مـــــــــركز المنبر
للدراسات والتنمية المستدامة
ALMANBAR CENTER FOR STUDIES
AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

دور نظرية الأنظمة في الإصلاح الحكومي

الباحث و الكاتب : محمد الوائلي

عن المركز

مركز المنبر للدراسات والتنمية المستدامة، مركز مستقلٌّ، مقرّه الرئيس في بغداد. رؤيته الرئيسة تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام – فضلاً عن قضايا أخرى – ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلّ، وإيجاد حلول عمليّة جليّة لقضايا تهمّ الشأن السياسي، الاقتصادي، الاجتماعي، والثقافي.

لا تعبر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز وانما تعبر عن رأي كتابها

حقوق النشر محفوظة لمركز المنبر للدراسات والتنمية المستدامة

https://www.almanbar.org

info@almanbar.org

دور نظرية الأنظمة في الإصلاح الحكومي

تُقدم نظرية الانظمة فوائد كبيرة في تشخيص مشاكل القطاع الخاص والتي تتميّز بكونها شائكة ومعقدة وتوفر مداخل مهمة من أجل ايجاد الحلول لها وتشكيل مسارات الاصلاح الحكومي. ولعل اكثر النماذج فائدة، على الاقل بالنسبة للوضع العراقي، هو نموذج "تحويل العبء" [1]والذي وقع في فخه القطاع العام في العراق بعد عام ٢٠٠٣ وأصبح يشكل اليوم تهديداً كبيراً بالنسبة للاقتصاد العراقي وينذر بكارثة اقتصادية ما لم يتم الانتباه له.

يعرض المقال التالي شرحاً موجزاً لأهمية نظرية الانظمة ونموذج" تحويل العبء "وتطبيقه في العراق والمسارات الضرورية من اجل الاصلاح لتفادي الانهيارات المحتملة في الاقتصاد العراقي والتبعات الوخيمة لذلك.

نظرية الأنظمة واهميتها

تمثل نظرية الأنظمة مساهمة علمية مهمة في القرن السابق حيث لها ادوار مهمة في الفهم الأفضل للاقتصاد والمجتمع والبيئة وتطوير تكنولوجيا المعلومات وغيرها من المجالات. وتستند هذه النظرية الى رؤية تتمثل في ان الحياة بكافة مفاصلها تتكون من مجموعة انظمة لها مدخلاتها ومخرجاتها وحدودها، وتتكون من عناصر مرتبطة مع بعضها البعض تساهم معاً من اجل تحقيق غاية معينة.وتكون لهذه الأنظمة خصائص مختلفة وتنتج عنها سلوكيات معينة [2]:

[1] Shifting the Burden
[2] Karl Van Berkel and Anu Manickam – Wicked World – Noordhoff - 2020

تكمن القوة في هذه النظرية انها تشير الى مجموعة معينة من السلوكيات التي تشترك فيها جميع الأنظمة بغض النظر عن طبيعتها.وتساعد هذه النماذج من السلوكيات في تكوين فهم أولي حول العديد من الظواهر المعقدة والشائكة سيما عندما يتعلق الامر بالأنظمة الكبيرة.

من مساهمات هذه النظرية، الربط الافضل بين الأنظمة المختلفة وتكوين فهم شمولي للظواهر البشرية. فعلى سبيل المثال استطاعت الباحثة" دونلّا ميدوس" تقديم دلائل رصينة حول التأثير السلبي للأنظمة الاقتصادية الحالية على الأنظمة البيئية وتأثير ذلك على المجتمع وكيفية ترابط كل ذلك مع بعضه البعض ، وكيف ان السلوكيات التي لا تراعي الاستدامة تؤدي الى خلق مشاكل قد تصل الى حد انهيار الحياة كما نعرفها. والاحتباس الحراري والمجاعة والتلوث البيئي وانقراض الكثير من الاحياء الذي نشهدها اليوم خير دليل على ذلك [3].

نموذج" تحويل العبء" ومشاكل العراق الاقتصادية

من اهم مشاكل العراق الاقتصادية تضخم القطاع العام بشكل غير طبيعي حيث ان الدولة العراقية اخذت بتعيين اعداد هائلة من الموظفين منذ ٢٠٠٣ تزيد عن الحاجة الحقيقية لمؤسسات الدولة.وهناك اسباب عديدة تم طرحها لتبرير هذا النهج، ولكن في نفس الوقت تسبّب بمشاكل كبيرة وعميقة.

فنسبة البطالة العالية ما بعد ٢٠٠٣ والفقر المرافق لهذه الظاهرة دفع متخذ القرار الى معالجتها في حينها بالوسائل المتاحة له. والحل الأسرع والاسهل لمعالجة هذه القضية كان التعيين الحكومي. ولعله في بداية الامر كان هناك نقص في الكثير من المجالات والاختصاصات في القطاع العام جعلت من اقدام الحكومة لموجة التعيينات المكثفة امراً مبرراً ومنطقياً. في نفس الوقت استطاعت الحكومة سد احتياجات الكثير من المواطنين ورفع المستوى المعيشي لهم. ويعتبر ذلك امر ايجابي بحد ذاته. ولكن من الاثار الجانبية للتحسن المعيشي هو النمو السكاني في البلد [4] والطلب المتزايد على العمل واستمرار متخذ القرار بسد هذه الحاجة من خلال التعيين الحكومي.

[3] Donella Meadows et. Al – Limits to Growth – Universe Books - 1972
[4] حيدر الخفاجي – التحدي العراقي الجديد – مركز المنبر للدراسات والتنمية المستدامة - ٢٠٢٤

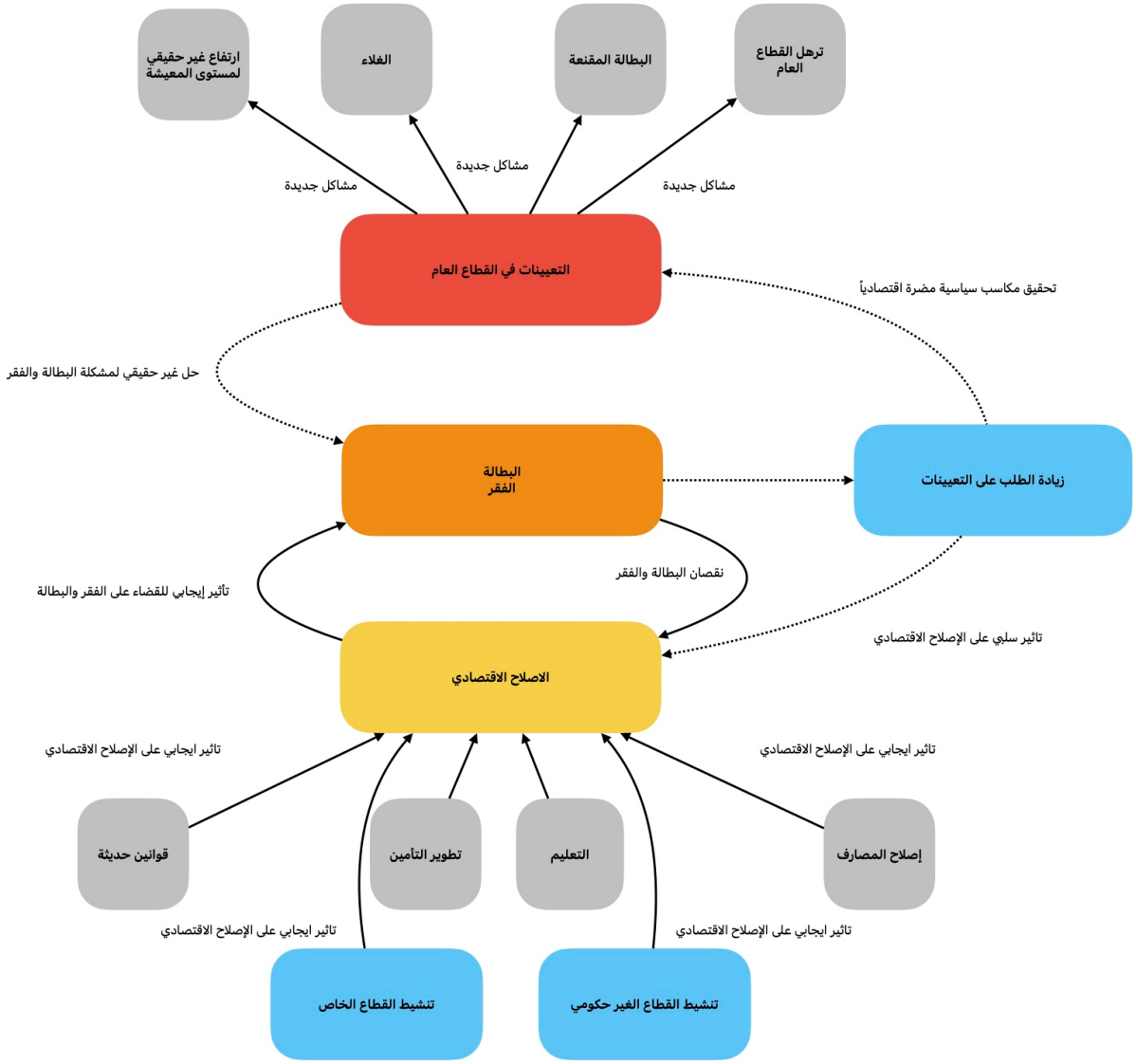
من جهة اخرى أصبح التعيين الحكومي اسلوباً من اجل الكسب السياسي والترويج الانتخابي وهذا كله ادى الى حصول الاشباع في القطاع العام.

وعلى الرغم من كون التعيين الحكومي اسلوباً لمكافحة الفقر والقضاء على البطالة الاّ انه لم يمثل حلاً جذرياً للمشاكل الاقتصادية سيما وان المؤسسات الحكومية اصبحت تعاني من ترهل وعدم القدرة على استيعاب المزيد. ولكن في نفس الوقت أصبح هناك ضغط اكبر على التعيينات من قبل المواطنين خصوصاً وانها تقدم امتيازات مثل الامن الوظيفي والتقاعد وامكانية الحصول على قطعة ارض وغيرها من الامتيازات.

ومن الطبيعي فان الحكومة ترضخ بين الفينة والاخرى لضغوط المواطنين وتخلق المزيد من الوظائف غير الضرورية وتستمر هذه الدوامة لتخلق مشاكل اضافية من اهمها فقدان أجهزة الحكومة للفاعلية وزيادة البيروقراطية. فكثرة الموظفين تزيد من تعقيد الهياكل التنظيمية ومراكز القرار في المؤسسات وتؤدي الى اشراك عدد غير ضروري في اجراء او معاملة حكومية معينة، والدافع من وراء ذلك هو تشغيل الكوادر البشرية الزائدة تحت اي ذريعة من اجل تبرير تعيينهم في دائرة معينة. وطبعاً هكذا منطق سيعارض اي اصلاح خصوصاً إذا انتهى بترشيق الاجهزة الحكومية مثل الرقمنة والتي تؤدي بطبيعتها الى الاستغناء عن الطاقة البشرية عبر اعتماد حلول الكترونية.

وقريباً سيصبح من غير الممكن الاستمرار بهذه النهج سيما وان تمويل التوسع الحكومي المُكلف هذا يأتي من اموال النفط حيث ان المشكلة الاقتصادية الاولى في العراق تكمن في اعتماده على ثروته النفطية على حساب الثروات الاخرى وعدم انشاء اقتصاد حقيقي يمكنه من الصمود في وجه تذبذب اسعار النفط والتغيرات في الطلب عليه. وسيأتي يوم لن تكفي ايرادات النفط لسد تكاليف القطاع العام والتي تشكل اهمها

رواتب الموظفين، وتنشأ أزمة كبيرة من دون ان يكون العراق قد حقق تقدماً ملحوظاً في مكافحة الفقر والقضاء على البطالة من خلال بناء اقتصاد حقيقي [5]:



رسم توضيحي 1: تطبيق نموذج "تحويل العبء" على مشكلة العراق الاقتصادية. بدلا من اتباع مسار الاصلاح الاقتصادي من اجل القضاء على البطالة والفقر يفضل متخذ القرار العراقي اتباع الحلول السهلة من خلال زيادة التعيينات الحكومية والتي تخلق بدورها مشاكل جديدة من تهمل الحلول الجذرية.

[5] Ali Al-Mawlawi – Public Sector Reform in Iraq – Chatham House Briefing - 2020

ولو طبقنا نموذج "تحويل العبء" وهو احد النماذج المشتركة بين الأنظمة [6] على مشكلة العراق الاقتصادية لوجدنا العناصر الاساسية لهذا النموذج متوفرة.

- الاعراض الظاهرية للمشكلة تتمثل في الوضع المتدني والحاجة الى اعادة الاعمار وتجاوز مخلفات الحروب وسياسات النظام السابق، بالإضافة الى الحاجة الى تحقيق التقدم بصورة سريعة ورفع مستوى دخل الفرد العراقي المنخفض بعد الاحتلال عام 2003.
- الحل السطحي هو زيادة القدرة الانتاجية النفطية العراقية من اجل زيادة الايرادات وسد احتياجات الفرد وتحريك الاقتصاد.
- اما الحل الاعمق والاكثر جدوى على المدى البعيد فهو بناء اقتصاد قوي يعتمد على الانتاج والخدمات وليس فقط على تصدير النفط حيث يتطلب ذلك اعادة بناء البنى التحتية واعادة كتابة القوانين وتدريب الموارد البشرية.

ومن الواضح فان هذا" الادمان" على الحلول السريعة خلق المزيد من المشاكل بالنسبة للعراق دون ان يحل المشاكل الاساسية له على الرغم من ان الثروات الهائلة التي يمتلكها العراق كانت ولازالت تمثل فرصة تنموية كبيرة تفتقر لها الكثير من الدول التي تعاني من مشاكل اقتصادية. ولعل الفرصة الضائعة الاكبر هي ان هذا النوع من المشاكل ليس جديداً وبالتالي كان بوسع العراق الاستفادة من تجارب الدول الاخرى التي تمتلك مثله اقتصاد ريعي واستطاعت العديد منها تجاوز هذه المشكلة الى حد كبير وتنويع وتقوية اقتصادها.

[6] Peter M. Senge – The Fifth Discipline – Crown Publishing - 2006

ما يمكن للعراق القيام به الآن

لا يمكن لمتخذ القرار الاستمرار على هذا النهج في التفكير واتخاذ القرار اذا كان يريد تجنيب العراق انهيارات اقتصادية ذات اضرار واسعة وعميقة اكثر من تلك التي ستصيب العراق بصورة حتمية في المستقبل القريب. وهذا ليس مبنياً على تكهنات او نظرة تشاؤمية بقدر ما هو ردة فعل طبيعية يمكن ان نجدها في جميع انواع الانظمة التي ينطبق عليها نموذج" تحويل العبء".

لذلك فان الخيارات المتاحة للعراق هي كالآتي:

اولاً: تبني نظرة منظومية من اجل حل المشاكل

يجب على متخذ القرار العراقي ان يتبنى نظرة منظومية شاملة من اجل حل مشاكل البلد الشائكة. وهذا يبدأ من خلال تثقيف الكوادر القيادية حول مفاهيم نظرية الانظمة والاستدامة والمستقبلية التي تقود التفكير العالمي اليوم.

في نفس الوقت ينبغي تدريب الكوادر المساعدة حول هذه المفاهيم وادخالها في المناهج التعليمية المدرسية والجامعية اليوم.

ثانياً: الشروع بحل المشاكل الشائكة من جذورها

بغض النظر عما يمر به العراق الآن وفي اي وضع هو فيه، يجب العمل على تطبيق الحلول الجذرية. فالتنمية الاقتصادية الحقيقة والمستدامة تعتمد على حلول طويلة المدى. وبصورة طبيعية تحتاج هذه الى وقت واستمرارية. ولعل الاستراتيجية الاكثر فعالية في ظل الظروف الشائكة هو العمل بصورة تدريجية ومحدودة وان كانت بطيئة، مع الاخذ بعين الاعتبار ان احدى خصائص الانظمة هي ان الحلول التدريجية البطيئة تأتي بنتائج باهرة إذا تم الاستمرار عليها لفترة طويلة.

ثالثاً: هناك مجالات اساسية عامة يجب التركيز عليها

عندما يتعلق الامر بحل المشاكل الشائكة يصعب تحديد المكان الذي ينبغي الشروع منه اولاً. ولكن هناك عدة مجالات بحسب التجربة تؤدي الى نتائج إيجابية، مثل التركيز على التعليم من خلال تصميم مناهج جديدة تركز على المشاكل العصرية وطرق التفكير الحديثة وربطها بالواقع العراقي.

مجال آخر هو تطوير القطاع الخاص وتشجيع الشباب على انشاء منظماتهم التجارية الخاصة بهم، وهذا من شأنه ان يخفف الضغط على القطاع العام ويخلق فرص عمل جديدة.

كذلك توفير امتيازات مشابهة لما يجذب المواطنين الى الوظائف في القطاع العام، فمثلاً ينبغي ان يكون التقاعد عاماً لا يشمل موظفي القطاع العام فقط، وينبغي أيضاً ان تكون هناك برامج لتوزيع الاراضي خارج القطاع العام ولكن ضمن سياسة إسكان واضحة ومُصمّمة من اجل حل مشكلة السكن العراقية والتي تعتبر ايضاً من المشاكل الشائكة التي يعاني منها العراق اليوم وترتبط ارتباطاً وثيقاً بقضية النمو السكاني المتسارع.

رابعاً: اعتماد الحلول السريعة فقط من اجل كسب الوقت

لا ينبغي لمتخذ القرار العراقي الاعتماد على الحلول السريعة والتي تعالج الاعراض ولا تتجه نحو الجذور، ولكن هناك قيمة واحدة فقط للحلول السريعة وهي من اجل كسب المزيد من الوقت لتطبيق الحلول الجذرية، بمعنى جعل تطبيق الحلول الجذرية أسهل باستخدام الثروة المالية المتاحة للعراق نتيجةً للإيرادات النفطية الهائلة وهذا افضل استخدام لها.

مثال على ذلك هو الاستمرار في دفع الرواتب الحكومية لموظفين يتركون القطاع العام طوعاً ولفترة محدودة مقابل الحصول على تدريب على تأسيس منظمات الاعمال الخاصة بهم.

الخلاصة

ان جذور الكثير من المشاكل يعود الى المبادئ الفكرية التي يتبعها متخذ القرار العراقي والتي لا تنسجم مع متطلبات الوضع الحالي، ولعل اكبر ثورة يمكن تحقيقها اليوم تكون من خلال زرع مفاهيم اكثر فاعلية وانسجاماً مع الواقع العراقي في أذهان متخذي القرار والمستشارين والكوادر الشابة. تقدم نظرية الانظمة الكثير من هذه المفاهيم والتي تساعد على تحليل العديد من المشاكل التي يعاني منها العراق واقتراح حلول واقعية وناجحة لها.

***

المصادر

1- Karl Van Berkel and Anu Manickam – Wicked World – Noordhoff – 2020
2- Donella Meadows et. Al – Limits to Growth – Universe Books – 1972
3- Ali Al-Mawlawi – Public Sector Reform in Iraq – Chatham House Briefing – 2020 - https://www.chathamhouse.org/2020/06/public-sector-reform-iraq-0/about-author
4- Peter M. Senge – The Fifth Discipline – Crown Publishing – 2006
5- حيدر الخفاجي – التحدي العراقي الجديد – مركز المنبر للدراسات والتنمية المستدامة – ٢٠٢٤ https://www.almanbar.org/1438