

التحليل الاقتصادي لظاهرة التضخم الإداري والوظيفي في الدولة النامية د مع إشارة خاصة للعراق

أ.م.د. فلاح خلف علي **

أ.م.د. سعود غالي صبر *

المستخلص:

يؤدي القطاع العام دوراً مهماً في العديد من الدول النامية، وخاصة على مستوى الانفاق العام وذلك يعود لانخفاض مستوى مساهمة القطاع الخاص في الأنشطة الاقتصادية. توسع القطاع الحكومي في تلك الدول دفع باتجاهين اولهما استحداث وحدات ادارية جديدة وثانيهما توظيف اعداد كبيرة من القوة العاملة، مما ادى الى بروز ظاهرة التضخم الاداري والوظيفي، كان هدف هذا البحث تحليل ظاهرة التضخم الاداري والوظيفي اقتصاديا ومحاولة وضع الحلول الممكنة لهذه الظاهرة.

Abstract

The public sector in modern stats is expanding noticeably despite the active private sector this phenomena exist in all developing countries despite the eco-socio system they have.

This happened because of the dependency of Daily activities on government provided services (public sector services) this will result in a noticeable increase in the work force of the public sector to manage and run the public sector facilities to provide the required services so it's not abnormal to notice the functional and administrative inflation.

The expansion of the functional and administrative aspects will result in an increase in the public sector expenditure which will require an increase in the public operational budget without adding any increase or enhancement in the provided services.

المقدمة:

هيمن على معظم دول العالم ، وبصرف النظر عن نظامها الاجتماعي والاقتصادي ، اتجاه عام يشير بوضوح ، إلى وجود حالة من التوسع في القطاع العام ، ترافقت مع الدعوة إلى تبني سياسات الخصخصة وتوسيع مشاركة القطاع الخاص، وقد ارتبط هذا التوسع في الدول المتقدمة بتوسع قطاع الخدمات الذي فرضته ظروف التحول الهيكلي، وتزايد الحاجة الى الخدمات الحكومية وبخاصة في قطاع الصحة والتربية والتعليم العالي والثقافة والقضاء فضلا عن الأمن والدفاع ، وبسبب الطبيعة كثيفة العمل لهذا النوع من الخدمات ، ازدادت الحاجة إلى عدد أكبر من العاملين وزاد حجم الأجور والرواتب المدفوعة، ومن الطبيعي أن يؤدي ذلك إلى زيادة النفقات العامة ، وفق قانون باركنسون .

* جامعة سليمانبة / كلية الادارة والاقتصاد .

** الجامعة المستنصرية / كلية الادارة والاقتصاد .

مقبول للنشر بتاريخ 2015/8/17

أما في الدول النامية فإن توسع القطاع العام قد ارتبط بهيمنة حالة التخلف على الجهاز الإداري وما ترتب عليه من إخفاق في إدارة عملية التنمية، أن هذه الحقيقة يمكن أن تمهد لفهم العوامل الكامنة وراء بروز ظاهرة التضخم الإداري في الدول النامية بشكل عام وفي الدول ذات التوجه التصديري وفي مقدمتها الدول المصدرة للنفط بشكل خاص. كما أنها يمكن تساعدنا على فهم حقيقة أخرى وهي لماذا يقود التضخم الإداري والوظيفي إلى زيادة الإنفاق العام دون أن يصاحب ذلك أي زيادة حقيقية في المنافع العامة، التي يفترض أن تكون هي الدافع وراء زيادة النفقات، ومن الطبيعي أن يعمل هذا الاتجاه على تخفيض كفاءة الإنفاق العام، فالمبالغ التي تصرف كرواتب وأجور بسبب التضخم الإداري والوظيفي ستؤدي إلى زيادة التكاليف الاجتماعية دون أن يقابلها زيادة في العائد الاجتماعي المتحقق.

مشكلة البحث:

أدت الزيادة في الطلب على عنصر العمل من قبل القطاع الحكومي في معظم الدول النامية إلى زيادة حجم فقرة الرواتب والأجور في الموازنة العامة. وبهدف توضيح مضامين وأبعاد تلك المشكلة سيحاول البحث الإجابة على التساؤلات التالية :

- ما هي العلاقة بين التضخم الإداري والوظيفي وسياسات التوظيف؟
- ما هي الآثار السلبية لتلازم ثلاثي البطالة المقنعة، التضخم الإداري والبيروقراطية؟
- ما هو اثر ضعف تخطيط القوى العاملة في تعميق ظاهرة التضخم الإداري والوظيفي؟
- ما هي القدرة السياسية والمالية للدولة لمواجهة ظاهرة التضخم الإداري والوظيفي؟
- كيف يتم معالجه التضخم الإداري والوظيفي؟

أهمية البحث:

تأتي أهمية البحث من السعي الى توضيح العلاقة بين التضخم الإداري والوظيفي وزيادة حجم الإنفاق العام. من خلال التركيز على تشخيص اسباب بروز ظاهرة التضخم الإداري والوظيفي في الدول النامية بشكل عام وفي العراق بشكل خاص، كما يتطرق البحث الى سبل معالجة ظاهرة التضخم الإداري والوظيفي. وتوضح الأهمية العلمية لهذا البحث من خلال النقاط التالية:

1. التأكيد على الحاجة الملحة لتقويم خدمات الجهاز الإداري، من خلال تحديد الاسس تستند عليها عملية بناء سياسات التوظيف في الأجهزة والتنظيمات الإدارية المختلفة في الدولة.
2. التأكيد على الحاجة الملحة للمضي في تبني مشروعات اعادة هيكلة النظام الإداري لمواجهة مشكلة التضخم الإداري والوظيفي.
- 3.
4. التأكيد على اخفاق التعديلات الهادفة الى معالجة مشكلة التضخم الإداري والوظيفي لعدم تبني إستراتيجية واضحة للحد من تفاقم تلك المشكلة.

فرضية البحث:

يستند البحث على فرضية مفادها:

" إذا سعت الحكومة الى التخطيط لتقليص انفاقها على توظيف القوى العاملة بهدف ترشيد الإنفاق العام ، فإن مؤسسات الادارة العامة في العراق ستتخلص من مشكلة التضخم الإداري والوظيفي.

هدف البحث:

يهدف البحث الى توضيح حجم الانفاق العام المترتب على تضخم حجم مؤسسات الادارة العامة في العراق، وبخاصة الانفاق على فقرة الاجور والرواتب، التي تستحوذ على الجزء الاعظم من الايرادات العامة، فالمصلحة العامة تقتضي تقليص هذا النوع من الانفاق بهدف الوصول إلى الحجم الذي يعرف بالحجم الأمثل للنفقات العامة، الذي يسمح بتحقيق أكبر قدر من الرفاهية لأكبر عدد من الافراد، في حدود أقصى ما يمكن تحقيقه من إيرادات عامة.

منهجية البحث:

اعتمد البحث على منهج التحليل الوصفي الاستنتاجي، لندرة البيانات الكمية عن اعداد العاملين في مؤسسات الادارة العامة في العراق، وتم تقسيم البحث الى الفقرات الآتية:

أولاً : التضخم الإداري والوظيفي في البلدان النامية مع أشاره خاصة للعراق
ثانياً: معالجة التضخم الإداري والوظيفي.

أولا : التضخم الإداري والوظيفي في البلدان النامية مع أشاره خاصة للعراق .

أصبح تضخم الجهاز الإداري المتمثل بزيادة أعداد العاملين في القطاع الحكومي، ظاهرة تتسم بها معظم اقتصادات العالم النامي والمتقدم، وقد نجمت تلك الظاهرة عن استقطاب المؤسسات الحكومية للكفاءات البشرية، بسبب توسع قطاع الخدمات كثيف العمل، مما أدى إلى زيادة الحاجة إلى عدد أكبر من العاملين مما أدى إلى زيادة حجم الأجور والرواتب المدفوعة، وبالتالي زيادة النفقات العامة للدولة، وهنا يتحقق قانون باركنسون (1)، الذي يربط فيه بين توسع البيروقراطية الوظيفية وتزايد أعداد العاملين في الأجهزة الحكومية من دون حاجة لخدماتهم عبر الزمن وهو ما أطلق عليه معامل الكفاءة. ويفسر باركنسون عبر قانونه لماذا يتزايد التوظيف الحكومي وترتفع أعداد المشتغلين وتتعاظم البيروقراطية مع تدني الإنتاجية، يرجع ذلك إلى سببين: أولهما، لا يخشى المسؤولون الكبار كثرة المشتغلين طالما يؤدون وظائف ثانوية مساعدة ولا يشكلون في الوقت نفسه قوة تنافسية لهم يعتد بها، وثانيهما، إن القوى البيروقراطية المسؤولة عن الإدارة تمتلك المقدرة على خلق عمل لكل موظف من تلك الفئة يستطيع فيها من مشاغلة الموظف الآخر بأعمال متبادلة بغض النظر عن النتائج، وبهذا فإن نسبة المشتغلين في الوظائف الحكومية هي في تزايد ونمو مستمر (2).

أما في الدول النامية فترتبط تلك الظاهرة بهيمنة حالة التخلف في الجهاز الإداري وحالة الاختلال في الهيكل الإنتاجي، وما نجم عنها من ضعف المرونة التشغيلية لقطاعات الإنتاج وتراجع قابليتها على استيعاب القوى العاملة، وترتب على ذلك انتقال القوى العاملة من الزراعة نحو قطاع الخدمات دون المرور بقطاع الصناعة التحويلية الضعيف الاستيعاب للقوى العاملة، وأدى ذلك الاتجاه في المحصلة إلى ارتفاع في معدلات البطالة المقنعة في تلك البلدان (3).

نتيجة لانخفاض إنتاجية الموظف وهبوط مستوى الأداء الإداري، وضعف الاهتمام ببرامج التدريب، علاوة على ظهور المشاكل التنظيمية المتعلقة بتحديد الاختصاصات وتوزيع المسؤوليات والمهام المطلوبة لتنفيذ الأهداف المرسومة والتعارض في بعض الأحيان بين ممارسة الموظف لمسؤولياته الإدارية وعمله الأساسي المكلف به في المؤسسة، فضلا عن عدم التزام تلك المؤسسات بخطة منظمة يمكن الرجوع عليها عند الرقابة على عمليات تنفيذ البرامج، وعدم وضوح الأهداف على مستوى القيادة العليا والقيادات التنفيذية. وهذا يجعل الكثير من الإدارات والمؤسسات لا تعمل وفق خطط محددة لبلوغ أهداف معينة. ومن الطبيعي أن يقود كل ذلك إلى ضعف كفاءة الأداء الإداري بسبب ضعف التنسيق، وزيادة ضغوط العمل، كما أسهم ذلك أيضا في زيادة معدلات التضخم الإداري. وبهدف توضيح أبعاد تلك الظاهرة سنناقش في الفقرات الآتية أسباب التضخم الإداري والوظيفي في البلدان النامية والعوامل التي أدت إلى تجذر تلك الظاهرة وما سببته من استمرارية الضغوط على الموازنة العامة ثم نتناول أسباب التضخم الإداري والوظيفي في العراق.

1- أسباب التضخم الإداري والوظيفي في البلدان النامية

أصبحت ظاهرة التضخم الإداري والوظيفي إحدى خصائص التخلف في معظم الدول النامية، وقد نجمت تلك الظاهرة بفعل عدد من العوامل من أهمها:

أ- طبيعة النظام السياسي :

أن النظام الإداري ما هو انعكاس للسياسات وممارسات النظام السياسي في مجال الإدارة، وبما أن أغلب النظم السياسية في البلدان النامية منشغلة في كيفية الحفاظ على السلطة وزيادة مساحة الهيمنة والنفوذ ومواجهة المعارضة الطامحة في الاستحواذ على السلطة والمناصب، أن تلك الانشغالات قد قلصت الجهود الهادفة للنهوض بالإدارة عن طريق الإصلاح والتطوير الإداري والإسهام في خلق نظام إداري يخدم التوجهات التنموية، وأدى ذلك إلى تكوين أنظمة إدارية متخلفة، تهيمن عليها الفوضى والروتين والبيروقراطية والمظاهر الأخرى للتخلف وسوء الإدارة، ومما يزيد الأمور تفاقم اعتماد أسس الولاءات الحزبية والمناطقية والقبلية والدينية والطائفية كمعايير رئيسية في عملية التوظيف، وأهملت تقريبا أسس الكفاءة والنزاهة، ومبدأ الشخص المناسب في المكان المناسب، ومبدأ تكافؤ الفرص ومبدأ الثواب والعقاب، وأدت تلك الظروف إلى تكوين جيش من العاملين الذين تنقصهم الكفاءة فضلا عن النزاهة، ومما زاد الأمور تفاقم انخفاض إنتاجيتهم، فأسهم كل ذلك في تكريس ظاهرة البطالة المقنعة في مؤسسات الدولة، وبخاصة

(1) H.Johanson: "Public Expenditure" Macmillan, London, 1971, pp. 1-7.

(2) David N.Hyman: Public finance, A contemporary Application of theory to policy. 10th ed. South-western. 2010.pp:496-497 .

(3) Arye L.Hillman: Public finance and public policy: Responsibilities and limitations of Government 2nd ed Cambridge university press, 2009, pp:744-746.

الخدمات الحكومية التي تقدمها تلك المؤسسات تقوم على كثافة العمل ، مما أدى الى تزايد الحاجة إلى توظيف أعداد أكبر من العاملين وزيادة حجم الأجور والرواتب المدفوعة لهم، وبالتالي زيادة حجم الإنفاق العام . (4)

ب- الزيادة في الإيرادات العامة نتيجة لتوسع قطاع التصدير:

ربط "فاجنر wagner" التغييرات في حجم الإنفاق العام بالتغيرات في الهيكل الاقتصادي وتعقد الحياة الاقتصادية ، فضلاً عن دور التقدم التقني وما يصاحبه من توسع في مجال تقسيم العمل، والتخصص الاجتماعي، وتوصل الى القانون الذي سمي باسمه، وينص هذا القانون على " إذا حقق مجتمع من المجتمعات معدلاً "معيناً" من النمو الاقتصادي، فإن ذلك يؤدي إلى اتساع نشاط الحكومة ، وبالتالي زيادة النفقات العامة ، بمعدل أكبر من معدل زيادة نصيب الفرد من الناتج القومي " أي بعبارة أخرى فإن نسبة الإنفاق العام الى الناتج القومي ستعجه نحو الزيادة بنسبة أكبر من الزيادة في الناتج القومي (5).

وبقدر تعلق الامر بالدول ذات التوجه التصديري فإن الزيادة في معدلات النمو الاقتصادي الناجمة عن ارتفاع أسعار المواد الأولية وبخاصة النفط أدت إلى حدوث زيادة هائلة في حجم الإيرادات العامة، ترتب عليها توسع كبير في حجم القطاع العام وقطاع الإدارة العامة والدفاع والأمن، وأسفر كل ذلك عن ترهل الجهاز الإداري واستحداث عدد من الوحدات الإدارية ضعيفة الكفاءة ، وأدى ذلك في المحصلة الى زيادة كبيرة في حجم الإنفاق العام ، وبرزت مشكلة التضخم الإداري والوظيفي في اغلب دوائر الدولة.

ج- الفشل في بناء رأس المال البشري

ارتبط العمل بنظام التخطيط بشكل عام وتخطيط للموارد البشرية بشكل خاص بوفرة العوائد من قطاع التصدير وبخاصة حالة الزيادة الهائلة في إيرادات النفط التي حدثت في الدول النفطية بعد العام 1975 ، أما التراجع عن مبدأ التخطيط فقد ارتبط أيضاً بحالة التدهور في تلك العوائد وارتفاع معدلات العجز في الميزانيات العامة في اغلب تلك الدول وبخاصة بعد العام 1990 ، وكانت المحصلة هي أن هذا التوجه لم يتمكن من النهوض بمستوى الموارد البشرية من خلال رفع مستوى التعليم والتدريب ، واستمر الانخفاض في كفاءة مخرجات النظام التعليم والتدريب وضعف مستوى مواهبها لمتطلبات سوق العمل، كنتيجة لضعف الاهتمام بعملية الربط بين التخطيط للتعليم والتدريب والتخطيط للموارد البشرية من ناحية والتخطيط للتنمية من ناحية ثانية ، ومن الطبيعي أن يؤدي التراجع عن تلك التوجهات الى الفشل في مواجهة اسباب التضخم الإداري نتيجة لإخفاق تلك الدول في عملية بناء رأس المال البشري المتمثل بالمهارات والخبرات والقدرات الإدارية والفنية والعلمية القادرة على معالجة تلك الظاهرة .

إن الاستمرار في إهمال الموارد البشرية وعدم تخطيط التوظيف سيؤدي إلى المزيد من الهدر في الطاقات البشرية، فضلاً عن ذلك فإن زيادة حجم الأعباء المالية المترتبة على الاقتصاد الوطني المتمثلة بالرواتب والأجور التي يجب ان تدفع لهؤلاء العاملين، وبدلاً من أن يشكل هؤلاء عوناً رئيساً لتطوير الطاقات الإنتاجية سيصبحون عبئاً ثقيلاً على الاقتصاد الوطني. كما ان تشغيل كافة الافراد دون الحاجة الحقيقية لهم أو توزيعهم على أعمال لا تتفق وطبيعة قدراتهم الذهنية والبدنية قد خلق اتجاهًا اجتماعياً يركز على الحصول على الأجر فقط والتهرب من تأدية الواجب، ومن الطبيعي أن يؤدي ذلك إلى ارتفاع في بند الأجور والرواتب في ميزانيات تلك المؤسسات وبالتالي إلى ارتفاع تكاليف الإنتاج وارتفاع المستوى العام للأسعار، عندما ترتفع الأجور بنسبة أكبر من الزيادة في الإنتاجية. (6)

د- الافتقار إلى الضبط الإداري في اعداد المشتغلين:

يقصد هنا بالضبط الإداري، كيفية السيطرة والرقابة على الاعداد الهائلة من العاملين، إذ تفتقر معظم المؤسسات الحكومية في الدول النامية الى وجود الآليات الكفيلة بضبط هذا العنصر نتيجة للانهايار الذي تعرضت له منظومات التخطيط والتنظيم والسيطرة والرقابة في تلك الدول، فأصبحت أنظمة الرقابة والمساءلة في المجال الإداري تفتقر الى الفعالية والكفاءة، مما أدى الى ضعف الإجراءات المتعلقة بضبط المخالفات وضعف الرادع القانوني، مما أسهم في نشر الفساد والتسيب الإداري، وأسفر عن كل ذلك ارتفاع معدلات التضخم الإداري والوظيفي وزيادة كبيرة في حجم الإنفاق الإداري، كنتيجة منطقية للزيادة الكبيرة في حجم الأجور والرواتب المدفوعة لهؤلاء. (7)

(4) علي حسين عبيد: التضخم الوظيفي و العجز الاداري، شبكة النبا

المعلوماتية، <http://annabaa.org/nbanews/2014/01/047.htm>

(5) Amos C.Peter. An application of Wangers law of expending state activity to totally diverse countries, monetary policy unit Eastern Caribbean. Central bank, 2012,pp:11-13.

(6) جمال داود سلمان و عبدالغفور حسن كنعان. نظرية وتجارب التخطيط الاقتصادي ، دارالكتب للنشر موصول ، 2000 ص135

- نافز ايوب احمد " الاهمية التنموية لرأس المال البشري في الوطن العربي "جامعة القدس المفتوحة متوفر على الرابط

http://www.qou.edu/arabic/researchProgram/researchersPages/nafzAyoub/r1_drNafzAyoub.pdf

(7) جلال احمد بيرى ، التضخم الاداري ، جريدة المسلح ، ليبيا ، 2014. -<http://www.almusalh.ly/ar/thoughts/109>

vol-15-48 .

هـ - زيادة حجم التضخم الإداري في القطاع العسكري:

رغم الارتباط الوثيق بين الجانب العسكري والجانب المدني في النواحي الاقتصادية والمالية، إلا أن التضخم الإداري في القطاع العسكري يمتلك بعض الخصوصية، فالجيوش عموماً ومن خلال نشاطها في توفير التأمين المادي للقطاعات العسكرية، وبخاصة في ظروف الحروب وعدم الاستقرار، تميل في الغالب إلى التضخم من خلال الزيادة في عديد الأفراد وحجم المتطلبات بما لا يتلاءم مع حجم القوات التي تقوم الشؤون الإدارية بمعاونتها ولهذا يكون للتضخم تأثير مباشر على أوضاع القوات المقاتلة والقوات الإدارية المساندة لها، كما أن ذلك التضخم الإداري سيعقد من عملية الإشراف والرقابة على هذه القوات ويقلل من مرونة القيادات الإدارية في التعامل مع هذه القطاعات فضلاً عن الصعوبات التي ستواجه تنظيم تحركات هذه القوات والسيطرة عليها⁽⁸⁾.

و- تخلف الجهاز الإداري

أسهم التخلف الإداري في زيادة حجم التضخم الإداري ويعود لجملة من الأسباب من أبرزها: (9)

- جمود وقصور بعض القوانين والأنظمة الخاصة بتنظيم العمل في الأجهزة الإدارية.
 - تداخل الأعمال والاختصاصات بين الوزارات والوحدات الإدارية.
 - المغالاة في إنشاء المؤسسات العامة وغلبة المركزية على تنفيذ الأعمال الإدارية.
 - عدم وضوح الأهداف على مستوى القيادة العليا والقيادات التنفيذية.
 - تعدد التشريعات والقواعد المنظمة لشؤون الوحدات الإدارية.
 - عدم الاهتمام بطرائق العمل وأساليبه وعدم الاستفادة من التكنولوجيا في الإدارة.
- وأدى كل ذلك إلى تضخم عدد العاملين في الأجهزة الإدارية للدول النامية بدون حاجة فعلية لخدمات بعضهم، الأمر الذي أدى إلى تعقيد وإرباك العملية الإدارية وبطنها الشديد مما نجم عنه شلل الجهاز الإداري الحكومي وفشله في القيام بدوره في إدارة جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

2- تجذر ظاهرة التضخم الإداري والوظيفي واستمرارية الضغوط على الموازنة العامة

تعد القدرة المالية لحكومات الدول النامية محدودة بالمقارنة مع الزيادات المتراكمة في حجم الإنفاق العام، وبخاصة تلك الناجمة عن الزيادة المستمرة في حجم الإنفاق التشغيلي وبخاصة في بند الرواتب والأجور، الذي أسهم في تعميق ظاهرة العجز في الموازنة العامة في معظم تلك الدول، ومما يزيد الأمور تعقيداً ضعف الطاقة الضريبية في تلك البلدان، التي أدى إلى تقليص قدرات الإدارة الضريبية على زيادة معدلات الضرائب، فتوسع تلك الإدارات في فرض الضرائب سيلحق أفدح الإضرار بدخول الأفراد ومدخراتهم ويقود بالمحصلة إلى خفض الاستثمار، وخلق المبادرة الفردية وتقليص حجم النشاط الاقتصادي، علاوة على ارتباط حجم الإيراد الضريبي بالقدرة المالية والاقتصادية وإلى قدرة الأفراد على تحمل الأعباء الضريبية أو القروض التي يتم تحصيلها بهدف تمويل هذه النفقات والتي قد تؤدي إلى إلحاق أفدح الإضرار بقدرة الاقتصاد الإنتاجية وقابليته على رفع معدل النمو الاقتصادي.

إن الرواتب والأجور المدفوعة للعاملين يجب أن تدفع كمقابل لما يضيفونه من خدمات تسهم في رفع مستوى الاداء الإداري، ألا أن التضخم الوظيفي جعل تلك الخدمات منخفضة جداً وأقل بكثير من الرواتب والأجور المدفوعة، فضلاً عن ذلك فإن تلك المبالغ أصبحت تشكل عبئاً كبيراً على الاقتصاد القومي، نتيجة للحاجة الماسة إلى توفير رصيد حقيقي من السلع والخدمات يكفي لمقابلة الرصيد النقدي المدفوع لهؤلاء العاملين، ومما يزيد الأمور تعقيداً هو ضعف مرونة الجهاز الانتاجي وعدم قدرته على الاستجابة لهذه الزيادة الكبيرة في الطلب الكلي التي ولدتها الزيادة الكبيرة في الإنفاق العام، الأمر الذي سيقود بالمحصلة إلى تحقق الأثر التضخمي لزيادة الإنفاق العام الناجم عن زيادة الطلب الكلي دون أن يقابله أي أثر توسعي من خلال تحقيق زيادة في الانتاج⁽¹⁰⁾.

وبما أن مبدأ ترشيد الإنفاق العام يقتضي عدم صرف مبالغ الإيرادات العامة دون مقابل، لذا تعد المبالغ التي تصرف كأجور ورواتب للموظفين الذين لا يقدمون أية خدمات في ظل حالة التضخم الوظيفي، بمثابة نفقات عامة غير ضرورية وغير مبررة، وبالتالي فإنها تعد أنفاق حكومي غير رشيد، فالمشرع يجب أن لا يسمح للدولة باقتطاع جزء من المال العام لتسيير ادارات حكومية غير منتجة، ولهذا فإن هذا النوع من

(8) التضخم الإداري منشور على الرابط .-http://almoracel.net/index.php/2013-03-09-11-42-45/235-2013-04-03-12-27-0

(9) عبد الله طلبة "ظاهرة التسبب في إدارات الدول النامية" مجلة الفكري السياسي " جامعة دمشق
http://www.reefnet.gov.sy/booksproject/fikr/6/12tasayob.pdf

(10) فليح حسن خلف، المالية العامة، عالم الكتب الحديثة. عمان، 2008. ص 141.

الإنفاق اقرب ما يكون الى الإنفاق التحويلي ، لكون تلك المبالغ تصرف دون تقديم أي جهد إنتاجي ، فالإنتاجية الحدية لهؤلاء العاملين تقترب من الصفر (11) .

3- اسباب التضخم الإداري والوظيفي في العراق

عمت أجهزة الدولة في العراق بعد انهيار النظام السابق في 2003/4/9، حالة من الفوضى الإدارية، أسهمت في تكريسها عدة عوامل أبرزها: توقف معظم أجهزة الإدارة العامة عن العمل ، والفوضى التي رافقت إدارة الاحتلال الأمريكي للبلاد ، فضلا عن ضعف مستوى كفاءة الأجهزة الحكومية والوزارات العراقية التي جاءت بعد استلام العراقيين إدارة تلك الأجهزة مجددا في 2004/6/20 ، فمعظم المؤسسات الحكومية الجديدة قد انبثقت عن عمليات المحاصصة الطائفية ، وما فرضه هذا الأسلوب من تغليب لنهج الطائفية والحزبية على مبدأ التخصص الأكاديمي والكفاءة والنزاهة، ومن الطبيعي أن يقود هذا الوضع إلى شيوع حالة من الفوضى وانتشار الفساد الإداري والمالي، أدت إلى تكريس حالة من التخلف الإداري أسهمت في بطء عمليات إعادة الأعمار والركود الاقتصادي، أن هذه التطورات أكدت من جديد على مدى أهمية عنصر الإداري في عملية التنمية الاقتصادية في العراق (12)

ومما زاد الأمور تفاقمًا أن المؤسسات العراقية كانت تعاني أصلا من وجود خلل واضح في كفاءة الموارد البشرية ، في الفترة التي سبقت الاحتلال، نتيجة التوقف شبه التام لأغلب الأنشطة الإنتاجية بسبب العقوبات الدولية التي فرضت على العراق بعد غزو الكويت في العام 1990 ، والأوضاع الاستثنائية التي حولت معظم كوادرات تلك المؤسسات إلى كوادرات غير منتجة ، كما انعكست آثار تلك العقوبات ونتائجها السلبية على المنظومة القيمية والأخلاقية التي كانت تنظم سلوك موظفي الدولة ، فبدأت تبرز بوضوح المظاهر الآثار السلبية المترتبة على السلوك الوظيفي المنحرف لهذه الفئة من الموظفين ، الذي يقودهم الشعور بضعف الانتماء للمؤسسة ، والشعور بضعف المردود الاقتصادي للوظيفة، وعدم الاعتماد على معايير النزاهة والكفاءة المهنية في نظام التقويم العام للموظفين وغيرها من المفردات، جعل هذه المعطيات الأساس الذي تمت بناءً عليه إعادة بناء المنظومة الإدارية العراقية بعد العام 2003 .

وفي ظل تلك الظروف ازدادت مبالغ الإنفاق العام المرصودة لدفع أجور ورواتب لكثير من المؤسسات القطاع العام التي تهيم عليها ظاهرة البطالة المقنعة وتقترب مساهمتها في الإنتاج من الصفر . و أصبح مستوى الإنفاق العام على هذه المؤسسات عامل متغير لارتباطه بالتقلبات في ظروف إنتاج وتصدير النفط ، وبتقلبات العملية السياسية التي أخذت تؤثر بدرجة كبيرة على كل مستوى ومحتوى الإنفاق الحكومي في ظروف الانتعاش تلجأ الحكومة إلى تعيين أعداد من العاطلين لأسباب سياسية واجتماعية لأدامه زخم الانتعاش ، لكنها تواجه مشكله كبيرة في ظروف الكساد في تلبية متطلبات نفقات أجور ومرتبات مجموعه الموظفين المعينين في المراحل السابقة فضلاً عن عدم قدرتها على توظيف أعداد جديدة (13) .

وعند متابعة اتجاه الإنفاق العام في العراق نلاحظ ، إن المسار التصاعدي لهذا المتغير قد جاء متطابقا مع مضمون قانون فاجنر الذي يشير إلى نوع من الارتباط الطردي بين نمو الناتج المحلي ونمو الإنفاق العام و يشير الجدول (1) الى ان نمو الإنفاق العام في جميع الفترات الواردة في الجدول كان ينمو بوتيرة اعلى من معدل نمو الناتج المحلي ونمو حصة الفرد من الناتج وبخاصة خلال الفترة 1991- 2002 التي شهدت ظروف فرض العقوبات الدولية وركود النشاط الاقتصادي ومن الجدول نلاحظ ايضا ارتفاع نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي والاتجاه العام لهذه النسبة كان تصاعديا وبخاصة خلال 1981- 1990 التي شهدت ظروف الحرب مع ايران وتصاعد حجم الإنفاق العسكري .

(11) محمد طاقة ، هدى العزاوي ، اقتصاديات المالية العامة . دار المسيرة ، عمان ، 2007 ص 55

(12) فلاح خلف الربيعي ، مشكلة الإدارة وأثرها على التنمية الاقتصادية في العراق ، جريدة المؤتمر ، <http://www.almutmar.com/index.php?id=201028923>

(13) احمد ابراهيم العلي، الاقتصاد العراقي وافاق المستقبل القريب ، المركز العراقي للإصلاح الاقتصادي منشور على الرابط http://www.iier.org/i/uploadedfiles/publication/real/1365904295_010711IraqEconomyDr.AhmedIbrahihi4B.pdf

جدول رقم (1)

معدل نمو الإنفاق العام ومعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي للفترة 1975-2010

الفترة	معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي	معدل نمو الإنفاق العام	نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي
1980-1975	16	26	32
1990-1981	5	5.2	74
2002-1991	13	24	23
2010-2003	12	16	43
متوسط الفترة 2010-1975	11.5	17.8	43

المصدر: وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية للسنوات المذكورة

وأهم ما نود التأكيد عليه من تلك الأرقام هو الارتفاع الكبير في نسبة الإنفاق العام في العراق الذي يذهب أكثر من 70% منه نحو الإنفاق التشغيلي (كأجور ورواتب) ، نتيجة لضعف الطاقة الاستيعابية للاستثمار في الاقتصاد العراقي فضلا عن المشكلات المتعلقة بعدم الاستقرار الأمني وتدهور بيئة الأعمال ومناخ الاستثمار وضعف مشاركة الاستثمار الخاص - المحلي والأجنبي -

وقد تفاقم تلك المشكلة، بسبب التوقف التام أو الجزئي لمعظم المشاريع الصناعية في القطاع العام، وعلى الرغم من ذلك لم تتخلى تلك المشاريع عن العاملين فيها، فتحولوا من طاقات منتجة إلى بطالة مقنعة وعمالة ناقصة تستنزف الإيرادات العامة بدلا من أن تكون سببا لزيادتها.

فعلى سبيل المثال ارتفع عدد منتسبي وزارة الأعمار والإسكان من (14,353) ألف موظف في العام 2003 إلى (24,034) ألف موظف في العام 2010 وفي وزارات أخرى كوزارة وزارة الكهرباء والصناعة والمعادن نجد أن معدلات الزيادة بلغت معدلات أكبر بكثير من مثيلها في وزارة الأعمار والإسكان. فعلى سبيل المثال، تحتاج وزارة الكهرباء إلى حوالي 20 ألف عامل، لكن الواقع يشير إلى استخدام أكثر من 100 ألف عامل ، يتقاضون أعلى الرواتب مقارنة بأقرانهم من موظفي القطاع العام . وينطبق نفس المثال أيضا على منتسبي وزارة الصناعة والمعادن والعديد من الوزارات العراقية، أن تلك الأرقام تؤكد وبوضوح على وجود حالة من التضخم الإداري المفرط في العراق. كما إن إهمال القطاع الصناعي الخاص والصناعات الصغيرة والمتوسطة والحرفية وتهميش دورها استيعاب العاطلين حجم البطالة وإخراجها من الخدمة لصالح المنتج الأجنبي المستورد ، قد جعل هذا قطاع الصناعة التحويلية طاردا للأيدي العاملة بدلا من استقطابها وإلى غلق الآلاف من هذه المشاريع لأبوابها وإفلاسها، كما أن إهمال القطاع الزراعي أدى إلى ظهور جيش من العاطلين مابين ظاهر ومقنع ، وعليه يمكن القول إن استخدام الموارد البشرية في مؤسسات القطاع العام في العراق قد أصبح خارج حدود المعايير والضوابط الإدارية السليمة ، فهو لا يخضع للضوابط والمعايير المفترض اعتمادها في انتقاء العدد والنوع المطلوب لإدارة اية مؤسسة حكومية ، بل يخضع لعوامل الارتجال والالتفاف على القانون والمزاج الفردي للمدير الأعلى للمؤسسة (14)

وبهدف تقديم صورة شاملة عن مقدار وطبيعة التغيرات التي حدثت في اعداد العاملين في الاقتصاد العراقي بعد العام 2003 نستعين بالجدول الآتي:

جدول رقم (2)

اعداد العاملين في المؤسسات العامة والخاصة المدنية والعسكرية في العراق للفترة 2004-2010

المتغير / السنة	2004	2011	معدل النمو المركب
اجمالي القوى العاملة	6.09	8.08	3.53
القطاع المدني	1.79	4.5	11.5
القطاع العسكري	0.04	1.5	44.4
العاملين لدى الحكومة	1.84	6	14.8
الشركات الخاصة والمختلطة والفردية والعائلية	4.25	2.08	-8.94
نسبة القطاع المدني	29.45	55.69	7.96
نسبة القوات المسلحة	2.34	25	29.6
نسبة القطاع الحكومي	30.16	74.26	11.26
نسبة مساهمة القطاع الخاص في القوى العاملة	69.84	25.74	-12.48

المصدر: العام 2004 منظمة العمل الدولية ، وظائف من أجل العراق ص 12

العام 2011 علي مرزا: عدد العاملين في الدولة ومعدل البطالة والنمو السكاني، 2012 ص 7

(14) علي حسين عبيد "التضخم الوظيفي و العجز الاداري "، شبكة النبا المعلوماتية ،

<http://www.annabaa.org/nbanews/2014/01/047.htm#to>

من الجدول رقم (2) نلاحظ أن الاستخدام الكلي في الاقتصاد العراقي بما فيه القوات المسلحة ، قد ارتفع من 6.09 مليون في العام 2004 الى 8.08 مليون في العام 2011 وبمعدل نمو مركب 3.53% وأن معظم الزيادة تركزت في القطاع العسكري الذي ارتفع بمعدل نمو مركب 44.4 % ، وتشير الأرقام إلى التراجع الكبير في مساهمة القطاع الخاص من 4.25 مليون في العام 2004 الى 2.08 مليون في العام 2011 و سجل معدل النمو انخفاض بلغ 8.94- % ، وتشير النسب ايضا الى هيمنة القطاع الحكومي على سوق العمل فهو يستخدم حوالي 75% مقابل 25% يعملون لدى القطاع الخاص ، وهنا لابد أن نشير الى الأسباب التي أدت الى هذه الزيادة غير في حجم الاستخدام في القطاع الحكومي بالمقارنة مع تبني الدولة

- التوجه نحو الخصخصة والنظام السوق الحر وفقا لما نص عليه الدستور، التي من أبرزها: (15)
- أ- أدت سياسات النظام السابق في استحداث المؤسسات الحكومية وبخاصة في المجال الأمني والعسكري، الى وجود العشرات من المؤسسات غير المجدية التي شكلت عبئا على الموازنة العامة
 - ب- تحويل الكثير من موظفي الكيانات والدوائر المنحلة (كالأجهزة الأمنية الخاصة بالنظام والدوائر المرتبطة بديوان الرئاسة المنحل وغيرها) الى الوزارات المدنية ومؤسسات غير ذات علاقة بتخصصهم الوظيفي فضلا عن عدم حاجة تلك المؤسسات لخدماتهم. فأصبحوا عبئا كبيرا على تلك الوزارات والمؤسسات.
 - ج- أدى التسرع في تشريع قانون إعادة المفصولين السياسيين، استجابة لعوامل عاطفية وسياسية، الى التحاق أعداد كبيرة من تاركي الخدمة المدنية، و شكلت هذه الأرقام عبئا كبيرا على الموازنات المالية لهذه المنشآت .
 - ح- دمج منتسبي قسم كبير من الميلشيات والصحوات (ابناء العراق) في دوائر الدولة العسكرية والمدنية، بقرار سياسي ودون أدنى دراسة واقعية لحاجة هذه الدوائر لخدماتهم .
 - خ- ارتباط عملية التوظيف في المؤسسات العسكرية والأمنية بظروف التدهور الأمني، أدى الى زيادة اعداد المنتسبين بشكل كبير جدا، وأهمال معايير وشروط التعيين التي يتم العمل بها في الظروف الاعتيادية وبخاصة تلك المتعلقة باعتبارات الكفاءة والنزاهة.
 - د- التوسع الأفقي في استحداث الوزارات الهيئات غير مرتبطة بوزارة، دون اجراء دراسات مستفيضة أدى الى زيادة محسوسة في اعداد منتسبي الدولة العراقية نتيجة لعدم التزام هذه الهيئات وكذلك بعض وزارات الدولة بالملك الوظيفي المفترض لها، وتوسعها في اجراءات التعاقد والتعيين دون ضوابط قانونية وبناء على الحاجة المبررة بأسباب أمنية او صفقات سياسية.
 - ذ- ضعف القطاع الخاص العراقي وعدم قدرته على استيعاب الاعداد الكبيرة من الخريجين دفع بالكثير منهم الى اللجوء الى الحصول على وظيفة حكومية فضلا عن عدم وجود نظام تأمين وضمن اجتماعي متكامل يحمي العاملين في القطاع الخاص واحادية الثقافة للمجتمع العراقي فيما يتعلق بالقوة المعنوية التي يمنحها العمل في الحكومة.
 - ر- عدم وجود قوانين مشرعة أو تحديد للملاكات المصدقة دفع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة الى التمادي في التعاقد والتعيين دون اية حسابات منطقية، وجعل منها مؤسسات متخمة لا تتناسب اعداد منتسبيها مع الفعاليات الإدارية المناطة بها
- ان الاسباب اعلاه مجتمعة مع اسباب اخرى ادت الى تفاقم ظاهرة ازدياد اعداد منتسبي الدولة العراقية، وبالتالي الى زيادة الميزانية التشغيلية بشكل كبير يكاد يقضي على ما يقارب 70% من الموازنة العامة للحكومة وهو مؤشر خطير انعكس على التخصيصات الاستثمارية.

(15) علي مرزا: عدد العاملين في الدولة ومعدل البطالة والنمو السكاني – تساؤلات إلى وزارة التخطيط/ الجهاز المركزي للإحصاء موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين 2012 متوفر على الرابط :

http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2012/06/Ali_Merza_Notes_to_MOP_COSIT_June_20121.pdf

- منظمة العمل الدولية ، وظائف من أجل العراق ، جنيف 2007 ،
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_203804.pdf

ثانياً:- معالجة التضخم الإداري والوظيفي

1- الإجراءات المطلوبة للحد من ظاهرة التضخم

للسيطرة على التضخم الإداري لابد من الوقوف على حقائق والوصول إلى بيانات محدده تساعد على توضيح الأسباب الفعلية لظاهرة التضخم الإداري وتقييم مدى فاعلية المتابعة والرقابة على سير الشؤون الإدارية على جميع المستويات (الاستراتيجية والتعبوية والتكنيكية) مع وضع نظام مراقبه وتقييم يخضع إلى منظومة معلومات دقيقة تتابع وتقيم تنفيذ الأعمال الإدارية حسب الخطط والأهداف المحددة. يمكن أن نحدد بعض الإجراءات التي من شأنها الحد من ظاهرة التضخم أو التقليل من أثارها :

الدقة والوضوح في تحديد الأهداف الاستراتيجية والتكنيكية والإدارية مع تحديد الأولويات على ضوء الإمكانيات المالية والمادية المتاحة ومدى ملائمتها للمتطلبات الإدارية: (16)

أ- تكليف كوادرات اداريه متخصصة ذات كفاءة عاليه للعمل في جميع مستويات الشؤون الإدارية ووضع برامج تدريب وتأهيل تواكب التطور الهائل والسريع في جميع القطاعات ويجب أن تتغير النظرة السائدة في عقول أغلب القادة بأن الأعمال الإدارية غير ذات أهمية ويمكن لأي شخص مهما يكن مستوى كفاءته وتأهيله وتخصصه وحتى قدرته الصحية أن يقوم بهذه الأعمال وبعد ذلك تتحمل الشؤون الإدارية النقد الدائم على تبعات أي أخفاقات (17).

ب- وضع نظام صارم للرقابة والمتابعة من خلال قياده اداريه تتسم بالكفاءة والنزاهة ولها ألقدره والسيطرة على مرفوسيهها والتأثير عليهم من أجل أداء واجباتهم بكل ثقة وحماس دون إغفال جانبين مهمين في هذا الشأن هما (الثواب و العقاب) يجب أن يميز الفرد الذي يتفانى في أداء واجباته بكل إتقان وإخلاص من خلال مكافئته بالترقية ،خلاصة القول إن الشؤون الإدارية لا يمكنها القيام بواجباتها الإدارية على جميع المستويات وبشكل الأمثل بعيدا عن التضخم الإداري الا بوضع نظم وقواعد لتقويم الانحرافات واعتماد خطط تدريبية لتأهيل كوادراتها وتكليف الأكفاء في مناصب قيادية مهمه يكون بوسعهم التخطيط الوافي والتنفيذ الناجح والمتابعة الدقيقة.

ت- المعالجة الأخرى للتضخم الإداري هو المدخل القانوني الذي يتمثل في ضرورة تغيير نمط التعاقد بحيث يضمن أطارا مرنا للتحفيز ووجود عقود سنوية بمرتبات. ث- كما يمكن معالجة التضخم الإداري عن طريق الهندسة الإدارية للجهاز ،وتشمل على تحول الشكل التنظيمي للمؤسسات من الشكل الهرمي الى الشبكي أي التحول من النظام الذي يسمح بالتعامل من أعلي الي أسفل والعكس الي نظام يشبه شبكة الاتصالات وأخيرا هناك المدخل الانساني أي التدريب وتنمية المهارات للعاملين في الجهاز الإداري ..و بتعبير اخر اخذ الانتقادات الموجهة لادارة المؤسسات العمومية محمل الجد كونها أصبحت نوعا ما غير ملائمة في إطار كفاءة ادارة الخدمة العمومية و نتيجة ضخامة التكاليف مقارنة بالأهداف والنتائج عن الإعداد الكبيرة من العاملين ، فضلا عن عدم قدرتها على التأقلم مع معطيات الادارة الحديثة نظرا لترسخ الية مزدوجة القوة الادارة البيروقراطية و الروتين. ج- التدريب الوظيفي :هناك ضرورة حتمية للاهتمام ببرامج التدريب الوظيفي كاحدي الدعائم الأساسية لإصلاح الهياكل الإدارية بل وإصلاح الجهاز الإداري برمته و التخلص من ظاهرة التضخم الإداري .

2- معالجة التضخم الإداري والوظيفي في العراق (18)

أ- ايجاد حل واقعي وعملي لتخليص مؤسسات الدولة من الموظفين الفائضين الذين تم اعادتهم تحت مسميات عديدة، على ان يتم من خلال ايجاد اكثر من خيار فيما يتعلق بسن التقاعد او الخدمة الوظيفية، وغيرها من المعطيات المتعلقة بهذا الشأن وبما يحقق نتائج في تقليص هذه الاعداد. ب- تفعيل دور القطاع الخاص بجميع اتجاهاته وايجاد التشريعات التي تلزم هذا القطاع بتشغيل الخريجين من ذوي الاختصاصات. ت- العمل على تنفيذ برنامج متكامل لخصخصة الشركات الحكومية وتحويلها الى نظام القطاع المختلط او الخاص وفق نظرة اقتصادية متكاملة تخفف العبء عن كاهل الحكومة وتساهم بفعالية في مرحلة التحول التدريجي الى اقتصاد السوق.

(16) جلال احمد بيري ، التضخم الاداري ، مصدر سابق.

(17) فالح العامري، اشكالية التضخم في اعداد لموظفين ، متوفر على موقع جريدة المؤتمر على الرابط:

<http://www.almutmar.com/index.php?id=200820760>

(18) نجلة مرتجي، تنمية الموارد البشرية، كلية التجارة جامعة حلوان ، منشورات مركز المشروعات الصغيرة والمتوسطة،الصفحة الرئيسية، 2014.

ث- تفعيل قانون الاستثمار وخاصة ما يتعلق بتشغيل القوى العاملة العراقية الماهرة وغير الماهرة وإمكانية قيام المؤسسات الحكومية التي لديها فائض كبير في هذا المجال بالتنسيق مع المستثمرين في المشاريع الكبيرة (لإعارة) اعداد من منتسبها للعمل في هذه المشاريع.

ج- العمل على تطوير قانون الضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص وتطويره بالاستفادة من تجربة البلدان المتقدمة بهذا المجال وبما يحفز ذوي المهارات والخريجين للعمل في هذا القطاع.

ح- قيام الحكومة بدعم الشركات المتميزة -التي تعتمد مبدأ التمويل الذاتي- بقروض ميسرة وبما يؤمن إمدادها بمستلزمات العمل وفق صيغة التنفيذ المباشر بكوادرها ومعداتنا ويفتح الفرص امام آلاف الكفاءات العاطلة للمساهمة في العمل وتحقيق الارباح المناسبة لهذه الشركات وبما يخفف من اعتمادها على وزارة المالية في توفير رواتب ومخصصات منتسبها.

خ- دراسة وضع القوى العاملة غير الماهرة المتراكمة في مؤسسات الدولة وتوظيف قدراتها في مجالات الخدمات العامة من خلال مكاتب تشغيل مجازة تتولى ادارة هذه الفئة وتقليل الاعتماد على القوى العاملة الوافدة، وهذا يستلزم اشاعه ثقافة (العمل في اي مجال ليس عيباً، ولكن العيب ان اكون عاطلاً) مع العمل على ترسيخ قيم العمل بجد واحترام الوقت والطاعة والتي تفنقر لها القوى العاملة غير الماهرة على ان يتم تسوية وضعها الإداري والمالي تدريجياً بعد تحقيق حالة الاستقرار الوظيفي لها.

د- تنشيط دور منظمات المجتمع المدني والنقابات والعمل على تحديث قوانينها بما يؤمن تفعيل انشطتها العامة من خلال استيعاب اعداد من الفانضين في مؤسسات الدولة وهذا يتطلب سعي النقابات الى تجاوز الاداء الروتيني للعمل النقابي والمشاركة بفعالية في عملية التغيير من خلال تفعيل دور المكاتب الاستشارية التخصصية او المشاركة في فعاليات الاستثمار مع العمل على ان تتضمن هذه التشريعات (نظام تقاعد متطور) للمنضوين في هذه النقابات من غير العاملين في دوائر الدولة وهذا يتطلب دراسة متكاملة لأسلوب تنمية الموارد المالية لهذه المنظمة والنقابات.

ذ- تفعيل دور القطاع التعاوني والعمل على تطوير قانونه النافذ بما يلبي متطلبات مرحلة التحول ويسهم في حل مشكلات البطالة واستيعاب اعداد اخرى من الفانضين في مشاريع القطاع التي يجب ان تنفتح على مجالات اخرى (غير الجمعيات التعاونية) الحالية وهذا ما يتطلب ترسيخ ثقافة المشاركة في العمل من خلال مجالات العمل التعاوني الذي يتيح لها فرصتي العمل والربح في ان واحد. ر- استمرار العمل بتعليمات ايقاف التعيينات الجديدة وتشريع قانون مجلس الخدمة الوطني الذي يجب ان تكون له قاعدة بيانات تضم كافة الموظفين الفانضين ومنحهم فرصة الانتقال الى عمل جديد في الوزارات والدوائر الاخرى كما من الضروري منح المحافظات فرصة استيعاب اكبر عدد من الموظفين الفانضين خاصة في الاختصاصات الهندسية والفنية من خلال تشريعات تتيح له التوسع في الدرجات الوظيفية وبما يسهم بتنفيذ خطط التنمية الطموحة.

ان التعامل مع ظاهرة بهذا الحجم يستلزم قدرات وإمكانات فاعلة، لان تخفيف اثار هذه الظاهرة سينعكس ايجابيا على مجمل الاداء العام للدولة، ويكون على الحكومة ان تتبنى بقوة برنامجاً وطنياً فاعلاً لبناء أساس متين لدولة المؤسسات التي تضع المصلحة العليا فوق كل اعتبار. (19)

3- الأساليب الممكنة لمواجهة ظاهرة التضخم الإداري والوظيفي :

بناءً على ما تقدم نخلص الى أن سياسات التوظيف غير المستندة على معايير الكفاءة والنزاهة كانت هي السبب المباشر للتضخم الوظيفي في أجهزة الخدمة المدنية وأن إصلاح وتطوير تلك سياسات التوظيف هو شرط ضروري ولكنه ليس شرطاً كافياً لمواجهة تلك الظاهرة ، إذا لابد من تطوير السياسات الإنمائية وبصفة خاصة في مجال التعليم والتدريب وتطوير أداة السياسة العامة في مجالات القوى العاملة باستخدام أساليب التخطيط العلمي للقوى العاملة لمواجهة المشكلة بشكل حاسم فضلاً عن أهمية تطوير دور القطاع الخاص والمنظمات الأهلية لتقوم بدور أكثر نشاطاً وفاعلية في إدارة التنمية جنباً إلى جنب مع الإدارة العامة. لعلاج هذه الظاهرة وما يترتب عليها من آثار لا تقع بالضرورة في نطاق الأوضاع الإدارية لتخفيف العبء المادي على ميزانية الدولة وتصحيح الأوضاع الإدارية لأجهزة الدولة وتخليصها مما يؤثر على هيكلها الوظيفية من ضغوط وعمالة زائدة صارت تثقل الأداء الحكومي وتخفف من كفاءته. ويمكن مواجهة التضخم الإداري والوظيفي والبطالة المقنعة من خلال : (20)

(19) نجلة مرتجي، تنمية الموارد البشرية ، المصدر السابق .

(20) محسن على حسن، تخفيض الانفاق العام :المشاكل و النتائج المتعارضة، متوفر على موقع جريدة المؤتمر على الرابط:

<http://www.almutmar.com/index.php?id=200820760>

(1-3) ترشيد التوظيف :

أن تحقيق هذا الهدف يستلزم تحقيق ما يأتي:

أ- تعاون السلطات الحكومية والتشريعية لمواجهة التوظيف غير المبرر :
من خلال إصدار التشريعات والإجراءات الصارمة والتعليمات المشددة لمواجهة الروتين والإجراءات البيروقراطية، في المؤسسات والدوائر الحكومية. التي أسهمت في نشر الفساد والابتزاز وتعويق الاستثمار، فضلاً عن وضع خطط للتوظيف وفق رؤية اقتصادية مستقاة من الحاجة الفعلية إلى الموظف وليس لدوافع سياسية، أو دوافع المحسوبية والواسطة وما شابه، حيث سادت في الآونة الأخيرة ظاهرة توظيف الأقارب، التي تعطي الأولوية للأقارب في التوظيف، فنجد الموظفين من عائلة واحدة في دائرة واحدة، وتحتاج هذه الظاهرة وكل ما ينتج عنها من مخاطر، إلى متابعة حقيقية ومعالجات تستند إلى التخطيط السليم الواقعي والتنفيذ الصحيح، من لدن الجهات المعنية.

ب-رفع كفاءة الإنفاق العام

من خلال تجنب الإسراف والتبذير: فهناك صور عديدة للإسراف والتبذير في الإنفاق العام من أبرزها، ارتفاع تكاليف تأدية الخدمات العامة وسوء تنظيم الجهاز الحكومي وتحقيق مآرب خاصة لبعض ذوي النفوذ والسلطة وعدم وجود تنسيق في العمل بين الأجهزة الحكومية. ومما لا شك فإن ترشيد الإنفاق العام يتطلب تشديد الرقابة بمختلف أنواعها على الإنفاق العام.

ج-تخطيط القوى العاملة

من خلال إعادة تحديد أهداف الأجهزة الحكومية، وتحديد مهام الإدارات في الجهاز الواحد وإعادة تنظيم معظم الأجهزة الحكومية وتبسيط إجراءات العمل، والقيام بمسح كامل للقوى العاملة بهدف وضع خطة للاستغلال الأمثل، ووضع معايير علمية دقيقة لإحداث الوظائف وتنمية مهارات وقدرات رؤساء إدارات شؤون الموظفين، ووضع أسلوب علمي لقياس الأداء ووضع خطة تدريبية لكل جهاز حكومي، وإدخال التجهيزات الآلية والإلكترونية الحديثة المناسبة، والاستفادة من جهد المرأة. وتطبيق الربط الفعال بين الخطة والميزانية.

(2-3) معالجة البطالة المقنعة وترشيد الإنفاق المالي:

إن استمرار ارتفاع معدلات البطالة المقنعة في القطاع العام يؤكد الحاجة لاتخاذ مجموعة من الإجراءات الكفيلة بمعالجة تلك مشكلة ومن أبرزها(21)

- أ- تفعيل دور القطاع الخاص وحمايته من المنافسة الغير عادلة مع المنتجات المستوردة .
- ب- تشغيل المشاريع الإنتاجية المتوقفة وتوسيعها وإنشاء مشروعات أخرى جديدة قادرة على رفع نسبة مساهمة الناتج غير النفطي في الناتج المحلي وفي التشغيل .
- ت- تشديد العقوبات الإدارية الرادعة بحق الفاسدين والمفسدين ومن الذين شغلوا مناصبهم دون استحقاق.
- ث- خفض السن التقاعدي، للتقليل من حجم البطالة المقنعة.
- ج- إبعاد إدارات الدوائر العامة عن المحاصصة الحزبية، وإسنادها إلى أشخاص أكفاء من التكنوقراط.
- خ- إعادة هيكلة هذا الجهاز والتخلص التدريجي من البطالة المقنعة التي تمثل عبئاً على خزائن الدولة دون أن يقابلها عائد أو إنتاجية. فالتخلص من البطالة المقنعة سيحسن إنتاجية المؤسسة كغاية تهدف إليها ، و إلى تخفيض تكلفة إنتاج السلعة و أداء الخدمة ، بالتالي زيادة الربح، كما يؤدي الى تخفيض ميزانية الخدمات التي تؤدي للعاملين ، و سرعة الاستجابة للتغيرات التكنولوجية المتلاحقة و استيعابها إضافة إلى الإقلال من المشكلات المتعلقة بحجم القوى العاملة الكبير. (22)
- ح-أنشاء قاعدة بيانات كاملة وحديثة توضح الفائض والعجز في الجهاز الإداري بما يسمح بتحقيق عملية إعادة هيكلة وتخطيط القوى العاملة ،ويمكن ان يتم من خلال دراسات علمية وحصر لكافة الوظائف الفائضة عن حاجة العمل بشكل تفصيلي ونوعيات الوظائف ومطالب التأهيل .
- د- أن تخفيض القوى العامل سيجعل المؤسسات العامة أكثر قدرة على الاستجابة والتأقلم مع التغيرات،سواء كانت في البيئة المحيطة أو في أذواق المستهلكين أو في التكنولوجيا ، حيث تتميز المؤسسة بمرونة أكثر عندما يكون عدد عمالها الدائمين قليل، و بالاعتماد على القوى العاملة المؤقتة

(21) خالد الخفاجي : من سمات الحكومات الفاشلة البطالة المقنعة والوظائف الوهمية ، موقع كتابات متوفر على الرابط
الاتي : <http://www.kitabat.com/ar/pdf/2628.php>

(22) امل ابراهيم سعد، التوازن المفقود في الجهاز الإداري ، موقع جريدة المؤتمر متوفر على الرابط الاتي :

<http://www.almutmar.com/index.php?id>

ذ-ضرورة تركيز برامج التنمية الإدارية على رفع مهارات العاملين بالمؤسسة لتقليص فجوة المهارات داخل تلك المؤسسات.
ر - زيادة القدرة التنافسية للمؤسسة و تحسين مركزها المالي:

الخاتمة

بناءً على ما تقدم فإن تخفيض القوى العاملة في المؤسسات العامة وتحويلها الى العمل في القطاع الخاص سيسهم في تخفيض التكاليف، رفع الإنتاجية، تقليل الخسائر، وزيادة الإيرادات، رفع كفاءة الاداء وتحقيق الكفاءة والتوازن والنمو، وبالتالي زيادة قدرتها على المنافسة في السوق. وعليه فإن الإستراتيجية المطلوبة لمواجهة التضخم الإداري والوظيفي في العراق يجب ان تستند على ما يأتي:

1. ضرورة تشخيص تحديات التشغيل بكافة أنواعها سواء كانت اقتصادية او اجتماعية وسياسية.
2. يجب صياغة سياسة واضحة للتشغيل وفق اسس علمية وموضوعية تتوافق مع طبيعة وخصائص سوق العمل التي تؤمن المستوى المعيشي الكافي وضمان الحياة الكريمة للمشغلين.
3. ضرورة إيجاد فرص عمل منتجة من خلال استراتيجية متعددة المحاور لتحقيق الهدف النهائي المتمثل في فرص كاملة ومنتجة.
4. تسريع الجهود لتخفيض البطالة المقنعة والحد من زيادة معدلات التشغيل في وظائف ذات أجور متدنية لا تتناسب ومهارات العاملين.
5. ضرورة إعادة النظر في نظم التوظيف الحكومي وما تعتمد من إجراءات، لتنقية تلك النظم من الفجوات التي كرس الأخطاء والانحرافات وأسهمت في استئثار ظاهرة التضخم الإداري والوظيفي.
6. الاطلاع على انجازات ونتائج التجارب الدول الأخرى وخاصة المتقدمة منها في مجال التوظيف وتبني ما هو ممكن التطبيق.
7. ضرورة توظيف القنوات الإعلامية لتطوير منظومة القيم الاجتماعية والأخلاقية للتذكير بمنظومة القيم التي تدعو إلى حب العمل والاندفاع والإخلاص في العمل والنزاهة والكفاءة ونبذ الفساد والمحسوبية والرشوة وتشجيع الكسب الحلال.

المصادر:

أولاً-المصادر العربية

1. احمد ابراهيم العلي، الاقتصاد العراقي وافاق المستقبل القريب ، المركز العراقي للإصلاح الاقتصادي منشور على الرابط :
http://www.iier.org/i/uploadedfiles/publication/real/1365904295_010711lrqEconomyDr.Ahmedibraihi4B.pdf
2. http://almoracel.net/index.php/2013-03-09-11-42-45/235-2013-04-03-12-27-0
التضخم الإداري منشور على الرابط .
3. امل ابراهيم سعد، التوازن المفقود في الجهاز الإداري ، موقع جريدة المؤتمر متوفر على الرابط
الاتي : <http://www.almutmar.com/index.php?id>
4. جلال احمد بيري (2014)، التضخم الإداري ، جريدة المسلح ، ليبيا ،
<http://www.almusallh.ly/ar/thoughts/109-vol-15-48>
5. جمال داود سلمان و عبدالغفور حسن كنعان(2000) .نظرية وتجارب التخطيط الاقتصادي ، دارالكتب للنشر موصول ،
6. خالد الخفاجي : من سمات الحكومات الفاشلة،البطالة المقنعة والوظائف الوهمية ، موقع كتابات متوفر على الرابط الاتي : <http://www.kitabat.com/ar/pdf/2628.php>
7. علي حسين عبيد،: التضخم الوظيفي و العجز الإداري، شبكة النبا المعلوماتية،
<http://annabaa.org/nbanews/2014/01/047.htm>
8. عبد الله طلبه " ظاهرة التسبب في إدارات الدول النامية " مجلة الفكري السياسي " جامعة دمشق
<http://www.reefnet.gov.sy/booksproject/fikr/6/12tasayob.pdf>
9. فالح العامري، اشكالية التضخم في اعداد لموظفين ، متوفر على موقع جريدة المؤتمر على الرابط:
<http://www.almutmar.com/index.php?id=200820760>
10. فليح حسن خلف ، المالية العامة، عالم الكتب الحديثة. عمان ، 2008. ص 141 .

11. فلاح خلف الربيعي ، مشكلة الإدارة وأثرها على التنمية الاقتصادية في العراق ، جريدة المؤتمر ،
<http://www.almutmar.com/index.php?id=201028923>
12. منظمة العمل الدولية ، وظائف من اجل العراق ، جنيف 2007 ،
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_203804.pdf
13. محسن علي حسن، تخفيض الانفاق العام :المشاكل و النتائج المتعارضة، متوفر على موقع جريدة المؤتمر على الرابط: <http://www.almutmar.com/index.php?id=200820760>
14. نافز ايوب احمد " الاهمية التنموية لرأس المال البشري في الوطن العربي "جامعة القدس المفتوحة متوفر على الرابط
15. نجلة مرتجي، تنمية الموارد البشرية، كلية التجارة جامعة حلوان ، منشورات مركز المشروعات الصغيرة والمتوسطة،الصفحة الرئيسية،2014.

ثانياً- المصادر الاجنبية

1. Arye L.Hillman: Public finance and public policy: Responsibilities and limitations of Government 2ndedCambridge university press ,2009, pp:744-7-46.
2. Amos C.Peter. An application of Wangers law of expending state activity to totally diverse countries, monetry policy unit Eastern Caribbean. Central bank, 2012,pp:11-13.
3. David N.Hyman: Public finance, A contemporary Application of theory to policy. 10th ed. South-western .2010.pp:496-497
4. H.Johanson: "Public Expenditure" Macmillan, London, 1971

.....
.....
.....