



أوضاع الإدارة العامة في العراق

الصعوبات القائمة والعلاجات المقترنة

أ.د. كاظم جواد شبر



عن المركز

مركز البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌ، غيرٌ ربحيٌّ، مقره الرئيس في بغداد. مهمته الرئيسة، فضلاً عن قضايا أخرى، تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بشكل خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بشكل عام. ويسعى إلى إجراء تحليل مستقلٌ، وإيجاد حلول عملية جلية لقضايا معقدة تهم الحقلين السياسي والأكاديمي.

آذار/ مارس 2016

حقوق النشر محفوظة © 2016

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

أوضاع الإدارة العامة في العراق

الصعوبات القائمة والعلاجات المقترحة

أ.د. كاظم جواد شُبَّر*

الخلاصة

في البداية، يتناول البحث أهمية تطبيق مبادئ الإدارة الحديثة وطبيعة هذا الحقل المعرفي، مؤكداً على الدور الفيصل ل الإدارة العصرية في إزدهار أي منظمة أو مؤسسة، بل وإنها السمة البارزة لرقي الشعوب في عالمنا الحاضر. ثم يتطرق البحث إلى 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، تُسهل بإعداد الإستراتيجية الملائمة لكل منظمة، يعقبها سرد الأهداف العليا والمشتقة لتلك المنظمة. فمسألة الأهداف تختل موقعاً فائق الأهمية في علم الإدارة، إذ يجب بلوغ هذه الأهداف على نحو جلي، مع تنسيقها عمودياً وأفقياً على صعيد المنظمة الواحدة.

ثم هناك تصميم الهياكل التنظيمية، بل وإعادة تصميمها من وقت إلى آخر. ويرى جانبان لهذه المهمة، أوهماً إعداد الخارطة التنظيمية التي توضح الإرتباطات الرسمية للوحدات والأقسام ضمن المنظمة، بينما يخوض الشق الآخر في تعين الدور الدقيق لكل وحدة أو قسم، بل وحتى الصالحيات والمسؤوليات لكل مدير ومهام كلٍ من العاملين ضمن أي وحدة.

ويُعرّج البحث بعد ذلك على مسألة إعداد النظم وأساليب العمل والسياسات لكل منظمة، مع التأكيد على أمرين أساسين. الأمر الأول هو الحاجة إلى مراعاة الظروف الداخلية والخارجية للمؤسسة، مع التركيز على خدمة الأهداف الموضوعة. أما الأمر الآخر فهو ضرورة تعديل هذه النظم والسياسات بحسب ما يستجد من أمور وتطورات. وتنطوي خطة الإصلاح أيضاً على بلوغ أسس رصينة لانتقاء 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 سولفورد، 1967-ماجستير العلوم الإدارية (الإقتصاد الإداري و المالية)، جامعة الستي / لندن، 1968 - دكتوراه العلوم الإدارية، جامعة لفيرا، 1985

مهام التخطيط والتنظيم، إضافة إلى توجيه العاملين وإنقائهم ومراقبتهم.

فالمحك الأساسي لقياس قدرات المدير هو مقارنة المخرجات مع المدخلات، وهو الأمر الذي يقيس الأداء المتحقق، كي يقارن مع المعايير الموضوعة سلفاً. فالمخرجات من حيث الكم والنوع يجب أن تكون في إطار الأهداف والسياسات والنظم الموضوعة، بينما تتضمن المدخلات جميع الموارد الداخلية ضمن أنشطة المنظمة من قوى عاملة ومواد وطاقة محركة وأبنية وغير ذلك. فمن حيث الأساس، مطلوب من المدير تعظيم المخرجات كماً ونوعاً مما هو مستخدم من المدخلات، ما يعني أن هذه المقارنة هي المقياس الحاسم لمستوى الأداء.

وبعد الخوض في ضرورة وصف الوظائف وصفاً دقيقاً، يتطرق البحث إلى تحديد المؤهلات اللازمية لشاغل كل وظيفة. ثم هناك مسألة التقييم الدوري للمدربين والعاملين الآخرين لعرض تصحيح أي إعوجاج ومكافأة أصحاب الأداء الجيد، مع إتخاذ مايلزم بصدق من يكون أدائهم دون المستوى المقرر، إذ يمكن بهذا الصدد الإستفادة من الإسلوب/العلم الحديث لدراسات الوقت والحركة. ويتدخل كل هذا مع قضايا الأجور والرواتب والحوافر والتقييمات، إذ يجب إعتماد سياسات عقلانية ومنصفة وعملية في هذه الحالات، 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 تسم بحسن إدارتها نسبياً، إذ يتم الإصلاح بموجب البنود المشار إليها آنفأ، مثلاً تراعي نتائج التجربة شيئاً فشيئاً لغرض تعديل البرنامج بحسب الظروف والظروف. 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 معذوماً، يجب تحري الأسباب والعمل على تعديل البرنامج كي تتحقق الغايات المراد بلوغها.

الفصل الأول

الأسس الأولى

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

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

فهنا يشير تقرير أميركي متخصص وحديث إلى أن الحكومة العراقية (في أعقاب التغيير العام 2003) لم تدعم الجهود الرامية لإصلاح نظام الوظائف في الدولة. ويقول التقرير الذي أعدته الوكالة الأميركيّة للتنمية الدوليّة، والذي يُذكر على حيّثيات تنفيذ مشروع طموح للاصلاح الإداري في العراق، أن أحد الأهداف الرئيّسة للمشروع كان تحويل الوظائف لدى الحكومة إلى نظام يعتمد الكفاءة والمهنية، إضافة إلى صياغة لائحة قانون عصري للوظائف الحكومية، كي يُقدم إلى مجلس النواب، وأيضاً تأسيس هيئات متخصصة للخدمة العامة في المحافظات والمركز، مع برامج ترافق ذلك لتدريب الموظفين الحكوميين وتأهيلهم.¹

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

1. تقرير مكتب المفتش العام للوكالة الأميركيّة للتنمية الدوليّة، كانون الأول/ ديسمبر 2013، القاهرة، الجمهوريّة المصريّة، ص 5.

Office of Inspector General, Audit of USAID/Iraq's Administrative Reform Project, Page 5
<https://oig.usaid.gov/sites/default/files/audit-reports>

2. نفس المصدر السابق، ص 5.

ويضيف التقرير أن المشروع فشل في إعانة خمسة وزارات حكومية في المركز لتطوير طرق إنجاز وظائفها بحسب ما كان مُخططًا في أصل المشروع. فلم تبادر أيًّا من هذه الوزارات لتحسين أنشطتها أو الإرتقاء بنظمتها أو لتطوير كيفية إعداد موازنتها أو لتنفيذ هذه الموازنات. هذا على الرغم من قيام وزارتين باعادة هندسة أعمالها الرئيسة، بينما توجهت واحدة فقط نحو تتميم إجراءاتها وفق أسس سليمة³.

1-1 دور الإدارة الحديثة وأهميتها

لاشك في أن جودة الإدارة في أي منظمة - صغيرة كانت أم كبيرة - هي العامل المتحكم الذي يؤدي إلى النجاح أو الفشل. فحينما تكون الإدارة مهنية وجادة، فهي تراعي جميع الظروف الموضوعية للمؤسسة أو الدائرة أو المشأة، 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 إلى الحد الأقصى.

فهنا يشير بعض الخبراء إلى أن الإدارة تعني «العملية التي يتولاها شخص واحد أو أكثر لتنسيق أنشطة الآخرين لغرض نيل أهداف لم يكن بمقدور شخص واحد أن يتحققها إن هو عمل بمفرده»⁴.

ومعلوم أن الأهداف تباين مع اختلاف طبيعة المنظمة وتناسب مباشرة عن الغايات العليا أو الرؤيا الشاملة للمنظمة. فالمنظمة أو المشأة التجارية قد تعتبر الربحية كهدف أول، وقد تُحدد لذلك وتأثير أو نسب معينة للمديات القصيرة والمتوسطة والطويلة.

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

وبخصوص دوائر الدولة ومؤسساتها، قد لا يكون هناك ترکيز على الربحية، رغم أن مسألة التكاليف لابد أن تبرز كقضية مركبة. 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 إلى المواطن، أو تقليل الأخطاء في الخدمات المقدمة إلى 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 المدف (أو الأهداف) هو أمر جوهرى لكل منظمة، مهما كان نوعها أو حجمها. كما ينبغي تحديد الأهداف على المستويات التنظيمية المختلفة، مثلما يجب وضوح الأهداف لمديات زمنية متباعدة (قصيرة الأمد، متوسطة، طويلة). وبقدر ما تكون الإدارة مقتدرة في بلوغ الأهداف المرسومة، فإن هذا يعكس على أداء المنظمة الواحدة وسمعتها، بل وحتى على أداء الحكومة بكاملها.

المدير الجيد هو الذي يستطيع تجاوز الصعوبات على اختلاف أنواعها وأشكالها. فأحد التعريفات الموجزة للإدارة بمفهومها العملي هو أنها "حل المشاكل في إطار العمل". غير أن إبتكار الحلول للمشاكل لا يعني الانتظار لحين بروز المشكلة وإستفحالها، بل المطلوب التنبؤ بما يُجنبه المستقبل من صعوبات، مع التخطيط لتجاوز هذه المشاكل لغرض تحظيتها بسلام في أوقات حدوثها الإفتراضي وكأنها لم تحصل. فإذا توقعنا نصاً في القوى البشرية بعد عام واحد من الآن، لابد لنا من إتخاذ التدابير المطلوبة من قبيل تغيير طرق العمل، أو إستقدام عاملين جدد من الآن حتى تمنع حدوث الأزمة من الأساس.

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

كما أن الأهداف العليا تُصمم وفق الإستراتيجية العامة للمؤسسة، التي تنبع في الأساس عن الرؤيا لمكانة المؤسسة في المجتمع ودورها فيه. فإذا نظرنا إلى مؤسسة كبرى تولى تصنيع المنتجات الإلكترونية، قد تحدد رسالتها في المجتمع بأنها "تحتهد 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".

1-2 خلفية تأريخية

قد لا ينبع عن الحقيقة حينما نقول أن الإهتمام بمستوى الإدارة وجودتها لم يلق في العراق ما يستحقه من الإهتمام والموارد، لسابقاً ولا حاضراً. بل يُمكّننا التوكيد بأن العقود الأخيرة ربما شهدت تدهوراً في هذا المجال إلا في زوايا محدودة، سواءً نظرنا إلى 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 وفنياً لا يستحق التمتعن الجاد أو الدراسة العلمية، وأن اختيار المدير قد يستند إلى الرغبات الشخصية وإعتبارات اللياقة بما يراه المدير الأعلى (أو المتنفذ 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 الاقتصادي والإجتماعي في العراق، حيث إنصب التركيز على إنتقاء المشروعات الإنتاجية والركائزية على مدى جدوى المشروعات المقترحة، مع قلة الالتفات نحو الآثار والتطورات المستقبلية. فهنا يُشير العالم الاقتصادي الراحل عباس النصراوي إلى أن عهد التخطيط الاقتصادي الذي رأى النور مع أوائل عقد الخمسينات من القرن الماضي، حينما تم تشكيل مجلس الإعمار. ييد أن معظم البرامج الإنمائية (والمشاريع الصناعية والزراعية والركائزية) صُمِّمت من منظور إختصاصي أو إقتصادي مُحدد، دون أن ترافق ذلك دراسات شاملة أو نظرة مستقبلية بعيدة الأثر⁵. 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 يُحسد عليه. فعلى نحو عام، نجد أن المدير ليس مؤهلاً لأداء عمله على مایرام، فضلاً عن أن الأنشطة أو الأعمال التي يُمارسها لاترتفق إلى مستوى «المهنية» بوجب المقاييس المعروفة في هذا المجال.

وكنتيجة لكل هذا، نلحظ إستشراء عدد من الظواهر السلبية التي تعكس سلبياً على أداء الحكومة ونظرة المواطنين نحوها. فمن أبرز هذه المظاهر يمكن الإشارة إلى الإستخدام الرائد للقوى البشرية وما يرافقها من بطالة مُقنعة، إضافة إلى تضخم النفقات وبطء إنجاز الأعمال، وعدم وضوح مهام العاملين (الصلاحيات والمسؤوليات)، وعدم رضى المراجعين/الموطنين، والضبابية في أهداف وإستراتيجيات الدوائر/المنظمات الحكومية وخططها.

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

5. عباس النصراوي (1995): "الاقتصاد العراقي" دار الكنوز الأدبية، بيروت، ص 32. المصدر منقول عن الكتاب الآتي: على حنوش (2000): "العراق: مشكلات الحاضر وخيارات المستقبل" دار الكنوز الأدبية، بيروت، ص 125

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

فهنا يشير أحد الباحثين العراقيين إلى أن التوظيف الحكومي يعني 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»⁶.

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

فالواضح أن الضرورة وأوضاع البلد الحاضرة تختم التحليل عن هذا المفهوم الخاطئ، الذي يعتبر الدولة كالملاجأ الطبيعي للتوظيف. فلم يعد بمقدور الدولة أن تلتزم بمحكذا منهج، كما إن مفهوماً كهذا يُضر بشدة بمصلحة البلد وفرص تقدمه، مثلما يُعيق رفاهية أبنائه و المجالات منافستهم للشعوب الأخرى.

ولذلك فقد آن الأوان لدعم وتنشيط 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 إعتماد سياسات فاعلة لإعادة إحياء القطاعات الإقتصادية غير الحكومية، إضافة إلى تحويل ما يزيد عن حاجة الدولة نحو هذه القطاعات. فمن بين هذه السياسات تقديم القروض السهلة، وتحيئة الأبنية عند بدلات إيجار تسامحية، وتوفير المشورة المجانية، إضافة إلى إعادة تدريب العاملين الحكوميين الراغبين في التحول ومنحهم بعض الحوافر المعقولة لذلك.

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

7. نفس المصدر السابق. ص 41

8. نفس المصدر السابق. ص 41-42

1-4 التداخل مع الجوانب الأخرى

ومن الجلي أن جودة الإدارة تتدخل مع الجوانب الرئيسة الأخرى من الأنشطة الحكومية. فحينما تنعم الدوائر/المنظمات الحكومية بإدارات كفؤة ومقندة، تطغى صفة الفاعلية والإنجاز على الحكومة، ما يعطيها هيبة و منزلة في عيون القاصي والداني، منهم حكومات الأقطار المجاورة والصادقة، الأمر الذي يُسهل التعامل/التفاوض مع هذه الحكومات وتدير ما يريده العراق منها.

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

وهنا يُشير أحد علماء الإقتصاد العراقيين إلى أن نجاح التنمية الإقتصادية يعتمد «على المخططين والإداريين الجيدين إعتماداً يكاد يكون كلياً»⁹. ويضيف زيني «إن الإفتقار إلى أجهزة تخطيط متترسة له تأثير سلبي شديد على عملية التخطيط الإقتصادي. وينعكس هذا الإفتقار في تحضير خطط التنمية وفي أهدافها التي لا تتماشى في بعض منها مع حاجة البلد، ولا تتناسب في البعض الآخر مع موارد البلد المتاحة. كما ينعكس هذا الإفتقار في نواح آخر شتى كسوء إنتقاء بعض المشاريع وسوء توقيت تنفيذها وضعف دراسات الحدوى الفنية والإقتصادية لكثير منها»¹⁰. ويضي زيني إلى 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»¹¹.

ويضي زيني إلى القول بأن البلدان النامية (بما فيها العراق) غالباً ماتخلط «بين المهارة الفنية والمهارة الإدارية، وغالباً ما تُعهد إدارة المشاريع الصناعية التابعة للقطاع العام إلى أناس بناء على خبرتهم كالمهندسية كافية مثلاً - وليس بناء على قابليةهم الإدارية، فينتتج عن ذلك تدني مستوى

9. محمد علي زيني (2010): "الإقتصاد العراقي: الماضي والحاضر وخيارات المستقبل" (الطبعة الرابعة). دار الملك للفنون والآداب و النشر، بغداد، ص 88

10. نفس المصدر السابق. ص 89
11. نفس المصدر السابق. ص 89

الأداء وقلة عائد رأس المال وبالتالي إنخفاض القدرة الإستيعابية¹².

وما يقال بقصد منافع الإدارة الحادقة لجهة الاقتصاد الوطني ينسحب أيضاً على مأثوفه الإدارة السديدة في حقول أخرى، تشمل الطاقة والري والصناعة والسياحة والمناجم والهيدروكاربونات وغيرها من الجوانب والحقول. فالإدارة هي عصب الحياة العصرية، فإن كانت سيئة تأخر البلد وتقهره، وإن كانت سديدة وموفة وناجحة إرتقى المجتمع وتقدم من إنجاز إلى إنجاز دون هواة 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 إعتماد مفاهيم الإدارة العصرية وتطبيقاتها على نحو عقلاني وجمعي. هذا على الرغم من إنفاقه هذه الشعوب على موارد طبيعية بمقادير كبيرة، خلافاً لحالة العراق الذي هو بلد غني طبيعياً. فالإدارة الناجحة تستطيع التغلب على العجز أو النقص في الموارد، فهي لاتترىخي ولا تُحمل، بل تُراقب وتبتلي وتبادر.

والحقيقة الدامغة هي أن الإدارة السيئة رعا تؤدي إلى تبذير الموارد البشرية وغير البشرية، وقد تُسيء استخدامها، إذ رعا تضعها في غير مجالاتها السليمة. ولهذا فإن توفر الموارد - بحد ذاته - لا يضمن الرقي والتقدم وتحقيق الرفاه، بل الإدارة السديدة هي التي تُثمر هذه النتائج، فإن توفرت الموارد الطيبة إضافة إلى الإدارة المهنية والحاذقة فهذا سيؤدي إلى أفضل العواقب.

الفصل الثاني

الإطار العام للإصلاح الإداري

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

2-1 بلورة الأهداف والإستراتيجيات

بالنظر إلى أن صعوبات العراق الإدارية قد تشعبت وتعقدت، فإن العلاج لن يكون سهلاً. ييد أن هذا لا يعني أن الأمر سيسؤس منه، إنما الطريق سيكون وعراً وطويلاً ويستدعي صبراً وإصراراً على النهج السليم. فقد سبقتنا على هذا الدرب أقوام أخرى، ما يعني أن هذا الإنجاز مُمكن التحقيق رغم كونه تحدياً ضخماً.

12. نفس المصدر السابق. ص 89

فأول ما يستدعيه الضرورة هو أن تكون هناك إستراتيجية عامة وأهداف واضحة لكل وزارة أو مؤسسة أو منشأة أو دائرة/قسم، بل للحكومة بكمالها. فهذه الإستراتيجية تبع عن طبيعة الدور الذي يُراد أن تؤديه كل منظمة، بما يتاسب ويتناقض مع بقية الوزارات أو المؤسسات أو الدوائر.

أما أهداف كل منظمة أو دائرة فيمكن إشتقاقها من الإستراتيجيات، مع الإلتفات إلى 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 الاقتصادي-الاجتماعي، يمكننا إستنباط الأهداف المناسبة من هذه الإستراتيجية.

فمن هذه الأهداف توفير الخريجين بالإعداد اللازم وعند المستويات النوعية المعترف بها مهنياً وعالمياً، إذ ينبغي هنا تعين 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 إلى وزارة الخارجية، فقد تُرکز إستراتيجيتها على تحسين سمعة العراق وتطوير الروابط مع الحكومات والمنظمات الرسمية وغير الرسمية، ليكون البلد لاماً ومحترماً يشار إليه بالبنان في جميع المحافل مما أختلفت طبيعتها وأغراضها. ومن هذه الإستراتيجية، يمكن إشتقاق أهداف بعيدة ومتوسطة وقصيرة، مع جعل هذه الأهداف كمية وقابلة للقياس قدر المستطاع.

والحقيقة أن علم الإدارة يُولى اهتماماً خاصاً لقضية الأهداف ويعتبرها محوراً لأنشطة المدير، إذ يمكن الإشارة في هذا الصدد إلى 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 إلى دوائر، والدوائر إلى وحدات أصغر، ينبغي أيضاً تعين الأهداف لكل دائرة أو وحدة، بل حتى لكلٍ من العاملين في هذه الدوائر أو الوحدات.

ثالثاً، ينبغي رصد ما يكفي من الوقت لإنقاء 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 تناقض الأهداف عمودياً، أي أن أهداف الوحدات الأدنى يجب أن تُساهِم في بلوغ أهداف الأقسام أو الدوائر الأعلى. كما أن أهداف العاملين في كل وحدة يجب أن تُساهِم في نيل أهداف الوحدات التي يعملون فيها.

وخامساً، يجب ضمان التناسق الأفقي للأهداف، بمعنى أن أهداف الأقسام الرئيسية يجب أن تُعَضَّد 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 بحثة، وهذا خطأ جسيم. ذلك أن أفضل مؤسسات العالم وأكثرها نجاحاً تعطي لمسألة الأهداف اعتباراً خاصاً وتبذل جهوداً جهيدة لبلورة هذه الأهداف على نحو سديد، وأيضاً للالتزام بهذه الأهداف ولمراقبة التقييد بها وتشخيص أي إخراقات عنها.

2-2 إعداد خطط الإصلاح

وبالنظر لما تقدم، فإن الإصلاح لابد 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 يسبق تفكير حاد و موضوعي 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 الخطا للمشكلة الصحيحة، ولكن من الصعوبة تحديد الحل الصحيح للمشكلة الخطأ»¹³. وبمضي هذا الكاتب إلى القول بأن الضرورة الأولى هي معرفة المشكلة، «أما الحل فهو ناتج طبيعي لدراسة المشكلة ذاتها»¹⁴.

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

فالواضح أن استخدام الزائد للقوى البشرية في معظم الدوائر الحكومية قد يعرقل سير العمل، فضلاً عن كونه يرفع من النفقات ويرهق الميزانية الحكومية. لذلك فإن أي وصف وظيفي عقلاً و موضوعي لجهة الدوائر الحكومية يجب أن يستهدف الاستفادة من وقت الموظف طوال ساعات العمل الرسمية، مع وجود سماحات لبعض الأمور الضرورية، الأمر الذي قد يعني تقليل عدد العاملين في الدائرة الواحدة.

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

14. نفس المصدر السابق. ص 94

فأذا إفترضنا أن أحد الدوائر الحكومية كان لديها 1000 موظف، قد يمكن تقليل 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 الباقيين. كل هذا لابد أن يثير ثلاث قضايا ضاغطة هي:

أولاً، هناك مسألة الرواتب. فمن الإنفاق إجراء تقييم عقلاني 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 أساس موضوعية.

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

وثالثاً، هناك قضية الموظفين الفائضين عن الحاجة، أي ال 400 الآخرين في مثانا. وهنا أعتمدت المؤسسات الأخرى التي واجهت هذا المشكله 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

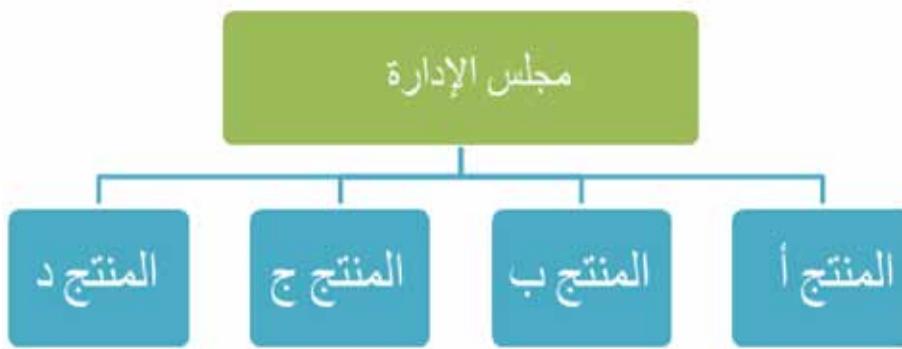
ولغرض إيضاح الإرتباطات الوظيفية، ينبغي رسم خارطة تنظيمية لكل وزارة، توضح فيها المستويات التنظيمية المختلفة، ما يعني بيان العلاقات الرسمية بين الدوائر والأقسام والوحدات. كذلك، يجب بيان الدور (أو المهام) الذي يضطلع به كل واحد من هذه الأقسام أو الدوائر، مع التأكيد على تجنب التداخل الزائد أو التضارب، مثلما يجب الحفاظ دون الغموض. ذلك أن تجزئة أي منظمة أو مؤسسة يمكن أن يتم وفق أساس متعدد، كأن يكون بالإستناد الى نوع البضاعة المنتجة 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، يمكن الأشارة إلى خمسة منها¹⁵:

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 بوجب طبيعة العمليات الإنتاجية.

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

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

خامساً، التقسيم المختلط، ما يعني 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 تتحزأ على أساس نوع العمليات، بينما دائرة المالية قد تُقسم على أساس نوع الزبائن.

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

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

ولايتم 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 تعين الدور الدقيق الذي يضطلع به كل واحد من الأقسام أو الوحدات، ولا بد من تعين عدد العاملين فيه، إضافة إلى الصالحيات 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 بمحض ماتستدعيه التغيرات الحاصلة، كما ينبغي تعديل أو تغيير الصالحيات و المسؤوليات حينما تتتطور تقنيات العمل أو تحدث تغيرات أخرى تستدعي ذلك.

2-4 تطوير النظم وأساليب العمل

ولابد 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، وما هي المراحل لتهيئة الموازنة السنوية (في وزارة الصناعة مثلاً)، وما هي سلسلة المهام أو المناقسات أو التقديرات لاتخاذ قرار لإقامة جامعة جديدة ضمن وزارة التعليم العالي.

فأحد الإختصاصات 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 تُسبِّب الإرباك أو الجهد الزائد، سواءً كان ذلك لجهة العاملين أو للزيائن أو للمراجعين.

ويجب إعتماد ما هو لائق وعملي من التقنيات المتوفرة، 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 الواقع في سلسلة الإنهاز، أو تغيير عدد العاملين عند هذا الموضع أو ذاك.

فعلى سبيل المثال، يجب سرد سلسلة الخطوات في أي مصرف من نقطة تقديم الزيون للشيخ

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

وكثيراً ما يشير خبراء الإدارة الى قضية رسم السياسات في هذا السياق، إذ يُعد هذا الأمر من أهم ما يضطلع به المدير، لاسيما المديرون 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 وتنوير 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 إعتراف الزبائن/المراجعين إزاء المنتجات/الخدمات المجهزة، وسياسة ثالثة تُوضح أسس تنوير 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 هذه 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.

2-5 إنتقاء المديرين وتدريبهم

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

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

والحقيقة أن أكبر خطر يُحيق بأي خطة إصلاحية هو إيكال التنفيذ إلى أشخاص غير مؤهلين أو غير جادين، ولذلك فإن مهنية المديرين وإخلاصهم يُعد مسألة جوهرية. فالطريقة العلمية هي أن تُوصف كل وظيفة إدارية وصفاً دقيقاً، كي تُعين بالضبط صالحيات 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 ومهنية.

وليس كافياً أن يتم تعيين المديرين الصالحين، بل يجب الانتقال مباشرة إلى التدريب، بشقيه المهني والمؤسسي. فالخطوات التي تنتهي في قرار التعيين تعني أن هذا الشخص صالح لهذه الوظيفة وإلشغال 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 إلى دور الشخص الجديد وأهميته في جملة هذا الخضم. أما النوع الثاني (الحترفي) فهو ذا طبيعة فنية يتصل بكيفية أداء الوظيفة على أحسن وجه، كأن يُدرب الأستاذة (أو المدرسون) على استخدام طرق التدريس الفضلى، أو أن يُدرب المهندسون في مصنع على إنجاز التصاميم العصرية للمنتجات.

ويقى من الضروري الإشارة الى الحاجة المتواصلة لإعادة التدريب بين الفينة والآخر. فعام
اليوم لا يركن الى السكون، والتقنيات تتطور وتتغير في جميع الحقوق، والتنافس في مجالات الإنماز والرقى
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 إلى عدد الوحدات المصنوعة سنوياً من سلعة معينة (السيارات، أو البدلات الرجالية، أو الأقلام الخ) ونقارنها مع المدخلات التي استُخدمت طوال السنة، منها عدد ساعات العمل أو كميات المواد الداخلة في التصنيع أو حجم الطاقة المحركة. وبالنظر إلى تباين هذه المدخلات وأختلافاتها النوعية، غالباً ما يتم الركون إلى القيمة المالية للمدخلات مجتمعة كي تقارن مع المخرجات، سواءً كان ذلك من حيث القيمة المالية لهذه المخرجات أو عدد الوحدات المصنوعة 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 يمكننا مقارنة الناتج النهائي (من حيث القيمة أو الكمية) مع الكميات

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

فكلما أستطاعت الإدارة تعظيم الناتج (كماً ونوعاً) مقارنة بالمدخلات، كانت كفاءة تماً أعلى ومستواها أرقى. فما هو المطلوب من الإدارة في هذا السياق واضح و معروف، وهو يتضمن عناصر عديدة، منها حسن إختيار العاملين ودقة تدريفهم والرقابة عليهم وتوجيههم، إضافة إلى ضمان توفر المواد والمستلزمات الأخرى عند أوقاتها. ثم هناك الأنشطة الإدارية العليا كالالتخطيط والتنظيم، فضلاً عن الحرص على سلامة معنويات العاملين.

ويمكن أن نشير هنا إلى مقياس مبسط للكفاءة على النحو الآتي:

مقياس كفاءة العمل =

متوسط عدد الوحدات المنتجة شهرياً

متوسط عدد ساعات العمل شهرياً

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

أما إذا نظرنا إلى جميع المدخلات، فيمكننا قياس القيمة الإجمالية لساعات العمل المبذولة، أي الأجر 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 إلى موضوع آخر، لابد هنا من الإشارة إلى مسائلتين، 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 التغذية 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 المناظرة 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 فرع آخر تابعة للمؤسسة ذاتها.

ثالثاً، المقارنة مع معيار سبق تعينه كأساس للقياس، كأن يكون هذا المعيار قد حدد في خطة المستقبل أو في موازنة مالية، كأن يُحدد الوقت المعياري لانتظار المريض كي يُعاينه 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 الرئيسية لمهمة تنفيذ خطة شاملة للإصلاح الإداري على مستوى الأجهزة الحكومية في العراق، بدءاً بضرورة وصف الوظائف توصيفاً علمياً وعملياً. ثم هناك الحاجة لتقسيم العاملين على نحو دوري، مهما كان مستواهم الوظيفي، إضافة إلى قضية المكافآت المالية والحوافز والترقى. ولكي تكون الخطة واقعية، فإن تفويتها لابد أن يكون تدريجياً، مع البدء بتجربة محدودة لغرض تلمس الطريق وللتعرف على الصعاب والتحديات المختلطة 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 ونهايةً إلى 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 يملكتها. مما هي مثلاً المسؤوليات الملقاة على عاتق مهندس التصميم أو مدقق الحسابات أو بائع السلع أو مدير السلامة، مثلما يجب تعين الصلاحيات التي يتمتع بها كلٍ

من هؤلاء.

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

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

ومن المبادئ الإدارية الثابتة نظرياً، إلا أنها قد تثير جدلاً على أرض الواقع، هو الحاجة لأن تتناظر الصلاحيات مع المسؤوليات بشأن كل وظيفة. فمن حيث الأساس، هذا يعني أن الصلاحيات المنوحة إلى شاغل الوظيفة يجب أن تتناسب وتنسجم مع المسؤوليات التي يتحملها، بمعنى أن هذه الصلاحيات يجب أن تُمكّنه 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 القرطاسية الازمة من المخزن، وأن يراقب إلتزام المرؤوسين عنده بساعات الدوام الرسمي، وأن يطلب تدريب العاملين الجدد المنسبين إلى وحدته.

بيد إنه من غير الواقعي القول أن هذه الموازنة 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 تُحسن بشكل عقلاني، إذ يجب أن لا تزيد الصلاحيات بما هو مطلوب وأن لا تقل عما هو ضروري لكي يؤدي الشخص عمله على أكمل وجه.

ويحصل أحياناً أن المدير لا يستخدم بعض الصلاحيات المنوحة له، و ذلك لأسباب معينة، منها ربما خشيته من العوائق أو التبعات المحتملة. و العكس يحدث في بعض الأحيان، أي ان المدير قد يتجاوز الصلاحيات الحقيقة المنوحة له. ففي الأحوال الإعتيادية، ينبغي للإدارة أن 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 وهو جدأ في علم الإدارة، ألا وهو دراسات الحركة والوقت، التي تطبق أكثر مانطبق على الوظائف أو الأعمال الأكثر روتينية عند المستويات الدنيا والمتوسطة داخل المؤسسة.

فمن حيث الأساس، تنجز دراسات الوقت والحركة 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 تعين الوقت الاعتيادي للإنجاز العمل على وحدة واحدة من السلعة أو الخدمة.

ولهذا فإن وصف كل وظيفة يتم إستناداً إلى نوع العمل المنجز ومستوى الإنتاجية المتوقع من شاغلها. وفي ضوء ذلك، تحدد مواصفات الوظيفة، أي المؤهلات التي يجب إمتلاكها من قبل شاغلها. وهذا التقييم يجب أن يكون دوريأً، على الأقل مرة واحدة في السنة، بل تعمد كثير من المنظمات للإنجاز على نحو أكثر تكراراً كأن يكون مرة واحدة لكل ستة أشهر أو لكل فصل (ثلاثة شهور).

3-2 التقويم الدوري للعاملين

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

وينبغي إيلاء هذا التقويم الإهتمام والجدية، وإلا فإنه يصبح أمراً شكلياً لا يحظى بالتقدير. فمن الضرورات الأولى أن تصمم إستماراة ملائمة وشاملة لهذا الغرض، رعاها تختلف من قسم لآخر بحسب الطبيعة العامة للعمل، كما يجب إنجاز التقييم من قبل المدير المباشر في لقاء مخصص لهذا الغرض يحضره المدير والمسؤول المعنى فقط.

والمألف أن يُخصص جزء من الإستماراة للاحظات وإنطباعات المسؤول وتعلمهاته للمستقبل، حيث يُسمح له باكمال هذا الجزء قبل اللقاء الشائي مع مديره المباشر. وهنا يتناول المسؤول (والفقرات في الإستماراة) الإنجازات التي حققها المسؤول وتعلمهاته للمستقبل والصعوبات التي واجهها في العمل ومقترناته للتطوير وأية أمور أخرى ذات علاقة.

الشكل رقم (4) يعطى نموذجاً عاماً لطبيعة هذه الإستمارة، إلا أنها يجب أن تضم خصيصاً لكل مؤسسة على حدة، بل وربما لكل قسم أو وحدة في المنظمة الواحدة. فمن حيث الأساس، يراد للملعلومات في هذه الإستمارة أن تكون موضوعية و عملية إلى أعلى درجة مستطاعة، كي تكون أساساً صلباً لقرارات إدارية منصفة و سديدة.

وحيثما يعقد اللقاء بين الرئيس والمسؤول، يتم تناول جميع الآراء واللاحظات ذات العلاقة، كي تُشيع بحثاً من قبلهما، حتى يستطيع المدير من صياغة آرائه وتقييمه لأداء المسؤول ومستقبله في العمل. فمطلوب من المدير أن يوصي (مثلاً) بأن يُقلل المسؤول إلى عمل آخر أو أن تتم ترقيته أو توجّه إليه عقوبة أو غير ذلك من الأمور الإيجابية أو السلبية.

ولاشك أن إدراك العاملين بجدية هذا التقييم وأهميته يعطيهم الدفع اللازم لأداء وظائفهم باخلاص ومهنية. فالمؤسسات الناجحة تتعمد تدريب مدريبيها بعناية ليكونوا مقيمين فاعلين، بما في ذلك طريقة التعامل مع المسؤول خلال لقاء التقييم، وكيفية التهيئة للقاء، وأسلوب تصميم إستمارة التقييم.

الشكل رقم (4)

إسمارة التقييم الدوري للعاملين

| الدائرة/القسم | القسم الأول |
|---|---------------------------------|
| إسم الموظف | معلومات أساسية |
| إسم الرئيس المباشر | |
| تأريخ التقييم | |
| الفترة التي يشملها التقييم من إلى | |
| عنوان الوظيفة | القسم الثاني |
| المهام الرئيسية التي أنجحت خلال الفترة الصعوبات التي واجهها الموظف | (تملاً من قبل الموظف المعني) |
| مقترنات الموظف | |
| آية نقاط أخرى (إرفق صفحة إضافية إن تطلب الأمر) | |
| التوقيع | |

3-3 الأجر، الرواتب، الحوافز، الترقى

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

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

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

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

وبخصوص تحديد الرواتب للعاملين، يضطلع حقل خاص في علم الإدارة بهذا الأمر، الا وهو اختصاص «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 (المهندسة، 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 يُحول هذا العدد إلى رقم مالي، وذلك بموجب سلم محدد لهذا الغرض.

3-4 تجربة الإصلاح الأولية

وإذا نظرنا إلى قضية الإصلاح الإداري في العراق على نحو عام، نلحظ بسرعة ضخامة هذه المهمة ومدى تعقدتها. ولذلك فإن الأفضل تطبيق تجربة الإصلاح على نحو محدود نسبياً في أول الأمر، حتى نتلمس العرقيل العملية ونتعلم من التجربة.

ولذلك، فإن الأفضل إنتقاء دائرة صغيرة لجعلها كتجربة أولى للبرنامج الإصلاحي، كما يفضل 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 تفهمهم وتعاونهم.

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

ذلك، يُعاد تصميم هيكلها التنظيمي ويسار إلى تحديد الموصفات الوظيفية، لغرض بيان الصالحيات والمسؤوليات لكل وظيفة، ومن ثم يتم النظر في طرق العمل لغرض تحسينها وتطويرها.

أيضاً، لابد من تقسيم الوظائف في ضوء الموصفات الوظيفية، والإستغناء عن أي أشخاص فائضين. وهنا يرد السؤال حول كيفية التعامل مع هذه القضية بموجب البادئ التي سبق أن طرحت. فقد يُحال البعض إلى التقاعد أو يُنقلون إلى وظائف أخرى أو يُوجهون للعمل خارج الجهاز الحكومي.

ومن الممكن جداً أن يتطلب الهيكل التنظيمي الجديد والنظام المستحدث أشخاصاً جدد. فهؤلاء قد يُضافون إلى العاملين الموجودين أو قد يكونوا بادئ عنهم، وهنا يجب التعامل مع الأمر بحساسية وحذر، لغرض الحفاظ دون بروز مشكلات إنسانية تؤثر سلباً على أداء الدائرة أو المؤسسة.

3-5 التنفيذ التدريجي لبرنامج الإصلاح

وفي ضوء الملاحظات والخبرة المستقة من تجربة الإصلاح الأولية يمكن 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 الإنفاق إلى الأكبر فالأخير. فمن خلال التجربة، ثبت أن صعوبة هذه المهمة تغير طردياً مع حجم المنظمة. لذلك، فالأفضل ترك المؤسسات/الدوائر الكبيرة حتى النهاية، ريثما تراكم الخبرة ويعاين القاصي والداني منافع التغييرات الإيجابية.

وثانياً، البدء بالدوائر/المؤسسات ذات الإدارة الجيدة والتنظيم الجيد نسبياً. ذلك أن إصلاح هذه المنظمات قد يضع عرقيلاً أقل جراء قلة الإصلاحات المطلوبة نسبياً، مع تصعيد إحتمالات نجاح التجربة لتكون مثالاً 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 ما تقدم، دأبت المؤسسات التي أتجهت نحو الإصلاح الإداري على الحرص لكسب تعاون العاملين اعتباراً 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 النصائح على نحو تفصيلي وباحلاص.

ويجب إفهام العاملين أن التطوير الإداري يصب في صالحهم جميعاً، وأن الإدارة تضع مستقبلهم في صميم اهتماماتها ولا تبني التضحية بمصالحهم. فمن الطبيعي - في حالات كهذه- أن يشعر العاملون أن مصالحهم مهددة، وأنهم قد يُنقلون إلى وظائف أخرى أو ربما يخسرون وظائفهم.

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

الفصل الرابع

الاستنتاجات والتوصيات

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

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

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

4-1 الضرورة الأولى

لاشك في أن الإصلاح الإداري الشامل في العراق يُعد مسألة كبرى وشائكة بجمع المعايير، فهي تتدخل على نحو متشابك مع قضايا سياسية وإقتصادية وإجتماعية ومالية ذات شأن. لكل هذا المشروع خطير وفيصلبي، وهو يتطلب - أولاً وقبل كل شيء - إيماناً بأهميته وال الحاجة 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 إلى البعض منها، إضافة إلى 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 الصعد (ثقافية، إقتصادية، إجتماعية... الخ)، في حقبة حيث بات العالم لا يفهم غير منطق القوة بمعناها الواسع، الذي يشمل المال والإقتصاد والعسكر والأمور الإجتماعية والإدارية والنفسية - على نحو مجتمع و متداخل .

4-2 إقرار مراحل التطبيق

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

هذا يعني أن التنفيذ التدريجي لبرنامج الإصلاح يفسح المجال لانتقاء عدد من المديرين من المؤسسات الأولى التي يُنفذ فيها البرنامج. فعلى إفتراض نجاح عملية الإصلاح لجهة المؤسسات الأولى التي تتم فيها عملية الإصلاح، يمكن اختيار عدد من المديرين من هذه المؤسسات ليكونوا مدربين 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 يمكن تحقيق التكيف مع سير التنفيذ. فمثلاً، قد نجد أن الخطة الموضوعة تنطوي على درجة عالية من السرعة،

وبالتالي يترب على القائمين حفظ وتيرة التنفيذ. أو ربما نجد أن التقدم ناجح وطيب، وأن الظروف تتحمل سرعة أكبر في التنفيذ، ولذا يمكن زيادة الوتيرة.

وهنا تبرز دائماً قضية المعنيات وتداول المعلومات. فحين المباشرة بأية خطة لإعادة الهيكلة التنظيمية وللإصلاح الإداري، تستشيري الأقاويل والشائعات حول المدف المراد من ذلك، وربما يؤثر ذلك سلباً على معنيات العاملين وإنجذبهم وعلى علاقتهم الشخصية. فسرعان ما يتقول البعض بأن الغاية من البرنامج هي الإستغناء عن بعض العاملين أو نقلهم إلى وظائف أخرى أو تحفيض درجاتهم الوظيفية أو تقليص رواتبهم.

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

كما يجب الإعلان بأن المدف هو إصلاح ظروف العمل وهيأكل الإدارة وطرق عملها، مع إمكان زيادة الرواتب إن سُنحت الفرصة. من هنا، يجب الحرص على سلامة الروح المنوعة للمشتغلين، مثلما يجب كسب تعاونهم وإبعاد أي خاوف حول أوضاعهم أو مداخلتهم أو مستقبلهم الوظيفي.

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى ما يسميه خبراء الإدارة بـ "التنظيم غير الرسمي" وهو عبارة عن التعديلات والإخرافات عن التنظيم الرسمي، جراء وقع العلاقات الشخصية وتشكيل المجموعات غير المعلن عنها. ففي حالات غير قليلة، يبرز بعض العاملين الذين يتخلون صالحيات فوق ماهم مخولون بها، وذلك لأسباب إجتماعية وسياسية وشخصية، منها قوة المزايا الشخصية والمنزلة الإجتماعية. وعلى العكس، نجد أن بعض المديرين يتذدون في استخدام بعض الصالحيات الممنوطة لهم.

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 يختارون آرائه ويعملون نحو إلتزام توجيهاته، الأمر الذي يقلص من سلطة المدير الرسمي (عمر مثلاً) لذلك القسم أو لتلك المؤسسة. وهنا قد يعمد المدير الرسمي (عمر) للتشاور مع زيد وضمان تعاونه قبل إتخاذ أية قرارات محرجه أو مثيرة للجدل - هذا إذا كان عمر ليبيأً وله باع طيب في فهم الناس و التعامل معهم.

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

كُبرت أم صَرْعَتْ، و من الممكِن أن تلعب دوراً إيجابياً (أو سلبياً). فمن الممكِن للعلاقات الإستشارية أن تؤدي دورها البناء في "تربيت" و تشicity الأمور، لاسيما حينما تكون العلاقات الشخصية صافية و هادئة و ينصب النظر على أهداف المؤسسة العليا و الفرعية. هذا على الرغم من أن المدير التنفيذي يبقى هو المسؤول أساساً عن لياقة و صلاحية القرار الذي يتخذ، و لا يمكنه إلقاء اللائمة على المستشار إن كان القرار فاشلاً أو علياً.

و يمكن في هذا الصدد بيان ثلات أنواع من العلاقات الإستشارية داخل المنظمة الواحدة:

فأولاً، هناك الدور الإستشاري بحكم الإدارة الخطية. ذلك أن كُل مدير لوحدة أو قسم يُصبح بحكم موقعه مستشاراً للآخرين (أقران، رؤوساء، مرؤوسين) يلتجأون إليه و يستشرونَه 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 لا يمتلكون أعمالاً تنفيذية مُحضة، بل يقتصر دورهم على تقديم المشورة، منهم ربا «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 لشؤون المالية، بينما يوجد أيضاً مُحاسبون و موظفون ماليون في الدوائر الأخرى ضمن الهيكل التنظيمي. فهنا قد تُناط مهام إصدار التوجيهات المحاسبية/المالية بالدائرة المالية المركزية، حيث يمكن لهذه الدائرة إصدار توجيهات و إرشادات إلى الدوائر الأخرى ضمن إختصاصها المحدد.

وإذا عدنا إلى 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 أكماله، حتى نستطيع المقارنة وإصدار التقييم بخصوص منافع الإصلاح (أو عدمها).

وهذا يستتبع توفر المعلومات والأرقام حول مقدار 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 يمكن المقارنة على نحو موضوعي وسلبي، وربما قد يتطلب الأمر القيام ببعض التعديلات على خطة الإصلاح لغرض تعظيم العطاء الإيجابي.

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

القابلة للقياس المادي فحسب، بل المطلوب أيضاً إيلاء النتائج غير الملمسة 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 النصراوي (1995): «الاقتصاد 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): «الاقتصاد العراقي: الماضي و الحاضر و خيارات المستقبل» (الطبعة الرابعة)، دار الملاك للفنون و الأداب و الشر، بغداد.
- 5) صلاح شير (2013): «يومياتي في وزارة الصحة»، مطبعة جواد، بيروت.
- 6) عادل اللامي (2013): «الإصلاح الإداري والفرهود السياسي»
iraqieconomists.net/ar/2013/04/18
- 7) كاظم جواد شير (1978): «إدارة الإنتاج»، مطبعة نديم، 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.

