

التخطيط التنموي في دولة الكويت: التحديات وسبل مواجهتها

د. فيصل حمد المناور

خبير أول

المعهد العربي للتخطيط

د. محمد عمر باطويح

خبير أول

المعهد العربي للتخطيط

ملخص

تهدف هذه الدراسة إلى الإجابة على ثلاثة تساؤلات رئيسية. أولاً، مرتبط بطبيعة التحديات والإشكاليات التي تواجه عملية التخطيط التنموي بدولة الكويت. والثاني، ذو صلة بأبرز التحديات التي تواجه عملية تنفيذ خطط التنمية في الدولة. والثالث، بالمعالجات المقترحة لتجاوز تلك التحديات والإشكاليات.

واعتمدت الدراسة على منهج التحليل الكيفي لمجموعة من المؤشرات الوطنية والدولية بشأن قياس الأوضاع التنموية في دولة الكويت، بالإضافة إلى بعض الكتابات الرائدة التي تناولت تحليلات عامة حول أوضاع التنمية في دولة الكويت.

وتوصلت الدراسة إلى عديد من النتائج كان أبرزها أن عملية تحسين الحكم القائم على الإدارة الاستراتيجية للعمل التنموي، وعلى المشاركة الأوسع لكل الأطراف ذات العلاقة بقضايا التنمية، شرطاً لازماً لتحقيق الرؤية التي يتطلع إلى إنجازها المجتمع الكويتي في ظل توافر إطار عام للعمل، ومنهجاً شفافاً لتحديد الأولويات واتخاذ خيارات حكيمة وتخصيص الموارد لتحقيق الأهداف المحددة، وهذا لن يتم إلا باتخاذ إجراءات إصلاحية شاملة لإدارة العملية التنموية بكفاءة وفعالية.

الكلمات المفتاحية: دولة الكويت، التخطيط التنموي، خطط التنمية، مؤشرات قياس التنمية، الإدارة الاستراتيجية، الحوكمة، الشراكات

Abstract

The study aims at answering three main inquiries concerning the current state of development and its issues in the State of Kuwait. First, the study highlights the challenges and issues facing planning for development in the State of Kuwait. Secondly, the study aims at highlighting the challenges facing the implementation of development plans, and thirdly the study proposes a set of recommendations to overcome the obstacles facing the planning and implementation of developmental efforts in Kuwait.

The study adopted a qualitative methodological approach, relying on the analysis of a set of national and international development indicators, in

addition to the analysis of the current literature on the state of development in Kuwait.

The results of the study highlight the importance of the enhancements of governance practices based on strategic management approaches, in addition to a broader incorporation of stakeholders in the development process.

Key Words: State of Kuwait, Strategic Planning, Development Plans, Development Indicators, Strategic Management, Governance, Stakeholder Networking

أولاً: مقدمة

أثبتت تجارب الدول أن أحد أهم أسباب نجاح الدول المتقدمة تنموياً يتوقف على مدى التزامها بتنفيذ برامج الإصلاح المؤسسي الداعمة لتحقيق تطلعات شعوبها ضمن رؤيتها الاستراتيجية بعيدة المدى، تلك البرامج متضمنة تطبيق أساليب معاصرة في عملية التخطيط، إلى جانب نماذج للتميز المؤسسي للارتقاء بدور المؤسسات نحو التطورات والمستجدات المعاصرة، وبذلك استطاعت أن تخطو خطوات متقدمة في تحقيق أهدافها في إطار التنمية المستدامة. وشهدت بعض دول المنطقة العربية إجراء إصلاحات مؤسسية وإن كانت جزئية إلا أنها تشكل حالة أفضل من حالة الدول العربية الأخرى التي لا زالت فيها المؤسسات العامة تعاني من تدني مستوى الإنتاجية وضعف الأداء والكفاءة. والواقع في دولة الكويت يؤكد وجود قصور في تنفيذ برامج الإصلاح المالي الإداري، الأمر الذي يلقي بظلاله على تعميق الاختلالات الهيكلية القائمة، ويؤدي كذلك إلى انتشار ظاهرة الفساد بشكل جلي وعلى مستوى الكثير من المؤسسات. وتبعاً لذلك، تبرز ظاهرة التعثر في تنفيذ مشاريع خطط التنمية التي تعاني منها الكويت منذ زمن بعيد، الأمر الذي يؤدي إلى تراجع وبطء الإنجاز على مستوى تحقيق أهداف التنمية المستدامة ومتطلباتها بشكل عام.

لقد جاء إطلاق رؤية الكويت 2035، بهدف تبوأ دولة الكويت مكانة دولية مرموقة في المجال التنموي، بإدارة حكومية فاعلة، واقتصاد متنوع، وبيئة معيشية مستدامة، وتحقيق رعاية صحية عالية الجودة، وتأسيس بنية تحتية متطورة، وتعزيز رأس المال البشري الإبداعي. ومن أهداف هذه

الرؤية خفض الاعتماد على النفط كمولد شبه وحيد للإيرادات العامة، وتقليص الإنفاق الحكومي، وإعطاء دور أكبر للقطاع الخاص وتمكين الكويتيين من التملك في شركات الشراكة بين القطاع الحكومي والخاص. كما تهدف الرؤية إلى تحويل دولة الكويت إلى مركز جاذب للاستثمار، يقوم فيه القطاع الخاص بقيادة النشاط الاقتصادي، وتشجيع روح المنافسة، ورفع كفاءة الإنتاج في ضوء جهاز مؤسسي داعم، وتحقيق التنمية البشرية المتوازنة، وتوفير بنية أساسية متطورة، وبيئة أعمال مشجعة. وفي السياق ذاته، أشارت الكثير من الدراسات والتقارير الوطنية والدولية إلى جذور أسباب ونشأة الاختلالات الهيكلية التي يعاني منها الاقتصاد الكويتي والمتمثلة في محدودية مشاركة القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي، واختلالات في الموازنة العامة للدولة، وكذلك اختلالات في التركيبة السكانية وسوق العمل، ويعزى السبب في ذلك إلى هيمنة الدولة على النشاط الاقتصادي. لذلك، فلا بد من تضافر جهود كافة شركاء التنمية - القطاع العام والخاص ومؤسسات المجتمع المدني - لضمان شراكة وتعاون مشترك فيما بينها لمعالجة الاختلالات الهيكلية التي يعاني منها الاقتصاد الوطني، ولمواجهة التحديات والتغلب عليها التي تواجه مسيرة التنمية في دولة الكويت، وذلك للمضي قدماً نحو تنفيذ الكثير من المشاريع التنموية الواردة في الخطة الإنمائية متوسطة الأجل (2016/2015) - (2020/2019) التي ترحل من خطة إنمائية لأخرى دون تنفيذ.

هذا، وتسلط الدراسة الضوء على تشخيص واقع الخطط الإنمائية الحالية والسابقة والتحديات التي تواجهها، والتي من أبرزها التحديات الإدارية والمالية والفنية والتشريعية، إلا أنه من خلال تحليل التقارير ذات العلاقة الصادرة عن الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط، تبين أن التحديات الإدارية تشكل النسبة الأكبر من بين تلك التحديات التي تؤثر في تأخر تنفيذ مشاريع التنمية بالكويت، وهو ما سيتم التركيز عليه من خلال هذه الدراسة. كما سيتم طرح المعالجات المطلوبة لمواجهة تلك التحديات التي تحول دون تنفيذ مشاريع التنمية بكفاءة وفعالية.

مما سبق، يمكن القول، أن ثمة إشكالية رئيسية تواجه دولة الكويت، تكمن في أن عملية التخطيط التنموي بما تتضمنه من سياسات وبرامج وأنشطة تعاني من عديد من المشكلات والاختلالات. منها: ضعف في وضوح الأهداف العامة للمؤسسات والأجهزة الحكومية، خصوصاً وأن أهداف القطاع الحكومي عادة ما تكون في شكل خدمات من جهة، وتعدد التحديات التي تواجه عملية

تنفيذ خطط التنمية من جهة أخرى، الأمر الذي أدى إلى تراجع الإنجاز التنموي وانعكاس ذلك بشكل سلبي على الاقتصاد الوطني برمته.

لهذا، فإن الإشكالية التي تطرحها الدراسة للنقاش وتسهم في وضع معالجات لها، تهدف إلى الإجابة على ثلاث تساؤلات رئيسية. أولها، مرتبط بطبيعة التحديات والإشكاليات التي تواجه عملية التخطيط التنموي بدولة الكويت. والثاني، ذو صلة بأبرز التحديات التي تواجه عملية تنفيذ خطط التنمية في الدولة. والثالث، خاص بالمعالجات المقترحة لتجاوز تلك التحديات والإشكاليات.

كما تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على الوضع الراهن للخطط الإنمائية متوسطة الأجل في دولة الكويت والتوجهات العالمية في مجال التخطيط التنموي، وإجراء تقييم حول العملية التخطيطية، ورصد الإشكاليات والتحديات التي تواجه عملية التخطيط التنموي والمعوقات التي تحد من تنفيذ مشاريع خطط التنمية، تقديم مقترحات لمعالجة الوضع القائم في عملية التخطيط التنموي ومعالجة معوقات تنفيذ مشاريع خطط التنمية للارتقاء بمستوى أداء المؤسسات إلى مستوى الريادة والتميز المؤسسي في دولة الكويت.

هذا، واعتمدت الدراسة على منهج التحليل الكيفي لمجموعة من المؤشرات الوطنية والدولية بشأن قياس الأوضاع التنموية في دولة الكويت (والمقصود بعملية التحليل الكيفي للمؤشرات هو استخدام البيانات والمعلومات الواردة من مختلف المؤشرات في عملية الكشف عن مستوى التقدم أو التراجع في المجال المراد دراسته، وذلك بأسلوب استقرائي أدواته الرئيسية هي الملاحظة)، بالإضافة إلى بعض الكتابات الرائدة التي تناولت تحليلات عامة حول أوضاع التنمية في دولة الكويت.

هذا، وقد جاءت هذه الدراسة في خمسة أقسام رئيسية يسبقها مقدمة وتليها خاتمة، حيث قدم الباحثان في القسم الأول تحليلاً للوضع الراهن للخطط الإنمائية متوسطة الأجل في دولة الكويت، وتناول القسم الثاني تقييماً للعملية التخطيطية الحالية، واستعرض القسم الثالث التحديات التي تواجه عملية تنفيذ خطط التنمية، بينما تناول القسم الرابع تحليلاً معمقاً حول موانع تنفيذ الخطط التنموية في دولة الكويت، وقدم الباحثان في القسم الخامس والأخير المعالجات المقترحة لمختلف التحديات التي تواجه الخطط التنموية.

ثانياً: الوضع الراهن للخطة الإنمائية متوسطة الأجل في دولة الكويت

يعد التخطيط التنموي شكلاً من أشكال تدخل الدولة المباشر أو غير المباشر في عمليات التنمية الاقتصادية من خلال وضع وتنفيذ سياسات اقتصادية وتنموية معينة لتوجيه الاقتصاد بما يخدم الأهداف الاجتماعية والاقتصادية والبيئية للمجتمع من جهة، والتغلب على هذه التحديات من جهة أخرى. وعادة ما تكون التنمية موجهة ومقصودة وتشمل حزمة من السياسات الاقتصادية والاجتماعية والتنموية التي تعدها الدولة وتتفرضا من أجل تحسين مخرجات عمليات التنمية الاقتصادية وتعظيمها والتغلب على أثارها السالبة، ومعالجة كذلك أي مشكلات ناجمة عنها قائمة أو متوقعة، أي أن التنمية هي تغيير هيكلي في نظم الإنتاج الاقتصادي والاجتماعي والبيئي (Kusek & Rist: 2004).

كما شهد التخطيط التنموي مراحل وظروفاً اقتصادية واجتماعية وإقليمية حددت تطوره ومفهومه سواء في الاقتصادات الليبرالية التي تتبنى أسلوب آليات السوق، أو تلك القائمة على مركزية الدولة. وفي كلتا الحالتين يبرز التخطيط التنموي كونه حاجة أساسية للدول النامية لكي تحقق الازدهار والتقدم والالتحاق بركب الدول المتقدمة علمياً وتقنياً. كما أن عملية تطوير مناهج التخطيط بما يتناسب مع واقع الدول النامية يدعم استراتيجياتها التنموية من خلال الاستغلال الأمثل لمقدراتها الطبيعية والبشرية. وبناء عليه، يعتبر التخطيط التنموي من الوسائل المهمة التي تساعد الدول في تحديد رؤاها المستقبلية وتوجهاتها العامة، وتحويل الغايات إلى خطط واقعية ومشاريع ملموسة تعمل من خلالها على تحقيق أهدافها على المديين المتوسط والبعيد (Mhone: 2003).

هذا، وقد حققت دولة الكويت إنجازات عديدة في مسيرة التخطيط التنموي خلال الفترة (1960-2018)، وشكلت انطلاقة للعمل التخطيطي التأشير الذي تبنته الحكومة الكويتية كنهج علمي ينسجم مع تطلعات الدولة للارتقاء بعملية التخطيط التنموي نحو الأفضل (مع التأكيد على ضعف عملية تطبيقه على أرض الواقع وأنها مجرد انطلاقة)، ولقد مثلت الخطة الإنمائية متوسطة الأجل (2010/2011 - 2013/2014) نقلة نوعية في مسيرة التخطيط والتنموية في دولة الكويت حيث إنها كانت أول خطة تنموية تصدر بقانون، وجاءت الخطة الإنمائية متوسطة الأجل الثانية (2015/2016 - 2019/2020) لتستكمل هذه المسيرة في اتجاه تحقيق رؤية الدولة المستقبلية 2035 وأهدافها الاستراتيجية.

وبشكل عام، تسعى الخطط الإنمائية إلى تطوير الاقتصاد الكويتي ليكون أكثر ديناميكية ومرونة يقوم على المنافسة الحرة المنظمة والشفافة، ويوسع من دور القطاع الخاص، ويعظم المردود المالي للإنفاق العام، ويوفر فرص عمل للمواطنين، ويحفز روح الإبداع والمبادرة وزيادة الأعمال في الاقتصاد والمجتمع، الأمر الذي يحقق حماية للاقتصاد الكويتي من مخاطر الاعتماد على مصدر واحد لتمويل التنمية وهو النفط.

وفي هذا الخصوص، حددت الخطة الإنمائية الحالية أو الأخيرة طبيعة التحديات والاختلالات الراهنة ورصدها في عدة مسارات، منها:

1) مواجهة التحديات والاختلالات الراهنة، والمتمثلة في الآتي:

- **مواجهة تحديات التنمية الاقتصادية:** تتمثل هذه التحديات في هيمنة القطاع النفطي اقتصادياً، وضعف دور القطاع الخاص في التنمية، إلى جانب الخلل في الميزانية العامة للدولة، وضعف الاستثمار الأجنبي المباشر، ناهيك عن ضعف البنية التحتية وضعف ارتباط المخطط الهيكلي بخطة التنمية. لذلك تتبنى الخطة الإنمائية مجموعة من التوجهات للتعامل مع هذه التحديات. منها؛ تنويع هيكل الاقتصاد وتوسيع دور القطاع الخاص في التنمية من خلال رفع مساهمة القطاع غير النفطي في الناتج المحلي الإجمالي، وتوفير حزم متكاملة من الخدمات المساندة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة، وتفعيل دور المجلس الأعلى للخصخصة. كذلك إصلاح الخلل في الميزانية العامة للدولة من خلال برنامج الإصلاح المالي، وإعادة هيكلة الدعم الحكومي، وضبط التوظيف الحكومي، وتكاليف المشاريع الحكومية الكبيرة، وتخفيض متوسط تكلفة إنتاج برميل النفط، وتحصيل ضريبة القيمة المضافة. ومن التوجهات الأخرى، تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر من خلال تفعيل دور هيئة تشجيع الاستثمار المباشر وتشجيع القطاع الخاص الوطني على الشراكة مع المستثمر الأجنبي، إلى جانب تطوير البنى الأساسية الداعمة للتنمية وتبني رؤية استراتيجية متكاملة للتنمية العمرانية (الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، 2014).
- **مواجهة تحديات التنمية البشرية والاجتماعية:** من أبرز الاختلالات بهذا الشأن مشكلة الرعاية السكنية، والخلل في التركيبة السكانية، وضعف جودة الخدمات العامة (التعليمية/ الصحية/ وغيرهما)، وتحدي تمكين الشباب في المجتمع. ولمواجهة هذه التحديات، تبنت الخطة الإنمائية

عدد من التوجهات. منها؛ معالجة بطء توفير الرعاية السكنية، ومواجهة الخلل في التركيبة السكانية، وتحسين كفاءة وجودة نظم التعليم العام والعالي، وتحسين كفاءة وجودة الخدمات الصحية، وإشراك القطاع الخاص في العملية التنموية، وتمكين الشباب وتعزيز دوره الاجتماعي والتنموي (الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، 2019).

▪ **مواجهة تحديات الفساد وكفاءة الجهاز الإداري للدولة:** تواجه الخطة الإنمائية عديد من التحديات في مجال الشفافية والحوكمة والإدارة الحكومية، ولهذا تبنت الخطة عدد من التوجهات لمعالجة هذه التحديات. منها، تفعيل دور الهيئة العامة لمكافحة الفساد، وتفعيل الإفصاح الكامل عن المعلومات المتعلقة بعقود ومشتريات الدولة بكافة أنواعها، وتشجيع مقاومة الفساد داخل الجهات وخارجها، وإعادة هندسة الإجراءات الحكومية، ورفع كفاءة الجهاز الإداري للدولة (الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، 2014).

(2) تأصيل عمليات التحول لتحقيق الرؤية التنموية:

يركز هذا المسار على توفير البيئة الداعمة لتحقيق رؤية دولة الكويت 2035 من خلال عديد من المشاريع التي أدرجت ضمن الخطة الإنمائية (2016/2015 - 2020/2019). منها على سبيل المثال؛ تطوير المنطقة الشمالية للبلاد كقاعدة للمركز التجاري للدولة، توفير الشروط اللازمة للتحول إلى مركز مالي إقليمي، استمرار الاهتمام بالمشروعات الاستراتيجية وتفعيل مشاركة القطاع الخاص فيها، الاستغلال الأمثل لمكامن القوة في الدولة وتحويل الميزات النسبية إلى ميزات تنافسية لدعم تحقيق الرؤية التنموية، تعزيز التماسك الاجتماعي والوحدة الوطنية في ظل الضغوط الإقليمية، تفعيل الدور التنموي لمؤسسات المجتمع المدني، استكمال البنية التشريعية والمؤسسية (الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، 2019).

ومن جانب آخر، إذا ما نظرنا إلى النتائج التي تحققت خلال الخطة الإنمائية السابقة والخطة الحالية التي على وشك الانتهاء منها خلال أقل من عام، يتبين مستوى الإنجازات والاختراقات التي رافقتها في ضوء الأهداف الموضوعية وسياسات تنفيذها.

هذا، وقد أشارت تقارير الأداء التنموي، الصادرة عن الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، إلى عديد من التحديات الإدارية والمؤسسية وغيرها التي أثرت بشكل سلبي على مستويات الإنجاز والإخفاق لمشروعات خطط التنمية، كما أظهرت كذلك عديداً من التحديات المترابطة التي

تواجه دولة الكويت. منذ وقت طويل. ومن الأهمية هنا التأكيد على أن التأخر في مواجهة تلك التحديات لن يعمقها فحسب، بل سيضاعف تكاليف إصلاحها ويستنزف مقدرات الدولة، ويفوت استغلال الفرص لتبوء دولة الكويت مركزاً رائداً تنموياً بين دول العالم.

ثالثاً: تقييم العملية التخطيطية في دولة الكويت

أوضحت عديد من الدراسات بأن عملية التخطيط التنموي الحكومي في دولة الكويت بما تتضمنه من سياسات وبرامج وأنشطة تعاني من عديد من المشكلات والاختلالات. منها على سبيل المثال لا الحصر؛ ضعف في وضوح الأهداف العامة للمؤسسات والأجهزة الحكومية، خصوصاً وأن أهداف القطاع الحكومي عادة ما تكون في شكل خدمات، وهذه الخدمات يصعب قياسها لكونها غير محسوسة، وبالتالي يصعب وضع معايير دقيقة لها. كما أن الأهداف في القطاع الحكومي عادة ما تتجزأ فيما بين أكثر من جهة أو أكثر من مرحلة، نتيجة تشابك الاختصاصات بين عديد من الجهات. طول إجراءات إعداد الخطة الخمسية، وتعدد الجهات الرسمية المشاركة بها. الاعتماد على الموازنات العامة كأحد الأدوات التخطيطية، بالرغم من عيوب هذا الأسلوب، فالخطة الخمسية ترتبط بالموازنة العامة للدولة ارتباطاً مباشراً وعادة ما تتأخر عملية إقرار الموازنة الأمر الذي يؤخر ويعيق من عملية البدء بتطبيق الخطة. ندرة وضع قدرات الكوادر الوطنية المشتغلة بمجال التخطيط. ضعف وقصور الإجراءات التي تحد من التزام الجهات الرسمية المشاركة بالخطة، التي لا تلتزم بمواعيد تسليم خططها القطاعية. ضعف التزام الكثير من الجهات الرسمية بمواعيد إرسال تقارير المتابعة في المواعيد المحدد لها، الأمر الذي يفقد تلك التقارير أهميتها ويعيق متابعة سير العمل بالخطة. الفصل بين النتائج التي تطمح الخطة لتحقيقها أو الوصول إليها وبين الأهداف الواردة. ضعف ملائمة المنهج التخطيطي المتبع مع طبيعة النهج الحكومي أو فلسفة الفكر الإداري العام خصوصاً في الجانب الاقتصادي (وضع خطط مركزية لكافة الأجهزة والمؤسسات العامة دون مشاركة القطاع الخاص للدولة التي يعتبر نظامها الاقتصادي رأسمالي). غياب النظرة الشمولية للعملية التخطيطية وضعف التنسيق بين الوزارات والمؤسسات الحكومية المعنية بالخطة إذ أن كل جهة حكومية تضع خططها القطاعية بمنأى عن الآخرين (المناور، 2015).

ويضاف إلى ذلك، أن ضعف عملية التخطيط تعد من أبرز معوقات تهيئة البيئة التنافسية في دولة الكويت ذات كفاءة وفعالية، وأن عملية التخطيط التنموي في دولة الكويت تعاني من اختلالات

عديدة. منها، الافتقار لرؤية واضحة ولرسالة واضحة للدولة وللأهداف الاستراتيجية التي ينبغي السعي إلى تحقيقها على المدى البعيد. قصور الاهتمام بإعداد الخطط العملية المبنية على أسس علمية سليمة وعناصر كمية يمكن قياسها. ضعف استخدام أساليب التحليل الكمي (النماذج الإحصائية) والكيفي لمساعدة متخذ القرار على اختيار السياسة التي تحقق أعلى فائدة ممكنة للمجتمع، وبأقل التكاليف ما أمكن ذلك. تغليب الجانب الإنشائي والأهداف الفضفاضة أو غير الواقعية التي تؤسس لبيئة خصبة تساعد على القصور في التنفيذ وغياب آلية التقييم. كما أن الإدارة الحكومية يعوزها وجود آليات محددة وملزمة ومعايير واضحة للجهات الحكومية لتقييم السياسات التي يتم تنفيذها، بحيث يتم الربط ما بين المدخلات والمخرجات وما بين التكلفة وتحقيق الأهداف من خلال تحديد الانعكاسات السلبية أو الإيجابية للبرامج العامة ومدى كفاءتها من الناحية الاقتصادية أو فعاليتها من الناحية العملية في تحقيق أهداف السياسات العامة للدولة (لجنة الكويت الوطنية للتنافسية، 2015).

هذا، وتعاني وثيقة الخطة التنموية في العادة من عدد من الإشكاليات الرئيسية. منها؛ عادة ما تبني الخطط بالاعتماد على نموذج اقتصاد هيكلية أو حساب للتوازن العام، بحيث يشكل القاعدة والأساس الذي تبنى عليها الخطة، سواء في إعداد الإسقاطات المستقبلية أو اختبار السياسات الكلية لإنجاح الخطة، ويستند النموذج إلى قاعدة بيانات موثوقة وإلى جملة من الدراسات الخلفية لضمان مصداقيتها. وبالتطبيق على مختلف وثائق الخطة التنموية في دولة الكويت يلاحظ أنها دائماً ما تخلو من الإشارة إلى طبيعة وفرضيات ومدخلات ومخرجات النموذج المستخدم، التي يجب أن تكون من الأجزاء المهمة في وثيقة الخطة. وبالرغم من عدم توفر تفاصيل النموذج المستخدم، فإن تحليل ومقارنة المستهدفات تبين وجود قدر من عدم الدقة والتناقض في بعض المتغيرات. وتتعلق الخطط التنموية منطقياً من دراسة متأنية للواقع الاقتصادي والاجتماعي، يتبعها تشخيص بشأن التحديات التنموية، ثم تقييم ما تم إنجازه، وبناء على ذلك تنطلق الخطة إلى تحديد الأهداف بالأخذ بالاعتبار أهداف الرؤية الاستراتيجية، ثم تتحدد السياسات العامة والقطاعية والآليات والإجراءات التي تضمن تحقيق هذه الأهداف، مما يسهل على متخذ القرار والسلطات التشريعية والتنفيذية والمهتمين عموماً من فهم مكونات الخطة وأهدافها، وطبيعة مراحل تنفيذها. بالمقابل لوحظ أن مختلف وثائق الخطة لم تبنى وفق هذا الترتيب البنائي والتسلسل المنطقي. وعادة ما تغفل مختلف وثائق الخطة من معالجة الاختلالات الهيكلية التي يعاني منها الاقتصاد الكويتي، تلك التي تحد من كفاءة الاستثمار وبالتالي

النمو، ومن أبرز هذه الاختلالات اختلالات سوق العمل، والمالية العامة، وبيئة الاستثمار، وهيمنة النفط على الاقتصاد. كما يلاحظ من مراجعة مختلف وثائق الخطط التنموية خلوها من الإجراءات التنفيذية للسياسات العامة والقطاعية المقترحة مما يُصعب من عملية تنفيذ تلك السياسات، وخاصة تحديد الجهات المناط بها تنفيذ هذه السياسات (المعهد العربي للتخطيط، 2015).

وبذلك، نجد بأن تلك المشكلات والاختلالات التي تعاني منها العملية التخطيطية (سالفه الذكر) بما تتضمنه من سياسات وبرامج وأنشطة قد أثرت بشكل أو بآخر على مستوى عدد من المؤشرات بالنسبة لدولة الكويت، كان أبرزها مؤشرات دليل فعالية السياسات الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي، ويتكون دليل فعالية السياسات من 5 مؤشرات فرعية تقيس ترتيب الدول من حيث "كفاءة الإنفاق العام، وسهولة الحصول على المعلومات بشأن السياسات وعبء الامتثال للتنظيم الإداري للدولة وقوة النظام القانوني". وكلما كانت السياسات أكثر فعالية يزيد ذلك من قدرة الدولة التنافسية. كما يشير الجدول رقم (1) إلى بلوغ الترتيب النسبي لدولة الكويت في دليل فعالية السياسات 56% وهو الأمر الذي يستلزم رفع هذه النسبة.

جدول رقم (1): ترتيب دولة الكويت في مؤشر دليل فعالية السياسات 2016/2015

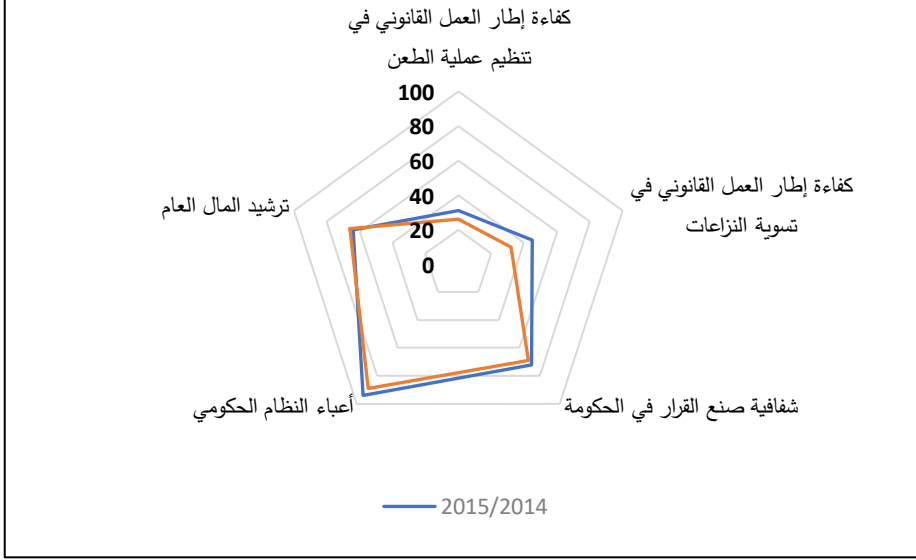
م	المؤشرات المكونة للدليل	الترتيب	العدد الإجمالي لدول المقارنة	الترتيب النسبي للمؤشر (%)	الترتيب النسبي للدليل
1	ترشيد المال العام	93	140	66	56
2	أعباء النظام الحكومي	125		89	
3	شفافية صنع القرار في الحكومة	96		69	
4	كفاءة إطار العمل القانوني في تسوية النزاعات	45		32	
5	كفاءة إطار العمل القانوني في تنظيم عملية الطعن	36		26	

المصدر: المنتدى الاقتصادي العالمي، تقرير التنافسية العالمي للعام 2016/2015.

وبتحليل المؤشرات الفرعية للدليل، وكما يوضحه الشكل رقم (1)، تحسن ترتيب دولة الكويت في جميع المؤشرات الفرعية للدليل مقارنة بعام 2015/2014 باستثناء مؤشر ترشيد المال العام الذي انخفض إلى 66% بعد أن كان 64% عام 2015/2014، كما تجدر الإشارة إلى أن التقدم الملحوظ في مؤشر كفاءة إطار العمل القانوني في تسوية النزاعات، حيث تقدمت الكويت في هذا المؤشر 13 درجة عن العام السابق، وهو ما يعكس سرعة وفعالية الإطار القانوني فيما يتعلق بتسوية النزاعات.

شكل رقم (1): الترتيب النسبي لدولة الكويت في مؤشرات دليل فعالية السياسات 2016/2015

مقارنة بعام 2015/2014



المصدر: المنتدى الاقتصادي العالمي، تقرير التنافسية العالمي (2015/2014) - (2016/2015).

من جانب آخر يلاحظ تواضع الترتيب في مؤشرات أعباء النظام الحكومي، وشفافية صنع القرار، وإن كان قد تقدم بقدر ضئيل عن العام السابق، إلا أنه لا يزال دون المستوى المأمول، وهو ما يعني صعوبة امتثال الشركات للمتطلبات الإدارية الحكومية كالتشريعات والقوانين والتصاريف وغيرها، وكذلك صعوبة الحصول على المعلومات حول التغييرات التي تطرأ على السياسات الحكومية أو التشريعات المؤثرة على الأنشطة الاقتصادية. هذا، وقد تبنت الخطة الإنمائية في هذا الشأن مجموعة من السياسات التي من شأنها العمل على تبسيط الإجراءات وتقليل الدورة المستندية وتفعيل الأعمال إلكترونياً، فضلاً عن تبسيط إجراءات إصدار التراخيص اللازمة والعمل على إتاحة المعلومات للمستثمر المحلي والأجنبي وتوفير بوابة إلكترونية موحدة لخدمات قطاع الأعمال والاستثمار، إلا أن إجراءات تنفيذ تلك السياسات بالرغم من أهميتها تعاني من البطء في ترجمتها على أرض الواقع.

أما على المستوى الخليجي، فقد احتلت الكويت المرتبة الأخيرة على مستوى دليل فعالية السياسات بترتيب نسبي بلغ 56%، تسبقها سلطنة عُمان بترتيب نسبي بلغ 31%. في المقابل تصدرت دولة قطر الدول الخليجية بترتيب نسبي بلغ 2%، وهو بطبيعة الحال فارق كبير جداً جعلها في الصدارة عربياً وعالمياً.

جدول رقم (2): الترتيب النسبي لدولة الكويت في دليل فعالية السياسات 2016/2015 مقارنة

مع دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية

المؤشر	الكويت	الإمارات	البحرين	السعودية	قطر	عمان
ترشيد المال العام	93	2	17	12	1	6
أعباء النظام الحكومي	125	5	10	39	2	61
شفافية صنع القرار في الحكومة	96	16	27	37	8	54
كفاءة إطار العمل القانوني في تسوية النزاعات	45	18	33	27	4	40
كفاءة إطار العمل القانوني في تنظيم عملية الطعن	36	21	28	26	2	53
الترتيب النسبي	%56	%9	%16	%20	%2	%31

المصدر: المنتدى الاقتصادي العالمي، تقرير التنافسية العالمي للعام 2016/2015.

رابعاً: التحديات التي تواجه تنفيذ خطط التنمية في دولة الكويت

استناداً إلى التقارير المتخصصة الصادرة عن الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، وتقرير بعثة صندوق النقد الدولي بشأن التحديات التي تواجه خطة التنمية في دولة الكويت، يمكن استخلاص عدد من التحديات التي تواجه عملية تنفيذ الخطط التنموية في دولة الكويت، وذلك على النحو التالي:

- تطوير القطاع الخاص والتنوع الاقتصادي وإيجاد الوظائف للمواطنين، والاستمرار في اتخاذ الخطوات اللازمة لتعزيز الاعتماد على الخصخصة ومشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- تقليص تأثير الدولة على الاقتصاد، وتهيئة الأرضية لمنافسة عادلة بين أصحاب المصلحة في الاقتصاد الوطني، ومن شأن ذلك أن يعزز المنافسة ويشجع على تحقيق مكاسب في الإنتاجية والاستثمار.
- توقع استقرار نمو إجمالي الناتج المحلي في حدود 1.2% الذي سُجل في 2018.
- رغم تحسن تنفيذ المشروعات في ظل الخطة الإنمائية الحالية، إلا أن المؤشرات المتوافرة تشير إلى تواضع النمو غير النفطي في عام 2018.

- ظل معدل التضخم ثابتاً عند مستوى 3% خلال عام 2019. ومن المتوقع أن يسجل نفس النسبة في عام 2020 (تقديرات ما قبل جائحة كورونا).
- تزايد التداعيات السلبية على تقليص إنتاج النفط حتى الربع الأول من 2020، ما يؤدي ذلك إلى تصاعد الضغط على أسعار النفط.
- تمثل الصناعة النفطية بالكويت أكثر من 50% من الناتج المحلي الإجمالي، 95% من الصادرات، 80% من الإيرادات الحكومية.

وفي السياق ذاته، أوضحت التقارير المشار إليها، أن الكويت أنفقت 1.37 مليار دينار كويتي على مشاريع خطة التنمية السنوية للسنة المالية (2018/2019)، وذلك حتى شهر أكتوبر 2019، علماً بأن الميزانية المعتمدة لمشروعات خطة التنمية بلغت حوالي 3.8 مليارات دينار، إن نسبة الانفاق على مشاريع التنمية بلغ 36.1% فقط. إلى جانب ذلك، تؤكد تلك التقارير أن انخفاض الميزانية المعتمدة من قبل وزارة المالية لمشروعات خطة التنمية السنوية خلال آخر 3 سنوات يرجع إلى خفض عدد المشروعات التنموية، نتيجة اتباع آلية جديدة للاختيار تضمن دخول المشروعات ذات الأثر التنموي التي تعمل على زيادة العائد الاقتصادي، فضلاً عن الرقابة المسبقة والمتابعة الدقيقة للمشروع. هذا، بالإضافة إلى التنسيق مع وزارة المالية والجهات الحكومية حول حجم الانفاق وتطبيق أسقف الميزانية وهو ما أدى إلى التحكم في الانفاق وترشيد صرف الأموال العامة.

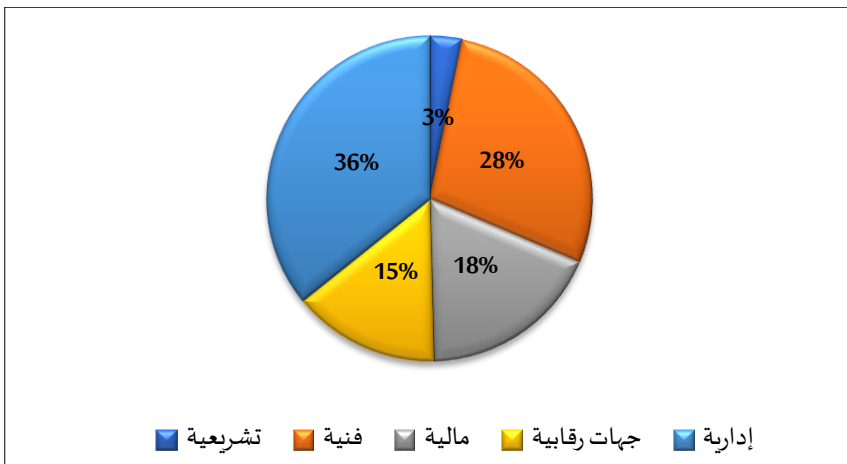
هذا، وقد رصدت دولة الكويت لتنفيذ 957 مشروعاً تنموياً خلال السنوات المالية (2015/2016)، (2016/2017)، (2017/2018)، وذلك بإجمالي كلفة مالية للخطة يقدر بنحو 11.5 مليار دينار كويتي، فيما بلغ حجم الانفاق الفعلي على الخطة خلال السنوات المالية المذكورة 8.7 مليارات دينار فقط. بالإضافة، إلى أن الكويت رصدت في السنة المالية 2017/2018 تنفيذ 149 مشروعاً تنموياً بقيمة 2.9 مليار دينار كويتي، وتم إنفاق 2.5 مليار دينار كويتي، وذلك بنسبة إنفاق تساوي 86.4%، وفي السنة المالية 2016/2017 تم رصد 279 مشروعاً تنموياً بقيمة 2.9 مليار دينار كويتي، وتم إنفاق ما قيمته 2.2 مليار دينار كويتي، أي بمعدل نسبة إنفاق بلغت 76.4% فقط (البنك المركزي الكويتي، 2019).

وفي الفترة الماضية، منذ بداية تنفيذ الخطة الانمائية (2015/2016) إلى (2019/2020)، فإن التحديات التي تواجه مشروعات خطة التنمية، أظهرت أن عدد هذه التحديات بلغ 538 تحدياً،

وهي تحديات تراكمية ومتكررة واجهت المشروعات منذ الخطة الإنمائية السابقة وحتى نهاية النصف الأول من السنة المالية (2019/2018)، وتم التغلب على 33% منها بالفعل، أهمها ما تم حله بالتعاون مع المجلس البلدي واللجان المختصة بمجلس الوزراء. مع العلم، أن أكثر التحديات تكراراً هي التحديات الإدارية التي تكررت 182 مرة، كما أن النسبة الأكبر من التحديات التي تواجه المشروعات، هي تحديات إدارية، وبلغت حينها 34% من إجمالي التحديات، تليها التحديات الفنية بنسبة 30%، ثم التحديات المالية بنسبة 19%. وفي المقابل، فإن التحديات التشريعية هي الأقل حدوثاً، وبنسبة 3%، في حين كانت تحديات الجهات الرقابية هي صاحبة النسبة الأكبر في إيجاد حلول لها بنسبة 85%، وتجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من أن التحديات الإدارية هي الأكثر حدوثاً إلا أن نسبة ما تم التغلب عليها بلغ 75% (الإدارة المركزية للإحصاء، 2019).

وفي المقابل، أوضح تقرير المتابعة لتنفيذ مشروعات الخطة الإنمائية، إلى أن هناك 5 مجموعات من التحديات الرئيسية التي تواجه تنفيذ مشاريع الخطة، حيث بلغ إجمالي عددها 567 تحدياً مرتبطاً بمشروعات الخطة السنوية 2020/2019، تم التغلب على 79% منها. وقد بلغت نسبة التحديات الإدارية 36%، وهي النسبة الأكبر من بين إجمالي التحديات، تليها التحديات الفنية 28%، ثم التحديات المالية بنسبة 18%، وفي المقابل، فإن التحديات التشريعية، هي الأقل حيث بلغت نسبتها نحو 3%، وهذا ما توضحه بيانات الشكل رقم (2) التالي.

شكل رقم (2): تصنيف التحديات التي تواجه خطط التنمية في دولة الكويت



المصدر: تقارير متابعة الخطة الإنمائية في دولة الكويت، الأمانة العامة للتخطيط، سنوات متعددة.

تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن تحديات الجهات الرقابية هي صاحبة النسبة الأكبر في إيجاد حلول لها، وبنسبة 94%. وعلى الرغم من أن التحديات الإدارية هي الأكثر حدوثاً إلا أن نسبة التغلب عليها بلغت 80%، وهو ما يعكس الجهود المبذولة للحكومة لتذليل تلك التحديات، في حين بلغت نسبة حل التحديات الفنية 67%، نتيجة لطبيعة تلك التحديات التي تستغرق وقتاً أطول وجهوداً أكثر تعقيداً في معالجتها. ويوضح الجدول رقم (3) التصنيف الرئيسي للتحديات التي واجهت تنفيذ الخطة الإنمائية.

جدول رقم (3): التحديات الرئيسية التي تواجه تنفيذ مشاريع الخطة الإنمائية

التحديات التي تم حلها		إجمالي التحديات	التصنيف الرئيسي للتحديات
النسبة (%)	العدد		
80	163	203	إدارية
94	78	83	جهات رقابية
83	85	103	مالية
67	107	160	فنية
83	15	18	تشريعية
79	448	567	الإجمالي

المصدر: تقارير متابعة الخطة الإنمائية في دولة الكويت، الأمانة العامة للتخطيط، سنوات متعددة. وتعطي المصفوفة التالية - كما توضحه بيانات الجدول رقم (4) - تصوراً متكاملاً حول كل تحدي من التحديات السابقة والنسبة الخاصة به، إلى جانب النسبة التي يشغلها كل تحدي فرعي على حدة.

جدول رقم (4): مصفوفة التحديات الفرعية لتحديات تنفيذ مشروعات الخطة الإنمائية

النسبة (%)	التصنيف الفرعي للتحدي	التصنيف الرئيسي للتحديات
33.5	بطء الدورة المستندية للإجراءات التعاقدية	إدارية
34.5	تأخر إجراءات الترخيص والموافقات المطلوبة	
5.4	تعدد الجهات المانحة للتراخيص والموافقات المطلوبة	
15.3	بلدية الكويت	
3.9	تأخر إصدارات تأشيرات العمل اللازمة	
7.4	تأخر إيصال التيار الكهربائي أو المياه للمشروع من قبل وزارة الكهرباء والماء	
78.3	الجهاز المركزي للمناقصات العامة	جهات رقابية
21.7	ديوان المحاسبة	
23.3	عدم كفاية الميزانية المخصصة للمشروع	مالية
20.4	عدم وجود ميزانية مالية للمشروع	
16.5	تأخر وصول الموافقة على اعتماد زيادة ميزانية المشروع	
7.8	تأخر تنفيذ المشروع بسبب تخفيض الميزانية المخصصة	
32.0	تأخر تنفيذ المشروع بسبب وصول الميزانية المخصصة	
36.2	وجود عوائق في موقع المشروع	فنية
0.6	تعطل المشروع بسبب الجمهور	
15.6	تأخر المقاول	
14.4	عدم الانتهاء من إعداد المتطلبات الفنية	
1.2	تأخر المورد	
1.2	تمديد المشروع	
0.6	سحب المشروع من المقاول	
3.8	إعادة طرح المشروع	
1.2	تأجيل المشروع	
18.8	تأخر المشروع نتيجة لوجود تعديلات	
0.6	تعديل موقع المشروع	
0.6	تأخر الاستشاري في تسليم الأطوار	
0.6	عدم التزام الاستشاري بتطبيق متطلبات الجهة المستفيدة	
4.4	التأخر في المراجعة والاعتماد	
61.1	عدم صدور التشريعات والقوانين اللازمة لتنفيذ المشروع	تشريعية
38.9	إعادة مناقشة القانون	

المصدر: تقارير متابعة الخطة الإنمائية في دولة الكويت، الأمانة العامة للتخطيط، سنوات متعددة.

تؤكد بيانات الجدول السابق رقم (4)، مدى تجذر وتشعب التحديات التي تواجه عملية تنفيذ الخطة التنموية بشكل عام، الأمر الذي أدى بشكل أو بآخر إلى تراجع مستوى الإنجاز التنموي الذي لم يتجاوز في الخطة السابقة (2010 / 2014) نحو 20%، وأدى ذلك أيضاً إلى هدر كبير للمال العام والانحراف المالي الذي كان مخطط له. حيث تقدر اعتمادات تنفيذ الخطة السابقة نحو 37 مليار دينار كويتي.

خامساً: تحليل معمق حول معوقات تنفيذ الخطط التنموية في دولة الكويت

إن البحث في موضوع تنفيذ الخطط التنموية وسياساتها ومشاريعها هو بالضرورة بحث في طبيعة ممارسة السيادة في الدولة وفي مراحل صنع القرار، أو بمعنى آخر بحث في طبيعة الدولة، ذلك أن جوهر هذا الموضوع هو انقسام المجتمع السياسي إلى فئة تسيطر على معطيات سلطة اتخاذ القرار (سلطة الحكم) وفئة أخرى يقع عليها واجب الالتزام بالقرارات والسياسات التي يتم إقرارها (محكوم). والبحث يثير أيضاً قضايا تتعلق بأحد أهم المفاهيم المستحدثة في دراسات الإدارة العامة، التي أصبحت اليوم أحد أخطر المواضيع وفي الآن نفسه أعدها، حيث لقيت مسألة السياسات العامة، عموماً وتنفيذ تلك السياسات على وجه الخصوص اهتماماً بالغاً وتداولاً واسعاً لدى الباحثين في علم الإدارة العامة وفي السياسة (شعراوي، 2004).

كما تستدعي هذه المرحلة تنفيذ البديل الذي تم تبنيه، أو بعبارة أخرى تحويله (البديل) إلى نتائج عملية ملموسة. وتشير هذه العملية إلى مجموعة النشاطات والإجراءات والتدابير التنفيذية الهادفة لوضع السياسة العامة حيز الواقع العملي باستخدام الوسائل والامتيازات المادية والبشرية في سبيل تحقيق مقاصد السياسة العامة. والإدارة العامة في هذا السياق هي الأداة التنفيذية التي تكلف بالإنجاز حسب ما تقتضيه القرارات الصادرة عن سلطات الدولة. وتجدر الإشارة هنا إلى أن الأجهزة الإدارية غالباً ما تعمل في ضوء قوانين عامة تجعلها تتحرك في حيز واسع لتقرير ما تريد فعله، وذلك ضمن الهامش الذي توفره السلطة السياسية عادة لإصدار اللوائح التنفيذية والتنظيمية وفق الحدود والصلاحيات والمخولة للإدارة العامة في الهيئات المركزية أو المحلية. كما يعني تنفيذ السياسة العامة تنفيذ الأوامر الشرعية للسياسة من خلال البرامج العامة.

كما تعد عملية تنفيذ السياسات العامة من أهم المراحل التي تمر بها دورة السياسات العامة Policy Cycle، وتتبع هذه الأهمية من كونها المرحلة التي تتم فيها ترجمة السياسات على أرض

الواقع ووضعها حيز التنفيذ، وفي المقابل تؤكد عديد من الأدبيات على وجود جملة من المعوقات التي قد تعترض طريق عملية تنفيذ تلك السياسات، أبرزها (شعراوي، 2004):

- **المعوقات السياسية:** تتمثل في ضعف الانسجام بين النظام السياسي والنظم الإدارية المعمول بها، وغياب واقعية السياسات المطروحة من قبل الفاعلين في عملية صنع السياسات. وتغشي ظاهرة الفساد سواء على المستوى الإداري أو السياسي، واحتدام الصراع بين كل من السياسيين والمنفذين.
 - **المعوقات الاجتماعية:** تتمثل في القصور في تهيئة المجتمع لتقبل تنفيذ السياسات العامة المقررة، ومقاومة الفئات المستهدفة.
 - **المعوقات الإدارية:** النقص في الكفاءات الإدارية والطاقات البشرية المنفذة، وعنصر التوقيت الذي قد لا يتناسب لتنفيذ سياسة ما مع الظروف والمتغيرات التي تمر بها البيئة المحيطة. قصور في عملية التخطيط والتوجيه والتنسيق والتنظيم. قلة الموارد المادية أو المالية المخصصة لعملية تنفيذ السياسات، المركزية وغياب التمكين. قصور في فعالية نظم المساءلة. ضعف نظم المعلومات. غياب عملية المتابعة. الغموض في توزيع الأدوار. مقاومة المنفذين. هذا، وتشير عديد من التقارير الرسمية بأن عملية تنفيذ الخطة التنموية في دولة الكويت تعاني من عديد من المعوقات التي تحول دون تنفيذها، علماً بأن خطة التنمية هي في حقيقة الأمر عبارة عن خطة مشاريع لا خطة نوعية تحاكي المتطلبات التنموية، وذلك لغياب الاستراتيجيات الخاصة لمختلف الجهات والقطاعات، فعلى سبيل المثال لم يكن هناك خطط استراتيجية لقطاعات التعليم أو الصحة أو البنية التحتية، وغيرها يمكن ربطها بخطة التنمية (المناور، 2015).
- وفيما يلي يقدم الباحثان رسداً وتحليلاً لأهم المعوقات التي تحول دون تنفيذ خطط التنمية، أو بمعنى التي أدت إلى تواضع الإنجاز التنموي، وذلك على النحو التالي⁽¹⁾:

- **المعوقات الإدارية والمؤسسية:** تشتمل على تعدد الدورات المستندية، وطول وبطء إجراءاتها، وتأخر الجهات في الحصول على الموافقات والتراخيص (بلدية الكويت، الهيئة العامة للبيئة، الكهرباء، مؤسسة البترول، ديوان المحاسبة، لجنة البيوت الاستشارية)، تركز جزء كبير من

(1) التقارير الوطنية للتنافسية الصادر عن اللجنة الوطنية للتنافسية- دولة الكويت، تقارير متابعة الخطة الإنمائية الصادرة عن الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية في دولة الكويت، سنوات متعددة.

المشروعات في المراحل التحضيرية، قصور في إنجاز المتطلبات المؤسسية للخطة الإنمائية، تأخر اعتماد بعض الهياكل المؤسسية، التأخير وإعادة طرح بعض المشروعات الهامة، وغيرها.

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

■ **المعوقات التشريعية:** تشتمل على تأخر إنجاز وصدور جانب مهم من المتطلبات التشريعية للخطة الإنمائية، تأخر ردود إدارة الفتوة والتشريع حول مشروعات القوانين التي تنتظر فيها، وغيرها.

■ **المعوقات الفنية:** تشتمل على تأخر مشروعات البنية التحتية المهمة، نقص الكوادر الفنية في مجالات طرح وترسية المشروعات وتأسيس الشركات، تأخر إستلام المواقع المخصصة للمشروعات وعدم جاهزية بعضها إنشائياً، تأخر وبطء وتعثر المقاولين وعدم التزامهم ببرنامج العمل المخطط، إستقطاع جزء من الأرض (الموقع) المخصصة للمشروع من جانب بلدية الكويت، وغيرها.

■ **المعوقات المتعلقة بمشاريع B.O.T:** تشتمل على مشكلة الحصول على الأراضي وطول فترة تخصيصها، عدم حصر الأراضي من قبل بلدية الكويت وتعدد الجهات المرتبطة بذلك، عدم تفويض ممثلي الجهات لدى جهاز المبادرات لإتخاذ القرارات، تأخر عقود ومستندات الطرح لدى إدارة الفتوى والتشريع، إلغاء بعض المشروعات، وغيرها.

هذا، وقد رصدت تقارير رسمية أخرى عدد من المعوقات التي تعترض عملية تنفيذ مشروعات

التنمية، وهي على النحو التالي²:

■ **نقص المخصصات المالية:** يشتمل على تخفيض ميزانية المشروع من قبل وزارة المالية بنسب أثرت بشدة على إمكانية تنفيذه، أو تأخر اعتماد الميزانية مما أضر الإنجاز عن المواعيد المخططة، وأدى إلى تأخير توفر الاعتمادات المالية للصرف للمقاولين وللمكاتب الاستشارية

(2) التقارير الوطنية للتنافسية الصادر عن اللجنة الوطنية للتنافسية، التقارير الدورية لديوان المحاسبة حول أداء المؤسسات الحكومية، سنوات متعددة.

الذي أحر تنفيذ المراحل التالية من المشروع. ومن ناحية أخرى. لعبت الإجراءات الخاصة بالصرف المالي دوراً سلبياً في توفير الموارد المالية لبعض المشاريع، وأثر صدور أوامر تغييرية (وتأخر اعتمادها) لمخصصات الصرف على انجاز خطوات العمل في بعض المشاريع، وغيرها.

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

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

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

■ **نقص الموارد البشرية اللازمة للمشروع:** تمثل ذلك في بعض الحالات في النقص العددي للعاملين اللازمين لإنجاز المشروع في الوقت المناسب. كما تمثل في غياب الكوادر الفنية والمهارات المناسبة لاحتياجات المشروع من خبرات لم تتوفر في الجهة، أو صعوبة حصول الجهة على هذه الخبرات سواء بسبب القيود المالية أو صعوبات التعاقد مع مثل هذه الخبرات. كما أن بعض الجهات كانت تتوافر لديها الخبرات اللازمة ولكن ظروف العمل فيها حالت دون قدرتها على الاحتفاظ بهذه الخبرات، بسبب توافر مميزات أفضل في أماكن عمل أخرى.

- **تغيير الجهات لمتطلباتها من المشروع الإنشائي أو تغيير احتياجاتها:** تأخر البدء في عدد من المشروعات بسبب تغيير الجهات لمتطلباتها من المشروع الإنشائي خاصة بعد أن ظهرت عديد من الاحتياجات الجديدة بعد الانتهاء من أعمال التصميم. بعض الجهات كان لها ملاحظات على الأعمال الإنشائية، وبعض الجهات طلبت إيقاف أعمال التنفيذ. هذه التدخلات أثرت كثيراً على معدلات الإنجاز في وزارة الأشغال (الجهة الحكومية المسؤولة عن الإنشاءات).
- **ضعف الإمكانيات المالية والفنية للمقاولين:** تأثرت بعض المشاريع الإنشائية بضعف مستوى الإنتاجية لبعض المقاولين مما أثر على الوفاء بمواعيد تسليم المشاريع، حيث وقع بعض المقاولين (أو الشركات المنفذة للأعمال) في مشكلات إدارية أثرت على مسار عملها ومعدلات الإنجاز لديها وبدوره أثر على مواعيد إنجاز المشاريع. كما لعب نقص التجهيزات والمعدات وتوافر المواد الإنشائية في الوقت المناسب وبالكميات المناسبة أثراً سلبياً على مستوى الإنجاز.
- **تأخر لجنة البيوت الاستشارية:** تأخر بعض المشاريع بسبب تأخر لجنة البيوت الاستشارية في البت في طلباتها وطرحها على المكاتب الاستشارية، ومن ناحية أخرى، تتحمل الجهات نفسها مسؤولية تأخرها بسبب عدم إمامها بالمكاتب الاستشارية المتخصصة والمؤهلة للقيام بالأعمال التي تحتاجها وتأخرها في إعداد دراسة الاحتياجات الاستشارية للمشروع.
- **الازدواجية وتضارب الاختصاصات الإدارية:** لعبت الازدواجية في الاختصاصات الإدارية بين الجهات المختلفة أو نفس الجهة، وكذلك تضارب الاختصاصات بين جهتين أو أكثر دوراً سلبياً في انجاز المشاريع، حيث تطلب بعض المشاريع توافر اختصاصات إدارية معينة غير متاحة للجهة مما أعجزها عن البدء في تنفيذ المشروع أو بعض جوانبه، كما أن لغياب الهيكل التنظيمي للجهة أو قصور الهيكل التنظيمي الحالي كان له أثراً سلبياً على سرعة انجاز الجهة لمشروعاتها.
- **غياب التشريعات الضرورية:** أعاق غياب التشريعات الضرورية تنفيذ بعض المشاريع سواء كان هذا الاحتياج التشريعي متمثلاً في صدور تشريع جديد أو تعديل تشريع قائم، وتأخرت بعض الجهات في تنفيذ بعض مشاريعها بسبب عدم صدور الموافقة على تشريع معد ومستوف كافة الخطوات، والبعض الآخر لا تزال التشريعات اللازمة له قيد الدراسة.
- **مشكلة المباني والمقار الحكومية:** لعب ذلك النقص دوراً في إعاقة تنفيذ بعض المشاريع سواء إعاقة كاملة أو جزئية بسبب عدم توافر مباني مناسبة أو عدم وجود مقار للمشاريع، أو عدم

كفاية المساحات المتاحة في الجهة الحكومية لقيام فرق العمل بأعمالها، أو غياب المستلزمات المناسبة لبيئة العمل أثرت على كفاءة إنجاز المشاريع بدورها.

■ **نقص الأجهزة والتجهيزات الخاصة بتكنولوجيا المعلومات:** عانت بعض الجهات من نقص الأجهزة والتجهيزات الخاصة بتكنولوجيا المعلومات، ونظم المعلومات المناسبة، وبعض خدمات البرمجيات.

■ **النقص التدريبي:** اعتمدت بعض المشاريع على التدريب لإنجازها، وتأثر الانجاز بسبب عدم توافر إمكانيات التدريب في الجهة سواء بسبب غياب الأماكن الكافية للتدريب أو نقص الكوادر القادرة على القيام بمهمة التدريب، أو عدم تفرغ المتدربين لبرامج التدريب، أو ضعف البرامج التدريبية على المستوى النوعي والكمي.

وبناء على ما سبق، نجد بأن تلك المشكلات والاختلالات التي تعاني منها عملية التنفيذ أثرت على مكانة دولة الكويت وقدرتها على الوفاء بالتزاماتها التنموية على المستوى الداخلي، وذلك استناداً على أهم المؤشرات المعنية بقياس القدرة على تنفيذ المشروعات التنموية، كان أبرزها التطورات في مجال عملية مقدره الحكومة (أحد المؤشرات فرعية لمؤشر الحوكمة الصادر عن البنك الدولي)، حيث يضمّ هذا المؤشر كلاً من مكون "كفاءة واقتدار الحكومة في صياغة السياسات الاقتصادية والاجتماعية الصائبة" ومكون "تقليل تدخل الحكومة في النشاط الاقتصادي"، كما يعكس ذلك مؤشرات العبء التنظيمي والرقابة.

هذا وتوضح السجلات الرسمية للدولة أنه تمت إجازة عدد من القوانين ذات الصلة بعملية دعم مقدره الحكومة كان أهمها قوانين تتعلق بحقوق الملكية الفكرية، وبالسماح لغير الكويتيين بتملك الأسهم في الشركات المساهمة الكويتية، وبتنظيم الاستثمار الأجنبي المباشر لرأس المال الأجنبي، وبمكافحة عمليات غسل الأموال، وبحماية المنافسة، وتنظيم عمليات البناء والتشغيل والتحويل، وضمن الودائع لدى البنوك المحلية، وإنشاء هيئة أسواق المال وتنظيم نشاط الأوراق المالية، وإنشاء شركات مساهمة لبناء وتنفيذ محطات القوى الكهربائية وتحلية المياه. وبناء على هذا المؤشر، فإنه يتم تصنيف المؤسسات كما في الجدول رقم (5).

جدول رقم (5): تصنيف المؤسسات بحسب مؤشر الحوكمة

حالة المؤسسات	قيمة المؤشر
متدنية للغاية	تتراوح بين -2.5 و -1
متدنية	تتراوح بين -1 و صفر
متوسطة	تتراوح بين صفر و 1
متقدمة	تتراوح بين 1 و 2.5

المصدر: البنك الدولي، مؤشر الحوكمة.

هذا، ويوضح الجدول رقم (6) نتائج دولة الكويت على مستوى المؤشر الفرعي الذي يقيس عملية مقدره الحوكمة، الذي يعد أحد المؤشرات الفرعية لمؤشر الحوكمة.

جدول رقم (6): نتائج دولة الكويت على مستوى التطورات في مجال عملية مقدره الحوكمة

المؤشر	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2017
فعالية الحوكمة	-0.12	0.08	0.07	0.24	0.01	0.18	-0.08	-0.15	-0.17
نوعية التنظيم والضبط	-0.14	0.31	0.55	0.30	0.18	0.17	-0.05	-0.13	-0.06

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

توضح البيانات أعلاه، بأن نتائج دولة الكويت كانت متذبذبة على مستوى هذا المؤشر، حيث لوحظ بأن النتائج خلال الفترة من عام 2002 حتى عام 2010 كانت تشير إلى أن التصنيف المؤسسي على مستوى هذا المؤشر "متوسط"، إلا أن ذلك لم يستمر نتيجة الضعف الحكومي في مسألة تنفيذ سياساتها ومشروعاتها (التزاماتها) بسبب العديد من المعوقات التي تم الإشارة إليها سلفاً، حتى أصبحت تصنف مؤسسياً على أنها متدنية.

كما تجدر الإشارة، بأن صياغة مجال عملية مقدره الحوكمة بمكوناته يُعنى صراحةً وضمناً بإتباع سياسات اقتصادية تهدف إلى تأكيد سيادة آلية السوق في تخصيص الموارد، ويمكن فهم التحسن المرصود في المؤشرات التجميعية لهذين المكونين (خلال الفترة من عام 2002 حتى عام 2011) بالسعي الدؤوب للدولة في إتباع مثل هذه السياسات والتصريح المتعاقب بالتزامها نحو تطبيق السياسات

التي يوصى بها كل من صندوق النقد والبنك الدوليين تحت مسمى سياسات "الإصلاح المالي والاقتصادي". وشهدت الفترة منذ عام 2002 تكوين عديد من اللجان الفنية في هذا الصدد كان أحدثها اللجنة الاستشارية لبحث التطورات الاقتصادية التي سُكّلت في عام 2011. هذا، وقد جاء في النسخة المعدلة من وثيقة "مشروع مسيرة الإصلاح المالي والاقتصادي: المنطلقات والإجراءات" التي أعدتها اللجنة أن برنامج الإصلاح الاقتصادي يسعى "إلى إعادة هيكلة الاقتصاد الوطني بعيداً عن الهيمنة الحكومية".

وتوضح القراءة المتأنية للبيان التوضيحي للإجراءات المطلوبة لتنفيذ برنامج الإصلاح المالي والاقتصادي في هذه الوثيقة، أن اللجنة الاستشارية قد سعت نحو إطلاق آلية السوق في الاقتصاد الكويتي، إذ اشتملت كل الإجراءات المقترحة على أدوات سعرية تشتمل على إعادة تسعير الخدمات العامة في اتجاه رفع أسعارها، ووضع رسوم للخدمات غير المسعرة، وتخفيض مختلف أنواع الدعم التي تقدمها الحكومة للمواطنين. بالإضافة إلى ذلك اشتملت الإجراءات الموصى بها على "خصخصة الأنشطة الحكومية في قطاع الاتصالات، والمواصلات وبعض مرافق خدمات الكهرباء والمياه، وبعض مرافق الصناعة النفطية"، إلا أن تلك الإجراءات لم تطبق على أرض الواقع مما أدى إلى انخفاض قيمة المؤشر منذ عام 2012 كما هو مبين في الجدول السابق (الجدول رقم 6).

كما تتطلب صياغة المؤشر الفرعي "لنوعية العبء التنظيمي" للحكومة، أن تتباعد الدولة، مهما كان الهيكل الإنتاجي لاقتصادها، عن التدخل في النشاط الاقتصادي، وأن تسعى لوضع ضوابط تقسح المجال، وتحفز، وتطور القطاع الخاص. وبالطبع تتسق هذه الصياغة مع تلك للمكون الفرعي "لفعالية الحكومة". وفي هذا الصدد لعله ليس بمستغرب أن ينشط البنك الدولي في الآونة الأخيرة في تطوير مؤشرات دولية لقياس تفاصيل "العبء التنظيمي للحكومة" في إطار مشروع بحث تطبيقي للتعرف على بيئة أداء الأعمال في مختلف الدول. وعادةً ما يتم استخدام نتائج مقارنات الدول لتقديم النصح والمشورة للحكومات لتبني إصلاحات سياسية ومؤسسية لتقليل تدخلها في الشؤون الاقتصادية.

سادساً: المعالجات المقترحة لاختلاف التحديات التي تواجه الخطط التنموية

أشارت الخطة الإنمائية إلى أن دولة الكويت تستخدم عدداً من الآليات لمواجهة التحديات التي تواجه الجهات في تنفيذ المشروعات التنموية، منها التنسيق مع لجان مجلس الوزراء المختلفة والجهات ذات العلاقة، كما أشرنا إلى ذلك سابقاً، لحل التحديات التي تواجه الجهات في تنفيذ

المشروعات، لاسيما المتعثرة منها، وتعزيز العلاقة بين الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية وبعض الجهات المعنية بعملية المتابعة، ومنها ديوان المحاسبة ولجان التخطيط والمتابعة داخل الجهات الحكومية. ومع أن الحكومة نجحت في خفض عدد المشروعات المتعثرة ورفع نسبة المشروعات التي تحركت في المرحلة التحضيرية إلى المرحلة التنفيذية، وزيادة التزام الجهات بالجدول الزمنية لإنجاز مشروعاتها بعد حل الكثير من التحديات خلال مرحلة التنفيذ التي استدعى تدخل مجلس الوزراء والمجلس البلدي، وزيادة كفاءة الانفاق في مشروعات الخطة السنوية بشكل عام، إلا أن ذلك لا يعني أن التحديات القائمة في طريقها إلى الحل قريباً وفقاً لخطة زمنية مجدولة من قبل الجهات ذات العلاقة. لذلك تطرح هذه الدراسة مقترحين لمعالجة مختلف التحديات التي تواجه الخطط التنموية، وذلك على النحو التالي:

المقترح الأول: ضرورة التحول إلى التخطيط التأشيري ومتطلباته:

بينت تجارب دول جنوب شرقي آسيا بروز نموذج ناجح لإدارة تنموية قوية في أداؤها Capable Development State، حيث تم تعريف الدولة التنموية كدولة تركز على التنمية الاقتصادية وتتخذ التدابير اللازمة بشكل براغماتي لتحقيق الأهداف التنموية المرجوة. وقد قامت اليابان (وتبعته عديد من دول جنوب شرقي آسيا) بانتهاج نموذجاً يتسم بالتوجه الإنمائي التدخلّي لتعميق التحول الاقتصادي والقطاع الخاص، على عكس الولايات المتحدة التي انتهجت نموذجاً يتسم بالتوجه التنظيمي الإشرافي. وفي كلا النموذجين هناك أنواع متفاوتة من العلاقات بين الدولة والقطاع الخاص. وهذه العلاقات تطورت في دول شرقي آسيا في صور مختلفة للتدخل منها التي تمتلك فيها الدولة القطاع الإنتاجي (سنغافورة) على عكس حالة كوريا الجنوبية وماليزيا التي توجهت إلى دفع دور القطاع الخاص مسترشدة بتجربة اليابان (جليلي، 2009).

وتقوم الدولة التنموية القوية بالتدخل بشكل مباشر في الاقتصاد من خلال وسائل متنوعة، وتتراوح هذه التدخلات من تدخلات مباشرة على غرار تملك القطاعات الإنتاجية نفسها أو تأشيريه غير مباشرة من خلال وضع الحوافز والدعم المختلف وإنشاء المناطق الحرة والصناعية والمجمعات العلمية وبناء رأس مال بشري ذو نوعية أو جودة عالية وتحسين البنية التحتية التقليدية والتقنية لتعزيز نمو الصناعات الجديدة والحدّ من الاختلالات الناجمة عن التحوّلات في الاستثمار والأرباح من

القطاعات التقليدية إلى الجديدة، ويتم توجيه الاستثمارات في القطاعات المستهدفة والتي يكون لها آثار تنموية عالية (المناور، 2014).

ومن جانب آخر، ارتبطت ظاهرة الزيادة المطردة في الأهمية النسبية للتخطيط التأشيرى بالدور المتنامي للقطاع الخاص الناجم عن تحسين كفاءته الاقتصادية وزيادة إسهامه النسبي في الناتج المحلي الإجمالي والتوسع في تنفيذ التوجه نحو التخصص، وقد يؤدي ذلك إلى تناقص الأهمية النسبية للتخطيط التوجيهي، إلا أن هذا لا يعني على الإطلاق تقليص دور الدور الدولة في إطار التخطيط التنموي، فسيظل هذا الدور ريادياً فيما يتعلق بالإشراف والرقابة والتوجيه من خلال السياسات الاقتصادية والاجتماعية، إضافة إلى أهمية الاستمرار في تنفيذ الأنشطة المرتبطة بالبنية الأساسية التي تتسم بارتفاع الربحية الاجتماعية وانخفاض الربحية التجارية، وكذلك الاستمرار في الإسهام في تقديم الخدمات العامة الضرورية لرفع مستوى المعيشة وتحسين نوعية الحياة للمواطنين كالخدمات التعليمية والصحية والإسكانية. علماً بأن هذه التطورات تؤثر على منهجية التخطيط التنموي (المرواني، 2019).

إلا أن منظومة التخطيط القائمة اليوم في دولة الكويت (كما سبق الإشارة) تعتمد بالأساس على وضع خطط تنموية وربطها بالموازنة العامة للدولة، وإلزام الجهات العامة باتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها فيما يتعلق بتنفيذ المشروعات الحكومية، وهي بذلك لم تتمكن من ارساء قواعد التخطيط التأشيرى واقتصرت عموماً على رصد ومتابعة الانفاق على المشروعات الحكومية في البنى التحتية وغيرها مما حد من القدرة على مواجهة التحديات المختلفة لتنفيذ الخطط التنموية.

ولعل من أبرز ما تفتقده تجربة دولة الكويت التخطيطية للتحويل من منهج التخطيط المركزي القائم على التركيز على الاستثمارات الحكومية إلى التخطيط التأشيرى وتعزيز تجاوب القطاع الخاص لتعزيز دوره في الاقتصاد وتنويع القاعدة الإنتاجية، هو تحديد دقيق لمفهوم التخطيط التأشيرى ومن ثم تحديد متطلباته الأساسية المؤسسية والفنية. ويمكن تصنيف مناهج التخطيط في منهجين (المناور وملاعب ويونس، 2019):

- التخطيط الإلزامي التوجيهي الذي يعتمد على التوجيه المباشر الكامل من الدولة أو مؤسسات الدولة وهو المنهج الذي تتبناه النظم التي تسود فيها أكثر ملكية الدولة لموارد الإنتاج وطاقتها وتتولى إدارتها وتسيير نشاطها وتكون السياسات التي تقرها الحكومة المركزية ومؤسساتها

أساساً تنطلق منه الخطط والبرامج والمشروعات، ويجري تخصيص الموارد وتقرير الأهداف المادية المستهدف بلوغها بالأسلوب المباشر عن طريق الأوامر المركزية ونظام الأسعار الذي تقرره الدولة.

■ التخطيط التأشيرى (أو الارشادي) الذي تتبعه الدولة التي تزاوّل أنشطتها الاقتصادية في ظل قوى السوق الحر وآليات العرض والطلب خصوصاً في الاقتصاديات التي تحترم الملكية الخاصة في موارد الإنتاج وطاقاته ويتواجد فيها قطاع الأعمال العام إلى جانب قطاع الأعمال الخاص في كنف نظام رأسمالي يستهدف الربح. في هذه الحالة تتبع الدولة نظاماً للتخطيط يقوم على دفع الاقتصاد وخاصة القطاع الخاص للسير في اتجاه معين من أجل تحقيق الأهداف المرسومة وذلك عن طريق تهيئة الظروف المناسبة، والسياسات والتشريعات والإجراءات اللازمة، وإطلاق الحوافز دون اللجوء إلى وسائل الإلزام الإدارية، وهو بذلك شكل من أشكال التخطيط الاقتصادي الذي تنتهجه الدولة في محاولة لحل مشكلة المعلومات غير الكاملة في الأسواق والاقتصادات المختلطة من أجل تحسين الأداء الاقتصادي. وعند استخدام التخطيط الإرشادي، تستخدم الدولة أدوات وإجراءات لمعالجة ظاهرة فشل السوق من خلال تقديم الدعم بأشكاله المختلفة والمنح والضرائب، والتمويل بالإضافة إلى تهيئة كل الظروف الملائمة إلى تعديل السلوك الاستثماري للقطاع الخاص باتجاه القطاعات المستهدفة والتي تكون عادة أكثر إنتاجية وقدرة على خلق القيمة المضافة وفرص العمل الملائمة للعمالة الوطنية.

ويمكن تعريف فشل السوق بعدم كفاءة الأسواق في تخصيص السلع والخدمات والتمويل والعمل والمعرفة بسبب تباين المعلومات والأسواق غير التنافسية وضعف الشفافية مما يعطل عملية الاستثمار طويل المدى (مخاطر أعلى) في خطوط إنتاج جديدة لصعوبة اكتشاف هيكل أسعار وتكاليف الأنشطة الجديدة. وفي حالة دولة الكويت فقد أدت إيرادات الموارد الطبيعية إلى مزيد من تشوّه عملية المفاضلة بين عائد المخاطر على الأنشطة القابلة للتجارة، وغير القابلة للتجارة (العقار والاتصالات مثلاً). ففي ظل "الضمانات" المتوفرة للاستثمار في الأنشطة غير القابلة للتجارة، وفي ظل الخبرة المفقودة والمخاطرة المرتفعة للاستثمار في الأنشطة السلعية والخدمات القابلة للتجارة، فإن الاستثمار في الأنشطة الأولى سيكون أكثر جاذبية وبشكل متواصل.

من ثم يمنع فشل السوق الدول غير المتنوعة اقتصادياً على غرار دولة الكويت من تحقيق التنوع الاقتصادي المرجو، خاصة في ضوء ضعف مستوى التعلّم من خلال الممارسة Learning by Doing لكون المنشآت الخاصة لا تقدّر أهمية مكاسب الإنتاجية الكامنة في القطاعات القابلة للتجارة.

ومن المفارقات أن الحكومة تقام في فشل السوق من خلال استثماراتها الضخمة في مشروعات البنية الأساسية، والتي هي بطبيعتها غير قابلة للتجارة. لذا فإنه كلما زاد حجم هذه المشروعات كلما زادت الفجوة بين الاستثمار في الأنشطة القابلة للتجارة وغير القابلة للتجارة. ونفس المنطق ينطبق على الأنشطة الصغيرة والمتوسطة، والتي دخل العدد القليل منها في مزاوله الأنشطة القابلة للتجارة، رغم إزالة عدد من القيود أمام عمل هذه الأنشطة. كما أن التمويل الحكومي لهذه النوعية من الأنشطة يتركز أساساً في النقل، وتجارة التجزئة، والمطاعم.

هذا، ونحتاج في هذه الحالة إلى تحديد القنوات التي تعمل من خلالها ظاهرة فشل السوق لتحديد الآليات والأدوات الناجعة التي تسمح بتحقيق الآثار التنموية القصوى المتعلقة بمساهمة القطاع الخاص، ويبدو أن المفتاح الرئيسي لفهم هذه القضايا هو موقف التكتلات الاقتصادية الكبرى التي تكتسي أهمية بالغة في المرحلة الأولى المتعلقة بصياغة حل تدريجي لظاهرة فشل السوق، والأهم في المرحلة التالية المتعلقة بتوجيه الجهود الاستثمارية نحو القطاعات المستهدفة وذلك نظراً للملاءة المالية المتوفرة لديها بالإضافة إلى الخبرات المتوافرة والتي تمثل رافعة حقيقية لعبت في كل من كوريا الجنوبية واليابان دوراً محورياً في تنويع الاقتصاد وتوسيع القاعدة الإنتاجية بشكل مهم في ظل ترتيبات سوقية غير تنافسية وهي حالة قريبة جداً من الحالة الكويتية.

كل هذه الاعتبارات المهمة ضمن تعريف التخطيط التأشير الحديث لا تتلاءم عموماً مع الممارسات التخطيطية السائدة في دولة الكويت التي يمكن حصرها في ضعف مؤسسي من جهة وضعف فني من جهة أخرى. ولابد من التأكيد على أن غياب مقومات التخطيط التأشير الحديث التي تعيق كفاءة المنظومة التخطيطية على النحو الذي يجعلها غير قادرة على تحقيق تطور نوعي مستدام في صياغة الاستراتيجيات والسياسات والإجراءات وتنفيذها بما يسمح بالتسريع في تنويع مصادر الدخل وتعزيز دور القطاع الخاص وتوجيه استثماراته نحو القطاعات الإنتاجية السلعية والخدمية عالية القيمة المضافة والمشغلة للمواطنين، وهو الأمر الذي يتطلب إصلاحاً هيكلياً على

نطاق واسع يشمل المستويين المؤسسي والفني بشكل يستهدف جوهر المقاربة التخطيطية وأدواتها التنفيذية.

ويستعرض الباحثان فيما يلي الإطار الهيكلي المؤسسي البديل المقترح الذي يمكن اعتباره مشروعاً يستهدف إصلاح المنظومة وفق نموذج تنظيمي بديل متعدد الخيارات، وذلك وفق التصور التالي:

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

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

- **المسار الثاني:** أن يتم الإبقاء على كل من المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية والأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، على أن يتم التأكيد على صلاحيات كل منهما بالشكل الذي يعيد توزيع المهام التخطيطية بوضوح بحيث يضطلع المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية بصياغة الأولويات الاستراتيجية والسياسات العامة، والأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية بصياغة الخطط المطلوب تنفيذها وفق المتطلبات التنموية.

- **وفي كلا المسارين** لا بد من النظر إلى ضرورة تعديل هيكل وآليات عمل كل من المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية والأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية ومعايير التعيين فيهما لاستقطاب أفضل الخبراء في المجال التخطيطي.

▪ **المستوى الثاني: إعادة النظر في الترتيبات الفنية للمنظومة التخطيطية:** وهو البعد المعني بكل الجوانب الفنية التي تشتمل على استخدام الأساليب العلمية الكمية والكيفية في رسم السياسات العامة والتركيز على اختيار البدائل التي تحقق أعلى النتائج بأقل التكاليف، واستقطاب

وتنمية المهارات الفنية اللازمة لا سيما من خلال العمل على إنشاء مراكز بحثية متخصصة بدراسة السياسات العامة والنمذجة والاستشراف وتطبيقاتهما المختلفة.

■ المستوى الثالث: إعادة النظر في الترتيبات المنهجية والفنية لمنظومة التقييم والمتابعة:

بحيث يتم الانتقال إلى منهجية قياس الأثر أو المنفعة على مستوى متابعة المشاريع التنموية عوض رصد المدخلات المتمثلة في قياس مستوى الصرف ومعوقاته، وذلك من خلال اعتماد أساليب قياس الآثار الاجتماعية من خلال اعتماد المؤشرات التنموية في مجالات الصحة والتعليم والخدمات الحكومية المختلفة، وهو ما يسمح بقياس المردود السلبي في حال تأخر عملية تنفيذ مشاريع التنمية. ويمكن النظر في فصل وظيفة التقييم والمتابعة وإحاطها إشرافياً بمجلس الوزراء بهدف الاعلاء من شأنها من جهة وهو ما يسمح بترسيخ قيمة المتابعة والتقييم والانجاز، وإعطائها الاستقلالية المعنوية اللازمة لتقييم نوعية الخطط والمشروعات التنموية وفقاً لمبادئ وقيم الشفافية والموضوعية من جهة أخرى (على غرار النموذج الماليزي الذي فصل بين وظائف التخطيط والتقييم والمتابعة وأتبعها إشرافياً بمجلس الوزراء).

المقترح الثاني: قائم على نموذج التميز المؤسسي:

أثبتت الكثير من التجارب الدولية أن أهم وسيلة لتجاوز التحديات التي تواجه مسيرة التخطيط التنموي في أي مجتمع يمكن تجاوزها من خلال الاستفادة من التجارب الناجحة القائمة في الكثير من دول العالم، حيث توجد عدد من نماذج التميز المؤسسي المعتمدة في تلك الدول لتقييم مستوى أدائها، الأمر الذي يمكن تطبيقه في دولة الكويت، وذلك بتصميم نموذج خاص بها يتم من خلاله تقييم مستوى أداء كافة المؤسسات العامة سنوياً لمعرفة نقاط القوة والضعف، ويتم على أساس نتائج التقييم تقديم الجوائز للمؤسسات التي حققت نتائج متميزة، وفي الوقت ذاته تصحيح مسار المؤسسات المتعثرة من خلال إجراء تغييرات هيكلية تتسجم وطبيعة التحدي القائم.

ويمكن إيجاز أبرز النماذج الدولية والإقليمية في المصفوفة التالية للاستفادة منها عند تصميم نموذج خاص بدولة الكويت وهذا ما يوضحه الجدول رقم (7). وهذا التوجه من وجهة نظر الباحثان، يمثل مخرج مهم لمعالجة العديد من إشكاليات التنمية على مستوى كل مؤسسات الدولة دون استثناء، وهذا التوجه ينسجم بطبيعة الحال مع تطلعات رؤية الكويت 2035.

جدول رقم (7) مصفوفة أبرز النماذج الدولية والعربية للتميز المؤسسي

النموذج	سنة التأسيس والاعتماد	مكوناته والخصائص
نموذج وجائزة Deming	انطلقت من هذا النموذج نماذج التميز الحالية، واعتمده اليابان في عام 1951	يتكون من 14 عنصراً منها سبعة عناصر إيجابية وسبعة سلبية. يركز على ضمان جودة المنتجات والخدمات التي تقدمها المؤسسات.
نموذج بالدريج Baldrige	أسس الكونجرس الأمريكي برنامج مالكوم بالدريج في عام 1987، لتمنح للشركات المتميزة	يتميز بوجود ثلاث مجموعات من المعايير، الأولى خاصة بتقويم نشاط مؤسسات الأعمال، والثانية بالمؤسسات التعليمية، والثالثة للمؤسسات الصحية. ويحتوي على سبعة عناصر (القيادة، التخطيط الاستراتيجي، المستفيدين، والسوق، المعلومات والتحليل، الموارد البشرية، إدارة العمليات ونتائج الأعمال).
النموذج الأوروبي للتميز	تم تأسيسه من قبل المؤسسة الأوروبية لإدارة الجودة في عام 1991	تمنح الجائزة لأربعة فئات من المؤسسات: المؤسسات الكبرى، المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، الدوائر والوحدات التشغيلية للمؤسسات الخاصة ومؤسسات القطاع العام. ويرتكز على تسعة معايير، منها خمس ممكنات (القيادة، والسياسات، والاستراتيجيات، والموارد البشرية، والعلاقات، والموارد والعمليات الإدارية، والخدمات المقدمة للمجتمع) وأربعة نتائج (نتائج المستفيدين، نتائج الأفراد، ونتائج الأعمال، ونتائج المجتمع).
نموذج وجائزة التميز السنغافوري	تأسس في عام 1994	يقوم على أساس النموذج الأوروبي والأمريكي مع التركيز على المعرفة بهدف الحصول على المعرفة والتقنية المطلوبة للمنظمة. وتعتمد آلية عمل النموذج على معايير الرئيسية تنقسم إلى ثلاث مجموعات أساسية: مجموعة القيادة وتتضمن معيار القيادة. ومجموعة التنظيم وتتضمن معايير الخطط والمعلومات والموارد البشرية والعمليات والمتعاملين. ومجموعة النتائج وتشمل معايير النتائج.
نموذج جائزة الملك عبد العزيز للجودة	تأسس في عام 2000	يقوم على أساس النموذج الأوروبي مع إضافة المعيار العاشر وهو المعلومات والتحليل، وهو نموذج رياضي يحدد الأوزان الكمية للمعايير.
نموذج مركز الملك عبد الله الثاني للتميز	تأسس في عام 2006	يهدف إلى نشر ثقافة التميز، وتتطلب آلية عمل النموذج تطبيق خمسة معايير للتميز والمتمثلة في الأفراد والمعرفة والقيادة والعمليات والمالية، مع التركيز على متلقي الخدمة والنتائج.
نموذج برنامج الشيخ خليفة للتميز الحكومي	تأسس في عام 2006	نموذج الجائزة مقتبس من نموذج برنامج دبي للأداء الحكومي المتميز الذي تأسس في عام 2003 بمعاييره وأوزانه الكمية والذي يستند في الأصل على النموذج الأوروبي.

المصدر: أعده الباحثان استناداً إلى مصادر متعددة.

ونستخلص من هذه المصفوفة أهمية تبني نموذج للتميز المؤسسي لدولة الكويت، بحيث يتم

تحديد أهدافه ومعاييره من قبل هيئة متخصصة وذلك بالاستفادة من التجارب الناجحة على مستوى

الدول المتقدمة والدول العربية التي أخذت بهذا التوجه وماضيه فيه بنجاح ويحقق لها نتائج إيجابية لتصحيح مسيرة التخطيط التنموي فيها.

وبناء على ما سبق، وعلى مضامين نموذج التمييز المؤسسي وتطورات العمل على تبني عدد من السياسات التي تهدف إلى طرح عدد من المعالجات بشأن المنظومة التخطيطية وعملية تنفيذ المشاريع التنموية، وذلك على النحو التالي:

- اعتماد نموذج للتمييز المؤسسي في دولة الكويت تسند مهامه واختصاصاته لأحد المؤسسات التي تقررها الحكومة يستهدف الإصلاح المؤسسي ويعالج التحديات التي تعيق مسيرة التنمية في الكويت.
- النهوض بالدور القيادي للحكومة، وإجراءات إصلاحات إدارية تخص تعيين واختيار القيادات على مستوى مختلف مؤسسات وأجهزة الدولة وفقاً لمعايير الكفاءة والأداء المؤسسي.
- تفعيل برنامج الإصلاح المالي الشامل الذي يتضمن ترشيد الانفاق ووقف الهدر المالي، وتنويع مصادر الدخل لتحقيق التوازنات المالية الضرورية لبناء تنمية شاملة ومستدامة وهو ما يعرف بكفاءة الإدارة المالية.
- التعامل الصارم مع متطلبات مكافحة الفساد بكافة أشكاله من خلال حوكمة المؤسسات العامة، وذلك باعتماد دليل للحوكمة من جهة، وتبني معايير الإصلاح المؤسسي لقياس مستوى الأداء المتوازن وتفعيل مبدأ الثواب والعقاب من جهة أخرى، ويتم ذلك باستحداث جهة مركزية لإدارة الاقتصاد من خلال هيكل مؤسسي متكامل لإدارة وتوجيه الأجهزة الاقتصادية والمالية.
- الوقوف بحزم أمام التحديات والمعوقات التي تواجه الجهات الحكومية في تنفيذ المشروعات المدرجة في الخطة الإنمائية، لاسيما المتعثرة منها.
- رفع مستوى التنسيق والتعاون المستمر بين مختلف الجهات ذات العلاقة بخطة التنمية، والعمل على تجاوز المعوقات التي مازالت عالقة، وهي في معظمها مجرد أعراف غير متعلقة بقانون أو قرارات.
- تدريب وتأهيل كوادر الدولة بالاعتماد على الإدارة المهنية والمحترفة في إدارة مختلف الأنشطة التنموية.

- التركيز على الاستثمار في اقتصاد المعرفة كأحد أهم مقومات النمو المستدام والتنمية الاقتصادية، وهو ما يجعل الاقتصاد الكويتي قادراً على الانتقال إلى فئة الاقتصادات التي تعتمد على الابتكار والمبادرات والاختراعات، وبالتالي تحقق قيمة مضافة عالية.
- تبني سياسات تعمل على تهيئة البيئة المناسبة لإطلاق الطاقات الإبداعية، لكي تساهم في اصلاح الاقتصاد بشكل مبتكر، يؤدي إلى زيادة امكانات التنافسية ودفع النمو الاقتصادي.
- تطوير بيئة الأعمال الكويتية وجعلها أكثر تنافسية وأكثر سهولة ويسراً وتفتيتها من الفساد.
- الاهتمام بإصلاح البيئة القانونية والتشريعية، من أجل خلق بيئة ومناخ أعمال تنافسي داعم لقطاع الأعمال الخاص، لكي يصبح قاطرة النمو في الدولة.
- التأكيد على أن التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في إطار تنفيذ رؤية الكويت 2035، مما يصب في مصلحة رفع القدرة التنافسية للاقتصاد الوطني، خاصة فيما يتعلق بتنفيذ مشاريع الحرير وتطوير الجزر، لما لها من دور حقيقي في تنمية رأس المال البشري وتطوير منظومة بيئة الابتكار والتكنولوجيا.

الخاتمة

هدفت هذه الدراسة إلى تحليل الوضع الراهن للمنظومة التخطيطية في دولة الكويت بالإضافة إلى رصد أهم التحديات التي تواجه عملية تنفيذ المشاريع التنموية، ومن ثم تقديم مسارات تهدف إلى تحسن أداء تلك المنظومة وتواجه تحديات عملية تنفيذ مشاريعها التنموية وتواءم رؤية وتطلعات دولة الكويت الجديدة. وذلك من خلال الاعتماد على أسلوب التخطيط التأشير، ونموذج التميز المؤسسي. هذا، ومن وجهة نظر الباحثان، إن إرساء قواعد ثابتة ومستدامة للنمو والرفاهية والاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية والارتقاء بواقع الاقتصاد الوطني نحو الأفضل يتطلب حزمة من الآليات والقرارات الحازمة بهدف ضمان توفر مؤسسات عامة ذات كفاءة، وقدرة عالية على القيام بالمهام المناطة بها وفقاً لأفضل المعايير والأساليب المعاصرة.

وفي هذا السياق، يعتبر تحسين الحكم القائم على الإدارة الاستراتيجية للعمل التنموي، وعلى المشاركة الأوسع لكافة الأطراف ذات العلاقة بقضايا التنمية، شرطاً لازماً لتحقيق الرؤية التي يتطلع إلى إنجازها المجتمع الكويتي في ظل توافر إطار عام للعمل، ومنهجاً شفافاً لتحديد الأولويات واتخاذ

قرارات حكيمة وتخصيص الموارد لتحقيق الأهداف المحددة، وهذا لن يتم إلا باتخاذ إجراءات إصلاحية شاملة لإدارة العملية التنموية بكفاءة وفعالية.

وبناء على ما سبق، يطرح الباحثان عدد من التوصيات التي تهدف إلى تحسين أداء المنظمة التخطيطية وتمكن من مواجهة مختلف التحديات التي تعترض عملية تنفيذ المشاريع التنموية، وذلك على النحو التالي:

- بناء منظومة آلية متكاملة لإعداد ومتابعة الخطط التنموية.
- انتهاز أسلوب التخطيط التأشير الذي من خلاله يتم تبني مجموعة من الأهداف والسياسات العامة والمستهدفات الكمية التي تسعى الخطة لتحقيقها بالتنسيق مع شركاء التنمية.
- وضع واعتماد مجموعة من المعايير لتقييم اختيار المشروعات التنموية الجديدة من حيث الارتباط بالرؤية وتحسين مؤشرات التنافسية العالمية ودراسة الجدوى والعائد الاستثماري وخلق فرص عمل لقوة العمل الوطنية بالقطاع الخاص والقدرة على تمكين القطاع الخاص.
- تحسين ترتيب دولة الكويت على مستوى مؤشرات التنافسية العالمية لتكون ضمن الدول الـ 35 الأعلى في الترتيب على جميع المؤشرات بحلول عام 2035.
- إنشاء لجان التخطيط والمتابعة وتفعيل دور المنسق التنموي ليكون حلقة الوصل بين الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والجهات الحكومية في عملية إعداد خطة التنمية ومتابعة تنفيذها.
- تطوير منظومة متابعة خطط التنمية السنوية على نحو يجعل منها أكثر سهولة وكفاءة.
- تحديث الإطار الاستراتيجي للخطة التنموية ليعتمد على ركائز 7 أساسية انطلاقاً من رؤية «كويت جديدة 2035».
- تعديل الهيكل التنظيمي للأمانة العامة المساعدة لشؤون التخطيط والمتابعة بما يتوافق مع مجالات التنمية الأربعة (التنمية البشرية - الاقتصادية - الإدارية - الاجتماعية).
- اعداد وبناء القدرات للكوادر التخطيطية بالجهات الحكومية وخصوصاً الكوادر العاملة بالشأن التنموي بهدف زيادة كفاءة وفعالية الأداء.

قائمة المراجع

- الإدارة المركزية للإحصاء (2019)، نظام متابعة مستهدفات الخطة الإنمائية 2016/2015 – 2020/2019، الكويت.
- الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية (2014)، تقرير متابعة الخطة الإنمائية متوسطة الأجل 2016/2015 – 2020/2019، دولة الكويت.
- الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية (2019)، المسارات والتوجهات الرئيسة للخطة الإنمائية متوسطة الأجل 2016/2015 – 2020/2019، دولة الكويت.
- بن جليلي، رياض والعصفور صالح (2009)، واقع ومستقبل التخطيط بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت.
- البنك الدولي، قاعدة بيانات مؤشر الحوكمة، سنوات متعددة، نيويورك.
- بنك الكويت المركزي (2019)، التقرير الاقتصادي السنوي لبنك الكويت المركزي، الكويت.
- التقارير الدورية حول أداء المؤسسات الحكومية في دولة الكويت، ديوان المحاسبة، سنوات متعددة. الكويت.
- تقارير متابعة الخطة الإنمائية في دولة الكويت، الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، سنوات متعددة، الكويت.
- شعراوي، سلوى (2004)، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، القاهرة.
- اللجنة الوطنية للتنافسية (2015)، التقرير الوطني للتنافسية، دولة الكويت.
- اللجنة الوطنية للتنافسية، تقارير التنافسية الوطنية، اعداد مختلفة (سنوات متعددة)، دولة الكويت.
- المرواني، عبد الله بن علي (2019)، تطور منهجية التخطيط التنموي ومؤسساته: تجارب دولية وإقليمية مختارة، المعهد العربي للتخطيط، الكويت.
- المعهد العربي للتخطيط (2015)، تقييم عملية التخطيط التنموي في دولة الكويت، لصالح الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية، الكويت.

- المناور، فيصل (2014)، دور الإصلاح المؤسسي في تحقيق التنمية والعدالة الاجتماعية، سلسلة قضايا إدارية، العدد 12، القاهرة.
- المناور، فيصل (2015)، تقييم جاهزية الجهات الحكومية للتخطيط الاستراتيجي بدولة الكويت- دراسة ميدانية، مجلة البحوث الإدارية، العدد 2، القاهرة.
- المناور، فيصل ملاعب، عمر ويونس، عبد الله (2019)، نموذج مقترح لإصلاح المؤسسات العامة في الدول العربية، مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية، المجلد 21، العدد 2، يوليو.
- المنتدى الاقتصادي العالمي (2014)، تقرير التنافسية العالمية، جنيف.
- المنتدى الاقتصادي العالمي (2015)، تقرير التنافسية العالمية، جنيف.
- Kusek, J., and Rist, R., (2004), A Handbook for Development Practitioners: Ten Steps to a Result-Based Monitoring and Evaluation System, The World Bank, Washington, D.C.
- Mhone, G., (2003), Developmentalism and the Role of the State, Workshop on Growth and Development, Policy Department Unit of the Kwa Zulu Natal Provincial Governmen (London: I.B. Touris, 2014) .