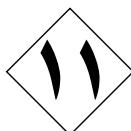




أوضاع الإدارة العامة في العراق (الصعوبات القائمة والعلاجات المقترحة)

أ.د. كاظم جواد شبر

سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط



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 بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى إلى إجراء تحليل مستقلٍّ، وإيجاد حلولٍ عمليّةٍ جليّةٍ لقضايا معقّدة تهمّ الحقلين السياسي والأكاديمي.

تموز/ يوليو ٢٠١٦

رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد ١٥٠٤ لسنة ٢٠١٦

حقوق النشر محفوظة © ٢٠١٦

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

مقدمة المركز

إن التعامل مع المتغيرات التي تحدث على المستوى المحلي والإقليمي والعالمي يتطلب ضرورة إحداث تغييرات جذرية في أسلوب الإدارة في المؤسسات الحكومية وكيفية تقديمها للخدمات أو السلع وهذا يستلزم تبني مفهوم حديث للإصلاح الإداري يتلائم والتغيرات التي يمر بها جهاز الإدارة العامة في العراق، فالمفهوم التقليدي للإدارة لم تعد قادرة على التعامل مع التطورات الحديثة.

وقد اتسمت السنوات الماضية بتطورات وتحديات عديدة كان لها تأثيرات مباشرة على الإدارة العامة، ومن أهم هذه التحديات اختلاق دور الدولة، التغييرات البيئية والسياسية وتطورات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات... ولكي يتمكن القطاع العام من مواجهة تلك التغييرات الاقتصادية والتكنولوجية والبيئية ينبغي الاستفادة من التطورات الحديثة في الإدارة وتجارب الدول الأخرى في كيفية التعامل مع مثل هذه التغييرات والتطورات.

ويهدف البحث المقدم إلى إلقاء الضوء على الصعوبات في الإدارة العامة في العراق والصعوبات القائمة والعلاجات المقترحة... وعلى وفق مفهوم الإدارة العامة الحديثة، مع التركيز على جوانب الإصلاح الإداري وفقاً لمفهوم الإدارة العامة الحديثة على مجالات وجوانب أهملت برامج الإصلاح الإداري التي تبنت النموذج التقليدي، حيث يؤكد البحث على عملية الإصلاح الإداري وفقاً للمفهوم الحديث للإدارة العامة على جوانب المراقبة والتحكم في التكاليف المالية، الشفافية، اللامركزية الإدارية، الاعتناء بالربائز، التركيز على آلية التسوق، وإيجاد معايير محددة للأداء، وتبني الموافقون عن الإدارة العامة الحديثة كإطار للإصلاح الإداري الجدال القائل إن قطاع الإدارة العامة أصبح أكثر تضخماً وقل فاعلية وان الكفاءة الإنتاجية والجودة والمساءلة يمكن رفع مستواها في مؤسسات القطاع العام.

إن الفكرة الرئيسة للبحث الحالي يتركز حول الجدال القائل إن جهود الإصلاح الإداري وفقاً للمفهوم التقليدي لإدارة القطاع الحكومي لا يتلائم والتغيرات التي يمر بها قطاع الإدارة العامة العراقي.

يحاول الباحث في بحثه هذا التطرق إلى أهمية مبادئ الإدارة الحديثة ودورها في ازدهار أية منظمة في ظل وجود الإهمال الذي أصاب الإدارة العامة على ارض الرافدين.

ويؤكد الباحث على ضرورة إصلاح يتمثل أولاً، بإعداد خطة استراتيجية ملائمة لكل مؤسسة حكومية تأخذ بنظر الاعتبار إعداد النظم وأساليب العمل والسياسات مع التركيز على خدمة الأهداف الموضوعية... مع مراعاة تعديلها بحسب ما يستجد من امور وتطورات مع بلورة اسس رصينة لانتقاء المديرين وتدريبهم لغرض انجاز اعمالهم على الوجه الأكمل، فالحكك الرئيس لقياس قدرات المدير هو من خلال مقارنة المخرجات مع المدخلات وهو الأمر الذي يقيس الاداء المتحقق. فالمخرجات

من حيث الكم والنوع يجب أن تكون في إطار الأهداف والسياسات والنظم الموضوعة، بينما تتضمن المدخلات جميع الموارد الداخلة ضمن أنشطة المؤسسة الحكومية.

كما أن البحث يتطرق كذلك إلى تحديد المؤهلات اللازمة لشاغل كل وظيفة، كما وتقترح الدراسة ان تجري إصلاح إدارة جهاز الدولة في العراق على نحو تدريجي بدءاً بدائرة حكومية صغيرة، مثلما تراعى نتائج التجربة شيئاً فشيئاً لغرض تعديل البرنامج بحسب الظروف والضرورات، مع التأكيد على أهمية دعم هذه الإصلاحات من قبل أعلى المستويات السياسية، على أن توضع هذه الإصلاحات بمقياس قياس النتائج اثناء تطبيقها لغرض تقدير مدى نجاح البرنامج عند كل مرحلة.

مركز البيان للدراسات والتخطيط

تموز ٢٠١٦

أوضاع الإدارة العامة في العراق (الصعوبات القائمة والعلاجات المقترحة)

أ.د. كاظم جواد شبر*

الخلاصة

في البدء، يتناول البحث أهمية تطبيق مبادئ الإدارة الحديثة وطبيعة هذا الحقل المعرفي، ويؤكد على الدور الفيصلي للإدارة العصرية في ازدهار أية منظمة أو مؤسسة، ويبين أن الإدارة العصرية هي السمة البارزة لرفي الشعوب في علمنا 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، تُستهل باعداد الاستراتيجية الملائمة لكل منظمة، يعقبها سرد الأهداف العليا والمشتقة لتلك المنظمة. إذ إن مسألة الأهداف تحتل موقعاً فائق الأهمية في علم الإدارة، كما يجب بلورة هذه الأهداف على نحو جلي، مع تنسيقها عمودياً وأفقياً على صعيد المنظمة الواحدة.

ويتناول البحث أيضاً كيفية تصميم الهياكل التنظيمية، وإعادة تصميمها من وقت إلى آخر؛ ويبرز جانبان لهذه المهمة، أولهما إعداد الخارطة التنظيمية التي توضح الارتباطات الرسمية للوحدات والأقسام ضمن المنظمة، بينما يخوض الشق الآخر في تعيين الدور الدقيق لكل وحدة أو قسم، فضلاً عن الصلاحيات والمسؤوليات لكل مدير ومهام كل من العاملين ضمن أية وحدة.

ويُعرِّج البحث بعد ذلك على مسألة إعداد النظم وأساليب العمل والسياسات لكل منظمة، مع التأكيد على أمرين أساسيين: الأول هو الحاجة إلى 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 لانتقاء المدراء وتدريبهم، لغرض إنجاز أعمالهم على الوجه الأكمل، حيث تشمل هذه الأعمال مهام التخطيط

* بكالوريوس اقتصاد شرف (الصناعة والتجارة) ، جامعة لندن، ١٩٦٦ - دبلوم التقنيات العليا (الإدارة)، جامعة سولفرد، ١٩٦٧-ماجستير العلوم الإدارية (الإقتصاد الإداري و المالي) ، جامعة السني/ لندن، ١٩٦٨ - دكتوراه العلوم الإدارية، جامعة لفبرا، ١٩٨٥.

والتنظيم، فضلاً عن توجيه العاملين وإنتقائهم ومراقبتهم.

فالمحك الأساسي لقياس قدرات المدير هو مقارنة المخرجات مع المدخلات، وهو الأمر الذي يقيس الأداء المتحقق؛ كي 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، ومواد، وطاقة مُحركة، أبنية وغير ذلك. فمن حيث الأساس، يجب على المدير تعظيم المخرجات كمّاً ونوعاً فمما هو مُستخدم من المدخلات، مايعني أن هذه المقارنة هي المقياس الحاسم لمستوى الأداء.

وبعد الخوض في ضرورة وصف الوظائف وصفاً دقيقاً، يتطرق البحث إلى تحديد المؤهلات اللازمة لشاغل كل وظيفة. ثم يوضح مسألة التقييم الدوري للمدراء والعاملين الآخرين، لغرض تصحيح أي أعوجاج ومكافأة أصحاب الأداء الجيد، مع اتخاذ مايلزم بصدد من يكون أداؤهم دون المستوى المقرر، إذ يمكن بهذا الصدد الاستفادة من أسلوب العلم الحديث لدراسات الوقت والحركة، ويتداخل كل هذا مع قضايا الأجور والرواتب والحوافز والترقيات، إذ يجب اعتماد سياسات عقلانية ومُنصفة وعملية في هذه المجالات، خدمة لأهداف المؤسسة وحرصاً على معنويات العاملين.

ويقترح هذا البحث أخيراً إجراء إصلاح لإدارات 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 يواجهه تواجه هذه التعديلات أو الإصلاحات بعض العراقيل والمعارضة حين اكتمالها.

ويجب قياس النتائج على طول الطريق، وذلك لغرض تقدير مدى نجاح البرنامج في كل مرحلة. ففي الحالات التي يبدو فيها النجاح محدوداً أو معدوماً، يجب تحريي 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، ولتغطية جوانبه المتعددة، ذلك أن أية استراتيجية للتطوير يجب أن تنطلق من فهم واضح للوضع القائم، فضلاً عن توضيح التراكمات التاريخية التي أوصلت الأمور إلى الحال الحاضر.

فمن هنا؛ يبحث هذا الفصل دور الإدارة العصرية في بناء المجتمعات الحديثة وتطويرها، ويُشير إلى نظرة المجتمع العراقي والمسؤولين نحو الإدارة، فتلك النظرة - أو قلة الاهتمام إزاء الموضوع - أدت إلى تراكم الكم الهائل من التخلف في مستوى الإدارة الحكومية والإدارة غير الحكومية (الأهلية أيضاً)، إذ صار من الصعب أن نلتصق نقطة البداية لإنقاذ الأوضاع، وإصلاح الوضع القائم.

يشير تقرير أميركي متخصص وحديث إلى أن الحكومة العراقية (في أعقاب تغيير النظام عام ٢٠٠٣) لم تدعم الجهود الرامية لإصلاح نظام الوظائف في الدولة، ويقول التقرير الذي أعدته الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، الذي يُركز على حيثيات تنفيذ مشروع طُموح للإصلاح الإداري في العراق، إنَّ أحد الأهداف الرئيسية للمشروع كان تحويل الوظائف لدى الحكومة إلى نظام يعتمد الكفاءة والمهنية، فضلاً عن صياغة لائحة قانون عصري للوظائف الحكومية، كي يُقدم إلى مجلس النواب، وأيضاً تأسيس هيئات متخصصة للخدمة العامة في المحافظات والمركز، مع برامج أخرى ترافق ذلك، لتدريب الموظفين الحكوميين وتأهيلهم^١.

ويذهب التقرير للتأكيد أيضاً على أن الأجهزة الرسمية لم تدعم هدفاً آخر للمشروع الذي -تبلغ كلفته ١٥٧ مليون دولار تقريباً- ألا وهو العمل على تحويل الصلاحيات إلى المستويات الدنيا لغرض تحقيق المزيد من اللامركزية، وذلك عن طريق عصنة النظم الإدارية وتطوير الموارد المتاحة، ولاسيما البشرية والمالية، خصوصاً على صعيد المحافظات^٢، ويؤكد التقرير على أن طرق التجهيز وإبرام العقود المعمول بها فعلياً تتقاطع مع الوثائق الأصولية التي أعدها خبراء المشروع، إذ لم يتم تبني هذه الوثائق من قبل الأجهزة الحكومية، مع استثناء محافظتين فقط تحولتا نحو استخدام هذه الوثائق.

ويضيف التقرير أن المشروع فشل في إعانة خمس وزارات حكومية في المركز لتطوير طرق إنجاز

١. تقرير مكتب المفتش العام للوكالة الأميركية للتنمية الدولية، كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٣، القاهرة، جمهورية مصر العربية، ص ٥.
Office of Inspector General, Audit of USAID/Iraq's Administrative Reform Project, Page 5 <https://oig.usaid.gov/sites/default/files/audit-reports>

٢. تقرير مكتب المفتش العام للتنمية الدولية، ص ٥.

وظائفها بحسب ما كان مُخططاً في أصل المشروع، فلم تبادر أيُّ من هذه الوزارات لتحسين أنشطتها أو الإرتقاء بنظامها، أو لتطوير كيفية إعداد موازنتها، أو لتنفيذ هذه الموازنات. هذا على الرغم من قيام وزارتين باعادة هندسة أعمالهما الرئيسية، وتوجهت واحدة فقط منهما نحو تنميط إجراءاتها على وفق أسس سليمة^٣.

١-١ دور الإدارة الحديثة وأهميتها

لاشك في أنّ جودة الإدارة في أيّ 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 المنشأة، سواء كانت هذه العوامل داخل المنظمة أم خارجها؛ وذلك لأنّ 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 يُحققها إن كان يعمل بمفرده"^٤.

من المعلوم أن الأهداف تتباين مع اختلاف طبيعة المنظمة، وتنساب مباشرة عن الغايات العليا أو الرؤيا الشاملة للمنظمة، فالمنظمة أو المنشأة التجارية قد تجعل الربحية الهدف الأول لها، وقد تُحدد لذلك وتائر أو نسباً معينة للمدييات القصيرة والمتوسطة والطويلة.

بيد أن الربحية (مثلاً نسبة الربح السنوي لقيمة المبيعات، أو نسبة الربح السنوي لإجمالي 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 مقاربة أو موازية لمسألة الربحية.

٣. تقرير مكتب المفتش العام للتنمية الدولية، ص ٥.

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

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

المهم في الأمر أن وضوح الهدف (أو الأهداف) هو أمر جوهري لكل منظمة، مهما كان نوعها أو حجمها. إذ ينبغي تحديد الأهداف على المستويات التنظيمية المختلفة، مثلما يجب وضوح الأهداف لمديات زمنية متباينة (قصيرة الأمد، متوسطة، طويلة). ويقدر ما تكون الإدارة قادرة على بلوغ الأهداف المرسومة، فإن هذا ينعكس على أداء المنظمة الواحدة وسمعتها، بل وحتى على أداء الحكومة بكاملها، فالمدير الجيد هو الذي يستطيع تجاوز الصعوبات على اختلاف أنواعها وأشكالها، فأحد التعريفات الموجزة للإدارة بمفهومها العملي هو أنها: "حل المشكلات في إطار العمل"، غير أن ابتكار الحلول للمشكلات لا يعني الانتظار لحين بروز مشكل ما واستفحالها، بل المطلوب التنبؤ بما يُجبهه المستقبل من صعوبات، مع التخطيط لتجاوز هذه المشكلات؛ لغرض تخطيطها بسلام في وقت حدوثها الافتراضي وكأنها لم تحصل، فإذا توقعنا نقصاً في القوى البشرية بعد عام واحد من الآن، لا بد لنا من اتخاذ التدابير المطلوبة من قبيل تغيير طرق العمل أو استقدام عاملين جُدد من الآن؛ كي نمنع حدوث الأزمة من الأساس.

ومما سبق ذكره، يمكن أن تُعرف الإدارة السديدة بأنها: "تنطوي على اعتماد جميع التدابير والأنشطة لتسخير الموارد المتاحة (بشرية كانت أم غير 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.

إنَّ الأهداف العليا تُصمم على وفق الاستراتيجية العامة للمؤسسة، التي تنبع في الأساس عن الرؤيا لمكانة المؤسسة في المجتمع ودورها فيه. فأذا نظرنا إلى 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 باصدار الوثائق الشخصية لعموم المواطنين، فيمكن أن نصيغ رسالتها (دورها في المجتمع) بأنها: "دائرة تقوم بتوثيق التفاصيل الشخصية لعموم المواطنين تسهّل إنجاز معاملاتهم".

٢-١ خلفية تاريخية:

قد لا نبتعد عن الحقيقة حينما نقول إن الاهتمام بمستوى الإدارة وجودتها لم يلقَ في العراق ما يستحقه من الاهتمام والموارد، لاسبقاً ولاحاضراً، بل يُمكننا أن نؤكد بأن العقود الأخيرة ربما شهدت تدهوراً في هذا المجال إلا في زوايا محدودة، سواء أنظرنا إلى الأوضاع أثناء الحكم الصدامي المقبور أم بعد التغيير الذي حصل في العام ٢٠٠٣.

وقد لا يكون من الخطأ القول إن النظرة العامة إزاء الإدارة وأهميتها كانت ولم تزال مُتخلفة، فهذه النظرة ترى في "الإدارة" جهداً شخصياً وفتياً لا يستحق الإمعان الجاد أو الدراسة العلمية، وأن اختيار المدير قد يستند إلى الرغبات الشخصية، واعتبارات اللياقة بما يراه المدير الأعلى (أو المتنفذ صاحب القرار)، دون اكتراث كاف لاستخدام الطرق العلمية في ممارسة وظائف المدير، أو اختيار الأساليب الموضوعية في انتقاء المدير.

والحقيقة أن هناك خللاً وقع منذ البداية حينما بدأ التفكير في رسم خطط الإنماء الاقتصادي والاجتماعي في العراق، حيث انصب التركيز على انتقاء المشروعات الإنتاجية والركائزية على مدى جدوى المشروعات المقترحة، مع قلة الالتفات نحو الآثار والتطورات المستقبلية. فهنا يُشير العالم الاقتصادي الراحل عباس النصاروي إلى أن عهد التخطيط الاقتصادي رأى النور مع أوائل عقد الخمسينيات من القرن الماضي، حينما تم تشكيل مجلس للإعمار. بيد أن معظم البرامج الإنمائية (والمشاريع الصناعية والزراعية والركائزية) صُممت من منظور اختصاصي أو اقتصادي مُحدد، دون أن يرافق ذلك دراسات شاملة أو نظرة مستقبلية بعيدة الأثر^٥. ولذلك لم تحظى أمور رئيسية كقضية البيئة والتخطيط السكاني وأوضاع القوى العاملة (بما في ذلك جودة الإدارة) على الاهتمام الذي تستحقه.

٣-١ الأوضاع الحاضرة للإدارة العامة في العراق:

إنَّ الإدارة العامة في العراق تشكو من حال لا تُحسد عليه، فعلى نحو عام نجد أن المدير ليس مؤهلاً لأداء عمله على ما يلزم، فضلاً عن أن الأنشطة أو الأعمال التي يُمارسها لا يرتقي إلى مستوى "المهنية" بموجب المقاييس المعروفة في هذا المجال، وكتيجة لكل هذا، نلاحظ استثناء عدد من الظواهر التي تنعكس سلباً على أداء الحكومة ونظرة المواطنين نحوها، فمن أبرز هذه المظاهر هو الاستخدام الزائد للقوى البشرية وما يرافقها من بطالة مُقنعة، فضلاً عن تضخم النفقات وبطء إنجاز الأعمال،

٥. "الاقتصاد العراقي" عباس النصاروي، دار الكنوز الأدبية، بيروت، (١٩٩٥) ص ٣٢، المصدر منقول عن الكتاب الآتي: "العراق: مشكلات الحاضر و خيارات المستقبل"، علي حنوش دار الكنوز الأدبية، (٢٠٠٠) بيروت، ص ١٢٥.

وعدم وضوح مهام العاملين (الصلاحيات والمسؤوليات)، وعدم رضى المراجعين/المواطنين، وكذلك الضبابية في أهداف واستراتيجيات الدوائر/المنظمات الحكومية وخططها.

فأحد المفاهيم الخاطئة التي ساهم النظام الصدامي المنهار في تكريسها هي أن الدولة تقع على عاتقها مسؤولية تهيئة الوظائف للمواطنين، بمن فيهم الخريجون الجدد، كما أن سعي السياسيين لكسب رضى الجمهور (ولاسيما الأشخاص المقربين منهم) عن طريق التوظيف الزائد للأشخاص زاد الطين بلة وساعد في تضخم أعداد العاملين لدى المؤسسات والدوائر، ولاسيما أن النظرة العامة تميل نحو تفضيل الوظيفة الرسمية (مقارنة بالعمل في القطاع الخاص)؛ بسبب الطبيعة الدائمة لهذه الوظيفة وامتيازاتها الأخرى كالراتب التقاعدي، والمستوى المتدني لمتوسطة إنتاجية الموظف الحكومي.

فهنا يُشير أحد الباحثين العراقيين إلى أن التوظيف الحكومي يعاني من مشكلتين رئيسيتين، هما ”زيادة عدد العاملين (البطالة المقنعة)، وانعدام الكفاءة؛ ولذا فإن ثلثي الموازنة العراقية تذهب لدفع الرواتب والمصاريف المتفرقة، في حين أن الإنتاجية تكون منخفضة بنحو كبير“^٦.

ويضيف هذا الباحث أن آخر تقديرات وزارة التخطيط تضع عدد سكان العراق عند مايزيد قليلاً عن ٣٥ مليون نسمة، منهم نحو ٢٠ مليون شخص مصنفون على أنهم بالغون، وقادرون على العمل، لكن الحجم الحقيقي للقوة العاملة هو بحدود ٨,٥ مليون شخص^٧، أن لدى الدولة نحو ٣,٥ مليون موظف مدني، بالإضافة إلى مليون شخص آخرين يعملون بعقود محدودة المدة، تضاف عليهم قوات الأمن من وزارات الدفاع والداخلية مجموع منتسبها يبلغ ١,٥ مليون، فيصبح المجموع الكلي لموظفي الدولة حوالي ٦ ملايين من أصل القوة العاملة التي تعدادها ٨,٥ مليون^٨. هذا يعني أن الوظائف الحكومية تشكل نسبة ٧٠ بالمئة من إجمالي القوة العاملة العراقية.

إن الضرورة الملحة وأوضاع العراق الحاضرة تحتم التخلي عن هذا المفهوم الخاطئ، الذي يعتبر الدولة ملجأً طبيعياً للتوظيف، فلم يعد بمقدور الدولة أن تلتزم بمكثها منهج، وأن مفهوماً كهذا يُضّر بشدة بمصلحة البلد وفرص تقدمه، مثلما يُعيق رفاهية أبنائه ومجالات منافستهم للشعوب الأخرى.

ولذلك فقد آن الأوان لدعم القطاعات غير الحكومية وتنشيطها، سواءً الخاص أم المختلط أم التعاوني، وفي مختلف الحقول الصناعية والزراعية والتجارية والسياحية والخدمية، مع إبقاء الدولة مُشرفاً عاماً لمنع حالات الاستغلال وسوء التصرف، كالاحتكار، والتحاييل على المستهلكين، وعدم إنصاف العاملين.

٦. ” أزمة الوظائف في العراق “ سجاد نشمي (٢٠١٥) المقال منشور في ” سلسلة مقالات مركز البيان للدراسات والتخطيط

(١) “ (أيار ٢٠١٥)، مركز البيان للدراسات و التخطيط، بغداد، ص ٤١.

٧. نفس المصدر السابق، ص ٤١.

٨. نفس المصدر السابق، ص ٤١-٤٢.

فكما تقدم، بات لزاماً على الدولة إعتتماد سياسات فاعلة لإعادة إحياء القطاعات الاقتصادية غير الحكومية، فضلاً عن تحويل مايزيد عن حاجة الدولة نحو هذه القطاعات، فمن بين هذه السياسات تقديم القروض السهلة، وتهيئة الأبنية عند بدلات إيجار تساهمية، وتوفير المشورة المجانية، فضلاً عن إعادة تدريب العاملين الحكوميين الراغبين في التحول، ومنحهم بعض الحوافز المعقولة لذلك.

١-٤ التداخل مع الجوانب الأخرى

من الجلي أن جودة الإدارة تتداخل مع الجوانب الرئيسية الأخرى من الأنشطة الحكومية. فحينما تنعم الدوائر/المنظمات الحكومية بإدارات كفوءة ومقتدرة، تغطي صفة الفاعلية والإنجاز على الحكومة، مايعطيها هيبية ومنزلة في عيون القاصي والداني، ومنهما حكومات الأقطار المجاورة والصديقة، الأمر الذي يُسهّل التعامل/التفاوض مع هذه الحكومات وتدير مايريد العراق منها.

والواضح أيضاً أن جميع مرافق الدولة تتطلب أدائاً إدارياً مهنياً لمديرين أكفاء، بغية نيل الأهداف المرجوة، والإقتراب نحو الطموحات، فالإدارة الحاذقة للاقتصاد الوطني، تعني تحقيق وتأثر طيبة لنمو الناتج الوطني وأيضاً لمتوسط دخل الفرد الواحد، مثلما تعني تقليص وقع الفقر والحرمان والمرض، وتستتبع الإدارة الاقتصادية الناجحة خفض الإعتتماد على قطاع الهيدروكربونات، مع استثمار قدرات البلد في مجالات الميزة النسبية والارتقاء بالعملة الوطنية إلى مستوى العملات العالمية المحترمة، فضلاً عن إحتياطي البلد من الذهب والعملات الأجنبية الرئيسية، وتشجيع القطاع الخاص وتوسيعه مع ضمان الإشراف الحكومي للحيلولة دون الاحتكار والاستغلال، والعمل على جذب الاستثمارات الأجنبية لجهة القطاعات المناسبة، وتدير التقنيات الملائمة لدعم عجلة الإنماء الاقتصادي والصناعي والاجتماعي.

وهنا يُشير محمد علي زهير أحد علماء الاقتصاد العراقيين إلى أن نجاح التنمية الاقتصادية يعتمد "على المخططين والإداريين الجيدين اعتماداً يكاد يكون كلياً"^٩. ويضيف زيني "إن الافتقار إلى أجهزة تخطيط متمرسة له تأثير سلبي شديد على عملية التخطيط الاقتصادي، وينعكس هذا الافتقار في تحضير خطط التنمية وفي أهدافها التي لاتتماشى في بعض منها مع حاجة البلد، ولاتتناسب في بعضها الآخر مع موارد البلد المتاحة، وينعكس أيضاً هذا في نواح أخرى شتى، كسوء انتقاء بعض المشاريع وسوء توقيت تنفيذها وضعف دراسات الجدوى الفنية والاقتصادية لكثير منها"^{١٠}. ويمضي

٩. "الإقتصاد العراقي: الماضي و الحاضر وخيارات المستقبل" محمد علي زيني (٢٠١٠) (الطبعة الرابعة)، دار الملاك للنفون

والآداب والنشر، بغداد، ص ٨٨.

١٠. نفس المصدر السابق، ص ٨٩.

زيني إلى القول بأن "الإدارة الماهرة ضرورية جداً لتنفيذ المشاريع بأوقاتها المحددة وبأقل كلفة، كذلك، هي ضرورية جداً لإدارة المشاريع بكفاءة ونجاح بعد تنفيذها؛ فمهمة المدير تتطلب معرفة عامة بالعملية الإنتاجية وبأصول تمويل العمل بقواعد التسويق وبالبيئة الاجتماعية المحيطة بالعمل"^{١١}.

ويرى زيني أن البلدان النامية (بما فيها العراق) غالباً ما تخلط "بين المهارة الفنية والمهارة الإدارية، وغالباً ما تُعهد إدارة المشاريع الصناعية التابعة للقطاع العام إلى أناس معينين بناء على خبرتهم الفنية - كالخبرة الهندسية مثلاً - وليس بناء على قابلياتهم الإدارية، فينتج عن ذلك تدني مستوى الأداء وقلة عائد رأس المال؛ وبالتالي إنخفاض القدرة الاستيعابية"^{١٢}.

إنَّ ما يقال بصدد منافع الإدارة الحاذقة لجهة الاقتصاد الوطني ينسحب أيضاً على ما تُوفره الإدارة السديدة في حقول أخرى، تشمل الطاقة، والري، والصناعة، والسياحة، والمناجم، والهاييدروكربونات وغيرها، من الجوانب والحقول، فالإدارة هي عصب الحياة العصرية، لأنها إن كانت سيئة تأخر البلد وتقهقر، وإن كانت سديدة وموفقة وناجحة ارتقى المجتمع وتقدم من إنجاز إلى آخر دون هوادة أو تردد.

إنَّ أحرزته بعض الشعوب التي كانت تُعد حتى وقت قريب في عداد أقطار العالم الثالث (سنغافورة، كوريا الجنوبية، تايوان، ماليزيا وسواها) لم يكن ليحصل لولا اعتمادها مفاهيم الإدارة العصرية وتطبيقها على نحو عقلائي ومُجدٍ، على الرغم من افتقار هذه الشعوب إلى موارد طبيعية بمقايير كبرى، خلافاً لحالة العراق الذي هو بلد غني طبيعياً، فالإدارة الناجحة تستطيع التغلب على العجز أو النقص في الموارد، فهي لا تتراخى ولا تُهمَل، بل تُراقب وتتنبأ وتبادر.

والحقيقة الدامغة هي أن الإدارة السيئة ربما تؤدي إلى تبذير الموارد البشرية وغير البشرية، ما أو قد تُسيئ استخدامها، إذ ربما تضعها في غير مجالاتها السليمة؛ ولهذا فإن توفر الموارد - بحد ذاته - لا يضمن الرقي والتقدم وتحقيق الرفاه، بل إنَّ الإدارة السديدة هي التي تُثمر هذه النتائج، فإن توفرت الموارد الطيبة مع الإدارة المهنية والحاذقة فهذا سيؤدي إلى أفضل النتائج.

١١. نفس المصدر السابق، ص ٨٩.

١٢. نفس المصدر السابق، ص ٨٩.

الفصل الثاني

الإطار العام للإصلاح الإداري

يلج هذا الفصل في خضم عملية الإصلاح الإداري ليخوض جوانبها الرئيسية والمتداخلة، بدءاً من الحاجة إلى بلورة الاستراتيجيات والأهداف، لينتقل بعد ذلك إلى رسم خطط الإصلاح، وتصميم الهياكل التنظيمية، ثم يُصار بعد ذلك إلى مسألة تطوير النظم، وأساليب العمل وانتقاء المدراء وتدريبهم.

٢-١ بلورة الأهداف والاستراتيجيات

بالنظر إلى أن صعوبات العراق الإدارية قد تشعبت وتعددت، فأن العلاج لن يكون سهلاً، بيد أن هذا لا يعني أن الأمر فيؤس منه، إنما الطريق ستكون وعرةً وطويلة وتستدعي صبراً وإصراراً على النهج السليم، فقد سبقت العراق على هذا الدرب أقوام أخرى، ما يعني أن هذا الإنجاز مُمكن التحقيق على الرغم من كونه تحدياً ضخماً.

إنَّ أول ماتستدعيه الضرورة هو أن تكون هناك إستراتيجية عامة، وأهداف واضحة لكل وزارة أو مؤسسة أو منشأة أو دائرة/قسم، بل للحكومة بكاملها، فهذه الاستراتيجية 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 اشتقاقها من الاستراتيجيات، مع الالتفات إلى المحيط الخارجي، والأوضاع الداخلية للمنظمة، وقدراتها البشرية والمادية، فإذا كانت الاستراتيجية العامة لوزارة التعليم العالي تنص على تلبية متطلبات المجتمع من الخريجين من شتى الاختصاصات وللمساهمة في عجلة الإنماء الاقتصادي-الاجتماعي، يمكننا استنباط الأهداف المناسبة من هذه الاستراتيجية.

فمن هذه الأهداف توفير الخريجين بالاعداد اللازمة وعند المستويات النوعية المعترف بها مهنيّاً وعالمياً، إذ ينبغي هنا تعيين الأرقام ذات العلاقة لكل عام، ولكل حقل من حقول الاختصاص. أما بخصوص المستوى النوعي، فيجب توثيق قدرات الخريجين وكفاءاتهم باستخدام طرق يُشهد لها أنها موضوعية وذات مصداقية.

وإذا طبقنا على وزارة الخارجية، مثلاً، فيجب أن تركز الوزارة إستراتيجيتها على تحسين سمعة

العراق، وتطوير الروابط مع الحكومات والمنظمات الرسمية وغير الرسمية، ليكون البلد لامعاً ومحتوماً ويشار إليه بالبنان في جميع المحافل مهما اختلفت طبيعتها وأغراضها ومن هذه الاستراتيجية، يُمكن اشتقاق أهداف بعيدة ومتوسطة وقصيرة، مع جعل هذه الأهداف كمية وقابلة للقياس قدر المستطاع.

في الحقيقة أن علم الإدارة يُولي اهتماماً خاصاً لقضية الأهداف، ويعدها 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، تتجزأ هذه الدوائر إلى وحدات أصغر، ينبغي أيضاً تعيين الأهداف لكل دائرة أو وحدة، بل حتى لكل العاملين في هذه الدوائر أو الوحدات.

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

رابعاً: يجب التأكد من تناسق الأهداف عمودياً، أي أن أهداف الوحدات الدنيا يجب أن تُساهم في بلوغ أهداف الأقسام أو الدوائر العليا. وأن أهداف العاملين في كل وحدة يجب أن تُساهم في نيل أهداف الوحدات التي يعملون فيها.

خامساً: يجب ضمان التناسق الأفقي للأهداف، بمعنى أن أهداف الأقسام الرئيسية يجب أن تُعزّد بعضها بعضاً، وأن أهداف الدوائر أو الوحدات داخل القسم الواحد يجب أن الأ تتقاطع، بل ينبغي لها أن تُساند بعضها بعضاً.

قد يرى غير العارفين في هذا الكلام بأنه تفصيلات نظرية بحتة، وهذا خطأً جسيماً؛ ذلك لأن أفضل مؤسسات العالم وأكثرها نجاحاً تعطي لمسألة الأهداف إعتباراً خاصاً وتبذل جهوداً جهيدة لبلورة هذه الأهداف على نحو سديد، وأيضاً للالتزام بهذه الأهداف ولمراقبة التقيد بها، وتشخيص أي انحرافات عنها.

٢-٢ إعداد خطط الإصلاح:

بالنظر لما تقدم، فإن الإصلاح لا بد أن يتم على نحو تدريجي، إذ إن المطلوب أولاً بلورة المفاهيم والخطط قبل المباشرة بالإصلاح الفعلي، ذلك لأن أي جهد أو نشاط للإصلاح أو التطوير يجب أن

يسبقه تفكير جاد وموضوعي لتحديد الرؤيا على نحو دقيق وعملي، للجهاز الحكومي على نحو عام أولاً، ومن ثم لكل قطاع أو وزارة في الدولة.

ومن المؤكد أن فهم الواقع القائم هو الخطوة الأساسية الأولى في هذا السياق. فبحسب ما يشير إليه أحد المختصين فإنه ” يمكن إصلاح الحل الختأً للمشكلة الصحيحة، ولكن من الصعوبة تحديد الحل الصحيح للمشكلة الختأً“^{١٣}. ويمضي هذا الكاتب إلى القول بأن الضرورة الأولى هي معرفة المشكلة، ”أما الحل فهو ناتج طبيعي لدراسة المشكلة نفسها“^{١٤}.

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

فالواضح أن الاستخدام الزائد للقوى البشرية في معظم الدوائر الحكومية قد يُعرق سير العمل، فضلاً عن كونه يرفع من النفقات، ويُرهق 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 سماح لبعض الأمور الضرورية، الأمر الذي قد يعني تقليص عدد العاملين في الدائرة الواحدة.

فيذا أفترضنا أن إحدى الدوائر الحكومية كان لديها ١٠٠٠ موظف، قد يمكن تقليص العدد إلى ٦٠٠ مثلاً، بعد تطبيق الوصف الدقيق للوظائف وتحسين طرق العمل، الأمر الذي يستتبع بذل جهد أكبر من الموظفين الذين يتواصل تشغيلهم، أي ال ٦٠٠ موظف الباقين، وكل هذا لا بد أن يُثير ثلاث قضايا ضاغطة هي:

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

ثانياً: تستدعي الضرورة إعادة تدريب الموظفين الباقين في تلك الدائرة، كي يفهموا تماماً مسؤولياتهم وصلاحياتهم بموجب النظام الجديد لغرض تسليحهم بما يحتاجون إليه على صعيد الواقع.

ثالثاً: قضية الموظفين الفائضين عن الحاجة، أي ال ٤٠٠ الآخرين في مثالنا. وهنا اعتمدت المؤسسات

١٣. ”يومياتي في وزارة الصحة“ صلاح شُبر (٢٠١٣)، مطبعة جواد، بيروت، ص ٩٤.

١٤. نفس المصدر السابق، ص ٩٤.

الأخرى التي واجهت هذا المشكلة جملة من السياسات بخصوص هذه المسألة الحرجة، يمكن الإشارة إليها في الآتي:

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

(ب) نقل بعض منهم إلى وظائف أخرى في نفس الدائرة/الوزارة، أو في دوائر/وزارات أخرى، شريطة تشابه المؤهلات وموافقة المعين على ذلك.

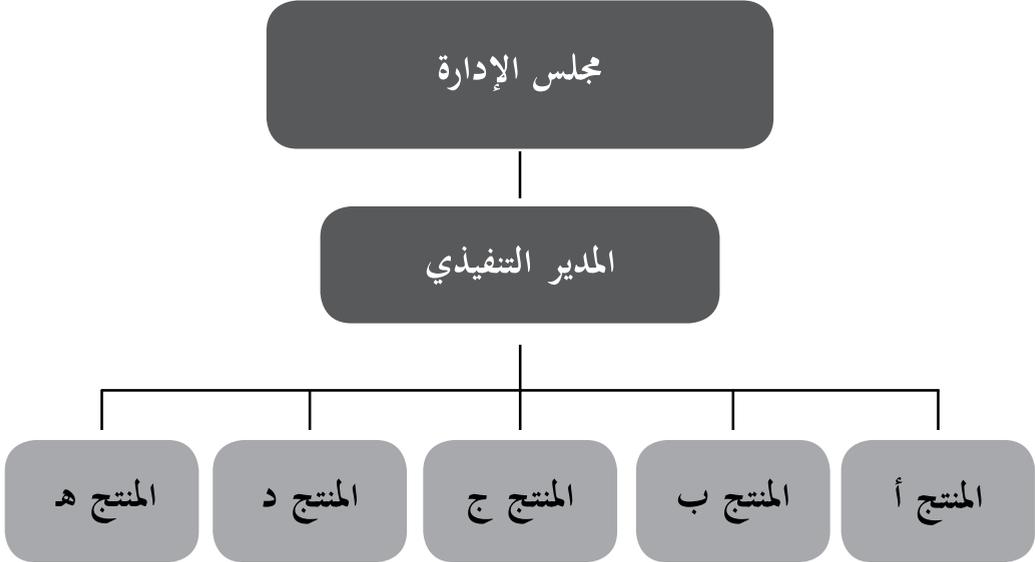
(ج) إعادة تدريب هؤلاء الفائضين لغرض أن يتولوا أعمالاً أخرى، سواء أكان ذلك داخل القطاع العام أم خارجه، أي في القطاع الخاص أو المختلط أو التعاوني.

٢-٣ تصميم الهياكل التنظيمية:

لغرض 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 تجب الحيلولة دون الغموض، ذلك لأن تجزئة أية منظمة أو مؤسسة يُمكن أن يتم على وفق أسس متعددة، كأن يكون بالاستناد إلى نوع البضاعة المنتجة أو نوع الخدمة.

فإذا كانت المؤسسة تصنع أربعة أصناف من السيارات يكون هناك قسم رئيس لكل واحد من هذه الأصناف، كما هو موضح في الشكل رقم (١)، وهذا 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 (١) التقسيم الأساسي على وفق نوع السلعة أو الخدمة



وهناك أسس أخرى للتقسيم، يُمكن الإشارة إلى خمسة منها^{١٥}:

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

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

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

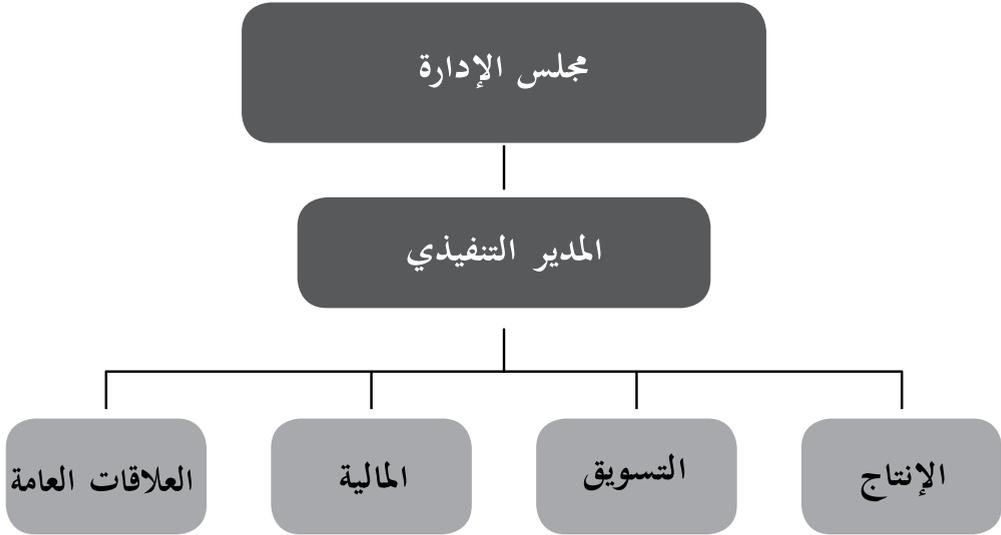
رابعاً: التقسيم الجغرافي، وهو الذي يستند إلى الموقع الجغرافي.

خامساً: التقسيم المختلط، ما يعني أن التقسيم يتم على وفق أساسين اثنين (فأكثر) على المستوى التنظيمي نفسه فمثلاً قد يجري التقسيم وفقاً لنوع المنتج، بينما تحصر وظيفة المالية في قسم متخصص ومستقل عن بقية الأقسام.

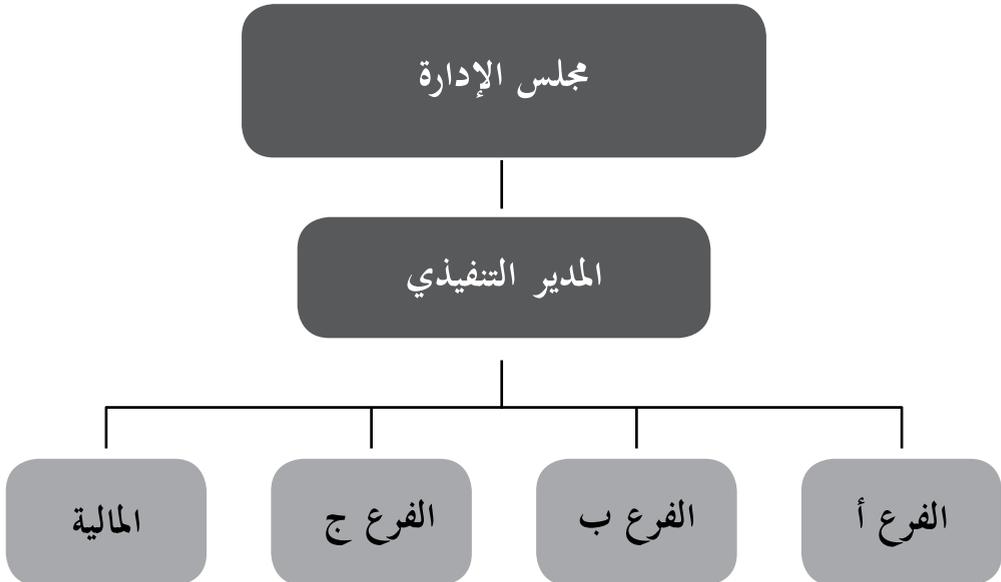
١٥. أنظر في هذا السياق المصدر الآتي:

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

الشكل رقم (٢) التقسيم الأساسي حسب الوظيفة الرئيسية



الشكل رقم (٣) 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 المستوى التنظيمي نفسه، فدائرة الإنتاج قد تتجزأ على أساس نوع العمليات، بينما قد تقسم دائرة المالية 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 المشكلات 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 لأنّ تحديد مهام كل قسم أو وحدة - بل مهام شاغل كل وظيفة - يُعد الجزء الأهم والأكثر تعقيداً. فهنا يجب تعيين الدور الدقيق الي يضطلع به كل واحد من الأقسام أو الوحدات، ولا بد من تعيين عدد العاملين فيه، فضلاً عن الصلاحيات والمسؤوليات الملقاة على عاتق كل العاملين (وصف الوظائف).

ويجب الالتفات هنا اي 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 ما تستدعيه التغييرات الحاصلة، وينبغي كذلك تعديل أو تغيير الصلاحيات والمسؤوليات حينما تتطور تقنيات العمل أو تحدث تغييرات أخرى تستدعي ذلك.

٢-٤ تطوير النظم وأساليب العمل:

ابتداءً لا بدّ من تصميم نظام علمي وعملي لكل منظمة، مهمته إنتقاء طرق العمل المعتمدة، وأيضاً القنوات لتعديل أساليب العمل، وهنا يكن السؤال في: ما هي الخطوات المتبعة (في وزارة التخطيط مثلاً) لإعداد خطة الإنماء القادمة، وما المراحل لتهيئة الموازنة السنوية (في وزارة الصناعة مثلاً)، وما سلسلة المهام أو المناقشات أو التقديرات لانتخاذ قرار لإقامة جامعة جديدة ضمن وزارة التعليم العالي؟.

إن أحد الاختصاصات الدقيقة في علم الإدارة هو "تحليل النظم" الذي يتضمن تحديد دورة

العمل إبتداءً من نقطة الحاجة (مثلاً) إلى السلعة أو الخدمة حتى الانتهاء من توفيرها أو تجهيزها. فمن الضروري لهذه الدورة أن تكون قصيرة وبأقل كلفة ممكنة، مثلما يجب أن لا تُسبب الإرباك أو الجهد الزائد، سواء كان ذلك لجهة العاملين أم للزبائن أم للمراجعين.

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

فعلى سبيل المثال؛ يجب سرد سلسلة الخطوات في أي مصرف من نقطة تقديم الزبون للشيك لحين إستلامه للنقد، ويجب إيضاح المراحل اللازمة من وقت تقديم طلب شخصي لنيل قرض وحتى إتخاذ قرار من قبل إدارة المصرف للموافقة أو الرفض. وبخصوص تعيين عاملين مُحدد، تستدعي الضرورة بيان الخطوات والإجراءات إبتداءً من تأريخ الإعلان عن الوظيفة الشاغرة لحين إتمام عملية التعيين.

وكثيراً ما يُشير خبراء الإدارة إلى قضية رسم السياسات في هذا السياق، إذ يُعد هذا الأمر من أهم ما يضطلع به المدير، ولا سيما المدراء 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 اعتراض الزبائن/المراجعين إزاء المنتجات/الخدمات المجهزة، وسياسة ثالثة تُوضح أسس تسعير المنتجات أو الخدمات.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن ملاءمة هذا السياسات ومراعاتها لظروف المنظمة الداخلية والخارجية تؤثر تأثيراً بالغاً في نجاح المؤسسة لبلوغ أهدافها، كما أن لهذه السياسات دوراً حاسماً في تحديد سمعة المؤسسة، ويؤثر كل ذلك على معنويات العاملين وعلى دوران القوة العاملة، أي وتيرة خروج العاملين من المؤسسة واستبدالهم بأشخاص آخرين.

٢-٥ إنتقاء المدراء وتدريبهم:

أنَّ قضية اختيار المدراء وتدريبهم تبرز بنحو ظاهر باعتبارها مسألة مركزية في تنفيذ أية خطة إصلاحيّة. فالخطة تضع الإطار العام للإصلاح، إلاَّ أنَّ المسؤولية الحقيقية تقع على عاتق المدراء لوضع

الخطة موضع التنفيذ العملي على نحو صائب وعقلاني، مع التعامل بحكمة ومهنية إزاء المستجدات.

من هنا، فإن انتقاء المدراء لمناصبهم يجب أن يجري بعناية فائقة ذلك لأن طبيعة كل وظيفة إدارية يجب أن تُحدد بدقة، ومن ثم تُعيّن المؤهلات اللازمة لشاغل تلك الوظيفة. بعد ذلك، تُعلن هذه الوظيفة في وسائل الإعلام وتُتبّع الطريقة الأصولية في الاختيار.

والحقيقة أن أكبر خطر يُحيق بأية خطة إصلاحية هو إيكال التنفيذ إلى أشخاص غير مؤهلين أو غير جادين، ولذلك فإن مهنية المدراء وإخلاصهم يُعد مسألة جوهرية فالطريقة العلمية هي أن تُوصف كل وظيفة إدارية وصفاً دقيقاً، كي تُعيّن بالضبط صلاحيات شاغلها ومسؤولياته.

وكل ما ذكر يفتح الطريق لسرد المؤهلات المطلوبة لشاغل تلك الوظيفة، سواء أكان ذلك من قبيل التحصيل العلمي أم من قبيل نوع الخبرة العملية أم اللياقات الشخصية، وكل هذا يسمح للإعلان عن الوظيفة، ومن ثم اختيار مجموعة صغيرة من المرشحين، حتى يجري تعيين واحدٍ منهم على وفق أسس موضوعية و مهنية.

وليس كافياً أن يتم تعيين المدراء الصالحين، بل يجب الانتقال مباشرة إلى التدريب، بشقيه المهني والمؤسسي، 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.

وإن هناك نوعين من التدريب، أولهما: (المؤسسي)، الذي يقضى بتعريف الشخص بطبيعة عمل المؤسسة/الدائرة وهيكلها التنظيمي والتحديات التي تواجهها، فضلاً عن دور الشخص الجديد وأهميته في مجمل هذا الخضم، والنوع الآخر (الحرفي) وهو ذو طبيعة فنية يتصل بكيفية أداء الوظيفة على أحسن وجه، كأن يُدرب الأساتذة (أو المدرسون) على استخدام طرق التدريس الفضلى، أو أن يُدرب المهندسون في مصنع على إنجاز التصاميم العصرية للمنتجات.

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

٢-٦ علاقة المدخلات مع المخرجات

تُقاس كفاءة الإدارة ومقدرتها من طريق مقارنة المخرجات مع المدخلات، مع الأخذ بالحسبان الكم والنوع معاً، فمثلاً، نستطيع النظر إلى عدد الوحدات المصنوعة سنوياً من سلعة معينة كـ (السيارات، أو البدلات الرجالية، أو الأقلام وغيرها) ونقارنها مع المدخلات التي أُستُخدمت طوال السنة، منها عدد ساعات العمل أو كميات المواد الداخلة في التصنيع أو حجم الطاقة المحركة، وبالنظر إلى تباين هذه المدخلات واختلافاتها النوعية، فغالباً ما يتم الركون إلى القيمة المالية للمدخلات مجتمعة كي تقارن مع المخرجات، سواءً أكان ذلك من حيث القيمة المالية لهذه المخرجات أو عدد الوحدات المصنعة طوال السنة الواحدة.

وينسحب هذا الكلام أيضاً على المنظمات التي تقدم الخدمات على اختلاف 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 الداخلة في عمليات التشغيل، منها القوى البشرية والطاقة المحركة والأبنية والمعدات وغيرها من المدخلات.

فكلما استطاعت الإدارة تعظيم الناتج (كمياً ونوعاً) قبال المدخلات، كانت كفاءتها أعلى ومستواها أرقى، فإن ما هو المطلوب من الإدارة في هذا السياق واضح ومعروف، وهو يتضمن عناصر عديدة، منها حسن اختيار العاملين، ودقة تدريبهم، والرقابة عليهم وتوجيههم، فضلاً عن ضمان توفر المواد والمستلزمات الأخرى حين أوقاتها، ثم هناك الأنشطة الإدارية العليا كالتخطيط والتنظيم، فضلاً عن الحرص على سلامة معنويات العاملين.

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

مقياس كفاءة العمل =

متوسط عدد الوحدات المنتجة شهرياً

متوسط عدد ساعات العمل شهرياً

ويكون هذا المقياس حين 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

الأجور والرواتب، وكلفة المواد والطاقة المستخدمة، وبدلات الإيجار للأبنية، وبقية المواد المستخدمة، فيكون لدينا المقياس الآتي:

المقياس العام للكفاءة=

عدد الوحدات المنتجة شهرياً (متوسط)

قيمة المدخلات المستخدمة شهرياً (متوسط)

وقبل الانتقال إلى موضوع آخر، لا بد من الإشارة هنا إلى 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، إذ من الممكن جداً قياس إنتاجية المصرف أو الجامعة أو دائرة النفوس أو منشأة التعبئة وكفائتها.

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 المشابهة 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 ما يقابلها من أرقام لشركة نفط الشمال. أو يمكن مقارنة إنتاجية فرع لمؤسسة ما مع إنتاجية فروع أخرى تابعة للمؤسسة نفسها.

ثالثاً: المقارنة مع معيار سبق تعيينه كأساس للقياس، كأن يكون هذا المعيار قد حُدد في خطة للمستقبل أو في موازنة مالية، كأن يُحدد الوقت المعياري لانتظار 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 الرئيسية لمهمة تنفيذ خطة شاملة للإصلاح الإداري على مستوى الأجهزة الحكومية في العراق، بدءاً بضرورة وصف الوظائف توصيفاً علمياً وعملياً، ومن ثم الحاجة لتقييم العاملين على نحو دوري، مهما كان مستواهم الوظيفي، فضلاً عن قضية المكافآت المالية والحوافز والترقيات، ولكي تكون الخطة واقعية، فأن تنفيذها لا بد أن يكون تدريجياً، مع البدء بتجربة محدودة لغرض لمس الطريق والتعرف على الصعاب والتحديات المحتملة على هذا الدرب الطويل والشاق.

٣-١ وصف الوظائف

يؤكد علم الإدارة الحديث على ضرورة أن تُوصف الوظائف وصفاً واضحاً ودقيقاً، إبتداءً من قمة الهرم التنظيمي، مروراً بالمستويات المتوسطة فنزولاً إلى الأعمال اليدوية الدنيا، وهذا ما تلتزم به بالفعل 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 لتحديد المهام التي تُلقى على عاتق شاغل الوظيفة والصلاحيات التي يملكها كتحديد 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 يُقصد هنا بـ“الصلاحيات” هي المبادرات التي يستطيع شاغل الوظيفة القيام بها، بدون الرجوع إلى رئيسه المباشر أو أي شخص آخر عادة. فمثلاً قد يملك المدير الصلاحية لصرف المال إلى 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 أن الصلاحيات تكون مشروطة، فتُصاغ على نحو يستدعي التشاور مع أشخاص آخرين قبل اتخاذ القرار النهائي، إذ قد نُشاهد مثل هذه الشروط عند تعيين

أشخاص جدد، أو حين إبرام عقود التجهيز، أو حينما تُتخذ قرارات لترقية العاملين، والحقيقة أن المدير الحاذق قد يعتمد إلى التشاور مع أصحاب العلاقة أو الخبراء حتى إن لم تكن هناك شروط أو نصوص واضحة ومُلزمة 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 إلى شاغل الوظيفة يجب أن تتناسب وتنسجم مع المسؤوليات التي يتحملها، بمعنى أن هذه الصلاحيات يجب أن تُمكنه من تحمل مسؤولياته على أكمل وجه.

فأحد المدراء (في دائرة النفوس مثلاً) قد يكون مسؤولاً عن إصدار ١٠٠ وثيقة شخصية يومياً، ولديه خمسة عاملين في وحدته. فهنا يكون طبعياً لهذا المدير أن يمتلك الصلاحيات لسحب القرباسية اللازمة من المخزن، وأن يراقب التزام المرؤوسين عنده بساعات الدوام الرسمي، وأن يطلب تدريب العاملين الجدد المنسبين إلى وحدته.

بيد إنه من غير الواقعي القول إنَّ هذه الموازنة بين الصلاحيات والمسؤوليات تُعد أمراً سهلاً على أرض الواقع، إذ كثيراً ما يطلب المدير صلاحيات أوسع لغرض إثبات دوره وتصعيد شأنه، إلا أن القرارات في هذا السياق يجب أن تُحسم بشكل عقلاني، فيجب ألا تزيد الصلاحيات عما هو مطلوب وألا 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، والعكس يحدث في بعض الأحيان، أي أن المدير قد يتجاوز الصلاحيات الحقيقية الممنوحة له، ففي الأحوال الاعتيادية، ينبغي للإدارة ألا توافق على استمرار أي من هاتين الحالتين، الأمر الذي يتطلب ممارسة التوجيه اللازم أو إعادة التدريب أو الاثنين معاً.

من هنا نرى أنه من الطبيعي وجود متخصص واحد (أو أكثر) في هذا الجانب (أي وصف الوظائف) لدى قسم شؤون العاملين، ولاسيما لدى المؤسسات الكبيرة والمتوسطة الحجم، ويرتبط هذا الموضوع مع حقل متخصص ومهم جداً في علم الإدارة، ألا وهو دراسات الحركة والوقت، التي تنطبق في أكثرها 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 ابتكار أفضل طريقة للإنجاز، مع انتقاء أفضل المعدات واختيار الترتيب الأمثل لموقع العمل، بعد ذلك تُحسب الإنتاجية المعيارية لشاغل الوظيفة، مع تعيين الوقت الاعتيادي لإنجاز

العمل على وحدة واحدة من السلعة أو الخدمة.

ولهذا فأن وصف كل وظيفة يتم استناداً إلى نوع العمل المنجز، ومستوى الإنتاجية المتوقع من شاغلها، وفي ضوء ذلك، تحدد مواصفات الوظيفة، أي المؤهلات التي يجب امتلاكها من قبل شاغل الوظيفة، سواءً أكانت هذه المؤهلات من قبيل التحصيل الدراسي أم من قبيل الدورات التدريبية أو الخبرات العملية.

٣-٢ التقييم الدوري للعاملين

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

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

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

الشكل رقم (٤) يُعطي أمموزجاً عاماً لطبيعة هذه الاستمارة، إلا أنها يجب أن تُصمم خصيصاً لكل مؤسسة على حدة، بل وربما لكل قسم أو وحدة في المنظمة الواحدة. فمن حيث الأساس، يُراد للمعلومات في هذه الاستمارة ان تكون موضوعية و عملية إلى أعلى درجة مستطاعة، كي تكون أساساً صلباً لقرارات إدارية منصفة و سديدة.

وحيثما ينعقد اللقاء بين الرئيس والمرؤوس، يتم تناول جميع الآراء والملاحظات ذات العلاقة، كي تُشبع بحثاً من قبلهما، وحتى يستطيع المدير صياغة آرائه وتقييمه لأداء المرؤوس ومستقبله في العمل،

فما هو مطلوب من المدير هو أن يوصي (مثلاً) بأن يُنقل المرؤوس إلى عمل آخر، أو أن تتم ترقيته، أو تُوجّه إليه 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 على تدريب مدرائها بعناية ليكونوا مقيمين فاعلين، بما في ذلك طريقة التعامل مع المرؤوس خلال لقاء التقييم، وكيفية التهيئة للقاء، وأسلوب تصميم إستمارة التقييم.

الشكل رقم (٤) استمارة التقييم الدورية للعاملين

<p>الدائرة/القسم</p> <p>اسم الموظف</p> <p>اسم الرئيس المباشر</p> <p>تاريخ التقييم</p> <p>الفترة التي يشملها التقييم</p> <p>من إلى.....</p>	<p>القسم الأول</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 (ارفق صفحة إضافية إن تطلب الأمر)</p> <p>التوقيع</p>	<p>القسم الثاني</p> <p>(تملاً من قبل الموظف المعني)</p>

<p>(١) تقييم عام لأداء الموظف</p> <p>أ- ممتاز</p> <p>ب- جيد</p> <p>ج- متوسط</p> <p>د- دون المتوسط</p> <p>هـ- رديء</p> <p>(٢) تعليق على ماورد تحت (١) أعلاه</p> <p>(٣) مقترحات بخصوص الموظف</p> <p>أ- الترقية (نوع العمل)</p> <p>ب- النقل (القسم/الوحدة)</p> <p>ج- الإستغناء</p> <p>د- أية مقترحات أخرى (إرفق صفحة إضافية إن إقتضى الأمر)</p> <p>التوقيع</p>	<p>القسم الثالث</p> <p>(تملاً من قبل المدير المباشر بعد اللقاء الثنائي مع الموظف)</p>
<p>تقييم عام للموظف المعني + المقترحات</p> <p>التوقيع</p>	<p>القسم الرابع</p> <p>(تملاً من قبل المدير الأعلى بعد التشاور مع المدير المباشر)</p>

٣-٣ الأجور والرواتب والحوافز والترقيات:

لاشك في أن المكافآت المادية تؤدي دوراً جوهرياً في انتقاء العاملين الذين تحتاج اليهم المنظمة، فضلاً عن تحفيزهم لإنجاز وظائفهم، مع وجود مكافآت أو حوافز لأتعد مادية أو مالية على نحو مباشر، منها تقديم رسائل الشكر، والترقيات، والإيفادات، وتهيئة فرص التدريب.

وهنا يجب التأكيد على التزام 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 لالتزام 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 أكانت حكومية أم أهلية، صغيرة أم كبيرة.

فما يقصد هنا بـ "التطوير المستمر" هو إخضاع العاملين للتدريب وتكراره عدة مرات لتأكيد السياسات والنظم الموضوعية، فضلاً عن إيضاح أية 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 والارتقاء الوظيفي يمر عبر الاجتهاد والاحلاص والمهنية الصادقة.

وبخصوص تحديد الرواتب للعاملين، يضطلع حقل خاص في علم الإدارة بهذا الأمر، ألا وهو إختصاص "تقييم الوظائف"، الذي يستند في الأساس إلى 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 باختلاف الاختصاصات (الهندسة، المحاسبة، القانون ... وسواها) 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 إلى رقم مالي، وذلك بموجب سلم محدد لهذا الغرض.

٣-٤ تجربة الإصلاح الأولية:

وإذا نظرنا إلى قضية الإصلاح الإداري في العراق على نحو عام، نلاحظ بسرعة ضخامة هذه المهمة ومدى تعقدها. ولذلك فإن الأفضل تطبيق تجربة الإصلاح على نحو محدود نسبياً في أول الأمر،

حتى نتلمس العراقيل العملية ونتعلم من التجربة.

ومن الأفضل انتقاء دائرة صغيرة لجعلها كمنجبة أولى للبرنامج الإصلاحي، كما يُفضل لهذه الدائرة أن تتمتع بمستوى إداري طيب، لغرض تسهيل المهمة، ولاسيما البرنامج هو في أول الطريق. ومن المهم جداً إيضاح طبيعة المهمة للمديرين في هذه الدائرة وكسب تفهّمهم وتعاونهم.

بعد ذلك، تُحدد الرؤيا الأولية لهذه الدائرة، ويتم رسم استراتيجيتها، مع سرد أهدافها، ومن ثم يُعاد تصميم هيكلها التنظيمي ويصار إلى تحديد المواصفات الوظيفية، لغرض بيان الصلاحيات والمسؤوليات لكل وظيفة، بعد ذلك يتم النظر في طرق العمل لغرض تحسينها وتطويرها.

والجدير ذكره أيضاً هو لا بد من تقييم الوظائف في ضوء المواصفات الوظيفية، والاستغناء عن أي أشخاص فائضين، وهنا يرد السؤال حول كيفية التعامل مع هذه القضية بموجب البدائل التي سبق أن طُرحت، فقد يُحال البعض على التقاعد أو يُنقلون إلى وظائف أخرى، أو يُوجهون للعمل خارج الجهاز الحكومي.

ومن الممكن جداً أن يتطلب الهيكل التنظيمي الجديد والنظام المستحدث أشخاصاً جُددًا. فهؤلاء قد يُضافون إلى العاملين الموجودين أو قد يكونون بدائل عنهم، وهنا يجب التعامل مع الأمر بحساسية وحذر؛ للحيلولة دون بروز مشكلات إنسانية تؤثر سلباً على أداء الدائرة أو المؤسسة.

٣-٥ التنفيذ التدريجي لبرنامج الإصلاح:

في ضوء الملاحظات والخبرة المستقاة من تجربة الإصلاح الأولية يُمكن التقدم على خطر برنامج الإصلاح الشامل على نحو تدريجي، فمن الحكمة تناول الدوائر أو المؤسسات أولاً بأول بموجب ثلاث قواعد رئيسة هي:

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

ثانياً: البدء بالدوائر/المؤسسات ذات الإدارة الجيدة والتنظيم الجيد نسبياً، ذلك لأن إصلاح هذه المنظمات قد يضع عراقيل أقل جراء قلة الإصلاحات المطلوبة نسبياً، مع تصعيد احتمالات نجاح التجربة لتكون مثلاً يُحتذى به، مما يوفر الدعم النفسي للمضي قدماً.

ثالثاً: وجود المدراء الأكفاء الذي يميلون نحو الإصلاح الإداري ويؤمنون به؛ فهذا يكسب التعاون المطلوب من أعلى المستويات التنظيمية، مما يساعد في تذليل العقبات والتعامل مع أية اعتراضات أو مشاكل قد تبرز في هذا السياق.

ومع كل ماتقدم، دأبت المؤسسات التي أجهت نحو الإصلاح الإداري على الحرص لكسب تعاون العاملين اعتباراً من نقطة انطلاق هذه المهمة، الضخمة والمعقدة، فهنا تبرز الخصائص القيادية للمدراء، إذ يجب عليهم إيضاح طبيعة هذه المهمة وضرورة تعاون العاملين مع الخبراء من طريق تهيئة المعلومات، وإبداء النصح على نحو تفصيلي وبإخلاص.

ويجب إفهام العاملين بأن التطوير الإداري يصّب في صالحهم جميعاً، وأن الإدارة تضع مستقبلهم في صميم اهتماماتها، ولاتنوي 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 لاتنوي فرض شيء على أحد إلا بعد إقناعه بذلك، ويجب الإيضاح أيضاً بأن التغييرات النهائية ستُعطي ثماراً طيبة للجميع من النواحي المادية والمعنوية معاً، وكل هذا يدخل من زاوية العلاقات الإنسانية التي تُمثل مراعاتها والحرص عليها ركناً رئيساً في نشاط كل مدير ناجح ومهامه.

الفصل الرابع

الاستنتاجات والتوصيات

يهدف هذا الفصل إلى 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 الاستراتيجيات والأهداف لكل منظمة (دائرة، مؤسسة، وزارة... وغير ذلك) وتصميم التنظيم الملائم لها بشقيه المتباطئين، أي: الخارطة التنظيمية وبيان الأدوار لكل وحدة أو قسم مهما صغر أو كبر، فضلاً عن إيضاح دور كلٍّ من العاملين.

وتم بعد ذلك تناول أساليب العمل والنظام العام للمؤسسة بهدف السهولة والانسحاب العقلائي، مع العمل على إنصاف الزبائن/المراجعين، وخفض النفقات، ومراعاة الشفافية، ونيل الأهداف المرسومة. وتبرز هنا مسألة انتقاء المدراء 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 عدة عوامل تؤثر على المعنويات، منها ظروف العمل المادية (إنارة، تكييف الهواء، تهوية، ترتيب موقع العمل... وغير ذلك)، فضلاً عن المكافآت المالية (رواتب، مخصصات، علاوات) والمكافآت. ثم هناك لياقة المدير/الرئيس وقدراته العلمية والنفسية والعملية، إضافة إلى إستعداده لسماع آراء مرؤوسيه والطرق التي يعتمدها لتوجيههم وتدريبهم وتحفيزهم.

٤-١ الضرورة الأولى

لاشك في أن الإصلاح الإداري الشامل في العراق يُعد مسألة كبرى وشائكة بجميع المقاييس، فهي تتداخل على نحو مُتشابك مع قضايا سياسية واقتصادية واجتماعية ومالية ذات شأن، وعلى ما تقدم يُعد المشروع خطراً وفصيلياً، وهو يتطلب - أولاً وقبل كل شيء - إيماناً بأهميته والحاجة إليه من قبل أعلى سلطة سياسية، لأن البرنامج يتطلب دعمها اللا محدود.

فقد آن الأوان لأن يستيقظ العراق إزاء حاجته الملحة للإصلاح الإداري، بعد أن تأخر طويلاً لأسباب سبقت الإشارة إلى بعض منها، فضلاً عن الحروب والمطاحات 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 الصُعد (ثقافية، اقتصادية، اجتماعية... وغيرها)، في حقبة حيث بات العالم لا يفهم غير منطق القوة بمعناها الواسع، الذي يشمل المال والاقتصاد والعسكر والأمور الاجتماعية والادارية والنفسية - على نحو مُجتمع و متداخل.

٤-٢ إقرار مراحل التطبيق

بالنظر 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 على وفق ما يستجد من أمور، لذلك ينبغي البدء بوحدة من الوزارات الصغيرة التي تُعدُّ جيدة نسبياً من حيث درجة انضباطها وجودة إدارتها.

وربما يكون 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 انطلاق هذا المشروع الكبير، مع النية لأن يُصبح أعضاء هذا الفريق مُدرّبين للآخرين في مراحل لاحقة.

هذا يعني أن التنفيذ التدريجي لبرنامج الإصلاح يفسح المجال لإنتقاء عدد من المدربين من المؤسسات الاولى التي يُنفذ فيها البرنامج. فعلى افتراض نجاح عملية الإصلاح لجهة المؤسسات الأولى التي تتم فيها عملية الإصلاح، يُمكن اختيار عدد من المدراء من هذه المؤسسات ليكونوا مُدرّبين ومستشارين في المراحل التالية من البرنامج الإصلاحي.

٤-٣ 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 الوتيرة.

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 علاقتهم الشخصية، فسرعان ما يتقول البعض بأن الغاية من البرنامج هي الاستغناء عن بعض العاملين أو نقلهم إلى وظائف أخرى أو تخفيض درجاتهم الوظيفية أو تقليص رواتبهم.

ولغرض السيطرة على أحوال وظروف كهذه لا بد للإدارة أن تُبدي المبادرة اللازمة وتأخذ بزمام القيادة، فمن الضروري إعلام الجميع بأنه لا توجد نوايا للاستغناء عن العاملين أو نقلهم على نحو قسري، مثلما لا توجد أية خطط لتقليص المرتبات أو المخصصات ويجب الإعلان بأن الهدف هو إصلاح ظروف العمل وهياكل الإدارة وطرق عملها، مع إمكان زيادة الرواتب إن سنحت الفرصة، فمن 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 إلى ما يُسميه خبراء الإدارة بـ "التنظيم غير الرسمي" وهو عبارة عن التعديلات والانحرافات عن التنظيم الرسمي، جراء وقع العلاقات الشخصية وتشكيل المجموعات غير المعلن عنها، ففي حالات غير قليلة، يبرز بعض العاملين الذين ينتحلون صلاحيات فوق ما هم مخوّلون بها، وذلك لأسباب اجتماعية وسياسية وشخصية، منها قوة المزايا الشخصية والمنزلة الاجتماعية. وعلى العكس، نجد أن بعض المدراء يترددون في استخدام 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 يحتمون آراءه ويميلون نحو التزام توجيهاته، الأمر الذي يُقلص من سلطة المدير الرسمي (عمر مثلاً) لذلك القسم أو لتلك المؤسسة وهنا قد يعتمد المدير الرسمي (عمر) للتشاور مع زيد وضمان تعاونه قبل اتخاذ أية قرارات مُخرجة أو مثيرة للجدل - هذا إذا كان عمر لبيباً و له باع طيب في فهم الناس والتعامل معهم.

وأصبح ضرورياً الآن الإشارة إلى موضوع مهم آخر لم يجري التطرق إليه أثناء الفصول السابقة، ألا وهو العلاقات الاستشارية ضمن المنظمة الواحدة. فهذه العلاقات موجودة في جميع المنظمات، كبرت أم صغرت، و من الممكن أن تؤدي دوراً إيجابياً (أو سلبياً). فمن الممكن للعلاقات الاستشارية أن تؤدي دورها البناء في "تزييت" و تمشية الأمور، ولا سيما حينما تكون العلاقات الشخصية صافية و هادئة وينصبّ النظر على أهداف المؤسسة العليا والفرعية. هذا على الرغم من أن المدير التنفيذي

يبقى هو المسؤول اساساً عن لياقة القرار الذي يتخذه وصلاحيته، و لايمكنه إلقاء اللائمة على المستشار إن كان القرار فاشلاً أو عليلاً.

و يُمكن في هذا الصدد بيان ثلاثة أنواع من العلاقات الاستشارية داخل المنظمة الواحدة:

أولاً: هناك الدور الاستشاري بحكم الإدارة الخطية، ذلك أن كل مدير لوحدة أو قسم يُصبح بحكم موقعه مُستشاراً للآخرين (أقران، رؤساء، رؤوساء، مسؤولين) يلجأون إليه ويستشيرونه عند الضرورة. فمن الطبيعي مثلاً لمدير القسم المالي أن ترده استفسارات و طلبات مشورة تخص كيفية إعداد الأرقام المالية أو التعامل مع النفقات.

ثانياً: غالباً ما يكون هناك بعض العاملين الذين لا يمتلكون 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.

ثالثاً: هناك قسم العلاقات الاستشارية ذات الطبيعة الوظيفية، فمثلاً: قد تكون لدينا دائرة رئيسية للشؤون المالية، بينما يوجد أيضاً محاسبون وموظفون ماليون في الدوائر الأخرى ضمن الهيكل التنظيمي. فهنا قد تُنشط مهام إصدار التوجيهات المحاسبية/المالية بالدائرة المالية المركزية، حيث يُمكن لهذه الدائرة إصدار توجيهات وارشادات إلى الدوائر الأخرى ضمن اختصاصها 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 من 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.

وحيثما نتحدث عن النتائج (المخرجات) في هذا السياق، فلانقصد فقط تلك الملموسة أو القابلة للقياس المادي فحسب، بل المطلوب أيضاً إنباء النتائج غير الملموسة اهتماماً موازياً. فمن بين الأمور الداخلة ضمن الصنف الثاني هو مدى راحة العاملين في جو العمل، أو درجة رضئ الزبائن/المراجعين إزاء سير معاملاتهم أو الخدمة التي يحصلون عليها، فهذه أمور أصبح بالإمكان قياسها وتقديرها من طريق استطلاعات الرأي المتخصصة.

المصادر العربية

- ١) عباس النصراوي (١٩٩٥): "الإقتصاد العراقي" دار الكنوز الأدبية، بيروت.
- ٢) علي حنوش (٢٠٠٠): "العراق: مشكلات الحاضر و خيارات المستقبل" دار الكنوز الأدبية، بيروت.
- ٣) سجاد نشمي (٢٠١٥): "أزمة الوظائف في العراق" المقال منشور في "سلسلة مقالات مركز البيان للدراسات و التخطيط (١)" (أيار ٢٠١٥)، مركز البيان للدراسات و التخطيط، بغداد.
- ٤) محمد علي زيني (٢٠١٠): "الإقتصاد العراقي: الماضي و الحاضر و خيارات المستقبل" (الطبعة الرابعة)، دار الملاك للفنون و الآداب و النشر، بغداد.
- ٥) صلاح شُيَّب (٢٠١٣): "يومياتي في وزارة الصحة"، مطبعة جواد، بيروت.
- ٦) عادل اللامي (٢٠١٣): "الإصلاح الإداري والفهمود السياسي"
iraquieconomists.net/ar ١٨/٠٤/٢٠١٣
- ٧) كاظم جواد شُيَّب (١٩٧٨): "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) MAAI-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.