

أل Phenomenology العودة إلى الجذور فلسفة مناسبة لمواجهة مشاكل الإدارة العامة في العراق

م. د. أحمد كريم جاسم *

الملخص:

يقوم هذا البحث على دراسة أل Phenomenology كاتجاه فلسفي يشاع عنه مصطلح (العودة إلى الجذور) وهو من الطروحات الفلسفية التي راجت في بدايات القرن العشرين، وكان له امتدادات مؤثرة في مظاهر الحياة الانسانية حتى وقتنا الحالي، ومنها الفكر الإداري، فهو منبع للعديد من الأفكار الإدارية التي راجت في العقود الخمس الماضية، ولا سيما في الإدارة العامة، فكانت الإدارة العامة الجديدة، وتشريع الغروب، والموازنة الصفرية، وغيرها.

إن فكرة هذا البحث تقوم على إمكانية اعتماد هذا الاتجاه الفلسفي كمدخل لإصلاح الإدارة العامة في العراق، لا سيما مع وجود عدداً من المؤشرات التي تبين ضعف الأداء الحكومي في العراق، فالعودة إلى الجذور يمكن أن يترتب عليه إعادة النظر بكل ما يتعلق بالإدارة العامة في العراق بدءاً من الهياكل والنظم وصولاً إلى القيم والمعتقدات، ولتحقيق هذا الهدف تم تقسيم البحث ضمن ثلاث مباحث رئيسية، تسبقها توطئة، تناول المبحث الأول بالتوضيح المقصود بال Phenomenology وأهم الممارسات الإدارية المرتبطة به، في حين ركز المبحث الثاني على الإدارة العامة في العراق من حيث النشأة والمشاكل، وأهم مؤشرات ضعف الأداء، أما المبحث الثالث فيتعلق بإمكانية الاعتماد على مفهوم (العودة إلى الجذور) كمدخل لتحسين الأداء الحكومي في العراق، وأخيراً أنتهى البحث بخاتمة قصيرة تتبعها قائمة بمصادره.

Abstract:

This research on the study of Phenomenology a trend philosophical rumored about the term (return to the roots), one of the propositions philosophical spread in the early twentieth century, and has had extensions influential aspects of human life until the present time, including administrative thought, it is the source of many ideas administrative which spread in the past five decades, particularly in the public administration, such as new public management, sunset legislation, and the zero-based budget, and others.

The idea of this research is based on the possibility of adopting this trend philosophical as input for the reform of public administration in Iraq, especially with the presence of a number of indicators that show poor performance of government in Iraq, The return to the roots could result in reconsideration of everything related to public administration in Iraq start of structures, systems, and access to the values and beliefs, and to achieve this goal has been divided

* جامعة ذي قار .

مقبول للنشر بتاريخ 2013/9/9

Search within three Investigation head, preceded by a prelude, eat first section clarification intended Pal Phenomenology and the most important management practices associated with it, while focusing the second topic on the public administration in Iraq in terms of origination and problems, and the most important indicators of poor performance, The third section concerns the possibility of relying on the concept (return to the roots) as an input to improve the performance of government in Iraq, and finally the search is over a short conclusion followed by a list of confiscated.

توطئة:

إن محور حديثنا في هذا البحث يدور حول قول مشهور يتمثل بـ (التجديد لا يعني بالضرورة البدء بفكرة جديدة، بل يعني أيضا التخلص من الفكرة القديمة)، إذ كانت مسيرة البشرية خلال القرون العشرين الماضية تتضمن الكثير من الدعوات للعودة إلى أصل المفاهيم والممارسات فحتى في التطبيقات المعاصرة في علوم الحاسبات والبرمجيات عندما تصل الحاسبة إلى مرحلة من العمل تعاني فيه من مشاكل متعددة في التشغيل يلجأ المختصون إلى ما يطلقون عليه بالـ (Format) أي (الفرمتة) وهو أسلوب يتضمن العودة بالحاسبة إلى مرحلة الصفر من خلال مسح البرامج والتطبيقات وتحميلها بالبرامجيات والتطبيقات من جديد على أمل التخلص من المشاكل السابقة، وهو تطبيق متقدم لما نطلق عليه بالعودة إلى الجذور أو الـ

Phenomenology

وعلم الإدارة العامة كغيره من العلوم الحية والمتجددة شهدت مسيرته عدد من الدعوات والأفكار التي تتضمن فكرة الدعوة لـ (العودة إلى الجذور)، وقد ركزنا على ثلاث منها هي (حركة الإدارة العامة الجديدة) و (تسريع الغروب)، و(الموازنة الصفرية)، إذ شهدت سنوات القرن الماضي دعوات متفاوتة في التغيير تؤكد الكثير منها على ضرورة التغيير الشامل والجوهري، وبالرغم من اعترافنا من أن بدايات هذه الممارسات تعود إلى مجالات أخرى كإدارة الأعمال، إلا أننا نعتقد بأن استخدام كلاً منها في الإدارة العامة كانت له ظروفه وممارساته ونتائجه، لذلك جاءت هذه الدراسة لتبحث في الظروف والأسباب والمبررات والنتائج لكل من هذه الممارسات الثلاث التي تتضمن الدعوة لـ (العودة إلى الجذور) ليشكل هذا التوجه أساساً لما ندعو إليه من ضرورة إعادة النظر في جهود التطوير والإصلاح في الإدارة العامة في العراق، فمع وجود هذا القصور في الأداء الحكومي ووجود نية ورغبة في التغيير نرى أن الجهود غير فاعلة وغير كفوءة إذا لم تتضمن إعادة التفكير في كل ما يتعلق بالإدارة العامة من رؤى وأهداف وهياكل وممارسات وبيئة قانونية داعمة.

وعليه فإن النقطة الجوهرية تتمثل في إمكانية الاعتماد على فكرة (العودة إلى الجذور) كأداة مناسبة لمعالجة ضعف الأداء الحكومي في العراق، ولاسيما مع ما يشهده العراق في العقد الماضي لبناء دولة تقوم على الديمقراطية وحقوق الإنسان ويعتبر الأمر أكثر إلحاحاً مع وجود تصريح للبنك الدولي يتضمن هذا الموضوع (لا يمكن تصور وجود ترويج للسلام والتطور واحترام لحقوق الإنسان إلا بوجود مؤسسات إدارة عامة فاعلة) (Hillan, 2013: 1-14)، فضعف الأداء الحكومي يعد من أهم المشاكل التي يتأثر بها الجميع.

المبحث الأول

أل Phenomenology (العودة إلى الجذور) المفهوم والبحث الاصطلاحي

في هذا الجزء من البحث سيتم التطرق إلى الإطار النظري من خلال فقرتين رئيسيتين أولهما تتناول مفهوم أل Phenomenology من حيث الأصل والفروع في حين تتناول الفقرة الثانية أهم التطبيقات الإدارية المرتبطة بالـ Phenomenology.

أولاً: أل Phenomenology (العودة إلى الجذور): الأصل والفروع:

إذا كانت الفلسفة أصل العلوم، فإن ما نسميه بـ (العودة إلى الجذور) هو اتجاه فلسفي مستقل تمثله فلسفة الظاهرية، أو أل Phenomenology وبالرغم من عدم وجود اتفاق واضح حول المقصود بالـ Phenomenology فهناك الكثير من الخلاف حول المفهوم ومن المحتمل أن عدم الاتفاق على ماهية الـ Phenomenology يعود إلى المجالات العديدة التي استخدم فيها المصطلح، إذ استخدم للدلالة على اتجاه فلسفي، أو أنه يستخدم للدلالة على طريقة للبحث، أو منظور فوقي Overarching

Quantitative Research Perspective يعد الأساس الذي تبنى عليه الطرق الكمية في البحث is Sourced .(Ehrich, 2005: 1).

مع نهاية الحرب العالمية الأولى (1914-1918) حيث الدمار يحل في كل مكان في أوروبا، وما نتج عن الحرب من شك في النظام الاجتماعي القائم على الرأسمالية، فضلاً عن الريبة بالقيم والعقائد الثقافية السائدة، ولا سيما الجوانب الفلسفية والممثلة والجدل القائم بين الفلسفات الوضعية **Positivist** والنسبوية **Relativism** و اللاعقلية **Irrationalism** (Groenewald, 2004: 1)، في هذه الظروف ظهرت ألس **Phenomenology** على الخصوص كرد فعل على الفلسفة الوضعية **Positivist** الشائعة في تلك الفترة والمبنية على وجهة نظر علمية قائمة على الفلسفة وعلم النفس، والقائمة على فكرة **Descartes** الثنائية في العقل والجسم **Dualism of Mind and Body** وكبقية الفلاسفة الواقعيين العلميين يرى **Descartes** بأن الأجسام الحقيقية يمكن أن توجد بشكل مستقل عن ماهيتها **Real Objects Can Exist Independently of our consciousness** وهو مفهوم غير مقبول لعدد من الفلاسفة ومنهم **Edmond Husserl** (1927-1971) الذي يعد الأب المؤسس **Founding Father** للـ **Phenomenology** والتي تقوم على عدم الفصل بين الجسم **Mind** والموضوع **Matter**، وهي الفكرة التي تبناها فلاسفة آخرون كـ **Merleau-Ponty** و **Heidegger** وغيرهم. (Ehrich, 2005: 2)، وقد قدم **Edmond Husserl** فلسفة ألس **Phenomenology** على أنها بديل يمكن أن يشكل قاعدة قوية لعلم النفس التجريبي فضلاً عن كونها يمكن أن تشكل فلسفة عالمية تتفرع منها الاسس المنهجية لبقية العلوم (Husserl, 1927: 2)، كما أن الهدف الرئيسي للـ **Phenomenology** هو وصف الظواهر كما هي **Description of Phenomena** فالظواهر تشمل كل شئ يبرز أو يقدم نفسه **Appears Objects or Presents Itself** كالمشاعر **Feelings** والافكار **Thoughts** و الاشياء **Objects** .(Ehrich, 2005: 2).

وعلى هذا الاساس فإن ما يهمننا في ألس **Phenomenology** الفكرة الجوهرية للمفهوم والتي تتعلق بالعودة إلى جذور الظاهرة المقصودة بغض النظر عما يحيط بها من صخب واضافات، وبذلك يمكن البدء من جديد بشكل أكثر فاعلية وكفاءة في الأداء.

ثانياً : تأثير ألس **Phenomenology** في الفكر الإداري:

منذ القدم والإدارة العامة محط إهتمام الفلاسفة بدءاً من الفلاسفة اليونان كآرسطو وإفلاطون، مروراً بالفلاسفة والمفكرين المسلمين كالفارابي والغزالي وابن خلدون وصولاً إلى فلاسفة العصر الحديث، ومع بداية ظهورها كان تأثير ألس **Phenomenology** واضحاً في عدد من العلوم سواء في علم الاجتماع أو في علم النفس وبقية العلوم، إلا أن ما يهمننا هو البحث في تأثير هذا المنهج في مجال الإدارة بشكل عام والإدارة العامة على الخصوص إذ برز تأثير فلسفة ألس **Phenomenology** واضحاً في كتابات رواد الإدارة في ستينات وسبعينات القرن الماضي بدءاً من كتاب شوماخر (الصغير جميل) وكتاب إيفانلش (لا مدرسة المجتمع) وأخيراً كتاب فرامنك ماريني (تحو إدارة عامة جديدة) (فضل الله، 1983: 164)، لاسيما أن ألس **Phenomenology** تركز على معاناة التجربة الإنسانية، وعلى الخصوص في مجال الإدارة، مع طرح تساؤلات صميمية في الفكر الإداري تدور حول التساؤل عن طبيعة الممارسات الإدارية، ماذا يعني أن تكون مدير، وغيرها (Ehrich, 2005: 8) كل ذلك ساعد على إبراز ألس **Phenomenology** كفلسفة مناسبة لمرحلة الازمة، ولحد الآن يعتقد البعض بأن ما تشهده الإدارة العامة من تحديات معاصرة تستوجب التحول عن الاساليب القديمة في التغيير باتجاه اساليب أكثر دراماتيكية في الإصلاح والتطوير (Boyle, Richard & MacCarthaigh, Muiris. 2011: 4)، إن وجود تأثير ألس **Phenomenology** في الإدارة العامة كان السبب الرئيس لظهور العديد من الاتجاهات الإدارية التي تأثرت بها في الستينات من القرن الماضي والسنوات اللاحقة، ومنها:

1. الإدارة العامة الجديدة **(NBM) New Public Management**.

في ستينات القرن الماضي ومع وجود تغييرات مهمة في بنية المجتمع الأمريكي نتيجة لحركة الحقوق المدنية والاحتجاجات الطلابية وضغوط الحرب الباردة وظروف حرب فيتنام برزت الدعوة لاعادة النظر في الإدارة العامة في أمريكا بناءً على فلسفة ألس **Phenomenology** قادها مجموعة من المفكرين والفلاسفة الأمريكيين وكان من نتائجها الدعوة لمؤتمر عقد في منتجع سياحي في بحيرة منبروك شارك فيه مجموعة من الباحثين، ومنذ ذلك الحين والدعوة للتغيير في الإدارة العامة تتوالى وبأسماء مختلفة بدءاً من الإدارة العامة الجديدة **New Public Management** (Hood, 1991: 3-19) ومن ثم الحديث عن نموذج ما بعد البيروقراطية **Post-bureaucracy** (Barzelay, 1992) أو الويبرية الجديدة **Neo-Weberian State** (Drechsler, 2009: 7) مروراً بالتوجه إلى الإدارة العامة بناء على نظام السوق **Market-based Public Administration** (Lan, and Rosenbloom, 1992).

وصولاً إلى الدعوة إلى إعادة اختراع الحكومة (Osborne and Gaebler, 1993). وبالرغم من اختلاف المسميات إلا أنها جميعاً تدعو إلى التحول من الشكل القديم للإدارة العامة إلى شكلاً جديداً (Ehsan & Naz, 2003: 30-48) يتميز بعدد من الخصائص الرئيسية تتمثل بتقليص دور الدولة، وتغيير في آليات عمل الحكومة، مع تغيير أسلوب الإدارة. (Kernaghan & Charih, 1997: 18-33)، وهي لا تبتعد كثيراً عن محاولة إدخال مبادئ وتطبيقات إدارة الأعمال في الإدارة العامة (Drechsler, 2009: 8)، وبذلك تصبح الإدارة العامة أكثر كفاءة (more efficient) وأكثر تكيفاً (more adaptive) ومن ثم أكثر فاعلية (more effective) (Rosta, 2011: 1) وهناك اعتقاد بأن الإدارة بالاهداف (MBO) Management by Objective ونظم البرمجة والتخطيط والتمويل ما هي إلا ثمرة من ثمرات هذا الاتجاه. (Box et al, 2001: 612).

منذ منتصف ثمانينات القرن الماضي ترسخت الدعوة للإدارة العامة الجديدة (New Public Management) وتختصر بـ NPM، ويعتبرها البعض ثورة في الإدارة العامة (Tolofari, 2005: 75) أو أنها أبرز اتجاه عالمي في علم الإدارة العامة (Hood, 1991: 3)، فخلال السنوات العشرين الماضية ترسخ المفهوم كآلية مناسبة للتوافق مع تحديات القرن الواحد والعشرون (challenges) والمتمثلة بتسارع التغيرات التكنولوجية (technological change) والعولمة (globalization) والمنافسة العالمية (international competitiveness) (Hughes, 2003: 6)، وبذلك فإن الـ NPM تنتشر الآن كظاهرة عالمية تنتقل بين الدول المختلفة سواء كانت دول متقدمة أم نامية، (Tolofari, 2005: 75)، وقد حدد كلاً من Osborn & Gaebler ملامح الـ NPM في عشر عناصر رئيسية، وهي: (Osborne & Gaebler, 1993:1)

- على الحكومة أن تتجنب Steer العمل على أساس أن تقديم الخدمات العامة يقع ضمن مسؤولياتها الرئيسية الواجب القيام بها.
 - الحكومة يجب أن تكون محكومة مجتمعياً (Community-Owned) ودورها يتمثل في مساعدة الناس والمجتمعات في حكم نفسها.
 - يجب الاعتماد على المنافسة (Competition) والتي من خلالها يمكن تقديم أفضل الخدمات الحكومية، ولا يوجد فرق أن تكون المنافسة بين المنظمات العامة والمنظمات الخاصة، أو أن تكون المنافسة بين المنظمات العامة نفسها.
 - يجب أن يسير عمل الحكومات ممثلة بإداراتها وفق المهام أو الأغراض (Missions) التي وجدت من أجلها.
 - يستعمل معيار الكلفة والعائد أساساً لتقييم الأداء الحكومي للإدارات العامة، ووفق ما تحققه من نتائج.
 - النظر إلى المواطنين والمستفيدين من الخدمات العامة كزبائن (As a Customer)، وهؤلاء يجب أن يكون خيارهم في الحصول على الخدمة على أساس المنافسة.
 - الوحدات الحكومية تتنافس مع غيرها للحصول على الموارد من خلال أقتاع المسؤولين المنتخبين بأفضليتها في تقديم الخدمات مقارنة مع غيرها من الوحدات.
 - سعي الإدارات الحكومية على تجنب المشاكل قبل حدوثها بدلاً من معالجتها بعد حدوثها.
 - تحقيق أكبر قدر ممكن من مشاركة المواطنين والمنظمات المختلفة في عمليات صنع القرارات العامة.
 - تنشيط قوى السوق المختلفة لتقديم الخدمات العامة في ظل ظروف المنافسة.
- ومن المهم الإشارة إليه هنا بأن الدعوة للتحول بإتجاه إدارة عامة جديدة هي دعوة لا تنتهي ففي كل يوم تظهر تحديات جديدة تفرض إعادة النظر بالجهاز الإداري الحكومي بدءاً من الاستراتيجيات وصولاً إلى نظم العمل، حتى عد البعض إنتشار الارهاب سبب مهم للتغيير في الإدارة العامة (O'Toole & Hanf, 2002: 113)، فضلاً عما يعنيه مصطلح الـ NPM حالياً من إشارة إلى مفاهيم نعلق بالعقود (contracts) والزبائن (consumers) والسوق وأشبابه السوق (quasi-markets markets and consumers) (Budd, 2007: 532)، وقيم أخرى كالخصخصة (privatization) واللامركزية (decentralization) واللابيروقراطية (debureaucratization) وتفويض الميزانية (devolution of budgets)، وغيرها، (Radhika, 2012: 23) وجميعها مفاهيم جديدة على الإدارة العامة.

2 : تشريع غروب الشمس (Sunset Legislation):

إن مصطلح الـ Sunset أي الغروب هو مصطلح قانوني يتم بمقتضاه تحديد مدى زمني لنفاذية القانون أو جزء من القانون (Ip, 1: 1)، وهو ليس بالمفهوم الحديث بل هو نظاماً قديماً جداً يعود إلى عهد الرومان، ففي فترة الجمهورية الرومانية ولا سيما فترة قانون الإبتداع (Roman law of the Mandate) عندما

يقوم مجلس الشيوخ بإصدار تشريع لجباية الضرائب يكون نافذاً لفترة زمنية محددة ومن ثم يكون لاغياً، وفي العصر الحديث برز المفهوم للتطبيق في مجال السياسات العامة **Public Polices** فمصطلح **Sunset** يشير إلى شرط أو فقرة في التشريعات أو التعليمات تحدد موعداً معيناً يصبح بعدها التشريع غير فعال، ملغياً أو متوقفاً، أي أن التشريعات والنظم التي لا تحتوي على فقرة بالـ **Sunset** فإنها تطبق لحين صدور تشريع آخر لإلغائها. (Wikipedia, 2013:1)

وألـ **Sunset** نظام أو تشريع شائع الاستعمال في الولايات المتحدة الأمريكية، فهو يستخدم في لغة القانون الأمريكي **American Federal Law Parlance** كإعادة إحياء لقانون **Mandate** الروماني القديم تحت عنوان قانون إعادة التفويض **reauthorization act** أو قانون الإمتداد **extension act**. (Wikipedia, 2013:1)

ومنذ سبعينات القرن الماضي توسع تطبيق مفهوم ألـ **Sunset** في الولايات المتحدة من مجال التشريعات والقوانين إلى عملية إعادة النظر بالعمل الحكومي ككل، إذ يتم بموجبه المراجعة الدورية الشاملة والإدارات العامة **Agencies** مع احتمال اغلاقها وتصفيتها **Termination** عندما لا تحصل على تأييد مناسب من المشرعين أو من خلال الإحجام عن تمويل هذه البرامج أو الإدارات، فهناك إعتقاد بأنه أسلوب مناسب لتشجيع الإدارات الحكومية لتكون أكثر فاعلية وأكثر مسؤولية في تنفيذ المصالح العامة، فاستعمال مصطلح الغروب **Sunset** يتضمن الانتهاء الحتمي لأي برنامج أو وكالة حكومية مالم تحصل على قبول أو تمويل مناسب من قبل المشرعين. (Wikipedia, 2013:1)

وكانت فكرة الغروب **Sunset** محل إهتمام دول أخرى ففي بريطانيا عام 2005 برز المفهوم أثناء مناقشة حزب العمال لقائمة مكافحة الإرهاب **Anti-Terrorism Bill** ، وفي كندا أي تشريع يصدر بموجب المادة الثلاث والثلاثون من الدستور الكندي للحقوق والحريات **Canadian Charter of Rights and Freedoms** لهد مدى للغروب مقداره خمس سنوات، وفي ألمانيا يقر الدستور الألماني **German constitution** بأن التشريعات الطارئة لها فترة غروب مقدارها ست أشهر، وفي كوريا الجنوبية كان التطبيق لمفهوم ألـ **Sunset** في قانون تشجيع الشركات على إعادة الهيكلة **Corporate Restructuring Promotion Act** إذ حدد له فترة زمنية لأول مرة من كانون الثاني 2001 ولغاية كانون الثاني 2005، ثم أعيد تفعيل القانون للمرة الثانية من كانون الثاني 2007 إلى كانون الأول 2010، وإعيد العمل في التشريع للمرة الثالثة من الشهر الخامس 2011 ولغاية كانون الثاني 2013. (Wikipedia, 2013:1)

وأشهر تطبيق لمفهوم ألـ **Sunset** في مجال الإدارة العامة ما يجري في ولاية تكساس الأمريكية فشرط الغروب في ولاية تكساس **Texas Sunset Provision** تم وضعه كتشريع عام 1977 ومنذ ذلك التاريخ جميع الإدارات الحكومية والتي يطلق عليها **Agencies** ما عدا الجامعات والمحاكم، والتي تم انشاءها بموجب دستور الولاية **Texas Constitution** سيتم إلغائها **will be abolished** في تاريخ معين، وعلى التحديد بعد 12 سنة من تاريخ تأسيسها ما لم تحصل على تشريع خاص من مجلس تكساس التشريعي **Texas Legislature** يمكنها من البقاء، لأنها بعد هذا التاريخ ستكون أسيرة للبيروقراطية، وهناك لجنة حكومية **Sunset Commission** تتابع تنفيذ التشريع **Sunset Legislation** وتقدم تقريراً بهذا الخصوص، وتتكون اللجنة من 12 عضو، ومنذ بداية تطبيق هذا التشريع في ولاية تكساس تقوم اللجنة **sunset commissions** بالمراجعة ففي سنة معينة تم مراجعة نشاط 425 وكالة حكومية تم إلغاء 58 منها، وتتم عملية التقييم من خلال آلية للتقييم الذاتي **self-review** من قبل الوكالات المشمولة بالمراجعة من ناحية أدوارها **roles**، ومسؤولياتها **responsibilities**، ولا سيما تلك التي تتداخل مع الوكالات الأخرى، وعند انتهاء التقييم أمام اللجنة ثلاث خيارات أما الاستمرار بالتمويل أو الإلغاء، أو الدمج بين الوكالات. (Wikipedia, 2013:1)

وتشريع ألـ **Sunset** مطبق في بقية الولايات ولكن بشروط مختلفة ففي ولاية **Alabama** كمثال تتم عملية التقييم كل أربع سنوات، وفي العام 2013 صدر آخر تقرير يتضمن تقييم للجهود الحكومية الأمريكية في تنفيذ تشريع غروب الشمس لسنة 2011 (Sunset Advisory Commission, 2013)

3. الموازنة ذات الأساس الصفري: **(Zero-Based Budgeting (ZBB)**:

الموازنة الصفرية أو ألـ **ZBB** هي أسلوب في اعداد الموازنات يقوم على فكرة أن على المديرين ضبط موازنتهم الكلية بتفاصيلها من الأسفل إلى الأعلى انطلاقاً من نقطة الصفر (1: Kavanagh, 2011)، وبسبب ارتباطها بالتخطيط يطلق عليها البعض بـ (التخطيط على الأساس الصفري) **(Zero Base Planning)** (الخطيب و شامية، 2005: 368)، وهي جاءت كامتداد لأفكار أخرى في اعداد الموازنات

كالتخطيط والبرمجة والتمويل PPB ، والإدارة بالأهداف MBO لتصل إلى ألب ZBB. (Deuffy, 1989: 163)

وكانت بدايات ظهورها في الولايات المتحدة الأمريكية، إذ طبقت لأول مرة عام 1969 في شركة متخصصة بالحاسبات هي Texas Instruments ففي سعيها لتطبيق أسلوب الإدارة بالأهداف وجدت أن الوجه المالي للتطبيق يتمثل في الموازنة الصفريّة، و من ثم رافت الفكرة لب Jimmy Carter حاكم ولاية جورجيا في ذلك الوقت عندما قرأ مقال بعنوان Zero-Base Budgeting يتحدث عن تجربة الشركة في تطبيق ألب ZBB نشر في Harvard Business Review عام 1970 (Dirsmith, Jablonky, 1970:565)، إذ قرر تطبيقها في الولاية، وكانت النتائج مشجعة من خلال تخفيض الإنفاق العام والاحتفاظ بنفس مستوى الخدمات المقدمة، وبعد انتخابه رئيساً للولايات المتحدة الأمريكية في عام 1976 قرر Carter تطبيق الموازنة الصفريّة في أجهزة الحكومة الفيدرالية بدءاً من عام 1979، إذ أن الربط بين التمويل ومستوى الخدمة يعد الأساس الذي تقوم عليه هذا النوع من الموازنات (Rubin, 1980: 180)، وبذلك يمكن تحقيق الرقابة الفعالة على التكاليف وتحسين التخطيط والمتابعة وتحسين الفعالية والكفاءة في تخصيص الموارد (الشرايري والرحاحلة، 2009: 501)، وتشتمل ألب ZBB على مجموعة من قواعد العمل المهمة، ومن أهمها: (الخفاجي و الهيتي، 2009: 237-238)

- تحديد وحدات القرار وتصميم مجموعات القرار من قبل مدير بارز ويمتلك سلطة تحديد الأولويات وإعداد الموازنة لكل نشاطات الوحدة الإدارية.
- ترتيب أولويات القرارات من أعلى إلى أسفل، إذ يقوم المسؤولون بترتيب الأولويات اعتماداً على الموارد المالية المتاحة.

وهناك عدد من المزايا التي تتحقق بتطبيق ألب ZBB ومنها: (سلوم والمهاني، 2007: 113)

- إنها تقوم على حصر النفقات المختلفة وتبويبها بشكل يمكن التحكم فيها وربطها مع أهداف الإدارة مما يحقق الفاعلية والكفاءة في إنجاز المهام المختلفة.
- يؤدي أسلوب العمل وفق ألب ZBB إلى إعادة فحص كل الأنشطة على أساس البداية من الصفر وبالتالي يمكن تحديد أي البرامج والمشاريع التي من الممكن الاستمرار بتنفيذها وأي منها يجب إيقافه وإبعاده.
- توفر أسلوب مناسب للحكم على مدى فاعلية وكفاءة الأنشطة والبرامج المختلفة، ومدى جدوى الإستمرار بها.
- توفر معايير علمية دقيقة لدراسة وتحليل وتقويم الأنشطة كميّار تحليل التكلفة والعائد والذي يمكن أن يشجع وحدات الدولة المختلفة على تجنب المبالغة في التقديرات غير الدقيقة والتي عادة ما ترافق الأسلوب التقليدي للموازنة.
- إن أسلوب الموازنة الصفريّة يساعد على اختيار البديل الأفضل كما إنه يقدم فرص مهمة لتحسين أسلوب التخطيط والتنفيذ بين البدائل المتاحة التي تحقق الأهداف المخطط لها.

فضلاً عن هذه المزايا، فإن هناك عدد من المشاكل والانتقادات التي واجهتها ألب ZBB ومنها: (سلوم والمهاني، 2007: 114)

- إن إعداد الموازنة وفق أسلوب ألب ZBB يستغرق وقت وجهد وكلف.
- تواجه الكثير من الإدارات الحكومية صعوبات في ترجمة الأهداف إلى مجموعات متوازنة وتحليلها وقياسها.
- وجود صعوبات تتعلق بضعف عمليات تقييم وترتيب الأنشطة والبرامج، وبالتالي قد يتم اللجوء إلى الحكم الشخصي وهو أمر غير دقيق في ظل وجود نوع من التداخل بين هذه الأنشطة والبرامج مما يزيد من صعوبة عمليات التقييم والترتيب.
- هذا الأسلوب في إعداد الموازنات قد يركز على تحقيق الأهداف قصيرة الأجل وعدم الاهتمام بالأهداف الاستراتيجية طويلة الأجل.
- يحتاج هذا الأسلوب إلى كم كبير من البيانات والتي قد يتعذر توفيرها من قبل الوحدات الحكومية لإعداد الموازنة بالشكل المطلوب.

المبحث الثاني الإصارة العامة في العراق

في هذا المبحث سيتم الحديث عن الإدارة العامة في العراق من حيث البداية والتأسيس وأهم الخصائص العامة، ومن ثم تشخيص المشاكل والمعوقات التي تواجهها، وأخيراً التطرق إلى بعض من مؤشرات ضعف الأداء الحكومي في العراق، وذلك ضمن الفقرات الرئيسية التالية:
أولاً: البداية والتأسيس:

بعد قرون من السيطرة العثمانية كانت بدايات تأسيس جهاز حكومي معاصر يمثل الإدارة العامة في العراق مع تأسيس الدولة العراقية الحديثة عام 1921، ومنذ ذلك التاريخ وحتى يومنا هذا شهدت الإدارة العامة في العراق مراحل من النمو والتطور رافقتها عقود من التردّي و الانحطاط متأثرةً بعدد من التغيرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

لقد كانت بداية أول خطوة لتحديث الإدارة العامة باقتراح الملك فيصل الأول في بدايات حكمه في أيلول 1921 بتشكيل (مجلس إصلاحات)، يتولى مهمة تحسين وتنظيم إدارة الدولة والعناية بالكوادر الإدارية (الغزوي، بلا تاريخ نشر: 201)، ومن ثم صدر أول قانون لتنظيم شؤون العاملين في الإدارة العامة من الاجانب وهو (قانون خدمة الاجانب بالرقم 31 لسنة 1927) ويمثل أول تشريع قانوني لتنظيم العمل في الخدمة المدنية (الوقائع العراقية، 1927: 1)، وفي نفس السنة صدر (قانون تنظيم الولاية العراقية) رقم 58، إذ تضمن عدد من الأسس والقواعد لبناء الإدارة العامة في العراق (الغزوي، بلا تاريخ نشر: 214)، ومن ثم توالت صدور قوانين تنظم بعض من شؤون الإدارة العامة في العراق، وكما يلي: (الغزوي، بلا تاريخ نشر: 46-45)

1. قانون انضباط موظفي الدولة رقم 41 لسنة 1929، متضمناً 43 مادة.
2. قانون الخدمة المدنية رقم 103 لسنة 1931، متضمناً 8 فصول، و 37 مادة ضمن 3 أصناف و 14 درجة.
3. قانون انضباط موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936، متضمناً 42 مادة.
4. قانون الخدمة المدنية رقم 64 لسنة 1939، ويختص بتنظيم شؤون الخدمة المدنية بـ 8 فصول و 68 مادة ضمن 4 أصناف و 10 درجات، لحقه صدور قانونان للملاك الأول بالرقم 30 لسنة 1940، والثاني جاء ليلغي الأول ويحل محله ويحمل الرقم 86 لسنة 1952، بالرغم من كونه يعد قانون يطبق على جميع العاملين في الخدمة المدنية إلا أن الملاحظ صدور قوانين أخرى مثل قانون الخدمة الخارجية رقم 41 لسنة 1940، وقانون الخدمة القضائية رقم 47 لسنة 1945، وقانون الخدمة الهندسية رقم 21 لسنة 1952
5. قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1956، وهو قانون لتنظيم شؤون الخدمة المدنية بـ 10 فصول و 73 مادة وضمن أصناف و 10 درجات، صاحبه صدور قانون جديد للملاك بالرقم 56 لسنة 1956.
6. قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960، وهو قانون لتنظيم شؤون الخدمة المدنية بـ 10 فصول و 70 مادة وهو قانون موحد في بدايته يتضمن 10 درجات، تعرض هذا القانون للعديد من التغيرات والتعديلات سواء كانت بالإضافة أو التعديل أو الاستثناء.
7. قانون انضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991، وهو قانون لانضباط موظفي الدولة بـ 42 مادة.

ثانياً: الخصائص والمعوقات:

إن المتتبع لمسيرة الإدارة العامة يحدد عدد من المظاهر السيئة التي واكبت مسيرتها في العراق، والتي يمكن استعراضها ضمن الفقرات الرئيسية التالية:

1. الهيكل الإداري العام:
مع بدايات الحكم الملكي في عشرينات القرن الماضي وحتى الوقت الحاضر تعاني الإدارة العامة في العراق من وجود الكثير من مشاكل التي تتعلق بالهيكل الحكومي العام والتشكيلات المتفرعة منه كالوزارات والهيئات والمؤسسات وغيرها، ويمكن الحديث عن بعضاً منها فيما يلي: (عبد الصاحب، 1996: 340) (الغزوي، بدون تاريخ نشر: 228-229)
- عدم وجود سياسة عامة موحدة لتنظيم وحدات الإدارة العامة، مما ساعد على شيوع عدم الاستقرار في الهياكل الإدارية الحكومية ولاسيما الإدارات العليا في الدولة، إذ أشارت إحدى الدراسات إلى أن الخلافات السياسية في العهد الملكي كان لها الأثر الواضح على استقرار النظام السياسي ككل والإدارة العامة على وجه الخصوص (الحسو، 1984: 26)، وقد كان الأمر أكثر سوءاً في العهد الجمهوري، إذ ظهرت تشكيلات جديدة لها أثرها الواضح في التأثير على هيكل الدولة الإداري بدءاً من مجلس السيادة عام 1958، ومن ثم مجلس وطني لقيادة الثورة للفترة من 1963 ولغاية 1968، ليحل محله مجلس

قيادة الثورة، قيادة قطرية، رئيس جمهورية، وغيرها من التشكيلات منذ 1968 ولغاية 2003 ليدخل بعدها الجهاز الحكومي تحت سلطة التحالف المؤقتة، مجلس سيادة، حكومة مؤقتة، وحكومة منتخبة وهكذا.

- غياب السياسات العامة المنظمة لشؤون العمل الحكومي، فالسياسات العامة هي حلقة الوصل بين النظام السياسي والنظام الإداري للبلد، إذ إنها تبين ما يريده السياسيون من الجهاز الإداري الحكومي والمتتبع للسياسات الموجهة للعمل الإداري في العراق يلاحظ عدم الاستقرار في النظام السياسي في العراق وبالتالي شكل عبء على الجهاز الإداري في صعوبة الاستجابة في تنفيذ السياسات المحددة.
- المركزية الشديدة، ويقصد بها سيطرة الوزارات والإدارات العامة على إجراءات العمل الحكومي، وهي من مخلفات الحكم العثماني، إذ تسيطر الحكومة المركزية أو الوزارات والتي عادة ما تكون موجودة في العاصمة بغداد على صنع القرار وبالتالي يتوجب على الإدارات الفرعية في المحافظات إلا التنفيذ.
- التخطيط والنشئت بين المركزية واللامركزية فيما يتعلق بالجهاز المسؤول عن إدارة وتنظيم شؤون الإدارة العامة في العراق إذ كانت البداية من خلال اعتماد اللامركزية في إدارة وتنظيم شؤون العمل الحكومي من خلال تولى الوزارات والإدارات المختلفة مهمة إدارة وتنظيم شؤون العمل الإداري فيها في ظل قانوني الخدمة المدنية الملغين الأول رقم 103 لسنة 1931، والثاني رقم 64 لسنة 1939، لنتحول إلى المركزية في ظل قانون الخدمة المدنية الثالث رقم 55 لسنة 1956 الملغي من خلال تأسيس مجلس الخدمة العامة، والذي أقر وجوده قانون الخدمة المدنية الرابع النافذ رقم 24 لسنة 1960 إذ عد المجلس كجهاز مركزي لتنظيم شؤون الإدارة العامة في العراق ككل، وكانت العودة مرة أخرى إلى اللامركزية بإلغاء مجلس الخدمة العامة عام 1979 والذي كان له الأثر السيئ على العمل الحكومي ككل، ومن ثم الدعوة إلى الجمع بين المركزية واللامركزية في قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي.
- إن وجود عدم استقرار وتعدد في الجهات المسؤولة عن تنظيم شؤون الإدارة العامة ككل صاحبه تعدد وتنوع في الجهات الرقابية والتفتيشية، ليكون الحال في وقتنا الحالي بوجود أكثر من جهة تتولى الرقابة على العاملين في الإدارة العامة المسؤول المباشر، الإدارة العليا، المفتش العام، هيئة النزاهة، ديوان الرقابة المالية، اللجان البرلمانية، وسائل الإعلام.

2. القوانين والنظم المعتمدة:

- للقوانين والنظم المتعلقة بالإدارة العامة أثر مهم في تحديد آلية العمل في الجهاز الإداري الحكومي ويسود الدارة العامة في العراق بجانبها القانوني والنظمي عدد من المشاكل أهمها ما يلي:
- وجود فوضى وتعدد في القوانين الخاصة بتنظيم العمل في الإدارة العامة، فقانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 النافذ حالياً والذي يعد قانوناً موحداً لجميع العاملين في الخدمة المدنية، في نفس الوقت يلاحظ وجود قوانين تنظم عمل فئات معينة كقانون الخدمة الجامعية وقانون الخدمة القضائية وقانون الخدمة الخارجية، وغيرها، كما أن واقع هذا القانون وما صدر عنه العشرات من التعديلات، جعلته أقرب ما يكون معضلة قانونية شائكة فمن الصعوبة التمييز في الكثير من نصوصه بين النافذ والملغي وبالتالي تعدد التفسيرات والاجتهادات المتعلقة به، مما يولد إرباكاً في العمل، ومن ثم سوف يؤثر في الأداء.
- إن العمل في الإدارة العامة في العراق مبني على أساس النظام المغلق للوظيفة العامة فهي أي الوظيفة العامة مهنة كبقية المهن لكنها تتميز بالدوام والاستقرار فالموظف يتدرج في وظائف الجهاز الحكومي حتى تركه الخدمة بالتقاعد أو أي سبب آخر (الحلبي، 1989: 67)، وهي بذلك تختلف عن النظام المفتوح والذي يكون فيه العمل في وظائف الدولة أقرب للعمل في القطاع الخاص فبقاء الموظف في الجهاز الحكومي مرتبط ببقاء وظيفته كما هو الحال في بعض الدول كالولايات المتحدة. (الحلبي، 1989: 20-30)، واعتماد التجربة العراقية على النظام المغلق في الإدارة العامة جعل من الوظائف العامة مكاناً للكسل و الاتكالية فضلاً عن الابتعاد عن الفاعلية والكفاءة في العمل الحكومي.
- بالرغم من وجود نظامين لترتيب الوظائف الحكومية إلا أن الإدارة العامة في العراق تقوم على النظام الشخصي للوظائف، فالتركيز يتم على الخصائص الشخصية لشاغل الوظيفة، وليس الوظيفة، على الرغم من وجود نظام آخر هو النظام الموضوعي لترتيب الوظائف، إذ إنه أكثر فاعلية وكفاءة في تجميع الوظائف وإدراجها في مراتب من خلال الاعتماد على واجبات ومهام الوظيفة (جاسم، 1994: 20)، والذي كان له الأثر السيئ على العمل في الإدارة العامة من خلال الابتعاد عن الموضوعية والكفاءة.

3. القيم والممارسات المسيطرة:

هناك مجموعة من القيم والممارسات التي رسخت جذورها في بيئة الإدارة العامة في العراق منذ بدايات تأسيس الدولة العراقية في العهد الملكي وحتى الآن، ومن أهمها:

- وجود نوع من الخلاف والتناحر بين القيادات العليا في الجهاز الإداري العراقي من وزراء ووكلائهم ومدراء عامين، وغيرهم وهي ظاهرة ليست بالجديدة على وحدات الإدارة العامة في العراق، إذ تعود الكثير من ممارساتها وما رافقها من روح عدم التعاون ومحاولة عرقلة البعض لعمل البعض الآخر إلى بدايات العهد الملكي (الحسو، 1984 : 85)، وما نشهده من صراع في العمل الحكومي هو امتداد لتلك الظاهرة حتى الوقت الحاضر.

- وجود درجات متفاوتة من الفساد وسوء الإدارة في العمل الحكومي، وهي حالة متجذرة في الإدارة العامة في العراق تعود إلى سنوات مبكرة في العهد الملكي (بدرابي، 1993 : 74-106)، كما أن البعض يعتبر الفساد من أهم أسباب فشل النظام الملكي في العراق (اوزلو، 2006 : 22)، إلا أن نسبة ظهور حالات الفساد تختلف من فترة إلى أخرى حتى وصل الحال إلى أن يصنف العراق من الدول الأكثر فساداً في العالم.

- مما يشهده العمل الإداري الحكومي في العراق هو الاعتماد على أساليب ونظم للعمل قديمة وغير موضوعية، ولا تتسجم ومتطلبات إدارة العمليات المعاصرة فلا وجود تحليلاً للوظائف ولا وجود لدراسات لتحليل عبء العمل، ولا تخطيط أو جدولة للموارد والتسهيلات فخطوات إنجاز المهام تتم وفقاً لاجتهادات شخصية للمدير أو المسؤول الحكومي، ويكون الوضع أكثر سوءاً عندما تشغل الوظائف باختصاصات بعيدة عن متطلباتها الحقيقية.

- وحيث أن الإدارة العامة في العراق بنيت على أنقاض الإدارة العثمانية والتي تميل إلى التقاليد العسكرية وحتى تأسيس الكثير من إدارات الدولة العراقية الحديثة بعد 1921 كان من قبل أشخاص كانوا في السابق ضباط أو موظفين في الجيش العثماني كان له الأثر في سيطرة قيم سلبية في العمل الحكومي في العراق، حيث المنصب وجاهة، وعزلة، وسيل من الممنوعات، ومكاتب مغلقة ووجوه متجهمة وفي ظل نظم عمل مفرطة بالبيروقراطية بجوانبها المتطرفة حيث الكثير من الطلبات والأوراق وعدد من التواقيع، وسيطرة الروتين والابتعاد عن التقنيات الحديثة.

4. محور البيئة:

البيئة وما تتضمنه من فرص وتهديدات، أثراً واضحاً على طبيعة العمل في أي جهاز إداري، وفي ظل هذا المفهوم فإن الإدارة العامة في العراق تشهد عدد من المؤثرات البيئية، ومنها:

- المتغيرات الاجتماعية حيث وجود نوع من الشللية والمحسوبية في الإدارة العامة في العراق حتى وصل الحال أن وصف العراق في فترة الحكم الملكي بأنه مكان لحكم العوائل المعروفة، إذ هيمنت الاعتبارات العائلية على التعيينات في الجهاز الحكومي (الحسو، 1984 : 102-103)، ومن ثم في العهد الجمهوري تحولت الشللية إلى مناطقية وطائفية، وبعد 2003 برزت بجوانبها الثلاث مناطقية وطائفية وسياسية من خلال تفضيل أبناء المنطقة أو الطائفة أو القومية أو الحزب على بقية أبناء الوطن الواحد.

- المتغيرات السياسية، والتي كان لها الأثر الواضح على مسيرة الإدارة العامة في العراق، ففي فترة الحكم العثماني أكد الحكام والولاة على إدخال المقربين منهم من أبناء الوجهاء والملاكين وزعماء القبائل في الوظائف العامة لضمان ولائهم للحكومة، ومع بدايات السيطرة البريطانية حاول الحكام البريطانيين السير على خطى أسلافهم من العثمانيين في هذا الاتجاه (العزاوي، بدون تاريخ نشر: 170) ولم يتغير الحال كثيراً في فترة الحكم الملكي، إلا أنه نتيجة للتحويل إلى العهد الجمهوري بعد عام 1958 صدرت العديد من قرارات العزل والفصل أو الإحالة على التقاعد لأسباب لا تتعلق بشؤون الوظيفة وضوابطها وإنما هي قوانين لتطهير الموظفين غير الموالين، وكان الموقف أكثر وضوحاً بعد العام 1968 من خلال سيطرة الموالين لحزب البعث المنحل على الكثير من جميع الوظائف المهمة في الدولة (العزاوي، بدون تاريخ نشر: 289) لتتقلب الحال بعد 2003 ليتم استبعاد الكثير من العاملين في الإدارة العامة بموجب قانون اجتناب البعث، وقوانين المسائلة والعدالة.

- المتغيرات الاقتصادية، وهذه لها الأثر المهم في بنية الإدارة العامة في العراق، ففي عشرينيات وثلاثينيات القرن الماضي مع التأسيس عندما كانت موارد الدولة الناشئة بسيطة كانت الوظائف محدودة وقليلة، ومع التوسع في الإنتاج النفطي وتوفر موارد مالية طائلة، ولا سيما في السبعينات توسعت الإدارة العامة وتعددت المزايا المقدمة للموظفين، ومن ثم كانت الأمور أقل مع انخفاض الموارد بسبب الحرب العراقية الإيرانية ليكون الأمر أكثر سوءاً في فترة العقوبات الاقتصادية و الحصار بعد 1990 لتعود الأمور أفضل من الناحية الاقتصادية بعد 2003.

ثالثاً: مؤشرات ضعف الأداء:

إن أي جهد للإصلاح في الإدارة العامة لأي بلد وفق منظور البنك الدولي يجب أن يكون واضحاً تأثيره في عدد من المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية للبلد المعني، وعليه فإن وجود ضعف في عدد من المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية والحكومية (Golddfinch, et al., 2013: 50-61) يمكن اعتباره مبرراً مهماً للحاجة الماسة للإصلاح في الإدارة العامة، وفيما يتعلق بالعراق، هناك عدد من المؤشرات العالمية المعتمدة التي تبين مدى ضعف الاداء الحكومي، ومنها:

1. مؤشر التنمية البشرية، يقع العراق في التسلسل 131 من 186 دولة للعام 2012 بقيمة للمؤشر مقدارها 0.590 وتتربع النرويج في المرتبة الاولى من المؤشر بقيمة مقدارها 0.955 تليها استراليا بالترتيب الثاني بمؤشر مقداره 0.938 تتبعها الولايات المتحدة في المرتبة الثالثة بقيمة للمؤشر مقدارها 0.937 وتأخذ قطر التسلسل 34 بقيمة للمؤشر 0.834 تتبعها الامارات بتسلسل 41 بمؤشر قيمته 0.818. (الامم المتحدة، 2013: 155-159).
2. مؤشر التحول نحو الحكومة الإلكترونية: بالرغم من جهود الحكومة العراقية في التحول نحو الحكومة الإلكترونية إلا أن النتائج غير مشجعة، إذ يشغل العراق الترتيب 137 من 190 دولة في تقرير الأمم المتحدة حول التحول نحو الحكومة الإلكترونية للعام 2012 بمؤشر مقداره 0.3409 ، وتأخذ كوريا الجنوبية الترتيب الأول بمؤشر مقداره 0.9283 تتبعها هولندا في الترتيب الثاني بمؤشر مقداره 0.9125 وبريطانيا في الترتيب الثالث بمؤشر مقداره 0.8960 ، وتتقدم الامارات العربية المتحدة الدول العربية بالترتيب 28 بمؤشر مقداره 0.7344 تتبعها البحرين في الترتيب 36 بمؤشر مقداره 0.6946 ، والغريب أن اسرائيل في الترتيب 16 ضمن نفس التقرير بمؤشر مقداره 0.8100. (United Nation, 2012: 127)
3. مؤشر التنافسية العالمية، بالرغم من كونه مؤشر مهم للاقتصاد العالمي والذي يصدر من المنتدى الاقتصادي العالمي World Economic Forum يصدر ضمن تقرير مفصل صدرت النسخة الأخيرة منه للعامين 2012-2013 بما يقارب الـ 545 صفحة يعطي معلومات مهمة عن جوانب التنافسية في الاقتصاد العالمي، إلا أنه من المؤسف عدم ذكر العراق كونه من الدول الغير مغطات بالمؤشر (العراق دولة مستوردة). (World Economic Found, 2013: 12).
4. مؤشر الاستثمار، بالرغم من سعي الحكومة العراقية لتشجيع الاستثمار من خلال عدد من القوانين المشجعة للاستثمار، وتشكيل هيئة عراقية متخصصة بتشجيع الاستثمار مع فروع خاصة بها في المحافظات إلا أن World Investment Report للعام 2012 والصادر عن الـ Division on Investment and Enterprise التابع لـ UNCTAD وهي United Nation Conference on Trade and Development يضع مؤشرات ضعيفة للاقتصاد العراقي لا تشجع على دخول الاستثمارات الأجنبية. (UNCTAD, 2012).
5. مؤشر الحرية الاقتصادية في العالم العربي Economic Freedom of the Arab World ، ففي مجال الهيكل القانوني للحرية الاقتصادية legal structure وفي مجال حقوق الملكية property rights احتل العراق درجة متدنية للتقييم إذ جمع 4.2 نقطة جعلته في آخر ترتيب الدول العربية في هذا المجال، أما في مجال حرية الدخول للسوق المالي access to sound money فكان العراق بالترتيب الـ 21 في قائمة الدول العربية بمؤشر قيمته 4.6 نقطة، إما في مجال تشريعات الاعمال regulation of business والائتمان والعمل credit and labor فكان العراق في الترتيب الـ 17 بمؤشر إجمالي قيمته 5.8، والجانب الايجابي في التقرير هو ما يتعلق بحرية التجارة العالمية freedom to trade internationally كان العراق في الترتيب الرابع عربياً بمؤشر مقداره 8.1 نقطة. (Al Ismaily et. al., 2012:14)

المبحث الثالث

الحلول والمعالجات في ظل منهج آل (العودة إلى الجذور)

- في ظل تبني منهج الـ Phenomenology كفلسفة للتغيير في الإدارة العامة في العراق من خلال فكرة (العودة إلى الجذور) يمكن تحديد البات الاصلاح والتجديد ضمن الفقرات الرئيسية التالية:
1. إعادة تعريف الحكومة المركزية، وحكومة الاقليم وحكومات المحافظات، وفق تحديد سليم للصلاحيات والاهداف وحدود النطاق، وفق مبادئ الـ NBM (الإدارة العامة الجديدة).
 2. اعتماد اسلوب الـ Sunset Legislation (تشريع الغروب) في التشريعات والقوانين الحكومية، ولا سيما تلك التي تتعلق بمهام الإدارة العامة في العراق.
 3. التحول إلى الـ ZBB (الموزنة الصفرية) في تمويل الإدارة العامة في العراق.

4. إعادة النظر في مهام الحكومة وواجباتها الرئيسية فليس من المعقول أن تكون وزارة التجارة مسؤولة عن توفير مفردات البطاقة التموينية لما يقارب أُلـ 30 مليون عراقي وفي نفس الوقت تقوم بعمليات بيع (السيراميك)، (فهي وزارة تجارة داخلية وخارجية وليست Super Market)
5. صياغة استراتيجيات خاص بالإدارة العامة يشترك فيها عدد من المتخصصين من ذوي الخبرة والأكاديميين تشكل طريق نحو التحول إلى إدارة عامة جديدة في العراق.
6. إعادة النظر في الهياكل والتقسيمات الإدارية للنظام الإداري العام بدءاً من هياكل الحكومة المركزية بوزاراتها وهيئاتها العامة، وصولاً إلى الهياكل الإدارية على مستوى المحافظات.
7. اعتماد البرامج والإدارات الحكومية المؤقتة التي تتولى مهمة محددة وقد تنتهي بنهاية المهمة.
8. إشراك المواطنين في إختيار اسلوب عمل الحكومة أما من خلال المشاركة المباشرة، أو عن طريق ممثلين عنهم.
9. اعتماد التمويل كأداة مهمة للسيطرة على الجهاز الإداري من خلال تقييم النتائج على أساس الكلفة والعائد.
10. إعادة النظر في طبيعة العمل في الخدمة المدنية من خلال التحول من النظام المغلق في النظام الحكومي إلى النظام المفتوح، والذي يقوم على ما يلي:
 - العمل في الحكومة كالعامل في المنظمات الخاصة، لا يقوم على البقاء ما دامت الوظيفة (لا توجد وظائف مدى الحياة).
 - الاعتماد على العمل وفق عقود مجزية.
 - الترقية في الإدارات العامة يتم من خلال المنافسة وإعتماد الكفاءة، وإن كان من خارج الجهاز الحكومي.
 - المنافسة في الأداء هي المعيار الحقيقي للبقاء في الوظيفة.
11. وضع سياسات عمل تركز على الأولويات في العمل الحكومي بناءً على الأولويات الملحة من وجهة نظر المواطنين وليس من وجهة نظر المسؤولين.
12. بناء سياسة عامة في العراق تبين التوجهات الحديثة في العالم من خصخصة واستثمار وحوكمة وتكيفها بما يتفق والبيئة العراقية.
13. المفاضلة بين أن تتولى وحدات الحكومة الخدمة أو أن تحولها إلى القطاع الخاص وفق معايير حقيقية لتقييم جودة الخدمة وفق الامكانيات المتاحة.
14. اعتماد معايير معاصرة لتقييم الخدمات الحكومية من ناحية الجودة والمرونة والتسليم وفق معايير علمية، مع اعتماد الشفافية في العمل الحكومي وفق مبادئ الحوكمة والمساءلة.
15. اعتماد مؤشرات معاصرة لتقييم الأداء وفق قيم كمية ومؤشرات دولية معتمدة.

الختاتة:

ألـ Phenomenology أو ما يعبر عنه بالـ (العودة إلى الجذور) هو إتجاه فلسفي يقوم على أساس النظر إلى الظواهر كما هي بدون ما حولها من متغيرات، وهو اسلوب للتفكير مناسب للتطبيق في فترة الأزمان، إذ تتدخل القضايا والمؤثرات، ولذلك كان تأثيرها واضحاً في الولايات المتحدة الأمريكية في فترة الستينات من القرن الماضي، حيث حرب فيتنام وتداعياتها، وحركة الحقوق المدنية ومظاهرات الطلاب، والصراع مع المد الشيوعي والانتقادات القوية للدول الرأسمالية والتي تتقدمها الولايات المتحدة، ومن هنا كان تأثير هذا الإتجاه مدعوماً بالقوى المختلفة واضحاً على بنية المجتمع الأمريكي، ولا سيما في الفكر الإداري وعلى الخصوص في الإدارة العامة، فكانت الإدارة العامية الجديدة، وتشريع الغروب، والموازنة الصفرية، وغيرها.

إن ظروف العراق الآن، وما نشهده من مشاكل سواء على المستوى السياسي أو الاقتصادي، وحتى الإجتماعي، وما تشهده الإدارة العامة في العراق من ضعف في مستويات الأداء الحكومي مؤشرة بعدد من المؤشرات العالمية المتدنية تدعو للإعتماد على مفهوم العودة للجذور كمنهج فلسفي يمكن أن تبني عليه جهود الإصلاح في الإدارة العامة في العراق سواء على مستوى الحكومة المركزية ممثلة بالوزارات أو الإدارات غير المرتبطة بوزارة، أو على مستوى الإدارات المحلية في الأقليم والمحافظات، فترشيق الجهاز الإداري من خلال التركيز على المهمة أو الوظيفة الأساسية لكل وحدة تنظيمية حكومية على وفق ألـ ZBB، Sunset، NPM إذ يمكن أن يترتب عليه العديد من المنافع أولها المرونة في العمل، والوصول إلى حسن استخدام الموارد، ومن ثم تحقيق الفاعلية والكفاءة في العمل الحكومي ككل.

قائمة المصادر

أولاً: المصادر العربية:

1. الحلبي، حسن، الخدمة المدنية في العالم، ط1، بيروت، منشورات عبيد، 1981.
2. الخفاجي، نعمة عباس و الهيتي، صلاح الدين، تحليل أسس الإدارة العامة: منظور معاصر، عمان، دار اليازوردي، 2009.
3. الخطيب و شامية، أسس المالية العامة، عمان، دار وائل للنشر، 2005: 368.
4. الشرايري، جمال عادل و الرحاحلة، محمد ياسين، إمكانية تطبيق أسلوب الموازنة الصفرية في الوزارات الأردنية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 25، العدد الأول، 2009.
5. اونر اوزلو، تنمية وإعادة بناء الاقتصاد العراقي، ترجمة مركز العراق للأبحاث، (بغداد، مركز العراق للأبحاث، 2006)
6. فضل الله، فضل الله علي، نظريات التنظيم الإداري: دراسة نقدية تحليلية، دبي، المطبعة العصرية، 1983.
7. الأمم المتحدة، تقرير التنمية البشرية 2013 : نهضة الجنوب، تقدم بشري في عالم متنوع ، 2013، (<http://hdr.undp.org>).
8. سلوم، حسن عبد الكريم والمهاني، محمد خالد، الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ والمراقبة: دراسة ميدانية للموازنة العراقية، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد الرابع والستون، 2007.
9. عبد الصاحب، صالح عبد الصاحب، الموارد البشرية العاملة في الخدمة المدنية في العراق: دراسة تطبيقية لأثر البيئة في السياسات والإحصاءات خلال القرن العشرين، دراسة دكتوراة مقدمة إلى كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 1996.
10. عبد الرضا فرج بدرابي، الفساد الإداري في العراق، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، العدد الثالث، جامعة البصرة، كلية الإدارة والاقتصاد، آذار، 1993.
11. نجم العزاوي، الإدارة العامة المعاصرة في العراق ج2، (بغداد، الدار الجامعية للطباعة والنشر والترجمة، بلا سنة).
12. نزار توفيق الحسو، الصراع على السلطة في العراق الملكي: دراسة تحليلية في الإدارة والسياسة، بغداد، مكتبة الكندي، 1984.
13. الوقائع العراقية، العدد 531 في 1927/5/2.

ثانياً: المصادر الأجنبية:

1. Al Ismaily et. al., Economic Freedom of the Arab World, International Research Foundation, 2012.
2. Barzelay, M. ,Breaking through bureaucracy: A new vision for managing in government. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1992.
3. Box, Richard C. et al., New Public Management Substantive Democracy, Public Administration Review, 2001, Vol. 61 No. 5.
4. Boyle, Richard & MacCarthaigh, Muiris, Fit for Purpose? Challenges for Irish Public Administration and Priorities for Public Service Refor State of the Public Service Series, April 2011.
5. Budd, Leslie, Post-bureaucracy and reanimating public governance A discourse and practice of continuity, International Journal of Public Sector Management Vol. 20 No. 6, 2007.
6. Dirsmith, Mark W. & Jablonsky, Stephen F., Zero-Base Budgeting As a Management Technique And Political Strategy, Academy of Management Review 1979, Vol. 4, No. 4.
7. Drechsler, Wolfgang, The rise and demise of the New Public Management: Lessons and opportunities for South East Europe, Uprava, letnik VII, 3/2009.
8. Duffy, Michael, ZBB, MBO, PPB and their effectiveness within the planning marketing process, Strategic Management Journal, Vol. 10, 1989.
9. Ehsan, Mohammad & Naz, Farzana, Origin, Ideas and Practice of New Public Management: Lessons for Developing Countries, Asian Affairs, Vol. 25, No. 3, July-September, 2003.
10. Ehrich, Lisa ,Revisiting phenomenology: its potential for management research. In Proceedings Challenges or organisations in global markets,

- British Academy of Management Conference, pages, Said Business School, Oxford University, 2005.
11. Golldfinch, Shaun et al, Flying blind evidence for good governance public management reform agenda implementation and outcome in low income countries, public administration and development, Dev. 33, 2013.
 12. Groenewald, Thomas, A Phenomenological Research Design Illustrated , International Journal of Qualitative Methods 3 (1) April, 2004.
 13. Hillan, Ben, Public administration reform in post conflict societies, lessons from Aceh, Indonesia, public administration and development, Dev. 33, 2013.
 14. Hood, Christopher, A public management for all seasons, Public Administration Vol. 69, Spring, 1991.
 15. Hughes, Owen E., Public Management and Administration: An Introduction, 3rd ed., New York, Palgrave Macmillan, 2003.
 16. Husserl, Edmund, Phenomenology, Encyclopedia Britannica article, 1927.
 17. Ip, John, Sunset Clauses and Counterterrorism Legislation, 2013 , Electronic copy available at: <http://ssrn.com>
 18. Kavanagh, Shayne C. Zero-Base Budgeting Modern Experiences and Current Perspectives, Government Finance Officers Association Research and Consulting Center, 2011.
 19. Kernaghan, K. and Chrih, M., The challenges of changes: emerging issues in contemporary public administration. Canadian Public Administration, 40(2), 1997.
 20. Lan, Z. and Rosenbloom, D. , Editorial. Public Administration Review, 52 (6), 1992.
 21. Osborne, D. & T., Gaebler, Reinventing government: How the entrepreneurial spirits is transforming the public sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1993.
 22. O'Toole Laurence J. & Hanf, Kenneth I. , American Public Administration and the Impact of International Governance, Public Administration Review, September, Vol. 62, Special Issue, 2002.
 23. Radhika, D. Ethics in Public Administration, Journal of Public Administration and Policy Research Vol. 4(2) March, 2012.
 24. Rosta, Miklos, What makes a New Public Management reform successful? An institutional analysis: An introductory essay, miklos.rosta@uni-corvinus.hu, 2011.
 25. Rubin , Irene S. , Budget Theory and Budget Practice: How Good the Fit, Public Administration Review, Vol. 50, No. 2. (Mar. - Apr., 1990).
 26. Sunset Advisory commission, Compliance Report, Implementation of 2011, Sunset Legislation, 2013.
 27. Tolofari, Sowaribi, New Public Management and Education, Policy Futures in Education, Vol. 3, 1. 2005.
 28. United Nation, E. Government Survey, www.unpan.org/e-government ,2012.
 29. UNCTAD, United Nations Conference on Trade and Development, World Investment Report 2012.
 30. Wikipedia, the free encyclopedia, 2013, (<http://en.wikipedia.org>)
 31. World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2012–2013 Geneva, Switzerland, 2013.