

الادارة العليا في المشروعات الكويتية وعلاقتها بالسلطة المركزية دراسة تحليلية وميدانية

عبدالمعطي عساف
كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة عمان (الأهلية)

Abstract

This research discusses the several dimensions of the organization of top management of Kuwaiti public enterprises, and analyses the nature of top management, its structure, models, functions and relations with the state authority in Kuwait.

ملخص

لقد تركزت موضوعات هذا البحث حول الأبعاد التنظيمية الخاصة بالإدارة العليا في المشروعات العامة الكويتية. فتطرق البحث إلى نشأة هذه المشروعات ونماذجها، وقدم تحليلاً لطبيعة الإدارة العليا فيها، سواء من حيث شكلها ونماذجها وأنماط مجالس الإدارة فيها، ووظائفها، وطبيعة الترابطات التنظيمية لها مع السلطة المركزية في الدولة. وقد تم اجراء جميع التحليلات على ضوء معطيات الدراسة الميدانية التي شملت كبار الإداريين في تلك المشروعات.

مقدمة:

أهمية البحث:

تعتبر المشروعات العامة أحد أشكال التنظيم الاداري الحديثة التي يرتبط أساس انشائها بالفكر التنموي ويتصاعد دور الدولة المعاصرة في مجال التنمية الشاملة، ومن هنا يصبح من الضروري على الجهات المعنية بالتنظيم أن تراعي هذا الأمر، وتعمل على تشييد البناء التنظيمي للمشروعات العامة على أسس وقواعد علمية تضمن رشدًا وقدرتها على أداء دورها المؤمل في تحقيق التنمية، ولتكون بحق اهم الأجهزة التي تتشكل فيها ادارة التنمية العامة.

ولعل أبرز ما تجدر العناية به، هو الوضع التنظيمي للادارة العليا لهذه المشروعات، سواء تعلق الأمر بارتباطها التنظيمي بالسلطة المركزية، وأهمية أن يتم ذلك بالشكل الذي يحفظ للمشروعات استقلالها، ويدعم قدرتها على تحقيق الأهداف المطلوبة منها، أم تعلق بطبيعة الادارة العليا نفسها، وكيفية تشكيلها، وسبل تكوينها، ونظام العضوية فيها.. الخ، وذلك لأن الادارة العليا تلعب أهم الأدوار في انجاح المشروعات العامة أو في افشالها، كما أن لطريقة تنظيمها بعض الخصوصيات التي تستحق أن يقف المنظم أمامها وقفة متأنية ومتبصرة ليحدد اختياراته التنظيمية بصورة أكثر رشدًا وواقعية.

وتحدد أهمية هذا البحث في أنه يمثل مساهمة تبدو الأولى من نوعها على مستوى الدراسات المتعلقة بالمشروعات العامة في دولة الكويت، وفي أنه ينصب على دراسة الادارة العليا لهذه المشروعات، وفي ذلك ما يقدم مادة أساسية يمكن أن تصلح كقاعدة تساعد المنظم على ترشيد موقفه اذا ما رغب في اعادة النظر في التنظيم العام لهذه المشروعات في الكويت. كما تصلح أن تكون مصدرا للمعلومات التي قد تحتاجها أية دراسات أخرى لاحقة وذات صلة بهذا الموضوع.

أهداف البحث:

يهدف البحث الى تقديم دراسة وصفية وتحليلية لتنظيم الادارة العليا للمشروعات العامة في دولة الكويت وذلك للوقوف على الواقع التنظيمي الراهن على ضوء التشريعات الصادرة بهذا الخصوص، وتقديم التكييفات النظرية المتعلقة بذلك على ضوء أبرز الاتجاهات النظرية والمقارنة، والانتهاء الى تحديد أهم الآراء والبدائل المتعلقة بهذا الأمر، ورصد أهم المقترحات الخاصة بعملية التطوير التنظيمي في هذا المجال.

التساؤلات الرئيسية:

ان عملية البحث والتحليل سوف تتمحور حول مجموعة من التساؤلات الرئيسية التالية:
أولاً: ما مدى انسجام نشأة المشروعات العامة في دولة الكويت مع الحكمة العامة التي تحتكم اليها هذه النشأة أساساً؟

ثانياً: هل يفضل أن تتمثل الادارة العليا للمشروعات العامة في مجلس للادارة، أم في مدير أم في مجلس ومدير؟ واذا كان لا بد من وجود مجلس ادارة، فهل يفضل أن يكون المجلس ذو طبيعة سياسية أو وظيفية، او ذو طبيعة مزدوجة تجمع بين هذا وذاك؟ وما هي اختصاصات هذه المجالس؟

ثالثاً: ما هي طريقة تشكيل كل نوع من أنواع مجالس الادارة؟ وما هي اساليب اختيار أعضاء هذه المجالس؟ وما هي الجهات التي تتمثل فيها؟

رابعاً: كيف يتم الارتباط التنظيمي بين المشروعات العامة والسلطة المركزية في الدولة؟ وهل يتم ذلك عن طريق الوزراء المختصين أم عن طريق مجلس الوزراء، أم عن طريق رئيس مجلس الوزراء، أم عن طريق مجلس خاص بالمشروعات العامة، أم ماذا؟

خامساً: ما هو النظام الذي تخضع له العضوية في مجالس الادارة سواء تعلق الأمر بحجم العضوية، أم مداها، أم شروطها.. الخ؟

وكيف يمكن الموازنة بين الاعتبارات الادارية والسياسية في هذا المجال؟؟

منهج البحث:

يعتمد هذا البحث على المنهج الوصفي والتحليلي وذلك للوقوف على اهم الآراء النظرية المتعلقة بموضوعات البحث، كما أنه يستعين ببعض معطيات المنهج المقارن حول بعض التجارب التطبيقية في هذا المجال،

ويمثل ذلك كله قاعدة تمكن من تحديد الاطار النظري لموضوعات هذا البحث وبصورة تسمح بالوقوف على واقع الحال بالنسبة للتجربة الكويتية، وعلى أهم الآراء المتعلقة بتطويره.

وقد تم الاستناد الى بعض الدراسات المكتبية والاحصائية ذات الصلة بالموضوع، والى الوثائق القانونية والتنظيمية المتعلقة بتنظيم المشروعات العامة في دولة الكويت، وذلك بالإضافة الى نتائج الدراسة الاستبائية التي أجراها الباحث للتعرف على وجهات نظر كبار المسؤولين في الهيئات والمؤسسات العامة الكويتية.

ومما تجدر الإشارة اليه أنه قد تم تعميم الاستبيان على المديرين العاملين ونوابهم ومساعدتهم وقد تم الحصول على (٥٤) استجابة، وقد تم حصر الاجابات المختلفة، واستخراج النسب المئوية الخاصة بكل مسئول، وتم رصد النتيجة على ضوء ذلك. هذا ولم يقوم الباحث بتحديد عينة مختارة أو عشوائية، لإجراء الدراسة عليها، وإنما قام بحصر أعداد المديرين العاملين ونوابهم ومساعدتهم. وتم إرسال الاستبيانة لهم جميعاً. وقد تم الحصول على الاجابات المشار اليها.

وفيما يتعلق باستخراج الأولويات الخاصة ببعض العوامل أو المتغيرات التي تضمنتها بعض الأسئلة في الاستبيان فقد تم الاستناد الى اسلوب المنوال في تحديد ذلك. كذلك ينبغي الإشارة الى أن معظم معالجات البحث سوف تقتصر على المؤسسات والهيئات والادارات العامة دون الشركات العامة وذلك نظرا لصعوبة الحصول على المعلومات اللازمة حولها، ونظرا لتعدددها، وخاصة ما يتعلق بالشركات المملوكة ملكية غير تامة للدولة.

وينقسم البحث الى ثلاثة مباحث رئيسية، يتناول المبحث الأول منها نشأة المشروعات العامة وحكمتها، ومدى انسجام المشروعات العامة في الكويت مع ذلك. أما المبحث الثاني فيتركز حول التعريف بطبيعة الادارة العليا في المشروعات العامة وهل تتمثل في مجلس ادارة أم مدير ام ماذا، وما هي طبيعة مجالس الادارة ان وجدت؟ وما هي اختصاصات هذه المجالس؟ وينصرف المبحث الثالث لبحث الارتباط التنظيمي بين المشروعات العامة والسلطة المركزية، وهل يتم الارتباط عن طريق الوزراء، أم عن طريق مجلس أعلى للمشروعات العامة؟ أم ماذا؟

المبحث الاول

نشأة المشروعات العامة في دولة الكويت

النشأة التاريخية والأساس الموضوعي:

ان نشأة المشروعات العامة تعتبر نشأة حديثة، وتعود في بداياتها الى مطلع هذا القرن، وتتوازي مع التطورات التي شهدتها وظيفة الدولة المعاصرة وتوسع دورها في عملية التنمية بكافة أبعادها الاجتماعية والاقتصادية. وللوقوف على أهم الأسباب التي أدت الى ذلك فانه يمكن ايجازها فيما يلي:^(١)

أولاً: التطورات الثورية التي أدت الى احداث تغييرات ايدولوجية لدى بعض الانظمة، وبصورة أدت الى تغيير جذري في النظرة الى وظيفة الدولة واعتبارها الوظيفة الأولى والرئيسية بدلا عن كونها وظيفة محدودة ومحيدة، ومن أبرز الأمثلة في هذا المجال الثورة البلشفية في الاتحاد السوفيتي وغيرها من الثورات الأخرى التي جاءت كتجسيد للفكرة الماركسية الداعية الى ضرورة هيمنة الدولة على وسائل وأدوات الانتاج، وذلك حتى يتم فرض دكتاتورية البروليتاريا، وتصفية حالة الطبقة في المجتمع، وتهيئة لمرحلة الشيوعية.

ثانيا: الأزمات والحروب التي واجهتها معظم الدول بدءا من الحرب العالمية الأولى ومرورا بأزمة الكساد العالمي في أواخر العشرينات وبداية الثلاثينات، وبما أفرزته الحرب العالمية الثانية من تحديات وآثار، وانتهاء بكافة التحولات والأزمات والحروب التي شهدتها معظم الدول في العقود اللاحقة للحرب العالمية الثانية وحتى الآن. حيث أدت هذه الأزمات والحروب الى توكيد الأيديولوجية التدخلية، وتوسيع دور الدولة في تنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية، حتى في أكثر الدول تمسكا بالأيديولوجية الليبرالية.^(٢)

ثالثا: بروز المجتمعات الحديثة في مرحلة ما بعد الاستقلال والتي سميت بالمجتمعات النامية، حيث أصبحت هذه المجتمعات تقف أمام تحديات التخلف عن ركب الحضارة العالمية وضرورات مواجهة هذه التحديات، والعمل على قطع أشواط تنمية تكفل لها دمل الفجوة الحضارية التي تفصلها عن المجتمعات الأكثر تقدما، وقد برزت الدولة كأهم أداة في عملية التنمية، بل انها اعتبرت الأداة المؤهلة الوحيدة في هذا المجال وذلك نظرا لما يتسم به القطاع الخاص في هذه المجتمعات من خصائص تؤكد ضعفه وعجزه عن القيام بالدور التنموي المطلوب.^(٣)

أضف الى ذلك أن هذه المجتمعات قد ورثت عن الدول المستعمرة مجموعة من المؤسسات والمشروعات التي آلت ملكيتها، عند خروج المستعمر، الى أملاك الدولة، وأنه صار من المحتتم على الدولة أن تقوم بادارة هذه المشروعات وتطويرها كجزء لا يتجزأ من وظيفتها.

كما أن هنالك بعض المشروعات التي كان يمتلكها أشخاص القطاع الخاص ورأت الدولة ضرورة الاستيلاء عليها وإدارتها مباشرة من قبل أشخاص القطاع العام، وذلك توكيدا لوظيفة الدولة الاجتماعية الرامية الى حماية المواطنين من الميول الاحتكارية والاستغلالية التي يتسم بها بعض أشخاص القطاع الخاص.

رابعا: عجز أجهزة الدولة التقليدية عن القيام بمواجهة كافة الأعباء، وعن تأدية كافة المهام، التي أصبحت ترتبها التطورات الآنفة الذكر في وظيفة الدولة، الأمر الذي أصبح يحتم على الدولة أن تبحث عن اساليب ادارية جديدة حتى تتمكن من تحقيق كل ذلك، وقد كان في أسلوب المشروعات العامة ما يمثل مدخلا أساسيا في

هذا المجال، حيث أن ما تتمتع به هذه المشروعات من استقلال اداري ومالي، ومن شخصية اعتبارية متميزة، يمكنها من التغلب على أية عقبات أو قيود بيروقراطية كالتى تعيق حركة الجهاز الحكومي، كما تمكنها من أن تلعب دورا مباشرا في العملية الانمائية عن طريق ممارسة النشاطات الانتاجية وذات الطبيعة التجارية البحتة، وهذا ما يمثل اختلافا وظيفيا جذريا عما تمارسه الأجهزة التقليدية في الدولة.

بملاحظة مختلف هذه الأسباب، وبالتبصر في واقع التجربة الكويتية في مجال الأخذ بأسلوب المشروعات العامة، يمكننا القول بأن، نشأة المشروعات العامة في دولة الكويت لا تنفصل في كثير من أسبابها عن هذه الخلفية الموضوعية والتاريخية التي حكمت نشأة المشروعات العامة في الدول النامية، وإن كان يمكننا أن نتلمس بعض الخصوصية المستمدة من معطيات الواقع الاقتصادي والاجتماعي في دولة الكويت، ويمكن اجمال أهم الأسباب التي حكمت نشأة المشروعات العامة فيها فيما يلي:

أولاً: ان الكويت دولة حديثة الاستقلال حيث حصلت على استقلالها في بداية الستينات من هذا القرن وقد وجدت نفسها أمام مجموعة من الطموحات والتطلعات التنموية التي تهدف الى النهوض بالمجتمع الكويتي، والوصول به الى مصاف المجتمعات الأكثر تطوراً، وإن تحقيق هذه الطموحات والتطلعات يحتاج الى تضافر كافة الجهود العامة والخاصة في الدولة، والى قيام الدولة بدور حيوي في هذا المجال. وقد تأكد ذلك في المادة رقم عشرين من الدستور الكويتي حيث نصت على: أن أساس الاقتصاد الوطني يقوم على العدالة الاجتماعية وتحقيق التعاون بين النشاط العام والنشاط الخاص.^(٤) كما تأكد ذلك في اختيارات التنمية وخططها حيث نصت خطة التنمية الخماسية للأعوام ٨٦/٨٥ - ٩٠/٨٩ على أهمية «دعم القطاع الحكومي بما يمكنه من قيادة التنمية مع المحافظة على النظام الاقتصادي الحر، وحماية المجتمع من الاستغلال...».^(٥)

ثانياً: ان دولة الكويت دولة بترولية يقوم عماد اقتصادها ودخلها القومي على إيرادات هذا المورد. ولما كان مورد البترول مورداً عاماً تقوم الدولة على استخراجهِ وتحصيل عوائده فإن مهمة استثمار هذه العوائد بما يخدم عملية التنمية الشاملة تصبح جزءاً لا يتجزأ من وظيفة الدولة العامة. وهذا ما يؤدي الى توسيع دور الدولة في عملية

التنمية، كما يؤدي الى التوسع في انشاء المشروعات العامة التي تتولى العملية التنموية المأمولة.

ثالثا: ان سعي دولة الكويت لغرض سيادتها على مواردها الوطنية قد ادى في نهاية المطاف الى ما يشبه عملية تأمين لبعض المؤسسات او الشركات التي كانت تتولاها بعض الجهات الأجنبية، وخاصة في مجال صناعة البترول، وقد كان من الطبيعي أن تؤول ملكية هذه المؤسسات الى الدولة وتتحول الى نوع من المشروعات العامة.

رابعا: ان القطاع الخاص في دولة الكويت لم يقدم من خلال تجربته المؤشرات الكافية على قدرته في قيادة عملية التنمية وقد برز ذلك واضحا في:^(٦)

أ) ان اجمالي مساهمة القطاع الخاص في مجموع رأسمال كافة الشركات المساهمة (اكتتاب عام) قد بلغ حتى نهاية عام ١٩٨١ حوالي (٣٧٤) مليون د. ك وذلك بنسبة تبلغ حوالي ٣٦,٣٪، مما يؤكد ضعف حصة القطاع الخاص الاستثمارية في هذا المجال.

ب) تركز معظم نشاطات القطاع الخاص واستثماراته في المجالات غير الانتاجية كمجالات الخدمات والمضاربات المالية والعقارية واعمال الوساطة التجارية، ويبرز ذلك واضحا في المؤشرات التالية:

١- ان معظم الشركات التي تم تأسيسها سواء في صورة شركات مساهمة (اكتتاب عام) أو في صورة شركات مساهمة (مقفلة) هي ذات نشاط غير انتاجي، وفيما يلي جدول يوضح ذلك:

جدول رقم (١). حول أنواع الشركات المساهمة.

أنواع نشاط الشركات	عدد الشركات المساهمة (اكتتاب عام)	عدد الشركات المساهمة المقفلة
الشركات المالية والعقارية	٢٠	١٢١
الشركات الصناعية	١١	٤٥
الشركات الزراعية	١	٧
شركات الخدمات والأعمال التجارية	١٣	١٢٣

٢- لقد بلغ عدد المؤسسين في الشركات الانتاجية الصناعية والزراعية المقفلة حوالي ٢٤٢٢ شخصا، بينما بلغ عدد المؤسسين، في الشركات الأخرى (العقارية، المالية، التجارية، الخدمية) حوالي ٥٢٩٨٠ شخصا، وبذلك فان نسبة المهتمين بالنشاطات الانتاجية تبلغ حوالي ٤,٦٪ فقط بالنسبة للمهتمين بالنشاطات الأخرى.

٣- لقد بلغ اجمالي رأس مال الشركات المساهمة اكتاب عام ١٠٢٩ مليون دينار تقريبا في الوقت الذي لم يزد رأس المال المخصص للاستثمار في المجالات الانتاجية الصناعية عن ٤٧٦,٥ مليون دينار، كانت حصة القطاع الخاص فيها حوالي ١٦٣,٥ مليون دينار أي بنسبة ١٦٪ تقريبا. كما أن اجمالي رأس مال الشركات الزراعية قد بلغ حوالي ٧٧ مليون دينار كويتي أي بنسبة تبلغ حوالي ٧,٥٪ من اجمالي رأس المال المستثمر. أما بقية الاستثمارات فقد وجهت للأغراض غير الانتاجية.

٤- لقد بلغ اجمالي الاستثمارات في الشركات المساهمة المقفلة حوالي ١٦١٣,٧ مليون د. ك. وقد تم تخصيص حوالي ٣٤,٢ مليون د. ك للاستثمار في المجال الصناعي ٧٧,٧ مليون د. ك في المجالات الزراعية، وبذلك تبلغ نسبة ما تم تخصيصه للاستثمار في المجالات غير الانتاجية حوالي ٩٣٪ من اجمالي الاستثمارات.

ازاء ذلك فقد عمدت الدولة بالفعل الى التوسع في انشاء المشروعات العامة، وقد بدأ ذلك واضحا منذ بداية الستينات وحتى الآن، حيث بلغ عدد المشروعات العامة حوالي تسع عشرة مؤسسة وهيئة وادارة عامة وذلك بالاضافة الى عدد من الشركات العامة الأخرى.

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا المجال، هل جاءت نشأة هذه المشروعات العامة منسجمة مع الحكمة العامة أو الأساس الموضوعي الذي تحتكم اليه فكرة المشروعات العامة أساساً والتي تتمثل في قيام الدولة بدور مباشر في عملية التنمية الشاملة الاقتصادية والاجتماعية؟

ان الاجابة على هذا السؤال قد يكشف للباحث عن قدر من عدم الانسجام مع هذه الحكمة، ويبدو هذا واضحا في الجدول رقم (٢).

جدول رقم (٢). حول نشأة المشروعات العامة وطبيعتها في دولة الكويت

نوع الميزانية	مدى الخضوع لأحكام الخدمة المدنية	طبيعة نشاطها	تاريخ النشأة	البيانات الهيئات والمؤسسات والادارات العامة
المؤسسات العامة				
ميزانية مستقلة م ١٤ ق	لم يرد نص في القانون	تجاري م ١، م ٢	١٩٦٥	مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية
ميزانية مستقلة م ١٣ ق	خضوع جزئي م ٣٨ ق	تجاري م/٣	١٩٨٠	مؤسسة البترول الكويتية
ميزانية مستقلة م ١٤ ق	لا تخضع م ١٤ ق	تجاري م ٤ الباب الثاني	١٩٦٨	بنك الكويت المركزي
ميزانية مستقلة م	تخضع م ٧ ق	تجاري م/١	١٩٧٧	المؤسسة العامة للموانئ
ميزانية مستقلة م ٢ ق	يخضع م ١٠ ق	خدمات مميزة	١٩٦٥	بنك التسليف والادخار**
ميزانية مستقلة م ١٢ ق	تخضع م ١١ ق	خدمات مميزة	١٩٧٦	وكالة الأنباء الكويتية
ميزانية مستقلة م ٨ ق	يخضع م ٤ لائحة	خدمات مميزة	١٩٧٣	معهد الكويت للأبحاث العلمية
ميزانية مستقلة م ٢ ق	لم يرد نص واضح في القانون	خدمات مميزة + تجاري	١٩٦١	الصندوق الكويتي للتنمية**
ميزانية مستقلة م	لم يرد نص واضح في القانون	خدمات مميزة + تجاري	١٩٧٦	المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية
الهيئات العامة				
والادارات العامة				
ميزانية مستقلة م ١ ق	يخضع م ٥ ق	خدمات مميزة	١٩٨٢	بيت الزكاة
ميزانية ملحقة م ٧ ق	تخضع جزئيا م ٤ ق	خدمات مميزة	١٩٨٢	الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب
ميزانية مستقلة م ٦ ق	لم يرد نص واضح في القانون	خدمات مميزة	١٩٦٦	جامعة الكويت

نوع الميزانية	مدى الخضوع لأحكام الخدمة المدنية	طبيعة نشاطها	تاريخ النشأة	البيانات الهيئات والمؤسسات والادارات العامة
ميزانية ملحقة م ٧	لم يرد نص واضح في	خدمات عامة	١٩٨٣	الهيئة العامة لشؤون الزراعة والثروة السمكية
ميزانية ملحقة م ٢٤٢	تخضع	خدمات عامة	١٩٨٢	الهيئة العامة للمعلومات المدنية
ميزانية مستقلة	تخضع م ١٠ لائحة	خدمات عامة	١٩٨٢	الهيئة العامة للاستثمار
ميزانية مستقلة م ٥	لم يرد نص واضح في	خدمات مميزة	١٩٧٤	الهيئة العامة للإسكان
ميزانية مستقلة م ٢،	تخضع	تجاري م ٩	١٩٦٦	الهيئة العامة للجنوب والخليج العربي
م ١١	تخضع	تجاري م ٩	١٩٧٠	الادارة العامة لمنطقة الشعبية*
ميزانية ملحقة م ١	تخضع	تجاري م ٩	١٩٨٣	الهيئة العامة لشؤون القصر*
				الشركات العامة
				الملوكة كلياً للدولة
ميزانية مستقلة	لا تخضع	تجاري	١٩٦٣	شركة صناعة الكيمياويات البترولية
ميزانية مستقلة	لا تخضع	تجاري	١٩٦٠	شركة البترول الوطنية الكويتية
ميزانية مستقلة	لا تخضع	تجاري	١٩٧٥	شركة نفط الكويت
ميزانية مستقلة	لا تخضع	تجاري	١٩٨١	شركة البترولية للاستكشافات البترولية الخارجية.
ميزانية مستقلة	لا تخضع	تجاري	١٩٨٢	الكويت سنتافي براون

(*) أنشأت الادارة العامة لمنطقة الشعبية كهيئة عامة في عام ١٩٦٤ ثم حوّلت لادارة عامة عام ١٩٧٠، وكذلك هيئة القصر حيث أنشئت عام ١٩٧٤ كادارة عامة وعدلت كهيئة عام ١٩٨٣.

(**) ان كافة المشروعات التي وردت عليها هذه العلامة (**) تبدو كمشروعات خدمات متميزة، وان كان يفهم من سياق بعض النصوص في مواد قوانينها المنشئة لها أنها تمارس بعض النشاطات التجارية وذلك كنص المادة (٧) من قانون هيئة القصر، وكمواد الفصل الرابع من قانون الصندوق الكويتي، وكنص م ٥ من قانون بنك التسليف والادخار.

ومما يمكن ملاحظته من هذا الجدول ما يلي:

١- أن معظم المشروعات العامة التي تم انشاؤها كهيئات أو مؤسسات أو ادارات قد اقتصرت نشاطاتها على تأدية مجموعة من الخدمات العامة، بينما تفترض الحكمة من انشاء المشروعات العامة أن تمارس هذه المشروعات نشاطا اقتصاديا أو تجاريا يمكنها من أن تلعب دورا مباشرا ومستولا في عملية التنمية الشاملة.

صحيح أنه يمكن أن تنشأ مشروعات عامة مستقلة لغرض تأدية نشاطات خدمية متميزة، الا أن واقع الأمر بالنسبة للتجربة الكويتية يكشف عن وجود بعض الحالات التي كان يمكن أن تندرج ضمن اطار أجهزة الحكومة التقليدية. وأنه لا يوجد المبرر القوي وراء منحها الشخصية القانونية المستقلة، وذلك مثال الهيئة العامة للاسكان، أو الهيئة العامة للزراعة والثروة السمكية، أو هيئة المعلومات المدنية، ويوضح الجدول رقم (٣) ذلك.

٢- ان معظم المشروعات العامة التي قد تم انشاؤها (ما عدا الشركات العامة) تخضع لأنظمة وأحكام الخدمة المدنية التي تخضع لها الوزارات واجهزة الدولة التقليدية الأخرى. وفي هذا ما يجرد هذه المشروعات من إحدى المقومات الأساسية التي تدعم استقلالها، الأمر الذي يضعف من قدرتها على أن تلعب الدور التنموي المنوط بها، كما أنه قد يدخلها في دوامة المساوئ البيروقراطية التي تعاني منها الادارات الحكومية الأخرى.

٣- ان معظم هذه المشروعات لا تعتمد في ميزانياتها على إيراداتها الذاتية الأمر الذي يضعف بدوره من قدرتها على ممارسة استقلالها في تأدية وظائفها التنموية المأمولة، كما أن ذلك قد يسمح للسلطة الحكومية أن تفرض هيمنتها عليها وإلى المدى الذي قد تبرز فيه وكأنها فروع للادارات الحكومية أكثر منها جهات مستقلة عنها ومناظرة لها، الأمر الذي قد يسمح بنقل التجربة الادارية الحكومية ليتم تطبيقها في اطار هذه المشروعات، وهذا ما يتعارض مع الحكمة التي تكمن وراء منحها الشخصية المعنوية المستقلة.

وبناء على هذه المؤشرات، وربما غيرها، فانه يمكننا أن نوصي بضرورة العمل على توفير الضمانات الكافية حتى تتمتع المشروعات العامة في الكويت بالدرجة اللازمة من الاستقلالية التي تبدو شرطاً ضرورياً للحفاظ على الحكمة العامة من وجود هذه المشروعات ونشأتها أصلاً، ولعل أبرز هذه الضمانات عدم خضوعها لأنظمة الخدمة المدنية أو لرقابة ديوان الموظفين عليها، وذلك مع الحرص على أن تتوافر الضمانات التي لا تسمح باساءة استعمال السلطة في فرض أنظمة ادارية ومالية مغالى فيها، ولا تنسجم مع الأنظمة المناظرة لها في الأجهزة الحكومية من قريب أو بعيد.

الأساس القانوني لنشأة المشروعات العامة

يمكن فهم الأساس القانوني للمشروعات العامة بالنظر من زاويتين أساسيتين هما:-
 أولاً: المصدر التشريعي الذي تستند اليه نشأة المشروعات العامة، وهل يتمثل هذا المصدر في الدستور أم في القانون التشريعي الذي تصدره السلطات التشريعية في الدولة، أم في أنظمة ومراسيم تحمل قوة القانون، أم في قرارات تحمل قوة القانون أيضاً؟
 حيث يلاحظ أن درجة وقوة استقلالية المشروع العام تتأثر الى حد كبير بطبيعة هذا المصدر، فان كان أساس الاستقلال مستندا الى قاعدة دستورية فانه يكون بمقدور سلطة المشروعات العامة أن تتمتع بدرجة عالية من الاستقلال ومن القوة في مواجهة السلطة المركزية، وكذلك الأمر الى حد ما فيما يتعلق بالأساس القانوني المستمد من القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية ممثلة في المجلس التشريعي، وذلك لما تتمتع به المجالس التشريعية من قوة هامة في مواجهة السلطات التنفيذية. وتقل درجة استقلالية المشروعات وقوتها نسبياً اذا ما تم استناد أساسها القانوني الى مراسيم أو قرارات حتى ولو حملت قوة القانون، وذلك لأن مثل هذه المراسيم والقرارات تصدر عادة عن راس السلطة التنفيذية في الدولة، الأمر الذي يمكن السلطة التنفيذية من سحب البساط من تحت أقدام المشروعات العامة اذا تمكنت من كسب راي راس السلطة التنفيذية الى جانبها، وهذا أمر أيسر بكثير من كسب تأييد السلطة التشريعية.

فيما يتعلق بالوضع في دولة الكويت فان مطالعة أحكام الدستور لا تكشف الا عن نص عام يقوم (بأن القانون ينظم المؤسسات العامة وهيئات الادارة والبلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورعايتها)،^(٧) وفي هذا مؤشر على أن الدستور قد ترك الأمر للمشرع، وان كان يمكن اعتبار هذه الاشارة بمثابة سند دستوري يدعو الى ضرورة انشاء مؤسسات وهيئات عامة متمتعة بالشخصية المستقلة. وبالفعل فقد تم اصدار مجموعة من القوانين من السلطة التشريعية ممثلة في سمو الامير وفي البرلمان (أثناء فترات انعقاده) وكذلك اصدار مجموعة من المراسيم بقوانين من أجل انشاء عدد آخر من هذه المشروعات العامة.

ثانياً: النظام القانوني الذي تخضع له نشأة المشروعات العامة، وهنا يمكن التمييز بين نظامين هما:

أ) النظام الموحد، (نظام وحدة النمط) وهذا يعني أنه يتم اصدار قانون واحد عام بحيث تنشأ كافة المشروعات على ضوئه. ومن أهم المبررات التي يستند اليها هذا النظام:

١- أنه يساعد على تقليل الفروقات أو التباينات بين المشروعات المختلفة وبعضها بعضاً، الأمر الذي يحول دون التنافس فيما بينها حول المزايا الادارية أو المالية أو حول الكفاءات البشرية، مما يضمن استقرارها والتفاهم فيما بينها.

٢- أنه يمكن من توفير كثير من الجهود والتكاليف الخاصة بوضع مشروعات القوانين ومناقشاتها وقرارها (جهود العملية التشريعية). حيث لا تضطر جهات التشريع الى ممارسة العمليات التشريعية مع كل مسعى لانشاء مشروع عام.

ب) النظام المتعدد (نظام اختلاف النمط) ويعني ضرورة أن يوجد قانون خاص لكل مشروع. وبرغم أن هذا النظام يتنافى مع المبررات الخاصة بنظام وحدة النمط الا أن له من المزايا والمبررات التي تؤيد امكانية العمل به وأهمها:-

١- أنه يمكن جهات التشريع من ضبط عمليات انشاء المشروعات العامة وعدم المبالغة والاسراف فيها وضمان عدم انشاء أي مشروع الا اذا كان له ما يبرره.

- ٢- أنه يمكن من مراعاة الظروف والخصوصيات المتعلقة بكل مشروع.
- ٣- أنه يمكن من مراعاة الاختلافات بين أهداف ووظائف المشروعات المختلفة بحيث تأتي التقنيات منسجمة مع ذلك.
- ٤- انه يمكن من الوقوف على أكثر من تجربة عملية فيما يتعلق بإدارة هذه المشروعات، الأمر الذي قد يمكن عند المقارنة من الوصول الى خبرات مشتركة ودروس مستفادة.
- فيما يتعلق بالتجربة الكويتية، فانه يلاحظ أن المشرع قد أخذ بأسلوب اختلاف النمط، حيث درج على اصدار قانون خاص بكل مشروع يتم انشاؤه.
- واننا ذا نقدر للمشرع رغبته في الاستفادة من المبررات والمزايا التي يرتبها هذا النظام الا أننا ندعو الى أهمية الاهتمام بمبررات ومزايا الأسلوب الموحد ما أمكن ذلك. ويكون هذا عادة بأن يقوم المشرع باصدار قانون عام يحكم نشأة المشروعات العامة مع النص على أنه اذا وجدت هنالك مبررات خاصة بأحد المشروعات أو بعضها، فانه يمكن اصدار قوانين خاصة بها وذلك ضمن ما يمكن تسميتها بقاعدة «التخصيص بعد تعميم».
- صحيح أن عملية التحول عن الوضع الحالي لا تعتبر مسألة سهلة حيث قد تم انشاء ما تم انشاؤه طبقاً لنظام اختلاف النمط، الا أن هذا لا يلغي أهمية الاستفادة من الأسلوب الذي نقترحه في أية عمليات انشاء لاحقة.

المبحث الثاني طبيعة الادارة العليا في المشروعات العامة في دولة الكويت

شكل الادارة العليا:

ان متابعة أبرز التجارب المقارنة في الدول التي أخذت بأسلوب المشروعات العامة، وملاحظة أهم الدراسات النظرية في هذا المجال تكشف عن وجود شكلين رئيسيين للادارة العليا في المشروعات العامة وهما:

الشكل الأول: وتمثل الادارة العليا في مجلس ادارة، ويكون الى جانب المجلس مدير عام يرأس الجهاز الاداري التنفيذي ويعتبر عضوا في المجلس. وقد يوجد الى جانب المدير بعض النواب والمساعدين، وقد يتم تشكيل لجان أو مجالس تنفيذية لمساعدته وتشكل عادة من بين موظفي المشروع كما سنرى.

الشكل الثاني: وتمثل الادارة العليا في مدير عام فقط، وقد يساعد المدير عدد من النواب أو المساعدين، وقد يتم تكوين مجالس أو لجان تنفيذية تعمل على مساعدته من بين كبار موظفي المشروع.

فيما يتعلق بالتجربة الكويتية فانه يلاحظ أن هناك اجماعا على ضرورة وجود مجالس ادارة ومديرين عامين، وان الاستثناء الوحيد يتمثل في تجربة الادارة العامة لمنطقة الشعيبة، وهي الحالة المنفردة التي تتمثل السلطة العليا لها في مديرها العام دون وجود مجلس ادارة.

وقد يكون من الضروري الاشارة الى أن هناك بعض الجهات التي تطلق على مجالسها مسمى «مجلس الأمناء» وذلك كجامعة الكويت ومعهد الكويت للأبحاث العلمية، أو تطلق على مديرها مسميات مختلفة مثال بنك الكويت المركزي حيث يسمى المدير العام «محافظة».

هذا وقد دلت نتائج الاستبيان على أن هناك نوعاً من الاجماع على ضرورة وجود مجالس للادارة، حيث أيدت نسبة تبلغ حوالي ٧٨٪ هذا الاتجاه، بينما أكدت النسبة المتبقية ٢٢٪ على امكانية الاكتفاء بوجود مديرين عامين دونما حاجة لمجالس ادارة. فما هي مبررات هذا الاجماع حول اسلوب مجالس الادارة؟ وهل للوضع الذي يمثلته استثناء الادارة العامة لمنطقة الشعيبة ما يبرره؟

فيما يتعلق بالاجابة على السؤال الأول، فانه يمكن ملاحظة وجود مجموعة من المبررات الرئيسية وأهمها: (٨)

أولاً: ان هنالك اختلافاً وظيفياً بين مجالس الادارة وبين غيرها من الجهات الأخرى ذات الصلة بالمشروع المعني كالسلطة المركزية أو كالسلطة التنفيذية في المشروع. فبينما تقوم السلطة السياسية برسم السياسات العامة على مستوى الدولة ككل، فان مجالس الادارة بالنسبة للمشروعات العامة تقوم بدراسة هذه السياسة العامة، وخاصة ما يتعلق منها بالمشروعات التي ترأسها، والعمل على وضع السياسة الداخلية للمشروعات على أساسها. أما وظيفة السلطة التنفيذية في المشروعات العامة والتي تتمثل عادة في المديرين العامين ونوابهم أو مساعديهم أو في مجالس تشكّل من كبار موظفي المشروع، فانها تتركز في القيام بالتعامل مع السياسة العامة التي تضعها مجالس الادارة بهدف وضعها موضع التنفيذ.

وكما يلاحظ فان مهمة مجالس الادارة تعتبر مهمة ضرورية، ولا يجوز أن يجمع المديرين بينها وبين وظائفهم التنفيذية وذلك لأن اعطاء المدير هذا الأمر يحدث خللاً تنظيمياً، ويؤدي الى فجوة رقابية، وخللاً في عملية المساءلة نظراً لأنه لا يجوز وضع عملية رسم السياسة ومسؤولية تنفيذها في يد واحدة، وإذا حصل ذلك فانه يمكن للمديرين ان يبرروا أي قصور أو عطل أو غير ذلك من مظاهر التقصير بحجة أن عملية التنفيذ جاءت منسجمة مع السياسة الداخلية الموضوعية. كذلك فانه ليس من الميسور على السلطة المركزية في الدولة أن تتولى وضع السياسة الداخلية على اعتبار أن هذه السياسة لا بد أن تراعي خصوصيات المشروع المعني، وهذا أمر لا يتسنى الا لمن يعرف معرفة تامة ومباشرة هذه الخصوصيات.

ثانيا: ان وجود مجالس الادارة يمكن من تمثيل كافة الجهات الرسمية وغير الرسمية التي تربطها صلة وظيفية أو مصلحة بوظائف المشروع المعني وأهدافه، وذلك على خلاف الحال فيما لو كانت سلطة المشروع ممثلة في مدير عام فحسب. أضف الى ذلك أن عملية تمثيل مثل هذه الجهات ذات طبيعة سياسية وعامة، ولا يجوز أن تتمثل على المستويات التنفيذية. ومن أهم المزايا التي تترتب على تمثيل هذه الجهات في مجالس الادارة:

١- امكانية التنسيق بين أعمال هذه الجهات المشتركة في صورة مشروع موحد يكون قادرا على تولي هذه الأعمال.

٢- امكانية الاستفادة من خبرات وتجارب الجهات المختلفة على مستوى وضع السياسة الداخلية للمشروع المعني.

٣- تمكين هذه الجهات من تمثيل وجهات نظرها والدفاع عنها فيما يتعلق بسياسات وأهداف المشروع التي تهمها.

ثالثا: ان وجود مجالس الادارة يمثل نوعا من أنواع القيادة الجماعية التي تؤكد اتجاهات الادارة الحديثة على أهميتها كأسلوب يضمن فعاليتها. ومن أهم مزايا هذا الأسلوب أنه يؤدي الى ترشيد عملية اتخاذ القرارات من خلال اثاره الحوار الجماعي، وابرز العقل الجماعي واحلاله مكان العقل الفردي الذي تقل درجة وعيه مهما علت عن وعي الجماعة.

رابعا: ان الأخذ بأسلوب مجالس الادارة يساعد في الحد من تغلغل الجماعات الضاغطة (جماعات المصالح) على مستوى المشروع، الأمر الذي يضمن حيادية المشروع الادارية والاجتماعية بصورة أفضل، وكذلك على اعتبار ان امكانية الضغط على مجلس متعدد الأعضاء بكامله تعتبر امكانية فرصها محدودة، وتقل كثيرا عما لو كان الأمر يتعلق بالضغط على المدير العام بمفرده.

فيما يتعلق بأهمية هذه المبررات على مستوى التجربة في دولة الكويت، فانه قد تم استبيان وجهات نظر الأشخاص الذين يمثلون عينة هذا البحث، وقد تبين أن هنالك اقتناعا كبيرا وملحوظا بأهمية هذه المبررات كافة وان كان هنالك نوع من الاختلاف حول درجة أهميتها أو حول أولوياتها. وفيما يلي جدول يوضح هذه النتيجة:

جدول رقم (٣). حول مبررات أسلوب مجالس الادارة

الرقم	الأسباب	مدى الموافقة			ترتيب أهمية الأسباب
		موافق تماما	موافق نسبيا	غير موافق	
أولا	أهمية وجود مجلس ادارة لوضع السياسة الداخلية للمشروعات، أما المدير فتكون مهمته تنفيذية ومهمة السلطة المركزية هي وضع السياسة العامة.	٥٦٪	١٩٪	٢٥٪	٢
ثانيا	ان وجود مجلس ادارة يسمح بزيادة رشد القرارات وان كان لا يحقق السرعة فيها، فالرشد يتحقق بالحوار الجماعي ولا يتحقق بالسرعة.	٧٨٪	٢٠٪	٢٪	١
ثالثا	ان وجود المجلس متعدد الأعضاء يمكن من مقاومة ضغوط الجماعات الضاغطة أو غيرها بصورة لا يستطيعها المدير العام بمفرده.	٥٦٪	٣٤٪	١٠٪	٥
رابعا	ان مسؤولية المجالس تضامنية وبالتالي فان وجودها لا يعني عدم تحديد المسؤولية.	٥٦٪	٣٧٪	٧٪	٦
خامسا	ان وجود مجالس ادارة يساعد على تمثيل الوزارات ذات العلاقة بنشاط المنظمة المعنية في هذه المجالس مما يسمح بالتنسيق الفعال.	٧١٪	٢٢٪	٧٪	٣
سادسا	ان وجود مجالس يسمح بتمثيل عدة نوعيات وطاقت مما يساعد على اثراء هذه المجالس بنوعيات سياسية وفنية.	٥٦٪	٣٣٪	١١٪	٤

أما فيما يخص السؤال الثاني، فإن بعض الدراسات النظرية تكشف عن عدد من المبررات الرئيسية التي ترى عدم ضرورة وجود مجالس للادارة على مستوى المشروعات العامة، وخاصة التي تكون مملوكة ملكية تامة للدولة وأهمها: (٩)

(١) ان النظر الى المدير العام باعتباره رجل السلطة العليا في المشروع يضمن تحديدا دقيقا للمسؤولية، ويعزز امكانية المساءلة الفعالة والموضوعية، وذلك على خلاف الحال فيما لو تمثلت السلطة في مجلس للادارة ومهما قيل عن المسؤولية التضامنية على مستوى هذا المجلس.

(٢) ان تركز السلطة العليا في يد المديرين العامين يساعد على اتخاذ القرارات بالسرعة اللازمة وبالחסم الكافي، وهذا ما تؤيده اسس اتخاذ القرارات الفعالة، وما ينسجم مع روح العصر التي يبدو عامل السرعة من أبرز مميزات عملية التقدم فيه.

(٣) ان الاستغناء عن مجالس الادارة والاكتفاء بالمديرين العامين يؤدي الى وجود علاقة مباشرة بين السلطة المركزية وادارة المشروع، كما انه يختصر عدد المستويات التنظيمية بصورة تؤدي الى تبسيط الاجراءات وتسهيل عمليات الاتصال.

(٤) ان مجالس الادارة تبدو مهمة بالنسبة للمشروعات المساهمة حيث يكون من الضروري تمثيل جمهور المساهمين في سلطة المشروع، أما بالنسبة للمشروعات العامة المملوكة كليا للدولة فانه لا يوجد مثل هذا المبرر، وأنه يمكن التعامل مع هذه المشروعات بنفس الاسلوب الذي يتم التعامل مع الوزارات به، مع مراعاة أهمية اعطائها مزيداً من الحرية انسجاماً مع استقلالها.

(٥) انه لا يوجد مبرر وظيفي لمجالس الادارة، وذلك لأن السلطة المركزية تتولى وضع السياسات العامة بينما يتولى المديرون العمل على وضع الخطط التنفيذية اللازمة لتنفيذها.

فيما يتعلق بواقع الحال على مستوى التجربة في دولة الكويت، فقد لوحظ عدم الاقتناع بهذه المبررات لدى النسبة العظيمة من كبار المسؤولين في المشروعات العامة المختلفة، حيث لوحظ أن نسبة غير الموافقين عليها تبدو أرجح كثيراً من نسبة الموافقين وفي هذا

دلالة واضحة على الرغبة في استمرار الأخذ بنظام مجالس الادارة وعدم الاكتفاء بوجود المديرين العامين، ويوضح الجدول التالي نتيجة الاستبيان حول ذلك:

جدول رقم (٤). حول مبررات عدم الأخذ بمجالس الادارة.

الرقم	الأسباب	مدى الموافقة			أولوية أهمية الأسباب
		موافق تماماً	موافق نسبياً	غير موافق	
أولاً	ان الاستغناء عن مجالس الادارة يعني الاستغناء عن أحد مستويات التنظيم مما يختصر المسافة بين ادارة المنظمة وبين السلطة العليا في الدولة وهذا يسهل عملية الاتصال بين الطرفين	٢٢٪	٣٠٪	٤٨٪	١
ثانياً	ان مجالس الادارة تبدو مهمة بالنسبة للشركات المساهمة حيث تمثل جمهور المساهمين، أما الهيئات والمؤسسات العامة فلا مساهمين فيها لأنها كلها ملك للدولة ولا داعي لمجالس ادارة.	٣٠٪	صفر	٧٠٪	٥
ثالثاً	ان مجالس الادارة لا ضرورة لها لأن الحكومة تضع السياسة العامة للمنظمات المستقلة ثم يقوم المديرون العامون بتنفيذها.	١٥٪	٣٠٪	٥٥٪	٣
رابعاً	ان وجود المجالس يربك عملية الاختصاصات بين الحكومة والمديرين العامين وهذه المجالس.	٧٪	٢٢٪	٧١٪	٦
خامساً	ان وجود المجالس قد يحول دون تحديد المسؤولية ويؤدي الى تشتتها وكان يمكن أن تتوحد في شخص المدير العام.	٧٪	٣٠٪	٦٣٪	٢
سادساً	وجود المجالس قد يحول دون سرعة اتخاذ القرارات نظراً لطول الحوار والتداول داخل المجلس متعدد الأعضاء.	١٥٪	١٥٪	٧٠٪	٤

أنماط مجالس الادارة ووظائفها:

تتعدد أنماط مجالس ادارة المشروعات العامة، وأنه يمكن التمييز بين ثلاثة أنماط رئيسية وهي:

أولاً: المجالس الاستشارية، وتنحصر وظيفة هذه المجالس في مناقشة المسائل التي يحولها المدبرون العامون أو أشخاص السلطة المركزية لهذه المجالس وذلك بهدف ابداء الرأي وتقديم النصح أو المشورة حولها.

ثانياً: المجالس الوظيفية، وتتكون هذه المجالس عادة من المديرين العامين وكبار المسؤولين في المشروع، وتتركز وظيفة هذه المجالس في ضبط عمليات التنفيذ ومتابعتها وتطوير أساليب التنظيم والعمل.

ثالثاً: المجالس السياسية، وتتركز مهمة هذه المجالس في رسم السياسات الداخلية للمشروعات العامة على ضوء السياسة العامة التي تضعها السلطات المركزية.

ومما تجدر ملاحظته أنه قد يوجد أكثر من نمط من هذه الأنماط في الوقت نفسه بالنسبة للمشروع الواحد، فقد يوجد مجلس استشاري الى جانب أي من المجلسين الوظيفي أو السياسي، فاذا وجد الى جانب المجلس السياسي فانه يقدم مشوراته التي تكون ذات طبيعة فنية أو وظيفية، واذا كان المجلس وظيفياً فان مهمة المجلس الاستشاري تكون ذات طبيعة سياسية وذلك ضمن علاقة تكاملية غالباً. كذلك قد يوجد المجلس الوظيفي الى جانب المجلس السياسي كتوكيد لهذه العلاقة التكاملية أيضاً.

فيما يتعلق بالوضع في دولة الكويت فان ملاحظة معظم القوانين المنشئة للهيئات والمؤسسات العامة، ومطالعة اللوائح الداخلية لها تؤكد على ان طبيعة هذه المجالس هي طبيعة سياسية بالدرجة الأولى، وفيما يلي جدول يوضح أبرز اختصاصات هذه المجالس:

[illegible]

تابع الجدول رقم (٥)

الهيئة العامة للجيوب الخليلج العربي	الهيئة العامة لشئون القصر	مؤسسة المخطوط الجوية الكويتية	مؤسسة البرول الكويتية	الإدارة العامة لمصلحة الشعبية	بيت الزكاة	الشركة الكويتية للاستشارات البرولية الخارجية
١) رسم السياسة العامة لبرامج المعونة. ٤م قانون	١) رسم السياسات العامة والاشراف على تنفيذها. ٢) الموافقة على التقرير السنوي والقرار الجزائية. ٣) اقتراح مشروعات القوانين المتعلقة بعمل الهيئة وعلاقتها بالخبر. ٤) اقرار اللوائح الادارية والمالية والتنظيمية للهيئة. الخافضة على اموال من تتولى رعاية شئونهم الموجودة خارج البلاد. ٦م قانون	١) اصدار القرارات واللوائح الداخلية المتعلقة بالشئون المالية والادارية والقيمية. ٢) اصدار القرارات المتعلقة بتعيين الموظفين والعمال في المؤسسة. ٣) الموافقة على مشروع الجزائية التقديرية السنوية للمؤسسة. ٤) النظر في كل ما يرى الوزير المختص أو رئيس مجلس الادارة عرضه من مسائل تدخل في اختصاص المؤسسة. ٥) النظر في التقارير الدورية التي تقدم عن سير العمل في المؤسسة. ٥م قانون	١) اقتراح برامج مشروعات المؤسسة ومتابعة تنفيذها. ٢) تأسيس الشركات أو المساهمة في تأسيسها. ٣) اقتراح القروض والكفالات واسدار السندات. ٤) تملك العقارات والتصرف فيها حسب القواعد المحددة. ٥) تعيين مجالس ادارات الشركات المملوكة للمؤسسة ٦) اقتراح مشروعات اللوائح الداخلية للمؤسسة. ٧) وضع التقرير السنوي لمجلس الادارة عن نشاط المؤسسة ومركزها المالي. ٨) اعداد مشروع الجزائية السنوية وحساب الأرباح والخسائر وحساب تخصيص الأرباح. ١٤م قانون	لا يوجد مجلس ادارة	١) رسم السياسة العامة لبيت الزكاة ووضع اللوائح المالية والادارية واتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القانون. ٢) تحديد أولوية ومقدار ما يصرف من أموال في مصارف الزكاة الشرعية وفي أوجه الخير والبر العام وفقا لأحكام الشريعة الاسلامية. ٤م قانون	١) سلطة واسعة لإدارة الشركة والقيام بجميع الأعمال التي تقتضيها إدارة الشركة وفقا لأغراضها. ٢٦م قانون

تايح الجدول رقم (٥)

الصفحة الكويك للتمسية الاقتصادية الربية	المؤسسة العامة للتعليم	وكالة الأبناء الكويتية	المؤسسة العامة للتعليم	المؤسسة العامة للتعليم	الصفحة الكويك للتمسية الاقتصادية الربية
١) رسم السياسة العامة للصندوق ٢) وضع النظم واللوائح الادارية والثانية للصندوق ٣) البت في توصيات المدير العام بشأن القروض والمساعدات. ٤) البت في توصيات المدير العام بشأن اسهام الصندوق في رأس مال المشآت ذات الطابع الاجتماعي. ٥) اختيار مدققي الحسابات القائمين وتحديد مكافآتهم. ٦) اعتماد مشروع الوزارة الادارية والحساب الاجتماعي للصندوق. ٧) رسم السياسة العامة لاستثمار أموال الصندوق ٨) اقتراح الشروط والأوضاع العامة للاقراض من جانب الصندوق. ٩) قانون	١) رسم السياسة العامة ٢) اقتراح مشروع الترابيه والحساب الاجتماعي. ٣) اقتراح القوانين واللوائح والقوانين. ٤) إصدار القرارات المنظمة للمشؤون المالية والادارية. ٥) قانون	١) مجلس الرؤساء عا بلي. ٢) رسم السياسة العامة للتعليم الجامعي والبحوث العلمية بالجامعة وتوجيهها وفق احتياجات البلاد ومقتضيات تطورها. ٣) وضع اللائحة التنفيذية واللوائح المالية والنظمية للمشؤون المصرف والبريد تنفيذها هذا القانون. ٤) قرار القواعد والنظم الخاصة بتعيين أعضاء هيئة التدريس وتدريبهم. ٥) قرار مشروع الترابيه السنوية والحساب الاجتماعي. ٦) قرار الشروط الخاصة للموال الطلاب في كليات الجامعة ومعهدها العليا. ٧) اقتراح إنشاء كليات ومعاهد عليا جديدة. ٨) تحديد الرسوم الجامعية ووضع قواعد ونظم ادارة أموال الجامعة واستثمارها وقبول التبرعات المختلفة. ٩) قرار سياسة الانشاءات الجامعية. ١٠) قانون	١) رسم السياسة العامة ٢) اقتراح القوانين الرئيسية فما يتعلق عا بلي. ٣) القرارات المتعلقة بالمشؤون المالية والادارية ب) القرارات المتعلقة بتعيين العاملين وتوظيفهم وقائهم وقصصهم وغير ذلك عا يتعلق بشؤونهم. ج) اعتماد مشروع الترابيه والاسراف على تنفيذها واعتماد الحساب الاجتماعي. د) النظر في التقارير الدورية المتعلقة بسمو المعمل. ٥) قانون	١) إعداد مجلس الادارة أهداف وخطة المؤسسة في إطار توجهات مجلس الوزراء كما يصحح السياسة العامة عا يكلل حسن أداء العمل وتطوره واحكام الرقابة على أدائه وحسن استخدامه استخداما اقتصاديا سليما. ٢) الموافقة على اللوائح الداخلية والوزارة السنوية والحساب الاجتماعي وعلى أية اتفاقيات أو برامج وعلى كافة الأجور والرسوم التي تقاضاها المؤسسة. ٣) اعتماد النظم الخاسية في المؤسسة وعقود استخدام الخبراء وضع الترابيه والكفالات المتشجعية في إطار القواعد الشريعة. ٤) متابعة تقارير تقدم المعمل. ٥) اللائحة الداخلية ٦) قانون	١) رسم السياسة العامة للصندوق ٢) وضع النظم واللوائح الادارية والثانية للصندوق ٣) البت في توصيات المدير العام بشأن القروض والمساعدات. ٤) البت في توصيات المدير العام بشأن اسهام الصندوق في رأس مال المشآت ذات الطابع الاجتماعي. ٥) اختيار مدققي الحسابات القائمين وتحديد مكافآتهم. ٦) اعتماد مشروع الوزارة الادارية والحساب الاجتماعي للصندوق. ٧) رسم السياسة العامة لاستثمار أموال الصندوق ٨) اقتراح الشروط والأوضاع العامة للاقراض من جانب الصندوق. ٩) قانون

وبرغم هذا الاتجاه شبه الموحد حول الأخذ بنمط المجالس السياسية من قبل المشرع الكويتي، الا أنه يمكن أن نلمس نوعا من الاختلاف في وجهات النظر لدى المسؤولين في المشروعات العامة حول أفضل هذه الأنماط، وفيما يلي جدول يوضح نتائج الاستبيان حول هذا الأمر:

جدول رقم (٦). حول أنماط مجالس الادارة

الرقم	الأسباب	مدى الموافقة			ترتيب أهمية الأسباب
		موافق تماما	موافق نسبيا	غير موافق	
أولا	دور استشاري حيث يقدم المجلس المشورة والنصح والارشاد والرأي للمدير العام.	٣٣٪	٢٨٪	٣٩٪	٥
ثانيا	دور وظيفي أو (اداري) بحيث تكون مهمة ادارة المشروع تخطيطيا، وتنظيميا، وتنسيقيا، بيد مجالس الادارة وتقتصر مهام المديرين على التنفيذ.	١١٪	٥٦٪	٣٣٪	٣
ثالثا	دور سياسي بحيث تكون مهمة المجالس هي وضع السياسة العامة للدولة ليقوم المديرون العامون بادارة المشروع على ضوء هذه السياسة.	٣٣٪	٥٦٪	١١٪	٢
رابعا	أن يوجد مجلسين، مجلس ادارة ذو طبيعة سياسية تكون مهمته وضع السياسة ومجلس اداري يتولى الوظيفة الادارية.	٢٠٪	١٥٪	٦٥٪	٦
خامسا	أن يوجد مجلس واحد يوازن في تشكيله بين دور وضع السياسة الداخلية وبين دور الوظيفة الادارية وبين دور المستشارين.	٥٢٪	٣٧٪	١١٪	١

ومما يمكن استنتاجه من معطيات هذا الجدول، أن المسؤولين في معظم المشروعات العامة في الكويت يؤيدون الى حد ما المجالس السياسية وبدرجة أقل المجالس الوظيفية، الا أن المهم في هذه النتيجة أن المستجوبين قد أبرزوا أهمية الاهتمام بالجوانب المختلفة وعدم اهمال أي منها، وقد برز ذلك في تأييدهم المرتفع جدا لفكرة ان يوجد المجلس الموحد الذي يجمع في اطاره ممثلين عن هذه الجوانب المختلفة واعطائهم تلك الأولوية الأولى. ولكن المستغرب على هذه النتيجة عدم التأيد الملموس لفكرة أن يوجد الى جانب المجلس السياسي مجلس متخصص وظيفي أو استشاري تكون مهمته تمثيل الجانب الفني الذي لا تغطيه اختصاصات المجلس السياسي عادة، وذلك برغم ان واقع التجربة في دولة الكويت يدل على وجود بعض المشروعات التي تأخذ بهذه الثنائية، وذلك مثال الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب حيث توجد لجنة تنفيذية الى جانب مجلس الادارة، وكذلك الخطوط الجوية الكويتية حيث يوجد مجلس استشاري يسمى مجلس المديرين، ومؤسسة البترول الكويتية حيث يوجد مجلسين آخرين أحدهما للتخطيط والآخر للتسويق. وكذلك بيت الزكاة حيث يوجد مجلس يشكل من مديري الادارات ورؤساء الأقسام، وأخيرا جامعة الكويت حيث يوجد مجلس الجامعة الى جانب مجلس الأمناء. ولعلنا في هذا المقام نشير الى أن المفاضلة بين المجالس السياسية والمجالس الوظيفية وغيرها من أنواع المجالس تعتبر مسألة بقدر ما هي معقدة بقدر ما يشك في جدواها وذلك لأن طبيعة عمل المشروعات العامة وأسس تنظيمها تفرض أخذ كافة الجوانب السياسية والوظيفية بعين الاعتبار، ومن هنا فان الحكمة قد تستدعي العمل على تنظيم مجالس ادارة المشروعات العامة بصورة تسمح بتكاملها في نسق واحد وذلك مع مراعاة الافتراضات التالية:-

(١) أهمية وجود المجالس ذات الطبيعة السياسية وذلك لأن التمييز بين السياسة العامة التي تضعها السلطات المركزية والسياسات الداخلية الخاصة بالمشروعات العامة يمثل ضرورة عملية وتنسيقية.

(٢) ضرورة وجود المجالس الوظيفية كتوكيد لأسلوب القيادة الجماعية وتنسيق الخطط والبرامج التنفيذية مع مراعاة الاعتبارات الفنية والتخصصية.

٣) أهمية النظر الى المجالس السياسية والوظيفية باعتبارهما نمطين متكاملين أكثر منهما بدليلين، الأمر الذي قد يستدعي توافرها معا في الوقت ذاته مع الأخذ بالاعتبار أن المجلس الوظيفي يبرز في موقع ادنى من المجلس السياسي ويعمل في اطار ما يقرره هذا المجلس الأخير من سياسات.

٤) امكانية تحقيق التكامل بين الاعتبارات السياسية والوظيفية وذلك اما بتمثيل المجلس الوظيفي في اطار المجلس السياسي، وذلك عن طريق المدير العام عادة، حيث تكون مهمة المدير الدفاع عن الاعتبارات الفنية والوظيفية، واما عن طريق الاستعانة ببعض الاستشاريين المؤهلين في المسائل الفنية.

المبحث الثالث

ارتباط المشروعات العامة بالسلطة المركزية

ان تتمتع المشروعات العامة بالشخصية القانونية المستقلة، كركن أساسي من أركان وجودها، لا يحول دون وجود رباط تنظيمي بين هذه المشروعات وبين جهات السلطة المركزية للدولة، بل ان هذا الارتباط يعتبر أمرا حتميا، وذلك حتى تتوحد كافة الأشخاص القانونية في اطار الكيانية العامة للدولة، وبغير ذلك قد تتهدد اعتبارات السيادة الوطنية أو يتفكك النظام المؤسس العام.

فكيف يتم هذا الارتباط؟

لا يوجد هناك اتفاق في اطار الدراسات النظرية حول جهة الارتباط المركزية للمشروعات العامة، الا أن متابعة التجارب المقارنة في معظم البلدان التي أخذت بتجربة المشروعات العامة تدلل على قدر من الاتفاق، وان كان اتفاقا محفوفًا بالحذر، باعتباره لم يستند الى التأسيسات النظرية والواقعية قدر استناده الى الاجتهاد من قبل بعض الدول، والى أساليب المحاكاة والتقليد من قبل البعض الآخر، وبشكل عام فانه يلاحظ أن معظم التجارب تلحق المشروعات العامة بالوزراء المختصين.

وبرغم أهمية ما للتجارب المقارنة من فضل في إثراء المعرفة الادارية الا أنه لا يسهل علينا في هذا المجال التجذيف بتلقائية مع ما انتهت اليه كثير من هذه التجارب. ولا بد من حصر أبرز الجهات التي قد تبدو كبدايل في هذا المجال وذلك حتى يتسنى لنا الوقوف على البديل الأفضل بالنسبة لواقع التجربة الكويتية وتمثل هذه البدائل فيما يلي:

أولاً: الارتباط بالوزير الذي تتماثل أو تتجانس أغراض وأهداف وزارته مع أغراض المشروعات العامة المعنية.

ثانياً: الارتباط بمجلس الوزراء أو بأعلى مستوى للسلطة التنفيذية.

ثالثاً: الارتباط برئيس مجلس الوزراء

رابعاً: الارتباط بمجلس أعلى للمشروعات العامة.

بالنسبة للتجربة الكويتية فانه يلاحظ أن الاتجاه العام لدى المشرع يؤيد ارتباط المشروعات العامة بالوزراء المختصين وأن كان هناك بعض الاستثناءات الضيقة بخصوص بعض المشروعات العامة الأخرى مثال الهيئة العامة للاسكان^(١٠) التي ارتبطت عند تأسيسها بمجلس الوزراء ثم ما لبثت أن ارتبطت بوزير الاسكان وكذلك الأمر بالنسبة للصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية^(١١) الذي يرتبط برئيس مجلس الوزراء.

فما هي المبررات التي تسند هذا الاتجاه؟

وما هي المبررات الأخرى التي أدت الى وجود بعض الحالات الاستثنائية الأخرى؟ وهل يمكن التفكير في أمر البدائل الأخرى والاستفادة منها على مستوى التجربة الكويتية؟

فيما يتعلق بالاجابة على السؤال الأول، فان الدراسات النظرية تشير الى أن أبرز المبررات التي تؤيد ربط المشروعات العامة بالوزير المختص تتمثل فيما يلي:^(١٢)

أولاً: التجانس بين طبيعة وظائف الوزارة المعنية ووظائف المشروعات التي ترتبط بها، الأمر الذي يساعد على تنسيق السياسات العامة الخاصة بهذه الوظائف والأنشطة.

ويبدو ذلك ضرورياً في حالة تعدد المشروعات التي تعمل في قطاع وظيفي واحد، زراعي أو صناعي أو غير ذلك، ويكون هو القطاع الذي تمثله الوزارة المعنية. ثانياً: طبيعة وظيفة الوزير المختص المزدوجة حيث أنه يمثل السلطة السياسية من ناحية، والسلطة الوظيفية (الإدارية) من ناحية أخرى، الأمر الذي يجعله أنسب من غيره في الربط بين المشروعات العامة والسلطة المركزية لأنه يكون قادراً على تمثيل اتجاهات السياسة العامة على مستوى المشروعات في الوقت الذي يمثل هذه المشروعات على مستوى السياسة العامة.

ثالثاً: إن الوزير يعتبر شخصاً طبيعياً يؤدي ارتباط المشروعات العامة به إلى ضمان توحيد المسؤولية العامة عن سير عمل هذه المشروعات، كما أنه يضمن عدم تشيع المسؤولية وتحقيق المساءلة الموضوعية.

وعند استبيان وجهات النظر حول هذه المبررات وغيرها لدى كبار المسؤولين في المشروعات العامة الكويتية، تبين أن هناك نوعاً من التطابق بين وجهات نظرهم والاتجاهات النظرية، وإن كان هناك تفاوت من حيث الأهمية النسبية التي يتمتع بها كل مبرر منها، ويوضح الجدول التالي ذلك:

جدول رقم (٧). حول مبررات ارتباط المشروعات بالوزراء المختصين.

الرقم	الأسباب	مدى الموافقة			ترتيب أهمية الأسباب
		موافق تماما	موافق نسبيا	غير موافق	
أولا	التجانس بين طبيعة نشاط أو وظيفة الوزارة وطبيعة نشاط أو وظيفة منظماتكم.	%٤٥	%٥٢	%٣	٥
ثانيا	يستطيع الوزير أن ينسق بين منظماتكم وغيرها من المنظمات الأخرى ذات الصلة بنشاطاتكم.	%٥٦	%٣٧	%٧	٤
ثالثا	يستطيع الوزير باعتباره شخصا طبيعيا واحدا أن يوحد المسؤولية في يده بدلا من وجودها في يد مجلس الإدارة متعددة الأعضاء.	%١٣	%٦٥	%٢٢	٨
رابعا	يعتبر الوزير أقرب أشخاص السلطة لتنفيذية الى مواقع العمل في منظماتكم	%٥٦	%٣٠	%٤	٣
خامسا	ان الوزير يعتبر الحلقة التقليدية المتعارف عليها بين مجلس الوزراء وأجهزة الإدارة	%٧٤	%٢٢	%٤	٢
سادسا	يستطيع الوزير أن يلعب أكثر من غيره الدور السياسي الى جانب الدور الإداري مما يجعله أفضل من يمكن أن ترتبط به منظماتكم.	%٣٧	%٥٦	%٧	٧
سابعا	يستطيع الوزير الاستعانة بموظفي وزارته من أجل متابعة سير العمل في منظماتكم وهذا لا يتسنى لغيره من أشخاص السلطة التنفيذية بالضرورة.	%٤٤	%٢٨	%٢٨	٦
ثامنا	الوزير هو الشخص المسؤول أمام السلطة التشريعية وهو الذي يمثل منظماتكم أمامها	%٧٨	%١٧	%٥	١

وبرغم ما في هذه المبررات من وجهة تبدو مهمة لتأييد توسع المشرع الكويتي في الأخذ بهذا الاتجاه، الذي يدعو لربط المشروعات العامة بالوزراء المختصين الا أن استبيان وجهات نظر نفس المسؤولين عن أهم المآخذ حول هذا الاتجاه، تبين أن لديهم من المآخذ التي لا تقل قوة عن قوة المبررات لديهم، وفيما يلي جدول يوضح أهم هذه المآخذ ودرجات أهميتها النسبية مقارنة مع بعضها بعضا.

جدول رقم (٨). حول المبررات المعارضة لربط المشروعات العامة بالوزراء المختصين

الرقم	الاعتراضات	مدى الموافقة		أولوية كل اعتراض
		موافق تماما	موافق نسبيا	غير موافق
أولا	ان قدرات الوزراء كأشخاص طبيعية هي قدرات محدودة ولا تمكنهم من ممارسة كل الوظائف الخاصة بوزارتهم وكذلك بالمؤسسات التي تلحق بهم بالصور الفعالة وخاصة اذا تعددت المؤسسات الملحقه بهم.	%٧٨	%١٥	%٧
ثانيا	ان الوزير لا يعتبر شخص السلطة العليا الذي تنتهي عنده حدود السلطة وبذلك فان الارتباط به يؤدي الى اضافة حلقة رقابية لا ضرورة لها.	%٧٨	%١٥	%٧
ثالثا	ان الوزراء غالبا ما يعودون لمجلس الوزراء لأخذ الموافقة أو القرار حول معظم قضايا المؤسسات الملحقه بهم وبالتالي يفضل أن ترتبط المؤسسات بمجلس الوزراء لا بالوزراء.	%٤٥	%٣٣	%٢٢
رابعا	قد يؤدي الارتباط بالوزير الى ضياع المسؤولية حيث قد يدعي أن مجلس الوزراء هو الذي يصنع كل السياسات	%٥٦	%٢٢	%٢٢

الرقم	الاعتراضات	مدى الموافقة على الاعتراضات			أولوية كل اعتراض
		موافق تماماً	موافق نسبياً	غير موافق	
خامسا	والقرارات وأن الخطأ لا يقع عليه بل على المجلس بكامله. قد توجد منظمات معينة ذات طبيعة مزدوجة في وظائفها فتتعلق بأعمال أكثر من وزارة واحدة، وإن ربطها بأحد الوزراء يحول دون التنسيق مع الوزارات الأخرى ذات الصلة، وخاصة في ظل عدم الوثام بين بعض الوزراء.	%٥٢	%١٥	%٣٣	٧
سادسا	صعوبة التنسيق بين المنظمات التي بينها نوع من القواسم المشتركة ولكنها تتبع وزارات متعددة.	%٥٦	%٤	%٤٠	٤
سابعا	قد يؤدي ذلك الى قيام الوزراء بفرض هيمنة وسيطرة على ادارة المنظمات التي تلحق بهم مما يهدد استقلالها ويشل فعاليتها.	%٥٦	%٧	%٣٧	٥
ثامنا	قد يؤدي ذلك الى محاولة بعض الوزراء نقل أساليب الادارة في وزاراتهم ليطبق على المنظمات الملحقة بهم، وبذلك يتم نقل مساوئ البيروقراطية الحكومية للمشروعات المستقلة فيشل فعاليتها.	%٥٦	%٧	%٣٧	٦
تاسعا	ان الارتباط بالوزير في ظل توحيد أجهزة المنظمات الملحقة بأجهزة وزارته يؤدي الى تباعد تنظيمي وجغرافي بين مقهر في وزارته وبين ادارة المنظمات المستقلة وبذلك فانه لا يستطيع متابعة العمل وتنسيقه بفعالية وغالبا ما تبقى علاقة اسمية فحسب.	%٥٢	%٣٣	%١٥	٨

ولعل أهم ما يمكن ملاحظته على هذا الجدول ذلك الاتفاق الكبير بين المسؤولين على أهمية ارتباط المشروعات العامة بالسلطة العليا مباشرة، حيث اتضح أن ٧٨٪ من الاجابات تحفظت على الارتباط بالوزير لأنه لا يعتبر شخص السلطة العليا، وأن الارتباط به يؤدي الى اضافة مستوى رقابي وتنظيمي لا ضرورة له. وهذا ما سوف نستوضحه في النقطة اللاحقة. أضف الى ذلك أن كثرة أعباء الوزراء وخاصة عندما تتعدد المشروعات التي ترتبط بهم سوف يجعل عملية الارتباط بهم شكلية جداً، ومن أهم أمثلة ذلك في الكويت وزير المالية الذي ترتبط به خمس مشروعات رئيسية ناهيك عن أعبائه الأخرى (لاحظ ملحق رقم ١).

وفيما يتعلق بالتساؤل عن المبررات التي قد تدعو الى ارتباط المشروعات العامة بمجلس الوزراء فان الدراسة النظرية تكشف عن المبررات الرئيسية التالية:^(١٤)
أولاً: أن مجلس الوزراء يعتبر بمثابة السلطة العليا في الدولة وخاصة في النظم البرلمانية التي تمثل دولة الكويت حالة منسجمة مع ذلك تقريباً، وبذلك يصبح ارتباط المشروعات العامة مباشرة مع هذه السلطة، مما يسهل عملية الاتصال وعمليات الرقابة والمتابعة المختلفة.

ثانياً: ان ذلك يضيف على المشروعات العامة أهمية ومكانة عالية وموازية الى حد كبير لتلك الأهمية التي تتمتع بها الأجهزة الحكومية الأخرى كالوزارات وغيرها وفي ذلك ما يدعّم استقلالية هذه المشروعات وحريتها، وبالقدر الذي يمكنها من ممارسة دورها المأمول في عمليات التطوير والتنمية.

ثالثاً: ان ذلك يسمح بتنسيق علاقات وعمليات المشروعات المختلفة وبعضها بعضاً، وكذلك مع عمليات ونشاطات الوزارات والأجهزة الأخرى ضمن اطار السياسة العامة للدولة، وبصورة تتميز بالدقة والشمولية اللازمتين.

هذا وقد أبرزت نتائج الاستبيان المقدم لكبار المسؤولين في المشروعات العامة في الكويت اهتمامهم بأهمية ارتباط المشروعات العامة بمجلس الوزراء وبتأييدهم لمجموعة المبررات التي تسند ذلك، وفيما يلي جدول يوضح هذه النتيجة:

جدول رقم (٩). حول مبررات ربط المشروعات العامة بمجلس الوزراء

الرقم	المبررات	مدى الموافقة			أولوية كل مبرر
		موافق تماما	موافق نسبيا	غير موافق	
أولا	أن مجلس الوزراء هو جهاز السلطة التنفيذية الأعلى والمرجع الأخير لها وأن ارتباط المنظمات المستقلة به يجعل صلتها مباشرة ودون وسيط.	%٥٢	%٣٣	%١٥	٢
ثانيا	أن الارتباط بمجلس الوزراء يضيفي على المنظمات قدرا أكبر من الأهمية.	%٤٤	%٣٣	%٢٣	٤
ثالثا	أن الارتباط بمجلس الوزراء يضمن للمنظمات المستقلة استقلالها وحريتها.	%٤٤	%٣٣	%٢٣	٥
رابعا	أن ارتباطها بمجلس الوزراء لا يفرض عليها أية أساليب إدارية ويجنبها الوقوع في مساوئ البيروقراطية الحكومية.	%٥٠	%٣٣	%١٧	٧
خامسا	أن ارتباطها بمجلس الوزراء يضمن تنسيق العمل بين المنظمات المتعددة ذات الأهداف والقواسم المشتركة لأنها ستربط جميعها بهذا المجلس.	%٥٢	%٢٣	%٢٥	٦
سادسا	أن الارتباط بمجلس الوزراء يضمن تنسيق علاقات المنظمات المستقلة مع الوزارات المختلفة ذات الصلة بنشاطات هذه المنظمات.	%٥٦	%٢٣	%٢١	٣
سابعا	أن ذلك يضمن تنسيق أهداف المنظمات وسياساتها المختلفة مع السياسات العامة التي يضعها مجلس الوزراء.	%٥٦	%٢٤	%٢٠	١

ويرغم ذلك الا أن اخذ وجهة نظر المستجوبين حول عدد من التحفظات الرئيسية التي يقدمها باحثو المشروعات العامة كتدليل على رفضهم لارتباط المشروعات العامة بمجلس الوزراء قد لا تجعل الاقبال على هذا الاتجاه يتميز بالحماسة المتوقعة، وفيما يلي جدول يوضح هذه النتيجة:

جدول رقم (١٠). حول المبررات التي تعارض ارتباط المشروعات العامة بمجلس الوزراء

الرقم	الاعتراضات	مدى الموافقة			أولية كل اعتراض
		موافق تماماً	موافق نسبياً	غير موافق	
أولاً	ان مجلس الوزراء ليس في حالة انعقاد دائم وبذلك لا يستطيع أن يتابع أعمال المنظمات المستقلة بصورة مستمرة.	٥٦٪	٢٤٪	٢٠٪	٣
ثانياً	ان مديري المنظمات المستقلة ليسوا أعضاء في مجلس الوزراء وبذلك فان المنظمات لا تستطيع أن تطلع مجلس الوزراء أولاً بأول على كافة القضايا والشؤون الخاصة بها.	٧٤٪	١٣٪	١٣٪	١
ثالثاً	ان عدم وجود المديرين في مجلس الوزراء قد يؤدي الى فجوة تنظيمية بين المنظمات والمجلس حيث لا توجد حلقة وصل مستمرة.	٥٦٪	٣٣٪	١١٪	٢
رابعاً	ان الارتباط بمجلس الوزراء قد يؤدي الى عدم تحديد المسؤولية حيث تصبح المسؤولية هي مسؤولية المجلس بكامله ولا يسهل تحديدها.	٣٧٪	٣٣٪	٣٠٪	٥
خامساً	ان الربط بمجلس الوزراء يضيفي على هذه المنظمات الطابع السياسي ولا يؤدي بالضرورة الى الموازنة بين الاعتبارات لسياسية، والاعتبارات الفنية التي تفترضها خصوصية هذه المنظمات واستقلالها.	٤٤٪	١٩٪	٣٧٪	٤

ولعلنا نملك التوصية بالقول أنه اذا كان لا بد من تأييد الاتجاه الداعي لربط المشروعات العامة بالسلطة العليا فانه من الأنسب ربطها برئيس مجلس الوزراء باعتباره شخصا طبيعيا ويمكن ضمان الاتصال المباشر معه، الأمر الذي يذلل كثيرا من المحاذير الخاصة بالربط مع مجلس الوزراء.

هذا مع ملاحظة أن طاقة رئيس مجلس الوزراء وقدرته كشخص طبيعي تبقى محدودة وغير مطلقة ولا بد له من الاستعانة ببعض الأجهزة المساعدة حتى يتمكن من القيام بهذه المهمة اذا تم العمل بهذا الاتجاه. وقد أكدت نتائج الاستبيان على وعي مسؤولي المشروعات العامة في الكويت لهذا الأمر حيث أيدت نسبة تبلغ حوالي ٨٠٪ عدم مقدرة رئيس مجلس الوزراء على متابعة أعمال الهيئات والمؤسسات المختلفة اذا ما ارتبطت تنظيميا به، وأنه يمكن الاستعانة ببعض المجالس التي قد تنشأ لهذا الغرض.

وللاجابة على السؤال الثالث، فان هناك بعض الآراء والتجارب التي تدعو الى تشكيل ما يسمى بمجالس عليا للمشروعات العامة في الدول المعنية بتلك المجالس. وقد يكون هناك مجلس موحد لكافة المشروعات العامة، وقد يتم انشاء مجلسين بحيث يخصص احدهما للمشروعات العامة ذات الطابع التجاري ويخصص ثانيهما للمشروعات العامة الأخرى، على أن ترتبط هذه المجالس بمجلس الوزراء وتشكل من العناصر ذات المعرفة والخبرة بطبيعة المشروعات العامة وأسس ادارتها.^(١٣)

وبرغم أن هذا الاقتراح قد يضمن نوعاً من التناسق بين المشروعات العامة ونشاطاتها الا أنه لم يقدم من الناحية التنظيمية ما يمثل حلاً شافياً لهذا الموضوع، وقد اقتصرنا اضافته على الغاء العلاقة بالوزراء بجهات السلطة المركزية الأخرى، وأحل محلها العلاقة بمجلس المشروعات المقترح، وفي ذلك اضافة لمستوى تنظيمي جديد وتعقيد لعمليات المتابعة والاتصال الأخرى. أضف الى ذلك أنه يبقى يعاني من المحاذير التي ورد ذكرها فيما يتعلق بالأخذ بأسلوب المجالس أصلاً.^(١٤)

وبعد فان وقوف المتتبع أمام هذه البدائل بجميع مبرراتها ومحاذيرها قد يضعف قدرته على الاختيار. ولتجاوز هذا الأمر على مستوى التجربة الكويتية فقد تقدم الباحث بسؤال

يستبين وجهات نظر كبار مسئولى المشروعات العامة حول أنسب البدائل الذي يفترض أن ترتبط به المشروعات العامة في الكويت وفيما يلي جدول يوضح النسب المثوية لاعداد المؤيدين لكل بديل من البدائل التي سبق استعراضها، كما يبين الترتيب النهائي لأولويات هذه البدائل.

جدول رقم (١١). حول جهة ارتباط المشروعات العامة المقترحة.

البيانات الجهات المركزية	نسبة الأولوية الأولى	نسبة الأولوية الثانية	نسبة الأولوية الثالثة	نسبة الأولوية الرابعة	الترتيب النهائي للأولويات
مجلس الوزراء	٪٣٣	٪٢٦	٪٢٢	٪١٩	٢
رئيس مجلس الوزراء	٪٥٢	٪١٣	٪٢٤	٪١١	١
الوزراء	٪٣٧	٪١٥	٪٢٨	٪٢٠	٣
مجلس أعلى للمشروعات العامة	٪١٧	٪١٧	٪٤٢	٪٢٤	٤

ومما يلاحظ على هذا الجدول أن وجهة نظر المستجوبين تؤيد ربط المشروعات العامة برئيس مجلس الوزراء باعتباره البديل الأمثل من وجهة نظرهم.

كما يلاحظ أنه قد تم وضع بديل الوزراء في المرتبة الثالثة بين هذه البدائل، وذلك برغم حصوله على نسبة أعلى من بديل مجلس الوزراء الذي احتل المرتبة الثانية.

الخاتمة:

تركزت موضوعات هذا البحث على مختلف الجوانب المتعلقة بتنظيم الادارات العليا بالمشروعات العامة في دولة الكويت وذلك بهدف التعرف عليها وتحليلها في ضوء الاتجاهات النظرية في هذا المجال، ويوضح الملحق رقم (١) تلخيصا شاملا لذلك.

ويرغم أنه قد تبين للباحث وجود قدر من الانسجام بين الاتجاهات النظرية والواقع التطبيقي في عديد من النقاط التي تم بحثها، الا أنه أمكن في الوقت نفسه تلمس بعض جوانب الاختلاف وخاصة عندما تم الوقوف على آراء المسؤولين في هذه المشروعات حول ذلك.

وباخضاع جميع هذه النقاط لقدر من التبصر والتجريد فانه يمكن الانتهاء الى عدد من النتائج والتوصيات الرئيسية التالية:

أولاً: ان هناك تعددية في نماذج المشروعات العامة في دولة الكويت في الوقت الذي لا توجد فواصل وتمایزات جوهرية بين هذه النماذج بحيث تبرر تعدديتها، ولذلك فانه يمكن التوصية بالحرص على وجود نموذجين فقط، وهما نموذج المؤسسات العامة ويشمل جميع المشروعات العامة المملوكة ملكية تامة للدولة، والتي تمارس نشاطا ذا طبيعة تجارية أو خدمية متميزة وتحتاج عمليات تسييرها الى نوع من الاستقلال الذي يضمن تغلبها على مساوئ الادارة الحكومية، والنموذج الثاني هو نموذج اشركات العامة ويشمل المشروعات ذات الطبيعة التجارية والتي لا تملكها الدولة ملكية تامة، ولكنها تملك فيها نسبة تزيد عن ٥٠٪.

ثانياً: عدم التوسع في انشاء المشروعات العامة وذلك بالحرص على عدم انشاء أي مشروع الا اذا توافرت المبررات التجارية أو الجوهرية التي تؤيد تمايزه وضرورة استقلاله. ذلك لأن أي مشروع جديد يحتاج الى امكانيات مادية وبشرية قد يمكن توفيرها أو توفير نسبة هامة منها لو تم ممارسة النشاط المعني من خلال ادارة معينة في إحدى الوزارات أو احد المشروعات التي سبق انشاؤها.

ثالثا: لا توجد ضرورة لاصدار قانون مستقل وخاص بانشاء كل مشروع، وقد يصار الى قانون عام ينظم جميع هذه المشروعات مع السماح باصدار قوانين خاصة بالنسبة لبعض المشروعات التي قد يحتاج انشاؤها مثل هذه الخصوصية.

رابعا: ضرورة تخفيف القيود التي يمارسها ديوان الموظفين في مواجهة استقلال المشروعات المختلفة والنظر الى سلطة ديوان الموظفين على انها سلطة مقيدة أيضا بالحدود التي فرضها المشرع ولا يجوز له تعديها أو التوسع فيها الا باستصدار قوانين أو مراسيم معدلة، وذلك لضمان أكبر قدر من الاستقلال والحرية لادارة هذه المشروعات. وذلك مع مراعاة وجود قدر من الرقابة السياسية التي تحول دون سوء استعمال هذه الحرية.

خامسا: وجود اتجاه واسع لتأييد أسلوب مجالس الادارة المعمول به في ادارة المشروعات العامة بالكويت وذلك مع أهمية أن يراعى في تشكيل هذه المجالس أن تمثل الى جانب ممثلي الحكومة المركزية العاملين في المشروع المعني وكذلك قطاع المتفاعلين والمهتمين من الجمهور، وذلك كأساس للموازنة بين الاعتبارات السياسية والوظيفية والاجتماعية داخل مجالس الادارة وفي قراراتها.

سادسا: وجود ميل لدى أغلبية المسؤولين في المشروعات العامة الى أن ترتبط هذه المشروعات تنظيميا برئيس مجلس الوزراء وليس بالوزراء المختصين وذلك كأساس يمكنهم من التمتع بالاستقلالية التي منحها القانون، والخروج من ضغوط البيروقراطية الحكومية وسلبياتها. وكمدخل لتنسيق العمل بين المشروعات المختلفة أيضا.

سابعا: تفضيل أن يتولى أعضاء مجالس الادارة اختيار رؤساء مجالس الادارة من بينهم، واعتبار الرؤساء كمجرد منسقين لأعمال هذه المجالس أكثر منهم أصحاب سلطة عليا فيها.

ثامنا: تفضيل أن تتولى مجالس ادارة المشروعات العامة القيام بتعيين المديرين العاملين لها، وكذلك تعيين كبار الموظفين.

الهوامش:

١. للتوسع في هذه الأسباب يمكن مراجعة مؤلفنا في ادارة التنمية، دراسة تحليلية مقارنة، الكويت: ١٩٨٨. ص ٦٠.
٢. Ebenstein William, Modren Political Thought (New- York Holt Rinehart, 1960), PP. 506-600.
٣. من أهم الخصائص التي يتميز بها القطاع الخاص وتؤدي الى ضعفه وعجزه عن تولي مهام التنمية في هذه المجتمعات مايلي:
 أ) عدم امتلاكه القدرات المالية اللازمة.
 ب) عدم توافر الخبرات الادارية والتنظيمية والاستثمارية مما يحول دون وجود المنظمين الأكفيا لديه.
 ت) أنانية أشخاص القطاع الخاص وطفيليتهم مما يجعل اختياراتهم وتوجهاتهم الاستثمارية عاجزة عن الخوض في المشروعات الانتاجية أو المعقدة وانحصارها في المضاربات المالية والعقارية واعمال الوساطة التجارية وغيرها من الأعمال ذات المردود السريع أو العمال قليلة المخاطرة.
 ث) قلق أشخاص القطاع الخاص وعدم ثقتهم في الظروف السياسية المحيطة مما يجعلهم يحجمون عن بناء المشروعات الاستثمارية ذات الطبيعة الاستراتيجية ويفضلون الاستثمارات السريعة أو الخارجية.
 د. علي الكواري، دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية، سلسلة عالم المعرفة، المجلس الاعلى للفنون والاداب، الكويت، ١٩٨١.
٤. محمد رشود الرشود، مجموعة التشريعات الكويتية، الجزء الخامس، الطبعة الثانية (الكويت: ١٩٨٥) ص ١٧.
٥. مجلس الوزراء برنامج العمل الحكومي: الخطة الاتمائية للسنوات ٨٥/٨٦-٨٩/٩٠، الجزء الأول مارس ١٩٨٥ ص ٢١.
٦. انظر في كافة هذه المؤشرات:
 وزارة الصناعة والتجارة، ادارة الشركات، كشف الشركات المساهمة (اكتتاب عام) حتى ١٩٨١/١٢/٣١ - وكشف الشركات المقفلة حتى ١٩٨٢/١٢/٣١.
٧. الدستور الكويتي - مادة ١٣٣.
٨. لاحظ في ذلك - U. N. Management and Supervision of Public Enterprise in Devdloping Countries (New York: 1974)
 - William Robson, Nationalized Industry and Public Enterprise in Developing Countries (George Allen & Unwin Lrd, London, 1962) pp. 212-237
 - أ. هـ. هانسون، المشروع العام والتنمية الاقتصادية، مترجم فؤاد هاشم، المؤسسة المصرية العامة للتأليف والنشر. القاهرة. (بلا تاريخ) ص ٥٩-٧٠.

٩. أ. هـ. هانسون، مرجع سابق، ص ٥٩٢-٥٩٦

D. S. Ganguly, Public Corporations in a National Economy (Book
Land Private Ltd., Calcutta, 1963).P.123

١٠. عبد المعطي عساف. ادارة المشروعات العامة، دراسة تحليلية (دار مجدلاوي للنشر والتوزيع -عمان-
الأردن ١٩٨٧) ص١٢٢-١٣٩

D. S. Ganguly, op. Cit. Pp. 125-180 أيضا:

١١. قانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٤ بخصوص انشاء الهيئة العامة للسكان مادة رقم (١)، وكذلك القانون
المعدل رقم ٢٢ لسنة ١٩٧٥.

١٢. قانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦١ الخاص بانشاء الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية مادة رقم (١).

١٣. قارن: D. S. Ganguly, Public Corporations a National Economy (Book
Land Private Ltd., Calcutte, 1963) PP. 152-180.

١٤. لاحظ مؤلفنا، ادارة المشروعات العامة، مرجع سبق ذكره ص١٢٧-١٢٨.

١٥. ورد مثل هذا الاقتراح لدى د. علي الكواري، دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية، مرجع سبق
ذكره ص٨١-٨٣.

١٦. لم يتم استبيان وجهات النظر حول هذا الأمر نظرا لعدم وجوده في اطار التجربة الكويتية وأن غموض
الفكرة لا يساعد على استبيان الرأي حولها.

المراجع

القوانين والانظمة

١. الدستور الكويتي في مجموعة التشريعات الكويتية، الجزء الخامس الطبعة الثانية اعداد محمد رشود أحمد الرشود.
٢. قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٨٢ بإنشاء الهيئة العامة للاستثمار - الكويت اليوم، الجريدة الرسمية لحكومة الكويت عدد ١٤٢٢ السنة الثامنة والعشرون.
٣. قانون انشاء الهيئة العامة للاسكان -لائحة شؤون التوظيف- اللائحة المالية طبعة ١٩٨٤.
٤. قانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٦ بإنشاء وكالة الأنباء الكويتية - الكويت اليوم الجريدة الرسمية لحكومة الكويت- عدد ١١٠٢ السنة الثانية والعشرون.
٥. قانون رقم ٢١ لسنة ١٩٦٥ في شأن نظام مؤسسة الخطوط الجوية الكويتية، صدر في ٦ صفر ١٣٨٥هـ الموافق ٥ جون ١٩٦٥م.
٦. مرسوم بالقانون رقم ٦ لسنة ١٩٨٠ بإنشاء مؤسسة البترول الكويتية - الكويت اليوم- الجريدة الرسمية لحكومة الكويت -عدد رقم ١٢٨٤ السنة السادسة والعشرون.
٧. قانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٦ بإنشاء الهيئة العامة للجنوب والخليج العربي -وزارة الخارجية- الهيئة العامة للجنوب والخليج العربي.
٨. عقد التأسيس والنظام الأساسي للشركة الكويتية لبناء واصلاح السفن -شركة مساهمة كويتية- مايو ١٩٧٤.
٩. القانون والنظام الأساسي للصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية.
١٠. قانون رقم ٥ لسنة ١٩٨٢ بشأن انشاء بيت الزكاة - الكويت اليوم- الجريدة الرسمية لدولة الكويت -العدد ١٣٩٤ السنة الثامنة والعشرون.
١١. عقد التأسيس والنظام الأساسي لبنك برقان -١٣٩٥هـ -١٩٧٥م.
١٢. قانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٨ في شأن النقد وبنك الكويت المركزي وتنظيم المهنة المصرفية.
١٣. القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٥ بإنشاء بنك التسليف والادخار وما أدخل عليه من تعديلات حتى ديسمبر ١٩٧٥ - كويت اليوم- الجريدة الرسمية لدولة الكويت -عدد رقم ٦٨٤.

١٤. مرسوم بالقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٨١ بشأن معهد الكويت للأبحاث العلمية ومرسوم باللائحة الداخلية لمعهد الكويت للأبحاث العلمية.
١٥. قانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٦٦ في شأن تنظيم التعليم العالي.
١٦. قانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٨٢ في شأن نظام المعلومات المدنية - الكويت اليوم الجريدة الرسمية لدولة الكويت - عدد رقم ١٤١٤ للسنة الثامنة والعشرون.
١٧. قانون رقم ٩٤ لسنة ١٩٨٣ بإنشاء الهيئة العامة لشؤون الزراعة والثروة السمكية.
١٨. مرسوم بالقانون رقم ٧١ لسنة ١٩٨٠ في شأن تعديل بعض أحكام قانون التأمينات الاجتماعية الصادر بالأمر الأميري بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧٦ - الكويت اليوم - الجريدة الرسمية لدولة الكويت - العدد ١٣٢٦ - السنة السادسة والعشرون.
١٩. قانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧٦ باصدار قانون التأمينات الاجتماعية.
٢٠. عقد التأسيس للشركة الكويتية للاستكشافات البترولية الخارجية - شركة مساهمة كويتية مغلقة - الكويت اليوم - الجريدة الرسمية - العدد ١٣٥٠ - السنة السابعة والعشرون.
٢١. مرسوم بالترخيص في تأسيس شركة مساهمة كويتية باسم الشركة الكويتية لصناعة وتجارة السيارات.
٢٢. عقد التأسيس للشركة الكويتية لصناعة وتجارة السيارات - شركة مساهمة كويتية.
٢٣. مرسوم بالقانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٧٧ بإنشاء المؤسسة العامة للموانئ.
٢٤. مرسوم أميري بتاريخ ١٦ مارس ١٩٧٠ بإنشاء الادارة العامة لمنطقة الشعبية.
٢٥. الهيئة العامة للاسكان - لائحة شؤون التوظيف.
٢٦. اللائحة الداخلية للشركة الكويتية لبناء واصلاح السفن، ش. م. ك.
٢٧. النظام الأساسي للصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية.
٢٨. النظام الأساسي للبنك برقان وادارة الشركة.
٢٩. اللائحة الداخلية لمعهد الكويت للأبحاث العلمية.
٣٠. انشاء النظام ي الهيئة العامة للمعلومات المدنية.
٣١. النظام الأساسي للشركة الكويتية للاستكشافات البترولية الخارجية.
٣٢. عقد التأسيس للشركة الوطنية لصناعة وتجارة السيارة (ادارة الشركة).
٣٣. اللائحة الداخلية للمؤسسة العامة للموانئ.

الكتب العربية

- ١ . أ. هـ. هانسون، المشروع العام والتنمية الاقتصادية، مترجم فؤاد هاشم عوض . (المؤسسة المصرية العامة للتأليف والنشر، القاهرة - بلا تاريخ).
- ٢ . عبد المعطي عساف، ادارة المشروعات العامة، دراسة تحليلية (دار مجدلاوي للنشر والتوزيع - عمان - الأردن ١٩٨٧).
- ٣ . ادارة التنمية: دراسة تحليلية مقارنة، دار القيس، الكويت، ١٩٨٨. علي خليفة الكواري، دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية (سلسلة علم المعرفة، المجلس الأعلى للفنون والآداب - الكويت ١٩٨١).
- ٤ . نادر أبو شيخة، عبد المعطي عساف، الادارة العامة في المملكة الاردنية الهاشمية (عام ١٩٨٥).

الكتب الأجنبية

- 1- A. H. Hanson, Planning and the politicians (Routledge and Kugan Paul, London, 1969).
- 2- D. S. Ganguly, Public Corporations in a National Economy (Book Land Private Ltd., Calcutta, 1963).
- 3- Ebenstein William, Modern political thought, Holt Rinehart, NewYork, 1960.
- 4- Fernandes, P. J., (ed) Control System for Public Enter - Prises (- International Center for Public Enterprises in Developing Coyntries, Ljibiana 1982).
- 5- Sharma Arvino. Management Development in public Enter - Prise (Delhi, 1979).
- 6- U. N. Process and Problems of Industrialization in the Under developed Countries, E 12670. (New York).
- 7- U. N. Management and Supervision of Public Enterprise in Developing Countries (New York 1979).
- 8- William A, Robson, Nationalized Industry and Public Ownership (George Allen & Unwin Ltd., London. 1962).