



# اوضاع الإدارة العامة في العراق الصعوبات القائمة والعلاجات المقترحة

أ.د. كاظم جواد شبر



## عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرّه الرئيس في بغداد. مهمته الرئيسة، فضلاً عن قضايا أخرى، تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بشكل خاص ومنطقة الشرق الأوسط بشكل عام. ويسعى إلى إجراء تحليل مستقلٍّ، وإيجاد حلولٍ عمليّةٍ جليّةٍ لقضايا معقّدة تهمّ الحقلين السياسي والأكاديمي.

آذار/ مارس 2016

حقوق النشر محفوظة © 2016

---

[www.bayancenter.org](http://www.bayancenter.org)

[info@bayancenter.org](mailto:info@bayancenter.org)

# اوضاع الإدارة العامة في العراق الصعوبات القائمة والعلاجات المقترحة

أ.د. كاظم جواد شبر\*

## الخلاصة

في البداية، يتناول البحث أهمية تطبيق مبادئ الإدارة الحديثة وطبيعة هذا الحقل المعرفي، مؤكداً على الدور الفيضلي للإدارة العصرية في إزدهار أي منظمة أو مؤسسة، بل وإنها السمة البارزة لرفي الشعوب في عالمنا الحاضر. ثم يتطرق البحث الى الإهمال الذي أصاب الإدارة على أرض الرافدين، الأمر الذي تسبب في الأحوال المزرية للإدارة العامة والخاصة معاً في عراق اليوم.

ويؤكد البحث على ضرورة إصلاح هذا الحال، معتبراً أن هذا الإصلاح يتمثل أولاً برسم خطة محكمة لهذا الغرض، تُستهل باعداد الإستراتيجية الملائمة لكل منظمة، يعقبها سرد الأهداف العليا والمشتقة لتلك المنظمة. فمسألة الأهداف تحتل موقعاً فائق الأهمية في علم الإدارة، إذ يجب بلورة هذه الأهداف على نحو جلي، مع تنسيقها عمودياً وأفقياً على صعيد المنظمة الواحدة.

ثم هناك تصميم الهياكل التنظيمية، بل وإعادة تصميمها من وقت الى آخر. ويبرز جانبان لهذه المهمة، أولهما إعداد الخارطة التنظيمية التي توضح الإرتباطات الرسمية للوحدات والأقسام ضمن المنظمة، بينما يخوض الشق الآخر في تعيين الدور الدقيق لكل وحدة أو قسم، بل وحتى الصلاحيات والمسؤوليات لكل مدير ومهام كل من العاملين ضمن أي وحدة.

ويُعرِّج البحث بعد ذلك على مسألة إعداد النُظم وأساليب العمل والسياسات لكل منظمة، مع التأكيد على أمرين أساسيين. الأمر الأول هو الحاجة الى مراعاة الظروف الداخلية والخارجية للمؤسسة، مع التركيز على خدمة الأهداف الموضوعية. أما الأمر الآخر فهو ضرورة تعديل هذه النظم والسياسات بحسب ما يستجد من أمور وتطورات. وتنطوي خطة الإصلاح أيضاً على بلورة أسس رصينة لإنتقاء المديرين وتدريبهم لغرض إنجاز أعمالهم على الوجه الأكمل، حيث تشمل هذه الأعمال

\* بكالوريوس إقتصاد شرف ( الصناعة و التجارة ) ، جامعة لندن، 1966 - دبلوم التقنيات العليا(الإدارة)، جامعة سولفرد، -1967ماجستير العلوم الإدارية ( الإقتصاد الإداري و المالية ) ، جامعة السني/ لندن، 1968 - دكتوراة العلوم الإدارية، جامعة لفران، 1985

مهام التخطيط والتنظيم، إضافة الى توجيه العاملين وإنتقائهم ومراقبتهم.

فالمحك الأساسي لقياس قدرات المدير هو مقارنة المخرجات مع المدخلات، وهو الأمر الذي يقيس الأداء المتحقق، كمي يُقارن مع المعايير الموضوعية سلفاً. فالمخرجات من حيث الكم والنوع يجب أن تكون في إطار الأهداف والسياسات والنظم الموضوعية، بينما تتضمن المدخلات جميع الموارد الداخلة ضمن أنشطة المنظمة من قوى عاملة و مواد وطاقة مُحركة وأبنية وغير ذلك. فمن حيث الأساس، مطلوب من المدير تعظيم المخرجات كمّاً ونوعاً مما هو مُستخدم من المدخلات، مايعني أن هذه المقارنة هي المقياس الحاسم لمستوى الأداء.

وبعد الخوض في ضرورة وصف الوظائف وصفاً دقيقاً، يتطرق البحث الى تحديد المؤهلات اللازمة لشاغل كل وظيفة. ثم هناك مسألة التقييم الدوري للمديرين والعاملين الآخرين لغرض تصحيح أي إعوجاج ومكافأة أصحاب الأداء الجيد، مع إتخاذ مايلزم بصدد من يكون أداءهم دون المستوى المقرر، إذ يمكن بهذا الصدد الإستفادة من الإسلوب/العلم الحديث لدراسات الوقت والحركة. ويتداخل كل هذا مع قضايا الأجور والرواتب والحوافز والترقيات، إذ يجب إعتتماد سياسات عقلانية ومُنصفة وعملية في هذه المجالات، خدمة لأهداف المؤسسة وحرصاً على معنويات العاملين.

ويقترح هذا البحث أن يجري إصلاح إدارات جهاز الدولة في العراق على نحو تدريجي، بدءاً بدائرة أو منظمة صغيرة تتسم بحسن إدارتها نسبياً، إذ يتم الإصلاح بموجب البنود المشار إليها آنفاً، مثلما تراعى نتائج التجربة شيئاً فشيئاً لغرض تعديل البرنامج بحسب الظروف والضرورات. ولا بد من التأكيد هنا على الأهمية القصوى للإسناد من قبل أعلى المستويات السياسية لهذا البرنامج، حيث من المؤكد أن يواجه بعض العراقيين والمعارضة على دربه الشاق و الطويل.

وأخيراً، يجب قياس النتائج على طول الطريق، وذلك لغرض تقدير مدى نجاح البرنامج في كل مرحلة. ففي الحالات التي يبدو فيها النجاح محدوداً أو معدوماً، يجب تحري الأسباب والعمل على تعديل البرنامج كي تتحقق الغايات المراد بلوغها.

## الفصل الاول

### الأسس الأولى

يتناول هذا الفصل بعض الأسس الأولية لغرض إرساء القواعد الضرورية لبحث الموضوع على نحو جاد ولتغطية جوانبه المتعددة. ذلك أن أي إستراتيجية للتطوير يجب أن تنطلق من فهم واضح للوضع القائم، بل وأيضاً للتراكبات التاريخية التي أوصلت الأمور الى الحال الحاضر.

ولذلك، يبحث هذا الفصل دور الإدارة العصرية في بناء المجتمعات الحديثة وتطويرها، مثلما يُشير الى نظرة المجتمع العراقي والمسؤولين نحو الإدارة. فتلك النظرة - أو قلة الإهتمام إزاء الموضوع - أدت الى تراكم الكم الهائل من التخلف في مستوى الإدارة الحكومية (الأهلية أيضاً)، حيث صار من الصعب أن نلتمس نقطة البداية لإنقاذ الأوضاع ولإصلاح الوضع القائم.

فهنا يشير تقرير أميركي متخصص وحديث الى أن الحكومة العراقية (في اعقاب التغيير العام 2003) لم تدعم الجهود الرامية لإصلاح نظام الوظائف في الدولة. ويقول التقرير الذي أعدته الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، والذي يُركز على حيثيات تنفيذ مشروع طموح للإصلاح الإداري في العراق، أن أحد الأهداف الرئيسة للمشروع كان تحويل الوظائف لدى الحكومة الى نظام يعتمد الكفاءة والمهنية، إضافة الى صياغة لائحة قانون عصري للوظائف الحكومية، كي يُقدم الى مجلس النواب، وأيضاً تأسيس هيئات متخصصة للخدمة العامة في المحافظات والمركز، مع برامج تراق ذلك لتدريب الموظفين الحكوميين وتأهيلهم<sup>1</sup>.

ويذهب التقرير للتوكيد أيضاً على أن الأجهزة الرسمية لم تدعم هدفاً آخرًا للمشروع (كلفة المشروع الإجمالية 157 مليون دولار تقريباً)، ألا وهو العمل على تحويل الصلاحيات الى المستويات الأدنى لغرض تحقيق المزيد من اللامركزية، وذلك عن طريق عصرنه النظم الإدارية وتطوير الموارد المتاحة، لاسيما البشرية والمالية، خصوصاً على صعيد المحافظات<sup>2</sup>. كما يؤكد التقرير على أن طرق التجهيز وإبرام العقود المعمول بها فعلاً تتقاطع مع الوثائق الأصولية التي أعدها خبراء المشروع، إذ لم يتم تبني هذه الوثائق من قبل الأجهزة الحكومية، مع إستثناء محافظتين فقط تحولتا نحو إستخدام هذه الوثائق.

1. تقرير مكتب المفتش العام للوكالة الأميركية للتنمية الدولية، كانون الأول/ ديسمبر 2013، القاهرة، الجمهورية المصرية، ص 5.

ويضيف التقرير أن المشروع فشل في إعانة خمسة وزارات حكومية في المركز لتطوير طرق إنجاز وظائفها بحسب ما كان مُخططاً في أصل المشروع. فلم تبادر أيّاً من هذه الوزارات لتحسين أنشطتها أو الإرتقاء بنظامها أو لتطوير كيفية إعداد موازنتها أو لتنفيذ هذه الموازانات. هذا على الرغم من قيام وزارتين باعادة هندسة أعمالها الرئيسية، بينما توجهت واحدة فقط نحو تنميط إجراءاتها وفق أسس سليمة<sup>3</sup>.

## 1-1 دور الإدارة الحديثة وأهميتها

لاشك في أن جودة الإدارة في أي منظمة - صغيرة كانت أم كبيرة - هي العامل المتحكم الذي يؤدي الى النجاح أو الفشل. فحينما تكون الإدارة مهنية وجادة، فهي تراعي جميع الظروف الموضوعية للمؤسسة أو الدائرة أو المنشأة، سواءً كانت هذه العوامل داخل المنظمة أم خارجها. ذلك أن المدير يتعامل مع الموارد المتاحة، منها البشرية ومنها غير البشرية، إذ يُراد لهذه الموارد أن تُستخدم على أفضل نحو مستطاع لغرض تحقيق الأهداف المرسومة الى الحد الأقصى.

فهنا يشير بعض الخبراء الى أن الإدارة تعني «العملية التي يتولاها شخص واحد أو أكثر لتنسيق أنشطة الآخرين لغرض نيل أهداف لم يكن بمقدور شخص واحد أن يُحققها إن هو عمل بمفرده»<sup>4</sup>.

ومعلوم أن الأهداف تتباين مع إختلاف طبيعة المنظمة وتنسب مباشرة عن الغايات العليا أو الرؤيا الشاملة للمنظمة. فالمنظمة أو المنشأة التجارية قد تعتبر الربحية كهدف أول، وقد تُحدد لذلك وتائر أو نسب معينة للمدييات القصيرة والمتوسطة والطويلة.

بيد أن الربحية (مثلاً نسبة الربح السنوي الى قيمة المبيعات، أو نسبة الربح السنوي الى إجمالي رأس المال المستثمر) قد لا تكون هي الهدف الوحيد أو الهدف الأول، حتى بخصوص منظمة الأعمال. فقد تكون هناك أهداف أخرى، منها حصة المنشأة من السوق، أو مدى رضى الزبائن عن منتجاتها أو خدماتها. وقد تولي الإدارة العليا أسبقية أعلى لهذه الأهداف، أو ربما تُعطيها أهمية مقارنة أو موازية لمسألة الربحية.

وبخصوص دوائر الدولة ومؤسساتها، قد لا يكون هناك تركيز على الربحية، رغم أن مسألة التكاليف لا بد أن تبرز كقضية مركزية. فالدوائر أو المنظمات الرسمية قد تشمل أهدافها إنجاز أكبر عدد ممكن من معاملات المواطنين، أو تعظيم رضى المراجعين إزاء الخدمات المقدمة، أو خفض متوسط كلفة الخدمة المقدمة الى المواطن، أو تقليص الأخطاء في الخدمات المقدمة الى الجمهور.

3. نفس المصدر السابق. ص 5

4. J H Donnelly, J L Gibson, J M Ivancevich (9th edition) (1995): "Fundamentals of Management", Irwin, Page 4.

المهم في الأمر أن وضوح الهدف (أو الأهداف) هو أمر جوهري لكل منظمة، مهما كان نوعها أو حجمها. كما ينبغي تحديد الأهداف على المستويات التنظيمية المختلفة، مثلما يجب وضوح الأهداف لمديات زمنية متباينة (قصيرة الأمد، متوسطة، طويلة). ويقدر ما تكون الإدارة مقتدرة في بلوغ الأهداف المرسومة، فأن هذا ينعكس على أداء المنظمة الواحدة وسمعتها، بل وحتى على أداء الحكومة بكاملها.

فالمدير الجيد هو الذي يستطيع تجاوز الصعوبات على إختلاف أنواعها وأشكالها. فأحد التعاريف الموجزة للإدارة بمفهومها العملي هو أنها "حل المشاكل في إطار العمل". غير أن إبتكار الحلول للمشاكل لايعني الإنتظار لحين بروز المشكلة وإستفحالها، بل المطلوب التنبؤ بما يُجْبئ المستقبل من صعوبات، مع التخطيط لتجاوز هذه المشاكل لغرض تخطيتها بسلام في أوقات حدوثها الإفتراضي وكأنها لم تحصل. فإذا توقعنا نقصاً في القوى البشرية بعد عام واحد من الآن، لا بد لنا من إتخاذ التدابير المطلوبة من قبيل تغيير طرق العمل، أو إستخدام عاملين جُدد من الآن حتى نمنع حدوث الأزمة من الأساس.

من هنا، يمكن أن تُعرف الإدارة السديدة بأنها "تنطوي على إعتداد جميع التدابير والأنشطة لتسخير الموارد المتاحة (بشرية وغير بشرية) على نحو عقلائي بغية تحقيق الأهداف المرسومة للمنظمة". والواضح من هذا التعريف أن قضية رسم الأهداف ووضوحها تلعب دوراً مركزياً في مجمل النشاط الإداري لأي منظمة أو مؤسسة أو وزارة.

كما أن الأهداف العليا تُصمم وفق الإستراتيجية العامة للمؤسسة، التي تتبع في الأساس عن الرؤيا لمكانة المؤسسة في المجتمع ودورها فيه. فإذا نظرنا الى مؤسسة كبرى تتولى تصنيع المنتجات الإلكترونية، قد تُحدد رسالتها في المجتمع بأنها "تجتهد لدفع عجلة التطور التقني في العالم نحو الأمام". أما إذا أخذنا دائرة تقوم بإصدار الوثائق الشخصية لعموم المواطنين، فيمكن أن نصيغ رسالتها (دورها في المجتمع) بأنها "توثيق التفاصيل الشخصية لعموم المواطنين وتسهيل إنجاز معاملاتهم".

## 2-1 خلفية تاريخية

قد لا نبتعد عن الحقيقة حينما نقول أن الإهتمام بمستوى الإدارة وجودتها لم يلقَ في العراق ما يستحقه من الإهتمام والموارد، لاسابقاً ولاحاضراً. بل يُمكننا التوكيد بأن العقود الأخيرة ربما شهدت تدهوراً في هذا المجال إلا في زوايا محدودة، سواءً نظرنا الى الأوضاع أثناء الحكم الصدامي المقبور أم بعد التغيير الذي حصل في العام 2003.

وقد لا يكون من الخطأ القول أن النظرة العامة إزاء الإدارة وأهميتها كانت ولم تزل مُتخلفة. فهذه

النظرة ترى في «الإدارة» جهداً شخصياً وفتياً لا يستحق التمتع الجاد أو الدراسة العلمية، وأن إختيار المدير قد يستند الى الرغبات الشخصية وإعتبرات اللياقة بما يراه المدير الأعلى (أو المبتغذ صاحب القرار)، دون إكتراث كاف لاستخدام الطرق العلمية في ممارسة وظائف المدير أو الأساليب الموضوعية في إنتقاء المدير.

والحقيقة أن هناك خلل وقع منذ البداية حينما بدأ التفكير في رسم خطط الإنماء الإقتصادي والإجتماعي في العراق، حيث إنصب التركيز على إنتقاء المشروعات الإنتاجية والركائزية على مدى جدوى المشروعات المقترحة، مع قلة الإلتفات نحو الآثار والتطورات المستقبلية. فهنا يُشير العالم الإقتصادي الراحل عباس النصراوي الى أن عهد التخطيط الإقتصادي الذي رأى النور مع أوائل عقد الخمسينات من القرن الماضي، حينما تم تشكيل مجلس الإعمار. بيد أن معظم البرامج الإنمائية (والمشاريع الصناعية والزراعية والركائزية) صُممت من منظور إختصاصي أو إقتصادي مُحدد، دون أن ترافق ذلك دراسات شاملة أو نظرة مستقبلية بعيدة الأثر<sup>5</sup>. ولذلك لم تحظ أمور رئيسة كقضية البيئة والتخطيط السكاني وأوضاع القوى العاملة ( بما في ذلك جودة الإدارة) على الإهتمام الذي تستحقه.

### 3-1 الأوضاع الحاضرة للإدارة العامة في العراق

من هنا فإن الإدارة العامة في العراق تشكو من حال لا يُجسد عليه. فعلى نحو عام، نجد أن المدير ليس مؤهلاً لأداء عمله على مايرام، فضلاً عن أن الأنشطة أو الأعمال التي يُمارسها لاترتقي الى مستوى «المهنية» بموجب المقاييس المعروفة في هذا المجال.

وكتيجة لكل هذا، نلاحظ إستثناء عدد من الظواهر السلبية التي تنعكس سلباً على أداء الحكومة ونظرة المواطنين نحوها. فمن أبرز هذه المظاهر يمكن الإشارة الى الإستخدام الزائد للقوى البشرية ومايرافقها من بطالة مُقنعة، إضافة الى تضخم النفقات وبطء إنجاز الأعمال، وعدم وضوح مهام العاملين (الصلاحيات والمسؤوليات)، وعدم رضى المراجعين/المواطنين، والضبابية في أهداف وإستراتيجيات الدوائر/المنظمات الحكومية وخططها.

فأحد المفاهيم الخاطئة التي ساهم النظام الصدامي المنهار في تكرسها هي أن الدولة تقع على عاتقها مسؤولية تهيئة الوظائف للمواطنين، بمن فيهم الخريجون الجدد. كما أن سعي السياسيين لكسب رضى الجمهور (خصوصاً الأشخاص المقربين منهم) عن طريق التوظيف الزائد للأشخاص زاد في الطين بلة، وساعد في تضخيم أعداد العاملين لدى المؤسسات والدوائر، لاسيما وأن النظرة العامة

5.عباس النصراوي (1995): "الإقتصاد العراقي" دار الكنوز الأدبية، بيروت، ص 32. المصدر منقول عن الكتاب الاتي: علي حنوش (2000): "العراق: مشكلات الحاضر و خيارات المستقبل" دار الكنوز الأدبية، بيروت، ص 125



تميل نحو تفضيل الوظيفة الرسمية (مقارنة بالعمل في القطاع الخاص) بسبب الطبيعة الدائمة لهذه الوظيفة وإمтиازاتها الأخرى كالراتب التقاعدي والمستوى المتدني لمتوسطة إنتاجية الموظف الحكومي.

فهنا يُشير أحد الباحثين العراقيين الى أن التوظيف الحكومي يعاني من مشكلتين رئيسيتين، هما «زيادة عدد العاملين (البطالة المقنعة) وإنعدام الكفاءة. ولذا فإن ثلثي الموازنة العراقية تذهب لدفع الرواتب والمصاريف المتفرقة... في حين أن الإنتاجية منخفضة بشكل كبير»<sup>6</sup>.

ويضيف هذا الباحث إن آخر تقديرات وزارة التخطيط تضع عدد سكان العراق عند مايزيد قليلاً عن 35 مليون نسمة، مُصنّف منهم 20 مليون شخص كبالغ وقادر على العمل، لكن الحجم الحقيقي للقوة العاملة هو بحدود 8.5 مليون شخص<sup>7</sup>. ويُضيف نشمي أن لدى الدولة 3.5 مليون موظف مدني، بالإضافة الى مليون يعملون بعقود محدودة المدة، تضاف لهم قوات الأمن من وزارات الدفاع والداخلية التي مجموعها 1.5 مليون، فيصبح المجموع الكلي لموظفي الدولة 6 مليون من أصل القوة العاملة التي تعدادها 8.5 مليون<sup>8</sup>. هذا يعني أن الوظائف الحكومية تشكل نسبة 70 بالمائة من إجمالي القوى العاملة العراقية.

فالواضح أن الضرورة وأوضاع البلد الحاضرة تحتم التخلي عن هذا المفهوم الخاطئ، الذي يعتبر الدولة كالمالغأ الطبيعي للتوظيف. فلم يعد بمقدور الدولة أن تلتزم بمكثداً منهج، كما إن مفهوماً كهذا يُضّر بشدة بمصلحة البلد وفرص تقدمه، مثلما يُعيق رفاهية أبنائه ومجالات منافستهم للشعوب الأخرى.

ولذلك فقد آن الأوان لدعم ولتنشيط القطاعات غير الحكومية، سواءً الخاص أم المختلط أم التعاوني، وفي مختلف الحقول الصناعية والزراعية والتجارية والسياحية والخدمية. هذا مع بقاء الدولة مُشرفاً عاماً لمنع حالات الإستغلال وسوء التصرف، منها الإحتكار والتحايل على المستهلكين وعدم إنصاف العاملين.

من هنا، بات ضرورياً إعتتماد سياسات فاعلة لإعادة إحياء القطاعات الإقتصادية غير الحكومية، إضافة الى تحويل مايزيد عن حاجة الدولة نحو هذه القطاعات. فمن بين هذه السياسات تقديم القروض السهلة، وتهيئة الأبنية عند بدلات إيجار تساهمية، وتوفير المشورة المجانية، إضافة الى اعادة تدريب العاملين الحكوميين الراغبين في التحول ومنحهم بعض الحوافز المعقولة لذلك.

6. سجاد نشمي (2015): " أزمة الوظائف في العراق " المقال منشور في "سلسلة مقالات مركز البيان للدراسات و التخطيط (1)" (أيار 2015). مركز البيان للدراسات و التخطيط . بغداد. ص 41

7. نفس المصدر السابق. ص 41

8. نفس المصدر السابق. ص 41-42

#### 4-1 التداخل مع الجوانب الأخرى

ومن الجلي أن جودة الإدارة تتداخل مع الجوانب الرئيسة الأخرى من الأنشطة الحكومية. فحينما تنعم الدوائر/المنظمات الحكومية بإدارات كفوءة ومقتدرة، تطغى صفة الفاعلية والإنجاز على الحكومة، ما يعطيها هيبة ومنزلة في عيون القاصي والداني، منهم حكومات الأقطار المجاورة والصديقة، الأمر الذي يُسهّل التعامل/التفاوض مع هذه الحكومات وتدير ما يريده العراق منها.

والواضح أيضاً أن جميع مرافق الدولة تتطلب أداءً إدارياً مهنياً مديرين أكفاء، بغية نيل الأهداف والإقتراب نحو الطموحات. فالإدارة الحاذقة للإقتصاد الوطني تعني تحقيق وتائر طيبة لنمو الناتج الوطني وأيضاً لمتوسط دخل الفرد الواحد، مثلما تعني تقليص وقع الفقر والحرمان والمرض. كما تستتبع الإدارة الإقتصادية الناجحة خفض الإعتماد على قطاع الهايدروكربونات، مع إستثمار قدرات البلد في مجالات الميزة النسبية والإرتقاء بالعملة الوطنية الى مستوى العملات العالمية المحترمة، وتعظيم إحتياطي البلد من الذهب والعملات الأجنبية الرئيسة، وتشجيع القطاع الخاص وتوسيعه مع ضمان الإشراف الحكومي للحؤول دون الإحتكار والإستغلال، إضافة الى إجتذاب الإستثمارات الأجنبية لجهة القطاعات المناسبة وتدير التقنيات الملائمة لدعم عجلة الإنماء الإقتصادي-الصناعي-الإجتماعي.

وهنا يُشير أحد علماء الإقتصاد العراقيين الى أن نجاح التنمية الإقتصادية يعتمد «على المخططين والإداريين الجيدين إعتماًداً يكاد يكون كلياً»<sup>9</sup>. ويضيف زيني ”إن الإفتقار الى أجهزة تخطيط متمرسه له تأثير سلبي شديد على عملية التخطيط الإقتصادي. وينعكس هذا الإفتقار في تحضير خطط التنمية وفي أهدافها التي لاتماشى في بعض منها مع حاجة البلد، ولاتتناسب في البعض الآخر مع موارد البلد المتاحة. كما ينعكس هذا الإفتقار في نواح آخر شتى كسوء إنتقاء بعض المشاريع وسوء توقيت تنفيذها وضعف دراسات الجدوى الفنية والإقتصادية لكثير منها”<sup>10</sup>. ويمضي زيني الى القول بأن «الإدارة الماهرة ضرورية جداً لتنفيذ المشاريع بأوقاتها المحددة وبأقل كلفة. كذلك، هي ضرورية جداً لإدارة المشاريع بكفاءة ونجاح بعد تنفيذها. إن مهمة المدير تتطلب معرفة عامة بالعملية الإنتاجية وبأصول تمويل العمل وبقواعد التسويق وبالبيئة الإجتماعية المحيطة بالعمل»<sup>11</sup>.

ويعمى زيني الى القول بأن البلدان النامية (بما فيها العراق) غالباً ماتخلط ”بين المهارة الفنية والمهارة الإدارية، وغالباً ماتعهد إدارة المشاريع الصناعية التابعة للقطاع العام الى أناس بناء على خبرتهم الفنية - كالخبرة الهندسية مثلاً - وليس بناء على قابلياتهم الإدارية، فينتج عن ذلك تدني مستوى

9. محمد علي زيني (2010): ”الإقتصاد العراقي: الماضي والحاضر وخيارات المستقبل“ ( الطبعة الرابعة). دار الملاك للفنون و

الأداب و النشر. بغداد. ص 88

10. نفس المصدر السابق. ص 89

11. نفس المصدر السابق. ص 89

الأداء وقلّة عائد رأس المال وبالتالي إنخفاض القدرة الإستيعابية“<sup>12</sup>.

ومايقال بصدد منافع الإدارة الحاذقة لجهة الإقتصاد الوطني ينسحب أيضاً على ماثوفره الإدارة السديدة في حقول أخرى، تشمل الطاقة والري والصناعة والسياحة والمناجم والهيدروكربونات وغيرها من الجوانب والحقول. فالإدارة هي عصب الحياة العصرية، فإن كانت سيئة تأخر البلد وتقهقر، وإن كانت سديدة وموفقة وناجحة إرتقى المجتمع وتقدم من إنجاز الى إنجاز دون هواده أو تردد.

فما أحرزته بعض الشعوب التي كانت تُعد حتى وقت قريب في عداد أقطار العالم الثالث (سنغافورة، كوريا الجنوبية، تايوان، ماليزيا وغيرها) لم يكن ليحصل لولا إعتتماد مفاهيم الإدارة العصرية وتطبيقها على نحو عقلائي ومُجدي. هذا على الرغم من إفتقار هذه الشعوب الى موارد طبيعية بمقادير كبرى، خلافاً لحالة العراق الذي هو بلد غني طبيعياً. فالإدارة الناجحة تستطيع التغلب على العجز أو النقص في الموارد، فهي لاتتراخى ولا تُهمل، بل تُراقب وتتنبأ وتبادر.

والحقيقة الدامغة هي أن الإدارة السيئة ربما تؤدي الى تبذير الموارد البشرية وغير البشرية، و قد تُسيء إستخدامها، إذ ربما تضعها في غير مجالاتها السليمة. ولهذا فأن توفر الموارد - بحد ذاته - لا يضمن الرقي والتقدم وتحقيق الرفاه، بل الإدارة السديدة هي التي تُثمر هذه النتائج، فأن توفرت الموارد الطبية إضافة الى الإدارة المهنية والحاذقة فهذا سيؤدي الى أفضل العواقب.

## الفصل الثاني

### الإطار العام للإصلاح الإداري

يلج هذا الفصل في خضم عملية الإصلاح الإداري ليخوض جوانبها الرئيسية والمتداخلة، بدءاً بالحاجة الى بلورة الإستراتيجيات والأهداف، لينتقل بعد ذلك الى رسم خطط الإصلاح وتصميم الهياكل التنظيمية. ثم يُصار الى مسألة تطوير النظم وأساليب العمل وإنتقاء المديرين وتدريبهم.

### 1-2 بلورة الأهداف والإستراتيجيات

بالنظر الى أن صعوبات العراق الإدارية قد تشعبت وتعقدت، فأن العلاج لن يكون سهلاً. بيد أن هذا لايعني أن الأمر سيؤس منه، إنما الطريق سيكون وعراً وطويلاً ويستدعي صبراً وإصراراً على النهج السليم. فقد سبقتنا على هذا الدرب أقوام أخرى، مايعني أن هذا الإنجاز مُمكن التحقيق رغم كونه تحدياً ضخماً.



فأول ماتستدعيه الضرورة هو أن تكون هناك إستراتيجية عامة وأهداف واضحة لكل وزارة أو مؤسسة أو منشأة أو دائرة/قسم، بل للحكومة بكاملها. فهذه الإستراتيجية تنبع عن طبيعة الدور الذي يُراد أن تؤديه كل منظمة، بما يتناسب ويتناسق مع بقية الوزارات أو المؤسسات أو الدوائر.

أما أهداف كل منظمة أو دائرة فيمكن إشتقاقها من الإستراتيجيات، مع الإلتفات الى المحيط الخارجي والأوضاع الداخلية للمنظمة وقدراتها البشرية والمادية. فإذا كانت الإستراتيجية العامة لوزارة التعليم العالي تنص على تلبية متطلبات المجتمع من الخريجين من شتى الإختصاصات وللمساهمة في عجلة الإنماء الإقتصادي-الإجتماعي، يمكننا إستنباط الأهداف المناسبة من هذه الإستراتيجية.

فمن هذه الأهداف توفير الخريجين بالإعداد اللازمة وعند المستويات النوعية المعترف بها مهنيًا وعالمياً، إذ ينبغي هنا تعيين الأرقام ذات العلاقة لكل عام ولكل حقل من حقول الإختصاص. وبخصوص المستوى النوعي، يجب توثيق قدرات الخريجين وكفاءاتهم باستخدام طرق يُشهد لها أنها موضوعية وذات مصداقية.

وإذا تحولنا الى وزارة الخارجية، فقد تُركز إستراتيجيتها على تحسين سمعة العراق وتطوير الروابط مع الحكومات والمنظمات الرسمية وغير الرسمية، ليكون البلد لامعاً ومحترماً يشار اليه بالبنان في جميع المحافل مهما أختلفت طبيعتها وأغراضها. ومن هذه الإستراتيجية، يُمكن إشتقاق أهداف بعيدة ومتوسطة وقصيرة، مع جعل هذه الأهداف كمية وقابلة للقياس قدر المستطاع.

والحقيقة أن علم الإدارة يُولي أهتماماً خاصاً لقضية الأهداف ويعتبرها محورياً لأنشطة المدير، إذ يمكن الإشارة في هذا الصدد الى الأمور الخمسة الآتية:

أولاً، يجب أن تكون هناك أهداف لكل قسم رئيسي في المؤسسة الواحدة، حيث تنساب هذه الأهداف من الأهداف العليا للمؤسسة.

ثانياً، حينما يتجزأ القسم الواحد الى دوائر، والدوائر الى وحدات أصغر، ينبغي أيضاً تعيين الأهداف لكل دائرة أو وحدة، بل حتى لكلٍ من العاملين في هذه الدوائر أو الوحدات.

ثالثاً، ينبغي رصد ما يكفي من الوقت لإنتقاء هذه الأهداف على نحو موضوعي وعقلاني، وبعد نقاش جاد بين أصحاب العلاقة، كي تُصبح الأهداف مقبولة ومعمول بها، كما ينبغي تدوينها.

ورابعاً، يجب التأكد من تناسق الأهداف عمودياً، أي أن أهداف الوحدات الأدنى يجب أن تُساهم في بلوغ أهداف الأقسام أو الدوائر الأعلى. كما أن أهداف العاملين في كل وحدة يجب أن تُساهم في نيل أهداف الوحدات التي يعملون فيها.

وخامساً، يجب ضمان التناسق الأفقي للأهداف، بمعنى أن أهداف الأقسام الرئيسية يجب أن تُعزّد بعضها البعض الآخر. كما أن أهداف الدوائر أو الوحدات داخل القسم الواحد يجب أن لا تتقاطع، بل ينبغي أن تُساند بعضها بعضاً.

وقد يرى غير العارفين في هذا الكلام بأنه تفصيلات نظرية بحتة، وهذا خطأ جسيم. ذلك أن أفضل مؤسسات العالم وأكثرها نجاحاً تعطي لمسألة الأهداف إعتباراً خاصاً وتبذل جهوداً جهيدة لبلورة هذه الأهداف على نحو سديد، وأيضاً للإلتزام بهذه الأهداف ولمراقبة التقيد بها وتشخيص أي إنحرافات عنها.

## 2-2 إعداد خطط الإصلاح

وبالنظر لما تقدم، فإن الإصلاح لا بد أن يتم على نحو تدريجي. فالمطلوب أولاً بلورة المفاهيم والخطط قبل المباشرة بالإصلاح الفعلي. ذلك لأن أي جهد أو نشاط للإصلاح أو للتطوير يجب أن يسبقه تفكير جاد وموضوعي لتحديد الرؤيا على نحو دقيق وعملي، أولاً للجهاز الحكومي على نحو عام، ومن ثم لكل قطاع أو وزارة.

ومن المؤكد أن فهم الواقع القائم هو الخطوة الأساسية الأولى في هذا السياق. فحسب ما يشير إليه أحد المختصين فإنه «يمكن إصلاح الحل الخطأ للمشكلة الصحيحة، ولكن من الصعوبة تحديد الحل الصحيح للمشكلة الخاطئة»<sup>13</sup>. ويمضي هذا الكاتب الى القول بأن الضرورة الأولى هي معرفة المشكلة، «أما الحل فهو ناتج طبيعي لدراسة المشكلة ذاتها»<sup>14</sup>.

لذا يتطلب الأمر إعداد خطة للإصلاح الإداري لكل وزارة، ويجب هنا تعيين الرؤيا الشمولية للوزارة، التي ينساب عنها رسم الإستراتيجية وتشخيص الأهداف. ولا بد للمُخططين من التركيز على ضبط النفقات والتخلص من البطالة المقنعة وإعادة تدريب الكادر الوظيفي والتخلص من الفساد الإداري والمالي.

فالواضح أن الإستخدام الزائد للقوى البشرية في معظم الدوائر الحكومية قد يُعرقل سير العمل، فضلاً عن كونه يرفع من النفقات ويُرهب الميزانية الحكومية. لذلك فإن أي وصف وظيفي عقلائي وموضوعي لجهة الدوائر الحكومية يجب أن يستهدف الاستفادة من وقت الموظف طوال ساعات العمل الرسمية، مع وجود سماحات لبعض الأمور الضرورية، الأمر الذي قد يعني تقليص عدد العاملين في الدائرة الواحدة.

13. صلاح شُبير (2013): "يومياتي في وزارة الصحة" مطبعة جواد. بيروت. ص 94

14. نفس المصدر السابق. ص 94

فإذا إفترضنا أن أحد الدوائر الحكومية كان لديها 1000 موظف، قد يمكن تقليص العدد الى 600 مثلاً بعد تطبيق الوصف الدقيق للوظائف وتحسين طرق العمل، الأمر الذي يستتبع بذل جهد أكبر من الموظفين الذين يتواصل تشغيلهم، أي ال 600 موظف الباقين. كل هذا لا بد أن يُثير ثلاث قضايا ضاغطة هي:

أولاً، هناك مسألة الرواتب. فمن الإنصاف إجراء تقييم عقلائي لرواتب الموظفين الذين ستزداد أعبائهم في العمل، فهذا أمر معقول وقد جرت عليه العادة في حالات من هذا اللون. لهذا يجب إنجاز إعادة التقويم لهذه الرواتب بموجب أسس موضوعية.

وثانياً، تستدعي الضرورة إعادة تدريب الموظفين الباقين في تلك الدائرة، كي يفهموا تماماً مسؤولياتهم وصلاحياتهم بموجب النظام الجديد، ولغرض تسليحهم بما يحتاجون اليه على صعيد الواقع.

وثالثاً، هناك قضية الموظفين الفائضين عن الحاجة، أي ال 400 الآخرين في مثالنا. وهنا أتمدت المؤسسات الأخرى التي واجهت هذا المشكلة جملة من السياسات بخصوص هذه المسألة الحرجة، يمكن الإشارة منها الى الآتي:

(أ) إحالة من هم يقتربون من مرحلة التقاعد الى المعاش.

(ب) نقل البعض الى وظائف أخرى في نفس الدائرة/الوزارة أو في دوائر/وزارات أخرى، شريطة تشابه المؤهلات وموافقة المعنيين على ذلك.

(ج) إعادة تدريب هؤلاء الفائضين لغرض أن يتولوا أعمالاً أخرى، سواءً كان ذلك داخل القطاع العام أم خارجه، أي في القطاع الخاص أو المختلط أو التعاوني.

### 3-2 تصميم الهياكل التنظيمية

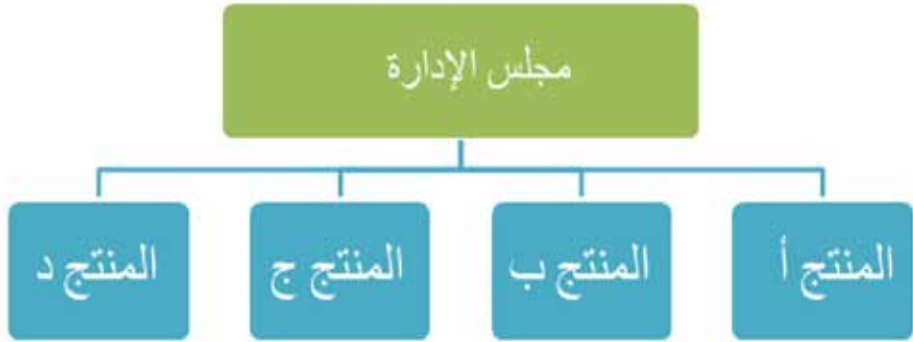
ولغرض إيضاح الإرتباطات الوظيفية، ينبغي رسم خارطة تنظيمية لكل وزارة، تُوضح فيها المستويات التنظيمية المختلفة، مايعني بيان العلاقات الرسمية بين الدوائر والأقسام والوحدات. كذلك، يجب بيان الدور (أو المهام) الذي يضطلع به كل واحد من هذه الأقسام أو الدوائر، مع التأكيد على تجنب التداخل الزائد أو التضارب، مثلما يجب الحؤول دون الغموض. ذلك أن تجزئة أي منظمة أو مؤسسة يُمكن أن يتم وفق أسس متعددة، كأن يكون بالإستناد الى نوع البضاعة المبتجحة أو نوع الخدمة.

فإذا كانت المؤسسة تصنع أربعة أصناف من السيارات يكون هناك قسم رئيسي لكل واحد

من هذه الأصناف، كما موضح في الشكل رقم (1). هذا يعني أن كل قسم سيضطلع بجميع الفعاليات المتعلقة بذلك الصنف من المنتجات، بما في ذلك تعيين الأشخاص والرقابة والتمويل والتسويق والعلاقات العامة وغيرها من الأنشطة.

### الشكل رقم (1)

التقسيم الأساسي وفق نوع السلعة أو الخدمة



وهناك أسس أخرى للتقسيم، يُمكن الإشارة الى خمسة منها<sup>15</sup>:

أولاً، التقسيم على أساس وظيفي، أي كلاً من الأقسام الرئيسية يتخصص بنوع واحد من الوظائف، كالمالية أو الإنتاج أو شؤون العاملين أو التسويق أو العلاقات العامة.

ثانياً، التقسيم وفق نوع العملية، أي بموجب طبيعة العمليات الإنتاجية.

ثالثاً، التقسيم وفق نوع الزبون أو نوع المراجع، من حيث العمر أو نوع الشكوى مثلاً.

رابعاً، التقسيم الجغرافي، وهو الذي يستند الى الموقع الجغرافي.

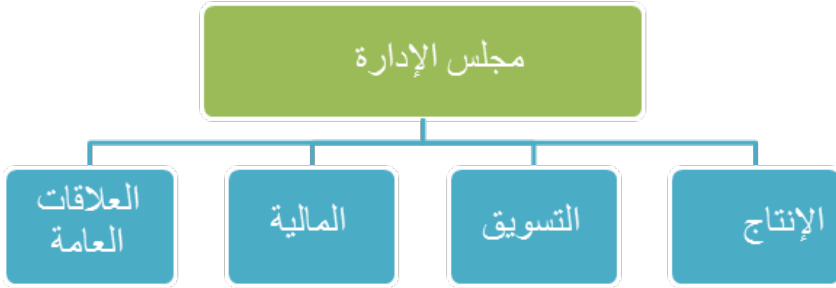
خامساً، التقسيم المختلط، مايعني أن التقسيم يتم وفق أساسين (أو أكثر) على نفس المستوى التنظيمي. فمثلاً قد يجري التقسيم وفق نوع المنتج، بينما تحصر وظيفة المالية في قسم متخصص ومستقل عن بقية الأقسام.

15. أنظر في هذا السياق المصدر الآتي:

J H Donnelly, J L Gibson, J M Ivancevich (9th edition)(1995):»Fundamentals of Management», Irwin, London, P 218 - 225.

الشكل رقم (2)

التقسيم الأساسي حسب الوظيفة الرئيسية



الشكل رقم (3)

التقسيم الأساسي بموجب المبدأ المختلط

(جغرافي - وظيفي)



ويجب الإشارة هنا إلى أن القاعدة التي يتم بموجبها التقسيم قد تختلف من مستوى تنظيمي إلى آخر. فقد تتبع قاعدة نوع المنتج/الخدمة عند المستوى الأول، بينما تُعتمد طبيعة الوظيفة عند المستوى التنظيمي الثاني، أو العكس. ومن الممكن أيضاً أن تعتمد الأقسام الرئيسية في المؤسسة قواعد مختلفة للتقسيم الداخلي عند نفس المستوى التنظيمي. فدائرة الإنتاج قد تتجزأ على أساس نوع العمليات، بينما دائرة المالية قد تُقسم على أساس نوع الزبون.

أما المعيار الأساسي الذي يتحكم في اختيار المبدأ الملائم للتقسيم في كل حالة فهو الأهمية النسبية. فحينما يكون صنف الزبون هو العامل المؤثر في بروز المشاكل والتعقيدات والتأثير على



القرار، يجب الأخذ به في هذا الصدد. وحينما يكون صنف المنتج/الخدمة هو العامل الأبرز ويتطلب التخصص من قبل العاملين في تلك الدائرة، يؤخذ بهذا العامل كأساس لتحديد المجموعات عند ذلك المستوى التنظيمي.

ولا يمثل إعداد الخارطة التنظيمية أكثر من نصف المهمة. ذلك أن تحديد مهام كل قسم أو وحدة - بل مهام شاغل كل وظيفة - يُعد الجزء الأهم والأكثر تعقيداً. فهنا يجب تعيين الدور الدقيق الذي يضطلع به كل واحد من الأقسام أو الوحدات، ولا بد من تعيين عدد العاملين فيه، إضافة إلى الصلاحيات والمسؤوليات الملقاة على عاتق كل من العاملين (وصف الوظائف).

ويجب الإلتفات هنا إلى أن الهيكل التنظيمي - بشقيه الخارطة والوصف الوظيفي - يُعد أمراً ديناميكياً لا بد أن يتغير وفق الظروف. فمن الضروري تغيير الخارطة التنظيمية بين حين وآخر بموجب ماتستدعيه التغييرات الحاصلة، كما ينبغي تعديل أو تغيير الصلاحيات والمسؤوليات حينما تتطور تقنيات العمل أو تحدث تغييرات أخرى تستدعي ذلك.

#### 4-2 تطوير النظم وأساليب العمل

ولا بد من تصميم نظام علمي وعملي لكل منظمة، إذ ينطوي هذا النظام على إنتقاء طرق العمل المعتمدة، وأيضاً القنوات لتعديل أساليب العمل. فما هي الخطوات المتبعة (في وزارة التخطيط مثلاً) لإعداد خطة الإنماء القادمة، وماهي المراحل لتهيئة الموازنة السنوية (في وزارة الصناعة مثلاً)، وماهي سلسلة المهام أو المناقشات أو التقديرات لإتخاذ قرار لإقامة جامعة جديدة ضمن وزارة التعليم العالي.

فأحد الإحتصاصات الدقيقة في علم الإدارة هو "تحليل النظم" الذي يتضمن تحديد دورة العمل إبتداءً من نقطة الحاجة (مثلاً) إلى السلعة أو الخدمة وحتى الإنتهاء من توفيرها أو تجهيزها. فمن الضروري لهذه الدورة أن تكون قصيرة وبأقل كلفة ممكنة، مثلما يجب أن لا تُسبب الإرباك أو الجهد الزائد، سواءً كان ذلك لجهة العاملين أو للزبائن أو للمراجعين.

ويجب إعتتماد ما هو لائق وعملي من التقنيات المتوافرة، مع الحفاظ على الدقة ومواصلة المدراء لدورهم الرقابي. فهذه المسألة تُعد أمراً فنياً ودقيقاً يختلف باختلاف الدوائر أو المنشآت، مثلما يجب إحداث التعديلات المناسبة بين فينة وأخرى، منها زيادة الآلية في تنفيذ العمل، أو تعديل المواقع في سلسلة الإنجاز، أو تغيير عدد العاملين عند هذا الموقع أو ذاك.

فعلى سبيل المثال، يجب سرد سلسلة الخطوات في أي مصرف من نقطة تقديم الزبون للشيك

لحين إستلامه للنقد، مثلما يجب إيضاح المراحل اللازمة من وقت تقديم طلب شخصي لنيل قرض وحتى إتخاذ قرار من قبل إدارة المصرف للموافقة أو الرفض. وبخصوص تعيين عاملين جدد، تستدعي الضرورة بيان الخطوات والإجراءات ابتداءً من تأريخ الإعلان عن الوظيفة الشاغرة ولحين إتمام عملية التعيين.

وكثيراً ما يُشير خبراء الإدارة الى قضية رسم السياسات في هذا السياق، إذ يُعد هذا الأمر من أهم ما يظطلع به المدير، لاسيما المدبرون عند المستويات التنظيمية العليا. فهذه السياسات قد تُرسم لمختلف الأنشطة داخل المنظمة الواحدة، بما في ذلك شؤون العاملين والتعامل مع الزبائن/المراجعين وتصميم المنتجات/الخدمات وتسعير السلع/الخدمات وغيرها من الأمور. فعلى سبيل المثال، قد تُوضع سياسة معينة تُحدد الأسس التي تُعتمد في ترقية العاملين، بينما تكون هناك سياسة أخرى حول إعتراض الزبائن/المراجعين إزاء المنتجات/الخدمات المجهزة، وسياسة ثلاثة تُوضح أسس تسعير المنتجات أو الخدمات.

وتجدر الإشارة هنا الى أن ملائمة هذا السياسات ومراعاتها لظروف المنظمة الداخلية والخارجية تؤثر تأثيراً بالغاً في نجاح المؤسسة لبلوغ أهدافها. كما أن لهذه السياسات دور حاسم في تحديد سمعة المؤسسة، مثلما يؤثر كل ذلك على معنويات العاملين وعلى دوران القوى العاملة، أي وتيرة خروج العاملين من المؤسسة وإستبدالهم بأشخاص آخرين.

## 5-2 إنتقاء المديرين وتدريبهم

وتبرز أيضاً قضية إختيار المدراء وتدريبهم، باعتبارها مسألة مركزية في تنفيذ أي خطة إصلاحية. فالخطة تضع الإطار العام للإصلاح، إلا أن المسؤولية الحقيقية تقع على عاتق المديرين لوضع الخطة موضع التنفيذ العملي على نحو صائب وعقلاني، مع التعامل بحكمة و مهنية إزاء المستجدات.

من هنا، فأن إنتقاء المديرين لمناصبهم يجب أن يجري بعناية فائقة. ذلك أن طبيعة كل وظيفة إدارية يجب أن تُحدد بدقة، ومن ثم تُعين المؤهلات اللازمة لشاغل تلك الوظيفة. بعد ذلك، تُعلن هذه الوظيفة في وسائل الإعلام وتُتبع الطريقة الأصولية في الإختيار.

والحقيقة أن أكبر خطر يُجيق بأي خطة إصلاحية هو إيكال التنفيذ الى أشخاص غير مؤهلين أو غير جادين، ولذلك فأن مهنية المديرين وإخلاصهم يُعد مسألة جوهرية. فالطريقة العلمية هي أن تُوصف كل وظيفة إدارية وصفاً دقيقاً، كي تُعَيّن بالضبط صلاحيات شاغلها ومسؤولياته.

كل هذا يفتح الطريق لسرد المؤهلات المطلوبة لشاغل تلك الوظيفة، سواءً كان ذلك من قبيل

التحصيل العلمي أو نوع الخبرة العملية أو اللياقات الشخصية. وكل هذا يسمح للإعلان عن الوظيفة ، ومن ثم إختيار مجموعة صغيرة من المرشحين، حتى يجري إختيار واحداً منهم وفق أسس موضوعية و مهنية.

وليس كافياً أن يتم تعيين المديرين الصالحين، بل يجب الإنتقال مباشرة الى التدريب، بشقيه المهني و المؤسسي. فالخطوات التي تنتهي في قرار التعيين تعني أن هذا الشخص صالح لهذه الوظيفة ولإشغال هذا المنصب. أما الغاية من التدريب فهي تدبير العطاء المطلوب من المدير، بل وتعظيم عطائه لصالح المؤسسة أو الدائرة.

وهناك نوعان من التدريب، أولهما ( المؤسسي) يقضى بتعريف الشخص بطبيعة عمل المؤسسة/ الدائرة وهيكلها التنظيمي والتحديات التي تواجهها، إضافة الى دور الشخص الجديد وأهميته في مجمل هذا الخضم. أما النوع الثاني ( الحرفي) فهو ذا طبيعة فنية يتصل بكيفية أداء الوظيفة على أحسن وجه، كأن يُدرب الأساتذة (أو المدرسون) على إستخدام طرق التدريس الفضلى، أو أن يُدرب المهندسون في مصنع على إنجاز التصاميم العصرية للمنتجات.

ويبقى من الضروري الإشارة الى الحاجة المتواصلة لإعادة التدريب بين الفينة والاخرى. فعالم اليوم لايركن الى السكون، والتقنيات تتطور وتتغير في جميع الحقول، والتنافس في مجالات الإنجاز والرقي والتقدم بين الشعوب والمؤسسات والشركات حقيقة ساطعة، مايعنى أن الغلبة تكون لمن يعي التطورات الجارية ويأخذ بها سريعاً وعلى نحو فاعل وعقلاني.

### 6-2 علاقة المدخلات مع المخرجات

ومن حيث الأساس، تُقاس كفاءة الإدارة ومقدرتها عن طريق مقارنة المخرجات مع المدخلات، آخذين الكم والنوع معاً. فمثلاً، نستطيع النظر الى عدد الوحدات المصنوعة سنوياً من سلعة معينة (السيارات، أو البدلات الرجالية، أو الأقلام ..... الخ) ونقارنها مع المدخلات التي أُستخدمت طوال السنة، منها عدد ساعات العمل أو كميات المواد الداخلة في التصنيع أو حجم الطاقة المحركة. وبالنظر الى تباين هذه المدخلات وأختلافاتها النوعية، غالباً ما يتم الركون الى القيمة المالية للمُدخلات مجتمعة كي تقارن مع المخرجات، سواءً كان ذلك من حيث القيمة المالية لهذه المخرجات أو عدد الوحدات المُصنَّعة طوال السنة الواحدة.

وينسحب هذا الكلام أيضاً على المنظمات التي تقدم الخدمات على إختلاف أنواعها، كالخدمات المصرفية أو إصدار وثائق الجنسية للمواطنين أو النقل الجوي أو البري للمسافرين أو الخدمات الصحية. وهنا أيضاً يُمكننا مقارنة الناتج النهائي (من حيث القيمة أو الكمية) مع الكميات

الداخلية في عمليات التشغيل، منها القوى البشرية والطاقة المحركة والأبنية والمعدات وغيرها من المدخلات.

فكلما أستطاعت الإدارة تعظيم الناتج (كمياً ونوعاً) مقارنةً بالمدخلات، كانت كفاءتها أعلى ومستواها أرقى. فما هو المطلوب من الإدارة في هذا السياق واضح ومعروف، وهو يتضمن عناصر عديدة، منها حسن إختيار العاملين ودقة تدريبهم والرقابة عليهم وتوجيههم، إضافة الى ضمان توفر المواد والمستلزمات الأخرى عند أوقاتها. ثم هناك الأنشطة الإدارية العليا كالتخطيط والتنظيم، فضلاً عن الحرص على سلامة معنويات العاملين.

ويُمكن أن نشير هنا الى مقياس مبسط للكفاءة على النحو الآتي:

مقياس كفاءة العمل =

متوسط عدد الوحدات المنتجة شهرياً

متوسط عدد ساعات العمل شهرياً

هذا عند النظر الى كفاءة الأشخاص العاملين لغرض مقارنة الناتج عنهم مع الساعات المبذولة.

أما إذا نظرنا الى جميع المدخلات، فيمكننا قياس القيمة الإجمالية لساعات العمل المبذولة، أي الأجور والرواتب، وكلفة المواد والطاقة المستخدمة، وبدلات الإيجار للأبنية وبقية المواد المستخدمة، ليكون لدينا المقياس الآتي:

المقياس العام للكفاءة =

عدد الوحدات المنتجة شهرياً (متوسط)

قيمة المدخلات المستخدمة شهرياً (متوسط)

وقبل الإنتقال الى موضوع آخر، لابد هنا من الإشارة الى مسألتين، أولاهما أن قياس الكفاءة لا يقتصر على المؤسسات أو المنشآت التي تنتج سلعاً ملموسة، كالسيارات أو الدراجات أو الرز أو الطماطم أو المشروبات الغازية. فمن الممكن جداً قياس إنتاجية وكفاءة المصرف أو الجامعة أو دائرة النفوس أو منشأة التعبئة.

أما الأمر الآخر فهو أن الحصول على رقم الكفاءة ليس - بحد ذاته - نافعاً وغنياً بالمعرفة، إنما يجب مقارنة هذا الرقم، كي نستنبط شيئاً نافعاً ومعلومة غنية. فهناك ثلاثة أنواع من المقارنة، هي:

أولاً، المقارنة مع نقطة زمنية ماضية أو عدة نقاط زمنية سابقة، كأن نقارن رقم السنة الحالية مع رقم السنة الماضية، أو ربما نقارن رقم السنة الحالية مع الأرقام المناصرة لثلاث سنوات سابقة.

ثانياً، المقارنة مع مؤسسة أخرى، أو قسم آخر أو وحدة أخرى في داخل المؤسسة الواحدة، كأن نقارن أرقام شركة نفط الجنوب مع مايقابلها من أرقام لشركة نفط الشمال. أو يمكن مقارنة إنتاجية فرع لمؤسسة ما مع إنتاجية فروع أخرى تابعة للمؤسسة ذاتها.

ثالثاً، المقارنة مع معيار سبق تعينه كأساس للقياس، كأن يكون هذا المعيار قد حُدد في خطة للمستقبل أو في موازنة مالية، كأن يُحدد الوقت المعياري لإنتظار المريض كي يُعائنه الطبيب، أو الزمن المتوقع لتصريف شيك في مصرف، أو الزمن المعياري لإعداد الحسابات المالية لدائرة معينة.

### الفصل الثالث

#### تنفيذ خطة عامة للإصلاح الإداري

يتناول هذا الفصل الجوانب الرئيسة لمهمة تنفيذ خطة شاملة للإصلاح الإداري على مستوى الأجهزة الحكومية في العراق، بدءاً بضرورة وصف الوظائف توصيفاً علمياً وعملياً. ثم هناك الحاجة لتقييم العاملين على نحو دوري، مهما كان مستواهم الوظيفي، إضافة الى قضية المكافآت المالية والحوافز والترقيات. ولكي تكون الخطة واقعية، فأن تنفيذها لا بد أن يكون تدريجياً، مع البدء بتجربة محدودة لغرض تلمس الطريق وللتعرف على الصعاب والتحديات المحتملة على هذا الدرب الطويل والشاق.

#### 3-1 وصف الوظائف

يؤكد علم الإدارة الحديث على ضرورة أن تُوصف الوظائف وصفاً واضحاً ودقيقاً، إبتداءً من قمة الهرم التنظيمي، ثم مروراً بالمستويات المتوسطة ونزولاً الى الأعمال اليدوية الدنيا، وهذا ما تلتزم به فعلاً المؤسسات أو المنظمات ذات الإدارة السديدة. فالمؤسسات أو الدوائر العصرية يجب أن تحتوي على قسم متخصص لشؤون العاملين، إذ يضطلع العاملون في هذا القسم - من بين وظائفهم العديدة - بمهمة وصف الوظائف.

فمن حيث الأساس، يعني هذا الوصف العلمي تحديد المهام التي تُلقى على عاتق شاغل الوظيفة والصلاحيات التي يملكها. فما هي مثلاً المسؤوليات الملقاة على عاتق مهندس التصميم أو مُدقق الحسابات أو بائع السلع أو مدير السلامة، مثلما يجب تعيين الصلاحيات التي يتمتع بها كل

من هؤلاء.

وما يقصد هنا بـ“الصلاحيات” هو المبادرات التي يستطيع شاغل الوظيفة القيام بها، عادة بدون الرجوع الى رئيسه المباشر أو أي شخص آخر. فمثلاً قد يملك المدير الصلاحية لصرف المال الى حد معين، أو تعيين أشخاص، أو التعاقد مع جهة خارجية لأغراض التجهيز، مع إيضاحات أو حدود لكل واحدة من هذه الصلاحيات.

وفي حالات غير قليلة، نلاحظ ان الصلاحيات تكون مشروطة، فُتصاغ على نحو يستدعي التشاور مع أشخاص آخرين قبل إتخاذ القرار النهائي، إذ قد نُشاهد مثل هذه الشروط عند تعيين أشخاص جدد، أو حين إبرام عقود التجهيز، أو حينما تُتخذ قرارات لترقية العاملين. و الحقيقة أن المدير الحاذق قد يعمد الى التشاور مع أصحاب العلاقة أو الخبراء حتى إن لم تكن هناك شروط أو نصوص واضحة و مُلزِمة بهذا الصدد.

ومن المبادئ الإدارية الثابتة نظرياً، إلا أنها قد تُثير جدلاً على أرض الواقع، هو الحاجة لأن تتناظر الصلاحيات مع المسؤوليات بشأن كل وظيفة. فمن حيث الأساس، هذا يعني أن الصلاحيات الممنوحة الى شاغل الوظيفة يجب أن تتناسب وتنسجم مع المسؤوليات التي يتحملها، بمعنى أن هذه الصلاحيات يجب أن تُمكنه من تحمل مسؤولياته على أكمل وجه.

فأحد المديرين ( في دائرة النفوس مثلاً) قد يكون مسؤولاً عن إصدار 100 وثيقة شخصية يومياً، ولديه خمسة عاملين في وحدته. فهنا يكون طبيعياً لهذا المدير أن يمتلك الصلاحيات لسحب القرباسية اللازمة من المخزن، وأن يراقب إلزام المرؤوسين عنده بساعات الدوام الرسمي، وأن يطلب تدريب العاملين الجدد المنسببين الى وحدته.

بيد إنه من غير الواقعي القول أن هذه الموازاة بين الصلاحيات والمسؤوليات تُعد أمراً سهلاً على أرض الواقع، إذ كثيراً ما يطلب المدير صلاحيات أوسع لغرض إثبات دوره وتصعيد شأنه. غير أن القرارات في هذا السياق يجب أن تُحسم بشكل عقلائي، إذ يجب أن لا تزيد الصلاحيات عما هو مطلوب وأن لا تقل عما هو ضروري لكي يؤدي الشخص عمله على أكمل وجه.

ويحصل أحياناً أن المدير لا يستخدم بعض الصلاحيات الممنوحة له، و ذلك لأسباب معينة، منها ربما خشيته من العواقب أو التبعات المحتملة. و العكس يحدث في بعض الأحيان، أي ان المدير قد يتجاوز الصلاحيات الحقيقية الممنوحة له. ففي الأحوال الاعتيادية، ينبغي للإدارة ان لا توفق على إستمرار أي من هاتين الحالتين، الأمر الذي يتطلب ممارسة التوجيه اللازم أو إعادة التدريب أو الإثنين معاً.

من هنا نرى أنه من الطبيعي وجود متخصص واحد (أو أكثر) في هذا الجانب (أي وصف الوظائف) لدى قسم شؤون العاملين، خصوصاً لدى المؤسسات الكبيرة والمتوسطة الحجم. ويرتبط هذا الموضوع مع حقل متخصص وهام جداً في علم الإدارة، ألا وهو دراسات الحركة والوقت، التي تنطبق أكثر ما تنطبق على الوظائف أو الأعمال الأكثر روتينية عند المستويات الدنيا والمتوسطة داخل المؤسسة.

فمن حيث الأساس، تنجز دراسات الوقت و الحركة من قبل متخصصين يقومون بمراقبة تنفيذ العمل لعدة مرات، بغية إبتكار أفضل طريقة للإنجاز، مع إنتقاء أفضل المعدات وإختيار الترتيب الأمثل لموقع العمل. بعد ذلك تُحسب الإنتاجية المعيارية لشاغل الوظيفة، مع تعيين الوقت الإعتيادي لإنجاز العمل على وحدة واحدة من السلعة أو الخدمة.

ولهذا فإن وصف كل وظيفة يتم إستناداً الى نوع العمل المنجز ومستوى الإنتاجية المتوقع من شاغلها. وفي ضوء ذلك، تحدد مواصفات الوظيفة، أي المؤهلات التي يجب إمتلاكها من قبل شاغل الوظيفة، سواءً كانت هذه المؤهلات من قبيل التحصيل الدراسي أو الدورات التدريبية أو الخبرات العملية.

## 2-3 التقييم الدوري للعاملين

وكما أن الوصف العقلاني للوظائف هو عنصر أساسي وضروري، فإن التقييم الدوري والموضوعي للعاملين هو أمر لا تستغنى عنه أي مؤسسة أو شركة ناجحة تطلب الإحترام من محيطها ومن العاملين لديها. وهذا التقييم يجب أن يكون دورياً، على الأقل مرة واحدة في السنة، بل تعمد كثير من المنظمات لإنجازه على نحو أكثر تكراراً كأن يكون مرة واحدة لكل ستة أشهر أو لكل فصل (ثلاثة شهور).

وينبغي إيلاء هذا التقييم الإهتمام والجدية، وإلا فإنه يُصبح أمراً شكلياً لا يحظى بالتقدير. فمن الضرورات الأولى أن تصمم إستمارة ملائمة وشاملة لهذا الغرض، ربما تختلف من قسم لآخر بحسب الطبيعة العامة للعمل، كما يجب إنجاز التقييم من قبل المدير المباشر في لقاء مُخصص لهذا الغرض يحضره المدير والمرؤوس المعني فقط.

والمألوف أن يُخصص جزء من الإستمارة لملاحظات وإنطباعات المرؤوس وتطلعاته للمستقبل، حيث يُسمح له بإكمال هذا الجزء قبل اللقاء الثنائي مع مديره المباشر. وهنا يتناول المرؤوس (والفقرات في الإستمارة) الإنجازات التي حققها المرؤوس وتطلعاته للمستقبل والصعوبات التي واجهها في العمل ومقترحاته للتطوير وأية أمور أخرى ذات علاقة.

الشكل رقم (4) يُعطى نموذجاً عاماً لطبيعة هذه الإستمارة، إلا أنها يجب أن تُصمم خصيصاً لكل مؤسسة على حدة، بل و ربما لكل قسم أو وحدة في المنظمة الواحدة. فمن حيث الأساس، يُراد للمعلومات في هذه الإستمارة ان تكون موضوعية و عملية الى أعلى درجة مستطاعة، كي تكون أساساً صلباً لقرارات إدارية منصفة و سديدة.

و حينما ينعقد اللقاء بين الرئيس والمرؤوس، يتم تناول جميع الآراء والملاحظات ذات العلاقة، كي تُشبع بحثاً من قبلهما، وحتى يستطيع المدير من صياغة آرائه وتقييمه لأداء المرؤوس ومستقبله في العمل. فمطلوب من المدير أن يوصي (مثلاً) بأن يُنقل المرؤوس الى عمل آخر أو أن تتم ترقيته أو تُوجه اليه عقوبة أو غير ذلك من الأمور الإيجابية أو السلبية.

ولاشك أن إدراك العاملين لجدية هذا التقييم وأهميته يُعطيهم الدفع اللازم لأداء وظائفهم باخلاص ومهنية. فالمؤسسات الناجحة تعتمد تدريب مديريها بعناية ليكونوا مقيمين فاعلين، بما في ذلك طريقة التعامل مع المرؤوس خلال لقاء التقييم، وكيفية التهيئة للقاء، وأسلوب تصميم إستمارة التقييم.



الشكل رقم (4)

إستمارة التقييم الدورية للعاملين

<p>الدائرة/القسم</p> <p>إسم الموظف</p> <p>إسم الرئيس المباشر</p> <p>تأريخ التقييم</p> <p>الفترة التي يشملها التقييم</p> <p>من.....الى.....</p>	<p><u>القسم الأول</u></p> <p>معلومات أساسية</p>
<p>عنوان الوظيفة</p> <p>المهام الرئيسية التي أنجزت خلال الفترة</p> <p>الصعوبات التي واجهها الموظف</p> <p>مقترحات الموظف</p> <p>أية نقاط أخرى (إرفق صفحة إضافية إن تطلب الأمر)</p> <p>التوقيع</p>	<p><u>القسم الثاني</u></p> <p>(تملأ من قبل الموظف المعني)</p>

3-3 الأجور، الرواتب، الحوافز، الترقيات

لاشك في أن المكافآت المادية تلعب دوراً جوهرياً في إنتقاء العاملين الذين تحتاج اليهم المنظمة، إضافة الى تحفيزهم لإنجاز وظائفهم. ثم هناك مكافآت أو حوافز لا تُعد مادية أو مالية على نحو مباشر، منها تقديم رسائل الشكر والترقيات والإيفادات وتهيئة فرص التدريب.

وهنا يجب التأكيد على إلتزام الموضوعية، بل ينبغي وضع أسس أو أنظمة واضحة ومنصفة للحوافز والترقيات. فمن الضروري أن تُطبق العدالة، بل يجب أن يرى الجميع أنها مُطبقة فعلاً.

فالمدير يتحمل مسؤولية متواصلة لتوجيه مرؤوسيه لإلتزام الإنصاف والموضوعية وتطبيق النظم التي تقرها الإدارة العليا. كما أن مبدأ «التطوير المستمر» يُعد من الأمور العصرية التي تلتزم بها المؤسسات والدوائر على إختلاف أنواعها، سواءً كانت حكومية أم أهلية، صغيرة أم كبيرة.

فما يقصد هنا بـ «التطوير المستمر» هو إخضاع العاملين للتدريب وإعادة التدريب لتأكيد السياسات والنظم الموضوعية، فضلاً عن إيضاح أي تعديلات في هذه السياسات والنظم. فجميع السياسات والنظم يجب أن تستند الى حقائق وتقارير واضحة وموضوعية، الأمر الذي يضمن حصول المستحق على حقه، مثلما يرى غيره أن درب التقدم والإرتقاء الوظيفي يمر عبر الإجتهد والإخلاص والمهنية الصادقة.

وبخصوص تحديد الرواتب للعاملين، يضطلع حقل خاص في علم الإدارة بهذا الأمر، الا وهو إختصاص «تقييم الوظائف»، الذي يستند في الأساس على وصف الوظيفة وتحديد مواصفات شاغلها. ويتضمن هذا التقييم وضع عدد من النقاط لكل نوع من المؤهلات المطلوبة، كالشهادة الجامعية، أو الدورات التدريبية، أو سنوات الخدمة السابقة. وقد يختلف عدد النقاط المخصصة بإختلاف الإختصاصات (الهندسة، المحاسبة، القانون... الخ) أو مستوياتها (الشهادة الجامعية الأولية، الدبلوم، الماجستير... الخ)، كما قد يتباين عدد النقاط مع نوع الأعمال المطلوبة من شاغل الوظيفة. وبعد الفراغ من رصد النقاط، يتم حساب العدد الكلي للنقاط المرصدة للوظيفة، ثم يُحوّل هذا العدد الى رقم مالي، وذلك بموجب سلم محدد لهذا الغرض.

#### 4-3 تجربة الإصلاح الأولية

وإذا نظرنا الى قضية الإصلاح الإداري في العراق على نحو عام، نلاحظ بسرعة ضخامة هذه المهمة ومدى تعقدها. ولذلك فأن الأفضل تطبيق تجربة الإصلاح على نحو محدود نسبياً في أول الأمر، حتى نتلمس العراقيل العملية ونتعلم من التجربة.

ولذلك، فأن الأفضل إنتقاء دائرة صغيرة لجعلها كتجربة أولى للبرنامج الإصلاحي، كما يُفضل لهذه الدائرة أن تتمتع بمستوى إداري طيب لغرض تسهيل المهمة وتبسيطها، خصوصاً وأن البرنامج هو في أول الطريق. ومن المهم جداً إيضاح طبيعة المهمة للمدراء في هذه الدائرة وكسب تفهّمهم وتعاونهم.

بعد ذلك، تُحدد الرؤيا الأولية لهذه الدائرة، ويتم رسم إستراتيجيتها، مع سرد أهدافها. بعد

ذلك، يُعاد تصميم هيكلها التنظيمي ويصار الى تحديد المواصفات الوظيفية، لغرض بيان الصلاحيات والمسؤوليات لكل وظيفة، ومن ثم يتم النظر في طرق العمل لغرض تحسينها وتطويرها.

أيضاً، لا بد من تقييم الوظائف في ضوء المواصفات الوظيفية، والإستغناء عن أي أشخاص فائضين. وهنا يرد السؤال حول كيفية التعامل مع هذه القضية بموجب البدائل التي سبق أن طُرحت. فقد يُحال البعض الى التقاعد أو يُنقلون الى وظائف أخرى أو يُوجهون للعمل خارج الجهاز الحكومي. ومن الممكن جداً أن يتطلب الهيكل التنظيمي الجديد والنظام المستحدث أشخاصاً جُدد. فهؤلاء قد يُضافون الى العاملين الموجودين أو قد يكونوا بدائل عنهم، وهنا يجب التعامل مع الأمر بحساسية وحذر، لغرض الحؤول دون بروز مشكلات إنسانية تؤثر سلباً على أداء الدائرة أو المؤسسة.

### 3-5 التنفيذ التدريجي لبرنامج الإصلاح

وفي ضوء الملاحظات والخبرة المستقاة من تجربة الإصلاح الأولية يُمكن التقدم على درب برنامج الإصلاح الشامل على نحو تدريجي. فمن الحكمة تناول الدوائر أو المؤسسات أولاً بأول بموجب ثلاث قواعد رئيسية هي:

أولاً، البدء بالصغير، ثم الانتقال الى الأكبر فالأكبر. فمن خلال التجربة، ثبت أن صعوبة هذه المهمة تتغير طردياً مع حجم المنظمة. لذلك، فالأفضل ترك المؤسسات/الدوائر الكبيرة حتى النهاية، ريثما تتراكم الخبرة ويُعاین القاصي والداني منافع التغييرات الإيجابية.

وثانياً، البدء بالدوائر/المؤسسات ذات الإدارة الجيدة والتنظيم الجيد نسبياً. ذلك أن إصلاح هذه المنظمات قد يضع عراقياً أقل جراً قلة الإصلاحات المطلوبة نسبياً، مع تصعيد احتمالات نجاح التجربة لتكون مثلاً يُحتذى به، ما يوفر الدعم النفسي للمضي قدماً.

وثالثاً، وجود المديرين الأكفاء الذي يميلون نحو الإصلاح الإداري ويؤمنون به. فهذا يكسب التعاون المطلوب من أعلى المستويات التنظيمية، ما يساعد في تذليل العقبات والتعامل مع أي اعتراضات أو مشاكل قد تبرز في هذا السياق.

ومع كل ماتقدم، دأبت المؤسسات التي أتجهت نحو الإصلاح الإداري على الحرص لكسب تعاون العاملين إعتباراً من نقطة إنطلاق هذه المهمة الضخمة والمعقدة. فهنا تبرز الخصائص القيادية للمديرين، إذ يجب عليهم إيضاح طبيعة هذه المهمة وضرورة تعاون العاملين مع الخبراء عن طريق تهيئة المعلومات وإبداء النصح على نحو تفصيلي وباخلاص.

ويجب إفهام العاملين أن التطوير الإداري يصَّب في صالحهم جميعاً، وأن الإدارة تضع مستقبلهم في صميم إهتماماتها ولا تنوي التضحية بمصالحهم. فمن الطبيعي - في حالات كهذه - أن يشعر العاملون أن مصالحهم مُهددة، وأنهم قد يُنقلون الى وظائف أخرى أو ربما يخسرون وظائفهم.

لذلك، يجب طمأنة العاملين من البداية، مع التأكيد بأن الإدارة لا تنوي فرض شيء على أحد الا بعد إقناعه بذلك، كما يجب الإيضاح بأن التغييرات النهائية ستُعطي ثماراً طيبة للجميع من النواحي المادية والمعنوية معاً. كل هذا يدخل من زاوية العلاقات الإنسانية التي تُمثل مراعاتها والحرص عليها ركناً رئيسياً في نشاط ومهام كل مدير ناجح.

## الفصل الرابع

### الإستنتاجات والتوصيات

يهدف هذا الفصل الى تلخيص الفصول الثلاثة الماضية ليضع بين يدي القارئ أبرز الأمور التي سبق أن طُرحت في هذا البحث. فقد كانت البداية مُنصَّبة على أهمية الإدارة العصرية، مع خلفية تاريخية لأوضاع الإدارة في العراق وحالها الحاضر. وتم التأكيد على ضرورة بلورة الإستراتيجيات والأهداف لكل منظمة (دائرة، مؤسسة، وزارة... الخ) وتصميم التنظيم الملائم لها بشقيه المترابطين، أي الخارطة التنظيمية وبيان الأدوار لكل وحدة أو قسم مهما صغر أو كبر، إضافة الى إيضاح دور كل من العاملين.

وتم بعد ذلك تناول أساليب العمل والنظام العام للمؤسسة بهدف التبسيط والإنسياب العقلائي، مع العمل على إنصاف الزبائن/المراجعين وخفض النفقات ومراعاة الشفافية ونيل الأهداف المرسومة. وتبرز هنا مسألة إنتقاء المديرين الأكثر صلاحاً والأشد إخلاصاً، مع إيلاء التدريب أهمية خاصة والتشديد على الرقابة الموضوعية والتقييم الدوري المنصف للأفراد.

ولا يمكن هنا إغفال الروح المعنوية للعاملين، حيث تؤثر المعنويات تأثيراً جوهرياً في العلاقات الإنسانية بين العاملين، فضلاً عن وقعها المؤكد على الإنتاجية من حيث الكم والنوع. فقد أثبتت الدراسات أن هناك عوامل عدة تؤثر على المعنويات، منها ظروف العمل المادية (إنارة، تكييف الهواء، تهوية، ترتيب موقع العمل... الخ)، إضافة الى المكافآت المالية (رواتب، مخصصات، علاوات) وغير المالية. ثم هناك لياقة المدير/الرئيس وقدراته العلمية والنفسية والعملية، إضافة الى إستعداده لسماع آراء مرؤوسيه والطرق التي يعتمدها لتوجيه مرؤوسيه وتدريبهم وتحفيزهم.

## 1-4 الضرورة الأولى

لاشك في أن الإصلاح الإداري الشامل في العراق يُعد مسألة كبرى وشائكة بجميع المقاييس، فهي تتداخل على نحو مُتشابك مع قضايا سياسية وإقتصادية وإجتماعية ومالية ذات شأن. لكل هذا فالمشروع خطير وفيصلي، وهو يتطلب - أولاً وقبل كل شيء - إيماناً بأهميته والحاجة اليه من قبل أعلى سلطة سياسية، لأن البرنامج يتطلب دعمها اللامحدود.

فقد آن الأوان لأن يستيقظ العراق إزاء حاجته الملحة للإصلاح الإداري، بعد أن تأخر طويلاً لأسباب سبقت الإشارة الى البعض منها، إضافة الى الحروب والمطاحنات الداخلية والخارجية وحالة الفوضى وعدم الإستقرار. فحتى الشعوب المجاورة صارت مُتقدمة على العراق في هذا الميدان، لاسيما في هذا الظرف الحالك حيث تتنافس الأقطار على مختلف الصُّعد (ثقافية، إقتصادية، إجتماعية... الخ)، في حقبة حيث بات العالم لا يفهم غير منطق القوة بمعناها الواسع، الذي يشمل المال والإقتصاد والعسكر والأمر الإجتماعية والإدارية والنفسية - على نحو مُجتمع و متداخل.

## 2-4 إقرار مراحل التطبيق

وبالنظر لصعوبة إنجاز خطة الإصلاح على نحو شامل ومتزامن في نفس الأوان، فأن الضرورة تتطلب أن يجري العمل على نحو تدريجي، مع التهيؤ لتعديل هذه الخطة وفق ما يستجد من أمور. لذلك ينبغي البدء بوحدة من الوزارات الصغيرة التي تُعتبر جيدة نسبياً من حيث درجة إنضباطها وجودة إدارتها، وربما يكون من الأفضل إقرار تسلسل للوزارات التي ستطبق عليها الخطة، على أن يُوضع هذا التسلسل من البداية. مضافاً لهذا، يجب العمل على تدريب نخبة من الخبراء الإداريين للقيام بهذا العمل، ولا بد من إنجاز ذلك عند إنطلاق هذا المشروع الكبير، مع النية لأن يُصبح أعضاء هذا الفريق مُدربين للآخرين في مراحل لاحقة.

هذا يعني أن التنفيذ التدريجي لبرنامج الإصلاح يفسح المجال لإنتقاء عدد من المديرين من المؤسسات الأولى التي يُنفذ فيها البرنامج. فعلى إفتراض نجاح عملية الإصلاح لجهة المؤسسات الأولى التي تتم فيها عملية الإصلاح، يُمكن إختيار عدد من المديرين من هذه المؤسسات ليكونوا مُدربين ومستشارين في المراحل التالية من البرنامج الإصلاحي.

## 3-4 المرونة وقياس النتائج

ومن أجل أن يتقدم البرنامج بخطى ثابتة، يجب غرس عنصر المرونة فيه، كي يُمكن تحقيق التكيف مع سير التنفيذ. فمثلاً، قد نجد أن الخطة الموضوعة تنطوي على درجة عالية من السرعة،

وبالتالي يترتب على القائمين خفض وتيرة التنفيذ. أو ربما نجد أن التقدم ناجح وطيب، وأن الظروف تحتل سرعة أكبر في التنفيذ، ولذا يمكن زيادة التوتيرة.

وهنا تبرز دائماً قضية المعنويات وتداول المعلومات. فحين المباشرة بأية خطة لإعادة الهيكلة التنظيمية وللإصلاح الإداري، تستشري الأقاويل والشائعات حول الهدف المراد من ذلك، وربما يؤثر ذلك سلباً على معنويات العاملين وإنتاجيتهم وعلى علاقاتهم الشخصية. فسرعان ما يتقول البعض بأن الغاية من البرنامج هي الإستغناء عن بعض العاملين أو نقلهم الى وظائف أخرى أو تخفيض درجاتهم الوظيفية أو تقليص رواتبهم.

ولغرض السيطرة على أحوال وظروف كهذه لابد للإدارة أن تُبدي المبادرة اللازمة وتأخذ بزمام القيادة. فمن الضروري إعلام الجميع بأنه لا توجد نوايا للإستغناء عن العاملين أو نقلهم على نحو قسري، مثلما لا توجد أي خطط لتقليص المرتبات أو المخصصات.

كما يجب الإعلان بأن الهدف هو إصلاح ظروف العمل وهياكل الإدارة وطرق عملها، مع إمكان زيادة الرواتب إن سنحت الفرصة. من هنا، يجب الحرص على سلامة الروح المعنوية للمشتغلين، مثلما يجب كسب تعاونهم وإبعاد أية مخاوف حول أوضاعهم أو مداخيلهم أو مستقبلهم الوظيفي.

وتجدر الإشارة في هذا السياق الى ما يُسميه خبراء الإدارة بـ "التنظيم غير الرسمي" وهو عبارة عن التعديلات والانحرافات عن التنظيم الرسمي، جراء وقع العلاقات الشخصية وتشكيل المجموعات غير المعلنة عنها. ففي حالات غير قليلة، يبرز بعض العاملين الذين ينتحلون صلاحيات فوق ما هم مَحْمُولون بها، وذلك لأسباب إجتماعية وسياسية وشخصية، منها قوة المزايا الشخصية والمنزلة الإجتماعية. وعلى العكس، نجد أن بعض المديرين يترددون في إستخدام بعض الصلاحيات المناطة بهم.

وظاهرة التنظيم غير الرسمي تُعد مسألة طبيعية في معظم المؤسسات، حكومية كانت أم غير حكومية، ومن الضروري للمدير الحاذق أن يتعامل مع هذه الظاهرة على نحو إيجابي، كي يُوظفها نحو تصعيد الأداء ولخدمة أهداف المنظمة. فعلى سبيل المثال، كثيراً ما يبرز شخص معين (زيد مثلاً) يرى فيه العاملون في القسم أو المؤسسة أنه قائد جيد، وبالتالي قد يحترمون آرائه ويميلون نحو إتزام توجيهاته، الأمر الذي يُقلص من سلطة المدير الرسمي (عمر مثلاً) لذلك القسم أو لتلك المؤسسة. وهنا قد يعتمد المدير الرسمي (عمر) للتشاور مع زيد وضمن تعاونه قبل إتخاذ أية قرارات مُخرجة أو مثيرة للجدل - هذا إذا كان عمر لبيباً و له باع طيب في فهم الناس و التعامل معهم.

وأصبح ضرورياً الآن الإشارة الى موضوع هام آخر لم يجز التطرق اليه أثناء الفصول السابقة، ألا و هو العلاقات الإستشارية ضمن المنظمة الواحدة. فهذه العلاقات موجودة في جميع المنظمات،

كبرت أم صغرت، و من الممكن أن تلعب دوراً إيجابياً ( أو سلبياً). فمن الممكن للعلاقات الإستشارية أن تؤدي دورها البناء في "تزييت" و تمشية الأمور، لاسيما حينما تكون العلاقات الشخصية صافية و هادئة و ينصبّ النظر على أهداف المؤسسة العليا و الفرعية. هذا على الرغم من أن المدير التنفيذي يبقى هو المسؤل اساساً عن لياقة وصلاحية القرار الذي يتخذه، و لايمكنه إلقاء اللائمة على المستشار إن كان القرار فاشلاً أو عالياً.

و يُمكن في هذا الصدد بيان ثلاث أنواع من العلاقات الإستشارية داخل المنظمة الواحدة:

فأولاً، هناك الدور الإستشاري بحكم الإدارة الخطية. ذلك أن كُلّ مدير لوحدة أو قسم يُصبح بحكم موقعه مُستشاراً للآخرين (أقران، رؤوساء، مرؤوسين) يلجأون اليه ويستشيرونه عند الضرورة. فمن الطبيعي مثلاً لمدير القسم المالي أن ترده إستفسارات و طلبات مشورة تخص كيفية إعداد الأرقام المالية أو التعامل مع النفقات.

و ثانياً، غالباً ما يكون هناك بعض العاملين الذين لايمتلكون أعمالاً تنفيذية محضة، بل يقتصر دورهم على تقديم المشورة، منهم ربما «المشاور القانوني» أو «المستشار لشؤون البيئة»، وقد يكون لهذا المستشار أحياناً بعض المساعدين أو ربما يرأس وحدة صغيرة من الأفراد.

و ثالثاً، هناك العلاقات الإستشارية ذات الطبيعة الوظيفية. فمثلاً، قد تكون لدينا دائرة رئيسة للشؤون المالية، بينما يوجد أيضاً محاسبون و موظفون ماليون في الدوائر الأخرى ضمن الهيكل التنظيمي. فهنا قد تُنشط مهام إصدار التوجيهات المحاسبية/المالية بالدائرة المالية المركزية، حيث يُمكن لهذه الدائرة إصدار توجيهات و إرشادات الى الدوائر الأخرى ضمن إختصاصها المحدد.

وإذا عدنا الى تنفيذ برنامج الإصلاح الإداري، نجد أن من الضروري ضبط النتائج بعد إنجاز كل مرحلة من خطة الإصلاح، و في كل دائرة أو وزارة يجري فيها تنفيذ البرنامج. هذا يعني أننا لا بد أن نقيس المخرجات والمدخلات قبل إنجاز الإصلاح، وأيضاً بعد أكتماله، حتى نستطيع المقارنة وإصدار التقييم بخصوص منافع الإصلاح (أو عدمها).

وهذا يستتبع توفر المعلومات والأرقام حول مقادير المدخلات (بشرية وغير بشرية) وحجم المخرجات لكل دائرة أو وزارة تجري دراستها بهدف إصلاحها. ثم ينبغي إجراء هذه القياسات مرة أخرى بعد إتمام الإصلاح، حتى يُمكن المقارنة على نحو موضوعي وسليم، وربما قد يتطلب الأمر القيام ببعض التعديلات على خطة الإصلاح لغرض تعظيم العطاء الإيجابي.

و حينما نتحدث عن النتائج (المخرجات) في هذا السياق، فلانقصد فقط تلك الملموسة أو

القابلة للقياس المادي فحسب، بل المطلوب أيضاً إيلاء النتائج غير الملموسة إهتماماً موازياً. فمن بين الأمور الداخلة ضمن الصنف الثاني هو مدى راحة العاملين في جو العمل، أو درجة رضى الزبائن/ المراجعين إزاء سير معاملاتهم أو الخدمة التي يحصلون عليها. فهذه أمور أصبح بالإمكان قياسها وتقديرها عن طريق إستطلاعات الرأي المتخصصة.

### المصادر العربية

- 1) عباس النصاروي (1995): "الإقتصاد العراقي" دار الكنوز الأدبية، بيروت.
- 2) علي حنوش (2000): «العراق: مشكلات الحاضر و خيارات المستقبل» دار الكنوز الأدبية، بيروت.
- 3) سجاد نشمي (2015): «أزمة الوظائف في العراق» المقال منشور في «سلسلة مقالات مركز البيان للدراسات و التخطيط (1)» (أيار 2015)، مركز البيان للدراسات و التخطيط، بغداد.
- 4) محمد علي زيني (2010): «الإقتصاد العراقي: الماضي و الحاضر و خيارات المستقبل» ( الطبعة الرابعة)، دار الملاك للفنون و الآداب و النشر، بغداد.
- 5) صلاح شُتّر (2013): «يومياتي في وزارة الصحة»، مطبعة جواد، بيروت.
- 6) عادل اللامي (2013): «الإصلاح الإداري والفهمود السياسي»  
[iraquieconomists.net/ar/2013/04/18](http://iraquieconomists.net/ar/2013/04/18)
- 7) كاظم جواد شُتّر (1978): "إدارة الإنتاج"، مطبعة ندم، بغداد



المصادر غير العربية

1) Office of Inspector General/ US Agency for International Development (2013): «Audit of USAID/Iraq's Administrative Reform Project», Cairo.

<https://oig.usaid.gov/sites/default/files/audit-reports>

2) J H Donnelly, J L Gibson, J M Ivancevich (1995): «Fundamentals of Management», (9th Edition) Irwin, London.

3) Abbass F Alkhafaji (1995): «Competitive Global Management: Principles and Strategies», St. Lucie Press, Delray Beach, Florida, USA.

4) M A Al-Buraey (1985): «Administrative Development: An Islamic Perspective», Kegan Paul International Ltd., London.

5) Amer K Al-Kubaisy (1974): «Administrative Development in New Nations: Theory and Practice», Al-Jamhouriyah Press, Baghdad.