

واقع الإصلاح الإداري ومتطلبات تطبيقه في العراق

م.م سالم صلال راهي الحسنوي * /قسم إدارة الأعمال /كلية الإدارة والاقتصاد
/جامعة القادسية

المقدمة:

لقد بات معروفاً في أيامنا هذه ونحن في مطلع الألفية الثالثة، انه مع رياح العولمة والتغيير التي هبت على دول العالم والتي خلقت مناخاً وساحة ساخنة من المنافسة في الأسواق المحلية والعالمية، بأن تحقيق التقدم والتطور في كافة ميادين الحياة يتوقف أساساً على كفاءة الأجهزة الإدارية في استيعاب وفهم الأهداف الأنية والمستقبلية لحركة التطور والعمل بجدية لتحويلها إلى إنجازات ملموسة على أرض الواقع حيث لم تستطع الأجهزة الإدارية التقليدية ذات النهج القديم النهوض بعملية الإصلاح الإداري المؤدي إلى إصلاح شامل يتبنى أساليب متطورة كفيلة باتخاذ قرارات رشيدة بعيدة عن التعقيدات الإدارية والأساليب النمطية المؤدية إلى شل حركة الإبداع والابتكار. وفي بيئة الإدارة العامة في العراق لابد من تدخل السلطات العليا لإقرار خطط وبرامج الإصلاح الإداري والانتقال إلى الأساليب الإدارية المعاصرة لإحداث تغييرات تحقق معدلات نمو اقتصادي قادر على تحسين المستوى المعاشي لكافة أفراد المجتمع.

وتأتي أهمية الدراسة من أهمية التعرف على الأبعاد النظرية والفكرية لمفهوم الإصلاح ومقوماته من جهة ومتطلبات إعداد وتنفيذ برامج الإصلاح من جهة أخرى.

وتهدف الدراسة إلى إعداد أنموذج مقترح لبرنامج الإصلاح يشتمل على أهداف البرنامج من جهة وأساليب تنفيذه من جهة أخرى من اجل تحسين أجهزة الإدارة العامة.

وتتجسد المشكلة الرئيسية التي تحاول هذه الدراسة التصدي لها في الخلل الموجود في أداء الإدارة الحكومية في العراق الناجمة عن تراكمات سلبية عديدة خلفتها الأنظمة السابقة، تختلف بتراجع معدلات النمو الاقتصادي وانحسار الصادرات وتراجع الأجور الحقيقية للعاملين وعدم تحسن المستوى المعاشي للمواطنين وغير ذلك، ويكمن هذا الخلل في عدم قدرة أجهزة الإدارة الحكومية في الميادين الإنتاجية، سلعية كانت ام خدمية، في استخدام الأساليب المتطورة في تخطيط وإدارة قوى الإنتاج.

وتضمنت هذه الدراسة ثلاثة محاور، اشتمل المحور الأول منها على التعرف على مفهوم الإصلاح الإداري من وجهات النظر الإدارية والاجتماعية والسياسية، فيما تضمن المحور الثاني الإصلاح الإداري في الفكر الغربي والعربي وبعض تجاربهما، وتضمن المحور الثالث متطلبات الإصلاح الإداري في العراق مع

أنموذج مقترح لهذا الإصلاح مقترناً بعدة عوامل، واختتمت الدراسة باستنتاجات رئيسة تمخّضت عنها.

المحور الأول:

مفهوم الإصلاح الإداري:

١- من وجهة النظر الإدارية:

وينظر إلى الإصلاح الإداري من وجهة النظر هذه على أنه حصيلة المجهودات ذات الإعداد الخاص الهادفة إلى إدخال تغييرات أساسية في المنظمة العامة من خلال إصلاحات على مستوى النظام جميعه (١).

أو هو عملية نقل التكنولوجيا الغربية إلى الدول النامية نتيجة المستويات العالية من الكفاءة الإدارية التي حققتها الدول الغربية (٢).

وهناك فريق من الباحثين يضيف على الإصلاح معنى أشمل وأوسع ويعني من وجهة نظرهم أن ((أي تغيير غير كاف مالم يكن جزءاً من تغيير شامل بجميع نواحي الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية (٣) ((.

٢- من وجهة النظر الاجتماعية:

لا يمكن الإلمام بالعملية الادارية بالمعرفة التامة للابعاد الوظيفية الاجتماعية للمنظمة لذا نرى أن المنظمات هي منظمات اجتماعية فرعية متكاملة في نظام أوسع هو النظام الاجتماعي. حيث ترجع أهمية هذه الناحية إلى نشوء علم اجتماع الإدارة العامة الذي له الأثر الأكبر في تصدي الباحثين لدراسة أهمية الوسط الاجتماعي في دراسات الإدارة عموماً وفي عملية الإصلاح الإداري بشكل خاص.

ويعتبر (جيرالد كايدن) من أهم أنصار البعد الاجتماعي للإصلاح الإداري ويرى أن ظاهرتي التغيير الاجتماعي والإصلاح الإداري متلازمتين مع بعضهما ويسند كل منهما الآخر حيث لا يمكن التحدث عن الإصلاح الإداري بمعزل عن التطور الاجتماعي (٢).

ويرى رشيد (٤) أن البعد الاجتماعي للإصلاح الإداري لا يمكن تجاهله لأن ارتباط النظام الإداري بالنظام الاجتماعي هو حقيقة علمية تقوم عليها نظرية الإدارة العامة ولا مناص من الأخذ بها لتطبيق الأسلوب العلمي في الإصلاح الإداري.

بينما يرى الضائع (٥) أبعاداً أخلاقية ومفاهيم معيارية قيمية. فالإصلاح هو عملية تنموية , سياسية واجتماعية وذات جوانب تنفيذية واقتصادية مرتبطة بعملية تحول من وضع الى آخر وليس علاجاً للسلبيات الإدارية . ويقوم الإصلاح الإداري في حد ذاته على افتراض مفاده الارتباط بين النظام الإداري والنظام الاجتماعي عن طريق توسيع قاعدة الرقابة الشعبية على أعمال الجهاز الإداري والمشاركة في مناقشة قراراته الأساسية بشكل يمكن من تطوير هذه القاعدة وتنظيمها بما يساعد في ايجاد قيم جديدة في المجتمع تؤكد أهمية الثقافة الإدارية على المدى الطويل ، وهذا يعني إن الإصلاح الإداري يقتضي تفهماً كاملاً لأبعاد التغيير الاجتماعي المطلوب تحقيقه.

٣- من الناحية السياسية:

لابدّ من تحقيق الانسجام في برنامجي الإصلاح الإداري والسياسي معاً وذلك لأن تغليب الإصلاح الإداري على السياسي يؤدي إلى سيطرة الجهاز الإداري على سياسة البلد وهذا ما يؤخذ كسلبية على الناحية السياسية للإصلاح الإداري. ويؤكد بعض الباحثين على إن الإصلاح الإداري يقوم أساساً على الإصلاح السياسي وبدون هذا الأخير يكون لا معنى للأول كما يربط عدة من الباحثين الإداريين عملية الإصلاح الإداري بالإصلاح السياسي. ويرى (٢) الإصلاح الإداري بأنه عملية سياسية تصيغ من جديد العلاقة بين السلطة الإدارية والقوى المختلفة في المجتمع وإن مشاكل الجهاز الإداري هي في الأصل سياسية وبالتالي فإن معالجتها يجب أن تتأتى من قمة الهرم السياسي. ومن خلال ما تم عرضه من مفهوم للإصلاح الإداري من النواحي الإدارية والاجتماعية والسياسية، فأننا نستطيع القول بتكامل الأبعاد الثلاثة لتكوين النسيج التام والشامل لمفهوم الإصلاح الإداري ولا يمكن أن نسلم بتكامله دون ارتباطه بالبعدين الاجتماعي والسياسي.

المحور الثاني:

الإصلاح الإداري في الفكر الغربي والعربي وبعض تجاربهما:

أ- الإصلاح الإداري في الفكر الغربي وبعض التجارب:

إن مسألة الإصلاح الإداري في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية تاريخياً ليست وليدة النصف الثاني من القرن العشرين لا بل أنها تعود في جذورها إلى الزمن القديم، لكننا لسنا بصدد تسليط الضوء هنا على التطور التاريخي لحركة الإصلاح الإداري عالمياً، لكنه من المفيد الإشارة هنا إلى أن (توماس جيفرسون) كأحد مؤسسي الولايات المتحدة الأمريكية الأوائل اقترح أن تغير الدولة الهياكل الحكومية كل عشرين سنة تقريباً، وتوالت البرامج الخاصة بالإصلاح منذ عام ١٨٢٨ عندما تولى (اندرو جاكسون) الحكم الذي طبق مبدأ ((دع الشعب يحكم)) وتبعه (ابراهام لنكولن) الذي وسع من دور الدولة وزاد من نشاطها واعداد موظفيها مروراً بـ (تيودور روزفلت) و (اندرو ويلسون) و (رونالد ريغان) ثم بيل كلنتون) الذي وضع رؤية جديدة لتغيير أمريكا عن طريق الاهتمام بالناس أولاً كأساس لهذا التغيير عبر التحول من بيروقراطية التسلسل القيادي إلى حكومة تتسم بروح منظمي الأعمال (٦).

كما أنّ بعض الدول ووفقاً لظروفها قد تلجأ لادخال اصلاحات سريعة غير روتينية في سياساتها التقليدية كاصلاح الجهاز الاداري ليكون قادراً على تنفيذ برامج التغيير عن طريق لجان استشارية تقدم توصياتها الى السلطات المختصة بعد دراسة التنظيم الإداري لتتمكن تلك السلطات من اصدار التشريعات اللازمة للإصلاح الإداري للدولة كـ (لجنة فولتون) في بريطانيا ولجنة المادة (٧٦) في فرنسا وكذلك اللجان الاستشارية في الولايات المتحدة الأمريكية وهي تمثل الدعامة الرئيسة لسياسة البلد بشكل عام (٧).

ان مصطلح الاصلاح الاداري بمفهومه الحديث بدأ يظهر في أواخر الستينيات من القرن العشرين عندما قام باحثو الإدارة بالدعوة الى إعادة تنظيم النظم الادارية لمواكبة البرامج الانمائية القومية لفشل النظم الإدارية القديمة في تنفيذ برامج تحقق التنمية والتقدم. وفي الثمانينيات دعا هؤلاء الباحثون الحكومات لتطبيق الفكر الجديد في اجهزتها الادارية لانه يحمل التغيير والتطوير المنظم لأداء الجهاز الاداري(٨). ويرى(٩) في كتاب(اعادة الاختراع) للباحثين(Osborne and Gaebler) المبادئ التي يجب ان تنطلق منها الحكومة في عملها وهي:

١- ان الحكومة ليست شراً لا بد منه كما يظن الكثيرون، فهي ضرورية وأساسية وهامة لكل المجتمعات المتحضرة.

٢- ان العاملين في الحكومة ليسوا هم أساس المشكلة في تراجع الانتاج والخدمات ولكن النظام الاداري هو السبب والدليل ان كثيرين ممن يفشلون في عملهم في الادارات الحكومية ينجحون في العمل في القطاع الخاص.

٣- ان حكومات عصر الصناعة بمركزيتها وبيروقراطيتها والتي تعمل بطريقة متشابهة، لا ترقى الى مستوى التحديات والمتغيرات السريعة التي تواكب عصر المعلومات.

٤- ان المشكلة التي تواجهها الحكومة ليست بسبب الفكر الليبرالي التقليدي، ولا الفكر المحافظ التقليدي وهي ليست متعلقة بالانفاق الأكثر أو تقليل الانفاق، علينا ان نجعل الحكومات فعالة مرة أخرى وذلك بتحديثها.

٥- ان نجاح أي حكومة في مسارها لا يأتي الا من خلال هدفها الاسمي الذي تؤمن به تماماً والمتمثل بالعدالة وتكافؤ الفرص.

وهناك العديد من التجارب العالمية في الاصلاح الاداري منها(١٠) التجربة اليابانية وتتمثل بقيام اجهزة حكومية مسؤولة عن عملية الاصلاح مع خبراء واكاديميين ورجال ادارة ضمن لجان فرعية لتقييم كفاءة القضايا المرتبطة بالاصلاح وذلك عن طريق دراسة قدمها يوكو كاتيكو مدير بحوث شعبة تخطيط السياسات لوكالة الادارة والتنسيق اليابانية. ويمكن تلخيص بعض الخطوات الاساسية لبرنامج الاصلاح الاداري الياباني:

١- ادارة بسيطة تتماشى مع متطلبات العصر.

٢- ادارة تسمح للمبادرات الذاتية للأفراد.

٣- جودة الخدمات المقدمة للجمهور.

٤- شمولية وتكامل الاصلاح.

٥- كفاءة الاجراءات الادارية وتبسيطها.

٦- اتباع نظام الافصاح عن المعلومات الحكومية.

ومن الاسباب التي ادت الى نجاح التجربة اليابانية هي:

١- دور السلطات التشريعية الايجابي بتحديث الانظمة والقوانين لعملية الاصلاح الاداري.

- ٢-المراجعة السنوية لبرامج الحكومة بهذا المجال عن طريق هيكلية اجهزة
الاصلاح الاداري.
- ٣-القيادة القوية على فهم محاور الاصلاح والالتزام بنهجه.
- ٤-ضمان تأييد الجمهور في اشراك مديري النسق الأول وجماعات المصالح
في برامج الاصلاح.
- وهناك ايضاً التجربة الصينية في الاصلاح الاداري والتي ركزت على
موضوعات رئيسة اشار اليها جيانغ زيانرونغ مدير مركز بحوث النظام الاداري
والاصلاح المؤسسي بالصين ومن اهمها:
١-اصلاح النظام الاداري الحكومي بدءاً من القمة باتجاه قاعدة الهرم الاداري
بتحديد وتوصيف الوظائف القيادية من حيث المهارة والسن والمعرفة.
- ٢-تخفيض العدد الاجمالي للوزارات والاجهزة الادارية العليا والاستغناء عن
حوالي ٤٠% من اجمالي الموظفين العموميين.
- ٣-هياكل ادارية رشيدة تتمتع بالمرونة والكفاءة.
- ٤-التوافق مع متطلبات نظام اقتصاد السوق الاشتراكي.
- ٥-الفصل بين وظائف الاجهزة الحكومية ووظائف المشروعات الاقتصادية
للوصول الى بيئة داعمة خاصة.
- ٦-اجراء تحولات واسعة في وظائف الحكومة بحيث تكفي بالتخطيط التأشيري
وعلى ان تترك لادارات المشروعات العامة والاجهزة المحلية مسؤولية
التخطيط والتنفيذ والمتابعة شريطة اهتمام الادارات الحكومية المركزية بنتائج
الاداء العامة وبمواضيع الرقابة عن بعد والمساءلة الادارية وتنفيذ السياسات
وتوفير الخدمات وغير ذلك.
- ب-الاصلاح الاداري في الفكر العربي وبعض التجارب:
يرى بعض الباحثين بحتمية الاصلاح الاداري في الدول العربية اهم من حتمية
قيام الادارة العامة بدورها في التنمية لان هذا الإصلاح يؤدي الى تغييرات في
الأنظمة الاجتماعية والاقتصادية تواكب التغييرات الإدارية وليس مجرد تصحيح
وتغيير النظام الإداري (١١).
- ويرتبط الإصلاح في تلك الدول بمشكلات التنمية وذلك لتخلف الأجهزة الإدارية
وعدم تمكنها من تنفيذ خطط التنمية القومية بوصفها ادارة تنمية، ولكي تحقق كفاءة
وفاعلية التنمية القومية فلا بد من إصلاحها (١٢).
- ونرى ان الاهتمام بدأ يتركز في السنوات العشر الماضية على الدور الجديد
للدولة في عملية التنمية الشاملة على اعتبار ان الدولة في العديد من دول العالم لم
تستطيع الوفاء بوعودها، حيث الاقتصاديات التي تمر بمرحلة تحول اضطرت الى
الانتقال المفاجئ نحو اقتصاد السوق، واضطر كثير من بلدان العالم النامي الى
مواجهة فشل استراتيجيات التنمية التي تسيطر عليها الدولة. وحتى الاقتصاديات
المختلطة في العالم الصناعي رأت في مواجهة فشل التدخل الحكومي ان تتجه بقوة
في اقتصادها المختلط نحو آليات السوق.

لكن التطور تعثر في الكثير من الدول النامية كما يؤكد باري بوزمان بسبب ((سيطرة الجهاز الاداري البيروقراطي على معظم المؤسسات حتى اصبح قوة من الصعب السيطرة عليها مما ادى الى عدم المرونة وتضارب الهياكل القانونية والتركيز على المركزية مما قاد الى عدم قدرة المسؤولين على تحمل المسؤولية وتركيز المهام والقرارات في ايدي المديرين، مما ولد موجات مرتفعة من عدم الرضا بين متلقي الخدمة من المواطنين، وعملية التطوير تسمى بعملية الاصلاح الاداري والتي اصبحت احدى حتميات التنمية في الدول النامية، فهو نشاط تلقائي حتمي للادارة العامة (١٣).

بناءً على ما تقدم فان الخيارات الاستراتيجية للاصلاح في ظل الدور الجديد للدولة يجب ان تنطلق من مفهوم الدولة الاكثر استجابة لمطالب المواطنين وايجاد آليات تساعد على زيادة الانفتاح والشفافية وتدعيم الحوافز على المشاركة في الشؤون العامة وتقليص المسافة بين الحكومة والمواطنين.

كما ويمكن للدول النامية الاستفادة من تجارب الدول الناجحة في الاصلاح ومن مساعدات المنظمات الدولية المتمثلة بتقديم المساعدات المالية الاولية عند الشروع بتنفيذ برنامج الاصلاح وتقديم بعض الخبرات والاستشارات الفنية والتقنية بشأن اجراءات الاصلاح الداخلية والعاملة ضمنها الخبرات المحلية التي يمكنها الاستفادة من الخبراء المشاركين في تنفيذ العديد من البرامج الاصلاحية في دول مماثلة.

وقد يتخذ الاصلاح الاداري شكلين احدهما يتمثل بالاعتماد على القدرات الخاصة في اطار اجهزة الادارة العامة أي ان اجهزة الادارة العامة في الدولة تتولى عملية القيام باعداد وتنفيذ برامج الاصلاح الاداري بصورة تلقائية بالاعتماد على الامكانيات الذاتية لعناصر النظم الادارية، ولتحقيق هذا الشكل من الاصلاح الاداري لابد من وجود اهلية النظام الاداري لاستيعاب عملية التغيير والتطوير التي تحصل في البيئتين الداخلية والخارجية وكذلك توفر الامكانيات لدى النظام السياسي على فهم وطبيعة التحولات الداخلية والخارجية والعمل على تطوير ذاته تلقائياً (٤).

ويرى الباحث ان تطبيق مفهوم الاصلاح الاداري التلقائي يعتمد على طبيعة المجتمع ودرجة التقدم فيه حيث وجود التناقضات بين مكونات وعناصر عملية الإصلاح في المجتمعات غير المتقدمة بفعل المنظومة الاجتماعية السياسية الإدارية يجعلها غير قادرة على تطبيق هذا المفهوم.

أما الشكل الآخر من الإصلاح فهو الإصلاح الإداري الموجه أي الذي يتم عن طريق قناعات السلطات العليا والسياسية والنقابية والمجتمعية نتيجة شعور هذه الجهات بوجود قصوراً وخلل في النظام الإداري لا يستطيع ممثلو هذا الأخير اكتشافه ومعالجته. وتتمثل مظاهر هذا الإصلاح بضعف نظام الادارة العامة في تحقيق الاهداف وعجز اجهزتها عن قراءة المستقبل واستشراف آفاقه القريبة والبعيدة اضافة الى عدم قدرة نظام الادارة العامة على الاستغلال الامثل للموارد والامكانيات المادية والبشرية الموضوعه بتصرفه.

مما تقدم نستطيع التأكيد على ان استراتيجيات الاصلاح الاداري في أي بلد يعتمد على المتطلبات المتمثلة بالمساءلة المستمرة والشفافية لتحسين مستوى الاداء وترشيد الانفاق عبر برامج وخطط مدروسة اضافة الى الكفاءة والفاعلية المتمثلة بتعظيم العائد وتقليل النفقات، كذلك استخدام الأساليب والتقنيات الحديثة عبر شبكة من المؤهلين فنياً وإدارياً. وتتمثل خطوات الإصلاح الإداري الرئيسية باكتشاف الحاجة الى عملية الاصلاح الاداري ووضع استراتيجيتها الملائمة وتحديد الجهاز المسؤول عنها اضافة الى تعيين وسائل تنفيذها.

ومن التجارب العربية في الاصلاح الاداري هي التجربة المصرية والتي يمكن الاستفادة منها في العراق لتشابه الاوضاع الاقتصادية مع الظروف العراقية من حيث السيطرة النسبية للقطاع العام ومعدلات النمو الاقتصادية المحدودة وعدم كفاءة الاجهزة وتضخم اعداد العاملين فيها وغياب الشفافية والمساءلة وتفشي البيروقراطية والروتين والمركزية الادارية المفرطة وغيرها كثير ذات التأثير السلبي على الاقتصاد العراقي.

ومن المحاور الرئيسية التي يشتمل عليها برنامج الاصلاح الاداري في مصر والمعد من قبل وزارة الدولة للتنمية الادارية عن اعوام ١٩٩٧-٢٠٠١ هي: (١٤).

١- ترشيد حجم الجهاز الاداري للدولة وتطوير سياسات شغل الوظائف العامة وذلك من خلال تبني اسلوب التمويل الذاتي للوظائف الجديدة، سد منافذ التعيين غير المبررة، واعادة تنظيم استخدام العمالة الزائدة والمؤقتة واعادة استخدام الخبراء الوطنيين بالجهاز الاداري للدولة.

٢- تدعيم قدرة الجهاز الاداري للدولة على استيعاب عمالة جديدة وتشغيل الشباب والمساهمة في حل مشكلة البطالة.

٣- تحقيق اقصى درجات الشفافية والمساواة وتكافؤ الفرص في شغل الوظائف العامة.

٤- انصاف المواطنين وفتح الترقيات امامهم وحل مشاكلهم الوظيفية.

٥- نشر الوعي القانوني بقواعد الخدمة المدنية واحكام الوظيفة العامة لتحقيق العدالة ووحدة المعاملة بين جميع موظفي الدولة.

٦- محاصرة البيروقراطية والتعقيدات المكتبية عبر الاستفادة من خدمات التلفون والفاكس والانترنت ومركز الخدمات.

٧- التدريب الإداري وتنمية مهارات العناصر البشري بالنسبة للعاملين والإدارات العليا والوسطى والتنفيذية.

٨- تطوير نظم إعداد واختيار القيادات الإدارية العليا.

٩- توظيف تكنولوجيا المعلومات في خدمة ترشيد قرارات الادارة عن طريق توفير قواعد بيانات للوحدات الادارية والهيكل التنظيمية والوظائف والموظفين وقيادات الدولة والخبراء الوطنيين وغير ذلك.

وهناك ايضاً التجربة التونسية في الاصلاح الاداري حيث اتسم النظام الاداري التونسي قبل عام ١٩٨٧ بتعدد الاجهزة وتشابهها وازدواجيتها، التوسع الافقي في الجهاز الاداري وتضخم عدد العاملين فيه، تراجع مستويات الخدمات التي تقدمها

الادارات العامة للمواطنين ولكن بعد عام ١٩٨٧ ظهر التدخل المباشر لرئيس الدولة بالعمل على تشخيص الوضع الراهن لمستوى اداء الاجهزة الحكومية والتحرري عن اسباب تردي العلاقة بين الادارات الحكومية والمواطنين وكذلك العمل على تحسين كفاءة اجهزة الادارة العامة بشكل عام. ومن المحاور الرئيسية التي اشتمل عليها برنامج الاصلاح الاداري في تونس الآتي:

١-علاقة الادارة بالمواطنين عن طريق الاهتمام بمسائل استقبال المواطنين ومعونتهم وارشادهم وتحسين جودة الخدمات المقدمة اليهم وتبسيط الاجراءات الادارية والابتعاد عن الروتين.

٢-التنظيم الاداري المتمثل بضبط مهام الموظفين وتوحيد الاجراءات وضبط المسؤوليات واعادة النظر بالهيكل التنظيمية واتباع اللامركزية بدلاً من المركزية المفرطة، وتوفير المجالس الاستشارية واللجان الادارية وكذلك الاهتمام بالتوثيق والارشافة والمطبوعات وطرق الاتصال مع المجتمع والادارات الاخرى.

٣-وسائل العمل الاداري والمتمثل بالاهتمام بالجوانب الاعلامية وتوفير الادلة الادارية وتنظيم العقود الادارية وضبط السياسات الحكومية.

٤-الاهتمام بالعنصر البشري من حيث التعليم والتدريب والانتداب والترقية والتحفيز وهيكل الرواتب والاجور والضمان الاجتماعي.

ومن الواضح ان عملية الاصلاح التونسية مستمرة ومتطورة وتدخل في برامجها عناصر جديدة هادفة الى تحقيق تطلعات الافراد والمنظمات في الحصول على خدمات ادارية سريعة وجيدة وبسيطة وبتكلفة منخفضة.

وبناءً على ما تقدم يرى(١٥) ان اساسيات برامج الاصلاح الاداري في اي دولة تتمثل بالآتي:

١-توفير الرؤية الاستراتيجية وتحديد فلسفة واهداف الاقتصاد الكلي.

٢-تفعيل دور قمة الهرم الاداري(رئاسة الدولة، مجلس الوزراء، اللجان الوزارية، الوزراء، المستشارون)، وهنا يجب ان يتحدد الاطار الفكري وتحديد الاتجاه العام لخطوط وبرامج الاصلاح مع توفير مستلزمات نجاحها، شريطة عدم الغرق في الاجراءات والتفصيلات.

٣-تكوين فرق تحليل السياسات ومجمعات الخبراء والتي تنحصر مهامها في تحليل وتشخيص المشكلات وتقديم بدائل الحلول لها.

٤-وجود المجالس الاستشارية بحيث يتم اشراك القطاع الخاص مع الاجهزة الحكومية في صنع السياسات الاصلاحية.

٥-توفير وتطوير المعلومات لدعم القرار.

٦-تحسين آليات تنفيذ السياسات والتركيز على التخطيط واصدار التشريعات اللازمة وتوزيع الاختصاصات بين الاجهزة الحكومية وتخصيص وتوزيع الموارد وغير ذلك.

٧-تحقيق الملاءمة السياسية كالاثار الاجتماعية والسياسية لعملية الخصخصة.

المحور الثالث:

متطلبات الإصلاح الإداري في العراق مع نموذج مقترح بعوامل عديدة:
قبل الخوض في متطلبات الإصلاح الإداري في العراق ومن خلال ما تم
عرضه من محاور رئيسة للتجارب الغربية والعربية بهذا الخصوص، نرى
ضرورة الوقوف عند بعض الاسئلة وايجاد الاجابة الشافية عنها وهي:

١- ماهي هوية وطبيعة النظام الاقتصادي العراقي المستقبلي مع بيان محددات
ومقومات تطويره، ومن هنا لابد من تحديد دور الدولة ومدى تدخلها في الحياة
الاقتصادية والإدارية على المستويين الكلي والجزئي، بمعنى آخر ماهي النظرة
المستقبلية لدور القطاع العام في ظل التحولات الدولية؟ هل نرغب بتطبيق النموذج
الياباني أو الصيني أو المصري أو التونسي، أم نرغب في نظام يجمع بين طياته
محاسن كافة هذه النظم ويستبعد عثراتها وأخطاءها، أم ان هناك نظاماً خاصاً في
العراق يجب علينا تحديد طبيعته ومعالمه.

٢- ماهو موقع خارطة الادارية العراقية بالمقارنة مع خرائط الدول الاخرى من
حيث الكفاءة والفاعلية والقدرة على تقديم افضل الخدمات واقلها تكلفة، لكي نعرف
الارضية التي نقف عليها ومدى صلابتها من اجل الانتقال للافضل والارتقاء
بمؤسساتنا الادارية نحو المزيد من التقدم والرقى.

٣- علينا ان نفكر بكيفية اعادة اختراع الانسان قبل التفكير باعادة اختراع الحكومة
 واجهزتها الادارية لإعطائه حرية الابداع والمبادرة والعمل لتهيئة الظروف
المواتية لاستقطاب العقول والخبرات المتميزة المهاجرة مع الاحتفاظ بالاطر
البشرية قائمة واعادة تأهيلها عبر سلسلة من الاجراءات الهادفة الى خلق ظروف
وشروط عمل تواكب النواحي المادية والمعنوية والبيئة العلمية الانتاجية مع توفير
مستلزمات الابداع.

مما سبق نستطيع القول بان الإصلاح الإداري في العراق لايزال يحبو ونحن
في مستقبل التطلع الى الديمقراطية اسوة بالعالم المتقدم ويحتاج الى تفكير عميق
لتحديد الارضية المناسبة لبناء قاعدة الإصلاح عن طريق شبكة من الفعاليات
السياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية للارتقاء بالاداء الحكومي لمواجهة
التحديات التي تحيط بنا ولمواكبة المتطلبات المتزايدة من الناحية الاقتصادية
والاجتماعية.

وعلى الادارات العامة الاعتماد على استراتيجية متمثلة بالاستمرارية في
تحديث الاساليب والطرق والتقانات المتطورة في هيكلية الاجهزة الادارية بالشكل
الذي يعبر عن ثقافة ادارية حديثة وهذا متأث من ان اساسيات الإصلاح الإداري
تمثل تعبيراً تنظيمياً هدفة الاساس توفير الوسائل لمعالجة المشكلات الادارية
المزمنة والطارئة ولهذا فان أي برنامج للإصلاح الإداري في العراق يجب ان
يكون خاضعاً لمبدأ التجربة والخطأ في كافة المجالات سواء أكانت سياسية أو
تشريعية أو تنفيذية وذلك لعدم وجود حقائق مطلقة في العملية الادارية وانما تخضع
لافتراضات واحتمالات يجب ادخالها اختبارات لبيان مدى كفاءتها وملائمتها في
الجانب الميداني.

ولذا فان أي برنامج للإصلاح الإداري في العراق يجب ان ينطلق من الآتي:

- ١- ان تبدأ عملية الاصلاح الاداري من المستويات العليا ثم الوسطى فالدنيا للهيئات الادارية.
- ٢- ان اعداد برنامج الاصلاح الاداري يجب ان يكون على عاتق جميع الوزارات والمؤسسات وكذلك صياغته وتصميمه ومراقبة تنفيذه.
- ٣- الدعم المباشر والتام من المسؤول الأول في قمة الهرم السياسي للدولة كأن يكون رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو رئيس مجلس النواب.
- ٤- مواكبة التطورات العربية والدولية عند اعداد البرنامج وان يكون قائماً على رؤى مستقبلية ثابتة لدور الدولة.
- ٥- وجود جهاز اداري كفوء بمتابعة ودراسة وتحليل تطورات عملية الاصلاح الاداري.
- ٦- وجود آليات للتعامل بجدية وتفان مع الامراض الادارية المنتشرة كالفساد الاداري والرشوة والمحسوبية والروتين .
- ٧- اشراك القطاع الخاص ومن اصحاب الاختصاص في اعداد برنامج الاصلاح الاداري وعند تعذر ذلك القطاع للعمل في بعض المجالات الانتاجية والخدمية يجب ان يفعل دور الدولة في هذا المجال وتوفير كافة المستلزمات المطلوبة بشكل يتماشى مع الاطار العام لسياسة التنمية الشاملة.

ويرى الباحث ان يتضمن النموذج المقترح للاصلاح الاداري في العراق من الآتي:

- أولاً- تطوير وسائل وادوات العمل الاداري والمتمثلة بـ:
 - ١- مشاركة القطاع الخاص في تقديم بعض الخدمات بدلاً من الاجهزة الحكومية.
 - ٢- عدم الاتصال المباشر بين طالب الخدمة والموظف الحكومي الا في حالات الضرورة.
 - ٣- اعتماد مكتب لكل جهاز اداري لاستقبال طلبات المواطنين وانجازها.
 - ٤- استخدام وسائل الاعلام للتعريف بدور الدولة في برنامج الاصلاح الاداري والحصول على المعلومات المرتدة والمتمثلة بأراء المواطنين وتقييمهم.
 - ٥- النزاهة والديمقراطية في تمشية العمل الاداري باستخدام شفافية الافصاح عن المعلومات.
 - ٦- توحيد هيئات الرقابة واجهزتها دعماً لحركة الابداع والابتكار.
 - ٧- توحيد الوثائق والشهادات الممنوحة للمواطنين.
 - ٨- ضرورة توفير دليل اداري يساعد المواطنين في معرفة آلية الخدمة المقدمة اليهم.
- ثانياً- ربط الاصلاح الاداري بالاصلاح التشريعي عن طريق:
 - ١- الابتعاد عن بعض التناقضات الموجودة في بعض القوانين.
 - ٢- ممارسة الاجهزة الحكومية نشاطها في ضوء مبدأ اللامركزية واقتصار دور الدولة على تحديد الممارسات الرئيسة للتنمية.

- ٣-نبذ القيود والعراقيل التي تقف حائلاً بوجه الادارات الحكومية للقيام بأنشطتها الانتاجية والخدمية على اتم وجه.
- ٤-مواصلة التشريعات للرؤى المستقبلية للدولة وفقاً لانفتاحها على الاسواق العالمية والمؤسسات المالية والمنظمات التجارية.
- ثالثاً- الاهتمام بالعنصر البشري والذي يجب تأهيله وتطويره وهو يحتل أولوية أي تصرف وفي مختلف المجالات وشموله على الآتي:
 - ١-اعداد مناهج سنوية للتدريب على مستوى البلد والعمل على تطويرها وتأسيس مراكز ومعاهد متخصصة بتدريب العاملين بمدرين أكفاء.
 - ٢-الابتعاد عن الاسراف في استخدام القوى العاملة وترشيدها.
 - ٣-زيادة خبرة المناصب العليا والوسطى والتنفيذية بأساليب الادارة الحديثة عن طريق برامج خاصة ومتنوعة.
 - ٤-توفير التخصيصات المالية وكافة المستلزمات لاتمام برامج التدريب.
 - ٥-الانضمام الى كافة المؤسسات الدولية المتخصصة بتدريب العاملين والاستفادة من تجاربها لرفع مستوى كفاءة أدائهم .
 - ٦-استحداث برامج تدريبية متميزة قصيرة المدى لتعزيز مهارات القائد الاداري.
 - ٧-الاتصال بالمتقاعدين من ذوي الخبرة للاستفادة قدر الامكان من تجاربهم.
 - ٨-تصميم برنامج لتبادل الموظفين القيايين بين دوائر الدولة وفي الوزارات والمؤسسات والهيئات.
- رابعاً: استخدام نظم المعلومات والتقانات عن طريق :
 - ١-وجود قاعدة بيانات لكافة الوظائف والتدريب والهيكل التنظيمية .
 - ٢-سرعة تبادل المعلومات عن طريق انشاء الشبكات الداخلية للادارات العامة.
 - ٣-انجاز معاملات العاملين باجهزة الحاسوب الحديثة واستخدام الاقراص الليزرية وادخالها في المراسلات والارشفة.
 - ٤-توفير البريد الالكتروني والفاكس وشبكة المعلومات لما لها من أثر ايجابي في الحصول على مختلف المعلومات لجودة الخدمات المقدمة للمتعاملين.
 - ٥-تسهيل الاجراءات والمعاملات لكافة المؤسسات الاقتصادية عن طريق الاعتماد على الرقم الوطني.
 - ٦-استحداث مركز استشاري لدعم القرارات على اعلى مستويات اجهزة الدولة.
- خامساً-الاهتمام بالمستوى المعاشي للعاملين في اجهزة الادارة الحكومية عن طريق:
 - ١-كون الرواتب والاجور الممنوحة موازية للأسعار السائدة في السوق.
 - ٢-زيادات الاجور بشكل دوري على شكل علاوات سنوية نتيجة تراكم الخبرة.
 - ٣-الغاء الضريبة على الرواتب والاجور.
 - ٤-ان يكون جدول الرواتب مرآة عاكسة لما يؤديه العامل وفقاً للمهارة والخبرة والدرجة العلمية.
 - ٥-توفير الضمان الاجتماعي والصحي للعاملين.
 - ٦-الرعاية الخاصة للمبدعين مادياً ومعنوياً.

- ٧- إيجاد فرص عمل متكافئة بين محافظات القطر للقضاء على البطالة قدر الامكان.
- ٨- الاهتمام بالناحية النفسية للعاملين بمنحهم اجازات براتب او بدون راتب أو اعارات.

الخاتمة/الاستنتاجات:

وفقاً لما تم عرضه من مبادئ أساسية للإصلاح الإداري من النواحي الإدارية والاجتماعية والسياسية فلا بد من اعداد وتنفيذ البرنامج وفقاً للواقع الاقتصادي والإداري من جانب والمجتمع ودوائر البحث العلمي من جانب آخر عن طريق الابتعاد عن المركزية في أجهزة إدارات الدولة وتبسيط الإجراءات القانونية وتحقيق الانسجام بين كافة تشكيلات النظام الإداري الحكومي ومما يساعد على تحقيق ذلك بالاستفادة من تجارب الدول الغربية والعربية في اعداد برنامج الإصلاح الإداري طبقاً للبيئة العراقية بشكل يتناغم والظروف السياسية والاقتصادية للبلد.

المصادر:

- ١- يوسف خلوصي، ((الإصلاح الإداري في الدول النامية))، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ١٩٧٣، وثيقة، ٤٣
- ٢- عفاف محمد الباز، ((الإصلاح الإداري كوظيفة استشارية في التنظيم الحكومي المعاصر))، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٥ ص ١٦، ص ٢٦، ص ٢٥
- ٣- احمد رشيد، ((نظرية الإدارة العامة))، القاهرة، دار المعارف، ١٩٨١، ص ١٩٢
- ٤- احمد رشيد، ((الإدارة العامة في الدول النامية))، القاهرة، مكتبة الانجلو المصرية، ١٩٨٢، ص ١٢٥
- ٥- ناصر الضائع، ((الإدارة العامة والإصلاح الإداري بين الواقع والطموح))، عمان الاردن، ١٩٨٦، ص ٩٨
- ٦- علي ابراهيم الخضر، ((الإصلاح الإداري الواقع والمتطلبات))، جمعية العلوم الاقتصادية السورية، العدد ٩٣، ٢٠٠٤
- ٧- يوسف خلوصي، ((التنفيذ الفعال للإصلاح الإداري))، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، القاهرة، قطاع البحوث والاعلام الإداري، وثيقة ١٩، ١٩٧٣، ص ٣٢
- ٨- حياة محمد خطاب، ((دور المنظمات غير الحكومية في الإصلاح الإداري))، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٨
- ٩- عطية حسين أفندي، ((الإدارة العامة- اطار نظري مدخل للتطوير وقضايا هامة في الممارسة))، دار الكتب، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٩٣-٩٤
- ١٠- تجارب عالمية في الإصلاح الإداري- اصدارات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ١٩٨٩ ص ٤٣-٨٠

_____ مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية المجلد (٩) العدد (١) لسنة ٢٠٠٧ _____

- ١١-امال مصطفى الحمامي،((الاصلاح الاداري في البلدان النامية ومقوماته))،
مجلة التنمية الادارية، القاهرة، العدد ٤٣. ١٩٨٩. ص، ٦٢
- ١٢-محمود عادل ومختار الهواري،((الادارة العامة))، القاهرة، مؤسسة سجل
العرب. ١٩٧٩. ص، ٨٥
- ١٣-التطوير الاداري في البلدان النامية:مدخل موقفي متكامل لنظرية الادارة
السياسية-تقرير اجتماع دائرة التعاون للتنمية في الامم المتحدة في بروكسل ١٩٨٩،
عمان-الاردن. ص، ٤٧
- ١٤-المنظمة العربية للتنمية الادارية،((الاصلاح الاداري في
تونس))، ١٩٩٥. ص ١٥-٢٢.
- ١٥-احمد صقر عاشور،((إصلاح الإدارة الحكومية))، المنظمة العربية للتنمية
الإدارية، ١٩٩٥.