



الجمعية الاقتصادية الكويتية  
KUWAIT ECONOMIC SOCIETY



## نحو إصلاح القطاع العام في الكويت

أربع سياسات مقترحة من الإصلاحات الإدارية

الكويت - سبتمبر ٢٠١٣



أعدت هذه الدراسة بالتعاون والتنسيق بين كل من الجمعية الاقتصادية الكويتية، وهي منظمة غير حكومية مستقلة تأسست في عام ١٩٧٠ كمبادرة من قبل مجموعة من المهنيين والمفكرين، وليس لها أي توجهات حزبية أو طائفية. والمركز المالي الكويتي "المركز" ش.م.ك.ع، والذي تأسس في العام ١٩٧٤ ويخضع لرقابة هيئة أسواق المال وبنك الكويت المركزي. ويمارس المركز أنشطته في مجالي إدارة الأصول والاستثمارات المصرفية. ود. إستيفن هيرتوغ وهو محاضر في مجال السياسات المقارنة في قسم الحكومة في كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية، وتشمل خبراته الأكاديمية العمل كأستاذ متخصص في دولة الكويت في معهد باريس للدراسات السياسية في فرنسا، ويحمل د. هيرتوغ شهادة الدكتوراة من جامعة أوكسفورد في بريطانيا.

## المحتوى

٤	..... نظرة عامة
٦	..... أهمية القطاع العام الفعال بالنسبة للتنمية
٧	..... القسم الأول: مراجعة الوضع الحالي لحكومة القطاع العام في الكويت
٧	..... قياس المؤشرات الدولية للحكومة في الكويت
٨	..... التأثير على الأعمال والاستثمار
١٠	..... التأثير على المواطنين الكويتيين
١١	..... الوظيفة العامة كأداة توزيع للثروة
١٢	..... التوظيف عبر ديوان الخدمة المدنية
١٤	..... الترقيات والمساءلة
١٥	..... المقارنة مع باقي دول مجلس التعاون: الأسباب المحددة لقصور الأداء
١٥	..... سياسات جانحة
١٧	..... مؤسسات عامة ضعيفة وغير مستقلة بشكل كافٍ
٢٠	..... ضعف التنسيق الحكومي
٢١	..... القسم الثاني: أربع سياسات مقترحة من الإصلاحات الإدارية
٢١	..... السياسة١: الإصلاح الشامل للقطاع العام
٢٥	..... ميثاق حوكمة إلزامي لجميع الهيئات الحكومية
٢٦	..... مراجعة العقد الاجتماعي بين الدولة والمواطن
٢٨	..... السياسة٢: بناء قاعدة قوية من القادة للإدارة العامة
٣٠	..... إجراءات تنصيب القادة في القطاع العام
٣١	..... السياسة٣: خلق «جزر الكفاءة» في القطاع العام وحمايتها
٣١	..... «جزر الكفاءة» في المملكة العربية السعودية
٣٣	..... مبادئ بناء «جزر الكفاءة» في الكويت
٣٤	..... السياسة٤: بناء آليات التنسيق بين الهيئات وتعزيزها
٣٦	..... المجلس الأعلى للاقتصاد
٣٧	..... مبادئ عامة أخرى لتنظيم القطاع العام الجديد وحوكمته
٣٩	..... الخلاصة: الخيارات والأولويات في ظل المعوقات الكويتية

## نظرة عامة

تناولت مؤسسات القطاع العام في دولة الكويت خلال الفترة السابقة مسألة الادارة العامة بشكل سطحي وروتيني صرف، ودون النظر بشكل جاد إلى ثقافة المحاسبة، ولم تكن مفاهيم الانتاجية مثلاً، أو رفع مستوى الأداء بأقل قدر من التكلفة هاجساً حقيقياً لصناع القرار. ومن المعروف أن الأزمات السياسية البرلمانية عطلت جهود الكويت لاتخاذ موقع مرموق كمركز تجاري في المنطقة، وأخرت إصلاحاتها الاقتصادية وبرنامج خصخصة القطاع العام، وقد أثر ذلك بشكل مباشر على الثقة بمؤسسات القطاع العام، والتي تدهورت كفاءتها وغابت عنها بوصلة الحوكمة، فأصبحت عبء على قطاع الأعمال والمواطنين الكويتيين على حد سواء.

وتهدف الجمعية الاقتصادية الكويتية في هذه الوثيقة إلى استطلاع التحديات الرئيسية التي تواجه حوكمة القطاع العام في دولة الكويت، قياساً على أفضل الممارسات الدولية والإقليمية، وتسعى إلى تطوير مجموعة من سياسات الإصلاح الإداري ذات الأولوية العالية، والرامية لاستعادة مكانة الحكومة الكويتية كشريك للنمو والتوسع بالنسبة للاقتصاد المحلي. وبالرغم من النقاشات المستمرة منذ فترة طويلة وغير المعلنة حول حلول محتملة لحوكمة القطاع العام، مازال النقاش على المستوى العام حول هذه القضية محدود، ولم يتم التفكير بجدية لإيجاد صيغة تجعل هذه الحلول مقبولة من قبل جميع الأطراف المعنية في الدولة وقابلة للتطبيق، لذلك تسعى الجمعية الاقتصادية الكويتية هنا إلى تحفيز نقاش عام بين المعنيين بخصوص إصلاحات الحوكمة، وتركز بشكل خاص على السياسات التي يجب اعتمادها لإنجاز الإصلاحات الضرورية على أرض الواقع في خضم البيئة السياسية المعقدة في الكويت، والتي عرقلت معظم مشاريع الإصلاح حتى الآن.

كما تسعى الجمعية الاقتصادية من خلال هذه الوثيقة إلى برهنة إمكانية تقديم حزمة من السياسات الإصلاحية بطرق تحظى على دعم عام وواسع. وقد يتمثل أحد هذه السياسات في إعادة صياغة العقد الاجتماعي بين الدولة والمواطنين لتمكين الدولة من إجراء إصلاحات واسعة النطاق لعملية التوظيف الحكومي، مقابل مميزات رفاه عام أخرى أقل تأثيراً على سلامة الهيكل الاقتصادي للدولة. كما يمكن تبني سياسات أخرى أكثر تحفظاً، ويتم بموجبها عزل الأجزاء الجوهرية من القطاع العام عن المناورات السياسية المستمرة. وستسمح هذه السياسات ببناء القدرات الإدارية وآليات التنسيق في المناطق الاستراتيجية من القطاع العام، بينما ستقترب بحذر أكبر من عملية إصلاح ممارسات التوظيف في أجهزة القطاع العام ذات الحساسية السياسية.

وستركز السياسات المقترحة في هذا التقرير غالباً على الجهاز التنفيذي في الحكومة، حيث تعالج النقاط التالية:

- عمالة القطاع العام.
- إدارة الأداء.
- هيكلية الجهات الحكومية والتنسيق بينها.

ولا يراجع التقرير الأطر التنظيمية والممارسات المتعلقة بسياسات محددة، ولا يقيم القضاء الكويتي، أو يناقش الإدارة المالية العامة، أو أحكام الخدمات العامة المحددة، أو القضايا السياسية ذات المسؤولية التنفيذية التي تتعلق في البرلمان. وكل هذه الأمور تشكل مواضيع مهمة وشاملة، وتستحق بالتالي معالجة أشمل من نطاق هذا التقرير.

وينقسم التقرير إلى قسمين: الأول يحلل الوضع القائم بالنسبة لحوكمة القطاع العام في الكويت، وأسباب انخفاض مستوى الأداء في المجالات الاستراتيجية في القطاع العام. أما القسم الثاني فيعمل على تطوير أربع مجالات للسياسات الاستراتيجية ذات الأولوية وتشمل التالي:

١. الإصلاح الشامل للقطاع العام.
٢. بناء قاعدة قوية من القادة للإدارة العامة.
٣. خلق وحماية «جزر الكفاءة» في القطاع العام.
٤. تعزيز التنسيق ذي المستوى العالي وآليات التخطيط في القطاع العام.

وقد جرى تطوير السياسات المتعلقة بهذه المجالات الأربع مع الأخذ بعين الاعتبار القيود السياسية في الكويت، حيث يقدم التقرير اقتراحات حول كيفية جعل هذه السياسات قابلة للتنفيذ رغم المقاومة المحتملة من قبل الإدارة العامة ومن خارجها.

## أهمية القطاع العام بالبنسبة للتنمية

تُظهر الكثير من البحوث أن نوعية الحوكمة والإدارة العامة تعتبر عاملا أساسيا ومؤثرا في النمو والتوزيع الاقتصادي في كل أرجاء العالم. 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 أيضا دعم موجه يشمل التدريب الفني، والتطوير التكنولوجي، والائتمان، والخدمات العامة. وفي كثير من الحالات -لا سيما في الخليج - تقوم الدولة بإنتاج البضائع والخدمات مما يجعلها منافس للقطاع الخاص. ولذلك يتحتم تنفيذ تلك الوظائف بشفافية، وإنصاف وفعالية كونها عاملا جوهريا ومؤثرا في التنمية الاقتصادية.

ويتكرس هذا الواقع بشكل أكبر في الدول النفطية الغنية، أو الدول «الريعية»، حيث تشارك 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، فلا يمكن تخصيص القطاعات الاقتصادية بشكل عادل وعلى أسس تحفظ التنافسية وتكافؤ الفرص دون وجود مؤسسات دولة قوية وقادرة على أداء دورها بفاعلية وشفافية. وفي الدول الريعية، لا يقتصر دور الحكومات على تقديم الإطار المؤسسي (والمادي)، والذي يمكن للاقتصاد الازدهار (أو الركود) فيه، بل تحدد أيضا جزء كبير من نوعية حياة المواطنين العاديين.

## القسم الأول: مراجعة الوضع الحالي لحوكمة القطاع العام في

### الكويت

سيراجع هذا الفصل واقع حوكمة القطاع العام في الكويت، وسيوثق أولاً تصنيف الكويت في مختلف المؤشرات الدولية الخاصة بنوعية الحوكمة وفعاليتها، ثم سيوضح آثار أدائها المتواضع بالنسبة للاقتصاد والمواطنين. كما سيلي ذلك تحليل للأسباب الأساسية لهذا الأداء الضعيف، ويشمل التحليل على وجه الخصوص استعمال الوظيفة العامة كأداة توزيع، وتفكك الإدارات الحكومية في البلاد.

### قياس المؤشرات الدولية للحوكمة في الكويت

حصلت الكويت على درجات متواضعة في المؤشرات الدولية الخاصة بنوعية الإدارة وفعاليتها، حيث يضعها البنك الدولي في أسفل الجدول بين باقي دول مجلس التعاون الخليجي (بالتساوي مع السعودية، والتي تتفوق على الكويت بشكل واضح في استقطاب الاستثمار الأجنبي) في ما يخص مؤشر «فعالية الحكومة»، وفي أسفل الجدول بين كل الدول ذات النسبة المماثلة من الناتج الإجمالي المحلي للفرد الواحد .

كما تأتي الكويت أيضا في أسوأ مرتبة بين دول المجلس في ما يخص مؤشر الفساد التابع لمنظمة الشفافية الدولية (ترانسبيرنسي انترناشيونال). وعلى الرغم من أن الكويت تحتل المرتبة ٦٦ التي تضعها بين الـ ٤٠ ٪ الأعلى من الـ ١٧٦ دولة المشمولة في الترتيب، فإنها تبقى متخلفة بدرجات كبيرة بالنسبة لباقي الدول ذات النسبة المماثلة من الناتج الإجمالي المحلي للفرد، ضمن مجلس التعاون الخليجي وخارجه أيضا .

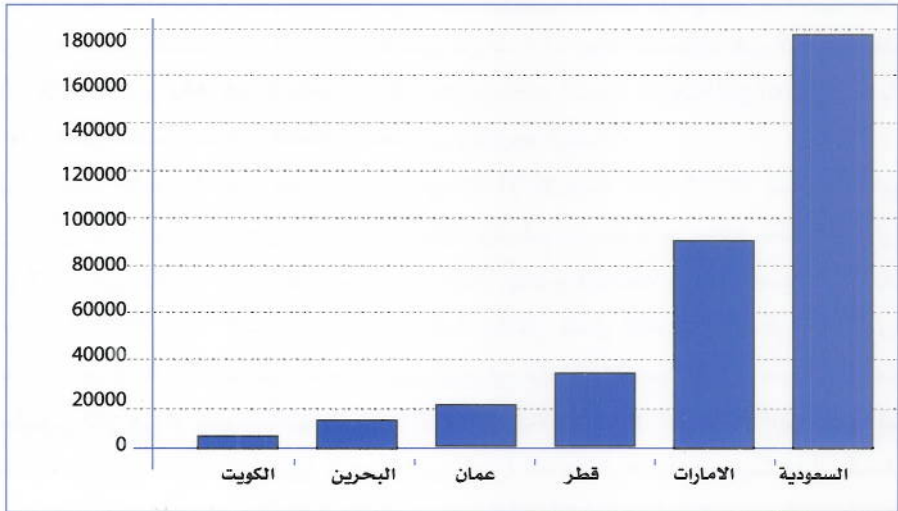
وفي ترتيب الأمم المتحدة لتصنيف الحكومات الإلكترونية لعام ٢٠١٢، تتخلف الكويت عن باقي دول مجلس التعاون باستثناء عُمان، بالرغم من تأسيس موقع «حكومة الكويت أون لاين» في عام ٢٠٠٨، والذي من حيث المبدأ يخدم كمحطة واحدة لجميع التعاملات الحكومية الإلكترونية، لكنه يبقى غير مرتبط بشكل فعال بالجهات الحكومية المنفردة. وتشكل الحكومة الإلكترونية أهمية استراتيجية خاصة بالنسبة لدول مجلس التعاون الخليجي التي يزداد إلمام سكانها بتقنيات الحاسوب بشكل مطرد، خصوصا أنها تملك البنى التحتية والموارد المالية الضرورية للتحويل إلى الإدارة العامة الرقمية. كما يمكنها أن تستفيد بشكل كبير من استخدام الأنظمة الآلية في إجراءات الإدارة العامة لمواجهة البيروقراطية ذات المستوى المتواضع، والتي تكون غالبا بطيئة وغير خاضعة للمساءلة.

١ تقاس فعالية الحكومة بناءً على (جودة الخدمات العامة، ونوعية الخدمة المدنية ودرجة استقلاليتها عن الضغوط السياسية، ونوعية عملية صياغة السياسات وتطبيقاتها، ومصداقية الحكومة في الالتزام بهذه السياسات)

## التأثير على الأعمال والاستثمار

وتنتشر في الكويت وعلى نطاق واسع الحكايات حول البيروقراطية البطيئة التي لا تستجيب ولا يمكن الاعتماد عليها، خصوصا من رجال الأعمال الكويتيين والأجانب، فالاستثمارات حساسة من ناحية الوقت، لكن الإجراءات الحكومية قد تستغرق فترة طويلة جدا، مما يجبر المستثمرين على العمل تحت حالة كبيرة من عدم الوضوح وانعدام الضمانة، ونتيجة لذلك يفقدون الكثير من الفرص. وهناك أدلة عديدة على أن البيروقراطيات الضعيفة تعيق الاستثمارات الخاصة طويلة الأمد والموجهة للنمو والتنوع، وتخلق بدلا من ذلك تحيزا لمصلحة الاستثمارات المحلية قصيرة الأمد وذات التأثير الإنمائي المحدود. وتوفر الإحصاءات حول الاستثمار الأجنبي المباشر في دول مجلس التعاون مؤشرا دراماتيكا حول عدم جاذبية البيئة المؤسساتية في الكويت (وهي الدولة المشابهة لجيرانها من الناحية الهيكلية)، فقد جذبت الكويت حوالي ٢ مليار دولار من الاستثمارات الأجنبية المباشرة في فترة الازدهار خلال الأعوام من ٢٠٠٠ ولغاية ٢٠١١، في حين تمكنت البحرين وهي الأصغر والأقل ثراء من جذب حوالي ١١ مليار دولار، بينما وصل حجم الاستثمارات في دولة الإمارات العربية المتحدة إلى ٨٣ مليار دولار.

المعدل التراكمي للاستثمار الأجنبي المباشر في دول الخليج ٢٠٠٠-٢٠١١ (بمليون دولار اميركي)



مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD)

وتواجه الكويت صعوبة كبيرة بجذب الشركاء الأجانب إلى الكويت، وهي قضية باتت أصعب بعد إلغاء الشراكة الكبيرة بين شركة الصناعات البتروكيمياوية والمملوكة للحكومة الكويتية مع شركة داو كميكال (كي- داو) في عام ٢٠٠٨. كما أن رأسمال الخاص المحلي يضر من البلاد بشكل مطرد، ويتوجه إلى أجزاء أخرى من العالم، بما في ذلك منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وإلى بيئات أكثر تشجيعاً للأعمال في دول مجلس التعاون الخليجي، مثل البحرين أو الإمارات المتحدة، حيث يكون المستثمرون الكويتيون من بين الأكثر نشاطاً.

كما تشمل أسباب تجنب الاستثمار المحلي ضعف البنى التحتية، وحالة عدم الاستقرار السياسي المرتبطة بالنزاعات المتكررة بين السلطة التنفيذية والبرلمان، إضافة إلى القوانين والإجراءات القديمة التي عفا عليها الزمن، وإشكالية تدني جودة الإدارة التي تتولى تنفيذ هذه القوانين والإجراءات. وهناك قصص كثيرة حول بقاء وتعمق إجراءات منح التراخيص والتفتيش، والإجراءات الجمركية البطيئة والمبهمه، وضعف إنفاذ العقود، والإفراط في مركزية صنع القرار.

وتتخلف الكويت بالنسبة لدول مجلس التعاون الخليجي في تصنيف البنك الدولي الخاص بـ «ممارسة الاعمال». حتى أن تونس، التي هي جزء من الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وأفقر بكثير من دولة الكويت، تتفوق على الأخيرة في هذا الجدول وتحتل المرتبة ٥٠ في حين تقبع الكويت في المرتبة ٨٢.

وتشمل عملية التصنيف تقييم الإجراءات البيروقراطية التالية: إطلاق عمل تجاري، والتعامل مع تراخيص البناء، والحصول على الكهرباء، وتسجيل الممتلكات، والحصول على الائتمان، وحماية المستثمرين، ودفع الضرائب، والتجارة عبر الحدود، وإنفاذ العقود وتسوية حالات الإفلاس، و المعاملات عبر مجموعة واسعة من الجهات الحكومية. وحسب التصنيف، تتفوق الكويت على المعدل القائم في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في ما يخص حماية المستثمرين، والحصول على الائتمان، ودفع الضرائب. وفي حين يمثل المعيار الأول مؤشراً على عمل النظام القضائي، ويعكس الثاني بشكل طفيف نضوج القطاع المصرفي المحلي، يُفسّر المؤشر الثالث وضع الكويت كدولة ريعية لم تشكل فيها مسألة جمع الضرائب أي أهمية استراتيجية حتى الآن. وفي ما يخص المؤشرات الأخرى، تتبوأ الكويت مراتب أسوأ من باقي جيرانها الأعضاء في مجلس التعاون، وحتى أسوأ من كثير من جيرانها في المنطقة. وعلى الرغم من أن الكويت تحتل المرتبة السابعة والثلاثين في مؤشر التنافس العالمي الخاص بالمنتمى الاقتصادي الدولي وهي مرتبة تعد مرموقة، فإنها تتراجع هنا أيضاً خلف باقي دول مجلس التعاون الخليجي، وكثير من تصنيفاتها المعقول يُفسّر بالاعتماد على المتغيرات الكلية السليمة، مثل المدخرات الوطنية العالية، واستقرار الاقتصادي الكلي. وأما في ما يخص «عبء الرقابة الحكومية»، فإنها تتبوأ المركز ١٣٧ من أصل ١٤٤ دولة.

وفي المحصلة، يمكن القول إن التصنيف العادي للكويت في المؤشرات الدولية الخاصة بالحوكمة يتخلف كثيرا قياسا بالدول المجاورة ذات النسبة المشابهة من الناتج الإجمالي المحلي للفرد الواحد، في حين أن الدولتين الخليجتين واللتين تتمتعان بثراء أقل على معدل الفرد الواحد - أي عُمان والمملكة العربية السعودية - تحققان على الأقل ترتيبا مماثلا للكويت.

وتشكل البيروقراطية الكسولة والتي تتسم بالبطء وعدم الشفافية عبئا وتكلفة بارزة على الأعمال التجارية المحلية والدولية في البلاد. ولا تساهم هذه البيروقراطية فقط بخفض معدل الاستثمارات، بل تخفض أيضا معدل الثقة بين الحكومة وقطاع الاعمال بشكل عام، حيث تنعدم الثقة بقدرة الحكومة على الالتزام بتعهداتها وتنفيذ سياستها ومعاييرها بشكل متماسك، بينما تكون المعلومات المتوافرة حول المعايير المفروضة والممارسات الإدارية ضعيفة جدا. وبالتالي تصبح السياسة التنسيقية الهادفة لتحقيق النمو بين الحكومة والقطاع الخاص صعبة، لأنه لا يُنظر إلى الحكومة دائما كشريك قادر على تقديم ما هو مطلوب منه. ومن الجدير بالذكر إن التنسيق الحكومي مع قطاع الأعمال لا يمثل نقطة قوة للسياسات الاقتصادية في دول مجلس التعاون الخليجي، إلا أن ضعفه في الكويت يعتبر صادما بالنظر إلى تاريخ البلاد الطويل في ما يخص التعاون بين الحكومة والتجار.

## التأثير على المواطنين الكويتيين

لا تشكل الحوكمة الضعيفة للقطاع العام معاناة للمستثمرين وحدهم، بل كذلك للسكان الكويتيين الذين يواجهون خدمات عامة غير فعالة ودون المستوى، والذين لا يملكون إلا قدرات ضئيلة لانتقاد القرارات المهمة وربما التعسفية التي تؤثر على حياتهم اليومية. وقيس مؤشر البنك الدولي لفعالية الحكومة الوارد أعلاه، مدى فعالية توفير الخدمات العامة في قطاعات مثل الصحة أو التعليم، وتعكس النتائج السيئة المسجلة في هذا المجال وجود قضايا تؤثر بشكل مباشر على نوعية حياة المواطنين بشكل عام. كما يقيس مؤشر التنمية البشرية الذي يضعه برنامج الامم المتحدة للتنمية UNDP نتائج التنمية ذات الأهمية بالنسبة للمجتمع ككل ، ويجمع هذا المؤشر مقياس الرفاهية المادية (الناتج الاجمالي المحلي للفرد) مع توقعات معدل العمر ومخرجات التعليم. والعاملان الاخيران في دول المجلس متأثران بقوة بالأحكام العامة المسيطرة للخدمات الصحية، والتعليم والجامعات. وحسب هذا المؤشر أيضا، تحتل الكويت مرتبة متدنية بين دول مجلس التعاون الخليجي، ولا يتأخر عنها سوى سلطنة عُمان، وهي الدولة الأقل ثراء في المنطقة، ولها تاريخ أقصر في ما يخص التنمية الحديثة.

وبالتالي تؤثر الحوكمة الضعيفة للقطاع العام على المواطنين الكويتيين (والوافدين الأجانب أيضا) ليس فقط في شكل المعوقات البيروقراطية البسيطة، ولكن أيضا في النوعية الأشمل لحياتهم، ولذال لا يقتصر الاهتمام بتحسين أداء القطاع العام على قطاع الاعمال، بل هي مسألة تهم جميع سكان الكويت.

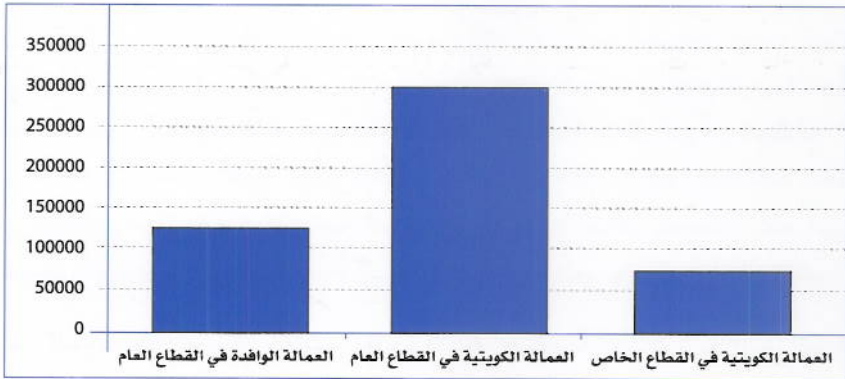
## الوظيفة الحكومية كأداة لتوزيع الثروة

ويبقى التساؤل: ما الذي يفسر البطء النسبي للإدارة العامة الكويتية، وعدم تجانسها، وتدني المساءلة فيها، وانخفاض الجودة في مسألة توفير الخدمات العامة؟ من المفارقة أن السبب الجوهرى للبيروقراطية غير الفعالة وغير المسؤولة يتمثل في أن الوظيفة العامة في دولة الكويت تخدم كأداة توزيع للثروة، وذلك من خلال توفير الوظائف الحكومية لمعظم المواطنين مباشرة بعد تقديمهم للطلب أو بعد فترة انتظار بسيطة. ولقد أدى هذا الاستعمال التوزيعي للوظيفة العامة إلى قطاع عام متخم، وتعمل فيه الوظائف غالبا

كدوائر تنفيج، حيث لا يمكن فرض مستوى الأداء، وتكون الترقيات شبه آلية. كما تفتقد الجهات الحكومية للاستقلالية الكافية التي تمكنها من التوظيف بشكل التنافسي، وجميع هذه الخصائص الموثقة من قبل منظمات مثل البنك الدولي، تقوّض المساءلة، وتصبّب مسألة توظيف الموارد البشرية المناسبة في الوظائف المناسبة، وتستنزف دافع وإنتاجية العاملين في القطاع العام. وقد طالت تبعات سياسة توزيع الثروة بعض الوظائف في القطاع الخاص، حيث تقدم الحكومة للمواطنين العاملين فيه رواتب «دعم العمالة الوطنية»، والتي تساهم بتخفيض نسبة القيمة العادلة لأجر الموظف الكويتي بالنسبة لإجمالي أجره حسب ما يراه صاحب العمل، مما يؤدي إلى تثبيط الإنتاجية، وتحفيز السلوك التكسبي لدى البعض عن طريق خلق وظائف وهمية للحصول على رواتب «دعم العمالة الوطنية».

وفي عام ٢٠١٢ بلغ التعداد السكاني للمواطنين في الكويت حوالي ١.٢ مليون، وتم توظيف ٢٨٠،٠٠٠ منهم، حيث تم توظيف ٣٠٠،٠٠٠ منهم في القطاع الحكومي، بينما عمل حوالي ٨٠،٠٠٠ في القطاع الخاص. ولا توجد في أي مكان خارج دول مجلس التعاون الخليجي مثل هذه النسبة العالية من العدد الإجمالي للسكان والمواطنين العاملين في القطاع العام، مما يشير إلى تضخم دراماتيكي في العمالة داخل الجهاز الحكومي. ولقد تضاعف تقريبا عدد الموظفين الحكوميين الكويتيين منذ عام ٢٠٠٥، ومعظمهم يشكل جزء من «القطاع العام» بالمعنى الدقيق للكلمة، وهذا يعني أنهم موظفين لمدى الحياة، ويخضعون لنظام مركزي للتوظيف والرواتب، على خلاف معظم الدول المتقدمة حيث تعتمد عملية التوظيف في الخدمات العامة، مثل التعليم والصحة أو المرافق الأخرى، على عقود توظيف مشابهة لتلك المتبعة في القطاع الخاص.

## أنماط العمالة في الكويت ٢٠١٢



المصدر: الهيئة العامة للمعلومات المدنية

وقد خصصت الدولة مبلغ ١٠.٣ مليارات دينار كويتي من ميزانية ٢٠١٢-٢٠١٣ للرواتب والبدلات (بالإضافة إلى ٦.٥ مليارات دينار أخرى كدعم مادي)، ويشكل هذه المبلغ حوالي نصف النفقات الإجمالية التي بلغت ٢١.٤ مليار دينار في يناير. وتعتبر هذه الحصة أعلى بكثير مما هي عليه في الدول الأخرى حول العالم، حيث تصل نسبة الرواتب الحكومية إلى ٢٠ - ٣٠ ٪ من نفقات الحكومة، وتكون البدلات أصغر أيضاً. كما ساهمت هذه الحصة المرتفعة بالتضييق على الإنفاق الرأسمالي في البنى التحتية التي تحتاجها الكويت للتوزيع على المدى الطويل، ولتوفير خدمات عامة ذات جودة عالية. وفي العام المالي ٢٠١١/٢٠١٠ خصصت الدولة ١٣ ٪ من ميزانيتها للإنفاق الحكومي على المشاريع والإنفاق الرأسمالي، وتكون حصة إنفاق الرأسمال في ميزانيات الدول الأخرى لمجلس التعاون الخليجي - برغم التوظيف الزائد في حكوماتها - فوق ٣٠ ٪ عادة.

كما شكّلت نفقات الرواتب الكويتية خلال عام ٢٠١٢ حوالي ٢٠ ٪ من الناتج الإجمالي المحلي، أي ضعف ما هو متعارف عليه عادة في باقي أرجاء العالم. ويعكس هذا الرقم على الأرجح حجم العمالة في القطاع العام، ويشكل أكثر من نصف الناتج الإجمالي المحلي الإسمي للكويت من القطاع النفطي، والذي له روابط محدودة مع باقي القطاعات الاقتصادية المحلية. ويبلغ حصة الإنفاق الحكومي على الرواتب من الاقتصاد الكويتي غير النفطي حوالي 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. وتثير هذه النسب القلق على وجه الخصوص إذا وُضعت ضمن المنظور التاريخي، فقد ارتفعت تكاليف الرواتب الحكومية والبدلات أكثر من الضعف منذ عام ٢٠٠٥، ووفق الاتجاهات الحالية، فإن الإنفاق على الرواتب قد يؤدي إلى عجز مالي في المستقبل القريب.

## التوظيف عبر ديوان الخدمة المدنية

يُسند التوظيف في القطاع العام إلى ديوان الخدمة المدنية الذي تحوّل في الواقع إلى ما يشبه وكالة توظيف حكومية. ويضع ديوان الخدمة المدنية التوقعات الخاصة بتوافر العمالة الوطنية بناء على المخرجات المتوقعة للمستويات المختلفة من نظام التعليم الوطني، حيث ينسق مع الوزارات المختلفة والجهات الحكومية بخصوص احتياجاتها الوظيفية، ويقدم اقتراحات التوظيف الحكومية إلى وزارة المالية. وما يلفت النظر في هذا نظام التوظيف هذا هو أنه يعمل - بعكس معظم الدول المتقدمة- بناء على العرض وليس الطلب، وهذا يعني أنه يجري العمل على خلق الوظائف بالتناسق مع احتياجات التوظيف بالنسبة للمواطنين الكويتيين، وليس بناء على الاحتياجات الواقعية للجهات الحكومية.

وقد توسعت عملية توظيف الكويتيين في القطاع العام بمعدل نمو سنوي مركب بلغ ٩ ٪ منذ عام ٢٠٠٥، وهو أعلى بكثير من احتياجات التوظيف الواقعية للحكومة. وارتفع التوظيف الحكومي فوق المعدل بشكل متواصل في ظل الأزمة السياسية، حيث أظهرت بعض الدراسات في الكويت أن التوسع السريع في التوظيف الحكومي يحدث من دون معيار واضح لاحتياجات القطاع العام، وما إذا كان الموظفون الجدد سيلبون هذه الاحتياجات. كما يشير ارتفاع عملية التوظيف الحكومي للأجانب بشكل موازٍ مع المواطنين إلى النقص المطرد في المهارات والخبرات، والذي يتطلب تعويضه بالقوة العاملة الأجنبية.

ويعمل مشروع التوظيف المركزي حالياً على الشكل التالي: يعلن ديوان الخدمة المدنية كل مرحلة ربع سنوية عن وظائف شاغرة في ٣٦ جهة حكومية، ثم يقدم الباحث عن العمل طلب التوظيف عن طريق التسجيل لدى ديوان الخدمة المدنية مضمناً طلبه خمسة اختيارات توظيفية، على أن يتخذ الديوان المذكور قراره النهائي بشأن جهة التوظيف. ويحق للوزارات رفض أفراد محددين، لكنها تكون ملزمة بتوظيف المرشحين المصادق عليهم والموجودين على لوائح الديوان. وتتفاوت أوقات الانتظار للوظيفة العامة حسب مستوى التعليم والجنس، حيث يجري توظيف خريجي الجامعات بشكل أسرع عملياً، بينما يضطر خريجو المدارس الثانوية للانتظار لفترة قد تمتد من عام إلى عام ونصف في ما يخص الذكور، ومن خمسة إلى ستة أعوام في حالة الإناث. ويقال إن بعض الإناث، لا سيما اللواتي يحملن شهادات أقل من المرحلة الثانوية، يسجلن أنفسهن بهدف الحصول على دعم مادي حكومي للعاطلين عن العمل قوامه ٧٠ ديناراً شهرياً لمدة ١٢ شهراً.

وفي أغلب الأحيان يكون مستوى التعليم وليس نوعيته هو العامل الأهم في عملية التوظيف، وتحديد الرواتب في القطاع العام. وبينما يمكن للوزارات والديوان تسبيق الأفضلية حسب التخصص العلمي (الهندسة، الطب، المحاسبة، الخ..)، فإنه يحق لجميع الخريجين في الواقع الحصول على وظيفة بأجر جيد، ولا يبدو أن هناك آلية رسمية لتقييم مدى ملاءمة نوعية التعليم مع مستلزمات الوظيفة المقدمة. ويوفر النظام محفزات للحصول على تدريب خفيف ومهني، حيث يتم احتساب ذلك كمرحلة تالية للتعليم التكميلي، أي مثل الدرجة الثانوية، في حين أن المحفزات للالتحاق بجامعة جيدة أو للحصول على درجات متخصصة أو أعلى، محدودة جدا. كما لا توجد علاوات أجور لحملة شهادة الدكتوراه مقارنة بحملة الشهادات الجامعية الأخرى في فئة «الكادر العام» الوظيفية السائدة. ولا يعتبر التخصص المكتسب في جامعات الدول الصناعية المتقدمة ذا أهمية خاصة مقارنة بالشهادات المكتسبة من جامعات في المنطقة أقل تطلبا، ويعكس هذا الأمر حالة تحيز ضد الأداء تجذب غالبية المواطنين إلى الحكومة، لكنها تبقى طبقة صغيرة من المؤهلين والمدربين بشكل جيد والقادرين على الحصول على رواتب أفضل في وظائف خارج نطاق القطاع العام. وفي هذا السياق، لا تتمتع معظم الجهات الحكومية بالاستقلالية الكافية في عملية التوظيف. ولم تمنع المركزية الرسمية الشديدة لعملية التوظيف في ديوان الخدمة المدنية - المنقل أصلا - المحسوبيات، فهناك روايات كثيرة جدا حول «الواسطة» المستخدمة للتوظيف في بعض الجهات، نتيجة لتدخل أعضاء محددين في البرلمان، رغم التأطير الشكلي لكل أنواع التوظيف عبر ديوان الخدمة.

## الترقيات والمساءلة

كما هو الحال في عملية التوظيف، فإن إجراءات الترقية جامدة وشكلية على الأرجح. وخلافا لأفضل الممارسات في كثير من الاقتصادات المتقدمة، فإن الوزارات ليست قادرة على ترقية فرق عمل ذات أداء عال بسرعة. وحتى بالنسبة للترقية الخاصة، يحتاج الموظف لقضاء عامين في الموقع نفسه، ويتدرج معظم الموظفين من خلال الأقدمية. ورغم وجود آليات تقييم رسمية، فإن جميع الموظفين تقريبا يحصلون على تقدير «ممتاز» من قبل مسؤوليهم (وهذه ممارسة شبيهة لتلك الموجودة في المملكة العربية السعودية، والتي تعاني من فائض كبير في مشكلة التوظيف في القطاع العام). وجميع هذه الأدلة تشير مجددا إلى هياكل تكفل التوظيف كحق بدلا من التركيز على الأداء في كثير من قطاعات الخدمة المدنية. يعد الإجراء الانضباطي في الخدمة المدنية الكويتية أمرا نادرا، وغالبا ما يكون السبب لاتخاذ هذا الإجراء هو الغياب غير المبرر من مكان العمل، حيث يستدعي غياب الموظف مدة ١٥ يوما بشكل مستمر لبدء اتخاذ الإجراءات اللازمة لصرفه عن العمل. وفقدت الحكومة الكويتية في العام المالي ٢٠١١/٢٠١٠ أكثر من ٢ مليون ساعة عمل لأسباب طبية، وكانت حصة الأسد من هذا الغياب للموظفات الإناث، ويصل معدل هذه الغيابات إلى ٧ أيام للموظف تكلف الحكومة حوالي ٤٠ مليون دينار كويتي.

## المقارنة مع باقي دول مجلس التعاون: الأسباب المحددة لقصور الأداء

وهناك أيضا فائض توظيف للمواطنين في القطاعات العامة لدول مجلس التعاون الخليجي الأخرى. وعلى الرغم من ذلك، تبدو الدول المجاورة على الأقل قادرة على استخراج أداء أفضل من موظفيها. كما أنها تمارس إدارة الأداء على الأقل في ما يخص المواقع الاستراتيجية، والجهات التي تتمتع باستقلالية أكثر في التوظيف، وكذلك تقوم بنشر القوة العاملة الوافدة ذات المستوى العالي بصورة أكثر استراتيجية، وخصوصا في البحرين، وقطر والإمارات العربية المتحدة. وبشكل مختلف عن باقي دول مجلس التعاون الخليجي، فإن موظفي القطاع العام الكويتيين كانوا أكثر فعالية في الدفاع عن امتيازاتهم بفضل النقابات العمالية، وبالدرجة الأساسية بفضل البرلمان الذي يمثل مصالحهم الرعية. ومقارنة ببعض الدول المتقدمة، مثل ألمانيا حيث ساهمت النقابات العمالية المنظمة في التنمية الوطنية وتطوير المهارات، تبدو مجموعات المصالح التي تمثل موظفي القطاع العام الكويتي وكأنها تدافع عن مستحققاتها المادية بالدرجة الأساسية، وهذه نتيجة للاقتصاد السياسي القائم على التوزيع الريعي في الكويت، حيث يعمل معظم المواطنين في القطاع العام، ويتمتعون بدخل مدعوم من مدخول النفط، ومستقل عن الانتاجية العامة للنظام الكويتي.

كما تتسم الحكومة الكويتية بدرجة أكبر من «التكويث» مقارنة بحكومات في دول أخرى صغيرة في مجلس التعاون الخليجي، حيث أنها تمكنت من «تكويث» المناصب الرفيعة في القطاع العام وفي عملية صنع السياسات، ولكن تنفيذ عملية «التكويث» هذه جرى بطريقة ينقصها المفاضلة السليمة، ولذلك تميل لتقويض الأداء، وإبقاء البلد معتمداً على الخبراء الوافدين والمتخصصين.

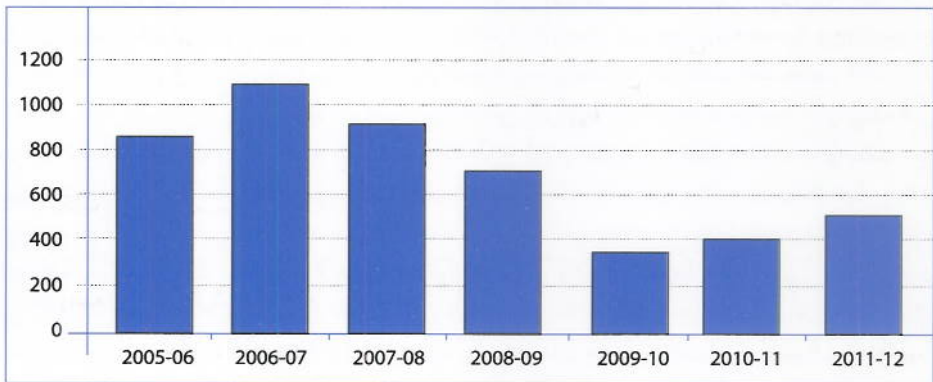
## سياسات جانحة

غرقت المحاولات السابقة لإصلاح القطاع العام الكويتي في أحوال الصراع السياسي، والذي غالباً ما كان يقف فيها اللوبي المؤيد لقطاع الاعمال في مواجهة صعوبة مع المصالح الشعبوية والغالبية البرلمانية. وبسبب جنوح عملية رسم السياسات، فقد اضمحلت القدرات الإدارية للدولة وتداعى تماسكها. وعلى الرغم من المركزية الرسمية لسياسة التوظيف في ديوان الخدمة المدنية، تضخمت هيكليات القطاع العام الكويتي بشكل متشعب ومعقد مع مرور الزمن. وقد تشعب نظام الرواتب والبدلات بطريقة عشوائية وغير مخطط لها، وبات فهمه صعباً حتى على الخبراء. وحتى فترة حديثة، كان هناك ٢,٥٠٠ توصيف للوظائف المختلفة، تبين أن أكثر من ١٥ ٪ منها مهجور ومهمل، و١,٠٠٠ منها موكلة إلى نفس العدد من الأفراد دون سواهم. وخلال الفترة من ٢٠٠٥ إلى ٢٠٠٩ كان هناك أكثر من ٩٠٠ بدل يساوي أكثر من نصف الراتب الإجمالي، مما جعل توحيد الأجور الأساسي وهو ليس توحيد كامل - مؤشراً لا يمكن الاعتماد عليه لتحديد أو تقدير حجم الدخل الفعلي. ومقابل ذلك، تشكل مكونات الأجر الأساسي في دول رائدة في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية نسبة تصل إلى حوالي ٩٠ ٪ من الأجور الشاملة لموظفي القطاع العام.

ويؤدي التعقيد غير المخطط لسلم الرواتب إلى تعديلات مثيرة للإرباك، تُرفعُ فيها غالباً الأجر بشكل مفاجئ وملحوظ كرد فعل على مطالب مقدمة من قبل مجموعات محددة في القطاع العام، وهذا بدوره يشجع على القيام باحتجاجات ومطالب إضافية من قبل مجموعات أخرى في القطاع، مما يؤدي غالباً إلى المزيد من المطالب، وتكون في النهاية النتيجة جنوحاً غير مخطط له في عملية صنع السياسات على مستوى الاقتصاد الكلي ولا تملك الكويت آلية لتعديل الأجر على نطاق الحكومة يمكنها أن تخفف من مطالب الأفراد، لتؤدي بالتالي إلى زيادات أكثر تدرجاً، وعدالة، وشفافية.

وقد وصلت الزيادات الحديثة في القطاع العام إلى مستوى دفع الموظفين الكويتيين المنتجين في القطاع الخاص إلى إعادة التقديم على وظائف غير منتجة في القطاع العام، حتى أن بعض المواطنين يتحدثون عن «هجرة» من القطاع الخاص إلى القطاع العام مجدداً أما عدد الموظفين الخارجين من القطاع الحكومي إلى قطاعات أخرى - وهو ما يعطي مؤشراً صحياً لجاذبية القطاع الخاص - فقد انخفض بشكل واضح منذ أن تمت زيادة الرواتب الحكومية خلال الفترة من ٢٠٠٥ إلى ٢٠٠٩.

#### عدد الموظفين الخارجين من القطاع الحكومي إلى قطاعات أخرى : خلال السنة المالية



المصدر: ديوان الخدمة المدنية

ويتضح مما ذكر أعلاه بأن العشوائية والإفراط في التوظيف في القطاع العام عامل مهم، ويساهم في إضعاف حوكمة القطاع العام. كما يتمثل التحدي الأبرز لإصلاح أي قطاع عام في فصل الحوكمة وبناء الدولة عن عملية توزيع الثروة. ومن الواضح أن تقاسم الثروة مع المواطنين يشكل ضرورة أخلاقية بالنسبة للحكومة الكويتية، لكن من الواضح أيضاً أن القيام بذلك من خلال خلق وظائف لا حاجة لها، وتقييد عملية إدارة الأداء في القطاع العام قد أديا إلى مشاكل كبيرة متعلقة بالحوكمة.

وفي قسمه الثاني، سيسعى هذا التقرير إلى تطوير بعض الأفكار حول كيفية إعادة صياغة العقد الاجتماعي في الكويت بطريقة تسمح باستمرار تقاسم الثروة مع المواطنين الكويتيين، وفي نفس الوقت يكون القطاع العام قادر على تشديد عملية التوظيف، واستتباط الأداء من موظفيه.

وبينما يضم القطاع العام الكويتي عدداً من المؤسسات ذات المهام الاستراتيجية والتي تتمتع بسمة جيدة، مثل ديوان المحاسبة أو البنك المركزي، فإن أياً منها ليس محمياً بالكامل من الضغوطات الهادفة للتوظيف المفرط والتدخلات السياسية الأخرى. ويشير بعض المراقبين إلى أن معايير الموارد البشرية قد تكون متدهورة حتى في بعض جهات القطاع العام المتميزة.

### مؤسسات عامة ضعيفة وغير مستقلة بشكل كاف

وإلى جانب التضخم الوظيفي العام وانعدام التركيز على الأداء، هناك عامل آخر أخل بالتنظيم الفعال والفاعلية البيروقراطية في المؤسسات ذات المهام الاستراتيجية، وهو افتقار هذه المؤسسات للاستقلالية بشكل كاف، فلا يوجد في الكويت - على غرار دول أخرى في مجلس التعاون الخليجي- مؤسسات استراتيجية مستقلة بشكل كامل، أو «جزر كفاءة» في القطاع العام. وحتى الأجهزة الحكومية التي تقدم أداء أفضل تتمتع باستقلالية محدودة في الواقع، كما أن الجهود الرامية إلى تأسيس جهات جديدة مستقلة لم تتجح بشكل فعال وفي المقابل، هنالك في دول أخرى ضمن مجلس التعاون الخليجي عدداً محدوداً من الجهات الاستراتيجية العاملة في قطاع المصارف وتنظيم السوق الرأسمالي، والتنمية الاقتصادية والبنى التحتية، وتتمتع هذه المؤسسات باستقلالية في ما يخص قرارات التوظيف والأجور، وإدارة العمليات وتحديد الميزانية، حيث تجري مساءلتها في ما يخص النتائج من قبل شخصيات سياسية قوية وعالية المستوى. وكنتيجة لهذا الأسلوب، فإنها تعمل غالباً بكفاءة أعلى بكثير من المؤسسات الحكومية الأخرى.

وتتمتع بعض المؤسسات الحكومية في الكويت بقدر أعلى من الاستقلالية، لا سيما أنها غير ملزمة رسمياً بالتوظيف من خلال ديوان الخدمة المدنية، وتتحكم إلى حد ما بسلم أجورها وميزانياتها العملية. وتضم هذه المؤسسات كل من مؤسسة البترول الكويتية وشركاتها التابعة، والبنك المركزي، و الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية، وديوان المحاسبة. إلا أن القرارات المرتبطة بالتعيين والأجور في هذه المؤسسات تخضع لموافقة ديوان الخدمة المدنية (ليس كجهة إدارية، بل من خلال دوره كلجنة وزارية عليا).

وفي حقيقة الأمر غالباً ما تتعرض معظم هذه المؤسسات للضغوط السياسية الدافعة للإفراط في التوظيف على أسس أقل من الكفاءة، وفي بعض الحالات لا تكون هذه المؤسسات مستقلة في مسألة صنع القرار الإداري كما يجب. ولعل مؤسسة البترول الكويتية وشركاتها التابعة التي تتمتع بأهمية استراتيجية تجسد مثلاً مفيد في هذا الصدد: فمؤسسة البترول الكويتية وهي الشركة الأم نفسها مرتبطة بآليات التوظيف الخاصة بديوان الخدمة المدنية، ويجب على الأخير أن يمنح المصادقة النهائية للتوظيف الإضافي. وقد جرى تبني قرارات التوظيف، أحياناً، بالاعتماد على معايير سياسية واضحة، مثل الإعلان العام لوزير النفط السابق عن توظيف ٤,٠٠٠ موظف جديد في القطاع النفطي الذي كان يعاني أصلاً من تضخم في التوظيف. كما هاجم أعضاء في البرلمان مؤسسة البترول الكويتية بسبب ما أفيد عن محسوبيات في الترقيات في حادثة تشكل عينة من الصراع السياسي بخصوص التوظيف. وبغض النظر عن مصادقية القضية التي تبناها أعضاء البرلمان، من المستحيل حدوث مثل هذه الحادثة في دول مجلس التعاون الخليجي الأخرى. كما أن التغييرات المتكررة لمنصب وزير النفط لم تساعد على استقرار الحوكمة في القطاع النفطي.

وحسب قرار مجلس إدارة مؤسسة البترول الكويتية لتوحيد سلم الأجور في قطاع النفط العام، أصبحت الأجور في المؤسسة وشركاتها التابعة مرتبطة أيضاً بمصادقة ديوان الخدمة المدنية، حيث أن أي تغيير في الرواتب سيؤثر على كل الأطراف، بما فيها المؤسسة الأم نفسها. وشملت الزيادات الأخيرة الكبيرة -والتي اعتبرها بعض مديري مؤسسة البترول الكويتية وشركاتها التابعة مرتفعة أكثر من اللازم- مفاوضات حثيثة مع ديوان الخدمة المدنية، وفرضت في نهاية الأمر من خلال الحكومة. وكانت تلك الزيادات بمنزلة ردة فعل على ضغوطات النقابات العمالية التي كانت تريد توحيد الرواتب على أعلى مستوى ممكن حسب الدرجة الوظيفية الرسمية للموظفين، بغض النظر عن الطابع الدقيق لعملهم، ولا تتناسب هذه الخطوة مع الممارسات الإدارية الحديثة، والتي تهدف لمكافحة الخبرات والمهارات النادرة والعمل في المواقع الاستراتيجية. وقد كان لتلك الزيادات تأثيرات عميقة وغير متوقعة عبر القطاع العام بأكمله، حيث تلا إقرارها المزيد من التضخم في أجور موظفي القطاع العام.

وفي حين تجذب مؤسسة البترول الكويتية وشركاتها التابعة أفضل الشباب والشباب الكويتيين وأكثرهم ذكاءً، إلا أنها لا تدار بشكل مستقل ولا تتسم عملية التوظيف فيها بالانتقائية المطلوبة كما هو الحال في شركات نفط وطنية أخرى وشركات صناعية ثقيلة في المنطقة. وبعكس القطاع النفطي السعودي المملوك من قبل الدولة، حيث تُحدّد الأجور وقضايا التوظيف فيه بشكل مستقل إلى حد كبير من قبل الإدارة العليا، ويتم التوظيف والتقييم بشكل احترافي للغاية، وتعتبر مستويات التوظيف الإجمالية فيه متوازنة بالنظر إلى مشاريع الغاز والنفط ذات المعيار الدولي لشركة أرامكو السعودية. وينطبق الأمر نفسه على شركة «سابك»، وهي شركة سعودية رائدة في مجال البتروكيماويات التي تمتلك الدولة ٧٠٪ من أسهمها.

وهناك حالات أخرى «لجزر كفاءة» محتملة في الكويت، والتي تم توريثها سياسيا وتمرضت استقلاليتها الإدارية للخطر. وعلى سبيل المثال، أسس مجلس الوزراء الكويتي الشركة الوطنية لمشاريع التكنولوجيا في عام ٢٠٠٢ بهدف تعزيز عملية اكتساب التكنولوجيا في الكويت من خلال استثمارات رأسمالية واستثمارات محلية ودولية في شركات غير مدرجة. وبصفتها مملوكة رسميا للهيئة العامة للاستثمار، فإن الشركة كانت مخولة بتحديد سلم رواتب خاص بها، ولكن لأنها ليست كالشركات المملوكة للدولة في دول مجلس التعاون الخليجي الأخرى، فإنها كانت بحاجة للحصول على الموافقة النهائية من ديوان الخدمة المدنية، ويمكن أن تستغرق عملية الحصول على هذه الموافقة من عامين إلى ثلاثة أعوام .

وقد تباطأت نشاطات الشركة الوطنية لمشاريع التكنولوجيا بشكل ملحوظ من عام ٢٠٠٨ لغاية ٢٠١٢ بعد استقالة مجلس ادارة الشركة - الذي كان يضم بعض أبرز الخبراء الكويتيين في مجال التكنولوجيا - نتيجة للخلافات مع الهيئة العامة للاستثمار، مما أدى الى خفض رأسمال الشركة المدفوع بمعدل النصف. وبدأ رأسمال يتنامى مجددا منذ تلك الفترة، لكن تورط الشركة بالنزاعات الحكومية أثر سلبا على عمليات الشركة. ومن دون إلقاء اللوم على أي من الأطراف، فإنه من الواضح أن الشركة عملت بقدر أقل من الاستقلالية مقارنة بما تتمتع به شركات عامة مماثلة في دول أخرى من مجلس التعاون الخليجي. وينطبق هذا الاستنتاج على معظم - إذا لم نقل كل- الشركات الكويتية المملوكة من الدولة، والتي توظف في الغالب أعضاء مجلس إدارة من ذوي مستويات إدارية متوسطة وخبرات محدودة في القطاع الذي تعمل به الشركة. ويتكرر هذا النموذج أيضا في دول مجلس التعاون الأخرى، لكن مجالس الادارات فيها تكون غالبا أقل تدخلا في الإدارة، ويفوضون مسؤوليات أكبر إلى إدارات تنفيذية متخصصة.

وتملك الدول الأخرى في مجلس التعاون أيضا «جزر كفاءة» رفيعة المستوى ضمن الإدارة العادية، وخصوصا في المصارف المركزية، وهيئات الشؤون التنفيذية على المستوى الوزاري، والهيئات الرقابية المختصة بقطاعات اقتصادية محددة. ويمكن لهذه المؤسسات أن تحصن القطاعات الاستراتيجية من أوجه قصور الجهات القديمة والبطيئة، ويمكنها في أفضل الحالات تحسين التنسيق في مجال السياسات العامة.

ويشكل انشاء المجلس الأعلى للخصخصة في الكويت مؤخرا خطوة محتملة نحو تشكيل جهة صغيرة، ولكن قوية ومؤهلة بشكل جيد لتولي قضايا الخصخصة. وتوظف سكرتاريا المجلس عدد قليل من الأفراد جرى توظيفهم على أسس تنافسية ويتمتعون بخبرات متخصصة. وفي الواقع، يؤمن الكثير من الهيئات الرقابية حول العالم بأن صغر حجمها يعتبر أساسا للاستقلالية والتماسك والكفاءة، وللحفاظ على جودة عالية لفريق العمل، حيث أن الهيئات الكبيرة عرضة لضغوط أكبر بهدف التوظيف على أسس سياسية.

<sup>١</sup> هي حال الشركات الوطنية لمشاريع التكنولوجيا، استمرت الشركة في قراراتها ذات الصلة بالتوظيف والدفع في الوقت الذي كانت موافقة ديوان الخدمة معلقة، وقد طلب منها الديوان تخفيض الرواتب لكنها تجاهلت الطلب، وكان من نتائج ذلك الزيارات المتكررة من قبل ديوان المحاسبة والمشاخات معه، والتي لم تقض في النهاية إلى نتيجة.

ولكن لم يحظَ المجلس الأعلى للتخصيص على الأقل في مرحلة الانطلاق، بميزة الاستقلالية عن آليات التوظيف الخاصة في ديوان الخدمة المدنية، ولذلك وجد المجلس نفسه ملزماً بتوظيف فريق عمل متخصص وفق عقود خاصة. وكما تقترح أفضل الممارسات في المنطقة، يجب أن تتمتع مؤسسات التخطيط الاستراتيجية وعالية المستوى، والهيئات الرقابية، باستقلالية تامة في مسألة التوظيف، في الوقت الذي تخضع فيه لقيود على الميزانية الإجمالية، ولمراجعات في حساباتها، وتدقيق في أدائها.

ويعتبر الضعف النسبي «لجزر الكفاءة» الإدارية في الكويت سببا ونتيجة في الوقت نفسه للتأخر العام للدولة في مسائل الرقابة والتطوير الإداري. ومقارنة بدول أخرى في مجلس التعاون الخليجي، لا تزال الكويت تعمل وفق قوانين وُضعت خلال فترة الستينيات أو السبعينيات، ولديها القليل من الهيئات الرقابية المستقلة (لا يوجد على سبيل المثال أي جهة مستقلة لتنظيم الاتصالات)، كما تخلفت عن المنطقة في مسألة إنشاء مشاريع في القطاع الخاص لتوليد الكهرباء والماء، وليس لديها منطقة تجارية حرة فاعلة، كما أنها لا تملك إلا بنى تحتية محدودة للصناعة والموانئ. وفي باقي أرجاء المنطقة، يجري تتبع أو انجاز معظم هذه المشاريع الاستراتيجية من قبل جهات مرموقة وتتمتع بالاستقلالية.

## ضعف التنسيق الحكومي

كما ساهم عامل إضافي - ليس معروفا أيضا بالنسبة للدول الأخرى في مجلس التعاون في إعاقة فعالية الحكومة والمساءلة، ألا وهو ضعف التنسيق بين الجهات الحكومية مما يؤدي إلى أداء حكومي ضعيف وبطيء، وقوانين ولوائح غالبا ما تكون متناقضة، حيث تقرها قطاعات مختلفة من الإدارة العامة، والتي نادرا ما يجري تحديثها أو مراجعتها بالتناسق مع السياسات الجديدة. ويتزامن التنسيق الأفقي الضعيف في الحكومة غالبا مع مركزية مفرطة للصلاحيات في الهيئات الحكومية، حيث يُثقل الوكلاء أو حتى الوزراء بقضايا يومية عادية، وبالتالي لا يكونوا قادرين على منح وقت كاف للسياسات الاستراتيجية أو للتنسيق مع الجهات المعنية بمؤسساتهم. ويعزى سبب الإفراط في المركزية من قبل القيادات الى فقدان الثقة ب كبار موظفي القطاع العام، مما يجعلهم مترددين في التفويض. وبشكل عام، فإن ذلك يمكن أن يكون أيضا نتيجة لهيكلية الإفراط في التوظيف المذكورة أعلاه، حيث يكون من الصعب مراقبة الموظفين في المستويات الأدنى ومن المستحيل فرض الانضباط عليهم، ولذلك تكون مركزية السلطة الخيار الأوحده لمنع سوء الاستغلال.

وتتردد الشكاوى كثيرا في القطاع الخاص بخصوص ضعف التنسيق والإفراط في المركزية في القطاع العام، لكنها تؤثر أيضا على نوعية البنية التحتية وتوفير الخدمات المناسبة للمواطنين ككل. وجرت محاولات عديدة لتجاوز حالة فقدان توجه السياسات على مستوى الاقتصاد الكلي، وضعف التنسيق بين الإدارات العامة المتضخمة من خلال تأسيس هيئات تنسيقية رفيعة المستوى، ومثابرة مجالس التخطيط واللجان الاقتصادية العليا لدول صناعية ناجحة في شرق آسيا. ولكن المؤسسات واللجان من هذا النوع في الكويت افتقرت للقدرة الحقيقية للتخطيط على مستوى السياسات العامة - خصوصا أن عملية توظيف فرق عملها كان من خلال القنوات المعتادة لديوان الخدمة المدنية - ولم تتمتع بالسلطة الكافية للدفع بالمؤسسات العامة على العمل بتجانس، حيث إن المصالح الراسخة في المؤسسات الحكومية المختلفة دافعت بنجاح عن مواقعها الإدارية.

## القسم الثاني: أربع سياسات مقترحة من الإصلاحات الإدارية

بناء على ما تقدم من جرد وتقييم للوضع الراهن للقطاع العام في الكويت، تناقش الفصول القادمة من هذا التقرير خيارات الإصلاح المتاحة لحوكمة القطاع العام الكويتي. وتم دعم النقاش بتجارب وممارسات دول منظمة التعاون والتنمية الأوروبية، بالإضافة لدول مجلس التعاون الخليجي المجاورة التي تمكنت في بعض المجالات على الأقل من تجاوز تحديات مماثلة لتلك التي تواجهها الكويت. ولكن التحليل سيلاص أيضا العقبات السياسية الماثلة أمام إصلاح القطاع العام، والتي تعتبر ملازمة للكويت تحديدا، وهي إلى حد ما مختلفة في الطابع عن الدول المقارنة بها، وغالبا ما جرى تجاهلها في البحوث السابقة للسياسات وسيبدأ النقاش بخيار الإصلاح الأشد صعوبة وأكثر طموحا، وينطوي هذا الخيار على تجديد شامل لهيكلية التوظيف في القطاع العام ككل. كما يستمر التقرير لاحقا بتحليل خيارات السياسات قصيرة الأمد، لا سيما تأهيل قيادات تنفيذية للقطاع العام، وخلق «جزر كفاءة» استراتيجية ضمن القطاع العام الأوسع، وتأسيس قنوات تنسيق وآليات تخطيط ومتابعة على مستوى عال. وتتطلب كل من هذه الخيارات الأربعة مستويات مختلفة من الكلفة السياسية والاستثمار. إلا أن جميعها مجدية من حيث المبدأ، ولكن الفارق الأساسي يتمثل في أن المقابل السياسي لعملية الإصلاح الشاملة والطموحة يجب أن يكون أكثر شمولية ومنهجية.

### السياسة 1: الإصلاح الشامل للقطاع العام

يعتبر الإصلاح الشامل للقطاع العام الكويتي ضروريا من أجل تحسين الأداء الإداري وتكريس المحاسبة، ويقوم هذا الإصلاح على تنظيم التوصيفات الوظيفية الحالية وهيكلية الرواتب والبدلات، والتوظيف بشكل انتقائي وتنافسي، واتباع معايير أداء أقوى والتركيز على الأداء في إجراءات الترقية. وتهدف هذه الإجراءات إلى الانتقال من المساواة في النتائج إلى المساواة في الفرص، أي نظام قائم بالفعل على الجدارة. كما أن أي إصلاح من هذا القبيل من شأنه أن يقارع مصالح راسخة، لتي تحتاج لتعويض مادي من خلال وسائل أخرى غير التوظيف في القطاع العام.

حتى يستطيع القطاع العام الكويتي أن يقوم بالتخطيط المتناسك وطويل الأمد، والمعتمد على الحاجة للقوى العاملة بدلا من التوظيف كاستحقاق، يجب إصلاح وتوحيد التواصيف الوظيفية وفق معيار واضح يعتمد على الطابع الفعلي للوظيفة. وهناك خبرة دولية واسعة في مجال التصنيف المهني اعتمادا على المهام الوظيفية، وبناء على هيكلية هرمية واضحة يمكن للكويت أن تعتمد عليها. كما أن هناك إشارة مشجعة حول بدء مراجعة التوصيفات الوظيفية في القطاع العام حاليا.

ويمكن بعد ذلك استخدام نظام التوصيف الوظيفي الذي تمت مراجعته لإعادة تحديد هيكلية الرواتب الأساسية، ويجب عندئذ تخفيض عدد الدرجات والعلوات المستخدمة لموظفي «الكادر العام» وتوحيدها. كما يمكن للحكومة التفكير بالتوجه نحو درجات وظيفية أوسع وأكثر مرونة، وهو ما قد يمنح المؤسسات الحكومية مرونة أكبر في هيكلية أجورها. ويمكن كذلك القضاء على البدلات الأكثر شيوعا، أو شملها ضمن هيكلية الراتب الأساسية بهدف تعزيز الشفافية وتسهيل التعديلات المستقبلية للرواتب. كما يتحتم على الحكومة تطوير إجراءات وشروط للمراجعة السنوية للرواتب ليحل مكان الممارسة الحالية، والتي تتسم بالزيادات الارتجالية، والتسييس، وعدم العدالة، وهي ممارسة ذات كلفة عالية وعادة ما تقتصر على فئة مهنية معينة من العاملين في القطاع العام. كما يجب أن تكون هناك فترة أساسية تبقى خلالها القرارات المتعلقة بالرواتب دون تغيير (مع السماح بتعديلات مرتبطة بالتضخم).

وربما الأهم من ذلك، هو أن يعتمد تخطيط القوى العاملة على الاحتياجات الفعلية للجهات الحكومية بدلا من السعي بشكل دائم لزيادة عدد الكويتيين الباحثين عن الوظائف. وعمليا سيتطلب هذا الأمر اتباع عملية توظيف أكثر انتقائية للعاملين في القطاع العام، وعلى جميع المستويات. كما يجب الأخذ بعين الاعتبار سقف أعلى لإجمالي التوظيف سنويا، ومن الأمل أن يكون بالتناسق مع إطار مالي متوسط المدى، حيث يجب اختيار المتقدمين بالطلبات من لوائح ديوان الخدمة، ولكن فقط مقابل إعلانات عن وجود وظائف حقيقية شاغرة لدى الجهات الحكومية. ويتحتم القيام بعملية جرد شاملة تضم مستشارين خارجيين في مجال الموارد البشرية بهدف تقييم إمكانية المؤسسات الحكومية لاستعمال فرق عملها القائمة بشكل أفضل، ولتحديد الأقسام التي يوجد بها فائض من الموظفين ويتوجب إعادة تعيينهم في وظائف أخرى. ولعله من المجدي دراسة التجربة الحالية لأبوظبي، وهي إمارة تعاني أيضا من مشكلة الإفراط في التوظيف في القطاع العام، فقد استخدمت حكومة أبوظبي مراكز تقدير خاصة لتقييم أداء موظفيها الحاليين في مؤسسات الحكومة، حيث قامت بتركيز الموارد البشرية الجيدة في الجهات المهمة، وبإعادة تدريب ذوي الأداء الضعيف ونقلهم لوظائف في قطاعات أقل استراتيجية. وقد تعززت الفعالية الشاملة لحكومة دون أي حساسية سياسية.

كما ينبغي أن تتخطى إجراءات التوظيف التركيز الشكلي على مستوى التعليم وتوجه نحو تقييم أكثر تحديدا للمهارات والخبرات المرتبطة بالوظيفة الشاغرة، ومن الأمل أن تكون مرتبطة برواتب متفاوتة حسب ندرة المهارات والخبرات، بدلا من مستوى التعليم. وتستعمل غالبية دول منظمة التعاون والتنمية الأوروبية اختبارات متطورة للانتقاء يتم انتاجها بشكل تجاري بهدف تقييم المتقدمين للحصول على وظيفة معينة، بما يسمح لها بتوظيف قطاع عام أصغر، لكن ذي كفاءة أعلى في الأداء. وهناك سوابق دولية عديدة لاختبارات القبول، والتي لا يجب بأي حال أن تكون المعيار الوحيد - حيث إن ذلك قد يؤدي لإجراء شكلي - ولكن يمكن أن يكون واحدا من التحديات الهامة التي يجب على المرشح أن يتخطاها ليحصل على الوظيفة العامة.

كما يجب الأخذ بعين الاعتبار تصفية المرشحين، ونظام النقاط، ومراكز التقدير، كجزء من آلية اختيار أكثر صرامة، لأنها تساعد على تحويل المنصب في القطاع العام من مجرد وظيفة مجزية إلى أمر يُفتخر به من حيث مكانتها المهنية والمهارات التي تتطلبها. ولعله من الضروري تأسيس لجنة مستقلة لمعايير الجدارة في القطاع العام.

وبالنسبة للوظائف غير الإدارية والتي لا تعتبر رئيسية بالنسبة للقطاع العام، يمكن الأخذ بمسألة التحول نحو إبرام عقود محدودة الأجل كما هي الحال في كثير من الوظائف الصحية، والتعليمية وخدمات البلدية في دول منظمة التنمية والتعاون الأوروبية. كما يمكن إخضاع هؤلاء الموظفين العاملين وفق عقود محدودة الأجل إلى برنامج مكثف يتم خلاله إدراجهم في دورات تدريبية إضافية، وإعدادهم لوظائف انتقالية مستقبلية في القطاع الخاص أو في قطاعات أخرى من القطاع العام. ويشكل التحديد الزمني لعقود التوظيف أداة مهمة لضخ الموظفين في القطاع العام وفق الحاجة المطلوبة - في الصحة والتعليم مثلا - دون الإبقاء على عدد كبير من الموظفين الذين قد لا يكون لهم حاجة في المستقبل. كما أن من شأن هذه الممارسة أن ترفع نسبة التجديد في القطاع العام وتمنح المتقدمين فرصة أكثر لاكتساب خبرات عملية، والاستفادة من فرص التدريب التي توفرها الحكومة.

كما ينطبق نفس الأمر على نظام الترقيات، والذي يجب ان ينتقل من نظام الترقيات شبه الآلية، إلى نظام ترقيات أكثر مرونة يعتمد على الأداء والجدارة. ويجب كذلك فرض عملية التقدم الوظيفي المبنية على الجدارة بين الدرجات، حتى داخل المستوى نفسه من الأقدمية. وهناك حاجة لأن يصبح تقييم الأداء ذا أهمية أكبر، ربما من خلال وضع حد أقصى لعدد الموظفين الذين يمكنهم الحصول على درجة ممتاز، أو من خلال إشراك مدققين خارجيين واختبارات. ولا يجب ان تتكون إجراءات التقييم من تقرير سنوي فقط، بل يجب أن تكون عملية ومبنية على مهام محددة، وأن تشرك الموظف الذي في عملية تقييمه، وأن تكون موجهة نحو تنمية خبراته (أو خبراتها) ورفع إنتاجيته من خلال خطة أداء وتدريب. وينبغي أن تستمد خطط الأداء الفردية من خطط القسم، التي بدورها تمتد من الخطط الإدارية الأوسع و الخطط المؤسسية الاستراتيجية وخطط الأعمال. كما يجب أن يخضع مشروع تقييم الأداء الجاري إعداده في وزارة المالية لرقابة وتقييم دقيقين، مع ضرورة نقل الدروس الإيجابية إلى جهات أخرى.

ومن الضروري أيضا استخلاص أداء أكثر وأفضل من خلال تعديل ساعات وظروف العمل في القطاع العام، لتتناسب مع الأوضاع التي يواجهها الكويتيون العاملون في القطاع الخاص. كما يجب تقريب مسألة الأمان الوظيفي باتجاه معايير القطاع الخاص، بما يسمح على وجه الخصوص بتنفيذ إجراءات انضباطية ضد موظفي القطاع العام كنتيجة لغيابهم المستمر وغير المبرر، أو بسبب أدائهم العملي الضعيف كذلك.

ويمكن تجريب كثير من الإصلاحات المذكورة أعلاه في مؤسسات حكومية محددة لتقييم جدواها وآثارها. ولأن العديد من الهياكل الوظيفية الموصوفة في القسم الأول من هذا التقرير مترسخة، ويعتبر النظام الكويتي فريدا لاعتبارات عديدة، يجب ان تنفذ السياسة المذكورة بشكل مرن، اعتمادا على الرصد والتقييم الدقيقين، والجاهزية لتعديل السياسة بالانسجام مع النتائج المحققة. وعلى سبيل المثال، من الممكن أن يستغل المشرفون في بعض المؤسسات صلاحياتهم المعززة والتقديرية حول الرواتب لتحقيق غايات ومصالح ضيقة، حيث يكون مطلوباً في هذه الحالات إعادة المركزية، أو على الأقل اعتماد التقييم الانتقائي المستقل من قبل مراكز التقييم المتخصصة، أو المستشارون الخارجيون، أو مجلس التثبيت من الجدارة. وفي أي حال، لا يجب أبداً أن تنطوي المرونة في تطبيق هذه السياسة على التنازل عن المبادئ الأساسية الهادفة لتحقيق معايير توظيف انتقائية وهادفة، بالإضافة الى المعايير الحازمة للأداء.

وبالموازاة مع إصلاح عملية التوظيف، يفترض ان تتبنى الحكومة أيضا «دراسات تتبعية» منهجية حول أداء الأفراد من حملة الأنواع المختلفة للتعليم بعد التوظيف، لكي تكون قادرة على الاستمرار بتحسين معايير الاختيار. كما يتحتم على الحكومة أيضا أن تدرس امكانية فرض الاختبارات الرقابية بهدف تقييم فعالية الأنواع المختلفة من التدريبات اللاحقة للموظفين الحاليين. وتهدف هذه السياسة إلى بناء كوادر ذات جودة عالية وتأمين التجربة الملائمة لبناء القدرات المستدامة في جميع المستويات. وتختلف مسألة بناء القدرات عن غيرها من عمليات البناء بأنها تخلق مجموعة من الموظفين ذوي الخبرة في القطاع الحكومي، والذين سيكونون قادرين على إدارة البيروقراطية بطريقة فعالة، وضمان تطبيق الخطط الاستراتيجية خلال إطار زمني مناسب.

## ميثاق حوكمة إلزامي لجميع الهيئات الحكومية

يشكل وجود ميثاق حوكمة واضح ومتناسك لقواعد السلوك حجر الزاوية لنجاح أي كيان، فمثل هذا الميثاق من شأنه أن يحمي جميع الأطراف المعنية، سواء كانوا زبائن، أو موظفين، أو مقدمي خدمات، أو حتى ملائك. وتعتبر الحاجة لميثاق الحوكمة في القطاع العام الكويتي أمرا شديدا الأهمية نظرا للحجم الهائل للقطاع. كما أن القطاع العام في الكويت هو موفر للخدمة، والزيون، والمنظم، وهو الأمر الذي يخلق تعارض غير مقصود للمصالح. ويغطي الميثاق بإيجاز قواعد السلوك الأخلاقي لجميع الموظفين العاملين في الكيان المحدد، إضافة إلى التحديات، والمخاطر المرتبطة بالكيان المعني، وفي الوقت نفسه تحمي مصالح جميع المعنيين.

ويجب صياغة ميثاق الحوكمة للعمل في القطاع العام بالتناسق مع القوانين الحالية، ويمكن استخدامه كمنطلق لتحفيز النقاش حول تحديث هذه القوانين، والتي بدورها تنظم قواعد السلوك على مستوى الدولة. وعادة ما يكون ميثاق الحوكمة أكثر صرامة من القوانين القائمة لأنه يتعامل مع روح القانون وتطبيقه الفعلي في نفس الوقت، وبالتالي يتألف ميثاق الحوكمة عادة من التالي:

١. تقديم وعرض للأساس المنطقي لتبني ميثاق الحوكمة، وعادة تقوم الإدارة العليا بصياغة هذا الجزء.
٢. إطار عمل الميثاق.
٣. مصفوفة قرارات لمساعدة الموظفين على معرفة ما إذا كان ما يقومون به يشكل خرقا معيناً.
٤. أمثلة عامة تبيّن التصرف المقبول من التصرف غير المقبول.
٥. تعريف تعارض المصالح، والتمييز، والغش، والهدايا، والصدق، والثقة، والخصوصية والسرية وغيرها.
٦. خلق آلية معينة للإبلاغ عن سوء التصرف أو المخروقات المفترضة.
٧. شرح للإطار العام للمساءلة.
٨. آلية لفرض قواعد الميثاق والإجراءات الانضباطية.

## مراجعة العقد الاجتماعي بين الدولة والمواطن

وبكل تأكيد، سيكون تطوير الأداء المنخفض والمتوسط للبيروقراطية هو التحدي الأصعب على الإطلاق في قضية إصلاح القطاع العام. ويرتبط توظيف ٣٠٠,٠٠٠ كويتي في القطاع الحكومي ارتباطا وثيقا بالعقد الاجتماعي في البلاد، وسيكون من المستحيل تقريبا خفض التوظيف بشكل جدي، وتشديد معايير الأداء، وفرض عقوبات على الأداء الضعيف، من دون الاعتماد على بعض السياسات التعويضية، حتى لو لم يتم صرف موظفين من القطاع، وهو ما يفترضه هذا التقرير (بحذر سياسي).

وسيكون هناك حاجة للإبداع بتصميم تعويض كهذا، بحيث تستفيد منه الحكومة وقطاع الأعمال، وكذلك النواب والمواطنون. وقد يتمثل أحد الخيارات في وضع مخطط عام للمَنح النقدية لجميع المواطنين الكويتيين البالغين والموجودين خارج القطاع الحكومي، مقابل توظيف أقل في القطاع العام، بحيث يكون هذا التوظيف أكثر انتقائية، ومعتمدا على الاحتياجات القائمة. وبذلك سيكون ممكنا للكويتيين الذين لم توظفهم الحكومة عندها، ان يعوضوا مداخيلهم في القطاع الخاص، بالمنحة النقدية التي يحصلون عليها، ومن شأن هذه المنحة أن تكون شبيهة براتب دعم العمالة الوطنية في القطاع الخاص الحالي، ولكن أكثر أماناً وشمولية، وأقل قابلية للتلاعب بها مما هو حاصل الآن بالنسبة لراتب دعم العمالة.

وقد يكون مخطط المنح النقدية أقل إخلالا بالهيكل الاقتصادي للدولة من الممارسة الحالية المتمثلة بتوزيع الأجور عبر التوظيف في القطاع العام، والذي يتسم بعدم الإنصاف، والإسراف، ويضر بنوعية الإدارة. ويربط مخطط كهذا عملية إصلاح الخدمة المدنية مع إصلاحات أوسع لسوق العمالة تجعل التوظيف في القطاع الخاص أكثر جاذبية للمواطنين الكويتيين، وهو شرطا مسبقا لإنهاء الوضع الحالي للقطاع العام كملاد أخير للتوظيف الوطني.

وقد تجعل امكانية الحصول على منحة نقدية -أو «دخول المواطن»- التوظيف المنخفض في القطاع العام أكثر قبولا لأفواج جديدة من الداخلين إلى سوق العمل. كما أنها قد تقنع بعض الموظفين الحاليين في الخدمة المدنية على مغادرة الحكومة، بما يساعد أيضا على خفض الفائض في العمالة وفتح المجال لتجديد الإدارة. ومن حيث المبدأ، يمكن لهذا الترتيب أن يسهل عملية صرف موظفي الخدمة المدنية المقصرين في أدائهم العملي، لأنهم سيحصلون على المنحة بشكل فوري، وسيستعيدون ضمانة الدخل الأساسية. وبمجرد أن يتم اعتماد آليات ذات معنى لفرض العقوبات، فإنه يمكن بعد ذلك تطوير أدوات أخرى لتحسين شفافية البيروقراطية وفعاليتها، مثل «ميثاق الحوكمة للعمل في القطاع العام» أو أمناء المظالم (Ombudsmen)، والذين تقوم الدولة بتنصيبهم لتلقى شكاوى المواطنين والتحقيق فيها والتعامل معها مباشرة وبسلطة مستمدة من القيادات العليا في الدولة، لتفادي مشكلات سوء الإدارة في المؤسسات المختصة في الأصل.

إن افتراض عائد بنسبة ٥ ٪ من أصول الكويت في الخارج، يمكن لوحده أن يمول منحة نقدية مقدارها حوالي ٧٠٠ دينار كويتي لجميع المواطنين الكويتيين البالغين. وستكون الكلفة الإجمالية أقل من نصف ما تتفقه الحكومة حالياً على الأجور، والذي يبقى، بالإضافة لذلك، في تصاعد حاد ومستمر. ويمكن لهذا لنظام أن يكون بديلاً لمخطط «دعم العمالة» الحالي، وربما أيضاً يحل مكان الدعم الاستهلاكي التبذيري، وبالأخص دعم الكهرباء والوقود. وفي المدى المتوسط يمكن لهذا النظام أن يدعم نفسه من خلال مساهمته في خفض رواتب القطاع العام.

وقد تداولت الحكومة الكويتية فعلاً مخطط عام للمنح النقدية في بداية الثمانينيات، حيث كانت تدور ضمن الحكومة وهيئاتها لأعوام العديد من الأفكار الأخرى الجيدة حول إصلاح الخدمة المدنية وتحسين التنسيق المركزي للسياسات العامة. ولكن التحدي يتمثل بربط أفكار كهذه بعضها مع بعض في حزمة تكون مقبولة سياسياً، وبإثارة نقاش عام يهدف إلى التأسيس لقبول سياسي لهذا النوع النادر من السياسات التي لم يسبق أن جُربت، رغم جودة الأفكار المرتبطة بها.

ولن يشكل إصلاح القطاع العام المتناسق مع المنحة النقدية، أو - مخطط «دخل المواطن» تهديداً، بل سيكون فرصة بالنسبة للمواطنين، ويمكنه أيضاً أن يعيد ربطهم مع القطاع الخاص، حيث سيسعى مزيد منهم للحصول على وظيفة مريحة. ومعظم المواطنين الكويتيين يعتبر الحصول على حصة من ثروة البلاد حق، ولكن يجب تأطير عملية توزيع هذه الثروة ضمن طرق أقل تشويهاً، وأكثر إنصافاً وعدلاً وشفافية من الوضع القائم.

كما يجب فصل مخطط المنحة النقدية، ومكونات العلاوات الاجتماعية المرتبطة بالوظيفة التي تشكل في الواقع استحقاقات الرعاية الاجتماعية - خصوصاً علاوات العائلات والأطفال - عن التوظيف في القطاع العام، وأن يتم دفعها لجميع الكويتيين البالغين الذين يستحقونها. وبعض هذه الأمور يحدث أصلاً من خلال الدعم المقدم للعمالة الوطنية في القطاع الخاص، ولكن من شأن نظام الامتيازات العام أن يكون أكثر شفافية وإنصافاً، ويساهم في جعل رواتب الخدمة المدنية أقل إغراءً نسبياً من دون الإضرار بالمستحقات الحالية.

## السياسة 2: بناء قاعدة قوية من القادة للإدارة العامة

يتطلب أي إصلاح شامل للقطاع العام تفكيراً على مستوى الصورة الكبرى، وشجاعة، ونظرة بعيدة المدى. وهذا لا يعني أنه يجب التخلي عن هذه الخطوة الجريئة، فالعوائق يمكن أن تكون ضخمة، وقد تمنح موقع القيادة الإقليمية للكويت مجدداً والذي فقدته خلال العقود الأخيرة. وفي الوقت نفسه، قد يكون من الملائم الأخذ في الاعتبار خيارات إصلاح ذات مدى أقصر، يمكنها أن تقدم نتائج أسرع، ولها تكاليف سياسية أقل نسبياً، كما يجب تنفيذ هذه الأمور بشكل متناسق، لا كبديل عن الإصلاحات الأشمل.

وقد تتمثل إحدى السياسات الاستراتيجية «متوسطة المدى» لرفع كفاءة القطاع العام الكويتي في خلق آليات ومجموعة أوضح من المتطلبات للتوظيف وقياس الأداء بالنسبة للمناصب الرفيعة في الحكومة. ولا توجد في الوقت الحاضر معايير واضحة تطبق مثلاً على من سيصبح وكيلاً للوزارة، أو أي تقييمات مستقلة للأداء. وفي بعض الحالات - لا سيما على مستوى الحكومة - يتم استبدال المسؤولين الإداريين بسرعة كبيرة لا تسعف على بناء خبرات وظيفية محددة. وبمعظم السيناريوهات، تختلف جودة فريق العمل بشكل بارز من موقع لآخر، مع تبعات مهمة على جودة الحكومة، وهناك نسبة قليلة من الثقافة الإدارية المشتركة بين البيروقراطيين الكبار، والتي يمكنها تحقيق التكامل في تنسيق وتخطيط السياسات.

وفي معظم الدول المتقدمة، هناك تمييز واضح بين موظفي الإدارة العامة الكبار، والذين يكونون على سكة مهنية دائمة ويُقِيم أدائهم من خلال مجموعة من الآليات الرسمية، وبين السياسيين رفيعي المستوى، والذين يعيّنون في الإدارة ويتم اختيارهم أيضاً وفق معايير سياسية. أما في الكويت فهناك لبساً بين هاذين النوعين من المناصب، وهو الأمر الذي يؤدي إلى تغييرات مستمرة في المناصب، وفي بعض الحالات يؤدي إلى تعيين أفراد ممن لا يتمتعون بأي خبرات فنية محددة للمنصب الذي يشغلونه. وفي المقابل، تمتلك حكومات أخرى في مجلس التعاون الخليجي (كما في إمارتي أبوظبي ودبي) آليات أكثر تحديداً ورسمية لاختيار موظفي الخدمة المدنية الكبار وتقييمهم وتدريبهم، ولوضعهم أمام مسؤولياتهم ومحاسبتهم في حال كان أدائهم ضعيفاً. وفي بعض الحالات وليس كلها، يتم استخدام شركات توظيف دولية ومراكز تقييم بما يتناسب مع الممارسات الإدارية الدولية.

ومن الملاحظ أن الكويت بحاجة ماسة إلى ما يشبه «الخدمة التنفيذية العليا»، أي طاقم من الإداريين عالي المستوى والذين يتمتعون بخبرات إدارية واسعة، ونظرة شاملة حول قيم القطاع العام ومسؤولياته. وتهدف هذه الخدمة التنفيذية العليا إلى منح مديري الإدارات من «التضخم داخلياً»، وتشجع تنسيق السياسات بين الإدارات، بالإضافة إلى ضمان حد أدنى من معايير الأداء. كما تتمتع الخدمة التنفيذية العليا بالآليات مكرسة للتوظيف، والتدريب، والتقييم، تتجاوز القطاع العام ككل.

وتحتاج الكويت بصورة خاصة إلى قيادي القطاع العام ذوي المستوى الرفيع وغير السياسيين، خصوصاً أن التوظيف ميسس على جميع مستويات الإدارة العامة تقريبا. وهذا لا يعني أنه لا يجب على الاعتبار السياسية أن تلعب أي دور في أي تعيينات رفيعة، فذلك الأمر سيكون غير واقعي بالنظر إلى الحياة السياسية الفعالة في الكويت، ولكن يجب حماية طبقة معينة من البيروقراطيين الدائمين ورفيعة المستوى من هذا الأمر، تماما كما «الأمراء الدائمين» في الوزارات البريطانية والذين يعيّنون بشكل غير سياسي، ويتعاونون مع الوزراء المعيّنين سياسيا والوزراء المستجدين.

ويوجد في بعض الدول المتقدمة أيضا مجموعة معتمدة من السياسيين المحتمل تعيينهم، والذين يعيّنون بسبب تمتعهم بخبرات إدارية وقطاعية محددة من خلال آلية تقييم غير حزبية. وبهذه الطريقة يمكن ضمان امكانية امتلاك، حتى المعيّنين سياسيا، الخبرات التكنوقراطية المطلوبة لتحقيق الإدارة الحديثة الشاملة، كما هو معمول به في بعض الدول الإسكندنافية خصوصا. كما يجب في هذا السياق دراسة بعض السوابق التي حدثت في العالم النامي، بما فيها سنغافورة، وماليزيا والهند، بشكل دقيق.

وبما أن عدد سكان الكويت قليل، فإن مجموعة الإداريين المهوبين الذين يتمتعون بالخبرات محدودة أيضا، ومن المهم للغاية خلق آليات لتحديد ورعاية ذوي «الإمكانات العالية». وتقوم الدولة الآن بتطوير خطة لتأسيس قاعدة بيانات للكويتيين المهوبين في مجال الإدارة، وستضم أيضا الكويتيين العاملين خارج البلاد ممن يتمتعون بكفاءات عالية. وستشكل هذه الآلية إضافة مفيدة جدا لتقوية الخدمة التنفيذية العليا الناشئة. وفي حين يكون عدد أعضاء الخدمة التنفيذية العليا قليلاً في الواقع - ٣٠٠ في نيوزيلاندا و٤٩٠ في سنغافورة على سبيل المثال - تزداد أهمية الانتقائية في تعيينهم بشكل كبير.

وفي سبتمبر عام ٢٠١٢، تم تناقل بعض التقارير حول لجنة قانونية تتألف من مجلس الوزراء بالتعاون مع ديوان الخدمة المدنية، والتي أنجزت خارطة طريق لتقييم أداء وكلاء الوزارات وجميع مسؤولي الوزارات. وتعتبر هذه الخطوة مشجعة بالفعل، ولذلك يجب تقييم تأثيرها بانتباه لأن ذلك سيضع الأسس الرسمية لإنشاء الخدمة التنفيذية العليا ومعايير الأداء للمعيّنين سياسيا.

كما سيساعد تحديد قواعد حوكمة أكثر وضوحا في عدم تسييس المناصب العليا في القطاع العام، مما يجعل الأجزاء الناجحة من الدولة أكثر استقرارا، ويرفع من جودة تسويق السياسات العامة. وعلى المدى الطويل، يجب اختيار موظفي الخدمة المدنية رفيعة المستوى بدقة - كما هو الحال في الدول المتقدمة، مثل بريطانيا أو سنغافورة - ويجب أن يتمتعوا بنفس الدرجة من الاستقلالية عن السياسة.

أما في المرحلة التجريبية الأولى، يمكن التوسع بالمزيد من قوانين الاختيار والرقابة لتشمل المناصب العليا بعدد محدد من الوزارات غير الأمنية. وفي ما يخص السياسات المذكورة أعلاه، فإنه من المتوقع أن تكون هناك مقاومة سياسية لهذه إصلاحات، ولكن بسبب أولوية المصلحة العامة لتأمين أداء عال في القطاع العام، فإنه من الصعب تصوّر معارضة واسعة ومفتوحة لا يمكن التغلب عليها بالإرادة السياسية، وبعض التنازلات السياسية في مجالات أخرى. واعتماداً على تصميم هذه السياسات، فإن آلية كهذه قد تحفز السياسيين أيضاً، بما في ذلك أعضاء البرلمان، لتحسين خبراتهم التكنوقراطية.

### إجراءات تنصيب القادة في القطاع العام

يعين الوزير المسؤول عادة مسؤولي القطاع العام رفيعي المستوى من خلال إجراءات تتقصها الشفافية. وفي كثير من الأحيان يتم توظيف المرشحين في المنصب بشكل مباشر وبطريقة تشبه الهبوط المظلي (الباراشوت)، بناء على اعتبارات ليس من ضمنها الكفاءة والجدارة، ودون الحد الأدنى المطلوب من الشفافية في الإجراءات. ونظراً لأهمية المناصب القيادية، لا سيما في الإدارة العامة، فإنه بات من الملح تبني أفضل الممارسات في ما يخص هذا النوع المهم من التوظيف، سواء بالنسبة لمصادقية الإجراءات أو تحقيق الشفافية المطلقة في تنفيذها.

**ولتحقيق ذلك، يمكن تبني إجراءات عامة كالتالي:**

١. ١) تعلن الحكومة بشكل عام عن الوظائف المتوفرة بهدف جذب المرشحين المحتملين يجري غريبة المرشحين بناء على المؤهلات، والخبرات، واعتبارات الجدارة الأخرى تجري لجنة التوظيف المختصة مقابلات مع المرشحين الذين تنطبق عليهم شروط المؤهلات، وفي حالة التعيينات في الوزارات، فتجري المقابلات من قبل مجلس الوزراء.
  ٢. تعتمد جميع التمديدات لعقود عمل الموظفين رفيعي المستوى على المؤشرات الرئيسية لقياس الأداء.
  ٣. ينبغي اتباع كل هذه الإجراءات بطريقة شفافة يُعلن عنها بشكل عام لجميع المعنيين من أصحاب المصلحة.
- كما يمكن الاستعانة بوكالات التوظيف العالمية لتجميع السير الذاتية وغريبتها قبل إجراء المقابلات من قبل جهات التوظيف، وذلك لتفادي الضغوط السياسية والاجتماعية لمصلحة مرشحين محددين.

### سياسة 3: خلق «جزر الكفاءة» في القطاع العام وحمايتها

ويتمثل النهج الآخر لعملية الإصلاح «متوسطة المدى» للقطاع العام، بالتركيز على حماية وتعميق «جزر الكفاءة» المحاطة بالقطاع العام الكويتي، والتي تنفذ مهمات استراتيجية وفي بقية دول مجلس التعاون الخليجي أيضا، أدى بناء الدولة بشكل سريع اعتمادا على التمويل النفطي إلى الإفراط في التوظيف، والتفكك الإداري، وتردي الأداء في القطاع العام ككل. إلا أن دول مجلس التعاون الخليجي قد تمكنت من انتقاء عدد من المؤسسات البارزة في الحكومة، والتي توظف وتدفع أجورا بشكل أكثر تنافسية، ولديها استقلالية إدارية أكبر، وتعمل وفق مستويات كفاءة أعلى بكثير. وتشمل «جزر الكفاءة» الاستراتيجية، على سبيل المثال، شركة أرامكو السعودية، وهيئة السوق المالية، ومؤسسة النقد العربي السعودي (ساما) في السعودية، إضافة إلى المنطقة الحرة في جبل علي (جافزا)، ومركز دبي المالي العالمي، وشركة دبي للألومنيوم المحدودة (دوبال) في إمارة دبي، فضلا عن شركة ألنيوم البحرين (ألبا)، والبنك المركزي وهيئة تنظيم الاتصالات في البحرين.

### «جزر الكفاءة» في المملكة العربية السعودية

تدير المملكة العربية السعودية عدد من «جزر الكفاءة» المؤثرة والتي تعمل وفق قواعد و قوانين مستقلة، وبالاعتماد على موارد أكبر مما يتوفر لباقي الإدارات في القطاع العام. وقادت هذه المؤسسات الكثير من النجاحات الكبيرة في التنمية خلال العقود الأربعة الأخيرة في قطاعات استراتيجية، مثل الشؤون المالية أو الصناعة. وتضم جزر الكفاءة هيئات تنظيمية متخصصة، مثل مؤسسة النقد العربي السعودي (ساما)، و الهيئة الملكية للجبيل وينبع، والتي تعنى بتطوير مدينتي الجبيل وينبع الصناعيتين، والمؤسسات المملوكة من قبل الدولة، مثل أرامكو السعودية ومؤسسة السعودية للصناعات الأساسية (سابك).

تُخلَق «جزر الكفاءة» عادة بحماية مباشرة من قبل الملك - أو كما في حالة أرامكو السعودية يجري الحفاظ على هيكلتها الإدارية القائمة بعد تأميمها. ويكون لها جداول أجور مستقلة وتتمتع بمرونة أكثر في عملية التوظيف مقارنة بباقي أطراف البيروقراطية، وتمنح عادة تفويضا ضمنيا أو صريحا للالتفاف على عراقيل بقية الإدارة العامة. وخلافا لمعظم الوزارات، تتمتع «جزر الكفاءة» بسمعة جيدة لكونها مؤسسات توظيفية تنافسية، وجاذبة لمعظم الشباب السعودي الموهوب، وتعتمد على ميزانيات مستقلة محمية نسبيا حتى في أوقات التقشف. ولقد حققت كلتا المؤسستين، «سابك» و«أرامكو» نسبة توظيف للمواطنين السعوديين تجاوزت ٧٠٪.

وفي الوقت الذي يجري فيه الحفاظ على «سعودة» معظم الإدارة الرفيعة، فإن «جزر الكفاءة» تستفيد بشكل منهجي من المساعدة التقنية الأجنبية. وقد تمكنت هذه الجزر من إظهار استقرار ثابت مع الوقت، وقامت بإدارة جزء كبير من المشاريع الصناعية، والبنى التحتية الناجحة في المملكة العربية السعودية، والتي لم يتم إدارتها من قبل المؤسسات التقليدية للدولة مثل الوزارات المعنية.

تتسم «جزر الكفاءة» في دول مجلس التعاون الخليجي بعدد من الخصائص المشتركة، فجميعها لديها تفويض واضح - رسمي أو غير رسمي - للتعامل مع المهام المتعلقة بالسياسية ذات الأولوية العالية باستقلالية معتبرة، وانفصال كبير عن بقية الإدارة العامة. كما تدار من قبل مديرين مختارين بشكل جيد يتمتعون بكفاءة عالية، ويجري اختيارهم في أغلب الأحيان من خلال التركيز على الأداء مقارنة بالمناصب الأخرى في جهاز الدولة، حيث يمكن للقرابة والتفضيلات السياسية الأخرى أن تلعب دورا أكبر نسبيا في القطاع العام التقليدي. وتتمتع إدارات «جزر الكفاءة» بقدرة جيدة للوصول إلى معظم صناعات القرار الكبار، ولديها إلى باستقلالية معقولة في إدارة ميزانيتها، والأهم من ذلك كله، في التوظيف وتحديد سلم الأجور. وتُعد «جزر الكفاءة» من القوانين العادية للخدمة المدنية، وتكون قادرة على إبقاء الأجزاء الأخرى من البيروقراطية على مسافة منها، ويمكنها أحيانا الالتفاف على بقية الإدارة العامة وقوانينها من خلال تفويض خاص، بحيث تتم محاسبتهم فقط من قبل أرفع المسؤولين في الحكومة.

وغالبا ما يكون تركيز هذه الجزر على السياسات العامة محدودا، وخصوصا في دول مجلس التعاون الخليجي الصغيرة، ويمكن للمستشارين والمديرين الأجانب أن يلعبوا دورا بارزا فيها. وفي بعض الحالات، تمثل «جزر الكفاءة» إرثا من فترة ما قبل الاستقلال وتأميم قطاع النفط - كما هو الحال بالنسبة لشركة أرامكو السعودية التي كان يسيطر عليها الولايات المتحدة في السابق - ولكن في حالات أخرى، تم بناءها في العصر الحديث للاستقلال الاقتصادي الكامل، وبعد الصدمة النفطية عام ١٩٧٣. وبفضل الموارد المالية الوفيرة في دول مجلس التعاون الخليجي، لا تخلق البطالة الإدارية النسبية في الحكومة التقليدية، والنتيجة عن «الحكومة موازية» المكونة من جزر الكفاءة، تكاليف لا يمكن التغلب عليها.

وتكون «جزر الكفاءة» فعّالة أكثر عندما تتعامل مع سياسات وقضايا التنمية المتعلقة في قطاعات محددة، مثل التنمية النفطية، أو الصناعة الثقيلة، أو تنظيم السوق المالي والمصارف. وقد كانت أقل نجاحا في المهمات المتعلقة بالسياسية الشاملة، والتي تتطلب تعاون أجزاء مختلفة وكثيرة من الحكومة. وعلى سبيل المثال، تمتعت هيئة الاستثمار العامة في المملكة العربية السعودية باستقلالية داخلية كبيرة بعد تأسيسها عام ٢٠٠٠، لكنها تعاني في الحصول على دعم مؤسسات أخرى مثل وزارات التجارة والعدل والداخلية، للتعاون معها في مهامها الرامية لتبسيط الإجراءات الإدارية. وفي الدول الأصغر تحديدا، يمكن تحويل الاقتصاد الوطني إلى مركز أعمال دولي عن طريق استعمال «جزر الكفاءة» لتطوير عدد صغير فقط من القطاعات الاستراتيجية - حتى لو حدث ذلك في «منطقة معزولة» ليست مرتبطة بالكامل مع باقي أجزاء البلاد.

## مبادئ بناء «جزر الكفاءة» في الكويت

ولدفع عجلة التنمية وحوكمة المجالات المتعلقة بالسياسات الاستراتيجية، تحتاج الكويت لإيجاد طريقة لحماية تماسك مؤسسات «جزر الكفاءة» وأدائها، وفي الوقت نفسه محاسبتها وبدلاً من التدخلات السياسية الارتجالية، يجب أن تخضع المؤسسات الاستراتيجية لقياس أداء عام يعتمد على المؤشر واضح، وأن يُسمح لها أيضاً بالقيام بعمليات التوظيف بشكل مستقل وانتقائي، وأن تراقب قوانينها الخاصة المرتبطة بالأجور والترقيات. وإذا أقيمت مؤسسات «جزر الكفاءة» صغيرة نسبياً - وهي عادة كذلك - فإن الكلفة السياسية لإبعادها عن المحسوبة في عملية التوظيف تكون محدودة. وبينما يمكن وضع الاستراتيجيات الاقتصادية والقطاعية من خلال العملية السياسية، فإن مسألة تنفيذها يجب أن تُترك اختصاصيين مؤهلين، ليتحملوا مسؤولية النتائج المحققة، بينما يتمتعون بالاستقلالية في تنفيذ الاستراتيجيات سواء كانت من البرلمان أو المؤسسات الحكومية.

وللتأكد من أن «جزر الكفاءة» لا تتحول إلى إقطاعيات مستقلة، ينبغي بناء وتعزيز آليات لقياس الأداء، ويمكن تحقيق ذلك عن طريق تعيين مديرين مستقلين ذوي معرفة متخصصة في مجالس إدارات المؤسسات الاستراتيجية المملوكة من قبل الدولة، وتميز الهيئات التنظيمية والرقابية القائمة مثل ديوان المحاسبة، وهيئات الرقابة القطاعية وهيئة متابعة الأداء الحكومي، بهدف مساعدتها للاضطلاع بمهام مراجعة الأداء. وينبغي تأطير إجراءات توظيف كبار الموظفين بشكل رسمي، ربما من خلال إشراك مستشارين في شؤون الموارد البشرية ومراكز التقييم.

وقد ازدهرت «جزر الكفاءة» المذكورة في دول مجلس التعاون الخليجي الأخرى ليس فقط بسبب وضعها المستقل - على الرغم من أن هذا الأمر قد ساعد أيضاً - ولكن بفضل التفويض السياسي الواضح الذي حصلت عليه من قبل القيادة العليا لكي تعمل بشكل مستقل. وثمة حاجة لضوء أخضر مثل هذا في الكويت، ويمكن أن يصاحبه اتفاقية مباشرة أو غير مباشرة- مع البرلمان لوقف تسييس التوظيف في المجالات الاستراتيجية في الحكومة، مقابل سياسات رفاه أخرى أقل تشويها للقطاع العام والاقتصاد بشكل عام. ولأن العمل الجيد لعدد صغير من «جزر الكفاءة» هو حتماً يصب في المصلحة العامة، كما أنها توفر موارد محدودة للسياسات الريعية بحكم صغر حجمها نسبياً، فإن إمكانية التوصل لاتفاق ضمن هذه الخطوط قد يكون ممكناً، حتى لو تطلب الأمر تقديم الأطراف المتفاوضة بعض التنازلات في مجالات أخرى كمقابل.

ويمكن القياس على المؤسسات المستقلة عبر مجلس التعاون الخليجي بهدف خلق وعي عام حول هذه المسألة، فمعظم الكويتيين، على سبيل المثال، معجبون بالخطوط الإماراتية أو شركة أرامكو السعودية، ولكن قليلا منهم مدرك للظروف المؤسساتية التي سمحت «لجزر الكفاءة» هذه بالازدهار، وللعوامل التي منعت أبطالاً وطنيين مثل هؤلاء من الظهور في الكويت أيضاً. ولعل المؤسسات الكويتية التي تتمتع بأولوية في ما يخص اعتبار زيادة استقلاليتها بحكم القانون والواقع، هي شركة نفط الكويت، الشركة الوطنية للأوقست، والجهاز الفني لدراسة المشروعات التنموية والمبادرات، والمجلس الأعلى للخصخصة، بالإضافة إلى هيئات الرقابة القطاعية المستقلة والتي تشهد مراحل مختلفة من طور التأسيس.

#### السياسة 4: بناء آليات التنسيق بين الهيئات وتعزيزها

ويمكن ان تكون هذه السياسة الأخيرة مشابهة في نطاقها لسياستي بناء قادة للإدارة العامة وحماية «جزر الكفاءة» الاستراتيجية، لكن تنفيذها أصعب. وتهدف هذه السياسة إلى تعزيز آليات تنسيق السياسات والتنظيمات في الحكومة الكويتية، لتساعد بجعل السياسات العامة أكثر تماسكا، وأكثر فعالية وقابلة للتوقع - وهذا أمر جوهري للمستثمرين في القطاع الخاص تحديداً. كما تهدف إلى تحسين المساءلة في الحكومة عن طريق توفير قنوات اتصال أكثر تنسيقاً لتضمن تدفق المعلومات بشكل أفضل.

وفي الواقع، تتطلب آليات قياس الأداء التي جرت مناقشتها أعلاه بناء قدرات مركزية للمتابعة والتنسيق بين الجهات الحكومية. وبينما توجد هناك هيئات تنسيقية، مثل المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، فإن قدرتها السياسية والتكوقراطية لا تسعفها على قياس وتنسيق ومتابعة النشاطات الحكومية المتعددة في القطاع العام الكويتي الواسع.

وقد نجحت الدول الصناعية الناشئة بسرعة في شرق آسيا، مثل كوريا الجنوبية وماليزيا وسنغافورة، بفضل هيئات التخطيط المركزية ذات المستوى العالي، والتي كان لها إشراف استراتيجي على الوزارات، والتي تتمتع بخاصية الدخول المباشر إلى قنوات المعلومات الخاصة بالمؤسسات الحكومية، وتقوم بدور رئيسي في وضع ميزانياتها. بالإضافة إلى تمتعها بعنصر آخر لا يقل أهمية، وهو احتضانها لموظفين من أفضل الاقتصاديين والمخططين في البلاد، والذين تقوم بتوظيفهم بشكل مستقل وبرواتب تنافسية. كما ترسل هيئات تخطيطية هذه تقاريرها عادة إلى رئيس الجمهورية، أو رئيس الحكومة مباشرة، بخلاف «المؤسسات التقليدية» - وتكون أحيانا جزءاً من مكتب رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء. وفي هذا السياق، فإن دور «مجلس التخطيط الاقتصادي» القوي والمرموق في العجلة الصناعية لكوريا الجنوبية كان محط أنظار واهتمام كبيرين، ومادة لتأليف عدد كبير من الكتب والمقالات.

وقد أُبطلت محاولة حديثة لإنشاء وحدة للتخطيط السياسي ضمن مكتب رئيس الوزراء في الكويت، في خضم الأحداث السياسية المتلاحقة. ويعتمد هذا النوع من المؤسسات الصغيرة، والتي تعمل فوق المستوى الوزاري، على موظفين ذوي كفاءة عالية، حيث يحصلون على رواتب جيدة، وبعضهم ممن يتمتع بخبرة من القطاع الخاص. ولعل الكويت تحتاج لمثل هذه المؤسسات لتطبيق عملية قياس الأداء والتنسيق بين المؤسسات بشكل فعال. وقد تمكن مكتب رئاسة الوزراء هذا من توظيف عدد من أفضل الكفاءات الكويتية، حيث تم إعادتها مجددا إلى الوطن من أماكن كثيرة حول العالم، وهو ما يمثل إشارة مشجعة بشكل كبير بخصوص الامكانيات التي قد تتمتع بها وحدات تنسيق مثل هذه. ومن خلال المزيد من الالتزام السياسي، يسهل تأسيس وحدة صغيرة ورفيعة المستوى ضمن مكتب رئيس الوزراء للتخطيط، والتنسيق والمتابعة، مقارنة بتأسيس العديد من الهيئات الاستراتيجية الأخرى التي تكون أقل اقترابا من مركز الإدارة العامة.

وحتى يكون التخطيط للتنمية فعالا ومجدي، تحتاج سكرتاريا المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية إلى إعادة تقييم احتياجاتها التوظيفية، وما إذا كان فريق العمل القائم موظفًا بطريقة فعّالة. ولعل توظيف الخلايا الصغيرة، والمكونة من الخبراء رفيعي المستوى، أن يمنح المجلس المزيد من الفعالية، حيث يعمل المجلس حاليا بدرجة أعلى بقليل من اللجان الوزارية، ويركز بشكل خاص على المشاريع الفردية بدلا من التخطيط التنظيمي المتكامل الموجه نحو تنمية الأعمال، والمطلوب للتبوع المستدام للاقتصاد.

وبشكل عام، تحتاج هيئات التنسيق في الكويت إلى إضفاء الطابع المؤسسي على عملها، فبينما عملت لجان التنسيق بشكل فعال في بعض الحالات، إلا أنه جرى التوقف عن استعمالها لاحقا بعد تغيير الوزير الذي قام بتأسيسها. ويمكن أن يساهم التعزيز المذكور أعلاه لقادة الإدارة العامة المتخصصين -بتناسق مع مستوى المعيّنين سياسيًا- كثيرا في فرض هذا الطابع المؤسسي.

وقد شهدت الكويت بعض النجاحات الصغيرة وعلى نطاق ضيق في ما يخص التنسيق بين المؤسسات الحكومية، وهو ما يشير إلى أن تفكك الحكومة ليس مكرسا بشكل قوي في طريقة العمل الكويتية. فعلى سبيل المثال، «مراكز الخدمات الشاملة» أو «متجر النافذة الوحيدة» التي أنشئت مؤخرا في المناطق الصناعية تبدو أنها قد سهّلت فعلا العبء الإداري على المستثمرين الصناعيين من خلال توحيد إجراءات المؤسسات المختلفة. كما أن قانون الشركات الجديد الصادر في نوفمبر من عام ٢٠١٢ ينص على إنشاء «مراكز خدمات شاملة» لترخيص الشركات بشكل عام. وتظهر الخبرات الإقليمية والدولية أن مثل هذه المراكز نادرا ما تغني عن الحاجة إلى المتابعة مع المؤسسات بشكل فردي، وتميل إلى تحسين تدفق المعلومات بين المؤسسات ومن المؤسسة إلى متلقي الخدمة، وتعمل على تسهيل بعض الإجراءات على الأقل. ويتمثل التحدي بأن يُعاد إنتاج ما جرى إنجازه على نطاق ضيق، ولكن على أعلى المستويات.

## المجلس الأعلى للاقتصاد

يتحتم على الكويت أن تنشئ مجلساً أعلى للاقتصاد، توكل إليه مهمة صياغة وتنفيذ السياسات الاقتصادية المعتمدة على رؤية واضحة للتنمية الاقتصادية طويلة الأمد. وتتمثل المهمة الرئيسية للمجلس الأعلى للاقتصاد بصياغة، وتنفيذ، ومتابعة استراتيجية التنمية الاقتصادية للكويت، وتوفير الإدارة والقيادة لضمان تنفيذ الإصلاحات في إطار زمني واضح. ويكلف المجلس على وجه الخصوص بالمسؤوليات العامة التالية:

1. صياغة، ونشر، وتطبيق معايير مقبولة بشكل واسع، والتي ستقوم الكويت نحو تحقيق أهدافها للتنمية الاقتصادية. ويجب على هذه المعايير أن تكون معلنة وقابلة للتنفيذ ولا يمكن وضع آليات المحاسبة في مكانها إلا بعد تحديد هذه المعايير بشكل واضح كما يحتاج نهج السياسات المعتمدة على البيانات إلى المعلومات الموثوقة. ولذلك، يحتاج مكتب الإحصاء المركزي والذي يجب أن يخضع على الأرجح لإشراف المجلس الجديد - أن يلاقي التعاون الكامل من قبل المؤسسات الحكومية كافة.
2. تحسين التماسك الحكومي والتنسيق بين الوزارات.
3. تكريس الاتساق، والشفافية، والمساواة في فرض القوانين والمعايير.
4. جذب الاستثمارات إلى داخل الكويت.
5. تقييم قدرات القطاع العام والخاص لتحقيق الأهداف طويلة الأمد.
6. لعب دور قيادي في تنفيذ معظم المبادرات. وعلى سبيل المثال، كان لمجلس التنمية الاقتصادية في البحرين دور رئيسي في تحرير قطاع الاتصالات بالكامل، وفي تطوير قانون الخصخصة في البحرين، وفي تأسيس اتفاقية التجارة الحرة مع الولايات المتحدة الأمريكية.

وقد يتبنى المجلس الأعلى للاقتصاد على وجه التحديد مبادرات الإصلاح الرئيسية التالية:

1. تعزيز الفعالية العملية للقطاع العام وتكريس ثقافة إدارة الأداء.
2. البحث عن طرق لتغيير تركيبة وحجم القطاع العام وجعلها أكثر كفاءة واستجابة خلق بيئة قانونية وإدارية تشجع التنمية الاقتصادية، وتمنع الاخفاقات، وتقلل من الحواجز الماثلة أمام تنفيذ الرؤية الاستراتيجية.
3. الإشراف على تطوير الآليات «وجزر الكفاءة» في القطاع العام بهدف تسهيل مشاركة القطاع الخاص في الاقتصاد.

## مبادئ عامة أخرى لتنظيم القطاع العام الجديد وحوكمته

لقد ركز هذا التقرير، بشكل متعمّد، على الإصلاحات الهيكلية في حوكمة القطاع العام والتي تهدف لرفع المستوى العام للفعالية والمساءلة داخل الحكومة، حيث إن معظم السياسات الأخرى ستكون ذات فعالية محدودة، إلا إذا تم خلق بيروقراطية متماسكة وصلبة لتنفيذها كما من شأن تبسيط الإجراءات الإدارية، وقياس الأداء، وتطوير المستوى التنفيذي العالي، وتحسين آليات التنسيق أن تسمح بتنفيذ أكثر اتساقاً وانتشاراً على نطاق النظام لمزيد من سياسات الحوكمة المحددة. وتتضمن بعض هذه السياسات للمرحلة الثانية من إدارة القطاع العام، والتي يحتمل أن تكون مقننة في ميثاق إدارة القطاع العام، على التالي:

1. تعيين «أمناء مظالم» مستقلين في المؤسسات الحكومية المحددة، ويسمح لهم بمعالجة الشكاوى المقدمة من «الزبائن» من القطاع الخاص والمواطنين على حد سواء، واقتراح الإجراءات التأديبية، إذا كان ذلك ضرورياً. ويتواجد أمناء مظالم كهؤلاء في كثير من الدول المتقدمة، حيث يمكنهم التعامل مع قضايا الإدارة وجودة الخدمات بطريقة فعالة وشفافة، تكون أقل عرضة للتسييس من قنوات أخرى مماثلة.
2. أرشيف مركزي رقمي لكل القوانين، والإجراءات، واللوائح والتعاميم الوزارية السارية المفعول في الكويت. أما القوانين غير الموجودة في هذا الأرشيف، فيجب اعتبارها غير فاعلة، حيث أن سريان مفعول المعايير واللوائح شبه المنسية، والتي لا يمكن الحصول إليها في غالب الأحيان تشكل إيذاء حقيقي بالنسبة للمستثمرين ليس فقط في الكويت، بل في كل دول مجلس التعاون الخليجي. ويساهم هذا الأمر أيضاً بتعارض الصلاحيات وانعدام التنسيق بين المؤسسات. ومن حيث المبدأ، يمثل الأرشيف المركزي العام حلاً مباشراً لهذه مشاكل، إلا أن تنفيذه يتطلب دعماً سياسياً قوياً.
3. آليات «مصادقة أوتوماتيكية» تؤدي إلى إصدار التراخيص والمصادقات ضمن إطار زمني محدد، إلا إذا كانت المؤسسة المسؤولة قادرة على إصدار دليل محدد حول سبب رفض أي طلب. ويجري تطبيق هذه الإجراءات في مؤسسات إصدار تراخيص مرموقة ورائدة حول العالم، حيث ترفع بشكل كبير من مستوى الأمان والقدرة على التوقع بالنسبة للمستثمرين والزبائن الآخرين.
4. نشر «متسوقين خفيين» غير حكوميين لتقييم جودة علاقات العملاء في المؤسسات الحكومية، ويمكن أن يكونوا شركاء للمنظمات المحلية غير الحكومية، ومؤسسات الأبحاث. وقد فرضت ممارسات كهذه بنجاح في دول أخرى داخل مجلس التعاون الخليجي. كما يمكن نشر نتائج هذه التحقيقات، واستخدام هذه النتائج لتصنيف الإدارات الحكومية. وسيكون لذلك تأثير جوهري وخاص على الوعي الشعبي وأداء المؤسسات، نظراً للنشاط التي يتميز به المجتمع المدني الكويتي.

٥. خلق هيئات تنظيم قطاعية مستقلة في جميع الصناعات الاستراتيجية، بما في ذلك قطاع الاتصالات والكهرباء والماء. وقد أسست جميع دول مجلس التعاون الخليجي الأخرى هيئات تنظيم ورقابة مستقلة عن الوزارات المسؤولة عن القطاعات الأساسية لاقتصاداتهم، ساهمت هذه الهيئات المستقلة بتخفيض تعارض المصالح في القطاع، والنتاج عن عمل الحكومة كمالك ومنظم للقطاع التجاري المعني في الوقت نفسه. كما أدى إنشاء هذه الهيئات بشكل واسع إلى أداء أكثر فعالية وشفافية.

٦. بناء آليات مراجعة تنظيمية عامة وقطاعية متخصصة، حيث تراجع هذه الآليات بشكل دوري المعايير القائمة بهدف التأكد من استمرارية مواءمتها للظروف الراهنة، وإلغاء القواعد التي عفا عليها الزمن، وإزالة التناقضات وتسهيل الإجراءات متى ما كان ذلك ممكنا، وذلك بالاعتماد على معايير التكلفة والمنفعة، والتشاور مع الأطراف المعنية ذات المصلحة. وتُنفذ معظم الدول الرائدة مراجعات تنظيمية مماثلة، وقد أدت إلى اتساق الأنظمة والإجراءات الإدارية وتخفيضها.

٧. صياغة مؤشرات الأداء الرئيسية لكافة المؤسسات الحكومية الجوهرية، وتعميم البيانات المستقلة الخاصة بتقييم الأداء بشكل دوري. وتُستخدم حاليا مؤشرات أداء رئيسية مماثلة من قبل مؤسسات حكومية رائدة في دول مجلس التعاون الخليجي، إلا أنه لا يتم نشر النتائج بشكل مستمر. ويمكن لهذه المؤشرات أن تخلق شعورا صحيا بامتلاك مهمة محددة، وأن تحفز التنافسية بين المؤسسات الحكومية إلى حد ما. ويمكن بناء قدرات قياس الأداء في ديوان المحاسبة ليقوم بدور مركزي في عملية قياس أداء الهيئات الحكومية حسب المؤشرات المحددة لكل هيئة ومن ثم إعداد التقارير حولها.

ولا يمكن تنفيذ معظم هذه المبادئ والسياسات بشكل سليم ومجدي إلا إذا كان الموظفون المدنيون يعملون في بيئة موجهة نحو التركيز على الأداء، ويمكن محاسبتهم. وبإمكان البرلمان أيضا أن يساهم في تحقيق المساءلة الأوسع للحكومة، ولكنه كان مركزا في الغالب على توزيع الموارد، بدلا من التركيز على استخلاص الأداء الحكومي ورفع كفاءة مؤسساتها. وفي الحد الأدنى، هناك حاجة لآليات صغيرة الحجم ومركزة للمساءلة داخل الحكومة، ولمساءلة المواطن تجاه الحكومة. وتعمل هذه الآليات المقترحة كمكملات للمساءلة السياسية الأوسع التي يمكن لبرلمان منظم بشكل جيد، وذي قدرة فنية عالية أن يضمن تحقيقها.

## الخلاصة: الخيارات والأولويات في ظل المعوقات الكويتية

إن الوضع الحالي لحكومة القطاع العام في الكويت ليس مستداماً على المدى الطويل، سواء من النواحي المالية، أو تلك المرتبطة بتأثيرها على التنمية ونوعية الحياة بشكل أوسع. وإذا استمر النهج الحالي للتوظيف في القطاع العام، فإن المشروع الحكومي لقانون الرواتب قد يتوسع بمعدل ٥٠٪ إضافية خلال العقد المقبل معتمداً على تطورات أسعار النفط، وسيخلق عجزاً بارزاً في ميزانية الحكومة. كما أن النوعية الحالية من التنظيم والخدمة العامة تُبطئ التتبع الاقتصادي الضروري لإعداد الدولة إلى عصر ما بعد النفط، وتمنع المواطنين الكويتيين من الحصول على نوعية الحياة التي سيتمتع بها نظراًؤهم في الدول المماثلة من حيث الثراء.

لقد حدد هذا التقرير مجموعة من السياسات ذات الأولوية العالية، وبعضها يتسم بالطموح العالي وموجّه للمدى البعيد، بينما كان البعض الآخر سهل التطبيق نسبياً. كما تتمثل السياسة الأكثر أهمية في الإصلاح الشامل للتوظيف، والرواتب وإدارة الأداء في القطاع العام بشكل عام، ولكنها كذلك السياسة الأصعب تحقيقاً. وأما السياسات الأخرى المحددة - إنشاء قاعدة قيادات تنفيذية عليا للقطاع العام، وإنشاء وحماية «جزر الكفاءة» الاستراتيجية وتحسين التنسيق المركزي وآليات التخطيط - فهي أسهل للتنفيذ نسبياً، ولا يمكنها الاصطدام بالسياسات الاقتصادية الرامية بشكل جوهري. وفي ما يتعلق برعاية «جزر الكفاءة» وحمايتها بشكل خاص، يمكن للكويت أن تتعلم من تجارب دول أخرى في مجلس التعاون الخليجي، فالدول المجاورة للكويت تملك اقتصادات مماثلة تكون فيها الضغوطات الرعية مرتفعة أيضاً - وإن كانت أقل تنظيمياً سياسياً - ولكنها استخدمت جزر الكفاءة «كحلول الثقافية» لتنفيذ السياسات ذات الأولوية العالية في بيئة إدارية تعتبر متباطئة.

ومن المؤكد أن أيُّ من السياسات المقترحة ليست سهلة، ولكنها في المحصلة النهائية تشكل مشاريع سياسية لن تحتاج إلى الحلول التكنوقراطية فحسب، بل إلى السياسية أيضاً. ويمكن تصوّر الحلول وفق معايير مختلفة، بعضها يضم فقط مجموعة محددة من الأولويات ضمن الحكومة، بينما قد تُشرك أخرى القطاع العام بأكمله. وفي جميع الحالات، من الضروري أن يكون هناك نوع من الأخذ والعطاء السياسي، أي يجب تعويض مسألة الحد من السياسة الرعية في القطاع العام من خلال أشكال توزيع - للمواطنين بشكل عام - أقل تشويهاً، بهدف ضمان القبول السياسي من البرلمان والرأي العام.

وبشكل عام، فإن الإصلاح السياسي الممكن للقطاع العام يرتبط بشكل وثيق مع الإصلاحات المالية وسوق العمل التي:

أ- تسمح بمزيد من الحوافز المحايدة لتقاسم ثروات الكويت بين المواطنين، ولا تقود إلى قطاع عام متضخم وغير مسؤول.

ب- جعل الوظائف في القطاع الخاص على درجة الجاذبية والوفرة نفسها بالنسبة للكويتيين، كما هي العمالة العامة في الوقت الحاضر.

لقد قدمت هذه الوثيقة عدداً من الخيارات لتقاسم الدخل الريعي مع الشريحة الأوسع من المواطنين، والتي قد تساهم في تبرير مسألة خفض التوظيف في القطاع العام سياسياً، وفي الوقت نفسه السماح للكويتيين «برفع» دخلهم من القطاع الخاص، والتوصل إلى دخل إجمالي مقبول رغم الانخفاض النسبي للرواتب في القطاع الخاص. أما المستويات الأعلى من العمالة في القطاع الخاص التي ستنتج لاحقاً، فستخفض الضغوط المالية طويلة الأمد، وتمنح نسبة أكبر من المواطنين حصة معينة في القطاع الخاص المزدهر. وهو ما سيساعد على إعادة إحياء وتقوية الروابط الطبيعية بين رجال الأعمال والمواطنين بشكل عام، والتي أصبحت ضعيفة جداً في الكويت، وهو ما ساهم في تأجيج المشاعر الشعبوية المعادية للقطاع الخاص في البرلمان.

ولأن الكويت قد واجهت مآزق سياسية متكررة، فإن هناك حاجة جديدة وربما رغبة جديدة للتفكير الإبداعي ومناقشة السياسات العامة، ويجب أن يبدأ هذا النقاش الآن، فتأخير الحراك في هذا الاتجاه سيزيد من تعقيد المشكلة لا محالة، وسيرفع التكلفة المالية والسياسية للحلول الممكنة. ونأمل في أن تساعد بعض الأفكار المذكورة أعلاه بإطلاق هذا النقاش وتحفيزه، وأن تترجم الأفكار المطروحة فيه إلى خطوات جادة نحو إصلاح القطاع العام والاقتصاد ككل في دولة الكويت.



