

المحور الثاني - الموارد البشرية :

تمثل الموارد البشرية أحد أهم مكونات عناصر البيئة الداخلية للمؤسسة. كما يعتبر توفير نظام متطور لإعداد وتنمية الموارد البشرية وتقييم أدائها من أهم المقومات أو المتطلبات للإدارة الاستراتيجية ولإدارة التميز.

وتمّ التطرق بهذا الشأن من خلال الاستبانة إلى مجموعة من الاعتبارات، هي بمثابة تقييم لوضع الموارد البشرية لدى الجهات والمؤسسات الحكومية، وقد أسفرت عملية تفريغ إجابات الفئة المبحوثة عن عدد من النتائج، كانت على النحو التالي:

- أن نسبة ٦, ٥٥٪ من الجهات الحكومية المبحوثة تعتبر أن أعداد الموظفين الحاليين غير كافية للأعمال المطلوبة، وتبدو هذه النتيجة محيرة نوعاً ما باعتبار ما يُفترض أو يقع توصيفه في عدد من الدراسات والتقارير من تكديس أعداد

هائلة لموظفين «بلا وظائف» داخل إدارات القطاع الحكومي ومصالحه، أو ما يعرف بالبطالة المقنعة، قدرها البعض بنحو ٥٠٪ إلى ٦٠٪ من إجمالي العاملين في القطاع الحكومي.

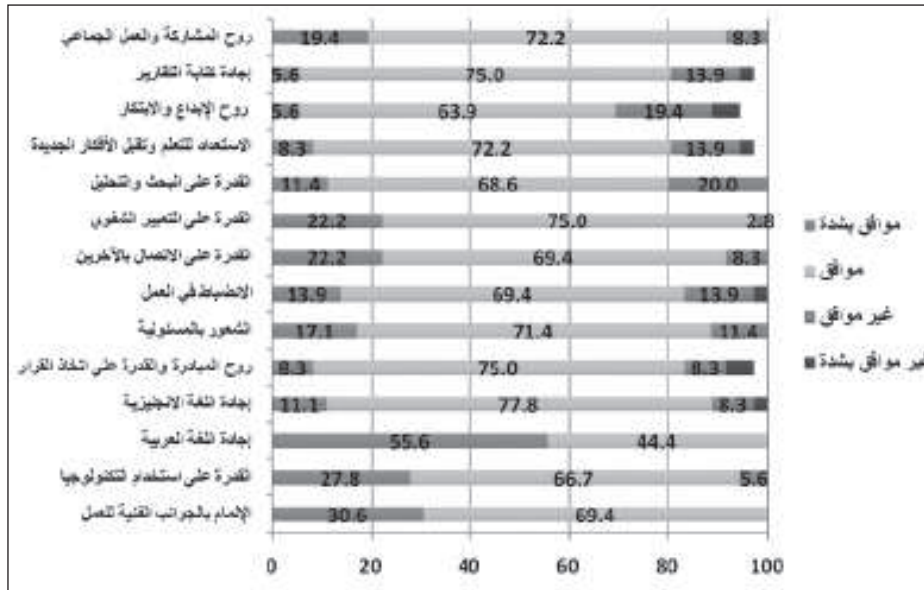
- يرى ٩, ٨٢٪ من الباحثين أن تأهيل المتسبين لمؤسساتهم يتناسب مع طبيعة أعمالهم. وبالنسبة نفسها أقرت الفئة الباحثة بوجود نماذج لتقييم وتقويم الأداء لموظفي مؤسساتهم.

- توجد نظم وآليات محددة للمساءلة والمحاسبة عن أداء الموظفين لدى ٦, ٨٠٪ من المؤسسات المعنية بالبحث، وهذه النظم والآليات مفعلة باستمرار لدى ٩, ٦٧٪ من تلك الجهات الحكومية.

ويلخص شكل (١٥) موقف الباحثين من مدى توافر مجموعة من السمات لموظفي مؤسساتهم.

شكل (١٥)

السمات المتوافرة في موظفي الجهات والمؤسسات الحكومية الباحثة (٪)



كما طلب من الفئة المبحوثة ترتيب التحديات الرئيسية للموارد البشرية في جهات عملهم اليوم وعلى مدى السنوات الثلاث القادمة، وذلك باعتماد ترقيم من ١ (بالغة الأهمية) إلى ٥ (الأقل أهمية)، وكانت متوسطات الأجوبة. على نحو ما هي موضحة في جدول (١٧).

جدول (١٧)
ترتيب التحديات الرئيسية التي تواجه الموارد البشرية

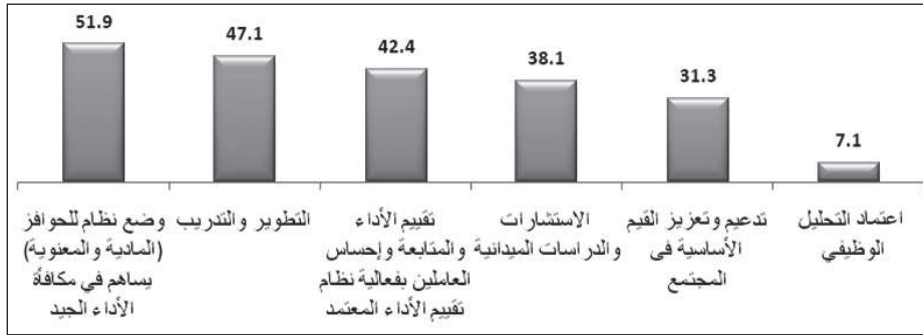
التحديات	اليوم		في السنوات الثلاث القادمة	
	المتوسط	الانحراف المعياري	المتوسط	الانحراف المعياري
تغييرات إدارية وقيادية	٢,٦	١,٦	٢,٥	١,٤
إدارة المواهب	٣,٧	٢,٤	٢,٩	١,٧
تطوير المؤسسة	٢,٠	١,٤	١,٤	١,٠
تنمية القيادات الإدارية	٢,٧	١,٤	١,٩	١,٣
أداء المؤسسة	٢,٧	٢,٢	١,٥	٠,٧
التزام الموظف	٢,٧	٢,٤	٢,٢	١,٥
الإبداع والابتكار	٣,٢	٢,٤	٢,٩	١,٦
الاحتفاظ بالموظف	٢,٩	١,٩	٣,١	١,٦
قياس أداء الموظفين	٣,٠	٢,٠	١,٩	١,٢
نظام عادل للمكافآت والتقييم	٢,٤	١,٥	٢,١	١,١
التدريب وتنمية الموارد البشرية	٣,٠	٢,١	٢,٧	١,٤

يوضح شكل (١٦) أن من أهم الوسائل التي يُتوقع احتياجها لمواجهة تلك التحديات، وفق ما جاء في الأجوبة التي أدلت بها الفئة المبحوثة، نجد في المرتبة الأولى وضع نظام للحوافز (المادية والمعنوية) يساهم في مكافأة الأداء الجيد

بنسبة ٩, ٥١٪، يليها التطوير والتدريب بنسبة ١, ٤٧٪، وتقييم الأداء والمتابعة وإحساس العاملين بفعالية نظام تقييم الأداء المعتمد بنسبة ٤, ٤٢٪.

شكل (١٦)

أهم الوسائل لمواجهة التحديات (%)



توضح النتائج التي تم التوصل إليها في هذا المحور ما يلي:

- على الرغم من أن ما يزيد على ٦ جهات حكومية من أصل عشر صرحت أن ما لا يقل عن ٤٠٪ من منتسبيها تلقوا تدريباً في مجرى العام الماضي فإن ٧, ٩١٪ من الجهات المبحوثة تعتقد أن موظفي مؤسساتهم بحاجة إلى مزيد من التدريب والتطوير ولا سيما في المجالات التالية: التخطيط والإدارة الاستراتيجية للجهة الحكومية بنسبة ٧, ٦٦٪ من الأجوبة التي اعتبرت هذا المجال بالغ الأهمية، التخطيط والإدارة الاستراتيجية للموارد البشرية بنسبة ٣, ٤٢٪، تحسين الأداء بنسبة ٤٠٪، ونظم معلومات الموارد البشرية بنسبة ٦, ٢٨٪.

- بخصوص تحديد مدى أهمية أساليب معينة مستخدمة في تطوير الأداء المؤسسي، جاءت الأجوبة مؤكدة للدور المهم جداً للدورات التدريبية للموظفين بنسبة ٩, ٨٢٪، يليها التخطيط الاستراتيجي والتطوير التقني بما في ذلك تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بنسبة ١, ٧٧٪. ولم يتم ذكر أسلوب الاستعانة بخبرات استشارية من خارج المؤسسة كأسلوب مهم جداً إلا بنسبة ٦, ٤٨٪.

- أفادت النتائج أن نسبة ١, ٩٤٪ من الجهات الحكومية المبحوثة لديها خطة تدريبية تغطي احتياجاتها الرئيسية، وأن ١٠٠٪ من هذه النسبة تقوم بتقييم عملية التدريب وقياس فعالية وكفاءة الخطة التدريبية.

- كما أنه من المهم الإشارة إلى أن نسبة ٢, ٣٨٪ فقط من الفئة المبحوثة لديها خطة استراتيجية لإدارة الموارد البشرية، علماً بأن ٣, ٨٢٪ من المؤسسات الحكومية التي لا تمتلك خطة استراتيجية لإدارة الموارد البشرية تنوي على المدى القصير الزيادة في تلك الموارد.

المحور الثالث - التجربة في المجال التخطيطي:

توصلت الدراسة من خلال الأسئلة المطروحة بخصوص هذا المحور إلى مجموعة من النتائج بشأن التجربة في المجال التخطيطي، وذلك على النحو التالي:

- يوجد لدى ٤, ٨٢٪ من الجهات المبحوثة وحدة تنظيمية مسؤولة عن نشاط التخطيط والمتابعة يعمل بها - على الأقل - موظفون وعلى الأكثر ٦٠ موظفاً، بمتوسط ١٧ موظفاً لكل الجهات وانحراف معياري قدر بـ ٥, ١٤، مشيراً إلى عدم التجانس بين مختلف الجهات الحكومية بهذا الخصوص.

- ما يزيد على ثلث الجهات المبحوثة ٢, ٣٨٪ ليس لديها خطة استراتيجية أو رؤية مستقبلية لتطوير نظم العمل الإداري، ونسبة ٨, ٦١٪ المتبقية من الجهات يوجد لديها خطة استراتيجية، معظم هذه الخطط هي قصيرة المدى (٤٥٪) من الجهات التي يوجد لديها خطة استراتيجية) ولا تمثل الخطط الطويلة الأجل إلا ٢٠٪ من الحالات.

- في الجهات الحكومية التي يوجد لديها خطة استراتيجية، بينت النتائج أن الخبرات المتوافرة في المؤسسات هي التي أعدت الخطة في ٧٥٪ من الحالات بالاستعانة بمكاتب استشارية محلية بنسبة ٤٠٪ أو دولية بنسبة ٣٥٪ أو بخبرات أكاديمية يتم انتدابها بشكل مؤقت للغرض بنسبة ١٥٪.

- كل الجهات التي صرحت بوجود خطة استراتيجية لدى إدارتها أفادت بأن الخطة تحتوي على مبادرات لزيادة كفاءة مؤسساتهم في خدمة أهداف التنمية وخطة الدولة التنموية.

كما طلب من الفئة المبحوثة تحديد موقفها من مجموعة من الافتراضات التي تتعلق بالرؤية والرسالة والأهداف المعتمدة، في إطار الخطة الاستراتيجية، وقد تمّ اعتماد مقياس ليكرت المتدرج من خمس نقاط (يشير الرقم ١ إلى إجابة بالموافقة بشدة، فيما يشير الرقم ٥ إلى عدم الموافقة بشدة) لترقيم الأجوبة، وكانت النتائج على نحو ما هي موضحة في جدول (١٨).

جدول (١٨)

الموقف من مجموعة من الافتراضات الخاصة بالخطة الاستراتيجية (%).

الافتراضات/ الموقف	موافق بشدة	موافق	محايد	غير موافق	غير موافق بشدة
توضح الرؤية المعتمدة النتيجة التي ترغب في الوصول إليها.	٤٧,٦	٥٢,٤	٠	٠	٠
تحتوي الرؤية على عناصر الطموح والإلهام والحفز للتطوير.	١٩	٧١,٤	٩,٦	٠	٠
لدى جهتكم رسالة واضحة ومفهومة.	٤٧,٦	٥٢,٤	٠	٠	٠
تعكس الرسالة توجهاً واضحاً لأعمال مؤسستكم ونشاطاتها وبرامجها.	٤٧,٦	٥٢,٤	٠	٠	٠
هناك توافق بين رؤية جهتكم ورسالتها.	٥٢,٤	٤٧,٦	٠	٠	٠
الأهداف الاستراتيجية المعتمدة واضحة وقابلة للقياس.	٣٠	٦٠	١٠	٠	٠
توضح الخطة المعتمدة بقدر كاف الفرق بين الوضع الراهن والوضع المستهدف بعد تنفيذها.	٣٣,٣	٥٧,٢	٩,٥	٠	٠
الاستراتيجية المعتمدة قابلة لمواكبة التطورات والتكيف مع المتغيرات.	٢٣,٨	٧٦,٢	٠	٠	٠
تحدد الخطة المعتمدة الافتراضات التي بُنيت على أساسها.	٢٨,٦	٦٦,٧	٤,٨	٠	٠
هناك تناسق بين أهداف الخطة المعتمدة وبين الرؤية الوطنية والأهداف المنبثقة عنها.	٤٢,٩	٥٧,١	٠	٠	٠
تحدد الخطة المعتمدة العمل إذا لم تتحقق الأهداف التي حددتها.	٢٠	٣٥	٣٥	١٠	٠
ضعف تفعيل آليات الثواب والعقاب.	١٤,٣	٢٨,٦	٢٣,٨	٢٨,٦	٤,٨
الخطة مفهومة ومقبولة بالنسبة للمسؤولين عن تنفيذها.	٢٥	٦٥	١٠	٠	٠

يتضح من الجدول السابق أن ما نسبته ٩, ٦٢٪ من الفئة المبحوثة صرحت بوجود معوقات للتخطيط الاستراتيجي من داخل مؤسساتهم، وأظهرت النتائج أن هذه النسبة هي نفسها سواء لدى الجهة الحكومية التي لديها خطة استراتيجية أم لا. وقد أشارت الجهات إلى أهمية مجموعة من المعوقات (باعتبارها معوقات مهمة جداً)، وتشير النتائج إلى ضعف الموارد البشرية للمؤسسة: بنسبة ٥, ٩٥٪ من الأجوبة، وضعف الموارد المالية للمؤسسة بنسبة ٢, ٦٣٪ من الأجوبة، وعدم قناعة الإدارة العليا بالتخطيط الاستراتيجي بنسبة ١, ٤٢٪ من الأجوبة، وميل الإدارة العليا إلى تقبل التخطيط الاستراتيجي عند وجود الأزمات فقط بنسبة ١, ٤٢٪ من الأجوبة، وعدم وضوح المسؤوليات المتعلقة بالتخطيط: بنسبة ٦٠, ٦٪ من الأجوبة، وعدم وجود نظام مناسب للمعلومات يساعد على ممارسة التخطيط الاستراتيجي بنسبة ٧, ٦٦٪ من الأجوبة، وعدم توافر الوقت الكافي للإدارة بسبب ميلها للمركزية بنسبة ٤, ٤٤٪ من الأجوبة.

(د) التعليق على نتائج الدراسة الميدانية:

على الرغم من ظهور بعض النتائج الإيجابية لأوضاع الإدارة العامة في دولة الكويت (التي تمّ رصدها من خلال الدراسة الميدانية)، فإن الواقع لا يعكس ذلك تماماً؛ حيث كان هناك العديد من الأجوبة المتناقضة في مختلف المحاور المكونة للاستبانة؛ حيث نجد - على سبيل المثال - لا الحصر - أنه في المحاور الأول من الاستبانة أكدت النتائج أن «اللامركزية هي السمة الغالبة في تقديم الأعمال الإدارية المطلوبة»، بينما تؤكد النتائج في المحاور الثالث من الاستبانة أنه «لا يتوافر للإدارة الوقت الكافي للعمل على تطوير منهجية عمل قائمة على التخطيط الاستراتيجي بسبب ميلها للمركزية». كما أقرت الفئة المبحوثة بأن نظام توصيف وتقييم الوظائف المعتمد لدى جهتهم يسهل عمليات شؤون التوظيف من التعيين إلى الترقية وتقييم الأداء، وهذه النتيجة قد تضعنا في حيرة؛ حيث يعاني الجهاز الإداري الكويتي من كثرة المطالبات والمناشدات من قبل

معظم الجهات الحكومية لديوان الخدمة المدنية (المسؤول الأول) عن إيجاد حلول للمشكلات التي يُعاني منها التوظيف الوظيفي للعاملين في مختلف قطاعات الدولة (إضافة إلى ما سبق تناوله في مجال ضعف عملية التوظيف الوظيفي في دولة الكويت)، وبروز ظاهرة الإضرابات من قبل موظفي مختلف الجهات الحكومية كنتيجة لضعف عدالة تحديد المرتبات والامتيازات المالية، وتأخر عمليات الترقّي. كما حدث في الإدارة العامة للجمارك، والأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، وغيرهما من الجهات الحكومية في دولة الكويت. كما أن هناك العديد من المؤشرات الدولية التي تؤكد ضعف الحالة المؤسسية للدولة، وهو ما يتناقض مع كثير من الأجوبة التي تضمنتها الدراسة ووضحتها المؤشرات التي سبق تناولها.

وقد أظهر التحليل الإحصائي للبيانات أن أهم مواطن الضعف داخل الجهات الحكومية (بعد أن تمّ مراجعة الأجوبة المتناقضة، والنتائج المتحققة في مجال الإنجاز التنموي لدولة الكويت، الذي لم يتجاوز نسبة ٢٠٪ للخطة الإنشائية متوسطة الأجل ٢٠١٠/٢٠١٤م، وأهم المعوقات التي واجهتها، والبالغ عددها نحو ١٧٣٣ معوقاً وفقاً لتقارير متابعة خطة التنمية، ومجموعة من الدراسات والبيانات الرسمية، على نحو ما يوضحها جدول ٥)، تكمن في أن الهيكل التنظيمي الإداري القائم لا يسهم في تحقيق مهام الإدارة وأهدافها، ولا يعكس الأهمية النسبية لها ولأنشطتها المختلفة، ولا يسمح بالاستجابة السريعة للتغيّر في الظروف الخارجية، ولا يسهم في التركيز على الخبرة والكفاءة في العمل، كما أنه لا يتوافر لدى معظم الجهات الحكومية نظام معلومات عن الموارد البشرية فعال، ووجود عقبات تعترض تفويض السلطات على أرض الواقع ترجع في الأساس إلى مركزية القرار وارتباطه بالوزير المختص، وأن نظام توصيف وتقييم الوظائف المعتمد لدى الجهة غير عادل في تحديد المرتبات والامتيازات، ولا يسهل عمليات شؤون التوظيف من التعيين إلى الترقية وتقييم الأداء، وهناك ضعف في سهولة ومرونة الاتصالات الأفقية والعمودية من داخل الجهة أو

المؤسسة الحكومية، وليس هناك تحديد واضح للصلاحيات والمسؤوليات لدى أفراد المؤسسة نظراً لعدم توافر نظام التفويضات وتوزيع المسؤوليات وللتركيز الشديد على الصلاحيات، ولا يوجد لدى نسبة كبيرة من المؤسسات الحكومية دليل لتوصيف الوظائف، وغيرها من مواطن الضعف التي أبرزتها نتائج التحليل الكمي، وكذلك الكيفي في مختلف أقسام الدراسة التي تم تناولها.

كما أن هذه الدراسة الميدانية كشفت أن عملية تقييم الأداء المؤسسي التي تمت من قبل الكوادر القيادية في مختلف مؤسسات الدولة المشاركة تُعاني من ضعف واضح في قدرتهم على التقييم الموضوعي والسليم، وضعف استيعابهم لهذه العملية المهمة في إطار المنظومة الإدارية ومعاييرها، وضعف إدراكهم بأن الاعتراف بالمشكلات يُمثل نصف عملية حلها ومعالجتها.

تاسعاً - نماذج مقترحة لتطوير الإدارة العامة الكويتية :

يهدف هذا الجزء من الدراسة إلى تقديم مجموعة من النماذج المقترحة التي تُعنى بإصلاح الإدارة العامة، وإسقاطها على الإدارة العامة الكويتية، وذلك من خلال طرح العديد من المقترحات والسياسات والإجراءات المرتبطة بهذا الشأن؛ حيث تقوم هذه النماذج على الآتي:

النموذج الأول - نموذج الدولة القادرة تنموياً:

يقوم نموذج الدولة القادرة تنموياً على الدولة التي تؤسس شرعيتها على أساس قدرتها على إطلاق عملية تنمية متواصلة»، في حين يشير مفهوم «القادرة» إلى تلك الدولة التي تمتلك القدرة على إدارة التغيير إلى الأفضل. ويؤيد ذلك المفهوم البعد الاستراتيجي في توجيه عمليات التنمية التي تقودها الدولة والدور «التدخلي، والمحفز» لها - دون الاعتماد فقط إلى توليد النمو الاقتصادي وإنما إحداث تحولات جذرية في هيكل الإنتاج المحلي والعلاقات الدولية - مع وجود يد «مرئية، و»نشطة» لصياغة السياسات التنموية وتفعيلها

لتحقيق أهدافها المنشودة. وهكذا أصبح على عاتق الإدارة الحكومية أن تنسق أهدافها الاستراتيجية التي قد تتداخل فيما بينها، فضلاً عن جهود الإصلاح المؤسسي والإداري، إلى جانب دفع عمليات نقل وتطوير التكنولوجيات المتقدمة وتطويرها، والوصول إلى مستويات تنافسية دولية أعلى، وإجراء تحولات مهمة في النظام الاجتماعي، وتطوير رأس المال البشري وعدالة توزيع الدخل. يمكن القول: إن هذا النموذج يعطي توجهات للإصلاح على المستوى الكلي.

النموذج الثاني - نموذج الانتقال من الإدارة العامة من وضعها الحالي إلى إدارة تنموية:

يهدف هذا النموذج، انطلاقاً من دراسة الوضع الحالي للإدارة العامة بدولة الكويت، إلى وضع تصور مفصل لنموذج ينقل الإدارة العامة في دولة الكويت إلى إدارة تنموية تقود وتوجه العملية التنموية من خلال جملة من الوظائف الأساسية في ظل استراتيجية تنمية قائمة على تطوير اقتصاد السوق وريادة القطاع الخاص. يمكن القول: إن هذا النموذج يُعطي توجهات للإصلاح على المستوى الجزئي.

ويناقش الباحثان هذه النماذج المقترحة بشكل مفصل من حيث المضامين والمحتوى وغير ذلك، على النحو التالي:

النموذج الأول - المقاربات النظرية لإصلاح الإدارة العامة القائمة : نموذج الدولة القادرة تنموياً :

يمكن تبني مفهوم الإصلاح الذي قدمه كُُلُّ من Pollitt and Bouckaert عام ٢٠٠٤م في مؤلفهما المعنون إصلاح الإدارة العامة : تحليل مقارن" على أنه إحداث تغييرات مُتعمدة في هياكل وعمليات الخدمة العامة أو المؤسسات العامة التي من شأنها تحقيق وفرة في الإنفاق العام؛ والارتقاء بمستوى جودة الخدمات العامة؛ ورفع مستوى كفاءة العمليات الحكومية وفعاليتها بما في ذلك اختيار السياسات العامة وتنفيذها، وذلك وصولاً إلى مستويات

مستدامة وتوزيع عادل لثأرها، وإعلاءً لمبدأ العدالة الاجتماعية والمساواة. وفي سبيل تحقيق ذلك تمّ التأكيد على أهمية توافر مجموعة من العوامل المساندة، من بينها الإصلاح السياسي، والتحول نحو نظم أكثر ديمقراطية؛ وتبني نظم متطورة لإدارة الموارد البشرية بالخدمة المدنية؛ وتحسين مستوى المساءلة عن البرامج والسياسات الحكومية من جانب كل من الهيئة البرلمانية والمواطنين (Pollitt and Bouckaert, 2004). وتأسيساً على ذلك استند الإطار النظري لهذه الدراسة - فيما يخص مجالات إصلاح الإدارة الحكومية وترتيباتها المؤسسية - إلى المحاور التي يتبناها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وتضم ما يأتي: (UNDP, 2009)

- صنع السياسات: وتضم العمليات والهيكل ذات الصلة والقدرة على تحليل المشكلات، وتحديد وتقييم جدوى الخيارات والبدائل المتاحة، والتشاور مع أصحاب المصالح، وصنع القرار، ومتابعته وتقييمه.
- إدارة المالية العامة: وتشمل عمليات إعداد الموازنة العامة وتنفيذها، والنظم المحاسبية، والمراجعة والتدقيق، والتشريعات الحاكمة لذلك.
- إدارة الخدمة المدنية: وتشمل بدورها الإطار العام القانوني والأخلاقي، وسياسات إدارة الموارد البشرية وإجراءاتها، والإطار المؤسسي الحاكم للوظيفة المدنية.
- القيادة: وتشير إلى اختيار قدرات الوظائف القيادية بالخدمة المدنية ومكافأتها وتوظيفها وتطويرها.
- تقديم الخدمة: وتخص تحديد احتياجات العميل، وتطوير مستويات قياس الخدمة ومستهدفاتها، ومتابعة الأداء، وبناء القدرات الخاصة بتقديم الخدمة وجودتها.
- وفي سياق طرح رؤى المستقبل المأمول ومضامين السياسات الخاصة بالترتيبات المؤسسية، التي من شأنها تعزيز جهود التنمية، يمكن طرح

أربع مقاربات أساسية مرتبطة بذلك المستقبل المأمول الذي عبّر عنه بشكل واضح من خلال رؤية الكويت ٢٠٣٥م، وتمثل هذه المقاربات في «مفهوم الدولة القادرة ذات الأداء التنموي؛ وفلسفة اقتصاد السوق الاجتماعي؛ ومبادئ الحوكمة المستجيبة؛ وآلية المحادثات الجيدة». تعكس المقاربة الأولى النسق الاستراتيجي المرجو تبنيه من قبل حكومة دولة الكويت، وهو «الدولة ذات التوجه التنموي». وهو مفهوم طرحته أدبيات التنمية منذ زمن ليس ببعيد، ويعرفها Castells بأنها «الدولة التي تؤسس شرعيتها على أساس قدرتها على إطلاق عملية تنمية متواصلة» (Castells, 1999). في حين يُشير مفهوم «القادرة» إلى تلك الدولة التي تمتلك القدرة على إدارة التغيير للأفضل. ويؤيد ذلك المفهوم البعد الاستراتيجي في توجيه عمليات التنمية التي تقودها الدولة والدور «التدخلي، والمحفّز» لها - دون الاعتماد إلى توليد النمو الاقتصادي فقط وإنما إحداث تحولات جذرية في هيكل الإنتاج المحلي والعلاقات الدولية أيضاً، مع وجود يد «مرئية، ونشطة» لصياغة السياسات التنموية وتفعيلها لتحقيق أهدافها المنشودة. وهكذا أصبح على عاتق الإدارة الحكومية أن تنسق أهدافها الاستراتيجية التي قد تتداخل فيما بينها، فضلاً عن جهود الإصلاح المؤسسي والإداري، إلى جانب دفع عمليات نقل التكنولوجيات المتقدمة وتطويرها، والوصول إلى مستويات تنافسية دولية أعلى، وإجراء تحولات مهمة في النظام الاجتماعي، وتطوير رأس المال البشري وتحقيق العدالة في توزيع الدخل (Mhone, 2003).

وتؤسس المقاربة الثانية الفلسفة الاقتصادية المرجو تبنيها مراعاة البعد الاجتماعي، وهي «اقتصاد السوق الاجتماعي». فعلى الرغم من أن الفترة الماضية شهدت تبني بلدان عدة نظام اقتصاد السوق الحر، فإن Supiot اعتبر أن الانهيار المالي العالمي في عام ٢٠٠٨م كان عرضةً لأزمة كامنة في القانون والمؤسسات، نتجت عن «المدينة الفاضلة الليبرالية الجديدة» للسوق الكلي وتحويل كل من العمل والأراضي والأموال والقوانين إلى سلع يتم تداولها في

أُطر تنافسية، وعمليات التحرير المالي؛ الأمر الذي واكبه ارتفاع في معدلات البطالة ومستويات الفقر وضعف عدالة توزيع الدخل (Supiot, 2010).

لقد كان Ludwig Erhard أول من صاغ ذلك المفهوم؛ باعتباره طريقاً ثالثاً بين الليبرالية والاشتراكية ليعكس نظام السوق الحر القائم على التكافل الاجتماعي؛ حيث تؤدي الدولة دوراً ريادياً واجتماعياً مع إعادة تشكيل العلاقة بين المنافسة والتضامن؛ أي بين اقتصاد السوق والعدالة الاجتماعية. وهكذا ينطوي اقتصاد السوق الاجتماعي على شقين، أحدهما «اقتصادي» يُعطي الملكية الخاصة والمنافسة وحرية الأسعار، والثاني «اجتماعي» يركز على نظام ضمان اجتماعي شامل يتأسس على مبادئ عدالة التوزيع والمساواة الاجتماعية (لايولد، ٢٠٠٥م).

ويرتكز مفهوم اقتصاد السوق الاجتماعي على عدة مبادئ أساسية، تتمثل في أن "الإنسان هو محور كل نشاط اقتصادي؛ والحرية هي قوام نجاح عمل الإنسان الطموح؛ والتنظيم حيث لا ينبغي أن تكون الدولة طرفاً؛ ذلك أن قوام اقتصاد السوق هو حرية المنافسة؛ والعدالة من خلال الربط بين مفهوم الحرية في السوق ومفهوم التوزيع الاجتماعي المتكافئ؛ والمسؤولية التي تفيد أن حرية الفرد تلزمه الاستفادة منها دون أن ينسى مسؤوليته تجاه من هم حوله وتجاه الشعب بأكمله؛ والإنجاز؛ حيث يتعين على الفرد إثبات ذاته بالاعتماد على قواه الذاتية؛ والتضامن من خلال المساعدة التي تمنحها المجموعة للفرد، والدعم الذي يقدمه الفرد للمجموعة؛ والمساعدة الذاتية أولاً؛ حيث ينبغي أن تقف حماية الدولة الموجهة عند الحد الذي لا يزال فيه الفرد وأسرته قادرين على التكافل، وأن يكونوا مسؤولين بأنفسهم عن أنفسهم؛ والصالح العام حيث شعور الفرد بمسؤوليته عن الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها، والتي يتعين أن تُساهم في رفاهية المجتمع بأسره» (Stiftung, 2008).

ويعد اقتصاد السوق الاجتماعي النموذج الاقتصادي الرئيسي المطبق في دول أوروبا، ويمكن القول إن هناك ارتباطاً بين تبني تلك الفلسفة وعدالة

توزيع الدخل. فمن بين الدول التي تتبناه « فنلندا، والدنمارك، والسويد، والنمسا »، وهي تعد من أكثر الدول التي تتمتع بعدالة توزيع الدخل منذ منتصف حقبة التسعينيات من القرن العشرين. كذلك تتسم «ألمانيا، وفرنسا، والنرويج، وأستراليا» بوجود عدالة كبيرة في عملية توزيع الدخل، بينما تُعد عدالة توزيع الدخل في الولايات المتحدة الأمريكية - رمز الرأسمالية السوقية - غاية في الانخفاض (The Conference Board of Canada, 2009).

وتبنى المقاربة الثالثة المفهوم الذي يحكم توجه الإدارة العامة للدولة، متمثلاً في «الحكومة المستجيبة»؛ ليعكس أفضل مستويات التنسيق بين القطاع الحكومي وقطاع الأعمال الخاص والمجتمع المدني استجابة لصالح المواطن والمجتمع ككل (Nasahsh, 2010). يُعطي هذا المفهوم مجموعة مبادئ، منها «التركيز على انفتاح الحكومة واستجابتها للمواطنين وأصحاب المصلحة؛ مع تعزيز الشفافية والمساءلة من خلال جهات الرقابة الخارجية، وتعميق الشراكات المجتمعية». ومن ثمّ فهو يتفوق على مفهومي «الإدارة التقليدية، والإدارة العامة» كما يتضح من جدول (١٩).

جدول (١٩)
سمات نموذج الحوكمة المستجيبة في مقابل
الإدارة العامة التقليدية والإدارة الحديثة

المعيار	الإدارة العامة التقليدية (Traditional Public Admin.)	الإدارة العامة (Public Management)	الحوكمة المستجيبة (Responsive Governance)
العلاقة بين المواطن والدولة	الإذعان (Obedience)	التحويل (Entitlement)	التمكين (Empowerment)
مساءلة الوظائف القيادية	رجال السياسة	العملاء	المواطنون وأصحاب المصلحة
المبادئ الإرشادية	التوافق مع القواعد والتشريعات	الكفاءة والنتائج	المساءلة، والشفافية، والمشاركة
معياري النجاح	المخرجات (Output)	العائد (Outcome)	العمليات (Process)
السمة الرئيسة	النزاهة (Impartiality)	الاحترافية (Professionalism)	الاستجابة (Responsiveness)

Source: United Nations (2005), "World Public Sector Report: Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance", Department of Economic and Social Affairs, ST/ESA/PAD/SER.E/63, New York, Table 1, p. 7.

وفي ظل تنامي مشكلات المجتمع وتعقدتها من جهة، واتساع معارف شعوب القرن الواحد والعشرين وارتفاع مستوى توقعاتها بشأن كفاءة وفعالية الإدارة الحكومية من جهة أخرى. بدت الحاجة ملحة إلى المواطنين وصولاً إلى تعزيز مبدأ الحوكمة المستجيبة. وهكذا تبرز أهمية المقاربة الرابعة المتمثلة في «المحادثات الجيدة» تعبيراً عن الحوار الجيد البناء والعاقل بين المسؤولين (المهنيين) والمجتمعات. ويمكن الوقوف على مبادئ أساسية لإقامة محادثات جيدة تضمن الإدماج الكفء والفعال للمجتمع، منها " تبني الممارسات النموذجية وبناء ثقة المجتمع وقدراته؛ والمرونة؛ ومراعاة التباينات القائمة بين المجتمعات داخل الوطن الواحد، والصراحة، والشفافية، والواقعية في الحوار، وتوفير التمويل اللازم".

ويمكن التمييز بين ثلاثة أنواع لإدماج المجتمع في سياق المحادثات الجيدة، هي: العمليات الاستشارية، التي تعد الحالة الأكثر شيوعاً للوقوف على آراء المجتمع فقط؛ وعمليات التداول في اتخاذ القرارات، التي تضم طرح الآراء وإقامة حوار مشترك لمناقشة الخيارات المتاحة وبدائل عملية يمكن تبنيها. وأخيراً تأتي عمليات الإدماج والتشبيك، التي تتيح لجميع الأطراف العمل معاً بدرجة فعالية أعلى، بما في ذلك اتخاذ القرارات وتنفيذها. جدير بالذكر أن النوع الثالث لتلك المحادثات يُمثل الطريق الأمثل لتأسيس علاقة تشاركية إيجابية بين الإدارة الحكومية وجميع فئات المجتمع (Lenihan, 2009).

وبذلك، يمكن للباحثين طرح رؤية مستقبلية لإصلاح منظومة الإدارة العامة وترتيباتها المؤسسية بناء على ما تم تناوله، مفادها:

” أن تكون دولة الكويت دولة قادرة، ذات أداء تنموي فعّال، تضمن حياة أفضل لكافة مواطنيها في إطار من تعزيز الحريات الإنسانية والعدالة الاجتماعية، وبإمكانها خلق قوة عمل تنافسية عالمياً، وتوفير فرص العمل اللائق، وتُعزز المشاركة المجتمعية، وتستند الخدمة المدنية فيها إلى مبدأ الجدارة، ولديها نظم إدارة عامة لا مركزية سليمة تستند إلى مفهوم الحوكمة المستجيبة، ولديها إطار عمل اقتصادي قائم على فلسفة السوق الاجتماعي، وتقوم بتعبئة مآليتها العامة وإدارتها بكفاءة وفعالية؛ لتتجاوز الحد الأدنى لمستهدفات التنمية المستدامة، وتدعمها السياسة الديمقراطية، بما يتفق وتوجهات المجتمع وطموحاته، وأخذاً في الاعتبار الممارسات الدولية النموذجية الناجحة“.

وتؤسس تلك الرؤية مجموعة من التوجهات، حيث تعكس الآتي:

- تبني مفهوم الدولة القادرة ذات الأداء التنموي، أخذاً في الاعتبار أهداف التنمية المستدامة ومتطلباتها، التي تراعي العدالة الاجتماعية، وتدعم تعزيز المزايا التنافسية المستدامة لها.

- تأسيس منظومة احترافية لصنع السياسة العامة، تدمج مواطنيها في مختلف عملياتها.

- تطوير الإدارة المالية للدولة لضمان كفاءة عمليات الإنفاق العام وفعاليتها وشفافيتها، أخذاً في الاعتبار الاستجابة لحاجات الفئات الأكثر حرماناً (ذوي الدخل المحدود)، والنوع الاجتماعي.

- الارتقاء بنظم إدارة الخدمة المدنية، وخاصة كبار القيادات التنفيذية لتستند إلى مبدأ الجدارة، والمساءلة.

- تعزيز الترتيبات المؤسسية الداعمة لبناء ميزات تنافسية مستدامة، وخاصة قوة العمل المتاحة لديها.

- النهوض بمستوى الخدمات العامة المقدمة للمواطنين، وإعمال مبدأ الحوكمة المستجيبة.

ويمكن صياغة صورة تلخيصية لتلك الرؤية من خلال تبيان التأثير المرجو منها والعائد النهائي ومتوسط الأجل، وكذلك أهم المخرجات التي تعكس توجهات العمل الرئيسة كما في الشكل (١٧). وتبدو أهمية التوافق على «نموذج منطق النتائج والجهود المرجوة» الذي يعرضه الشكل (١٧)،

بين جميع الفئات أصحاب المصلحة والمشاركة في تنفيذ تلك الجهود وصولاً إلى الغايات المرجوة. ونظراً لأهمية تلك التوجهات ستطرح مجموعة من مضامين السياسات المرتبطة بمجالات إصلاح الإدارة الحكومية.

شكل (١٧)
رؤى الإصلاح الإداري والمؤسسي لدعم التنمية في دولة الكويت



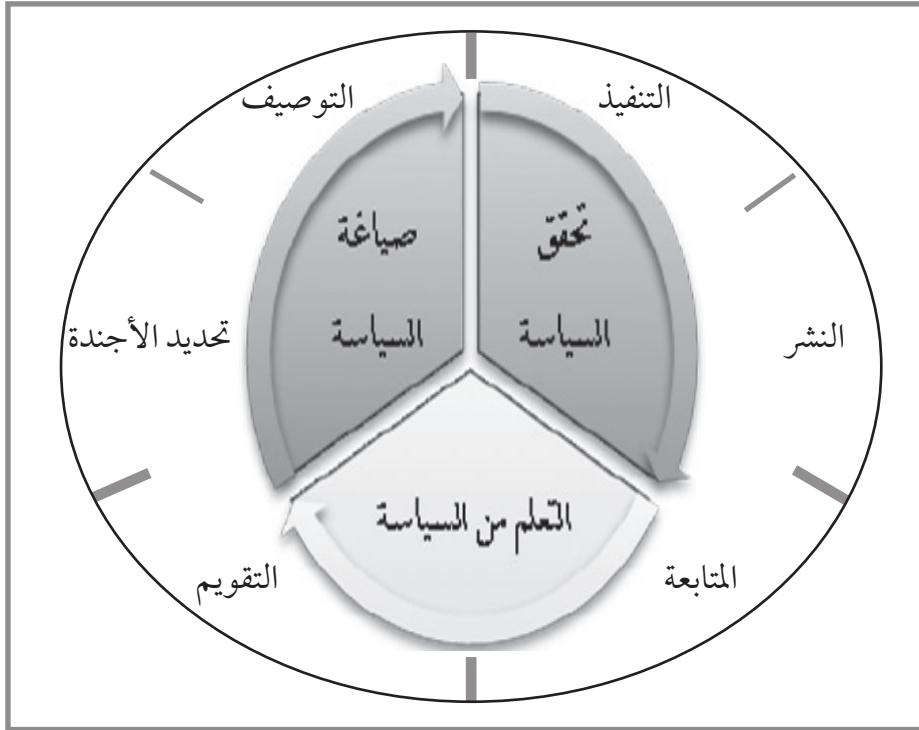
المصدر: قام الباحثان بتطوير الشكل التوضيحي بناء على مصادر عدة.

تطمح الرؤية المستقبلية المرجو تبنيتها إلى إصلاح نظم الإدارة الحكومية وترتيباتها المؤسسية في دولة الكويت باعتبارها أداة لتحقيق مزيد من التنمية المستدامة والمتوازنة تراعي تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة. وي طرح العرض التالي مجموعة من بدائل السياسات المرتبطة بإصلاح الإدارة الحكومية، وتضم كلاً من صنع السياسة العامة؛ والإدارة المالية؛ وإدارة الخدمة المدنية؛ وإدارة كبار القيادات التنفيذية، وتقديم الخدمة. وتجدر الإشارة إلى أن تلك الأطروحات تمثل توجهات عامة، تعتمد إمكانية تبنيتها من عدمه على قدرات الدولة نفسها وإرادتها السياسية، وقد يحتاج كل منها إلى دراسة تفصيلية.

البديل الأول، وهو "صنع السياسة العامة" - يعكس أدوات الدولة في بلوغ أهدافها، ويؤخذ فيه بالاعتبار التوجهات التالية:

- تبني سياسات عامة تتسم بالاحترافية: كان فريق صنع السياسة الاستراتيجية بمجلس الوزراء البريطاني قد أصدر دراسة بعنوان "صنع السياسة الاحترافية للقرن الواحد والعشرين"، أوضحت أن خصائص تلك السياسات تشمل: النظرة الأمامية؛ والنظرة الخارجية؛ والابتكار؛ والإبداع؛ واستخدام الأدلة؛ والشمولية؛ والتحالف؛ والتقويم؛ والمراجعة؛ وتعلم الدروس.
- اتباع دورة منهجية لصنع السياسة العامة: ويقترح أن تكون ثلاثية المراحل، وهو ما يوضحه شكل (١٨). وتمثل تلك المراحل في: صياغة السياسة؛ وتحقيق السياسة؛ والتعلم من السياسة.

شكل (١٨)
مقترح دورة السياسة العامة

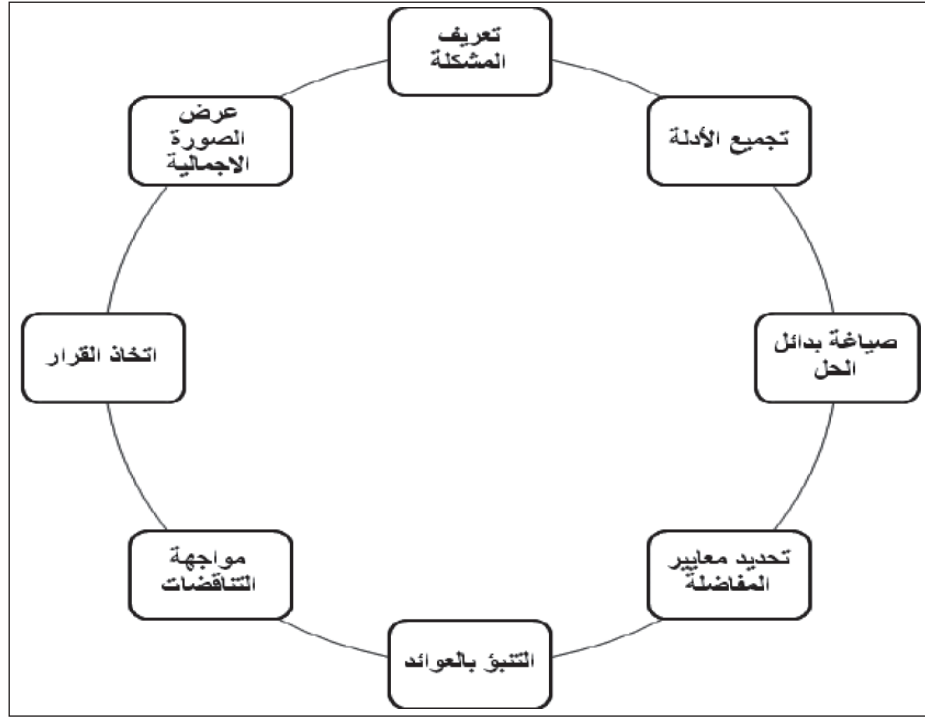


المصدر: قام الباحثان بصياغة الشكل بناء على مصادر عدة.

- صياغة السياسة العامة : وتعدّ قاعدة الارتكاز الرئيسة لجميع الخطوات والإجراءات التالية لها، ومن المقترح تنفيذها وفقاً لمنهجية "مسار الخطوات الثماني" لتحديد أجندة السياسات المرجو تبنيها، وهو ما يوضحه شكل (١٩). تتمثل تلك الخطوات في : تعريف المشكلة؛ وتجميع الأدلة؛ وصياغة بدائل الحل؛ واختيار معايير المفاضلة؛ والتنبؤ بعوائد (مردودات) التطبيق؛ ومواجهة التناقضات؛ واتخاذ القرار؛ وأخيراً عرض الصورة الإجمالية. وفي هذا الشأن يمكن الاستعانة بكثير من الأدوات الإدارية لإنجاز كل خطوة من تلك الخطوات، التي تضم من بينها مصفوفة صنع القرار (Pearson and Gotsch, 2003).

شكل (١٩)

مسار الخطوات الثماني ... منهجية صياغة أجندة السياسة العامة



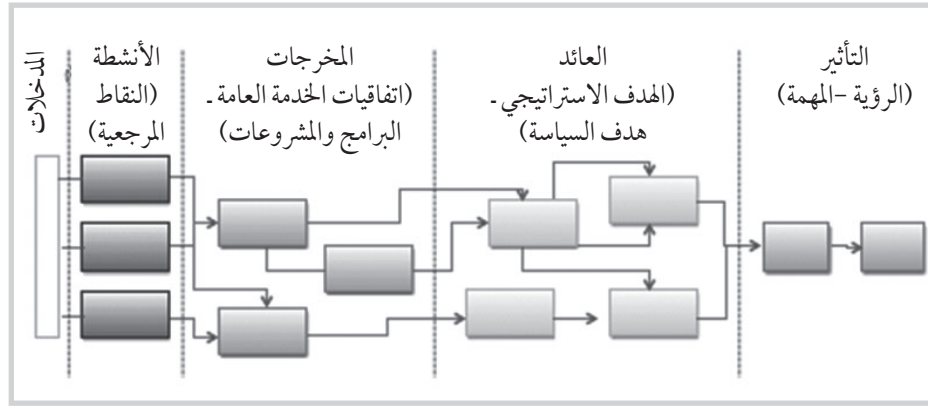
المصدر: قام الباحثان بصياغة الشكل بناء على مصادر عدة.

- صياغة وثيقة معيارية لكل سياسة من حزمة السياسات العامة : وقد تم اختيارها وفقاً للمنهج الكندي؛ وتضم محتوياتها الأساسية : تاريخ النفاذ؛ ومجال التطبيق؛ والنسق؛ والتعاريف المستخدمة؛ وبيان السياسة وأهدافها؛ واحتياجات التطبيق؛ وأية بيانات أخرى.

- رسم "نموذج منطق السياسة العامة" (Logic Model) : ويعرض شكل (٢٠) رسماً تخطيطياً له وفقاً لمنهجية البنك الدولي، لتوضيح علاقات الترابط بين السياسات، والعوائد والتأثيرات المرجوة، وأنشطة التنفيذ ومدخلاته.

شكل (٢٠)

منهجية البنك الدولي: نموذج منطق السياسة العامة



المصدر: قام الباحثان بصياغة الشكل بناء على مصادر عدة.

- تصميم مصفوفة مؤشرات متابعة أداء السياسة العامة وفقاً لمنهجية البنك الدولي: وتعتبر مؤشرات الأداء عن مقاييس لمداخلات السياسة العامة وإجراءاتها ونتائجها؛ تُمكن المعنيين من تتبع مدى التقدم المحرز وبيان النتائج المتحققة والإجراءات التصحيحية المطلوبة. وتضم المصفوفة ويوضح شكل (٢١) معلومات عن مؤشر الأداء ووحدة قياسه؛ وإذا ما كان يرتبط بالتأثير/ العائد/ المخرج/ النشاط؛ ومنهجية جمع البيانات وجهة الاختصاص الأصيلة، والافتراضات والتحديات المرتبطة به.

شكل (٢١)

منهجية البنك الدولي: مصفوفة مؤشرات متابعة السياسة العامة

ملاحظات	الفروض والمخاطر	جمع البيانات (المنهجية والمصدر - الجهة المختصة)	ارتباطه بالتأثير/ العائد/ المخرج/ النشاط أو المدخلات	المؤشر ووحدة قياسه

المصدر: قام الباحثان بصياغة الشكل بناء على مصادر عدة.

تطوير خطة تقويم نتائج تنفيذ السياسة، وفقاً لمنهجية البنك الدولي: وهي تسعى إلى قياس جميع تأثيراتها المباشرة وغير المباشرة في الواقع الراهن، والتغيرات المجتمعية التي تسببت في إحداثها على المدين القصير والمتوسط، وهو ما يوضحه شكل (٢٢)؛ حيث تضم خطة التقويم أسئلة عامة يرتبط كل منها بمجموعة من الأسئلة الفرعية، وطبيعة السؤال (وصفي؛ معياري، العائد/ التأثير أو السبب والتأثير)، وطبيعة التصميم (تجريبي؛ وشبه تجريبي؛ وغير تجريبي)، والمؤشرات والمقاييس ومصدرها (World Bank Institute, 2009).

شكل (٢٢)

منهجية البنك الدولي : نموذج خطة تقويم السياسة العامة

مصدر البيانات	المؤشرات والمقاييس	طبيعة التضميم	طبيعة السؤال	اسئلة محددة (فرعية)	الاسئلة العامة

المصدر: قام الباحثان بصياغة الشكل بناء على مصادر عدة.

- التعلم من السياسة : وهو يعد المرحلة الثالثة والأخيرة ضمن دورة السياسة العامة المقترحة. ولإنجاح تلك المرحلة أصبح تطوير نظم متابعة مجمل الأداء الحكومي وتقويمه أحد التوجهات الدولية الرئيسة؛ ذلك أن تبني تلك النظم يساهم في تحسين مستوى الأداء الحكومي، ودرجة كفاءة جهود التنمية وفعاليتها، وعلى الرغم من تعدد نماذج تطوير نظم المتابعة والتقويم، فمن المقترح تبني خطوات أساسية لتطويره تتمثل في: تقويم درجة الاستعداد؛ والتوافق حول التأثير والعائد المرجو متابعته وتقويمه؛ واختيار المؤشرات الرئيسة لعمليات المتابعة والتقويم؛ وجمع قيم المؤشرات في سنة الأساس لتعكس الوضع الراهن؛ والتخطيط لجهود التطوير المرجوة واختيار النتائج والمستهدفات؛ ومتابعتها؛ وتنفيذ عمليات التقويم؛ وإصدار النتائج في تقارير؛ واستخدامها لإحداث مزيد من التطوير في الأداء (Kusek and Rist, 2004).

يأتي البديل الثاني ليعكس إصلاح "الإدارة المالية" في دولة الكويت، سعياً نحو تبني موازنة عامة ذات كفاءة وفعالية تستند إلى معلومات الأداء وتستجيب للنوع الاجتماعي؛ بما يضمن ترشيد إدارة المالية العامة، ويدعم جهود التنمية

المستدامة والمتوازنة. ومن المهم تبني موازنات عامة تتسم بالفعالية وتستجيب لخطط التنمية طويلة المدى واستراتيجيتها، تلبية لاحتياجات المجتمع والفئات المستفيدة، ويمكن الاسترشاد بخصائص الموازنة الفعالة التي حددها «روى مايرز»، وتضم:

- الاستجابة لأولويات الحكومة؛ والمنظور الزمني؛ والشمولية؛ والإحكام؛ وعنصر الزمن؛ والنزاهة؛ والحكمة؛ والشرعية؛ والمساءلة؛ والشفافية.

- كفاءة؛ تتسم بسلامة أداء عملياتها وصولاً إلى النتائج المرجوة، ويتضمن ذلك تحسين كفاءة البيئة التشريعية والتنظيمية والإدارية المحيطة بها.

- مُستدامة؛ تقابل أهداف الإدارة الحكومية دون إغفال حق الأجيال القادمة؛ ذلك أنه مع تبني الرؤى طويلة الأجل، اتجهت حكومات الدول والمنظمات الدولية إلى توسيع مفهوم «الاستدامة»، فبدلاً من كونه يُشير إلى عنصر الملاءة المالية فقط، أصبح يعكس أيضاً مفاهيم النمو؛ والاستقرار؛ والعدالة (تشير الملاءة المالية «Solvency» إلى قدرة الحكومة على مواجهة ودفع التزاماتها المالية؛ والنمو «Growth» إلى السياسة المالية التي تسهم في استدامة النمو الاقتصادي؛ والاستقرار «Stability» إلى مقدرة الحكومة على مواجهة الالتزامات المستقبلية في ظل الأعباء الضريبية القائمة؛ والعدالة «Fairness» إلى مقدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها الحالية دون نقل التكلفة للأجيال المستقبلية).

- شفافة؛ تهتدي بمبادئ شفافية عمليات المالية العامة والممارسات النموذجية ذات الصلة، وتتيح المعلومات الإجمالية والتفصيلية مجتمعياً في مختلف مراحلها بموجب القانون، وفقاً للمعايير الدولية؛ الأمر الذي يعزز من درجة المساءلة المالية، ويحد من الفساد الإداري، ويزيد من درجة الثقة في الإدارة الحكومية.

- مستجيبة للنوع الاجتماعي والفئات الأولى بالرعاية؛ تنفيذاً لتوجهات السياسات الحكومية والالتزامات والتعهدات الدولية ذات الصلة.

- تشاركية؛ تكفل لجميع المواطنين حق المشاركة؛ بما يعزز المناخ الديمقراطي والمشاركة المجتمعية؛ ذلك أن بناء شراكة فعّالة بين الإدارة الحكومية وكل من المواطن والمجتمع المدني والقطاع الخاص هو أمر ضروري لإنجاز التنمية المستدامة، باعتبارهم شركاء في صنع القرار وتطبيق السياسات العامة.

وتحقيقاً لذلك يمكن الوقوف على أربع غايات أساسية لإصلاح الموازنة العامة يرتبط بكل منها مجموعة من الأهداف الاستراتيجية - وهو ما يطرحه جدول (٢٠) - وتتمثل تلك الغايات في الارتقاء بفعالية القرار السياسي فيما يخص عمليات الموازنة؛ وإدارة مالية رشيدة للموارد العامة مع تنمية مصادرها المستقرة؛ واستدامة تنافسية الجهات القائمة على عمليات الموازنة لتواكب متطلبات التحديث؛ وأخيراً تطوير صورة ذهنية رائدة لإدارة عمليات الموازنة العامة على المستوى المحلي والإقليمي والدولي.

جدول (٢٠)

إصلاح المالية العامة في اتجاه تحقيق التنمية: الغايات والأهداف الاستراتيجية

الغاية	الأهداف الاستراتيجية
الارتقاء بفعالية القرار السياسي فيما يخص عمليات الموازنة	دمج معلومات الأداء في عمليات الموازنة
	الاستجابة للنوع الاجتماعي والفئات ذات الأولوية
	الارتقاء بدرجة فعالية قرارات الإنفاق بما يدعم أولويات التنمية
	تعزيز دور الرقابة والمساءلة المالية
	تأصيل المشاركة المجتمعية الفعالة في عمليات الموازنة العامة
صورة ذهنية رائدة لإدارة عمليات الموازنة العامة على كل من المستويات المحلية والإقليمية والدولية	تعزيز شفافية عمليات الموازنة العامة
	تعميق قنوات التعاون الإقليمي والدولي في مجال إدارة المالية العامة
	التسويق المجتمعي الفعال لجهود إصلاح عمليات الموازنة العامة
إدارة مالية رشيدة للموارد العامة مع تنمية مصادرها المستقرة.	تعزيز مصادر الإيرادات المالية المستقرة غير النفطية
	إدارة مالية عامة أكثر كفاءة للصناعات الاستخراجية القائمة
	ضبط الدين العام والسيطرة عليه في الحدود الآمنة والمقبولة
	إدارة رشيدة لأصول قطاع الأعمال العام المملوكة للدولة
	استدامة الثروات المتحققة من الموارد غير المتجددة المملوكة للدولة
استدامة تنافسية الجهات القائمة على عمليات الموازنة لتواكب متطلبات التحديث.	بنية تكنولوجية قائدة لإدارة عمليات الموازنة العامة
	بيئة عمل مواتية بالجهات الحكومية وحافزة لمتطلبات إصلاح الموازنة العامة
	تعزيز أنشطة البحوث والتطوير في مجالات تطوير عمليات الموازنة العامة

المصدر: قام الباحثان بتطوير محتوى الجدول وفقاً لمصادر عدة.

يُشير البديل الثالث لإصلاح الإدارة العامة إلى الارتقاء بـ ” نظم الخدمة المدنية“، سعياً نحو تأسيس خدمة مدنية احترافية وابتكارية، مستعدة وقادرة على إدارة التغيير، بما يضمن تقديم خدمة عامة تنافسية على المستوى الدولي؛ الأمر الذي يرتبط بأعمال مبدأ الجدارة في التعيين والترقي، وعلى الرغم من صعوبة تحديد تعريف موحد لذلك المبدأ، إلا أنه يمكن الإشارة إليه ليعكس تعيين أفضل شخص في وظيفة ما، وفقاً ” للموهبة، والقدرة ” التي يمتلكها؛ بحيث يمكن القول إن المجتمع يُكافئ هؤلاء الموهوبين (تختلف النظم المستندة إلى مبدأ الجدارة مع عديد من نظم التعيين الأخرى التي تُعلي قيمةً مختلفة، من بينها: النظم المستندة إلى معيار امتلاك الثروة، ويُطلق عليها النظم البلوتوقراطية Plutocracy؛ أو الأصول العائلية وهو ما يطلق عليه النظم الأرستقراطية Aristocracy؛ والروابط العائلية أو الصداقة من خلال سيادة المحسوبية Nepotism؛ أو الأقدمية Seniority، أو الوضع الاجتماعي والنفوذ السياسي)، ويعكس نظام التعيين المستند إلى مبدأ الجدارة أربعة اعتبارات:

- تطبيق مبدأ الجدارة: في حال التعيين في الوظائف في جميع المستويات الإدارية، بداية من التعيين لأول مرة.

- اختيار أفضل الأشخاص المتقدمين: لكونه الأكثر قدرة وموهبة بين الأعداد المتقدمة للوظيفة.

- إتاحة الفرصة للجميع: فلا يقتصر الترشح للوظيفة على المعيّنين داخلياً، أو على قائمة مختارة منهم.

- إجراء عملية التعيين بطريقة منتظمة: تتسم بالشفافية، وتتحدى قدرات المتقدمين من خلال مجموعة من الاختبارات والمقابلات التنافسية، مع أهمية تعرف آراء المتقدمين للوظيفة لبحث مواطن التطوير المستقبلي.

ويرتبط بذلك أيضاً تبني نظم عمل مرنة، وخفض مستوى الحماية والامتيازات المقدمة لموظفي الخدمة المدنية. كان التوظيف الدائم يُعد بمثابة

الوضع المعتاد في الإدارة الحكومية، ويمنح أعلى درجات الأمان الوظيفي مقارنة بالقطاع الخاص، بيد أن هذا الوضع قد بدأ يتغير بدرجة كبيرة منذ نهاية الثمانينيات من القرن العشرين، مع تبني النظم المطبقة في القطاع الخاص أو ما يعرف بالإدارة العامة الجديدة (N.P.M). وفي هذا السياق يمكن الوقوف على أربعة اتجاهات رئيسية (OECD, 2005) :

- التخلص تدريجياً من القواعد الخاصة بالتوظيف مدى الحياة في الحكومة؛ حيث أصبح العاملون في الخدمة المدنية يخضعون لقوانين العمل المعتادة المطبقة على قطاع الأعمال الخاص.

- الإبقاء على التوظيف مدى الحياة في الحكومة، مع استخدام عقود طويلة الأجل لوظائف الخدمة المدنية لزيادة مسؤولية الفرد عن الأداء المتحقق. وهكذا، بينما يظل موظف الخدمة المدنية محتفظاً بتعيينه الحكومي، فإن استمراره في الوظيفة التي يشغلها يكون رهناً بمستوى أدائه.

- استبدال التعيين مدى الحياة لموظفي الخدمة المدنية إلى عقود قصيرة الأجل، يتم تجديدها وفقاً لمستويات الأداء المتحققة، وخاصة في حال الوظائف القيادية.

- زيادة استخدام اتفاقات تعاقدية مختلفة للموظفين من خارج الخدمة المدنية في مناصب بعينها.

وفي سياق متصل تبدو أهمية إعلاء مفهوم الأداء الفردي، في ظل التحديات التي تواجهها حكومات الدول وحاجتها إلى تحقيق مستوى أعلى من الكفاءة والفعالية. وتأسيساً على ذلك اتجهت كثير منها إلى تبني استراتيجيات للعمل مُوجهة بالنتائج، وهو ما يربط بين أهداف الدولة وأداء مؤسساتها والأفراد القائمين عليها. وقد أشارت دراسة قامت بها Ketelaar إلى تنامي الاتجاه نحو تبني نظم إدارة أداء موظفي الخدمة المدنية، وبخاصة الوظائف القيادية، وتنوعت مقاييس الأداء التي يتم الاعتماد عليها (Ketelaar and others, 2005). ويمكن التمييز بين ثلاثة مفاهيم، هي: الأداء Performance، ويشير إلى أي نتائج - متمثلة في مخرجات

من سلع وخدمات، وعوائد، وتأثيرات - تنتج عن أنشطة القطاع العام وقابلة للقياس، بما ينعكس - في الحالات المثلى - على الحوافز والمزايا الممنوحة على مستوى كل من المؤسسة والأفراد. مقياس الأداء Performance Measures، وتستخدم لتعقب العمليات Business Process؛ النتائج - مثل استخدام المدخلات، والمخرجات المنتجة وتحقيق أهداف السياسات - أو المعدلات الأكثر تعقيداً مثل الكفاءة، الإنتاجية، الفعالية، والتكلفة. وفي هذا السياق يمكن الوقوف على أنواع مختلفة من مقياس الأداء تراوح بين البساطة والتعقيد. إدارة الأداء Performance Management، وتشير إلى مجموعة الترتيبات والإجراءات التي يتم تبنيها لتعرف مفهوم الأداء وقياساته، ومتابعة الأداء وتقييمه، وما يعقب ذلك من إجراءات مرتبطة بنتائج التقييم، ومنها الحوافز أو العقوبات المطبقة من قبل الجهة الإدارية أو الشخص الذي يديره، وتجديد العقود والترقي، وغيرها. ويعود ذلك إلى عدة أسباب، منها:

- تغيير التوقعات بشأن الخدمة العامة: حيث شهدت توقعات العامة والسياسيين - بشأن نمط وأسلوب أداء موظفي الخدمة المدنية لواجباتهم ومهامهم - تغييراً عبر الزمن؛ الأمر الذي دفع الإدارة الحكومية إلى البحث عن آليات جديدة لتحقيق مستويات أكثر كفاءة وفعالية؛ مما يتطلب مستويات أداء مرتفعة بين موظفي الخدمة المدنية لاكتساب مزيد من الثقة بين المواطنين في الإدارة الحكومية.
- دور نظم إدارة الأداء لتحسين مستوى الكفاءة والإنتاجية : تُركز الإدارة الحكومية بدرجة أكبر على نتائج الأعمال، والوفاء بمستهدفات الأداء، فضلاً عن أن تلك النظم توفر معلومات أكثر تفصيلاً ودقة عن أهداف الإدارات الحكومية وأولوياتها، ومساهمة مختلف الإدارات والأفراد العاملين في تحقيق تلك الأهداف، بما يُعزز مستوى الشفافية والمساءلة.
- ويعكس البديل الرابع لجهود إصلاح الإدارة العامة وترتيباتها المؤسسية « الارتقاء بمنظومة إدارة كبار الموظفين التنفيذيين»، انسجاماً مع اهتمام كثير من

الدول بتلك المجموعة لكونها أحد المؤثرات الرئيسة في أداء الإدارة الحكومية. وينطوي ذلك على اتجاهات عدة، من بينها:

- التعريف بالمؤهلات القيادية الرئيسة: في سبيل تعزيز المؤهلات القيادية لكبار موظفي الخدمة المدنية الحاليين وانتقاء العناصر المؤهلة لقيادة الخدمة المدنية في المستقبل، وتبدو الحاجة ملحة إلى تطوير مقاييس وسمات معيارية يمكن الاقتداء بها. ومن ثم تُعدّ تلك السمات الشخصية حجر الزاوية لاختيار المرشحين للانضمام إلى بوتقة المواهب. بيد أن الأمر يتطلب تبني إطار واضح للمؤهلات التي يتعين توافرها في مختلف المستويات الوظيفية القيادية. واستجابة لذلك، من المقترح إصدار دليل "المؤهلات القيادية الرئيسة". وفي هذا السياق، يمكن اقتراح خمسة مؤهلات أساسية مستوحاة من التجربة الأمريكية، لكل منها مؤهلاتها الفرعية المقترحة. ويقترح أن يشمل الدليل الخاص بالمؤهلات القيادية الرئيسة على ما يأتي:

- التعريف بالأهداف الرئيسة واستخدامات المؤهلات القيادية الرئيسة في سياق منظومة الخدمة المدنية.

- التعاريف المستخدمة الخاصة بكل من المؤهلات الرئيسة والمؤهلات الفرعية؛ حتى يمكن إحداث توافق عليها بين مختلف الموظفين بالخدمة المدنية، والمرشحين للانضمام إليها.

- مصفوفة لكل مستوى وظيفي ضمن مجموعة كبار المديرين التنفيذيين، توضح المستويات المعيارية لكل مؤهل رئيسي وفرعي، وفقاً لمستويات الأداء.

تبني آليات من شأنها التعرف المبكر للمواهب القيادية المرشحة لتقلد مناصب كبار الموظفين التنفيذيين لتنميتهم، جنباً إلى جنب مع تطوير المؤهلات القيادية لموظفي الخدمة المدنية الحاليين. وفي هذا السياق، بدأت بعض الدول في تبني مفهوم "بوتقة المواهب"؛ حيث تقوم الجهة المسؤولة عن التوظيف

في الجهات الحكومية بتطوير نظام إلكتروني كبوتقة للمواهب، يضم جميع القياديين الرسميين وغير الرسميين من الخدمة المدنية، الحاليين والمرشحين للقيادة في المستقبل من خارجها، مع التنسيق مع الجهات التي تنتمي إلى البنية التدريبية للعمل على بناء وتطوير المؤهلات والمهارات المطلوب توافرها للتأهل لتقلد المناصب القيادية. والقنوات الرئيسة التي تُغذي بوتقة المواهب هي " الخريجون المتميزون من الجامعات القائمة؛ والمستفيدون من برامج الابتعاث الخارجي؛ والكفاءات المتميزة في القطاع الخاص؛ والمواهب العاملة في الجهات الحكومية".

- تبني سياسة لإدارة كبار موظفي الخدمة المدنية، سعياً نحو جذب العناصر الاحترافية والمؤهلة والاحتفاظ بها ضمن مجموعة كبار الموظفين التنفيذيين؛ وتقدير ورفع قيمة مساهمات التنفيذيين، بما يُعزز من روحهم المعنوية وإمكاناتهم؛ وتسهيل عمليات النقل لتلك المجموعة بما يضمن التوظيف الأمثل لقدراتهم وتطوير خبراتهم. وفي هذا السياق تبدو أهمية تبني مجموعة من السياسات الحافزة على الاحتفاظ بتلك المواهب القيادية، التي تتصل بكل من التعويضات والمزايا الممنوحة؛ والتعلم والتطوير وبناء القدرات؛ والتوازن بين العمل والحياة المرتبط بتهيئة بيئة العمل المرنة المبدعة، هذا إلى جانب إدارة أداء تلك المجموعة، وإصدار ميثاق قواعد وأخلاقيات العمل اتفقا مع الممارسات الدولية النموذجية.

ويأتي أخيراً البديل الخامس ضمن محاور إصلاح الإدارة الحكومية - التي يتبناها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - متمثلاً في "تقديم الخدم". وفي هذا السياق يمكن الاسترشاد بالتجربة الأسترالية في صياغتها لرؤية وخريطة طريق لتطوير منظومة تقديم الخدمة. لقد جاءت "استراتيجية النفاذ والتوزيع" لتعرض رؤية تقديم الخدمة على مستوى الحكومة ككل، ومصادر العرض والأدوات التي تمكن الجهات الحكومية التي تعمل بشكل متكامل لتبني قنوات خدمة متعددة. ويشتمل الإطار العام على التالي (Kernaghan, 2010):

- مبادئ تقديم الخدمة الحكومية: وهي تُمثّل مجموعة من المعايير الخاصة بتصميم؛ وتطوير؛ ونشر؛ وتقييم عملية تقديم الخدمة الحكومية التي تتأسس على المساواة؛ والإدماج؛ والتكامل؛ والتعاون والشراكة؛ وخلق القيمة المضافة؛ والقدرة على التكيف مع احتياجات المستفيدين والتغيرات المتلاحقة.

- نماذج التوزيع والإتاحة: وهي تعكس الإطار المفاهيمي لنماذج تخطيط وتقديم الخدمات الحكومية باستخدام آليات تقديم الخدمة الملائمة للمواطنين ومجتمع الأعمال.

- نموذج القدرة على تقديم الخدمة: وهو يمثّل دليلاً لتحديد قدرة المؤسسات الحكومية على تقديم الخدمات متعددة القنوات والتي تركز على المستفيد.

- إطار العمل الحكومي المشترك: ويتكون من العمليات المرجوة؛ والترتيبات الداخلية المعلوماتية والفنية؛ والمعايير والبروتوكولات التي من شأنها زيادة درجة الترابط بين مختلف المجالات الخاصة بتقديم الخدمة.

- إدارة القنوات المتعددة لتقديم الخدمة: لتُمثّل دليلاً إرشادياً للتقييم الاستراتيجي وتطوير قنوات تقييم الخدمة (شبكة الإنترنت الدولية، الهاتف، مكاتب تقديم الخدمة، وغيرها).

وهكذا؛ طرح العرض السابق مجموعة من توجهات السياسات التي يمكن من خلالها تطوير الترتيبات المؤسسية والإدارية الحكومية التي يمكن إسقاطها أو الاستفادة منها في عملية الإصلاح الخاصة بالإدارة العامة الكويتية. بيد أن كل من تلك التوجهات تنطوي على عناصر نجاح واعتبارات رئيسية يتعين مراعاتها. ومن بين الاعتبارات الرئيسية في هذا الصدد تبدو أهمية الوقوف على ضرورة إدماج أصحاب المصلحة وصياغة أدوارهم الرئيسية في كل مجال عمل، وضرورة فهم نسق التغيير المبتغى. ففي بعض الأحيان يؤدي عدم فهم النظام إلى خلق بيئة غير مؤيدة له، ينتج عنها قصور رؤية الإدارة والعاملين لعملية الإصلاح على أنها «تطبيق نظري» فقط. كذلك تأتي أهمية الالتزام السياسي ورعاية القيادة

السياسية لجميع جهود الإصلاح كقاعدة انطلاق رئيسية. هذا فضلاً عن بناء وتعزيز قدرات العاملين بالإدارات الحكومية، وتغيير ثقافة الأجهزة الحكومية - وبخاصة القائمون عليها - للتركيز على تحقيق النتائج؛ الأمر الذي يحتاج إلى بذل كثير من الجهود ويتطلب وقتاً أيضاً.

النموذج الثاني. نموذج الانتقال من الإدارة العامة من وضعها الحالي إلى إدارة تنموية :

يهدف هذا النموذج، انطلاقاً من دراسة الوضع الحالي للإدارة العامة بدولة الكويت، إلى وضع تصور مفصل لنموذج ينقل الإدارة العامة في دولة الكويت إلى إدارة تنموية تقود وتوجه العملية التنموية من خلال جملة من الوظائف الأساسية في ظل استراتيجية تنموية قائمة على تطوير اقتصاد السوق وريادة القطاع الخاص.

يتطلب هذا التحول التنموي إجراء إصلاحات هيكلية عميقة في عمل الإدارة العامة وتنظيمها لكي تصبح إدارة رشيقة تتمتع بحجم أمثل ومتسق مع تقديم أفضل مستويات الخدمة العامة، وكذلك ترشيد نفقاتها وقيامها بوظائفها الإنمائية المتمثلة في التخطيط والتنظيم والتوجيه والتحكيم والحماية، بالإضافة إلى الوظائف التقليدية الأخرى كتوفير الأمن وتقديم الخدمات العامة، ومن صفات الإدارة الرشيقة أنها مُسطحة أكثر: ويمكن للحكومات تحقيق ذلك من خلال أربعة أساليب، وهي (المنتدى الاقتصادي العالمي، ٢٠١١م):

- إدماج المواطنين وتشبيكهم، وتحسين مستوى الكفاءة الإدارية، والارتقاء بمنهج صنع القرار وعملياته وتعزيز التعاون بين الجهات الحكومية.

- الرشاقة، والتحرك السريع والقدرة على التكيف، وهذه إحدى السمات الجوهرية للحكومة الفعالة والابتكارية. فهي القادرة على تنظيم وحداتها لحشد الموارد العامة والخاصة بسرعة لمواجهة التحديات. ويتعين أن تنعكس الرشاقة والتكيف على كل من الهياكل التنظيمية والقانونية والعمليات، ونماذج تقديم الخدمة العامة، وموظفي الخدمة المدنية.

- البساطة؛ ومن ثمّ اتجهت بعض الدول إلى خفض حجم الخدمة المدنية العاملة بها، على أن ذلك التوجه قد أثبت جدواه في الأجل القصير فقط. ويتمثل الإجراء الأكثر فعالية في خفض المستويات الوظيفية بهياكل الخدمة المدنية القائمة دون خفض فعلي في أعدادها. كذلك من المهم أن يلازم عمليات تخطيط الموارد البشرية بالخدمة المدنية جهود لتطوير الهياكل التنظيمية لمؤسسات الإدارة الحكومية والنظم التكنولوجية المطبقة.

- التمكّن تكنولوجياً؛ بحيث تمتع مواردها البشرية بالحنكة التكنولوجية؛ ذلك أن الأطر والعمليات السياسية والقانونية والتنظيمية والإدارية يتعيّن إعادة تصميمها لتتوافق مع ذلك العالم الديناميكي المتشابك الذي نعيشه. ولعله من الأهمية أن يُساند البنى المعلوماتية أنماط حديثة من التعاون بين الإدارة الحكومية والفاعلين الرئيسيين في المجتمع - القطاع الخاص والمجتمع المدني والمواطن - فضلاً عن الحوكمة المعلوماتية. ويتحقق ذلك من خلال إطلاق حرية تداول المعلومات وحق الحصول عليها، والشفافية والمساءلة، وإتاحة كافة البيانات الحكومية على البوابات الإلكترونية على شبكة الإنترنت.

إن نجاح هذا التحول في الإدارة العامة مرهون بإجراء إصلاحات هيكلية عميقة في الاقتصاد الكويتي تغيير مصادر النمو الاقتصادي القائم حالياً أساساً على الإنفاق العام والممول من الإيرادات النفطية إلى نموذج نمو نابع من القطاعات الإنتاجية ذات القيمة المضافة المعتبرة عالية المحتوى المعرفي والتقني في إطار اقتصاد قائم على آلية السوق وريادة القطاع الخاص (بعد القيام بإصلاحات تمكينية تمهد لعملية اعتماد مبادئ آلية السوق كمنهج اقتصادي للدولة). ويتوقع أن يسمح هذا التحول في دفع التشغيل في الجهات غير الحكومية بما يسمح بامتصاص فائض العمالة في الجهات الحكومية، وكذلك بالنسبة للداخلين الجدد لسوق العمل من العمالة الوطنية خاصة من خريجي الجامعات (العباس، ٢٠١٨م).

إن إعادة هيكلة الإدارة العامة يجب أن تُبنى على معايير واضحة وعلمية تبدأ بتحديد «الحجم الأمثل» للقطاع وذلك للتمكن من تحديد اتجاهات ملامح الإدارة «الرشيقة» ومقدار تخفيض «البطالة المقنعة» حتى ترتفع إنتاجية القطاع العام وتحسن كفاءته. إن إعادة الهيكلة بهذا المعنى تتطلب أيضاً أن تحدد الوسائل الملائمة لبلوغ هذا الهدف المعقد، وكذلك تحديد الأمد الزمني الذي تقع فيه الإصلاحات الهيكلية حتى تكون الآثار السلبية للإصلاحات في حدها الأدنى ولا تؤثر على مسار النمو والتشغيل، وقد تشمل إجراءات إعادة الهيكلة إعادة إحياء برامج الخصخصة وفتح الأسواق خاصة بتلك المعنية بتقديم الخدمات العامة مثل التعليم والصحة؛ بحيث يكون قائماً على فرضية أساسية، وهي انسحاب الحكومة من القطاعات التي لا تشهد إخفاقاً للسوق، ويمكن للقطاع الخاص أن يسهم بفعالية في تقديم السلع والخدمات بشكل لا يضر بالشرائح الدنيا في المجتمع ولا يُسبب تدهوراً في توزيع الدخل وفي رفاهية المواطن (المناور، ٢٠١٤م).

وتتطلب عملية ترشيح الإدارة العامة وخفض مستويات البيروقراطية فيها إجراء عمليات إعادة هيكلة مثل دمج المؤسسات ذات الطابع المتجانس للتقليل من ظاهرة تعدد المؤسسات ومعها إلغاء تعدد الصلاحيات وتضاربها، وكذلك إجراء تقييم داخلي للإجراءات ودورة اتخاذ القرار؛ بحيث تحدد عند حدها الأدنى لتقليل الهدر في الموارد والوقت ورفع فعالية الإدارة وأخيراً تجويدها.

وفي إطار رفع درجة المنافسة والكفاءة وتنمية القطاع الخاص وإعطائه الدور الريادي في الاقتصاد، فإن استراتيجية إعادة هيكلة القطاع العام يجب أن تركز أيضاً على جملة من القرارات لإعادة فتح الأسواق وتخفيض قيود الدخول والخروج منها خاصة في الأسواق التي يهيمن القطاع العام عليها مثل الاتصالات الثابتة والطاقة والمياه والصحة والتعليم والإسكان والنقل. كما أن النشاطات التجارية للقطاع العام مثل الكهرباء والماء والاتصالات الثابتة

تتطلب أن تتحول إدارتها إلى شركات قطاع عام مستقلة، وتقوم إدارتها على أساس القانون التجاري مع تحديد دور الدولة في دعم أنشطتها مباشرة (أبو شمالة، ٢٠١٨م).

إن إعادة هيكلة الإدارة العامة وتحويلها إلى إدارة تنموية رشيقة يجب أن يرتبط باستراتيجية محكمة لتنمية القطاع الخاص؛ وذلك لبناء نموذج نمو جديد قادر على استيعاب فائض العمالة من القطاع العام وتحقيق التحول الهيكلي نحو اقتصاد منتج قائم على قطاعات إنتاجية حديثة في الزراعة والصناعة والخدمات. بالإضافة إلى عمليات فتح الأسواق والخصخصة فإن تنمية القطاع الخاص وإجراء التحول الهيكلي للاقتصاد، بما يضمن استدامة النمو، يتطلب التركيز على استثمارات القطاع الخاص في القطاعات الإنتاجية من خلال تبني سياسة صناعية حديثة تركز على تغيير التوجهات الاستثمارية للقطاع الخاص من خلال تشجيع الاستثمار الإنتاجي وخفض كلفته المالية، وكذلك إرساء منظومة حوافز في قطاعات منتقاة تدخل ضمن استراتيجية تنويع الاقتصاد الكويتي.

إن إجراء التحول الهيكلي ونقل الاقتصاد إلى نموذج نمو جديد قائم على اقتصاد متنوع ومنتج بعيد عن الإنفاق العام الممول من الإيرادات النفطية يطرح إشكالية إيجاد مصادر دخل جديدة لتمويل الموازنة العامة. بالإضافة إلى الإيرادات من النفط واستثمار عوائدها فإن استدامة النمو وتقديم خدمة عامة مميزة يتطلب إعادة هيكلة الإيرادات الحكومية بحيث تشمل الضرائب المباشرة على الدخل والثروة (ولكن بشكل منضبط وعادل وينسجم مع إعادة النظر في دخل المواطن وبما يراعي حماية الطبقات المتوسطة والأقل)؛ وكذلك إعادة تغيير تسعير الخدمات العامة (بما يضمن العدالة وعدم التأثير على الطبقات المتوسطة والأقل)؛ بحيث تركز على الاستدامة وتقليل الهدر وتوسيع نطاق المساهمة المجتمعية في أعباء التنمية. كما يفضل أن تفرض ضرائب غير مباشرة على السلع والخدمات خاصة تلك التي تمتاز بأنها سلع كالمالية وتلك التي تُشكل خطراً على

الصحة العامة وعلى البيئة خاصة السلع ذات المحتوى العالي من الكربوهيدرات والملوثة والتبغ وغيرها.

إن نجاح إعادة هيكلة الإدارة العامة وتحويلها إلى إدارة تنموية رشيقة مرهون بنجاح عملية إعادة توجيه قوة العمل الوطنية نحو الجهات غير الحكومية. إن الممارسات التنموية في مجال سوق العمل أوجدت تجزئة شديدة لهذه السوق؛ بحيث يعمل أغلب المواطنين في الجهات الحكومية ويعتمد القطاع الخاص على العمالة الوافدة، وتظهر بيانات التشغيل أن هذا القطاع يزخر بفرص عمل كبيرة، يمكن أن تجذب المواطنين إليها، إلا أن سياسات التشغيل في القطاع العام واختلاف الأجور وشروط العمل عززت التجزئة في سوق العمل وأوجدت حالة من البطالة المقنعة، وكذلك بطالة سافرة. كما أن نوعية مخرجات منظومة التعليم العام والابتعاد عن التدريب المهني الفني لعبت دوراً في بروز تشوهات سوق العمل وتعميق الهوة بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص في توظيف المواطنين. وعلى الرغم من النجاحات التي سجلها قانون توظيف العمالة في الجهات غير الحكومية فإن ارتفاع كلفته من خلال دفع فارق الأجور من خزانة الدولة وكذلك طابعه الإكراهي للقطاع الخاص قد يؤدي إلى تشوهات في هيكل تشغيل القطاع الخاص وكذلك إلى بطء النمو مما ينعكس سلباً على قطاع التشغيل في الأجل الطويل. إن حل مسألة تشغيل المواطنين في الجهات غير الحكومية يجب أن تكون نتاجاً عن تفعيل سياسات تنمية القطاع الخاص من خلال النمو في القطاعات الحديثة، التي تفتح فرصاً جديدة تتوافق مع متطلبات المواطنين وتطلعاتهم شرط أن يلعب التعليم والتدريب دوره في إنتاج وصقل المهارات التي يتطلبها نموذج النمو الجديد، ونظراً للتفاوت الكبير بين الأجور داخل دولة الكويت وخارجها فإن سياسات توظيف العمالة يجب أن تركز أيضاً على رفع تكاليف تشغيل الوافدين وكذلك تعديل القانون وتوطين العمالة الوطنية في الجهات غير الحكومية بحيث يفرض نسباً على الوظائف والمهن والقطاعات شرط أن يتدرب المواطنون لشغل المناصب الفنية والقيادية في القطاع الخاص.

هذا، وقد تطورت وظائف الإدارة العامة وأهدافها عبر التاريخ وفق فلسفة تحدد دور الدولة في تعاملها مع قضايا التنمية والنمو الاقتصادي. وتشمل هذه الفلسفة ما يعرف بالدولة الليبرالية التي تترك الشأن الاقتصادي للقطاع الخاص الذي يتنافس في ظل اقتصاد السوق حيث العرض والطلب يحدد الأسعار والكميات التي يجب إنتاجها. في هذا النموذج تحتفظ الدولة لنفسها بالوظائف التقليدية مثل الحماية والأمن العام. وتقوم هذه الفلسفة الليبرالية على أن الأسواق لها آلية تمكنها من الحفاظ على توازنها وهي قادرة أن تنتج وضعاً أمثل. لم يصمد هذا النموذج أمام التطورات اللاحقة وخاصة في مجال التعرض للصدمة الداخلية والخارجية والأزمات الاقتصادية المتعددة، ولذلك اضطرت الدولة أن تتدخل في الحياة الاقتصادية؛ حيث أصبحت وظائف الإشراف والتوجيه عبر السياسات وتنظيم الأسواق والاقتصاد من أهم سمات الدولة الليبرالية الحديثة من خلال سياسات وخطط على المستوى الاقتصادي، وأخري قطاعية تهدف إلى استدامة التنمية والرفاه خاصة في ظل احتدام المنافسة بين الأمم وتسارع وتأثر التقانة والابتكارات في مجالات عديدة، مثل الحاسوب وتقانة المعلومات بالإضافة إلى التحديات الاقتصادية والمالية والبيئية. وقد استطاعت الدول المتقدمة أن تستجيب للتحديات المختلفة خاصة تلك المتعلقة بالصراع الطبقي وتتحول عبر التاريخ الحديث إلى دول تنمية ذات رفاه اجتماعي متطور (خلف، ٢٠١٤م).

ومع قيام الثورة البولشيفية اعتمدت الدول الاشتراكية على التخطيط المركزي الشامل وتعطيل منظومة السوق لتتحول إلى إدارة بيروقراطية عالية التكاليف وقليلة الإنتاجية؛ مما أدى بها إلى عدم الاستدامة على الرغم من كونها ركزت على برنامج تنموي طموح خاصة في مجال التصنيع والخدمات الاجتماعية (الكواز، ٢٠١١م).

وبين هذين النموذجين يوجد في الدول النامية عدة صيغ من الحوكمة تراوح بين ما يعرف «بالدولة الفاشلة أو المهشة»، التي انهارت فيها العملية التنموية وتتصارع فيها النخب من أجل التحكم في السلطة والموارد إلى نماذج الدولة الناشئة الناجحة تنموياً، التي استطاعت أن تنقل المجتمع في وقت وجيز من

حالة التخلف والفقر إلى حالة التنمية، ويمكن أن تصف العديد من الدول النامية بالدولة الرخوة؛ حيث توجد العديد من المؤسسات ولكنها تعمل بأقل من المستوى الذي يتطلبه إحداث التنمية خاصة في مجال الحوكمة والنمو والتوزيع والتشغيل بما يضمن تراجع الحرمان والفقر وتسريع التحول الهيكلي نحو بناء اقتصاد حديث قائم على المعرفة والإنتاجية (العباس، ٢٠١٨م).

وقد استطاعت مجموعة من الدول النامية خاصة تلك المعروفة بالنامور الآسيوية وقبلها اليابان أن تطور نموذج تنميتها؛ بحيث انتقلت في وقت وجيز من الزمن من دول زراعية فقيرة إلى مصاف الدول الصناعية؛ وذلك بفضل استراتيجية تنمية واعية ومحكمة قائمة على اقتصاد السوق وتشجيع القطاع الخاص وتوجيهه عبر منظومة حوافز منتقاة وحماية مؤقتة، وتشجيع المؤسسات على التنافسية وجذب الاستثمار الأجنبي المباشر، وتنفيذ سياسة صناعية ذكية وبناء مؤسسات اقتصادية محوكة امتازت بقلّة البيروقراطية وقلّة الفساد الإداري وبقدر مقبول من الشفافية، وإدارة عامة فعّالة، لها قوة بشرية مدربة ومنظومة اتخاذ قرارات قائمة على وضوح الأهداف ووضع الوسائل والأدوات الضرورية في ظل منظومة تخطيطية تأشيرية غير مركزية (المناور وشاهين، ٢٠١٨م).

من هنا يتضح أن «الإدارة التنموية» التي هي نتاج بناء «الدولة التنموية» يجب أن تقوم على إدارة عامة رشيقة تتسم بحجم معقول تحدده الضوابط الفنية لتقديم خدمة عامة متسقة مع حجم الطلب الفعلي، وكذلك يستند إلى قوة بشرية مدربة، ويتم توظيفها وفق مبدأ الجدارة والكفاءة. كما تتطلب الإدارة التنموية قدرات متقدمة من التحكم في مهام التنظيم والإشراف والرقابة والحماية في كل المستويات من الإشراف على القطاعات ذات الاختصاص، وتقوم الإدارة التنموية أيضاً على منظومة تخطيطية تأشيرية في كنف اقتصاد السوق ومساهمة فعّالة للقطاع الخاص وبرامج شراكة مع القطاع العام. كما تتطلب الإدارة التنموية مستويات متقدمة من الشفافية واللامركزية، وتحديد واضح للمهام

والصلاحيات والقضاء على التداخلات ما بين الاختصاصات، وإرساء منظومة إجراءات مرنة قليلة البيروقراطية وإرساء منظومة محاربة الفساد الإداري من خلال تفعيل مؤسسات الرقابة المختلفة وإعطائها الصلاحية الكاملة، والقدرة على تحريك الدعوة العامة ومحاسبة المتجاوزين على المال العام قضائياً.

إن الإدارة العامة في دولة الكويت التي يمكن وضعها في خانة «الدولة الرخوة» تحتاج إلى استراتيجية محكمة لنقلها إلى إدارة تنموية تحقق الرفاه الاقتصادي والاجتماعي من خلال القيام بجملة من الوظائف في ظل نموذج حوكمة اقتصادية ومالية منضبط ومسهّل للتنمية والنمو الاقتصادي. من ناحية المبدأ يجب أن يقوم هذا النموذج الانتقالي على مبدئين أساسيين. هما، أولاً: إصلاح وإعادة هيكلة الإدارة العامة لتتحول إلى إدارة رشيقة وفعّالة في تحقيق الأهداف التنموية، وثانياً: إجراء إصلاح اقتصادي هيكلي لتغيير نموذج النمو الاقتصادي ليسمح لاستدامة النمو وتسريعه بناءً على ديناميكية القطاع الخاص في ظل اقتصاد السوق؛ بحيث يصبح المشغل ومصدر الدخل الأساسي. ويجب أن تنطلق الإصلاحات الاقتصادية قبل تطبيق الإصلاحات الهيكلية للإدارة العامة أو في أثناءه؛ وذلك لتقليل تكاليف الإصلاح وجعل الإصلاحات أمراً ممكناً وواقعياً، وذلك من خلال المسارات التالية (المسارات المقترحة للانتقال من الإدارة الحالية إلى الإدارة التنموية) :

١- إعادة هيكلة الإدارة العامة وإصلاحها:

إن تحويل الإدارة العامة ونقلها إلى إدارة رشيقة يتطلب إعادة هيكلتها لتقوم بأهدافها التنموية بفعالية. لقد تمّ تحديد أهداف الإدارة التنموية بالتركيز على التنظيم والإشراف والتوجيه والحماية، وهي وظائف نابعة من نموذج التنمية القائم على اقتصاد السوق بريادة القطاع الخاص. إن التركيز على هذه الأهداف يتطلب من الإدارة العامة التخلص من التدخل المباشر في الحياة الاقتصادية،

وذلك من خلال تعميق مفهوم الاستقلالية واللامركزية، خاصة للجهات التي لها مسؤولية إدارة الخدمات التجارية وبعض الخدمات العامة. وفي حالة دولة الكويت فإن هذا ينطبق أساساً على إعادة النظر في تركيبة ديوان الخدمة المدنية، وكذلك في إدارة القطاعات الفنية مثل قطاع الكهرباء والماء والاتصالات والصحة والتعليم، التي يجب أن تدار بشكل لا مركزي ومستقل.

إن تطوير إدارة عامة فعالة ورشيقة ومحكومة يتطلب إعادة النظر في هيكلها التنظيمي؛ بحيث يكون مطابقاً لكل العمليات الضرورية فقط، ووفق الضوابط الفنية للإدارة العلمية بما يضمن حد أدنى من الدورة المستندية، وتقديم الخدمة العامة بنوعية جيدة من خلال تحديد المناصب الضرورية لتنفيذ العمل وشغلها من طرف قوة عمل مدربة وتمتلك المهارات الضرورية للقيام بذلك. كما يجب تطبيق معايير حوكمة صارمة فيما يتعلق بالشفافية وتوفير المعلومات والمساءلة واتباع النظم والإجراءات وربط عملية اتخاذ القرارات في كل الوحدات الحكومية بإجراءات الدراسات اللازمة والتقييم القبلي والبعدي لكل القرارات وتحديد أثرها على المجتمع.

٢- الإدارة العامة الرشيقة وسياسات سوق العمل:

إن تحويل الإدارة العامة إلى إدارة محكومة ورشيقة يطرح تساؤلاً حول التعامل مع فائض العمالة ونوعيتها وقدرتها في تحقيق متطلبات الإدارة الرشيقة الفعالة التي تقدم الخدمة العامة بجودة عالية. إن دولة الكويت تعرف معدلات بطالة سافرة متدنية مقارنة بما هو سائد في الدول النامية والمتقدمة. لكن بالمقابل تمّ الإبقاء على معدلات البطالة السافرة منخفضة نتيجة سياسات التشغيل في القطاع الحكومي، التي أسفرت عن معدلات بطالة مقنعة مرتفعة، تتناقض مع مفهوم الإدارة الرشيقة الفعالة. إذن، كيف يمكن التعامل مع البطالة المقنعة من خلال ترشيح الإدارة دون التسبب في رفع البطالة السافرة؟

يتطلب ترشيح الإدارة أن يتم التركيز على جودة وفعالية تقديم الخدمة العامة كهدف أساسي، وعليه تصبح مسألة التشغيل أساسية، وتمثل في البحث عن أفضل المهارات وتوظيفها وفق نموذج منافسة قائم على الجدارة وليس كما هو حالياً على الاستحقاق. وعليه؛ فإن مهام ديوان الخدمة يجب إعادة صياغتها بوضوح وجعلها تركز على جودة الإدارة ونقل كل مسائل التشغيل وتوفير فرص العمل إلى الجهات المختصة بإدارة قوة العمل.

كما يتطلب تفعيل نموذج الإدارة الرشيدة الفعالة نقل مسؤولية ضمان تشغيل المواطنين إلى هيئات سوق العمل، التي يجب أن تدعم لكي تتحول إلى مؤسسات فعالة في تنفيذ سياسات الحكومة في مجال سوق العمل وخاصة في تطوير برامج التشغيل في الجهات غير الحكومية عبر وكالات التشغيل الحكومية والخاصة، التي تجمع المعلومات حول الشواغر بما في ذلك الفرص في القطاع الحكومي، وتقوم بعملية الموازنة بين العرض والطلب، وكذلك عبر برامج التدريب والتأهيل وفق متطلبات سوق العمل. إن القطاع الخاص في دولة الكويت يزخر بفرص العمل التي تتلاءم مع فرص العمل الحكومية خاصة في فئة المهارات الفنية والعلمية القيادية المتوسطة والمستغلين بأعمال الكتابة، التي يجب فتحها للمواطنين عبر تعديل قانون دعم العمالة في الجهات غير الحكومية من خلال فرض نسب بحسب المهن في كل مؤسسات القطاع الخاص بما يتلاءم ومستويات عرض العمالة وتطور مستويات سوق العمل. إن تفعيل هذه السياسة يتطلب عملاً دؤوباً في مجال التأهيل والتدريب من خلال إحداث نظام تدريب أهلي يساهم فيه القطاع الخاص بما يتلاءم مع تحقيق المواءمة مع متطلبات العمل في القطاع الخاص ومهارات عارضي العمل. كما يتطلب هذا النموذج تفعيل سياسات إصلاح منظومة التعليم القائمة على تحقيق النوعية في مخرجاتها.

٣- الإدارة العامة الفعالة والرشيقة واقتصاد السوق بريادة القطاع الخاص:

إن نقل الإدارة العامة وتحويلها إلى إدارة تنموية تركز فقط على مهام التنظيم والإشراف والتوجيه والحماية، وبشكل فعال يتطلب السعي نحو تطوير الإدارة العامة الرشيقة التي توجه الاقتصاد نحو بلوغ الأهداف التنموية، لن يكون

مشروعاً ممكناً إلا إذا تمّ في الوقت نفسه تعديل نموذج النمو الاقتصادي القائم أساساً على الإنفاق العام الممول بالعوائد النفطية، الذي ينفذ في شكل مقاولات وصفقات من طرف القطاع الخاص؛ الأمر الذي أدى هذا الأخير إلى التركيز على نشاطات التجارة والإنشاءات والابتعاد عن الصناعات والخدمات التجارية والزراعة كأساس للنمو الاقتصادي.

إن انسحاب الدول من النشاط الاقتصادي ومن العمليات التجارية وتركيزها على وظائف التخطيط وإدارة الاقتصاد والمال في إطار اقتصاد السوق بزيادة القطاع الخاص يتطلب تفعيل سياسات فتح المجال للقطاع الخاص، وأكثر من ذلك تبني سياسة واضحة قائمة على تنمية القطاع الخاص في إطار نموذج نمو جديد واستراتيجية الدولة للتنمية التي تهدف إلى تحويل الاقتصاد إلى مركز مالي وتجاري (الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط، ٢٠١٧م).

٤- فتح المجال للقطاع الخاص:

انسجماً مع إعادة هيكلة الإدارة العامة وانسحابها من الأنشطة التجارية والمالية والتركيز على وظائف الإشراف والتوجيه يصبح من الضروري أن تُعاد صياغة القوانين والتشريعات وتُفَعَّل الاستراتيجيات لكي تفتح المجال للقطاع الخاص من خلال فتح الأسواق Market Deregulation؛ بحيث يتم تخفيض قيود الدخول للأسواق Market Entry، وكذلك تشجيع المنافسة ومحاربة كل أنواع الاحتكارات والممارسات التي تضر بالمواطن والاقتصاد الوطني، وتخص عمليات فتح الأسواق وتشجيع القطاع الخاص العديد من القطاعات منها الطاقة والمياه والاتصالات، التي تحتاج أن يتم أولاً إنشاء شركات عامة وفصلها عن الإدارة العامة (الوزارات) انسجماً مع فتح تلك الأسواق لمساهمة القطاع الخاص في الإنتاج والتوزيع.

في المقابل يمكن اعتبار قطاعي الصحة والتعليم أساس الخدمة العامة الهادفة إلى بناء رأس مال بشري متطور قادر على نقل دولة الكويت من اقتصاد قائم

على النفط إلى اقتصاد قائم على المعرفة والإنتاجية، وتُشير الإحصائيات إلى أن هذين القطاعين وحدهما يشكلان أكثر من ٥٥٪ من إجمالي توظيف الإدارة العامة، وعليه؛ فإن ترشيح الإدارة العامة ورفع كفاءتها يتم حتماً بفتح المجال نحو القطاع الخاص لكي يقدم خدمات تعليمية وصحية راقية مع مراعاة قضايا العدالة، وخاصة في مجال النفاذ لهذه الخدمات التي يجب أن ترافقها إجراءات تحدد سبل التمويل والحصول على الخدمة وخاصة من خلال إعادة النظر في وظائف التأمينات الاجتماعية وإنشاء صندوق ضمان اجتماعي يمول الصحة العامة من اشتراكات المساهمين ومساهمات أرباب العمل.

٥- خصخصة شركات القطاع العام:

على الرغم من ارتفاع الإنفاق الحكومي في دولة الكويت حيث شكل في عام ٢٠١٥م ربع الناتج المحلي الإجمالي، فإن دولة الكويت لا تمتلك قطاعاً عاماً إنتاجياً كبيراً؛ وذلك لأن أغلب الإنفاق العام يتم عبر مناقصات ينفذها القطاع الخاص في مجال توفير المشتريات الحكومية والإنشاءات العامة. فبحسب إحصائيات العاملين في الجهاز الحكومي لسنة ٢٠١٤م فإن عدد العاملين في شركات القطاع العام بلغ نحو ٢٧ ألف عامل، وهو ما يشكل نحو ٧,٧٪ من إجمالي العمالة في القطاع العام (الحكومة المركزية والهيئات المستقلة وشركات القطاع العام). ويبلغ عدد الشركات المملوكة للدولة ملكية كاملة ١٤ شركة، من بينها ٨ شركات نفطية، يبلغ إجمالي قوة عملها أكثر من ٢٣ ألف عامل. هذه البيانات تظهر أن مشروع الخصخصة سوف يكون له أثر محدود في دفع القطاع الخاص لقيادة التنمية في دولة الكويت إذا ما اقتصر على هذه القطاعات.

٦- تنمية القطاع الخاص:

إن فتح الأسواق وخصخصة القطاع العام يجب أن تُنفذ ضمن استراتيجية واسعة الأفق لتنمية القطاع الخاص؛ وذلك لبناء اقتصاد السوق وإعادة هيكلة

الاقتصاد ليخرج من هيمنة النفط وتحقيق التنوع المنشود في ظل استراتيجية دولة الكويت الجديدة ٢٠٣٥م، والهادفة إلى تحويل دولة الكويت لمركز مالي وتجاري. يجب أن تسعى استراتيجية تنمية القطاع الخاص إلى تسريع النمو الاقتصادي من خلال تطوير القطاعات الإنتاجية المادية والخدمية بتوجيهه وتجنيد للاستثمار المنتج لصالح القطاع الخاص، وذلك باستخدام منهج التخطيط التأشيري الذي يركز على تطوير البنية التحتية الأساسية واللوجستية، وتحسين الحوكمة والمؤسسات وبيئة الأعمال وتحسين الاستقرار الاقتصادي الكلي وبناء رأس مال بشري متقدم، والتركيز على اكتساب المهارات ورفع جودة التعليم.

كما يجب على منظومة التخطيط التأشيري أن تبني حول منظومة «حوافز» شفافة وإرساء قواعد تُحارب سلوك البحث عن الريع وجعلها تشجع على الاستثمار المنتج، وفي هذا الإطار فإن عمل الهيئة العامة للصناعة والبنك الصناعي وهيئة تشجيع الاستثمار يجب أن يُعاد النظر في أسلوب عملها وآلياته لكي يتحول إلى أداة فعّالة في تحقيق استراتيجية تنمية القطاع الخاص الوطني والأجنبي من خلال تذليل العوائق التي تحد من الاستثمار الإنتاجي، وخاصة في مجال تمويل رأس المال المغامر والتمويل طويل الأجل وبناء المناطق الصناعية الحديثة ومناطق معالجة الصادرات والمناطق الحرة الموجهة لرأس المال الأجنبي خاصة في القطاعات ذات التقانة العالية والمعرفة المتقدمة، التي تضمن قيمة مضافة عالية وتدعم الصادرات وتنوع الاقتصاد، وقد يتطلب دفع القطاع الخاص تطوير خريطة استثمارية مفصلة بالقطاعات والمشاريع الإنتاجية كأداة عمل وتخطيط لتجسيد المشاريع على أرض الواقع.

٧- الشراكة ما بين القطاعين العام والخاص:

يتطلب ترشيح الإدارة العامة وتنمية القطاع الخاص تطوير برنامج شراكة ما بين القطاعين. ففي مجال تجويد القطاع العام ورفع إنتاجيته وجودته وتقليل

مستويات البيروقراطية والتحكم في تكاليفه، فإن عقود الشراكة في مجال إدارة الأصول تُعتبر مدخلاً جيداً لتحقيق هذا الهدف، خاصة في مجال التعليم والصحة؛ حيث يعهد إلى القطاع الخاص في إطار عقود الشراكة إدارة أصول هذه القطاعات بما يُحقق أهداف الفعالية الاقتصادية.

أما في مجال تطوير القطاع الخاص للاستثمار في مجالات البنية التحتية وتقديم الخدمات العامة من خلال عقود البناء - التشغيل - التحويل المعروفة بـ BOT ومشتقاتها، فقد يفتح نافذة للقطاع الخاص لكي يعيد انتشاره خارج القطاعات التقليدية؛ وبذلك يسهم بفعالية أكثر في تحقيق التنمية في قطاعات مثل الزراعة من خلال عقود الامتياز لاستصلاح الأراضي، وكذلك في قطاعات المياه والصرف الصحي والكهرباء والأشغال العامة وغيرها من مشاريع البنية التحتية، والتي طالما كانت حكراً على القطاع العام.

٨- تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة كإحدى أدوات تنمية القطاع الخاص:

ركزت برامج المشروعات الصغيرة والمتوسطة وقوانينها على توفير فرص العمل للشباب الكويتي من خلال تشجيعه على دخول معترك الحياة العملية من خلال إنشاء مشاريع خاصة به، وعلى الرغم من الدعم الملحوظ الذي توفره هذه البرامج فإن هذه المشاريع تواجه تحديات كبيرة وتعرف نسب نجاح متواضعة، بالإضافة إلى تركيزها في نشاطات محدودة المردود دون أفق نمو واضحة.

إن استراتيجية تنمية القطاع الخاص تتطلب أيضاً أن يعاد في برامج المشاريع الصغيرة والمتوسطة؛ بحيث توجه نحو القطاع الإنتاجي الصناعي، وقطاعات التقانات المتقدمة من خلال التشجيع على إقامة حدائق العلوم في جامعات وكليات الهندسة، وكذلك إنشاء مراكز تميز في مجالات البحوث والتطبيقات الهندسية وتقانة المعلومات. إن نقل المؤسسات الصغيرة إلى مجال العمل في قطاعات الصناعة التحويلية والخدمات الإنتاجية وفي مجال الابتكار والمعرفة

هو الضامن الأساسي لقيام قطاع خاص ونموذج نمو حديث، أساسه الإنتاجية والمعرفة بما يحقق الاستدامة الاقتصادية.

أما فيما يخص إعادة هيكلة المالية العامة فيمكن القول: إنه في ظل الوفرة النفطية قامت فلسفة المالية العامة في الدولة على فرض ضرائب بشكل محدود جداً، وكذلك تقديم الخدمات العامة بشكل شبه مجاني، وذلك بفرض رسوم قليلة وزهيدة. ولكن مع توسع الإنفاق العام وارتفاع تكلفة الإدارة العامة التي تبلغ ربع الناتج المحلي الإجمالي تقريباً، وكذلك ضعف الإيرادات غير النفطية التي تغطي جزءاً زهيداً من الإنفاق العام - فإن إصلاح وضع المالية العامة أصبح ضرورياً؛ وذلك لبناء إدارة عامة فعّالة قادرة على استدامة الخدمات ذات الجودة العالية.

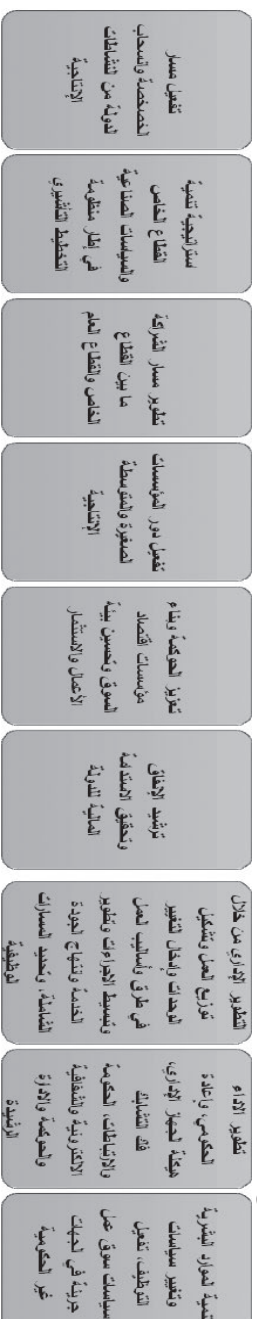
يجب ألا يتوقف ترشيح الإدارة العامة عند محاربة البيروقراطية وأهدافها وإعادة النظر في الهيكل التنظيمي بما يبسط الإجراءات والعمليات ويقلل من دورة اتخاذ القرار والمستندات، ويجب أن يشمل محاربة الهدر والتبذير ويحقق الترشيح في الإنفاق العام. وفي هذا الإطار فإن حوكمة مؤسسات الرقابة وتفعيل دورها سوف يكون محورياً في بلوغ هذه الأهداف.

كما يجب العمل على حوكمة الموازنة من خلال إعدادها بطريقة علمية وشفافة وربطها ربطاً محكماً بمنظومة التخطيط ومراقبة تنفيذ الإنفاق وتقييم أثره، وسوف يساعد إرساء موازنة البرامج في تحقيق هذه الأهداف، التي يجب السعي نحو التحول إليها مع توفير كل شروط النجاح والتدرج في تطبيقها.

أما في مجال الإيرادات وترشيح الإنفاق فإن الدعم العام غير المباشر يجب أن يعوض أيضاً بنظام مرناً قائماً أساساً على توفير الدعم بطريقة مباشرة، ويركز على دعم الدخل وليس دعم الأسعار. ويتطلب هذا المنهج عملاً دقيقاً في مجال تحديد الفئات المستحقة للدعم، وكيفية استخدامها؛ وذلك لوجود منحى قوي لسلوك الربح. كما أن تقديم الخدمات مجاناً أو بتكلفة ورسم ثابت يجب أن يُعاد صياغته لكي يعوض بمنظومة تسعير متدرجة متناسبة مع مستويات الاستهلاك والطلب، وذلك بغية ترشيح الموارد واستدامتها.

شكل (٢٣)

نموذج تنموي لنقل الإدارة العامة بدولة الكويت إلى إدارة تنموية تؤائم رؤية دولة الكويت عام ٢٠٣٥م



الإصلاحات الاقتصادية الهيكلية (تنمية القطاع الخاص وتعزيز اقتصاد السوق) :

اقتصاد متنوع قائم على آلية السوق ومبادرة القطاع الخاص في ظل منظومة تخطيط تأشيري

الإصلاح الإداري وإعادة هيكلة الإدارة العامة

نقل الإدارة العامة بدولة الكويت إلى إدارة تنموية تتواءم مع رؤية دولة الكويت حتى ٢٠٣٥ : الكويت مركزاً مالياً ونجاري

المصدر: قام الباحثان بصياغة الشكل بناء على مصادر عامة.

بناءً على النموذج الذي تم استعراضه، الشكل (٢٣)، يناقش الباحثان مسألة تطبيق سياسات تحويل الإدارة العامة إلى إدارة تنموية، وذلك على النحو التالي:

١- المنهج الإجرائي لتنفيذ الإصلاحات:

انطلاقاً من تحليل أوضاع الإدارة العامة في دولة الكويت استنبطت جملة التحديات التي تواجهها الإدارة العامة الكويتية بصفة عامة. وبكل وضوح لا يمكن استدامة الوضع الحالي للإدارة العامة؛ وذلك لتوسع حجمها أكثر من المعايير الدولية المقبولة، وكذلك ارتفاع تكاليفها، وأخيراً انخفاض مقلق لنوعية خدماتها، وانخفاض مستوى حوكمتها.

ولمواجهة هذا الوضع المقلق فإن الدراسة استندت إلى تطوير نموذج مفاهيمي تم من خلاله اقتراح إطار خاص بإصلاح الإدارة العامة وحوكمتها ونقلها من وضعها الحالي إلى إدارة تقود التنمية وتعمل لتحويل الكويت إلى مركز مالي وتجاري في حلول عام ٢٠٣٥م. وقد احتوت الدراسة في كل أقسامها على جملة واسعة من السياسات الإجرائية التي تصبو إلى تحقيق هذا الهدف.

وتتلخص الفكرة العامة للنموذج في أنه لا يمكن أن ينجح الإصلاح الإداري الهادف لترشيح الإدارة وتجويد عملياتها والتحكم في كلفتها دون تفعيل إصلاحات اقتصادية قائمة على تغيير نموذج النمو من التبعية على الإنفاق العام إلى نموذج مركز على خلق الثروة وفرص العمل اللائق للمواطن من طرف القطاع الخاص في ظل منظومة اقتصادية فعّالة وقائمة على اقتصاد السوق والتخطيط التأشيري.

ونظراً لكون الإدارة العامة ومؤسساتها هي الأداة المنفذة للإصلاح، وفي نفس الوقت فهي بحاجة للإصلاح فإنه توجب إيجاد منهج سليم لكسر هذه الحلقة ولإصلاح الإدارة في المرحلة الأولى لكي يتم تطبيق برنامج الإصلاح علماً بأن توقيت وترتيب الإصلاحات أمراً معقداً جداً خاصة وأن ترشيح

الإدارة العامة وتجويدها يتطلب التحكم في تدفقات سوق العمل وجعل تكاليف التحول والإصلاح عند حدها الأدنى، وعليه فإنه من الضروري أن تتغير منهجية الإصلاح من خلال اعتماد أدوات جديدة تمكن في المقام الأول إدخال الإصلاحات التي تسمح بتطوير منظومة التخطيط واتخاذ القرار لتكون لاحقاً قادرة على صياغة الخطط والاستراتيجيات ومتابعة تنفيذها وتصحيحها وتقييم أثرها وتوجيهها نحو بلوغ الأهداف الاستراتيجية للدولة. ولإطلاق عملية الإصلاح في ظل الوضع الراهن فإنه يمكن تبني منهج اتخاذ القرار من خلال وحدات الإنجاز "Delivery Unit" حيث يتم تنصيب «وحدات عمل» تجمع أفضل المتخصصين في مجال معين ومحدد، ولها القدرة على اقتراح الحلول العملية لتحقيق الأهداف التي تم إقرارها وتتبع مباشرة لأعلى سلطة في البلد، وتكون توصياتها نافذة بعد اعتمادها (المناور، ٢٠١٤). هذه المنهجية سوف تسمح مباشرة بالإصلاح دون الانتظار حتى يتم تغيير منظومة الإدارة العامة وتحقق نتائج ملموسة وسريعة وتدخل ديناميكية جديدة في العمل الحكومي من خلال تبني منهج الإدارة بالأهداف والتركيز على الإنجاز، ومن بين الأمثلة التي تتطلب تنفيذ الإصلاحات عبر وحدات الإنجاز نذكر إصلاح التعليم لتحقيق هدف الجودة، وكذلك تحسين بيئة الأعمال لتقليل تكاليف القيام بالأعمال بحيث يتم تكوين لجان من الخبراء المتخصصين يتبعون مباشرة لمجلس الوزراء، ويقدمون الحلول العملية لتحقيق أهداف تجويد التعليم أو تقليل تكاليف القيام بالأعمال.

وتقوم دولة الكويت بتنفيذ جملة من المشاريع التنموية الاستراتيجية مثل تطوير الجزر الكويتية وبناء المدن مثل مدينة الحرير والطرق السريعة والمطار الجديد والمدينة الجامعية الجديدة والعديد من المرافق العامة. وعموماً يعرف تنفيذ هذه المشاريع تأخيراً وارتفاعاً في الكلف الاستثمارية بأكثر من المبالغ الأولية، بالإضافة إلى طول مدة تنفيذها، وذلك للعوائق الكثيرة المرتبطة بطول الدورة المستندية وبدورة تخطيط المشاريع وتقييمها وإقرارها وتنفيذها.

ونظراً لأهمية المشاريع في إحداث التحول الهيكلي للاقتصاد الكويتي وتأثيراته على حياة المواطن ورفاهيته فإن إحداث نقلة نوعية في تنفيذ المشاريع الكبرى وإدارتها قد يتطلب إخراجها من الإشراف المباشر للمؤسسات الحكومية القائمة، وضمها إلى وحدات مؤسسية أو أجهزة جديدة تتمتع بالاستقلالية المالية والإدارية التامة وتتبع لسلطة متخذ القرار مباشرة حتى تتمكن من تنفيذ الخطط بالسرعة والمرونة المطلوبة.

إذا كان تأسيس وحدات الإنجاز والهيئات المستقلة لتنفيذ المشاريع الكبرى للدولة وإدارتها قد تحقق قفزة نوعية في الإصلاح الاقتصادي فإن الإصلاح الشامل وإحداث نقلة نوعية في الإدارة التنموية وتحقيق تحويل الكويت إلى مركز مالي وتجاري يتطلب إصلاحاً أكثر شمولاً وعمقاً يمس كل نواحي الإدارة العامة، وكذلك توجه الاقتصاد للتنوع حتى يتحقق هدف التنوع الاقتصادي والنموذج التنموي القائم على المبادرة الخاصة في ظل اقتصاد السوق وإدارة تنموية رشيقة وجيدة. إن تحقيق هذا التحول يتطلب في المرحلة الأولى تغيير منظومة التخطيط واتخاذ القرار؛ بحيث تأخذ على عاتقها التخطيط الاستراتيجي الذي يحقق هذه الأهداف التنموية. ومن ناحية إجرائية فإن إصلاح منظومة التخطيط يتطلب تأسيس «وحدة إنجاز» خاصة بإصلاح منظومة التخطيط وفق المقترحات المقدمة في هذه الدراسة؛ وذلك بهدف إرساء منظومة تخطيطية قائمة على التخطيط الاستراتيجي وبناء رؤية طويلة الأجل، عنوانها تحويل الكويت إلى مركز مالي وتجاري وصياغة خطط متوسطة الأجل (5 سنوات) وخطط قصيرة الأجل (سنوية) قائمة على التخطيط التأشيري يكون القطاع الخاص طرفاً فاعلاً في عملية إعداد الخطة ووضع أهدافها، وذلك من خلال إرساء إطار مؤسسي جديد للمجلس الأعلى للتخطيط، يسمح بإشراك القطاع الخاص في تحديد توجهات الخطط، وكذلك إعادة النظر في أسلوب عمل الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية وتحويلها إلى وكالة تخطيطية فنية تضع الخطط التفصيلية القائمة على النماذج والتنبؤات وبدائل السيناريوهات وفق أفضل الممارسات التخطيطية والعلمية.

٢- نموذج علمي لإصلاح الإدارة والاقتصاد وتنفيذ المشاريع الجديدة وإدارتها:

لقد تبين من التحليل الوارد في هذه الدراسة أن الوضع الحالي للإدارة العامة بصفتها الأداة التنفيذية للسياسات العامة للدولة قد لا تمكن متخذ القرار من تحقيق الفعالية الاقتصادية الكاملة، وكذلك الفعالية التامة والمتوقعة من المشاريع والبرامج الهيكلية والجديدة التي يتم السعي نحو إطلاقها وإتمامها في وقتها المحدد لتحقيق الأهداف التنموية. كما أن مشروع الإصلاح الوارد في هذه الدراسة الذي يمس الإدارة العامة وخاصة الأجهزة التخطيطية، وكذلك الإصلاح الاقتصادي الضروري لتمكين إصلاح الإدارة العامة قد يكون طويلاً ومضنياً ويتطلب وقتاً لجني ثمار الإصلاح وتجسيده على أرض الواقع.

يتطلب إطلاق عملية الإصلاح والتأكد من أنها تسير وفق الخطة المتفق عليها وأن البرامج والمشاريع العامة يتم تنفيذها بالسرعة والدقة المطلوبة، أن يتم تنظيم المشاريع والبرامج وإدارتها بمؤسسات «موازية» تواكب عملية الإصلاح وتدفعه إلى الأمام وتحقق استدامته، وذلك من خلال إنشاء وحدات إنجاز «Delivery Units» وهيئات مستقلة تحت الإشراف المباشر للإدارة العليا في الدولة (رئيس الوزراء مثلاً) وبقوانين خاصة.

- وحدات الإنجاز Delivery Unit:

يرجع تاريخ وحدات الإنجاز إلى عام ٢٠٠١م عندما تم إنشاء فريق مصغر يساعد رئيس الوزراء البريطاني في صياغة السياسات لتحسين تقديم الخدمة العامة في البلاد، وذلك في مجالات «التعليم، الصحة، النقل، الأمن الداخلي ومُحاربة الجريمة». وكان يرأس الوحدة مستشار خاص لرئيس الوزراء مكلف بتنفيذ السياسات. الوحدة كانت مكونة من مجموعة من الاختصاصيين المميزين والقادرين على اقتراح السياسات العملية لتحقيق أهداف معينة في أوقات محددة؛ وذلك بالتشاور والتعاون مع مختلف الجهات الحكومية وتأخذ قراراتها من مكتب رئيس الوزراء، وهي بذلك تمتاز بالدعم السياسي وإلزامية التنفيذ سواء في إطار القوانين القائمة أو تعديل القوانين، إن لزم الأمر.

وما يجعل هذه الوحدات ذات أهمية في تحقيق الأداء التنموي أنها تُركز بشكل أساسي على الإنجاز وتحقيق الأهداف، والعمل على تخطي العوائق بكافة أنواعها، ويمكن لوحدة الإنجاز أن تعمل على أنواع مختلفة من المشاريع والبرامج والسياسات المحددة.

- الهيئات المستقلة لتنفيذ المشاريع الكبرى وإدارتها:

إذا كانت وحدات الإنجاز تمتاز بكونها مجموعة مصغرة من أهل الاختصاص توفر الحلول العملية لمشكلات تنموية محددة تسلم لمتخذ القرار لتحقيق أهداف معلنة، فإن الخطط والمشاريع التنموية الكبيرة التي وضعت لإحداث تحول هيكل عميق في الاقتصاد وتحقيق الرؤية الاستراتيجية قد تحتاج إلى أكثر من وحدات إنجاز بل لهيئات وأجهزة مستقلة بكيانها الإداري والتنظيمي والمالي وربما التشريعي لكي تستطيع تحقيق نتائج ملموسة على أرض الواقع، إن هذه الهيئات قد تشبه وحدات الإنجاز في روحها وأهدافها ولكن تختلف في طابعها؛ بحيث إنها مؤسسات مستقلة تابعة لسلطة متخذ القرار مباشرة ولها مهام محددة في إنجاز وإدارة مشاريع تنموية كبيرة وجديدة. فالدولة (الكويت) متجهة حالياً في هذا الاتجاه من خلال إنشاء جهاز لتطوير مدينة الحرير وجزيرة بوبيان ومشروع الجزر الكويتية، ويمكن أن توسع هذه التجربة لتشمل العديد من المشاريع الحديثة والكبيرة؛ بحيث إن وضعها تحت الإشراف المباشر للسلطة العليا من خلال هيئات وأجهزة متخصصة قد يسمح بتسريع وتائر الإنجاز، وتخطي مختلف العقبات التي تواجه تنفيذ المشاريع.

وعليه؛ فإن نموذج الإدارة التنموية الحديث من خلال وحدات الإنجاز أو الهيئات المستقلة سوف يسمح بتخطي العوائق المعروفة لتنفيذ السياسات والمشاريع التي إن عهدت للإدارة العامة بوضعها الحالي فسوف تواجه التعثر المعروف، الذي تواجهه مختلف المشاريع التي تُنفذ منذ فترة طويلة مثل مشروع المدينة الجامعية الجديدة، ومشروع المطار الجديد، والمترو، والمشاريع الأخرى التي تم الإعلان عنها ولم تُنفذ.

إن إحداث القفزة النوعية في الإدارة العامة ربما يحتاج إلى خوض غمار تجربة وحدات الإنجاز من خلال تحديد قطاعات وإشكالات معينة يتم إيجاد الحلول العملية من خلال هذه الوحدات، ويجب أن تعمل وفق المبادئ والمنهجية التي عملت بها هذه الوحدات في الدول التي طبقتها وأعطت نتائج ملموسة.

٣- ضرورة التحول إلى التخطيط التأشيرى وتوفير متطلباته:

إن إصلاح الإدارة العامة والاقتصاد لتحقيق التحول نحو جعل الكويت مركزاً مالياً وتجارياً يتطلب تنفيذ برنامج إصلاحي هيكلي على نطاق واسع يشمل المستويين المؤسسي والفني بشكل يستهدف جوهر المقاربة التخطيطية وأدواتها التنفيذية. ونعرض فيما يلي الإطار الهيكلي المؤسسي البديل المقترح الذي يمكن اعتباره مشروعاً يستهدف إصلاح المنظومة وفق نموذج تنظيمي بديل متعدد الخيارات:

- **المستوى الأول:** إعادة النظر في الترتيبات المؤسسية للمنظومة التخطيطية؛ وهو البعد المعني بصياغة الرؤى الاستراتيجية والتوجهات الكبرى وصياغة الخطط والغايات والأهداف والسياسات رفيعة المستوى المتناسقة مع التطلعات التنموية. ويمكن طرح مسارين في هذا الإطار، هما:

- **المسار الأول:** أن يتم دمج المجلس الأعلى للتخطيط والأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط، وإنشاء وكالة فنية للتخطيط بهدف تقريب وتوحيد الجهود المتعلقة في صياغة الأولويات الاستراتيجية والسياسات العامة والخطط المطلوب تنفيذها بمفهومها الشامل، بالشكل الذي يوضح العلاقات مع باقي المستويات التنفيذية من جهة، ويسمح بقيام شراكة حقيقية مع القطاع الخاص وأصحاب المصلحة الآخرين من جهة أخرى.

- **المسار الثاني:** أن يتم الإبقاء على كل من المجلس الأعلى للتخطيط والأمانة العامة، على أن يتم تأكيد صلاحيات كل منهما بالشكل الذي يُعيد توزيع المهام التخطيطية بوضوح؛ بحيث يضطلع المجلس الأعلى للتخطيط بصياغة

الأولويات الاستراتيجية والسياسات العامة، وتقوم الأمانة العامة بصياغة الخطط المطلوب تنفيذها وفق المتطلبات التنموية.

وفي كلا المسارين لا بُد من النظر إلى ضرورة تعديل الهيكل والآليات لعمل كل من المجلس الأعلى للتخطيط والأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط ومعايير التعيين فيهما لاستقطاب أفضل الخبراء في المجال التخطيطي، وإشراك القطاع الخاص في صياغة الخطط وتحديد الأهداف التنموية.

- المستوى الثاني: إعادة النظر في الترتيبات الفنية للمنظومة التخطيطية، وهو البعد المعني بجميع الجوانب الفنية التي تشمل استخدام الأساليب العلمية الكمية والكيفية في رسم السياسات العامة والتركيز على اختيار البدائل التي تحقق أعلى النتائج بأقل التكاليف، واستقطاب وتنمية المهارات الفنية اللازمة ولاسيما من خلال العمل على إنشاء مراكز بحثية متخصصة بدراسة السياسات العامة والنمذجة والاستشراف وتطبيقاتها المختلفة.

- المستوى الثالث: إعادة النظر في الترتيبات المنهجية والفنية لمنظومة التقييم والمتابعة؛ بحيث يتم الانتقال إلى منهجية قياس الأثر أو المنفعة على مستوى متابعة المشاريع التنموية بدلاً من رصد المدخلات المتمثلة في قياس مستوى الصرف ومعوقاته، وذلك من خلال اعتماد أساليب قياس الآثار الاجتماعية من خلال اعتماد المؤشرات التنموية في مجالات «الصحة، والتعليم، والخدمات الحكومية المختلفة»، وهو ما يسمح بقياس المردود السلبي في حال تأخر عملية تنفيذ مشاريع التنمية.

ويمكن النظر في فصل وظيفة التقييم والمتابعة وإلحاقها إشرافياً بمجلس الوزراء بهدف الإعلاء من شأنها من جهة، وهو ما يسمح بترسيخ قيمة المتابعة والتقييم والإنجاز، وأعطائها الاستقلالية المعنوية اللازمة لتقييم نوعية الخطط والمشروعات التنموية وفقاً لمبادئ الشفافية والموضوعية وقيمتها من جهة أخرى (على غرار النموذج الماليزي الذي فصل بين وظائف التخطيط والتقييم والمتابعة وأتبعها إشرافياً بمجلس الوزراء).

٤. مصفوفة السياسات والإجراءات:

تهدف مصفوفة السياسات والإجراءات إلى توضيح الإطار الحاكم لمسألة إصلاح الإدارة العامة المستهدفة في دولة الكويت، وذلك على النحو التالي:

شكل (٢٤)

مصفوفة السياسات والإجراءات المقترحة لإصلاح الإدارة العامة الكويتية

إعادة هيكلة وتشكيل بعض اللجان والمجالس العليا	فك التشابك والتداخل بين المؤسسات	الإصلاح الإداري وإعادة الهيكلة
آليات وبرامج تطبيق الشفافية ومكافحة الفساد	آليات وبرامج تطبيق الحوكمة والإدارة الرشيدة	آليات وبرامج تطبيق الحكومة الإلكترونية
برامج لتطوير جودة الخدمات الحكومية	آليات وبرامج تبسيط الإجراءات	آليات وبرامج رفع كفاءة وفعالية الجهاز الحكومي
آليات وبرامج تطوير منظومة التخطيط وآليات اتخاذ القرار	آليات التنسيق المؤسسي	آليات وبرامج تطوير نظام توصيف الوظائف في الجهاز الحكومي
آليات جذب الاستثمار الأجنبي المباشر	تنمية دور القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني	آليات وبرامج لتطوير وتنمية الموارد البشرية
	تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة	آليات تحسين بيئة الأعمال

المصدر: قام الباحثان بإعداد الشكل بناء على مصادر عدة.

- الإصلاح الإداري وإعادة الهيكلة:

تقسيم الوزارات إلى أربع مجموعات (قطاعات رئيسية)، وتوزع الوزارات على هذه القطاعات الأربعة تحت إشراف أربعة نواب لرئيس مجلس الوزراء، وهذه القطاعات الأربعة الرئيسية هي:

- قطاع نائب رئيس مجلس الوزراء للشؤون الأمنية، ويضم هذا القطاع وزراء الداخلية والدفاع والإعلام والخارجية والجهات والأجهزة الحكومية التابعة لهذه الوزارات والأجهزة والإدارات الحكومية التي لها علاقة وطيدة باختصاصها.

- قطاع نائب رئيس مجلس الوزراء للشؤون الاقتصادية، ويضم هذا القطاع وزراء المالية والنفط والتجارة والجهات والأجهزة الحكومية التابعة لهذه الوزارات والأجهزة التي لها علاقة باختصاصها.

- قطاع نائب رئيس مجلس الوزراء للخدمات والشؤون الفنية، ويضم وزراء الكهرباء والإسكان والأشغال والبلدية والمواصلات، والجهات والأجهزة الحكومية التابعة لهذه الوزارات.

- قطاع نائب رئيس مجلس الوزراء لشؤون التخطيط والتنمية البشرية، ويضم وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء ووزراء العدل والتخطيط والتربية والتعليم والصحة والشؤون الإسلامية والشؤون الاجتماعية والعمل. والجهات والأجهزة الحكومية التابعة لهذه الوزارات.

- فك التشابك والتداخل بين المؤسسات:

تمّ رصد بعض التداخل والتشابك في الاختصاصات والمهام في بعض الوزارات والجهات الحكومية وذلك على النحو التالي:

- ديوان الخدمة المدنية والهيئة العامة للقوى العاملة.

- الهيئة العامة للغذاء والتغذية مع وزارة الصحة وبلدية الكويت والهيئة العامة للزراعة والثروة السمكية ووزارة التجارة.

- الهيئة العامة للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات تتشابه مع وزارة الدولة لشؤون الخدمات (وزارة المواصلات سابقاً).
- هيئة الطرق تتشابه مع وزارتي الأشغال والداخلية (قطاع هندسة الطرق في وزارة الداخلية).
- الهيئة العامة للبيئة وبلدية الكويت (النفائيات الصلبة).
- جهاز متابعة الأداء الحكومي وديوان الخدمة المدنية (متابعة الأداء الحكومي).
- الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب وديوان الخدمة المدنية وجامعة الكويت (مجال التدريب).
- مراكز البحوث في الوزارات والمؤسسات والهيئات الفنية الحكومية.
- وزارة الأشغال العامة والهيئة العامة للطرق.
- الهيئة العامة للعناية بطباعة القرآن الكريم والسنة النبوية وعلومهما والأمانة العامة للأوقاف ووزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية.
- اللجنة المركزية للإشراف على مشاريع إعادة تأهيل البيئة والهيئة العامة للبيئة والهيئة العامة لشؤون الزراعة والثروة السمكية.
- وزارة الدولة لشؤون الشباب والهيئة العامة للشباب.

- إعادة هيكلة وتشكيل بعض اللجان والمجالس العليا:

- إعادة تشكيل لجنة المخطط الهيكلي وآلية عملها.
- إعادة تشكيل المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية وآلية عمله.
- إعادة تشكيل مجلس الخدمة المدنية وآلية عمله.
- إعادة تشكيل لجنة المناقصات المركزية وآلية عملها.
- إعادة تشكيل المجلس الأعلى للبتروك وآلية عمله.

ويجب أن تتصف تلك المجالس بأن يكون حجم اللجنة أو المجلس الأعلى (من ٥-٩ أعضاء)، وأن يكون الأعضاء متخصصين في مجال عمل اللجنة أو المجلس الأعلى، وأن يكون العضو متفرغاً لأعمال اللجنة أو المجلس الأعلى، وأن تحصل هذه المجالس واللجان على الدعم السياسي والتشريعي اللازمين، والهدف هنا تفعيل دور هذه المجالس ومنحها صلاحيات أكبر في مجال صياغة السياسات والتوجهات العامة للقطاع الذي تعمل من خلاله.

- آليات وبرامج تطبيق الحكومة الإلكترونية:

- دراسة البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات، وتحليل مدى مقدرتها واستعدادها لتشغيل الخدمات الإلكترونية وفق أحدث التقانات.
- تطوير شبكة الاتصالات وتحويلها إلى شبكة ألياف بصرية والتوسع في خدمات الإنترنت ذات التدفق السريع.
- التوسع في إدراج تكنولوجيا المعلومات في مناهج التعليم في الدولة.
- العمل على تنظيم البرامج التدريبية في مجال تكنولوجيا المعلومات لموظفي القطاع العام لضمان تأهيلهم وإعدادهم لاستغلال التكنولوجيا في تطوير خدمة القطاع العام.
- زيادة الطلب على الوظائف والخدمات التي يتطلبها النظام الجديد؛ مما يساعد على استقطاب المزيد من المهارات والخبرات.
- تطوير واستكمال مشروعات التحول إلى الحكومة الإلكترونية ودعم تطبيق الحكومة الإلكترونية وتنفيذها ومتابعتها في مختلف الدوائر الحكومية.
- تهيئة القوانين والتشريعات التي تتناسب مع تطبيقات الحكومة الإلكترونية، التي تهدف إلى تسهيل المراسلات الإلكترونية والتقليل من حالات تزوير المراسلات الإلكترونية والتعديلات اللاحقة، وإرساء مبادئ موحدة للمراسلات الإلكترونية.

- القيام بمسح تشريعي شامل للقوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات، لمعرفة مدى مواكبتها إجراءات الحكومة الإلكترونية، أو تعارضها معها بغرض تحقيق عدد من الأهداف.
- إعطاء مشروعية للأعمال الإلكترونية الخاصة بالحكومة الإلكترونية، وتحديد مباحاتها، ومحرماتها والعقوبات على جرائمها.
- إلزام الإدارات والأجهزة الحكومية أن تضع معلوماتها وتعليقاتها وإجراءاتها على الإنترنت، لتحقيق سهولة الوصول إلى المعلومات، وكذلك وضع الإجراءات التي تحكم هذه العملية.
- تحديد شروط الوصول إلى سجلات المستفيدين، وطريقة استعمالها؛ وذلك لتحقيق الأمن الوثائقي وخصوصية المعلومات وسرعتها.
- وضع معايير شفافة وثابتة للإجراءات والمتطلبات الحكومية؛ بهدف الحد من الحاجة لتدخل المسؤولين.
- إعطاء مشروعية لاستعمال الوثائق الإلكترونية، واعتمادها كإثبات الشخصية الإلكترونية، واستخدام التوقيع الإلكتروني والبصمة إلكترونياً.
- تسهيل التعاملات الإلكترونية، كالسماح بالتوقيع الإلكتروني، واعتماد البريد الإلكتروني، وإعطاء شرعية للبيع والشراء الإلكتروني، وفي كل التعاملات الأخرى التي تتعلق بتطبيقات الحكومة الإلكترونية.
- نشر الوعي وتنظيم الندوات عن كيفية استخدام البريد الإلكتروني والشبكات الاجتماعية ومواقع الإنترنت المختلفة.
- تسهيل إمكانية الوصول وتشجيع جميع فئات المجتمع كالمكفوفين والصم والبكم وإصدار التشريعات والقوانين التي تجبر الحكومة على تبني التكنولوجيا المتقدمة لمساعدة المعوقين.
- صياغة معايير للأداء وقياس تدفق العمل في مجال الحكومة الإلكترونية.

- زيادة الخدمات الإلكترونية الداعمة لقطاع الأعمال، مثل ميكنة الدورات المستندية، والشراء الإلكتروني وطرح المناقصات إلكترونياً، وغيرها بالتنسيق مع الجهاز المركزي لتكنولوجيا المعلومات والجهات المعنية.
- وضع جدول زمني لإدخال النظم التكنولوجية الحديثة لتطوير الخدمات العامة وخدمات قطاع الأعمال.
- تفعيل مبادئ العقاب والثواب وبما يواكب عصر العولمة والتكنولوجيا الرقمية Digital Technology.

- آليات وبرامج تطبيق الحوكمة والإدارة الرشيدة:

- استكمال مظلة التشريعات التي تستهدف تطبيق مفهوم وقواعد الحوكمة ومكافحة الفساد في مختلف أجهزة الدولة وبخاصة القطاع العام، والإسراع في إقرار القوانين والمشاريع المقدمة في هذا الشأن؛ لما لذلك من أثر في المحافظة على المال العام.
- وضع وتفعيل آلية مؤسسية لرقابة جودة التشريعات واللوائح والقرارات والنظم الإدارية ومراجعة آثارها وقياس مدى كفاءتها بشكل مستمر.
- ضرورة أن يضع المشرع التشريعات اللازمة لاختيار القيادات الإدارية في أجهزة الدولة ونظم ترقياتها وفقاً للأسس ومعايير موضوعية واضحة ومعلنة وشفافة من الكفاءة المهنية والجدارة؛ إذ إن اختيار القيادات الإدارية يحتل محل الصدارة في تفعيل مبادئ الحوكمة.
- العمل على تفعيل التشريعات الخاصة بالمساءلة والرقابة والمحاسبة في الإدارة العامة، ودعم الأجهزة الرقابية من خلال ضمان استقلاليتها وتعزيز صلاحياتها وتطوير قوانينها واعتماد نتائجها كأحدى أدوات التقييم لمتابعة تنفيذ خطط الدولة الإنمائية.

- ضرورة اعتماد دليل عام لممارسات الحوكمة كمرجع استرشادي لقطاعات الدولة عند وضعها لدليلها الخاص مع تحديثه بشكل مستمر ليواكب التغييرات والتطورات في مجال الحوكمة.

- الاستعانة بجهات متخصصة لإعداد تقارير دورية عن مدى الالتزام بقواعد الحوكمة، وذلك لضمان قدر من الموضوعية والحياد.

- إنشاء مراكز تدريبية متخصصة في مجال الحوكمة على مستوى القطاع العام والقطاع الخاص والتركيز على الاهتمام بالتنمية المهنية المستدامة ووضع قواعد تتيح للعاملين متابعة التطورات السريعة في المجال الإداري.

- ضرورة التعاون المشترك مع المجتمع المدني وتضافر جهود أطراف المجتمع كافة في إنجاز أنشطة الدولة لتطبيق قواعد الحوكمة ونشر ثقافتها.

- الاستفادة من تجارب الدول الرائدة في تطبيق قواعد الحوكمة كمنظومة عمل ومفاهيم، ثبت نجاحها عالمياً في تطوير أداء المؤسسات العامة والخاصة.

- التركيز على أهمية الدولة وهيبتها وحماية وضمان الحقوق الأساسية والحريات العامة وصون الحياة الكريمة للمواطنين وإقامة العدل والمساواة بينهم.

- تنفيذ برنامج في مجال نشر الوعي بأهمية نظم ومعايير الحوكمة في تحسين الأداء المؤسسي.

- تحسين الشفافية وتعزيز العدالة والنزاهة في إدارة الأعمال الحكومية.

- تفعيل دور الجهات الرقابية الخارجية في مجال التدقيق والمراجعة والمحاسبة المالية.

- تفعيل دور هيئة مكافحة الفساد وتفعيل دور الجهات الرقابية على الوزارات والمؤسسات الحكومية.

- آليات وبرامج تطبيق الشفافية ومكافحة الفساد:

ترسيخ مشاركة المواطن ومساهمته في تحمل المسؤولية الوطنية لتحقيق العدالة الاجتماعية وتعزيز ركائز الاستقرار الاجتماعي وتحقيق الشفافية وتفعيل المساءلة والحد من الفساد ومكافحته.

- ترسيخ أسس وقواعد العدل والمساواة بين المواطنين ونبذ جميع أشكال الانشقاق والتشردم والصراعات بين فئات المجتمع الكويتي.
- رفع قدرة الدولة على تحجيم الفساد من خلال أجهزة رقابية تعتمد عليها في رصد الفساد بكفاءة وفعالية.

- التنسيق بين الجهات الإدارية المختلفة والتعامل معها كوحدة واحدة ضد الفساد.
- اعتماد أسلوب الترهيب لمكافحة الفساد الإداري في مفهوم الرقابة على أداء العاملين بهدف كشف الأخطاء وتصحيح الانحرافات قبل أن تستفحل.
- الوعي العام لدى العاملين بمخاطر الفساد ومحاربتة وتجنب القيود والتعقيدات وتحديد السلوك الواجب اتباعه في الأجهزة الحكومية على نحو واضح ومعروف للموظفين.

- عدم التسامح والتساهل والتهاون في تطبيق القانون بعيداً عن الانتقائية والمزاجية.
- التدقيق على العاملين في الأجهزة الرقابية والتفتيشية والتدقيقية والمالية ولجان النزاهة؛ إذ إن المسؤولية في كشف الفساد المالي والإداري تقع في الدرجة الأولى على عاتق هؤلاء وهي مسؤولية كبيرة من الناحية القانونية والتشريعية.
- مكافحة الفساد من خلال تدريس مقررات القيم والأخلاق والنزاهة على مستوى التعليم الجامعي.

- تحقيق أقصى درجات الشفافية والمساواة وتكافؤ الفرص في شغل الوظائف العامة.
- نشر الوعي القانوني بقواعد الخدمة المدنية وأحكام الوظيفة العامة لتحقيق العدالة ووحدة المعاملة بين جميع موظفي الدولة.

آليات وبرامج رفع كفاءة وفعالية أداء الجهاز الحكومي:

- تطبيق مفهوم الكفاءة وإدارة الجودة الشاملة TQM ليس في تقديم الخدمات فحسب وإنما في سائر المهام والعمليات التي تؤديها الحكومة. مثل سيادة القانون وإصدار التشريعات، ورسم السياسات واتخاذ القرارات وترتيب الأولويات؛ مما يؤدي إلى تخفيض التكلفة الاقتصادية والفنية ورفع الكفاءة الإنتاجية والتوزيعية وزيادة المرونة والابتكار والإبداع الحكومي، وتحقيق الفعالية التنظيمية لمؤسسات الجهاز الإداري الحكومي من خلال تحقيق مخرجات ذات جودة عالية.

- العمل على رفع كفاءة الجهاز الحكومي لضمان استدامة الموارد لتحقيق الاستقرار الاجتماعي والسياسي والرفاهية الاجتماعية وتحقيق الأمن الوطني.

- إعداد برامج لتوعية العاملين بالأجهزة الحكومية بمفاهيم الكفاءة والأداء المؤسسي وتطوير نظم قياس وتقييم الأداء الحكومي.

- الاستفادة من التطور في نظم الاتصالات وتقنية المعلومات لتحديث الإدارة الحكومية وكفاءة استخدام الموارد البشرية والمادية وزيادة الفعالية والكفاءة في الجهاز الحكومي من خلال إدخال النظم الإلكترونية الحديثة في الجهاز الحكومي.

- نقل روح القطاع الخاص وسماته ونهجه، التي تحسن من أداء القطاع العام وكفاءته مثل نظم الإدارة والجودة ونظم التقييم والقياس ونظم تحفيز التجديد والابتكار، وتطبيق مبادئ ما يُعرف بالإدارة العامة الجديدة (N.P.M).

- العمل على ترسيخ منظومة قيم جديدة للعمل الحكومي منسجمة مع تطلعات الدولة والمواطنين من جهة ومتطلبات الإدارة المعاصرة من جهة ثانية.

- ضرورة وأهمية العمل من خلال منظومة إعادة الهيكلة على التحول من نظام الموازنة العامة التقليدية للأبواب والبنود - الذي يركز على عنصر الصرف المالي دون الاهتمام بنتائج الإنفاق - إلى موازنة الأداء والبرامج التي تركز على

النتائج النهائي للموارد والمصروفات، وتُركز على مؤشرات الأداء، وتقيس ناتج الإنفاق وتخلق آلية متجددة لتخصيص الموارد من منطلق النواتج والآثار المستهدفة من المخصصات.

■ آليات تبسيط الإجراءات وبرامجه:

- تحديد الخدمات الحكومية القابلة للتحويل الإلكتروني وإعادة هندستها وتبسيط إجراءاتها لتصبح جاهزة للتحويل الإلكتروني وفق أولويات وآليات عمل برنامج الحكومة الإلكترونية ومتابعة تنفيذها.
- التوجه نحو اللامركزية واستخدام أسلوب التفويض والتمكين في الإدارة الحكومية لمزيد من المرونة وتبسيط الإجراءات وتقليل الدورة المستندية والسرعة في اتخاذ القرارات الحكومية.
- تحديث وتبسيط مجمل أنظمة العمل وأساليب تنفيذها بما يكفل تكيفها مع الوضع المعاصر، ومراعاتها لعوامل المرونة والعدل والإنتاج والتحفيز.
- قياس الوقت والجهد المبذول في أداء الإجراءات ومدى تناسبه مع الحاجة الفعلية لتسلسل خطوات الإجراءات.
- تحليل خرائط تدفق الإجراءات باستخدام الحاسب الآلي لتعرف المشكلات والاختصاصات والوقت المبذول بشكل متتال أو متواز لكل إجراء على حدة.
- التوصل إلى مقترحات محددة بالنسبة لتبسيط إجراءات العمل بأقصى كفاءة ممكنة لتحقيق الفعالية المطلوبة في الإجراءات لاختصار الوقت والجهد المبذولين.
- مناقشة المقترحات والآراء مع الجهات المعنية وأخذ ملاحظاتهم حول المشكلات التي تواجه تنفيذ الإجراءات أثناء العمل وتحليلها بمشاركة الإدارات المختصة، ووضع التوصيات اللازمة لتعديل وتبسيط تلك الإجراءات التي تحتاج إلى دراسة وتحليل ومعالجة فعلية.

- تعرف الجوانب القانونية واللوائح التنظيمية لأخذها بالحسبان عند إجراء عملية التبسيط لكل إجراء أو خطوة من خطوات الدورة المستندية على حدة.
- الاستفادة من النظم الآلية الحديثة في وضع البرامج اللازمة لميكنة الإجراءات سواء نماذج العمل المستخدمة لتسهيل وتسريع عملية الإنجاز والمحافظة على جودة المعلومات وسلامتها والتقليل من المجهود البشري.
- تدريب الأفراد على طريقة استخدام النظم الآلية وتطبيق الإجراءات والنماذج الجديدة بشكل علمي سليم لضمان سلامة التنفيذ.
- وضع نظام للمتابعة والتطوير المستمر لإجراءات العمل كل فترة زمنية للتأكد من سلامة التنفيذ وحل المشكلات التي تواجه تطبيق الإجراءات بالشكل الصحيح.
- تبسيط الإجراءات واختصارها وتطوير استخدام النماذج والحد من تداول الأوراق المكتبية.

- برامج لتطوير الخدمات الحكومية وزيادة جودتها:

- إجراء دراسات تقييم مستوى الخدمات الحكومية المقدمة بهدف التعرف على فرص التحسين.
- إدارة وحدة الشكاوى المركزية ومتابعة تطوير آلية العمل كلما اقتضت الحاجة وإصدار تقارير المتابعة الدورية.
- إلزام القطاع العام بترسيخ ثقافة الإبداع والتميز في تقديم الخدمات الحكومية وتبسيط الإجراءات بما يحقق رضا متلقي الخدمة.
- التركيز على التكنولوجيا كوسيلة متميزة في تقديم الخدمات الحكومية وتوظيفها بما يحقق الاستخدام الأمثل للموارد البشرية والمادية.
- إعداد السياسات وتطويرها ووضع البرامج والمنهجيات والأدوات اللازمة؛ لتمكين الجهة الحكومية من تطوير خدماتها وتقديم الاستشارات اللازمة لهذه الغاية.

- إعداد الدراسات المتعلقة بجودة الخدمات بالتعاون مع الدوائر المعنية وقياس رأي متلقي الخدمة لديها وتقييم مستوى الخدمة دورياً ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها وإصدار التقارير المتعلقة بذلك.
- إجراء الدراسات المسحية والإحصائية لتحديد احتياجات متلقي الخدمة وتطلعاته ووضع الخطط والبرامج اللازمة لزيادة رضا متلقي الخدمة وإصدار التقارير المتعلقة بذلك.
- نشر الوعي حول أفضل الممارسات المتعلقة بتطوير الخدمات وتبسيط الإجراءات في القطاع العام.
- المتابعة المستمرة للقضايا المتعلقة بتطوير الخدمات الحكومية وتطوير نظام الشكاوى الحكومي المركزي الإلكتروني.
- بناء وتطوير قاعدة بيانات في مجال الخدمات وتبسيط الإجراءات في القطاع العام لغايات تطوير البيئة البحثية وعمل الدراسات وتوثيق جميع مخرجات تطوير الخدمات الحكومية.
- إعداد ميثاق يتضمن حقوق مقدم الخدمة ومتلقيها وواجباته والنتائج المترتبة على عدم الالتزام بالحقوق والواجبات من كلا الطرفين وتعميمها.
- التقييم الميداني وتطوير مرصد تفاعلي لتقييم الخدمات الحكومية وقياس رضا متلقي الخدمة.
- توفير نافذة لمتلقي الخدمة لتقييم الخدمات الحكومية وإبداء الرأي حولها وتقديم المقترحات لتطويرها.
- إنشاء مركز اتصال وطني يهدف إلى رفع كفاءة تقديم الخدمات الحكومية والتسهيل على المواطنين والأعمال للحصول على هذه الخدمات من خلال رقم موحد لجميع الإدارات الحكومية.
- العمل على ضمان كفاءة الحكومة من خلال الاستجابة لحاجات المواطنين

- وسهولة إيصال الخدمة وتمييزها والمساواة والشفافية في توزيع الخدمات وجودتها والالتزام الأخلاقي بالقيم والمعايير المهنية.
- تبني أسلوب ونظام إدارة الجودة الشاملة في الجهاز الحكومي لخفض التكلفة والإنفاق الحكومي وزيادة جودة الخدمات الحكومية المقدمة للجمهور وللجهات المستفيدة من هذه الخدمات.
- الالتزام الوظيفي من كل الأطراف والقيادات الحكومية والجد والاجتهاد لتحقيق الأهداف بجودة عالية.

- آليات وبرامج لتطوير نظام توصيف الوظائف في الجهاز الحكومي:

- تغيير أدوار الجهاز التنفيذي للدولة في سياسة التعيين والتوظيف في الجهاز الحكومي، وفي قطاعات الأعمال ويجب أن تسعى خطة التنمية إلى ضبط التعيين في القطاع الحكومي والارتقاء بمستوى ومهارات قوة العمل به من جهة، وتهيئتها للتعامل الفعال مع متطلبات قطاعات الأعمال من جهة أخرى عن طريق تبني مجموعة من المشروعات التي ترتبط بتطوير نظم توصيف وتقييم الوظائف، وإعداد وتنمية القيادات الإدارية وتطوير نظم التدريب.
- وضع الأسس والمعايير العلمية السليمة لضمان تهيئة بيئة مناسبة لنجاح سياسات الاختيار والتعيين في اختيار أفضل الكفاءات البشرية لشغل المناصب الإدارية.
- اتباع سياسة فعّالة في التوظيف قائمة على تحديد الدرجات الوظيفية والرتب الإدارية مرتبطة بالمؤهلات العلمية والخبرة السابقة والمهارات التخصصية، وإعطاء الصلاحية للجان اختيار الموظفين واجتياز الاختبارات التنافسية.
- تحديد الاحتياجات الوظيفية الفعلية للجهاز الحكومي وفقاً لبطاقة الوصف الوظيفي لكل وظيفة واستخدام الأساليب والوسائل التكنولوجية الحديثة للحد من التضخم الوظيفي والبطالة المقنعة في الجهاز الحكومي.

- تدريب المعنيين بعملية الوصف الوظيفي وتقييم أداء الموظفين على الأسس العلمية والعملية المناسبة لرفع قدرتهم على تقييم أداء الموظف خلال الفترة التجريبية.

- الإسراع بإعداد وتطبيق نظام وصف وترتيب الوظائف بالتعاون والتنسيق مع ديوان الخدمة المدنية والعمل على إعادة تنظيم وهيكله وحدات الجهاز الإداري الخاضعة لقانون الخدمة المدنية بما يتناسب مع اختصاصات ومهام كل وحدة، وبما يكفل منع الازدواجية والتداخل في الاختصاصات في العمل.

- العمل على التقليل من التعديلات والتغيرات غير المبررة في الهياكل التنظيمية وإجراء تقييم دوري لعملية تطبيق نظام وصف وترتيب الوظائف؛ بحيث يتم معالجة أي جوانب للخلل والقصور في أثناء عملية التنفيذ.

- العمل على إحلال الطرق الحديثة (الكمية) في تقييم الوظائف بالتدرج، وبما ينسجم مع التطور الذي يشهده الجهاز الإداري.

- زيادة أعداد الكويتيين في الوظائف الفنية وتأهيل العمالة الوطنية الكويتية في المهن العلمية والهندسية والفنية.

- ربط مخرجات التعليم باحتياجات سوق العمل ووضع سياسات واضحة لسياسة الإحلال.

- تغيير بعض المفاهيم والقناعات الخاطئة التي ترسخت خلال العقود السابقة وخاصة في انتهاج الدولة لدور الدولة الراعية.

- إعادة هيكلة عمل الأجهزة المركزية المعنية بالرقابة الإدارية والمالية والوظيفية وتوجيهه نحو الأداء النهائي بدلاً من مجرد التركيز الروتيني المحض على درجة التقيد بالأنظمة؛ حيث إن الوضع الحالي لهذه الأجهزة هو مراقبة اللوائح وإجراءات ونظم العمل فقط.

- تحرير الإدارة العامة من المعوقات التي تحول دون تحقيق الأهداف الموضوعية، ومنها المركزية الشديدة في اتخاذ القرارات، وعدم التفويض في السلطات، مع إعادة هيكلة البناء التنظيمي للوحدات الإدارية، وتطوير الاختصاصات لتحقيق التنسيق بينها، بمراعاة التحول الذي طرأ على دور الدولة في إطار تحرير العمل والإنتاج من القيود الإدارية المختلفة.

- أهمية متابعة الأداء الإداري للجهاز التنفيذي للدولة وتشجيع الأداء المتميز على مستوى الأفراد والقطاعات الحكومية ونشر التنافس بينها من خلال استخدام أسلوب جوائز الجودة والتميز في الأداء والإنتاجية.

- استحداث الأطر المؤسسية والتقسيمات الإدارية اللازمة لبناء الكفاءة والفعالية لتحسين الإنتاجية في الأداء الحكومي وفي مقدمتها مجالات التخطيط الاستراتيجي، وإعادة هندسة الإجراءات، وتطبيق نظم الجودة، وتقييم الأداء المؤسسي، وتطوير الإجراءات والممارسات الإدارية بشكل عام.

- إطلاق جائزة الكويت للأداء الحكومي المتميز (التميز المؤسسي) لإحداث تطور إيجابي في مستويات الأداء والإنتاجية وتأسيس ثقافة المقارنة المعيارية بين الوحدات الحكومية وضمان قيام الجهاز الحكومي ومنتسبيه بالواجبات والمسؤوليات بروح من الكفاءة والتنافسية.

- الاستفادة من خبرات المتقاعدين ومؤهلاتهم للحد من الاختلال في التركيبة السكانية والقوى العاملة.

- تمثل فئة الشباب في دولة الكويت نحو ٧٠٪ من المواطنين، وهذا يتطلب الاهتمام بتطلعاتها وتوجهاتها ورغباتها المختلفة حول رؤية ٢٠٣٥م وكيفية تنفيذها ومتابعتها والإشراف عليها.

- إعادة بناء المناهج التعليمية بناءً على رؤية الكويت ٢٠٣٥م ونفيعيل دور مؤسسات الدولة في هذا المجال وخاصة الهيئة العامة للشباب والرياضة

- ووزارة التربية ووزارة التعليم العالي وجامعة الكويت والهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب والجامعات الخاصة ومؤسسة الكويت للتقدم العلمي.
- إعادة هيكلة وتنظيم الجهات المنفذة والمشرفة على عمليات تنظيم التدريب الإداري والفني وجودة التعليم بالجهاز الحكومي بما يتناسب ويتلاءم مع توجهات رؤية الكويت ٢٠٣٥م، ووضع نظام للتقييم الدوري لمراكز التدريب الإداري الحكومية والخاصة ودعمها فنياً ومالياً، وجذب الكفاءات والخبرات للعمل بها وتدريبها دورياً.
- إعادة النظر في نوعية التخصصات العلمية والفنية التي يتم قبولها سواء في جامعة الكويت أو الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب والجامعات الخاصة بما تتلاءم وتتناسب مع رؤية دولة الكويت ٢٠٣٥م.
- توسيع برامج التدريب والتأهيل المهني والتقني وتطويرها ونشرها في جميع المناطق والقطاعات الإدارية.
- إعادة النظر في سلم الرواتب والأجور ونظام الكوادر المالية الحالي بناءً على نظام توصيف وتقييم الوظائف؛ بما يضمن العدالة والمساواة بين الموظفين، ويحد من التضخم في الميزانية العامة.
- ربط الأجر بالأداء والاهتمام بتخطيط القوى العاملة والتأهيل والتدريب وتفعيل مبدأ الثواب والعقاب.
- نشر الوعي بين فئات المجتمع المختلفة بأهمية الوظيفة العامة وشرف الخدمة الوطنية وغرس قيم وأخلاقيات الخدمة العامة.
- وضع معايير ومقاييس الأداء الرئيسية KPIs المحلية والعالمية ومتابعة هذه المؤشرات لضمان الجودة في التخطيط والتنفيذ والمتابعة والأداء والخدمة العامة.
- دعم الدور الرقابي للمنظمات والجمعيات غير الحكومية في مجالات الرقابة والتوعية مثل «جمعية حماية المستهلك، جمعية حماية البيئة، وغيرها».

- إنشاء إدارات للتخطيط الاستراتيجي واستشراف المستقبل في الوزارات والجهات الحكومية وربطها برؤية دولة الكويت ٢٠٣٥م. واعتماد جميع الوحدات الحكومية رؤية ورسالة وأهدافاً واضحة بمشاركة جميع المستويات الوظيفية تكون منسجمة مع الرؤى والاستراتيجيات والسياسات العامة ومرتبطة بخطة التنمية للدولة.
- إنشاء مجلس استشاري Think Tank تابع للديوان الأميري أو رئيس مجلس الوزراء، يقوم على تأسيس قواعد للبيانات عن هذه الكفاءات العلمية والخبرات العملية في المجالات المختلفة؛ بحيث توضع هذه المعلومات تحت تصرف متخذ القرار عند الحاجة.
- إنشاء مركز متخصص في إعداد القادة يتكون من نخبة من خبراء التقييم والقياس المهاري وبالتعاون مع المؤسسات المحلية والإقليمية المتخصصة في مجال التخطيط والتنمية الإدارية.
- إنشاء هيئة لتخطيط المدن الذكية Smart City واستخدام الأساليب التكنولوجية الحديثة في الاتصالات والمواصلات والطرق والمتابعة والمراقبة والصيانة الدورية تزامناً مع مشروع مدينة الحرير والتطور العلمي والتقني.

- آليات التنسيق المؤسسي:

- إيجاد هذا النوع من الآليات، من خلال الخطط والسياسات الاقتصادية والاجتماعية، التي تضمن عدم تضارب أهداف النمو، وعدالة توزيع الدخل في ضوء الرؤية المستقبلية.
- تحديد حدود التدخل في الحياة الاقتصادية بحسب درجة نضج القطاع الخاص ودوره الاجتماعي، والقيود المحلية والخارجية، وضمان حد أدنى لرفاه المستهلك وربحية المنتج.

- قيام مؤسسات الدولة التنموية، خاصة من خلال الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط، بضمان ممارسة المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة (مثل وزارات المالية، والتخطيط، والشؤون الاجتماعية والعمل، والمجتمع المدني، وشبكات الأمان الاجتماعي، والبنك المركزي والقطاعات المالية الأخرى، وغيرها) لأدوارها بشكل متكامل بعضها مع بعض، سواء في مجال انسيابية المعلومات، أو اتخاذ القرارات لتنفيذ أهداف التخطيط.

- تبني نهج جديد من التنسيق ودعم القطاع الخاص يقوم على فكرة تطوير العناقيد الاقتصادية والصناعية؛ بحيث تلعب الحكومة دوراً بارزاً في المراحل الأولى من خلال المساعدة على توفير الدراسات المتعلقة بالقدرة التنافسية ومستوى الشركات والسوق والخرائط الاستثمارية، وفي المراحل النهائية من خلال تعزيز الحوار بين القطاعين العام والخاص حول طبيعة الاختناقات التي تحول دون تطور القطاع وزيادة التنسيق. ويمكن في هذا السياق تحديد جهة توكل إليها مسؤولية العناقيد يكون حلقة الوصل بين كل المتداخلين من القطاع الحكومي المركزي والمحلي ومع ممثلي القطاع الخاص والقطاع المالي والتعليم والتدريب الفني وغيره.

- تبني قانون للمسؤولية المالية يتضمن إجراءات الموازنة، والقواعد المتبعة لضمان الشفافية، والمساءلة، والاستقرار.

- إدارة مالية فعّالة للموازنة تضمن لوزارة المالية سلطة تقييم قرارات ومبادرات مختلف الجهات على الموازنة (وبالتنسيق مع الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط)، وتضمن كذلك قدرات فنية عالية لإعداد الموازنة والتخطيط لها، وتبني مبادئ محاسبة متطورة تضمن المواصفات التشريعية المطلوبة، وبناء آلية متابعة متطورة لتنفيذ الموازنة؛ بحيث تتسق مع متطلبات التخطيط متوسط الأجل، ويتم تقييم العوائد التنموية للاستثمارات الحكومية على سبيل المثال بدلاً من متابعة الصرف فقط.

- ضمان النفاذ للحصول على جميع المعلومات والبيانات الخاصة بالموازنة لضمان الشفافية والمساءلة والمتابعة.

- الاعتماد على عدد من المؤشرات المالية بهدف تحليل استدامة الوضع المالي.

- تبني سياسة مالية توسعية بهدف تحفيز الاقتصاد في فترات الانكماش؛ وذلك لتجنب التحيز التام لزيادة الإنفاق الجاري في أثناء فترات الازدهار علماً بأن هذه القواعد تحدد آليات السياسة المالية المعتمدة على الضرائب أو الدعم أو غيرها.

- التقييم والتحقق من صحة الافتراضات المالية والاقتصادية المرتبطة بالموازنة.

- توفير تنبؤات مستقلة للموازنة والمالية الحكومية.

- توفير تقييم للسياسات والتوجهات المقدمة بشأن الموازنة وتصحيح أوضاعها.

- توصيات بشأن إدارة الأصول والخصوم الحكومية.

- متابعة تنفيذ الموازنة، وتقديم توصيات بشأن الخطوات التصحيحية المطلوبة.

- تقديم توصيات بشأن تحسين الشفافية المالية.

- الحاجة إلى بروز مؤسسات وقوانين وتشريعات قوية ترعى المنافسة في الأسواق تؤدي إلى استقرار الأسواق من خلال العدالة في مستوى الأسعار والأرباح وما يحققه من نشاط للإنتاج والنمو الاقتصادي.

- يؤكد ضعف مؤشر حقوق الملكية في الكويت ضرورة إيلائها أهمية أكبر لتوفير بيئة محفزة للمبادرات الفردية والاختراعات المعززة للتنوع الاقتصادي.

- تطوير مؤسسات للرقابة والتنظيم تتسم بالاستقلالية والكفاءة وتهتم بسلامة عمل أسواق السلع والخدمات والعمالة والأصول والأسواق المالية بالإضافة إلى مراقبة ومراجعة للحسابات العامة ومراقبة إنفاق الأموال العامة بكفاءة وفعالية بالتوافق مع القواعد واللوائح القائمة.

ـ آليات وبرامج تطوير منظومة التخطيط وآليات اتخاذ القرار:

- تبني رؤية واضحة لرسالة الدولة وللأهداف الاستراتيجية التي ينبغي السعي إلى تحقيقها على المدى البعيد.
- الاهتمام بإعداد الخطط العملية المبنية على أسس علمية سليمة وعناصر كمية يمكن قياسها.
- استخدام أساليب التحليل الكمي (نماذج القياس الاقتصادي) والكمي لمساعدة متخذ القرار على اختيار السياسة التي تحقق أعلى فائدة ممكنة للمجتمع، وبأقل التكاليف ما أمكن ذلك.
- تجنب الجانب الإنشائي والأهداف الفضفاضة أو غير الواقعية في صياغة الخطط، التي تؤسس لبيئة خصبة تساعد على القصور في التنفيذ وغياب آلية التقييم.
- إيجاد آليات محددة وملزمة ومعايير واضحة للجهات الحكومية لتقييم السياسات التي يتم تنفيذها؛ بحيث يتم الربط ما بين المدخلات والمخرجات وما بين التكلفة وتحقيق الأهداف من خلال تحديد الانعكاسات السلبية أو الإيجابية للبرامج العامة ومدى كفاءتها من الناحية الاقتصادية أو فعاليتها من الناحية العملية في تحقيق أهداف السياسات العامة للدولة.
- بناء الخطط بالاعتماد على نموذج اقتصاد هيكلي أو حساب للتوازن العام؛ بحيث يشكل القاعدة والأساس الذي تُبنى عليها الخطة، سواء في إعداد الإسقاطات المستقبلية أو اختبار السياسات الكلية لإنجاح الخطة، ويجب أن يستند النموذج إلى قاعدة بيانات موثوقة وإلى جملة من الدراسات الخلفية لضمان مصداقيتها.
- تأكيد عملية التخطيط على معالجة الاختلالات الهيكلية التي يُعاني منها الاقتصاد الكويتي، والتي تحد من كفاءة الاستثمار؛ ومن ثم النمو، ومن أبرز هذه الاختلالات سوق العمل، والمالية العامة، وبيئة الاستثمار، وهيمنة النفط على الاقتصاد.

- في الخطط التنموية تأكيد الإجراءات التنفيذية للسياسات العامة والقطاعية المقترحة؛ مما يسهل عملية تنفيذ تلك السياسات، وخاصة تحديد الجهات المنوط بها تنفيذ هذه السياسات.
- العمل على تحسين تقارير المتابعة في رصد مدى التقدم أو التأخر في مجال إنجاز مشروعات الخطة التنموية من خلال مراعاة رصد لمردود تلك المشروعات على مستوى الاقتصاد والمجتمع؛ وذلك لأن العائد الاقتصادي والاجتماعي وهو الذي يعني المنفعة المجتمعية.
- قياس مدى المردود السلبي لتأخر مشروعات التنمية على المجتمع، وطرح بدائل لحل المشكلات الناتجة من عملية تأخر تلك المشروعات.
- تصميم نظام المتابعة؛ بحيث يعزز قياس كفاءة أنظمة الأداء وفعاليتها وجودتها.
- إيجاد أنظمة متابعة لدى الأجهزة الحكومية وعدم الاكتفاء بنظام متابعة واحد للخطة.
- قياس التكاملية بين المشروعات المدرجة في خطة التنمية؛ مما يؤدي إلى تعضيد عملية التنسيق فيما بينها من أجل الوصول إلى الأهداف التي تسعى خطط التنمية إلى الوصول إليها.

- آليات وبرامج لتطوير وتنمية الموارد البشرية:

- تعزيز قدرات وحدات الموارد البشرية في الوزارات والمؤسسات والإدارات الحكومية، وذلك من خلال إعداد وتطوير مرجعية إرشادية وتنظيمية (دليل تقييم وحدات الموارد البشرية، دليل إجراءات، وغير ذلك) لعمل وحدات الموارد البشرية في الإدارات والأجهزة والمؤسسات التي تطبق نظام وقانون الخدمة المدنية وتدريب المعنيين للاسترشاد بها في مختلف الجوانب ذات الصلة بإدارة الموارد البشرية، وتقييم واقع عمل هذه الوحدات وممارستها تمهيداً لإعداد خطط تطويرية لبناء وتعزيز قدراتها.

- إنشاء لجنة عليا للموارد البشرية بديوان الخدمة المدنية تتولى وضع التشريعات والخطط اللازمة والخطط الاستراتيجية لتطوير وتنمية الموارد البشرية في الدولة.
- إيجاد نظام موحد للقطاع المدني (الخدمة المدنية) يتضمن توحيداً للرواتب والبدلات والمزايا واستحقاقات ما بعد انتهاء الخدمة.
- إعادة هندسة وتطوير إدارات الموارد البشرية عبر توصيف وظائفها وتحسين كفاءتها وتحفيزها وتوفير ظروف العمل المناسبة لها وتزويدها بالعناصر البشرية المؤهلة وإيجاد الرواتب والحوافز المناسبة لاستقطاب موظفين قادرين ومؤهلين وتحفيزهم وإبقائهم.
- إنشاء صندوق لتنمية الموارد البشرية بدعم وتمويل مشترك من القطاعين العام والخاص.
- اعتماد وثيقة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة، التي تقوم على أهمية إرساء معايير أخلاقية وقواعد ومبادئ تحكم سلوكيات الوظيفة وقيم وثقافة مهنية تعزز التزام موظفي الوحدات الحكومية على أسس الممارسات الإدارية الناجحة.
- تطوير الموارد البشرية وتوفير الحلول المبتكرة، وأدوات التقييم المتكاملة التي تؤهل الجهات الحكومية لتحقيق التميز من خلال البشر.
- تقديم الدعم في مجال التدريب الإداري والفني والتطوير التكنولوجي.
- إعداد خطة طويلة الأمد تحدد فيها الاحتياجات وتوضح الاتجاهات والمنطلقات الفكرية للتطوير الإداري التي تحدد بموجبها البرامج التدريبية ومحتويات البرامج وأهدافها وتفصيل كل برنامج.
- استيعاب أكبر عدد ممكن من الراغبين في التدريب التقني والمهني.
- تأهيل الطاقات البشرية الوطنية وتطويرها في المجالات التقنية والمهنية وفقاً لحاجة سوق العمل.

- تقديم البرامج التدريبية بالجودة والكفاءة التي تؤهل المتدرب للحصول على الوظيفة المناسبة في سوق العمل أو التي تجعله قادراً على ممارسة العمل الحر.

- بناء شراكات استراتيجية مع قطاع الأعمال والمعاهد والمنظمات الإقليمية والدولية، والتوسع في المجالات التدريبية المتقدمة الداعمة للخطط الوطنية، والمشاركة في برامج نقل التقنية وتطويرها من خلال المشاركة مع المعاهد والمنظمات العربية والدولية في مجال إدارة وتنمية الموارد البشرية والتخطيط الاستراتيجي.

- التنسيق والتعاون مع جهاز الهيئة العامة للقوى العاملة لإعادة تدريب أو تأهيل أعداد كبيرة من الموظفين للانتقال إلى القطاع الخاص.

- تزويد ودعم القيادات والمديرين بأحدث المعارف والمهارات اللازمة لبناء كوادر تنظيمية ناجحة ووضع نظم عمل جديدة بغرض رفع معدلات الأداء الكلي لمنظمتهم بطرق أكثر فعالية وذلك من خلال الاستثمار في خدمات التدريب، والعمل الاستشاري، والبحوث، وتطبيقات تكنولوجيا المعلومات.

- تطوير كفاءة الجهاز الإداري للدولة والهيئات ومنظمات الأعمال (عام/ خاص) من خلال رفع كفاءة العناصر البشرية، وإعدادهم قيادياً وتنمية مهاراتهم وقدراتهم، وإعداد الكوادر الإدارية المتخصصة.

- ضرورة الاهتمام بتنمية مهارات القيادات التنفيذية والأخذ في الاعتبار استمرارية تدريبها ورفع قدراتها، على أن يتم تأسيس مراكز متخصصة لهذا الغرض (مركز لإعداد القادة مثلاً).

- إجراء حوارات وملتقيات ومنتديات وفعاليات مكثفة للقياديين والمدري إدارات التطوير الإداري والتدريب بالجهات الحكومية، يتم من خلالها طرح القضايا العامة والتحاوور والتشاوور حول كيفية إيجاد أدوات فاعلة لتحقيق التنمية الإدارية على مستوى الدولة.

- إطلاق برنامج لإعداد القيادات الإدارية يقوم على تطوير القيادات الحالية واستقطاب وإعداد القيادات المستقبلية في مختلف المستويات الوظيفية والمؤسسات الحكومية.

- أهمية إيجاد إطار مؤسسي على مستوى متقدم من الجودة يتولى مهمة إعداد وتهيئة القيادات الإدارية العامة للمساهمة برفع قدرة الجهاز الإداري ككل على مواجهة تحديات المستقبل من جهة، و لرفع قدرة تلك القيادات على استثمار نتائج وجهود برامج التنمية والتدريب ميدانياً من جهة ثانية، و لرفع قدرة تلك القيادات على تطوير وتنمية قدرات الموظفين كافة.

- إعداد القيادات الإدارية والشبابية لقيادة الجهاز الحكومي بكفاءة وفعالية.

إنشاء (معهد أو مركز أو مدرسة عليا للإدارة) طلابها هم النخبة المتميزة من الموظفين وخريجي الجامعات والحاصلين على الشهادات العليا، ويتم اختيارهم من خلال اختبارات عامة.

- مراجعة بيانات جميع المديرين في الجهة الحكومية نفسها التي شغرت بها الوظيفة القيادية.

- ترتيب المديرين في الجهة الحكومية بحسب الأفضلية بناءً على شروط شغل الوظيفة والمؤهلات العلمية والعملية والخبرة الوظيفية والمهارات السلوكية والقدرات الفنية المطلوبة لشغل الوظيفة في المسار الوظيفي نفسه.

- إعطاء الأولوية للمديرين في المسار الوظيفي نفسه، وإذا لم يتوافر ذلك يتم ترشيح المديرين الذين تنطبق عليهم الشروط من الجهة الحكومية نفسها.

- توفير مديرين تنطبق عليهم المواصفات الوظيفية من الجهة نفسها، فيتم البحث عن المديرين في المسار الوظيفي نفسه في الجهات الحكومية المماثلة بالاختصاص سواء الفني أو الإداري.

- إذا لم يتوافر المرشح الذي تنطبق عليه شروط شغل الوظيفة بالجهات الحكومية يمكن البحث عن شاغل هذه الوظيفة القيادية من خارج القطاع الحكومي.

- يخضع المرشحون لشغل الوظيفة القيادية للمقابلة الشخصية من قبل لجنة خاصة معنية بالاختيار لتحديد ٣ إلى ٥ مرشحين للوظيفة القيادية الشاغرة.
- يتم ترتيب المرشحين الخمسة من قبل اللجنة بحسب الأفضلية.
- ترفع أسماء الخمسة المرشحين للوظيفة القيادية لمجلس الخدمة المدنية مدعماً بمبررات التفضيل.
- بعد رفع أسماء المرشحين لمجلس الخدمة المدنية يقوم المجلس بتحديد المرشح لشغل الوظيفة القيادية.
- يرفع اسم القيادي المرشح لشغل الوظيفة القيادية ومبررات الترشيح لمجلس الوزراء للموافقة على الترشيح والاعتماد ورفع الأمر لصدور مرسوم أميري للتعين بالوظيفة القيادية.
- بناء منظومة تقييم أداء شاغلي الوظائف القيادية في القطاع العام، وتطوير واعتماد آلية لتقييم أداء شاغلي هذه الوظائف وفق معايير ومؤشرات أداء تضمن ترسيخ المبادئ المهنية.

- تنمية دور القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني:

- تفعيل قانون الخصخصة والمجلس الأعلى للتخصيص وتعديله؛ بحيث يصبح عمله قائماً على رسم حدود تدخل الدولة في الاقتصاد وانسحابها من النشاطات الإنتاجية والتجارية المباشرة.
- إعادة هيكلة قطاعات الماء والكهرباء والاتصالات وتحويلها إلى شركات مستقلة وتغيير هيكله تسعير خدماتها لتحقيق الاستقلالية الإدارية والمالية (ومن الممكن أن تكون شركات حكومية أو مساهمة).
- التخفيض التدريجي للدعم من خلال تبني أسلوب الاستهداف وتحديد الشرائح المستحقة، وكذلك منهج التدرج في السعر بحسب الحاجة والقدرة

- على الدفع. وتحويل الدعم غير المباشر (دعم السعر) إلى دعم مباشر (الدخل) للفئات المستحقة مع مراعاة العدالة والتوزيع العادل داخل المجتمع، وكذلك مع مراعاة إعادة النظر في دخول المواطنين ومدى قدرتهم على سد احتياجاتهم وتحقيق رفاهيتهم، وبما يدعم الطبقة الوسطى والأقل منها.
- إدخال منظومة الضرائب بدءاً بالضرائب غير المباشرة على السلع المضرة للصحة (التبغ والمشروبات الغازية وعالية الهيدروكربونات والدهن) والمضرة بالبيئة (وتركيز الضرائب على الشركات العاملة في دولة الكويت)، وكذلك عدم التوسع بها حتى إعادة النظر في دخول المواطنين وخصوصاً الطبقة الوسطى والأقل منها.
- إعادة صياغة استراتيجية لجذب الاستثمارات الأجنبية، قائمة على جعل الكويت قاعدة لتطوير الأنشطة التصديرية من خلال مناطق التجارة الحرة ومناطق معالجة الصادرات.
- إنشاء مؤسسة حكومية تهتم بتطوير القطاع الخاص وتنميته.
- تفعيل الهيئة العامة للصناعة وتوسيع نطاقها ليشمل الخدمات التجارية.
- تحويل البنك الصناعي إلى بنك تنمية القطاع الخاص، ورفع مساهمته المالية وتوجيه نشاطه نحو تمويل النشاطات الإنتاجية وتحريم تمويل الأنشطة والقروض الاستهلاكية.
- إعادة تحديد نشاط مؤسسة تشجيع الاستثمار ليشمل تطوير المناطق الحرة ومناطق معالجة الصادرات وتطوير نشاط إعادة التصدير في إطار تحويل الكويت إلى مركز تجاري.
- صياغة استراتيجية متكاملة لتنمية القطاع الخاص في إطار تحويل الكويت لمركز مالي وتجاري.
- تصميم منظومة حوافز قوية توجه الاستثمارات الخاصة للاستثمار الإنتاجي الموجه للتصدير في قطاعات محددة مثل الأدوية والإلكترونيات (صناعة التجميع) وقطع الغيار والبتروكيماويات.
- التوسع في تأسيس المناطق الصناعية الذكية والمدن الصناعية.

آليات تنفيذ مقترحة أخرى لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر:

- إزالة جميع المعوقات لاسيما ما يتعلق بالبيروقراطية وتعقد الإجراءات في مجال تملك الأراضي وتراخيص بدء النشاط، إضافة لباقي عوامل بيئة الأعمال.
- تفعيل مركز الكويت للأعمال، التابع لوزارة التجارة والصناعة، وخاصة تسهيل عملية التنسيق مع الوزارات والجهات الحكومية الأخرى.
- مراعاة توافق القانون الكويتي مع قوانين منظمة التجارة الدولية مثل قانون حقوق النشر والملكية الفكرية.
- الاستفادة القصوى من آلية الترويج للاستثمار الأجنبي المباشر وإظهار دولة الكويت كبلد جاذب للاستثمار، وذلك بمشاركة الجهات المعنية وبطرح مشاريع استثمارية أكثر تحديداً خصوصاً على الشركات متعددة الجنسيات.
- مراجعة وتنشيط آلية عقد الاتفاقات الثنائية لتشجيع الاستثمار مع الدول الأخرى.
- بناء الخريطة الاستثمارية لدولة الكويت، التي تُعتبر من أفضل طرق الترويج الاستثماري المُستهدف لجذب الاستثمارات الداخلية والخارجية.
- الاستفادة من مختلف الخبرات في مجالات العناقيد الصناعية والقيم المضافة وفضاء السلع؛ وذلك لتحديد مجموعة من المشروعات؛ مما يُدعم التدفقات الاستثمارية الواردة إلى دولة الكويت.
- سياسات وإجراءات مقترحة لتحسين بيئة الأعمال في دولة الكويت:
- تخفيض عدد الإجراءات المطلوبة لبدء النشاط التجاري، وتخفيض الوقت اللازم لتأسيس المشروعات وتخفيض تكاليفها من خلال لجنة تابعة لرئاسة الوزراء مفوضة بإجراء التغييرات اللازمة.
- مراجعة الحد الأدنى لرأس المال المطلوب لتأسيس وممارسة الأعمال، وتخفيضه.

- ضرورة الاستقرار التشريعي وعدم زيادة الرسوم التجارية والاستثمارية من دون دراسة آثار هذه الرسوم والزيادات على ترتيب دولة الكويت في ممارسة الأعمال وعلى وضعها التنافسي، حيث قامت دولة الكويت بزيادة رسوم الرخص التجارية في عام ٢٠١٥م، وزيادة الوقت المطلوب للتسجيل من خلال إلزام المتقدمين تقديم الطلبات شخصياً وعبر الإنترنت.
- تسهيل تجارة الدولة عبر الحدود، على الرغم من أن دولة الكويت قد سهّلت التجارة عبر الحدود من خلال تسهيل التصدير والاستيراد بإدخال رابط إلكتروني للجمارك، وتبادل المعلومات إلكترونياً بين الوكالات المختلفة، إلا أن ترتيب دولة الكويت عالمياً يحتاج إلى تحسن بشكل أكبر.
- تفعيل وتسريع عمل النافذة الواحدة وتسهيل الإجراءات، ومن بين الإصلاحات التي يمكن القيام بها إدخال / تفعيل نظام النافذة الموحدة، وإدخال نظام فحص يقوم على المخاطر، وتبسيط الإجراءات الأخرى.
- الإسراع بالإصلاحات الخاصة في تسهيل التجارة الخارجية، ضرورة القيام بالعديد من الإصلاحات التي يمكن أن تؤدي إلى تحسين بيئة الأعمال الخاصة بتسهيل الاستيراد والتصدير من خلال تبسيط الإجراءات الجمركية وتحسين البنية التحتية للمواني، وتخفيض تكلفة دفع الضرائب من خلال زيادة معدل الإهلاك لبعض الأصول، وتعزيز حماية الأقلية من خلال مراجعة هيكل الملكية وحقوق المساهمين وطلب المزيد من الشفافية.
- تأكيد تناغم القوانين والسياسات واستقرارها مع توجهات الشركات الاستثمارية الخاصة وتوقعاتها وقراراتها بتأسيس مشروعات كبيرة أو متوسطة أو صغيرة، تتأثر بالسياسات الاقتصادية الكلية؛ حيث تؤدي هذه السياسات دوراً مهماً في استقرار البيئة الاستثمارية والحد من الآثار السلبية الناجمة عن دورات بيئة الأعمال.
- التركيز على استقرار السياسة المالية والنقدية، ونشير هنا إلى أهمية الدور الذي يمكن أن تؤديه السياسة المالية (الضرائب والمدفوعات التحويلية والإنفاق

العام) كأداة مهمة في تحقيق الاستقرار في البيئة الاقتصادية التي تساعد على استقرار الطلب الكلي والدخل في القطاع الخاص.

- ضرورة الاستقرار في القوانين الناظمة للعملية الاستثمارية وجذب وتدقيق الاستثمارات الداخلية والخارجية التي تعتبر أهم محفزات النمو الاقتصادي المستدام. والاستقرار في المؤسسات المنوط بها إدارة البيئة الاستثمارية وتشجيع الاستثمار وتوحيد المرجعيات الاستثمارية والبدء في بناء خريطة استثمارية مفصلة لدولة الكويت تكون بمثابة أداة ترويج للمشروعات الاستثمارية في القطاعات التنافسية وبحسب قيمها المضافة والتنافسية.

- الحرص على استقرار توقعات المستثمرين، من خلال عدم تغيير الرسوم أو الضرائب بشكل مفاجئ أو إقرار تشريعات جديدة تُغيّر حسابات المستثمرين بشكل كبير وتؤثر على ربحية المشروعات الخاصة؛ مما يؤدي إلى العزوف عن تأسيس مشروعات جديدة.

- تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة كأحدى أدوات تنمية القطاع الخاص:

- تبني تعريف وطني للمشروعات متناهية الصغر والصغيرة؛ بحيث تتفق عليه جميع الجهات ذات العلاقة. وهنا نؤكد أهمية إدراج مصطلح «متناهية الصغر» ضمن التعريف في ضوء صدور قانون الرخص المنزلية.

- ضرورة العمل على إيجاد قاعدة بيانات شاملة حول قطاع المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، وذلك استناداً إلى مسوحات دورية تقوم بها الإدارة المركزية للإحصاء بالتعاون مع مختلف الجهات ذات العلاقة.

- ضرورة العمل على إجراء دراسات خاصة بالمشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة على مستوى كل قطاع (بحسب التعريف المتفق عليه) لأجل تشخيص واقع هذه المشروعات من حيث الحجم والدور التنموي والخصائص والتحديات والاحتياجات، ومقومات النجاح.

- ضرورة العمل على وضع استراتيجية شاملة وطويلة الأمد للمشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة تشتمل على آليات زيادة مساهمة هذه المشروعات في التنمية، وتضمن تذييل التحديات التي تواجه هذه المشروعات، وتوحد الجهود الموجهة لهذه المشروعات، وتعمل على تكاملها وتقليل من تضاربها من خلال تمتين الروابط الإنتاجية، وتراعي احتياجات هذا القطاع المهم وأولوياته.

- إيجاد مظلة شاملة لجميع الجهات المعنية بتطوير المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة تضمن تعزيز تحقيق الأهداف المشتركة وتعظيم الأداء والتائج. وفي هذا الإطار، يمكن البحث في إمكانية إدخال بعض التعديلات على قانون الصندوق الوطني لتنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة لتمكينه من التحول من مؤسسة تمويلية إلى مؤسسة ترفع شؤون القطاع من جميع النواحي سواء التمويلية أو الفنية أو غيرها. وذلك لضمان الفعالية في الأداء.

- تعديل الاختلالات الهيكلية في بنية القطاع من خلال خريطة استثمارية شاملة وإعادة صياغة وتوجيه الحوافز والمزايا الحكومية للقطاعات المستهدفة.

- تحسين بيئة الأعمال ورفع مؤشر ريادة الأعمال وضرورة تحديد السياسات واتخاذ الإجراءات المناسبة التي من شأنها رفع مؤشر ريادة الأعمال.

- تقليل حدة التحديات التي تواجه القطاع، وهذا يتطلب التعامل الجدي والدقيق مع التحديات التي تواجه المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، وتحديد التدخلات والسياسات والإجراءات المطلوبة وتحديد الجهات المعنية بتطبيقها وتوزيع الأدوار.

- إنشاء مؤسسة أو برنامج لضمان القروض الخاصة بالمشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة على غرار العديد من التجارب العربية والدولية، وهذا يقلل من مستوى الشعور بالمخاطرة لدى البنوك، ويساعد، ولو بشكل غير مباشر، في إصلاح الاختلالات الهيكلية في التوزيع القطاعي.

- حث البنوك ومؤسسات التمويل على إضفاء قدر من المرونة في تحديد نوع الضمانات المطلوبة وحجمها.

- الاستفادة من التجارب الناجحة واستحداث برامج التأمين ضد الإفلاس، وبرامج التأمين على القرض، وبرامج التأمين على المشروع أو صاحب المشروع.

- اتخاذ البنك المركزي الإجراءات المناسبة للتقليل من تكلفة التمويل (اشتراط نسبة معينة من التسهيلات الائتمانية للمشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة من جهة، ومنح البنوك قروضاً بأسعار فائدة تفضيلية، على أن يتم إقراضها لرواد الأعمال بسعر فائدة يمكن أن يوصف بأنه مدعوم).

- تقديم الدعم الفني اللازم لزيادة الملاءة المالية للمشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة وتقليل نسب رفضها.

- زيادة نسبة التغطية في وحدة الاستعلام الائتماني (التي تأسست عام ٢٠٠١م وتعود ملكيتها للبنوك التجارية وبعض المؤسسات المالية وتختص بتقديم المعلومات حول القروض الشخصية) وتعزيز مصادر المعلومات.

- تطوير وابتكار أدوات تمويلية جديدة تتناسب وطبيعة المشروعات المستهدفة واحتياجاتها التمويلية، وتدريب العاملين في وحدات وأقسام التمويل المعنية بهذه المشروعات على كيفية التعامل مع هذه المشروعات وأصحابها.

- اتخاذ الإجراءات التشريعية التي من شأنها رفع مؤشر قوة الحقوق القانونية.

- ضرورة أن تولي الحكومة والقطاع الخاص وأصحاب المشروعات القائمة مسألة تحسين جودة الوظائف في المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة ما تستحقه من اهتمام وكل بحسب اختصاصه، والعمل بشكل مستمر على تحسين جودة الوظائف من خلال التركيز على المسائل التي تتعلق بالترتيبات التعاقدية بين مالك المشروع ومديري المشروعات متناهية الصغر والصغيرة

والمتوسطة وعُماهم، ومن أهمها مستويات الأجر (مستوى الدخل، المنافع الإضافية، المنافع غير الأجر، ساعات العمل)، والأمن الوظيفي (استخدام عقود العمل، مدة العقد)، والحماية الاجتماعية (توفير برامج التأمين الصحي والتأمين على الحياة وتأمين الإعاقة وتأمين البطالة، إضافة إلى برامج التعاقد والعناية بالطفل ومنافع الأمومة)، والاختيار الحر للوظيفة (غياب العمل القسري وترتيبات الاستغلال في العمل).

- تكثيف الجهود الرامية إلى زيادة مستوى معرفة رواد الأعمال بالفرص الاستثمارية وخدمات الدعم الفني ومصادر الحصول عليها وآلياته.

- تطوير البنى التعليمية التي تُركز على مفاهيم التعليم الإبداعي والشراكة القائمة على الابتكار والإبداع بين القطاعين العام والخاص، إضافة إلى العمل على تطوير البنى التشغيلية الداعمة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة.

- إعطاء قضايا ريادة الأعمال والابتكار أهمية كبيرة عند رسم سياسات التعليم ووضع الخطط الدراسية في مؤسسات التعليم والتعليم العالي على غرار بعض الممارسات العربية والدولية.

- تعزيز دور وسائل الإعلام في نشر ثقافة ريادة الأعمال والابتكار ودعم أصحاب المشروعات الصغيرة والمساهمة في تغيير ثقافة المجتمع.

- اتخاذ الإجراءات اللازمة لتمكين هذه المشروعات من الوصول إلى الأسواق المحلية والخارجية، وذلك من خلال المساعدة في الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالأسواق المحلية والخارجية، والعمل على تعظيم الاستفادة من الاتفاقيات التجارية والمراجعة الدورية للاتفاقيات المبرمة، واقتراح وتمهية أسواق جديدة من خلال اتفاقيات وتوقيع مذكرات تفاهم تجارية، وتنظيم ورش عمل تدريبية في كيفية إجراء الدراسات السوقية والتسويقية، وتنظيم معارض محلية وخارجية للتعريف بالمنتجات المحلية، وبذل جميع الجهود اللازمة لتعزيز تنافسية المنتجات المحلية.

- ضمان حصول المشروعات على خدمات الدعم الفني التي تساعد في الوصول إلى الأسواق وزيادة الحصة السوقية.

- تفعيل التشريعات الخاصة بحصة المشروعات الصغيرة والمتوسطة من المشتريات الحكومية.

- الإسراع في تعديل المخطط الهيكلي للدولة ليتوافق مع الخطة الإنمائية، وتوفير الأراضي اللازمة لإقامة المشاريع الصناعية والمشروعات الصغيرة والمتوسطة.

- وضع خطة حكومية لمحاصرة الاقتصاد الخفي والتستر التجاري في المشروعات متناهية الصغر والصغيرة واستهداف بؤر انتشار وتركز هذه الظاهرة، وتنظيم الحملات التفتيشية والبحث في الأسباب الحقيقية ومحاولة التغلب عليها.

- تنسيق جهود الجهات المعنية بتقديم خدمات الدعم الفني للمشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة؛ لأجل ضمان وصول جميع هذه الخدمات إلى المشروعات بأقل التكاليف وبكفاءة عالية.

- الاستمرار في دعم نشاط حاضنات الأعمال لتقليل المخاطر التي يتوقعها ويتخوف منها الشباب الكويتي في مراحل المشروع الأولى، وضرورة الاستفادة من تجارب الدول الناجحة.

- تعزيز الجهود المستهدفة للوصول إلى خدمات الدعم الفني، وذلك من خلال إيجاد نشرات دورية تبين المؤسسات المعنية بتقديم هذه الخدمات، وعقد ورش عمل دورية تبين الخدمات المتوافرة في المؤسسات المعنية بتقديم هذه الخدمات، وتزويد رواد الأعمال بألية التقدم للحصول على الخدمة، واستهداف الرياديين في أماكنهم، وتنفيذ دراسات دورية لتحديد احتياجات المشروعات من هذه الخدمات، وزيادة الانتشار للمؤسسات ذات العلاقة.

- تعزيز جميع أشكال التعاون بين المؤسسات الحكومية المعنية بتطوير المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة فيما بينها من جهة، وفيما بينها وبين

- المؤسسات الخاصة من جهة أخرى من خلال تعزيز مبدأ التكامل وزيادة عملية التشبيك التي تصب في مصلحة جميع الأطراف.
- إعداد أدلة إرشادية وتطبيقات إلكترونية حول المؤسسات المعنية بالمشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، وآليات عملها، والخدمات التي تقدمها، ومعلومات الاتصال بها وشروط الاستفادة منها لتصبح عملية الوصول إليها أسهل وأيسر.
- التقييم الدوري للجهود التي تبذلها المؤسسات الحكومية التمويلية وغير التمويلية من أجل تعظيم الأثر وتحديد أوجه القصور ومعالجتها.
- ضمان الانسجام بين أية جهود ترمي إلى تنمية القطاع مع الخطط التنموية والرؤية الاقتصادية.
- إجراء دراسة لتقييم جدوى إنشاء بورصة خاصة لهذه المشروعات، تكون قادرة على اجتذاب رؤوس الأموال من المدخرات الوطنية لاستثمارها في هذه النوعية من المشروعات وتنويع مصادر تمويلها.

الختمة

هدفت هذه الدراسة إلى تحليل الوضع الراهن للإدارة العامة الكويتية والوقوف على مكامن القوة والضعف فيها، ومن ثمّ تقديم نماذج سياسات تنموية تُمكن من نقل الإدارة العامة من وضعها الحالي إلى إدارة تنموية توائم رؤية دولة الكويت الجديدة وتطلعاتها، وتتلخص الفكرة الأساسية لهذه النماذج المقترحة في أن إعادة هيكلة الإدارة العامة بما يؤدي إلى الحجم الأمثل، وتجويد خدماتها العامة يتطلب إصلاحات اقتصادية هيكلية تُغيّر النموذج التنموي القائم على النفط والإنفاق الحكومي إلى نموذج تنموي قائم على خلق الثروة بما يوائم رؤية الدولة الهادفة إلى تحويل الكويت إلى مركز مالي وتجاري بريادة القطاع الخاص.

وإذا كان المجتمع الكويتي راغباً في إرساء قواعد ثابتة ومستدامة لنموه ورفاهيته واستغلاله الأمثل لموارده الطبيعية وارتقائه في مختلف الميادين مع المرونة الكافية على المدى الطويل، فإنه يحتاج إلى حكم شفاف وديمقراطي بشكل أكبر، ومؤسسات عامة ذات كفاءة، وقدرة على حل النزاعات بشكل بناء، وجمهور عام نشط ومشارك. سيساعد ذلك على تزويد متخذ القرار وواضع السياسات بمعلومات وبيانات عن كيفية إنفاق الأموال العامة بشكل فعّال، وتوجيه الموارد لدعم هذا الإنفاق وتحقيق استدامته. في هذا السياق، يعتبر تحسين الحكم القائم على الإدارة الاستراتيجية للعمل التنموي، وعلى المشاركة الأوسع لكل الأطراف ذات العلاقة شرطاً لازماً لتحقيق الرؤية التي يتطلع إلى إنجازها المجتمع الكويتي في ظل توافر إطار عام للعمل، ومنهج شفاف لتحديد الأولويات واتخاذ خيارات حكيمة وتخصيص الموارد لتحقيق الأهداف المحددة، وهذا لن يتم إلا باتخاذ إجراءات إصلاحية شاملة للإدارة العامة.

أولاً - النتائج :

في ضوء ما سبق تناوله في هذه الدراسة من تحليلات ونتائج الدراسة الميدانية والنماذج التي تمّ طرحها بشأن إصلاح الإدارة العامة الكويتية ومؤسساتها

توصلت الدراسة إلى العديد من النتائج، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر (مع التأكيد على أن هناك العديد من النتائج الأخرى التي تم تناولها في مختلف أقسام الدراسة):

- تشير البيانات الخاصة بأعداد العاملين في الإدارة العامة في دولة الكويت إلى تضخم واضح في الجهاز الإداري للدولة وتفشي ظاهرة البطالة المقنعة، وقد انعكس هذا التضخم الدراماتيكي في الجهاز الإداري للدولة وتفشي ظاهرة البطالة المقنعة بشكل سلبي واضح على حجم وهيكل الإنفاق العام في دولة الكويت، وتُشير جميع المؤشرات والدلائل إلى أن الزيادات المتلاحقة في أعداد العاملين في الجهاز الحكومي وفي الموازنات المخصصة لأجورهم لم تنعكس إيجاباً في مستوى الخدمة التي يتلقاها المواطن. فوفقاً لتقرير التنافسية العالمي لعام ٢٠١٥م، فإن ضعف كفاءة البيروقراطية الحكومية هي العائق الأهم في أداء الأعمال وتطورها في الكويت. وهذا الوضع يُمثل قيلاً حقيقياً على أداء الأعمال ونموها في الكويت؛ حيث حصلت الكويت على درجات متواضعة في المؤشرات الدولية الخاصة بنوعية الإدارة وفعاليتها.

- تواجه الإدارة العامة في دولة الكويت نوعين من التحديات؛ النوع الأول مرتبط بعملية تطوير الإدارة العامة ورفع كفاءتها بما يلي تطلعات المواطنين في الحصول على خدمات أفضل. أما النوع الثاني من التحديات، فهو أكثر صعوبة وأكثر ارتباطاً في الوقت ذاته بموضوع هذه الدراسة، ويتعلق بالتحديات التي تواجه عملية نقل الإدارة العامة في دولة الكويت إلى إدارة تنموية تتناسب مع طموحات الرؤية التنموية طويلة الأجل للدولة ٢٠٣٥م، التي تهدف إلى «تحويل دولة الكويت إلى مركز مالي وتجاري جاذب للاستثمار، يقوم فيه القطاع الخاص بقيادة النشاط الاقتصادي، وتخلق فيه روح المنافسة وترفع كفاءة الإنتاج في ظل جهاز دولة مؤسسي داعم». والواقع أن التوجهات السابقة التي عبّرت عنها الرؤية التنموية للدولة ووثيقة الإصلاح المالي والاقتصادي تنسجم مع أفضل الممارسات العالمية؛ حيث تظهر الكثير

من البحوث أن نوعية الحوكمة والإدارة العامة تعتبر عاملاً أساسياً ومؤثراً في النمو والتنوع الاقتصادي. ولا يمكن للقطاع الخاص المستقل والقوي أن يزدهر إلا في ظل تبني القطاع العام لمعايير محددة من أجل تقديم أداء تنظيمي وبيروقراطي فعّال.

- إن منظومة التخطيط القائمة في دولة الكويت لم تتمكن من إرساء قواعد التخطيط التأشيرى واقتصرت عموماً على رصد ومتابعة الإنفاق على المشروعات الحكومية مما حد من القدرة على مواجهة التحديات المختلفة التي تواجهها الدولة، وهي المتمثلة بالأساس في تعزيز دور القطاع الخاص وتنوع القاعدة الإنتاجية وتضخم الجهاز الحكومي. ولعل من أبرز ما تفتقده تجربة الكويت التخطيطية للتحويل إلى التخطيط التأشيرى وتعزيز تجاوب القطاع الخاص بناء مؤسسات راقية تتمتع بالحد الأدنى من الحوكمة قادرة على قيادة العملية التنموية وتحقيق الأهداف الاستراتيجية للدولة. يبدو أن الحل الأمثل يتطلب مزيجاً بين التوجه التنظيمي الإشرافي والتدخلي لإرساء قواعد اقتصاد السوق وتحفيز القطاع الخاص للقيام بدوره في دفع النمو وتنوع الاقتصاد وخلق فرص عمل مناسبة للمواطنين.

- اهتم المخطط الكويتي بالقطاع الخاص وأدرك دوره الحيوي في تحقيق رؤية الدولة ٢٠٣٥م، وحددت الخطة الخمسية الثانية نمو الاستثمارات الخاصة بوتيرة أعلى من نمو الاستثمارات العامة؛ وذلك لضمان ارتفاع مساهمة القطاع الخاص في إجمالي الناتج المحلي (النفطي وغير النفطي) لتبلغ نحو ٤٢٪ عام ٢٠٢٠م مقابل نسبة مساهمة حالية قدرها ٢٦٪. وعلى الرغم من الأهمية التي نالها القطاع الخاص في عمليات التخطيط، فإن واقع الاستجابة لدور القطاع الخاص وأهميته في النشاط الاقتصادي الكويتي لم يتواكب وتلك المعطيات.

- إن الحد من تدخل القطاع العام في الأسواق وترشيد الإنفاق والدعم وفقاً لمفهوم الإدارة التنموية يركز على التوجه نحو تبني برامج تخفيض الميزانية وتشغيل

الخدمات بأسلوب اقتصادي. إن تدخل القطاع العام في تقديم الخدمات العامة من صحة وتعليم وإسكان وتوظيف القوى العاملة الوطنية لم يكن دون ثمن. ففي المجال التعليمي تشير الدلائل المتوافرة إلى أن المخرجات التعليمية تميزت بتكاليف عالية ونتائج متدنية وضعف في المناهج وفي العملية التعليمية وفي تحقيق نتائج ضئيلة على المستوى العالمي. وينطبق ذلك على الخدمات الإسكانية التي نتج عنها تراكم ما يزيد على ١٠٨ آلاف إسكاني للمواطنين نظراً لطول الإجراءات والبيروقراطية؛ حيث تمّ تغطية الطلب بنسبة ١٣٪ فقط وفق آخر بيانات متاحة من المؤسسة العامة للرعاية السكنية. أما في القطاع الصحي، فعلى الرغم من أن عدد المراجعين زاد على ٨٥٠ ألفاً في عام ٢٠١٧م، فإن الطاقة الاستيعابية للمستشفيات والمراكز الصحية تبلغ ٢٤٦ ألفاً؛ مما يعني أن القطاع العام يغطي ٢٩٪ فقط من الطلبات الصحية. حتى مسار تدعيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص الذي حظي باهتمام كبير من قبل الحكومة الكويتية، يبدو معطلاً ولم يتم تلبية الحاجة الملحة للاقتصاد وللمجتمع الكويتي لإحداث التعديل المطلوب في هيكل الاقتصاد. وتشير البيانات إلى أنه لم يتم إتمام التعاقد الفعلي إلا في مشروع واحد فقط (محطة الزور الشمالية - المرحلة الأولى)، التي بدأت التشغيل فعلياً في شهر نوفمبر من عام ٢٠١٦م لإنتاج الطاقة الكهربائية وتلبية المياه بكلفة تتجاوز مليار دينار كويتي.

- يعتبر الاستثمار الأجنبي المباشر من بين أهم آليات التنويع الاقتصادي وزيادة الصادرات، وخلق فرص عمل وتوليد أجور عالية، ومصدر مهم للتمويل. ويسعى هذا المسار إلى رفع الطاقة الاستيعابية الكلية للاقتصاد من خلال الانخراط في أنشطة الإنتاج والتصدير؛ بما يسمح بنمو الناتج والتشغيل. الاستثمار الأجنبي المباشر مصدر مهم في خلق الوظائف عالية الجودة، ويمكن من خلال التدريب والتأهيل على رأس العمل، ونقل التكنولوجيا الحديثة، وزيادة الصادرات، ومساعدة المنشآت الصغيرة والمتوسطة المحلية ورفع

إنتاجيتها، وزيادة استخدام المنتجات المحلية. وتتعدد فوائد الاستثمار الأجنبي المباشر للقطاع الخاص المحلي؛ حيث يساعد في نقل المعرفة وممارسات الأعمال الحديثة التي تزيد الإنتاجية، وتعزيز ارتباط الشركات المحلية بسلاسل القيمة العالمية من خلال إنتاج سلع وخدمات جديدة لم يكن بمقدور الشركات المحلية إنتاجها من قبل. وقد قامت دولة الكويت بإنشاء هيئة تُعنى بتشجيع الاستثمار المباشر (الأجنبي والمحلي) وفقاً للقانون رقم ١١٦ لعام ٢٠١٣م. وعلى الرغم من الأهمية الكبيرة لتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر واهتمام دولة الكويت بهذا الأمر فإنها جاءت ضمن أقل الدول العربية جذباً لتلك التدفقات، وتشير البيانات التراكمية للفترة من ٢٠٠٣ - ٢٠١٥م إلى أن الاستثمارات التي قدرت قيمتها التراكمية بنحو ١١,٣ مليار دولار لم يتولد عنها سوى ٣٣ ألف فرصة عمل، كما أنها تركزت في قطاعات التجارة وأنشطتها والخدمات غير القابلة للتجارة، وذلك دون القطاعات والأنشطة الصناعية والإنتاجية التي تتسم بقدرتها على تعميق الروابط والتشابكات مع القطاعات والأنشطة والاستثمارات المحلية، وتسهم في تنويع الاقتصاد ودعم الصادرات. كما أن الاستفادة في نقل التكنولوجيا كانت ضعيفة جداً. وبناء على تلك النتائج يمكن صياغة خريطة بأهم المعوقات والتحديات التي تعاني منها الإدارة العامة للكويت، وهي ما يوضحها جدول (٢١).

جدول (٢١)

خريطة بأهم المعوقات والتحديات التي تعاني منها الإدارة العامة - الكويت

غياب الموجهات الاستراتيجية للتنمية والإصلاح المؤسسي وعدم ربط الإصلاح الحكومي بأهداف وأولويات محددة ذات أبعاد تنموية.	غياب الإرادة السياسية، وغياب الجدية والمنظور الاستراتيجي الشامل في التصدي للتحديات والمشكلات التي تُعاني منها الإدارة العامة الكويتية.
غياب دور المواطنين المتعاملين مع الأجهزة الحكومية في توجيه عمليات التطوير من ناحية، ومساءلة الأجهزة مقدمة الخدمة من ناحية ثانية. هذا على الرغم من كونهم الطرف الأصيل المستهدف بالخدمات الحكومية والمعني بها.	ترك الهيكل العلوي للحكومة متمثلاً في مجلس الوزراء والهيئات والأجهزة التابعة له يتوسع ويتشتت ويتفكك لتتحول الوزارات والوحدات الأخرى فيه إلى جزر منعزلة ومستقلة يصعب التنسيق وتحقيق التكامل بين سياساتها وبرامجها.
ضعف آليات المساءلة والتقييم لأداء وممارسات الجهاز الحكومي، على جميع مستوياته وقطاعاته ومؤسساته ومجالات عمله.	الأوضاع المتردية لأجهزة الإصلاح والرقابة ذاتها، حيث لم تخضع للمراجعة أو للإصلاح والتطوير والتحسين المستمر، فضلاً عن كونها لا تخضع للمساءلة عن نتائج أعمالها.
تحوصل عملية التطوير والإصلاح وتحولها إلى عمليات فنية صرفة غير موجهة بالنتائج، وضعف الاستفادة من الخبرات العالمية والإبداع فيها وغياب البعد السياسي عنها.	إهمال العنصر الإنساني / البشري في الإصلاح، وترك العاملين في المؤسسات الحكومية ليصبحوا فريسة للإهمال وانهار الدافع للإجادة وانخفاض الروح المعنوية وفريسة لمغريات الفساد.
ترك الفساد الإداري ينمو ويتنوع ويتعاظم، مقروناً بتراجع فعالية أجهزة الرقابة والمساءلة.	ضعف بيئة العمل الابتكارية في ظل عدم تفويض السلطات واتخاذ القرارات؛ حيث إن ذلك يُعد من الحوافز المطلوبة واللازمة للابتكار والإبداع.

المصدر: قام الباحثان بصياغة الجدول بناء على نتائج الدراسة.

ثانياً - التوصيات :

في ضوء ما تمّ التوصل إليه من نتائج يبدو أن عملية نقل الإدارة العامة من وضعها الحالي إلى إدارة تنموية توائم رؤية دولة الكويت الجديدة وتطلعاتها تستوجب التركيز في الظرف الراهن على العديد من المحاور والحلول (التوصيات)، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر (مع التأكيد على أن هناك العديد من المحاور والتوصيات والسياسات والنماذج الأخرى التي تهدف إلى إحداث النقلة المستهدفة لمؤسسات الإدارة العامة تمّ تناولها في مختلف أقسام الدراسة):

المحور الأول - حلول عاجلة يتم البدء بها فوراً (بصفة الاستعجال) :

- مراجعة منظومة الثواب والعقاب لدى مؤسسات الإدارة العامة؛ ذلك لأنه إن لم يتوافر التزام من الأطراف الأخرى ذات العلاقة، وتنظيم منسق جيداً وقيادة تحظى بالاحترام، فإن عملية الإصلاح المؤسسي يمكن أن تخضع للمماطلة قبل أن تبدأ.

- مراجعة الهيكل التنظيمي في الجهة الحكومية لتشمل إنشاء إدارة مختصة أو مجموعة محورية لتكون المسؤولة عن عملية التخطيط قبل أن يبدأ العمل الفعلي. هذه الإدارة أو المجموعة هي من ستقوم بقيادة عملية التخطيط نحو الإصلاح الضامن لكفاءة مختلف المؤسسات وفعاليتها.

- توفير الدعم الإضافي داخل مختلف مؤسسات الإدارة العامة من مستشارين خارجيين، وإن لم يكن ذلك ضرورياً دائماً؛ حيث إن الأمر قد يحتاج إلى فريق محوري يدفع نحو مزيد من الدعم في مجال عملية الإصلاح المؤسسي.

- مراجعة قانون ونظام الخدمة المدنية وتحديثها، ويجب أن تعكس عملية المراجعة لقانون ونظام الخدمة المدنية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩م الممارسات الحديثة في إدارة الموارد البشرية بما يُمكنّ الوزارات والإدارات الحكومية من استقطاب أفضل الكفاءات، ويرسخ ضوابط العمل العام، بدل أن تكون الوظيفة في جهاز

الإدارة العامة مقصداً فقط للراغبين في الأمان الوظيفي. فمن الضروري أن تتوافق مؤهلات المرشحين للتعين مع الأوصاف الوظيفية المحددة لمختلف الوظائف بدل أن يكون التعيين بحسب ترتيبهم على قوائم الانتظار كما هو واقع الحال فقط بغض النظر عن مدى تناسب المؤهلات العلمية مع متطلبات العمل.

- تهيئة بيئة العمل وقواعد السلوك بما ينسجم مع مفهوم الوظيفة العامة كخدمة، ويقتضي ذلك العمل على إعداد وإقرار مدونة سلوك وظيفية بهدف إرساء معايير أخلاقية، وقواعد ومبادئ أساسية لآداب الوظيفة العامة، وقيم وثقافة مهنية عالية لدى العاملين في جهاز الخدمة المدنية، وتعزيز الالتزام بها، وترسيخ أسس الممارسات الجيدة والحكم الرشيد، وذلك من خلال توعية موظفي الخدمة المدنية وتوجيههم نحو الأخلاقيات الوظيفية السليمة والانضباط الذاتي بما ينسجم مع القوانين والأنظمة السارية، وبيان واجباتهم ومسؤولياتهم الوظيفية ودورهم في تحسين الخدمات وتعزيز المصداقية بالخدمة العامة، وتعزيز ثقة المواطن ومتلقي الخدمة العامة بعمل أجهزة الإدارة العامة، وتأكيد الاحترام والتقدير لدورها في توفير الخدمات بأفضل طريقة ممكنة من خلال وضع أدلة العمل ودليل المواطن.

- تحديد مسارات مهنية ووظيفية محددة لربط الموظفين بالوظائف التي يشغلونها بما ينعكس إيجابياً على الأداء والإنتاجية.

- التزام سياسي بالإصلاح وفصل للسلطات، ويلعب وجود قيادة سياسية ملتزمة بالإصلاح دوراً محورياً في عملية الإصلاح من خلال توفير البيئة الحاضنة للإصلاح على مستوى النظام السياسي. بالإضافة إلى ذلك تلعب عملية فصل السياسة عن الإدارة بشكل مرن من ناحية التدخل في شؤونها دوراً محورياً في استقامة العمل الإداري وعدم استخدام المؤسسات العامة في خدمة المصالح السياسية (مثال نموذج الدولة الإدارية في سنغافورة).

- تكامل مسؤولية الحكومة ككل عن تحقيق خطة الإصلاح الحكومي؛ أحد أسباب إخفاق برامج ومحاولات إصلاح النظم والأداء الحكومي خلال العقود الأخيرة هو تحوّل المسؤولية عنها لدى جهاز إداري معين، وخلو مسؤولية الحكومة ككل، والوزراء المعنيين من الالتزام بتحقيق أهداف تطويرية محددة في الأداء الذي تقوم به الأجهزة الحكومية المختلفة. ولا يمكن تصور أن يتحقق تطوير خدمات وزارة معينة إلا إذا كان هذا التطوير مرتبطاً ومنبثقاً من أهداف محددة تلتزم بها كل وزارة يتم قياسها ومتابعتها والإعلان عن النجاح أو الإخفاق فيها. كما لا يمكن أن يتحقق هذا على أرض الواقع إلا بوجود همزة وصل مع جهة تباشر التنسيق وتقديم الدعم الفني اللازم في هذا الخصوص. وهذه الجهة هي الوزير والجهاز المسؤول عن الإصلاح الحكومي. مع ضرورة أن يملك هذا الوزير الصلاحية التخطيطية والتنسيقية المشار إليها، وكذلك صلاحية المتابعة وتقديم تقارير دورية لمجلس الوزراء عن الإنجاز والتقدم المحرز في الأداء والممارسات في الوزارات المختلفة، باعتبار المسؤولية التكاملية للمجلس عن خطة الإصلاح الحكومي وبرامجه. إلا أن هناك إشكالية تظهر عندما يتم تغيير أو تبديل الوزراء (التشكيلات الوزارية الجديدة) بحيث لا تكمل الحكومة الجديدة ما أنجزته الحكومة السابقة بل تبدأ من جديد، وهذا الأمر لا يستقيم مع الاستمرارية في عمليات الإصلاح وتنفيذ الخطط والبرامج التنموية.

- اعتماد معايير واضحة لقياس الأداء، ويكون قياس أداء المؤسسات العامة بهدف زيادة الفعالية والكفاءة (قياس الأداء لتحسين الأداء)؛ حيث يعتبر نمو قياس الأداء عنصراً أساسياً في ترشيح القطاع العام وتحديد متطلبات الإصلاح والشروع في وضع سياسات إصلاحية مبنية على الدلائل؛ حيث تعتبر التجربة الأسترالية في مجال الإصلاح الإداري المبني على قياس النتائج أبرز التجارب الدولية.

- إنشاء إدارة التغيير، وقد أصبح من الضرورة، القيام بإصلاحات إدارية جادة لتغيير الوضع الراهن الذي يتصف بالضعف بشكل عام؛ بحيث يُعد ذلك

مقصداً في مواجهة الحدّ من المقاومة الراضة لعملية الإصلاح والتطوير، وبذلك يجب أن تكون هناك إدارة تغيير فعّالة تضع آلية عمل محكمة لخلق بدائل ووضع برامج مكثفة لبناء الوعي لمجتمع المؤسسة بمبادئ التوجهات الإصلاحية الجديدة، وأن تسهم في إبراز بيئة وظيفية تتسم بالتكيف مع تلك التغييرات بأسلوب يجعلها أكثر مرونة واستمرارية.

- التصدي للفساد؛ تغلغل الفساد في مختلف قطاعات العمل الحكومي كما تظهره مختلف المؤشرات المعنية بذلك مقترناً بتردي أداء الخدمات وكفاءتها وجودتها في كافة المجالات، نتاجاً لترهل النظم التي تعمل بها المنظمات والمؤسسات الحكومية، وضعف وصورية المساءلة، وتدهور أوضاع العنصر البشري، وغياب الرقابة الجماهيرية للمتعاملين مع هذه المنظمات والمؤسسات. ويعتبر الفساد أحد الأسباب في فشل التنمية، وهدر موارد الدولة والمجتمع، وضعف تدفق الاستثمارات الخارجية، وتدهور الخدمات الأساسية، وتردي الأداء الحكومي. كما أنه يُمثّل السبب الرئيسي في عجز الموازنة وتضخم الدين العام. وسيحتاج تقليص الفساد وتحسين الأداء للأجهزة الحكومية إلى سياسات وجهود متنوعة ومتضافرة وممتدة، فلذلك هناك حاجة إلى وضع برامج وقائية وعلاجية متكاملة يشارك فيها جهات عديدة. لكن الحاجة ماسة في المدى القصير إلى اتخاذ إجراءات سريعة وحاسمة تصب في عدد من المجالات الحيوية المختارة، التي يمكن أن تتحقق فيها نجاحات ملموسة. كما ينبغي للمؤسسات العامة أن تعمل على الافتراض القائم بأن الشفافية تشكل عنصراً أساسياً وبديماً في أي عملية إدارية، حيث تطبق عناصره عند وضع أي سياسة عامة أو استراتيجية وطنية وعند تقديم أي خدمة عامة، وعبر ذلك تتخطى الإدارات العامة مبدأ الشفافية التي تركز فقط على نشر البيانات وإتاحة المعلومات إلى نهج تفاعلي يضع الشفافية كعنصر ثابت في أي عملية حكومية. وفي هذا السياق، تبرز أيضاً الحاجة إلى العمل من ضمن الإدارات على نموذج واضح يحدد المسؤوليات وتوزيعها بين الإدارات وضمن الإدارة الواحدة (مثال تجربة نيوزيلندا في عملية التفويض الإداري وتوزيع الصلاحيات).

المحور الثاني - حلول قصيرة المدى تنتهي خلال سنة واحدة :

- تصميم عملية الإصلاح المؤسسي؛ حيث من المهم للفريق المحوري المعني بالتخطيط لعملية الإصلاح أن يضع خطة تنفيذية تفصيلية، وأن يكون واضحاً بخصوص مراحل العملية والنتائج المتوقعة قبل البدء، وينبغي أن تتضمن خطة التنفيذ - كحد أدنى - المحطات البارزة، ومخرجات عملية الإصلاح، وموعد إنجازها، والمهام والأنشطة المحددة التي سيتم الاضطلاع بها لبلوغ المحطات البارزة، والإطار الزمني، والميزانية، وتحديد الأدوار والمسؤوليات، ومن سيقوم بتوثيق هذه العملية ونتائجها.

- التوصيف الدقيق للمهارات والخبرات المطلوبة في الكوادر الذين يتم تعيينهم لتنفيذ عملية الإصلاح، وتحديد جميع الأطراف المعنية ذات العلاقة، مع الأخذ في الاعتبار قدرتهم على تعزيز التنفيذ أو إعاقته، ويجب الانتباه من قبل مختلف المؤسسات إلى أن خصائص الأفراد ذوي التفكير الاستراتيجي لعملية الإصلاح يجب أن تتضمن: الطلاقة الفكرية والمرونة التلقائية، القدرة على تكوين الرؤى وصياغة الأهداف، الدقة والبصيرة النافذة في تقييم الأمور المستقبلية، المهارة في استشعار البيئة الخارجية بما توفره من فرص وما تفرضه من معوقات، المهارة في توفير البيانات والمعلومات وتصنيفها وتحليلها وتفسيرها، المهارة والدقة في المفاضلة أو الاختيار من بين البدائل الاستراتيجية، المهارة في تحديد الموارد والإمكانيات اللازمة وترشيد استخدامها، القدرة على التجاوب أو التفاعل الاجتماعي مع الظروف والمتغيرات البيئية، تشكيل «مجموعة الأطراف ذات العلاقة» من خلال تحديد العينات المثلة للقطاعات والمؤسسات والجماعات المحلية من أصحاب المصلحة؛ وذلك لأهمية مساهمة الأطراف ذات العلاقة في تقييم مساهمات المؤسسة المعنية.

- وضع معايير ومؤشرات واضحة لقياس إنتاجية الموظفين في القطاعات المختلفة؛ لأن غياب مثل تلك المعايير يسهم في إحباط الموظفين ويخضع الحوافز والترقيات لمعايير شخصية.

- تحديد أسس علمية وضوابط لتعيين أداء شاغلي الوظائف القيادية وتقييمه، ولأهمية دور شاغلي الوظائف القيادية في الإدارة العامة من المهم العمل على إعداد دليل وصف وظيفي للوظائف القيادية، يتضمن تحديد المهام الوظيفية وواجباتها ومسؤولياتها ومتطلباتها والمؤهلات العلمية والشهادات المهنية والخبرات العملية والقدرات والمهارات المطلوبة لإشغالها، واعتماد ذلك الدليل من الجهات المختصة، ويتم في إطار ذلك تحديد آلية لعملية الاختيار والتعيين؛ بحيث تتحدد معايير موضوعية وفق معايير ومؤشرات أداء وأوزان نسبية لغايات المفاضلة بين المرشحين تضمن ترسيخ مبادئ المهنية والمساءلة. ومن المهم كذلك أن تشتمل المعايير على المعرفة الفنية المتخصصة، والخبرة في مجال العمل التخصصي المطلوب، وانسجام التخصص والدرجة العلمية للمتقدم مع طبيعة الوظيفة، والقدرات الإدارية والقيادية، والخبرة في موقع قيادي أو إشرافي.

- إعادة النظر في نظام تقييم الأداء ليكون مرتبطاً بالأداء والإنتاجية وتطبيق الخطط والبرامج بدلاً من النظام المتبع حالياً الذي يعتمد معايير عامة شكلية وشخصية.

- وضع نظم للحوافز تشجع الإنتاجية والأداء، مرتبطة بالخطط الوظيفية والخطط التي تضعها الجهات الحكومية لإيجاد معايير وأسس موضوعية لمنح الحوافز بما يرفع الروح المعنوية للموظفين.

- تخفيض طالبي العمل للتوجه إلى القطاع الخاص من خلال مراجعة قانون دعم العمالة بما يضمن تقديم حوافز مالية أفضل للمتوجهين للقطاع الخاص؛ بحيث يصبح واضحاً لهم أن فرص العمل في القطاع الخاص تعطيهم مردوداً إضافياً يزيد بنسبة معقولة عن فرص عمل مماثلة في قطاع الإدارة العامة، وضمان الرقابة الفعالة على حسن تنفيذ القانون؛ بما يمنع فرص استغلال القانون بشكل لا يحقق الأهداف المتوخاة منه كما هو ظاهر حالياً، وإلزام

القطاع الخاص بتأمين مزايا عمل لا تقل عما يوفره القطاع الحكومي للموظفين
الملتحقين بالعمل في القطاع الخاص.

- الإصلاح كعملية تشاركية؛ لا بد من إشراك فعال للجمعيات الأهلية ومنظمات
المجتمع المدني والنقابات والاتحادات العمالية والقطاع الخاص في مناقشة
الإصلاحات وتصميمها وتنفيذها ووضع الأولويات الإصلاحية، على أن
يتوافر لعملية الإصلاح الشفافية من ناحية الإفصاح عن المعلومات المتعلقة
بتفاصيل الإصلاحات وكيفية تأثيرها على المواطنين (مثل تجربة اليابان)؛
وهذا من شأنه تعزيز المناخ الديمقراطي والمشاركة المجتمعية؛ ذلك أن بناء
شراكة فعّالة بين الإدارة الحكومية وكل من المواطن والمجتمع المدني والقطاع
الخاص هو أمر ضروري لتحقيق أهداف التنمية وغاياتها، باعتبارهم شركاء في
صنع القرار وتطبيق السياسات العامة. وفي إطار الشراكات، لا بد من التركيز
على أهمية التنسيق بين الجهات والمؤسسات الحكومية؛ حيث إن معظم الدول
عمدت إلى استحداث هيئات ومؤسسات قائمة بذاتها، مهمتها الأساسية
متابعة العملية الإصلاحية والعمل على التنسيق بين مختلف هيئات الدولة
ومؤسساتها (مثل تجارب كندا، ماليزيا، سنغافورة)، فيما عمدت بعض الدول
الأخرى إلى إسناد المسؤولية إلى وزارة المالية (مثل تجربة أستراليا). وفي كلتا
الحالتين يبقى الهدف زيادة التنسيق لضمان نجاح الجهود الإصلاحية. ومن
خلال التجارب يتكون إطار العمل الحكومي المشترك من العمليات المرجوة،
والترتيبات الداخلية المعلوماتية والفنية، والمعايير والبروتوكولات التي من
شأنها زيادة درجة الترابط بين مختلف المجالات الخاصة بتقديم الخدمة
الحكومية.

- وضع مخطط لعلاج التضخم في المؤسسات الحكومية؛ إذ إن هناك تضخماً
شديداً في حجم المؤسسات الحكومية مقيساً بعدد العاملين فيها، وقد نجم
هذا التضخم عن قصور في قدرة القطاعات الاقتصادية على امتصاص البطالة
والوافدين الجدد إلى سوق العمل. فتحوّلت المؤسسات الحكومية إلى آلية لحل

مشكلة البطالة ومرفأ للبطالة المقنعة. هناك حاجة إلى أن يوضع مخطط لضبط حجم هذه المؤسسات وضبط هياكل التوظيف فيها. وقد طال هذا التضخم الوظائف العليا في المؤسسات نتاجاً لاختلال هياكل الأجور فيها؛ حيث أصبح الترقى الأجرى مشروطاً بالترقى الوظيفي الرأسي. وينبغي ألا تشمل الخطط والسياسات والبرامج الاقتصادية والتنموية على أهداف وآليات لامتناص البطالة (الصريحة) في سوق العمل فقط بل تستهدف أيضاً البطالة المقنعة التي تعج بها هذه المؤسسات. ولا يتحقق هذا إلا ببرامج مبتكرة وغير تقليدية تستفيد من خبرات الدول الرائدة في هذا المجال.

- نظام القيادات؛ إذ يكمل ويساند المستهدف تغييره في المؤسسات الحكومية من خلال تفعيل الدور الذي تلعبه القيادات. ولا يتحقق هذا إلا بإحداث تغييرات جوهرية في القيادات العليا للأجهزة التي ستشكل وعاء رئيسياً لتنفيذ السياسات الجديدة. كذلك ستسهم هذه القيادات في التحول من ثقافة اللوائح والالتزام بالسوابق والحد الأدنى للجهد والانخراط في الفساد، إلى ثقافة النتائج والإنجاز والتطلع للتطوير والإبداع والتفوق في الأداء وخدمة الجمهور والالتزام بالنزاهة.

- تطوير تقنيات ونظم العمل ونظم المعلومات؛ إذ يُمثّل تحلف هذه التقنيات مجالات ودوائر تسهم وتصب في انخفاض الكفاءة والأداء. وخلال السنوات الأخيرة تمّ طرح أفكار وشعارات حول تبسيط الإجراءات، والحكومة والخدمات الإلكترونية، ونظم تأكيد الجودة، وغيرها، دون أن تنعكس هذه المسميات والشعارات على واقع الممارسات الحكومية والأداء الحكومي. ويحتاج الأمر إلى إدخال تغييرات جوهرية على نظم العمل الداخلي وتقنياته في المؤسسات الحكومية، وقد يكون مناسباً البدء بعدد من المجالات أو القطاعات ذات الأهمية، مثل تلك التي تتعامل مع المستثمرين والقطاع الخاص والضرائب والجمارك والتراخيص والمرور لإدخال تغييرات جوهرية وجذرية في تقنيات ونظم العمل الداخلية في هذه الأجهزة.

- تطوير وتفعيل نظم الرقابة والمساءلة مع تفعيل دور الرقابة الشعبية للمواطنين؛ إذ يمثل أحد جوانب القصور في الإدارة الحكومية ضعف فاعلية نظم الرقابة والمساءلة التي تخضع لها هذه الأجهزة. فالتحول إلى نظم الإدارة بالتأثير والأداء يتطلب تحولاَ مماثلاً في معايير الرقابة وأسلوبها، وكبح جماح الفساد ومكافحته والوقاية منه يتطلب ألا تكون الرقابة لاحقة وإنما تكون مانعة ووقائية. وفي هذا الصدد لا ينبغي الاكتفاء بدور الأجهزة الرقابية المتخصصة، وإنما ينبغي أن يلعب المواطنون دوراً مهماً في تقييم أداء الخدمة وتقييم نزاهة الممارسات بصورة نظامية ودورية ومقننة، وكذلك الكشف عن وقائع الفساد.

المحور الثالث - حلول متوسطة المدى تنتهي خلال سنتين أو ثلاث كحد أقصى؛

- تتطلب عملية ترشيح الإدارة العامة وخفض مستويات البيروقراطية فيها إجراء عمليات إعادة هيكليّة، مثل دمج المؤسسات ذات الطابع المتجانس للتقليل من ظاهرة تعدد المؤسسات ومعها إلغاء تعدد الصلاحيات وتضاربها، ويتطلب ذلك إجراء تقييم داخلي للإجراءات ودورة اتخاذ القرار بحيث تحدّد عند حدها الأدنى لتقليل الهدر في الموارد والوقت ورفع فعالية الإدارة وأخيراً تجوئدها. إن إعادة هيكلة الإدارة العامة وتحويلها إلى إدارة تنموية رشيقة يجب أن يرتبط كذلك باستراتيجية محكمة لتنمية القطاع الخاص؛ وذلك لبناء نموذج نمو جديد قادر على استيعاب فائض العمالة من القطاع العام وتحقيق التحول الهيكلي نحو اقتصاد متنوع ومنتج قائم على قطاعات إنتاجية حديثة في الزراعة والصناعة والخدمات المالية والتجارية. فبالإضافة إلى عمليات فتح الأسواق والخصخصة، وتنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة، ودعم الشراكة ما بين القطاع العام والخاص، فإن تنمية القطاع الخاص وإجراء التحول الهيكلي للاقتصاد بما يضمن استدامة النمو يتطلب

التركيز على استثمارات القطاع الخاص في القطاعات الإنتاجية والخدمية من خلال تبني سياسة صناعية (سياسات قطاعية في مختلف القطاعات الإنتاجية من زراعة وصناعة وخدمات) حديثة تركز على تغيير السلوك والتوجهات الاستثمارية للقطاع الخاص من خلال تشجيع الاستثمار الإنتاجي المحلي والأجنبي وخفض تكلفته المالية، وكذلك إرساء منظومة الحوافز في قطاعات منتقاة تدخل ضمن استراتيجية تنويع الاقتصاد الكويتي.

- إن استدامة النمو الاقتصادي وتقديم خدمة عامة مميّزة يتطلب إعادة هيكلة الإيرادات الحكومية بحيث تشمل الضرائب المباشرة الدخل والثروة (بعد إعادة النظر في دخول المواطنين وبخاصة من هم في الطبقة المتوسطة وذوي الدخل المحدود للحفاظ على مستوى رفاهيتهم وقدرتهم على سد احتياجاتهم بأريحية)، وكذلك إعادة تغيير تسعير الخدمات العامة بحيث تركز على الاستدامة وتقليل الهدر وتوسيع نطاق المساهمة المجتمعية في أعباء التنمية. ويفضل أن تفرض ضرائب غير مباشرة على السلع والخدمات خاصة على السلع الكمالية وتلك التي تُمثّل خطراً على الصحة العامة وعلى البيئة. كما أن نجاح إعادة هيكلة الإدارة العامة وتحويلها إلى إدارة تنمية رشيقة مرهون بنجاح عملية إعادة توجيه قوة العمل الوطنية نحو الجهات غير الحكومية. إن القطاع الخاص يزخر بفرص عمل هائلة يمكن أن تجذب المواطنين، شرط إعادة النظر في سياسات التشغيل في القطاع العام، وتعزيز نوعية مخرجات منظومة التعليم، وتطوير منظومة التدريب المهني والفني وكذلك تعميق تطبيق قانون توطين العمالة في الجهات غير الحكومية. إن حل مسألة تشغيل المواطنين في الجهات غير الحكومية يجب أن تكون ناتجة عن تفعيل سياسات تنمية القطاع الخاص من خلال النمو في القطاعات الحديثة، التي تفتح فرصاً جديدة تتوافق مع متطلبات المواطنين وتطلعاتهم. كما يجب رفع تكاليف تشغيل الوافدين وكذلك تعديل القانون وتوطين العمالة الوطنية في الجهات غير الحكومية بحيث يفرض نسباً أعلى الوظائف والمهن والقطاعات شرط أن يتدرب المواطنون لشغل المناصب الفنية والقيادية في القطاع الخاص.

- في إطار إعادة هيكلة الإدارة العامة بدولة الكويت، يمكن الاسترشاد بتجارب الدول «الناجحة» في تعزيز «الإدارة التنموية» ومتطلباتها المؤسسية والبشرية. وقد بينت تجربة دول جنوب شرقي آسيا (النمور الآسيوية) بروز نموذج مختلف لإدارة تنموية قوية يتسم بالتوجه الإنمائي التدخلي لدفع التنمية بمشاركة القطاع الخاص، وتتخذ التدابير اللازمة بشكل براغماتي لتحقيق الأهداف التنموية المرجوة. ويركّز نموذج الدولة التنموية على التدخل في الاقتصاد من خلال وسائل متنوعة. وتراوح هذه التدخلات من تدخلات مباشرة على غرار تملك القطاعات الإنتاجية نفسها أو تأشيرية غير مباشرة من خلال وضع الحوافز والدعم المختلف وبإنشاء المناطق الحرة والصناعية والمجمعات العلمية وبناء رأس مال بشري ذي نوعية وتحسين البنية التحتية التقليدية والتقنية لتعزيز نمو الصناعات الجديدة والحدّ من الاختلالات الناجمة عن التحوّلات الهيكلية في الاقتصاد.

- تعزيز قدرات وحدات الموارد البشرية في الوزارات والإدارات الحكومية، يلزم إعداد وتطوير أطر مرجعية إرشادية وتنظيمية لعمل وحدات الموارد البشرية في الوزارات والإدارات الحكومية التي تطبّق نظام الخدمة المدنية؛ بحيث تقوم تلك الجهات بتحديد الاحتياجات من الموارد البشرية وتضع الخطط لإشغال هذه الوظائف، وتقوم بتدريب المعنيين للاسترشاد بهم في مختلف الجوانب ذات الصلة بإدارة الموارد البشرية، وتقييم واقع عمل هذه الوحدات وممارساتها تمهيداً لإعداد خطط تطويرية لبناء قدراتها وتعزيزها. ومن أهم مهام هذه الوحدات؛ المواءمة بين الموارد البشرية والأدوار والمهام المؤسسية من خلال تحليل الأدوار والمهام التي تقوم بها الجهات الحكومية وتحديد احتياجاتها الحقيقية من الكوادر البشرية للقيام بها ومقارنة ذلك بالواقع الفعلي القائم للموارد البشرية فيها، وتحديد مواطن النقص والفائض في الموارد البشرية في مختلف الإدارات الحكومية ومعالجة الخلل من خلال إعادة التوزيع وجدول تشكيلات الوظائف الحكومية. بالإضافة إلى وضع

أسس تخطيط الموارد البشرية وتحديد الاحتياجات؛ حيث يجب أن يسبق عمليات التعيين في الوظائف العامة إعداد وتطوير سياسات خاصة بإدارة وتنمية الموارد البشرية في جهاز الإدارة العامة ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها، وإصدار التقارير المتعلقة بذلك قبل القيام بعمليات التعيين بشكل روتيني. وتعتبر هذه المهام من صميم عمل وحدات إدارة الموارد البشرية، وهذا يتطلب مراجعة أسس الاستخدام الأمثل للموارد البشرية في الإدارات العامة ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها، ويستند ذلك إلى خطط تحليل الأعمال وحجمها الذي يترجم بشكل رقمي إلى ساعات عمل، ومن ثم إلى أعداد موظفين وليس البدء بتحديد أعداد المطلوب تعيينهم دون مبررات رقمية محسوبة بشكل محدد. وليس سراً أن هناك تضخماً وظيفياً يؤثر بشكل سلبي على الأداء، ومن الضرورة المساهمة في إعداد سياسات واستراتيجيات التدريب وبناء القدرات في جهاز الإدارة العامة ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها، وتقديم الدعم والمشورة لبناء قدرات المؤسسات العامة في مجال إدارة الموارد البشرية، وإنشاء وإدامة سجل خاص بالمراكز التدريبية والمعاهد العاملة في مجال التدريب في القطاعين العام والخاص المؤهلة لتقديم برامج تدريبية لأجهزة الإدارة العامة، وتحديد مسارات تدريبية واضحة تربط الترقى في الوظائف باجتياز برامج تدريبية محددة تتناسب مع كل مستوى إداري.

- إصلاح وتطوير نظم إدارة الموارد البشرية الحكومية؛ إذ إنه على الرغم من أن الموارد البشرية هي الأساس في أي تحسين أو تطوير في الأداء المؤسسي، فإن هذه الموارد تم تجاهلها لعقود طويلة، ويرجع جزء كبير من تردي الأداء المؤسسي إلى الإدارة السيئة للموارد والطاقات البشرية. نتاجاً لهذا فقدت المؤسسات العامة قدرتها على استقطاب واجتذاب العناصر الكفؤة والمحفزة والطموحة، وقنعت المؤسسات الحكومية بأن يأتي إليها من يركن إلى الهدوء والسكينة وقلة الجهد وبساطته وروتينية العمل وفرص الرشوة والفساد.

فنظم التوظيف ومعاييرهِ وهياكل الأُجور ومستوياتها والحوافز وسياسات الترقية والتنمية الوظيفية وآليات المساءلة والمحاسبة على الأداء تتضافر جميعها لإفراغ بيئة العمل من العوامل الدافعة والمحفزة على الأداء المتميز. ولا يمكن في ظل نظم وظروف كهذه أن يكون أداء المؤسسات الحكومية متجاوزاً لعوامل ومحفزات الأداء لدى العاملين فيه، ومن ثمّ هناك ضرورة لإعادة بناء نظم إدارة الموارد البشرية ولو ببرنامج مرحلي يبدأ بتصحيح الخلل البالغ في مستويات وهياكل أجور العاملين في الدولة خاصة الفئات الدنيا، والشرائح المهنية وغيرها، ويركز على قطاعات معينة من الجهاز الحكومي وفئات معينة من العاملين فيه.

- إنشاء معهد للإدارة العامة (أو مؤسسة ماثلة) يعنى بالتطوير الإداري والمهني والفني للموظفين من جميع المستويات الإدارية التنفيذية والوسطى والإدارة العليا وفق منهجية علمية ويستقطب الكفاءات. إن من شأن ذلك الاهتمام بالتدريب الذي يستند إلى تحديد للاحتياجات التدريبية الحقيقية للموظفين المرتبطة بالوصف الوظيفي ويستند لبرامج تدريبية محددة ترتبط بمراحل التدرج الوظيفي مما يحفز الموظفين ويشجعهم على الالتحاق بتلك البرامج، وهو ما لا يطبق حالياً بالشكل المطلوب.

- بناء القدرات القيادية والإدارية من خلال اعتماد مسارات تدريبية محددة؛ حيث يتم عقد برامج تدريبية لمختلف العاملين في المستويات الإدارية المختلفة من خلال جهة يقترح إنشاؤها يتوافر فيها كادر تدريسي وتدريبى مميز.

- مراجعة الدور الحكومي، وينبغي أن تستند المراجعات الوظيفية الأفقية والعامودية إلى أهداف واضحة مع تحديد سقوف الميزانية من الناحية المثالية، وينبغي تحديد سقوف الميزانية / الموارد لكل مؤسسة عامة على أساس استعراض الإنفاق العام الذي يركز على البرامج. وفي هذا الإطار، تبرز اللامركزية كعامل رئيسي في برامج الإصلاح في التجارب الدولية (مثال تجربة كندا، وأستراليا، واليابان).

المحور الرابع - حلول طويلة المدى تنتهي خلال خمس سنوات :

- يتطلب التحول التنموي المنشود إجراء إصلاحات هيكلية عميقة. أولاً : في عمل الإدارة العامة وتنظيمها لكي تصبح إدارة رشيقة تتمتع بحجم أمثل ومتسق مع تقديم أفضل مستويات الخدمة العامة، وكذلك ترشيد نفقاتها وقيامها بوظائفها الإنمائية المتمثلة في التخطيط التنموي والتنظيم والتوجيه والتحكيم والحماية، بالإضافة إلى الوظائف التقليدية الأخرى مثل توفير الأمن وتقديم الخدمات العامة. ثانياً : في مرتكزات الاقتصاد الكويتي؛ حيث تتغير مصادر النمو الاقتصادي القائم حالياً أساساً على الإنفاق العام والممول من الإيرادات النفطية إلى نموذج نمو نابع من القطاعات الإنتاجية المادية والخدمية ذات القيمة المضافة المعتبرة عالية المحتوى المعرفي والتقني في إطار اقتصاد قائم على آلية السوق وريادة القطاع الخاص، ويتوقع أن يسمح هذا التحول إلى دفع التشغيل في الجهات غير الحكومية بما يسمح بامتصاص فائض العمالة في الجهات الحكومية ويوفر فرص عمل دائمة للداخلين الجدد لسوق العمل من العمالة الوطنية خاصة من خريجي الجامعات.

- إن أوضاع القطاع الخاص الحالية تتطلب تدخل الدولة لتنمية دور القطاع الخاص الوطني وبناء قواعد جديدة للسوق، تعيد توجيهه بل وتبني قطاع خاص وطني قادر على المشاركة وتحمل المسؤولية في قيادة النمو والتشغيل. ويرتكز هذا التدخل على توجيه أنشطة القطاع الخاص، لاسيما من خلال المشروعات الصغيرة والمتوسطة، في المجالات الإنتاجية مثل الخدمات الإنتاجية في القطاعات القابلة للتجارة (خدمات الأعمال، الخدمات المالية، السياحة، النقل والاتصالات) والصناعات التحويلية التصديرية (بناء مناطق التجارة الحرة ومناطق معالجة الصادرات) وإنهاء جميع المعوقات والقيود المتصلة ببيئة الاستثمار والأعمال، وبخاصة ما يتعلق بتحفيز الحكم الرشيد، وإزالة العوائق التي تعترض الاستثمار، وتوفير المنافسة داخل الأسواق من خلال إزالة جميع أشكال التشوهات.

- يعتبر تأسيس المناطق الحرة واحدة من أهم آليات جذب الاستثمار الأجنبي المباشر. وتقدم المناطق الحرة مجموعة من المزايا والحوافز الاستثمارية التي تسمح بعمليات تجارية وصناعية مع دول العالم الأخرى دون وجود القيود الجمركية على الاستيراد وعلى حركة رأس المال. وتمثل المناطق الحرة آلية فعّالة لتجاوز القيود التي تفرضها الدولة على الاستثمار الأجنبي المباشر، ومن ثمّ توفير البيئة الجاذبة والمواتية له. وفي ضوء الدور المتعاظم للمناطق الحرة كآلية مهمة في جذب الاستثمار الأجنبي والتنويع الاقتصادي في الدولة، ينبغي تغيير عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وكذلك إزالة كل القيود المفروضة على المستثمرين الأجانب من تملك العقار وتأسيس الشركات شرط الالتزام بقواعد النشاط الذي يجب أن يكون مُركزاً على نشاطات الخدمات التجارية القابلة للتجارة ومعالجة الصادرات ونشاطات إعادة التصدير، بالإضافة إلى إزالة جميع المعوقات التي تعوق هذا المسار ولاسيما ما يتعلق بالبيروقراطية وتعقد الإجراءات في مجال تملك الأراضي وتراخيص بدء النشاط، إضافة لباقي عوامل بيئة الأعمال.

- تحسين نظم إدارة الخدمات؛ تستند النظم الحالية لإدارة الخدمات إلى غابة كثيفة من اللوائح والإجراءات وليس إلى كفاءة الخدمة أو جودتها أو إتاحتها لمستحقيها أو مردودها بالنسبة لمتلقيها ولا إلى شفافيتها وعدالتها ونزاهتها. هناك حاجة إلى أن يعاد النظر في نظم تقديم الخدمات الحكومية وإدارتها؛ بحيث تتوجه هذه الخدمات إلى رضا المتعاملين وأن تقدم لهم على أسس تكفل تكافؤ الفرص في حصولهم عليها. هناك أيضاً نظم مستحدثة لضغط وتقليص وتبسيط الخطوات والإجراءات لأداء الخدمة، وأن يكون المواطن أو الجهة المتلقية للخدمة المحور المستهدف، حتى عندما تتعدد الجهات التي تقدم هذه الخدمة، فإنه يتم التنسيق بينها وتجميعها في منفذ واحد. وقد استحدثت عدد من الدول نظماً لتحفيز المؤسسات الحكومية على تحسين أدائها وخدماتها من خلال جوائز ومسابقات تتنافس فيها الأجهزة الحكومية فيما بينها وفق

معايير مقننة للحكم على جودة الأنظمة وجودة الأداء والخدمات التي تقدمها هذه المؤسسات. ومن المهم أيضاً إدخال التقنيات الحديثة وتوظيفها في تقديم الخدمات الحكومية، وهنا يبرز مثال نموذج الحكومة الإلكترونية وخدماتها في التجربة الماليزية.

- البدء في تطوير نظام الموازنة العامة والنظام المالي للحكومة؛ إذ لا يُمكن للنظام الراهن توجيه الموارد إلى الأهداف والبرامج ذات الأولوية، ولا يُمكن الرقابة على تكلفة الخدمات والبرامج المختلفة في الجهاز الحكومي. لقد تخلت كثير من الدول عن نظام الموازنة التقليدي الذي يقوم على تخصيص الموارد وتوزيعها على الأبواب والبنود بناء على نوعية المصروف (موازنة البنود)، إلى نظام يركز على تخطيط الأهداف والأداء وتخصيص موارد الموازنة بناء عليها، ومن ثم الرقابة على الإنفاق الحكومي استناداً إلى النتائج والأداء (موازنة الأداء والبرامج). ويرتبط النظام المالي الراهن بغياب التخطيط المستند إلى الأهداف والنتائج والرقابة التي تركز على الأداء والإنجاز. لذلك تتضخم وتتوسع موازنة الدولة دون أن يقترن هذا بالضرورة بتحسين الخدمات والبرامج التي تقدمها الحكومة أو ينعكس عليها. فلذلك هناك حاجة إلى البدء في التحضير للتحويل إلى نظام موازنة الأداء والبرامج؛ بحيث يمكن إنجاز هذا التحول خلال فترة من ثلاث إلى خمس سنوات. وسيُمثل هذا التحول نقلة كبرى ليس في النظام المالي للحكومة فقط وإنما في نظام التخطيط والإدارة والرقابة على أعمالها أيضاً. ويمكن الاستفادة من تجارب الدول الرائدة وخبراتها في هذا المجال في كيفية إنجاز التحول.

قائمة المراجع

أولاً - المراجع العربية.

ثانياً - المراجع الأجنبية.

أولاً - باللغة العربية :

- ١- أبو شمالة، نواف (٢٠١٨م)، سياسات تنمية القطاع الخاص وتفعيل دوره لتحقيق التحول الهيكلي في دول مجلس التعاون الخليجي - حالة الكويت، مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية، العدد ١، المجلد ٢٠، يناير، الكويت.
- ٢- الإدارة المركزية للإحصاء (٢٠١٤م)، المجموعة الإحصائية السنوية، العدد ٥١، الكويت.
- ٣- الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط (٢٠١٧م)، كويت جديدة واستعراض خطة الكويت للتنمية ورؤية الكويت ٢٠٣٥م، الكويت.
- ٤- الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية (٢٠١٤م)، تقارير المتابعة للخطة التنموية للسنوات (٢٠١٠/٢٠١٤م)، دولة الكويت.
- ٥- البنك الدولي (مجموعة خدمات المخاطر السياسية)، دليل المخاطر القطرية ICRG، سنوات متعددة، نيويورك.
- ٦- البنك الدولي، قاعدة بيانات مؤشر الحوكمة، سنوات متعددة، نيويورك.
- ٧- الجمعية الاقتصادية الكويتية (٢٠١٤م)، نحو إصلاح القطاع العام في دولة الكويت : برنامج عمل حكومي لصياغة وتطبيق سياسات الإصلاح الإداري في القطاع العام وأربع سياسات مقترحة من الإصلاحات الإدارية، الكويت.
- ٨- الجمعية الاقتصادية الكويتية (٢٠١٥م)، تحقيق الإصلاح الإداري في القطاع العام في دولة الكويت، الكويت.
- ٩- الرفاعي، يعقوب والظفيري، سعد (١٩٩٩م)، الإدارة الحكومية والتنمية، الطبعة الأولى، ذات السلاسل للتوزيع والنشر، الكويت.

- ١٠- السعيد، أحمد (٢٠٠٩م)، التخطيط الاستراتيجي وعلاقته بفعالية الأداء المؤسسي دراسة تطبيقية على شركات تكنولوجيا المعلومات في سلطنة عُمان، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الافتراضية الدولية، كلية الدراسات العليا، قسم إدارة الأعمال، المملكة المتحدة.
- ١١- الشامي، علي حسين (١٩٩٥م)، الإدارة العامة والتحديث الإداري - مقارنة نظرية تطبيقية، رشاد برس، بيروت.
- ١٢- الطلافحة، حسين (٢٠١٣م)، سجل التطورات المؤسسية في الدول العربية، سلسلة دراسات تنموية، العدد ٤٦، الكويت.
- ١٣- العباس، بلقاسم (٢٠١٨م)، نموذج مقترح لإصلاح الإدارة العامة قائم على الفلسفة الاقتصادية، ورقة بحثية غير منشورة.
- ١٤- العربي، أشرف (٢٠١٨م)، الوضع الراهن والتطور التاريخي للإدارة العامة الكويتية، ورقة بحثية غير منشورة.
- ١٥- العمر، فؤاد (١٩٩٦م)، مراحل تطور البيروقراطية في دولة الكويت - دراسة مقارنة مع دول الخليج، منشورات ذات السلاسل، دولة الكويت.
- ١٦- الغزوي، نجم (٢٠٠٩م)، أثر التخطيط الاستراتيجي على إدارة الأزمات، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الدولي السابع: تداعيات الأزمة الاقتصادية العالمية على منظمات الأعمال، المنعقد في «عمان» في الفترة من ٣ إلى ٥ نوفمبر.
- ١٧- الفيلاي، عصام (٢٠١٠م)، التخطيط الاستراتيجي للدول، سلسلة نحو مجتمع المعرفة، مركز الدراسات الاستراتيجية في جامعة الملك عبد العزيز، العدد ٢٩.
- ١٨- الكواز، أحمد (٢٠٠٨م)، إخفاق آلية السوق وتدخل الدولة، سلسلة دراسات تنموية، العدد ٦٩، الكويت.
- ١٩- الكواز، أحمد (٢٠١١م)، لماذا لم تتحول أغلب البلدان النامية إلى بلدان متقدمة تنموياً؟، سلسلة الدراسات التنموية، العدد ٤٤، الكويت.

٢٠- اللجنة الوطنية التنافسية، تقارير التنافسية الوطنية، أعداد مختلفة (سنوات متعددة)، دولة الكويت.

٢١- المعهد العربي للتخطيط (٢٠١٥م)، تقييم عملية التخطيط التنموي في دولة الكويت، لصالح الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، الكويت.

٢٢- المعهد العربي للتخطيط (٢٠١٧م)، إصلاح وإعادة هيكلة المنظومة التعليمية في دولة الكويت، دراسة غير منشورة.

٢٣- المغربي، عبد الحميد (١٩٩٩م)، الإدارة الاستراتيجية لمواجهة القرن الحادي والعشرين، مجموعة النيل العربية للنشر والتوزيع، القاهرة.

٢٤- المناور، فيصل (٢٠١٤م)، دور الإصلاح المؤسسي في تحقيق التنمية والعدالة الاجتماعية، سلسلة قضايا إدارية، العدد ١٢، القاهرة.

٢٥- المناور، فيصل (٢٠١٥م)، تقييم جاهزية الجهات الحكومية للتخطيط الاستراتيجي بدولة الكويت - دراسة ميدانية، مجلة البحوث الإدارية، العدد ٢، القاهرة.

٢٦- المناور، فيصل (٢٠١٦م)، تقييم أوضاع المؤسسات في الدول العربية استناداً على أهم مؤشرات البيئة المؤسسية، مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، المجلد السابع عشر، العدد ٢، القاهرة.

٢٧- المناور، فيصل (٢٠١٧م)، أوجه الاختلاف في تحليل فشل الإدارة العامة في الدول النامية، المؤتمر الدولي السادس لرابطة السياسات والإدارة العامة في الشرق الأوسط (أمييا)، كلية العلوم الإدارية، جامعة الكويت، ١٧- ١٨ ديسمبر ٢٠١٧م.

٢٨- المناور، فيصل؛ وشاهين، عبد الحليم (٢٠١٨م)، تجارب تنموية رائدة - ماليزيا نموذجاً، سلسلة الدراسات التنموية، العدد ٥٤، المعهد العربي للتخطيط، الكويت.

- ٢٩- المنتدى الاقتصادي العالمي (٢٠١١م)، تعزيز مستقبل الحكومات : دروس مستفادة عبر العالم، جنيف.
- ٣٠- المنتدى الاقتصادي العالمي (٢٠١٤م)، تقرير التنافسية العالمية، جنيف.
- ٣١- المنتدى الاقتصادي العالمي (٢٠١٥م)، تقرير التنافسية العالمية، جنيف.
- ٣٢- المنتدى الاقتصادي العالمي (٢٠١٧م)، تقرير التنافسية العالمية، جنيف.
- ٣٣- الناصر، ناصر (٢٠٠٣م)، التخطيط الاستراتيجي ودوره في رفع كفاءة الإنتاجية - من وجهة نظر المستفيدين بالإدارة العامة للدوريات الأمنية، رسالة ماجستير غير منشورة، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، الرياض.
- ٣٤- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠٠٩م)، « تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٩م: تحديات أمن الإنسان في البلدان العربية، نيويورك.
- ٣٥- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وجامعة الدول العربية (٢٠٠٩م)، تحديات التنمية في الدول العربية : نهج التنمية البشرية، القاهرة.
- ٣٦- خلف، جاسم (٢٠١٤م)، الإصلاح الإداري بمنظور استراتيجي "دواعيه، مقوماته، ومقتضياته"، مكتبة آفاق للنشر والتوزيع، ط ١، الكويت.
- ٣٧- ديوان الخدمة المدنية (٢٠١٠م)، أهم التحديات التي تواجه عمليات التطوير الإداري والتنمية في الدولة خلال العشر سنوات القادمة، الكويت.
- ٣٨- رويح، كمال (٢٠٠٤م)، دراسة مدى وعي مسؤولي الشركات الكويتية نحو استخدام المعلومات الاستراتيجية : دراسة ميدانية، المجلة العربية للعلوم الإدارية، المجلد ١١، العدد ٢.
- ٣٩- سن، أمارتيا (٢٠٠٤م)، التنمية حرة : مؤسسات حرة وإنسان مُحَرَّر من الجهل والمرض والفقر، ترجمة شوقي جلال، الكويت، عالم المعرفة.

- ٤٠- شعراوي، سلوى (٢٠٠١م)، مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع : إشكاليات نظرية، مركز دراسات واستشارات الأمانة العامة، القاهرة.
- ٤١- شعراوي، سلوى (٢٠٠٤م)، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة.
- ٤٢- عابد، سراج (٢٠٠٦م)، نحو التخطيط الاستراتيجي والتحليل البيئي للنهضة الاقتصادية العربية لمواجهة المنافسة العالمية في ظل الظروف الراهنة، مجلس النشر العلمي في جامعة الملك عبد العزيز، جدة.
- ٤٣- عبد مولا، وليد (٢٠١٢م)، التخطيط الاستراتيجي للتنمية، سلسلة جسر التنمية، العدد ١١٤، الكويت.
- ٤٤- عبد مولا، وليد (٢٠١٨م)، اقتصاد السوق ومتطلبات الحوكمة المؤسسية، ورقة غير منشورة.
- ٤٥- عبد القادر، علي (٢٠٠٧م)، مؤشرات قياس المؤسسات، سلسلة جسر التنمية، العدد ٦٠، الكويت.
- ٤٦- عبد القادر، علي (٢٠٠٨م)، مؤشرات قياس الفساد الإداري، سلسلة دراسات تنمية، العدد ٧٠، الكويت.
- ٤٧- لايبولد، هيلموت (٢٠٠٥م)، التنظيم الاقتصادي: المصطلح والتشكيل العملي، في هاسي رولف وآخرون، موسوعة اقتصاد السوق الاجتماعي، مؤسسة كونراد أديناور، ألمانيا.
- ٤٨- لجنة الشؤون الاقتصادية بمجلس الوزراء (٢٠١٦م)، الإجراءات الداعمة لمسار الإصلاح المالي والاقتصادي - المدى المتوسط، دولة الكويت.
- ٤٩- ملاعب، عمر (٢٠١٩م)، الإصلاح الإداري مدخلاً لتصويب المسار التنموي تجارب دولية، سلسلة دراسات تنمية، العدد ٦٢، الكويت.

- ٥٠- مؤسسة بيت الحرية، مؤشر بيت الحرية، المملكة المتحدة، سنوات متعددة.
- ٥١- موسى، عماد (٢٠٠٥م)، تقييم أدوات السياسة النقدية غير المباشرة في الدول العربية، سلسلة دراسات تنمية، العدد ١٦، الكويت.
- ٥٢- وهيلين، توماس؛ وهنجر، دافيد (١٩٩٠م)، الإدارة الاستراتيجية، ترجمة: محمود عبد الحميد مرسي، معهد الإدارة العامة، الرياض.

ثانياً - باللغة الإنجليزية :

- 1- Acemoglu, D. (2003), Root Causes: A Historical Approach to Assessing the Role of Institutions in Economic Development, Finance & Development, (June).
 - 2- Biygautane, Mhamed et al. (2016). The Evolution of Administrative Systems in Kuwait, Saudi Arabia, and Qatar: The Challenge of Implementing Market Based Reforms, Digest of Middle East Studies, Vol. 26, No.1, Wiley Periodicals, Inc.
 - 3- Castells, M., (1999), End of Millennium, London: Blackwells.
 - 4- Chu, Ke-young, (2003), Collective Values, Behavioural Norms and Rules: Building Institutions for Economic Growth and Poverty Reduction. In Perspectives on Growth and Poverty, edited by Rolph van der Hoeven and Anthony Shorrocks. Tokyo: United Nations University Press.
 - 5- Evans W., and Ferguson C. (2013), Governance, institutions, growth and poverty reduction: a literature review, DFID, UK.
 - 6- Halperin, M., and Weinstein, M. (2010) (revised edition), The democracy advantage: How democracies promote prosperity and peace, Abingdon: Routledge.
 - 7- Hayami, Y. and Godo, Y. (2005), Development Economics, From the Poverty to the Wealth of Nations, Third Edition, Oxford University Press.
- <http://www.conferenceboard.ca/hcp/details/society/income-inequality.aspx#map>

- 8- IMF (2015). Kuwait Country Report No. 15/327, International Monetary Fund, December.
- 9- Kaufmann, D., and Other (1999), Governance Matters, World Bank Policy Research Working Paper No. 2196.
- 10- Kernaghan, K., (2010), International Innovations in Public Sector External Service Delivery, Institute for Citizen-Centred Service, Canada, <http://www.iccs-isac.org/en/pubs/FinalReport-June7-2010FrontSection.pdf>, pp.: 66-67.
- 11- Knack, S. and Keefer, P. (1995), Institutions and economic performance: Institutional measures cross-country tests using alternative, Economics and Politics.
- 12- Kusek, J., and Rist, R., (2004), A Handbook for Development Practitioners: Ten Steps to a Result-Based Monitoring and Evaluation System, The World Bank, Washington, D.C.
- 13- Lands, David S. (1998). The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor. New York: W.W. Norton.
- 14- Leftwich A. and Sen K., (2010) Beyond Institutions. Institutions and organizations in the politics and economics of poverty reduction - a thematic synthesis of research evidence, First published by the DFID-funded Research Programme Consortium on Improving Institutions for Pro-Poor Growth (IPPG), September.
- 15- Lenihan, D., (2009), Rethinking the Public Policy Process: A Public Engagement Framework, Public Policy Forum, Ottawa, Canada, May, <http://www.ppforum.ca/sites/default/files/Framework%20Paper%20.pdf>.
- 16- Meier, G. and Stiglitz, J. (2000), Frontiers of Development Economics, The Future in Perspective, Oxford University Press.
- 17- Mhone, G., (2003), Developmentalism and the Role of the State, Workshop on Growth and Development, Policy Department Unit of the Kwa Zulu Natal Provincial Government.

- 18- Nasahsh, H., (2010), Towards Human Governance in Public Administration, United Nations Public Service Day - Awards Ceremony and Forum: The Role of Public Service in Achieving the Millennium Development Goals: Challenges and Best Practices, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Spain, Barcelona, June, 21-23.
- 19- North, D., (1990), Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, UK.
- 20- OECD (2005), Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management, op cit.
- 21- Pearson, S., and Gotsch, C., (2003), Applications of the Policy Analysis Matrix in Indonesian Agriculture, Stanford University, May 25, 1/11/2011,
<http://www.stanford.edu/group/FRI/indonesia/newregional/newbook.htm#Toc75959410>
- 22- Pollitt, C., and Bouckaert, G., (2004), Public Management Reform: A Comparative Analysis, Oxford University Press, Second Edition.
- 23- Posner, R. (1998), Creating a Legal Framework for Economic Development, The World Bank Research Observer, The World Bank, Washington DC.
- 24- Rodrik D., (2004). Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development. Journal of Economic Growth. 9 (2).
- 25- Stiftung, K., (2008), Regional Workshop on Social Market Economy in the Arab World, Jordan, Amman.
- 26- Supiot, A., (2010), A Legal Perspective on the Economic Crisis of 2008, International Labour Review, Vol. 149, No. 2.

- 27- The Conference Board of Canada (2009), Society: Income Inequality, September,
- 28- UNDP, (2009), A Users: Guide to Measuring Public Administration Performance, Oslo Centre for Governance, June, First Edition,
<http://www.undp.org/oslocentre/docs09/MeasuringPublicadministration.pdf>, p. 4
- 29- United Nations (2005), World Public Sector Report: Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance, Department of Economic and Social Affairs, ST/ESA/PAD/SER.E/63, New York, Table 1.
- 30- World Bank (2017), The Global Findex Database, Washington, DC.
- 31- World Bank Institute (2009), Monitoring and Evaluation for Results, Training Course Material, WBI in Collaboration with Arab Administrative Development Organization, Egypt, Sharm El-Sheikh, May 25-28.
- 32- World Economic Forum (2011), The Future of Government: Lessons Learned from Around the World, Geneva,
http://www3.weforum.org/docs/EU11/WEF_EU11_FutureofGovernment_Report.pdf, p.12.

Abstract

The study aims at presenting a set of models that work at enabling the Kuwaiti public administration to be more aligned with Kuwait 2035 vision, hence considering issues of public performance and its effect on developmental efforts.

The study had reached several conclusions that showed the need for several reforms across several sectors within Kuwait's public administration, such as economic reform, re-assessment of governmental intervention in the economic cycle and moving towards a more limited intervention, in addition to restructuring public institutions and agencies as well as private sector development in accordance with 2035 vision.

Moreover, the study provided two models that could be utilized in setting forth the reform process; the first model relies on the notion of the developmentally capable state, while the second relies on the concept of restructuring and reenabling government agencies to ensure effectiveness and efficiency.

