

الملخص

علي المولوي

- إن الإصلاح الهادف للقطاع العام العراقي أمر حيوي إذا أرادت البلاد تجنب الانهيار الاقتصادي. لقد أفرزت عقود من التراخي والفساد وسوء الإدارة قطاعاً عاماً متضخماً لا يمكن استدامته ولا يصلح للغرض المنشود منه. ومع تولي رئيس الوزراء الجديد لمنصبه، فإن أمام العراق فرصة لرسم مسار مختلف.
- يتطلب الإصلاح الناجح للقطاع العام في العراق إستراتيجية تحدد أهدافاً يمكن بلوغها ومبادرات محددة لتحقيق هذه الأهداف. ومن المهم تحديد مجالات القطاع العام الأقل مقاومة للتغيير، بعد ذلك، ومن خلال التركيز عليها في البداية، توليد الزخم من الإصلاحات الإضافية التي يمكن أن تحفز على بذل المزيد من الجهود الطموحة على المدى الطويل.
- يمكن تعزيز المساعدة الدولية من خلال تجنب المشاريع المفرطة في الطموح، والتركيز بدلاً من ذلك على توفير الخبرة التقنية التي تساهم في رفد قاعدة المهارات المحلية وتتمتع بمستويات عالية من الملكية المحلية.
- إن إنشاء وحدة شاملة لتحليل البيانات من شأنه أن يعزز الهياكل الأساسية لصنع السياسات في العراق ويزود قادة البلاد بلمحة عامة واضحة عن التحديات الماثلة. ويمكن تسخير تحليلات البيانات لغرض تحسين تنفيذ الأولويات السياسية للعراق وفعاليتها.
- ينبغي أن يكون القطاع العام أكثر إنتاجية إذا أُريد له تحقيق أولويات سياساته، ومن خلال التأهيل المهني لمجلس الخدمة العامة الاتحادي الذي أنشئ حديثاً، يمكن للعراق إدخال معايير قائمة على الأداء للموظفين العموميين، بالإضافة إلى تحديد المواهب الشابة والاستثمار فيها، وهي المواهب التي يمكنها النهوض بقضية إصلاح القطاع العام.



مقدمة

أبدى القطاع العام العراقي مقاومة هائلة للإصلاح، وعلى الرغم من الدعم المقدم من المجتمع الدولي، كانت محاولات الحكومة المتتالية لتحسين الحوكمة والتنمية المستدامة غير فعالة.^١

إن فهم سبب إخفاق هذه الجهود أمر حاسم لتحقيق أوجه تحسُّن مستدامة في أداء الحكومات العراقية المستقبلية. عَقِب أشهر من المظاهرات الشعبية واسعة النطاق ضد النخبة الحاكمة، وبعد الإخفاقات المتعددة في اختيار رئيس وزراء جديد، والتوترات بين الولايات المتحدة وإيران على الأراضي العراقية، عَصَفَ بالبلاد تطوُّران خارجان عن سيطرتها: انهيارُ أسعار النفط وجائحة فيروس كورونا. وإن آثار هذه الصدمة المزدوجة على القطاع العام العراقي مقلقة للغاية، إذ يعتمد على هذا القطاع العديد من سُبل كسب العيش. كما يعني النمو الهائل في الوظائف العامة منذ عام ٢٠٠٣ أن الرواتب والمعاشات تُمَثِّل الآن أكثر من ٤٥ في المائة من إجمالي الإنفاق الحكومي، وسوف يحدُّ تراجع عائدات النفط بشدة من قدرة الحكومة على تلبية هذه الالتزامات الشهرية دون أن تدخل في دوامة من الديون والائتمار الاقتصادي.^٢ ولتجنُّب ذلك، سيتعيَّن على الحكومات المتعاقبة الالتزام باستراتيجية واضحة وحازمة، في الوقت الذي تعمل فيه على تلبية معظم المطالب الأساسية للمواطنين العراقيين - بما في ذلك توفير الوظائف والخدمات الأساسية - ومعالجة الفساد المتفشى الذي يعيق الاستثمار في البنية التحتية للعراق.

إن الهدف المنشود من هذه الورقة هو المساعدة في إرشاد واضعي السياسات والمؤسسات المالية الدولية ووكالات التنمية في تصميم برامج لإصلاح القطاع العام في العراق وتنفيذها. ويجدر التأكيد على أن مآزق العراق ليس استثنائياً بأي حال من الأحوال، وبالتالي فإن هذه الورقة تستعين بتجارب محددة وذات صلة من بلدان أخرى لتوضيح كيفية التغلب على عقبات الإصلاح.

واستناداً إلى سلسلة من المناقشات مع الممارسين من ذوي الخبرة في جهود الإصلاح في العراق،^٣ تبدأ هذه الورقة بتحديد مجموعة من الافتراضات حول القيود المفروضة على الإصلاح في البلاد. وتستند هذه الافتراضات إلى نجاحات جهود الإصلاح السابقة وإخفاقاتها، مع مراعاة المناخ السياسي السائد والقدرة المؤسسية للبلاد.

أبرز هذه الافتراضات هو أن إصلاح النظام بأكمله غير واقعي. بدلاً من ذلك، من المرجح أن يُفضي النهج التدريجي إلى نتائج مهمة. فإلى الآن، كان إصلاح القطاع العام في العراق طموحاً إلى حد كبير - وضع أهداف طموحة وغير قابلة للتحقيق، مع إيلاء القليل من الاعتبار للمصالح الخاصة التي تخنق الإصلاح أو ديناميات الاقتصاد السياسي الأوسع.

في نهاية المطاف، تقترح هذه الورقة مسارين من إجراءات التعزيز الذاتي لتحفيز إصلاح القطاع العام: تأسيس وحدة لتحليل البيانات ووحدة لإنجاز السياسات في صلب الحكومة لتعزيز عملية وضع السياسات وتنفيذها؛ وإدخال معايير قائمة على الأداء للموظفين العموميين لتعزيز الإنتاجية.

آفاق الإصلاح

يمكن القول إن ترتيبات تقاسم السلطة بعد عام ٢٠٠٣، التي أفضت إلى تشكيل مجلس الحكم العراقي أثرت عن درجة من الاستقرار السياسي على المدى القصير، وهو ما كانت البلاد بحاجة إليه بعد انهيار النظام السابق. ومع ذلك، من المعروف أن أحلاف النُخب تُمنع

^١ من الصعب تقدير التكلفة الإجمالية لمبادرات إصلاح القطاع العام في العراق حتى الآن. على سبيل المثال، في نهاية عام ٢٠١٢، أنفقت الولايات المتحدة ٤,٢ مليار دولار على صندوق الدعم الاقتصادي للعراق، بما في ذلك ما يقرب من ٩٤٠ مليون دولار على برامج تتعلق مباشرة بتعزيز الحكم وبناء القدرات. انظر المفتش العام الخاص لإعادة إعمار العراق (٢٠١٣)، التعلم من العراق: تقرير نهائي من المفتش العام لإعادة إعمار العراق، واشنطن العاصمة: <https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2013/sigir-learning-from-iraq.pdf> (آخر دخول في ١٧ أيار/ مايو ٢٠٢٠). بالإضافة إلى ذلك، أنشأت عدة وكالات تابعة للأمم المتحدة برنامج تحديث القطاع العام العراقي (I-PSM)، الذي تألف من مرحلتين: المرحلة الأولى (٢٠١٠-٢٠١٢) بميزانية قدرها ١٣,٦ مليون دولار، والمرحلة الثانية (٢٠١٣-٢٠١٩) بميزانية قدرها ٢٤ مليون دولار. انظر، سالوفان، م. (٢٠١٩)، برنامج تحديث القطاع العام العراقي: مشروع تقرير تقييمي، نيويورك: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، <https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/15412> (آخر دخول في ٦ أيار/ مايو ٢٠٢٠). ركزت المساعدة الدولية على جانب رئيسي من إصلاح القطاع العام، ألا وهو الإدارة المالية العامة. في عام ٢٠٠٩، أطلق البنك الدولي برنامج إصلاح الإدارة المالية العامة للعراق بقيمة ١٨ مليون دولار الذي انتهى في عام ٢٠١٣ بنتائج متواضعة للغاية. بعد ذلك شرع في مبادرة تحديث الإدارة المالية العامة بقيمة ٤١,٥ مليون دولار في عام ٢٠١٧ مقترنة ببرنامج مساعدة فنية بقيمة ١,٨١ مليون دولار في عام ٢٠١٨، بالشراكة مع الاتحاد الأوروبي. انظر، المولوي، ع. (٢٠١٨)، تصميم نهج ناجح لإصلاح الإدارة المالية العامة في العراق، بغداد: مركز البيان، <http://www.bayancenter.org/en/wp-content/uploads/2018/10/8788789899.pdf> (آخر دخول في ٦ أيار/ مايو ٢٠٢٠).

^٢ المولوي، ع. (٢٠٠٩)، توسيع الرواتب العامة في العراق: الأسباب والعواقب، تقرير مركز كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية الشرق الأوسط، لندن: كلية لندن للاقتصاد http://eprints.lse.ac.uk/102576/1/Al_Mawlawi_public_payroll_expansion_in_iraq_published.pdf (آخر دخول في ٦ أيار/ مايو ٢٠٢٠).

^٣ بما في ذلك المناقشات في اجتماع المائدة المستديرة التي استضافها تشاتام هاوس في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٩.

الإصلاح بشكل ملحوظ، لا سيّما حينما يُعتقد أن أي تغيير مُقترح يقوّض مصالح النخب وبقائها ورسوخها.^٤ ونتيجة لذلك، يجب أن تبدد مبادرات الإصلاح الفعالة تلك المخاوف بما يكفي، وبمعنى آخر، من خلال معالجة ما يسمى لغز الفائزين والخاسرين، الذي عادةً ما يترافق مع أي شكلٍ من أشكال التغيير البنوي في الحكم.^٥

إحدى المقاربات هي اختيار تدابير الإصلاح التي تؤثر على جميع النخب المتنافسة - مثل تلك التي تُرسى مجموعة من القواعد الجديدة التي تُبقي جميع السلوكيات التي تسعى إلى الربح تحت السيطرة وتمنع هيمنة جانب واحد. ومن الأمثلة الجيدة على ذلك، الصرف الإلكتروني لكشوف رواتب القطاع العام الذي يتم تقديمه عبر الإدارات الحكومية.

كان تزوير كشوف الرواتب، بما في ذلك الظاهرة الشائعة للموظفين الفضائيين، مربحاً بشكلٍ مُجزٍ لغالبية اللاعبين السياسيين. وعلى المنوال نفسه، تشيرُ موافقة البرلمان الأخيرة على قانون جديد لإدارة المالية العامة يفرض المزيد من الشفافية في دورة الميزانية الفيدرالية إلى أن النخب مستعدة لقبول درجة من الشفافية كجزء من عملية المساومة.^٦

وعلى النقيض من ذلك، واجهت مبادرات الإصلاح التي تشد الحاجة إليها داخل قطاع الكهرباء لتحسين تقديم الخدمات وتعزيز الإيرادات غير النفطية مقاومةً شديدة. وقد جُرّبت مخططات لاستخدام الشركات الخاصة لتحصيل تعريفة الكهرباء من العملاء مقابل إمداد الشبكة دون انقطاع في أجزاء من بغداد، وأدى ذلك إلى خفض تكاليف المستهلكين وقُلل من اعتمادهم على الطاقة من المولدات المحلية الخاصة باهظة التكلفة. ولكن ما بدا أنه خطوة سليمة من حيث السياسة العامة، لقي معارضةً شديدةً من قِبَل السياسيين الذين لديهم حصص مالية في مولدات الأحياء وكان يوسعهم وأدُ المبادرة من خلال حشد المعارضة العامة في جميع أنحاء البلاد. وبيّن هذا سبب أهمية مقاربة إصلاح القطاع العام من خلال منظور الاقتصاد السياسي. لذا، قبل اتخاذ قرار بالشروع في أي مشروع إصلاح، من الأهمية بمكان النظر في المصالح الخاصة التي ستكون على المحك، وكيف يمكن للأطراف الفاعلة أن تستجيب حال تهديد مصالحها، ونوع النفوذ الذي يمكن استخدامه للتخفيف من المقاومة الحتمية للإصلاح من المُعطلين المحتملين.

ثمّة عائق آخر هو إرث نظام البعث. فالأنظمة الريعية، والسيطرة الاقتصادية المركزية، وثقافة البيروقراطية التي تتبسط روح المبادرة، لا تبثُّ حافزاً كبيراً في نفوس موظفي القطاع العام العاديين لتبني الإصلاح. وكما أوضح أحد المسؤولين الأميركيين السابقين الذين عملوا في مشروع قيمته ملايين الدولارات لتحديث عمل وزارة المالية العراقية، "إذا عدت إلى عهد صدام، فإن الطريقة المتبعة للبقاء هي عدم اتخاذ أي قرار واتباع الإجراءات الإدارية. لقد رأيت أشياء بقيمة ١٠,٠٠٠ دولار يجب أن يوقع عليها وزير المالية، فهم بساطة لا يرغبون بأخذ زمام المبادرة." لقد كُلف المشروع الممول من الولايات المتحدة لتثبيت نظام جديد لمعلومات الإدارة المالية وتدريب الموظفين أكثر من ٣٠٠ مليون دولار، لكنه فشل فشلاً مريعاً. وفي الوقت الراهن، لا يزال موظفو وزارة المالية يفضلون استخدام الدفاتر والأقلام على الأساليب الحاسوبية.^٧ يساعد هذا الاقتتان الهدّام بين الثقافة السياسية الكامنة وديناميات الاقتصاد السياسي الشاملة في تفسير أسباب التعنت المؤسسي في العراق.

وقد شجّع الاضطراب وعدم الاستقرار السياسي، الذي كان سمة ثابتة للعراق ما بعد عام ٢٠٠٣، على التفكير قصير المدى في أوساط النخبة الحاكمة في البلاد، و على المقاربات الضيقة للحكومة، التي تعطي الأولوية للبقاء السياسي على حساب الاستثمار المستدام في البنية التحتية للبلاد. وهذا ما يفسر جزئياً سبب نمو الخدمة العامة بسرعة كبيرة في حين كان الركود من نصيب مشاريع الاستثمار العام. و يميل الفاعلون السياسيون أكثر إلى الانخراط في تعزيز المحسوبية سريعة الربح من خلال توفير الوظائف بدلاً من الالتزام بالتنمية طويلة الأجل للخدمات المحلية.^٨

وبالنظر إلى القيود الهيكلية للبلاد، يمكن لفهم ما لا يقل عن خمسة افتراضات أن يرشد صانعي السياسات ذوي العقلية الإصلاحية:

١. التجديد المؤسسي الشامل غير مُستحسنٍ في المناخ السياسي الحالي. ومن المرجح أن تؤدي المقاربات التدريجية إلى نتائج، على الرغم من أن آثارها قد لا تكون واضحة في المدى القريب. على سبيل المثال، في حين تتطلب عمليات المشتريات الحكومية اهتماماً كبيراً وستؤدي بطبيعة الحال إلى تغييرات إيجابية في القطاعين العام والخاص، فمن غير الواقعي في السياق الحالي توقع نجاح هكذا إصلاح.

^٤ مزيد من المعلومات حول أحلاف النخبة، انظر، تشينغ، سي، غودهاند، ج، وميهان، ب. (٢٠١٨)، «تأمين مساومات النخبة التي تقلل من الصراع العنيف واستدامتها»، ورقة تولىفة لوحدة تحقيق الاستقرار، لندن: وزارة الخارجية والكونغرس، https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/765882/Elite_Bargains_and_Political_Deals_Project_-_Synthesis_Paper.pdf (آخر دخول في ٦ أيار/ مايو ٢٠٢٠).

^٥ غالباً ما ينجم عن الإصلاحات فائزين وخاسرين ويمكن أن يكون هذا التفاهم بين النخب بمثابة رادع رئيسي لبدء الإصلاحات. وافق البرلمان على قانون جديد للإدارة المالية العامة (PEM) في عام ٢٠١٩ بهدف إلى تحسين كيفية إعداد وتنفيذ الميزانيات الوطنية. تم تمرير مشروع القانون من خلال الإجماع بين الأحزاب السياسية الرئيسية على الرغم من أنه يفرض ضوابط أكثر صرامة على الإنفاق على الميزانية. للحصول على تفاصيل حول قانون إدارة الشؤون المالية العامة، انظر المولوي، ع. (٢٠١٨)، تصميم نهج ناجح لإصلاح الإدارة المالية العامة في العراق، بغداد: مركز البيان، <http://www.bayancenter.org/en/wp-content/uploads/2018/10/8788789899.pdf> (آخر دخول في ٦ أيار/ مايو ٢٠٢٠).

^٦ سافاج، ج. (٢٠١٤)، إعادة بناء مؤسسات الموازنة العراقية، كامبريدج: مطبعة جامعة كامبريدج، ص ١٢٥.

^٧ نفس المرجع السابق، ص ١٢٣.

^٨ المولوي، ع. (٢٠١٩)، توسيع الرواتب العامة في العراق: الأسباب والعواقب.

٢. تستند الإصلاحات واسعة النطاق إلى الزخم الذي يأتي من خلال نجاحات أصغر، وعلى العكس من ذلك، تكبح المبادرات الفاشلة آفاق الإصلاحات في مجالات أخرى. الحل هو إثبات أن التغيير ممكن بمرور الوقت، ولكن هذا متعذرٌ إذا بلغت الحكومة كثيراً في نهجها. ينبغي أن تكون الحكومة قد سئمت من مناصرة المبادرات التي يُحتمل فشلها.
٣. البيروقراطيون الكبار من بين الأكثر مقاومة للإصلاح في أوساط الوظائف العامة. إن تغيير السلوك والثقافة التنظيميين صراعٌ شاق، لا سيما في أوساط أولئك الراسخين في الوضع الراهن ولديهم الكثير مما قد يخسروه. بدلاً من إنفاق الكثير من رأس المال السياسي لإرضاء كبار البيروقراطيين، فإن الإستراتيجية الأفضل هي التحايل على سلطتهم من خلال وحدات إدارية جديدة وأكثر إحكاماً يمكنها استيعاب وظائف المؤسسات البالية والمتقادمة. غير أن أكبر عائق هو الوقت، نظراً إلى أن مسعىً كهذا يتطلب سنوات من الجهود المتضافرة والمركزة قبل أن يكون بوسع هذه الوحدات اكتساب درجة كافية من الكفاءة والخبرة.^{١٤} وعلاوة على ذلك، من المهم تحديد الإدارات الحكومية الأكثر قابلية لمثل هذه المبادرات والتي لا يسيطر عليها المعينون سياسياً.
٤. لا يختلف كثيرون على أن الفساد المتفشى يمثل أحدَ العوائق الرئيسية للتنمية في العراق. ولكن مثلما أظهرته تجربة البنك الدولي فإن «الإجراءات المباشرة لمعالجة الفساد - مثل قوانين ولجان مكافحة الفساد - نادراً ما نجحت لأنها كانت تفتقر غالباً إلى الدعم اللازم من النخب السياسية والنظام القضائي.»^{١٥} وتميل المقاربات غير المباشرة إلى أن يكون لها تأثير أفضل، وذلك مثلما يتضح من المشاريع العراقية المصممة لتزويد الجمهور بقدرة أكبر للحصول على المعلومات، مثل إدخال منصات الحكومة الإلكترونية وتبسيط الإجراءات البيروقراطية وإضفاء الطابع المهني على الوظيفة العامة.
٥. تُظهر الدراسات أن نجاح إصلاح القطاع العام أو فشله محكوم في الغالب بالإجراءات الحكومية وليس من خلال مساهمات الجهات الخارجية.^{١٦} ومع ذلك، لا يزال للمجتمع الدولي دور مهم ليلعبه، ولكن هذه الجهود تحتاج إلى تنسيق وثيق مع الحكومة. فإذا لم تكن هناك إرادة سياسية كافية من أعلى المناصب للمضي قدماً في الإصلاحات، لن يكون هناك أيُّ قدرٍ من الدعم الخارجي يكفي لتحقيق النجاح.

أيّ مبادرات إصلاح القطاع العام يمكن أن تنفع في حالة العراق؟

تسعى معظم محاولات إصلاح القطاع العام العراقي في المُجمل إلى تحسين استجابة الحكومة لاحتياجات مواطنيها. ولطالما أظهر الاستطلاع على الصعيد الوطني على مدى السنوات القليلة الماضية أن العراقيين معينين في المقام الأول بتوفير الوظائف والأمن والخدمات الأساسية ووضع حد للفساد المتفشى.^{١٧}

إن إنشاء إطار استراتيجي للإصلاح المؤسسي، على أساس الإدارة المالية السليمة والخدمة العامة التي تتسم بالكفاءة والشفافية، أمر أساسي لنجاح مبادرات القطاع العام. كما إن الأساس المنطقي لهذا الإطار في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا واضح، وذلك وفقاً لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية:

لا يمكن للحكومات أن تُحسن الخدمات وتفي بالاحتياجات العامة إلا إذا كانت تدير شؤونها المالية العامة بنحو سليم، وتُدير موظفي الخدمة العامة لديها وتُحفظهم، وتؤدي كلاً من هذه الوظائف في إطار من سيادة القانون الفعالة مسترشدة بسياسات سليمة.^{١٨}

ينبغي أن تتوفر لدى صناع السياسات الأدوات الصحيحة من أجل صوغ سياسات تستند إلى الأدلة وتقوم على بيانات أساسية دقيقة.

^{١٤} خلال السنة الأخيرة من ولاية حيدر العبادي، سعت حكومته إلى الالتفاف على مراكز السلطة التقليدية داخل وزارة المالية من خلال تمكين الموظفين المدنيين الأحدث سناً والأكثر دينامية داخل الإدارات الرئيسية، لكن المبادرة انهارت في نهاية المطاف عندما تولت الحكومة الجديدة السلطة.

^{١٥} فريق التقييم المستقل (IEG) (٢٠٠٨). إصلاح القطاع العام: ما الذي يُجدي وماذا؟ تقييم لفريق التقييم المستقل لدعم البنك الدولي، واشنطن العاصمة: البنك الدولي، <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6484> (آخر دخول في ١٧ أيار/ مايو ٢٠٢٠).

^{١٦} نفس المرجع السابق.

^{١٧} على سبيل المثال، انظر مركز البيان للدراسات والتخطيط (٢٠١٧)، اتجاهات الناخبين إزاء الجولة المقبلة من الانتخابات في العراق ببغداد: مركز البيان، <https://www.bayancenter.org/en/wp-content/uploads/2017/11/08976545.pdf> (آخر دخول في ٦ أيار/ مايو ٢٠٢٠).

^{١٨} منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠١٠)، التقدم في الإدارة العامة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: دراسات حالة حول إصلاح السياسات، باريس: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، <https://www.oecd.org/mena/governance/48634338.pdf> (آخر دخول في ١٧ أيار/ مايو ٢٠٢٠).

إنشاء وحدة لتحليل البيانات

إن عملية رسم السياسات في العراق مفككة وتفتقر إلى الدقة. لا يمكن للبلاد الانتقال نحو رسم السياسات القائمة على الأدلة بدون بنية تحتية سليمة لجمع البيانات، ما يوفر لقادة العراق رؤية واضحة للتحديات الماثلة. الهيئة الرئيسية المسؤولة عن جمع البيانات هي الجهاز المركزي للإحصاء (CSO) التابع لوزارة التخطيط. ومع ذلك، نظراً لأن الوزارات تميل إلى العمل في جزر منعزلة، يتم تشارك البيانات بشكل غير فعال عبر الحكومة، وتحدُّ السلطة المقيدة لمنظمات المجتمع المدني من قدرتها على دمج المعلومات المستمدة من أجزاء أخرى من الحكومة. على سبيل المثال، يخضع الإنفاق التفصيلي للميزانية الفيدرالية إلى حراسةٍ مشددةٍ من قبل وزارة المالية، في حين لا يمكن الوصول إلى البيانات الوبائية الأساسية إلا من خلال وزارة الصحة. ويُنفق المسؤولون على أعلى مستويات الحكومة وقتاً ثميناً في محاولة الحصول على معلومات موثوقة ومحدثة قبل اتخاذ القرارات.

أجهض هذا العائق المحاولات السابقة لضخ دماء جديدة في عملية رسم السياسات. وفي ظل حكومة حيدر العبادي، كان الانعاش الاقتصادي حيويًا للنهوض بالمجهود الحربي ضد الدولة الإسلامية في العراق وسوريا (داعش). ونتيجة لذلك، أنشأت الإدارة وحدة الإصلاح الاقتصادي داخل مكتب رئيس الوزراء وكلفتها بالعمل جنباً إلى جنب مع البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتنفيذ مبادرات الإصلاح الممولة دولياً. ولكن بدلاً من تخصيص الوقت لتنفيذ هذه البرامج، بُدلت جهود شاملة لمحاولة الحصول على بيانات بالغة الأهمية من مختلف الوزارات.^{١٥} وغالباً ما احتاج المسؤولون إلى التحقق من دقة البيانات لأن الوزارات تقدم أرقاماً مشكوكاً فيها يجب تأكيدها من خلال وسائل أخرى.

يمكن لوحدة تحليل البيانات المرتبطة مباشرة بمجلس الوزراء حل هذه المشكلة لصنّاع السياسات. سوف تتمتع هذه الوحدة بالسلطة لتوحيد جمع البيانات المؤسسية عبر الحكومة، وتقديم تحليل الأثر وتمكين صنّاع السياسات من فهم فعالية قرارات السياسة بصورة آنية. وإن من شأن وجود الوحدة داخل مجلس الوزراء، وتحت تصرفها أن يولد الثقة بين الوزراء لتبادل المعلومات والاستفادة من موارد الوحدة في عملهم.

يتطلب وجود وحدة تحليل بيانات فعّالة إنشاء منصات للحكومة الإلكترونية في جميع الوزارات والوكالات الرئيسية. لقد كانت المحاولات السابقة على مستوى الحكومة الإلكترونية مفرطة في الطموح وتعثرت في معظمها. وقد تمت أمتهت بعض الخدمات بنجاح مثل إجراء طلب بطاقة الهوية الوطنية الجديدة والمنصة الإلكترونية للتحقق من المخالفات المرورية. ولن تحسّن وحدة البيانات فقط من رسم السياسات القائمة على الأدلة، بل ستساهم في سد الفجوة بين الدولة والمواطنين من خلال تمكين المواطنين العراقيين من تكوين آراء مستنيرة حول أداء الحكومة.

من غير المحتمل أن تتمخض وحدة البيانات عن أي منافع فورية على صعيد تقديم الخدمات العامة. تبتثق هذه المقاربة في جوهرها من المفهوم الذي يرى أنه لئن كان العديد من تدابير الإصلاح الطموحة مُتعدراً سياسياً أو مؤسسياً في الوقت الحالي، يظل من المهم مع ذلك وضع الأساس التقني لما قد يغدو ممكناً في المستقبل.

بحلول عام ١٩٨٥، كانت مصر قد أنشأت بالفعل وحدة لتحليل البيانات تُعرف باسم مركز معلومات مجلس الوزراء ودعم اتخاذ القرار، صُممت لتحسين عملية صنع القرار على أعلى مستوى حكومي في مجال التنمية الاجتماعية والاقتصادية. ويعمل مركز معلومات مجلس الوزراء ودعم اتخاذ القرار على ثلاثة مستويات. أولاً، يوفر البيانات والنمذجة لمجلس الوزراء لإرشاد رسم السياسات ودعم جهود إدارة الأزمات. و ثانياً، يربط مجلس الوزراء مع الوزارات والهيئات ومراكز البحوث المصرية. وثالثاً، لديه ارتباط راسخ بالمنظمات الدولية وقواعد بياناتها، ما يعزز قواعد البيانات الخاصة بالمركز.^{١٦}

إن التقدم الذي حققته مصر في الحوكمة الإلكترونية يسبق العديد من الجهود في المنطقة، وقد شهد لهذه السياسة على نطاق واسع باعتبارها محرك الإصلاحات الرئيسية منذ عام ٢٠٠١. وصنّف تقرير الجاهزية الإلكترونية للأمم المتحدة لعام ٢٠٠٨ مصر في المرتبة ٢٨ من أصل ١٩٢ دولة.^{١٧} وقامت أدوات الحكومة الإلكترونية بتحسين الخدمات على المستوى المحلي من خلال تبسيط العمليات وتمكين الوصول من بُعد للمواطنين. ويوجد في مصر قرابة ٨٠ خدمة مختلفة متاحة للمواطنين على مستوى المجلس المحلي وعلى مستوى المدينة. بعد ذلك

لا يمكن للبلاد الانتقال نحو رسم السياسات القائمة على الأدلة بدون بنية تحتية سليمة لجمع البيانات، ما يوفر لقادة العراق وضوحاً ونظرة عامة للتحديات المطروحة يمكن قياسها.

^{١٥} مقابلة أجراها المؤلف مع مسؤول سابق في وحدة الإصلاح الاقتصادي فضل في عدم الكشف عن هويته في بغداد بتاريخ ١٩ شباط / فبراير ٢٠٢٠.

^{١٦} شريف، ك. (١٩٩٤). «انتشار تكنولوجيا المعلومات والتغير الاقتصادي الاجتماعي في مصر»، في خسروبو، م. (محرر) (١٩٩٤)، إدارة التغيير الاجتماعي والاقتصادي بتكنولوجيا المعلومات، لندن: Idea Group Publishing.

^{١٧} منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠١٠). التقدم في الإدارة العامة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

عُمِّمَت المنصات الإلكترونية التي تم تجربتها في بدايةً في الإسكندرية على ٢١ محافظة بحلول عام ٢٠٠٩، ما أدى إلى انخفاض يُقدر بنسبة ٣٠-٦٠ في المائة في الأوقات التي تستغرقها معالجة الخدمات.^{١٨}

وعلى غرار ذلك فإن وحدة تحليل البيانات في العراق ستحتفّر بالتالي نطاقاً أوسع من ممارسات الحكومة الإلكترونية الحيوية لإصلاحات الدولة. وينطبق هذا الاحتمال أيضاً على الافتراض الرابع المذكور أعلاه لأنه نهج غير مباشر لمعالجة الفساد.

ولا يمكن للتعاون عبر المؤسسات، بما في ذلك تبادل المعلومات، التغلب على المقاومة ما لم تضطلع السلطة التنفيذية العليا بقيادته. ومع تقدم أتمتة القطاع العام، من المرجح أن تتحسن كفاءة تقديم الخدمات.

إنشاء وحدة تنفيذ في صميم الحكومة

يظلّ رسم السياسات المستترة عاجزاً بدون هيكل إداري فعال لتنفيذ توصيات السياسة. يحتاج العراق إلى وحدة تنفيذ في صميم الحكومة تكون مسؤولة عن ضمان تنفيذ الأولويات السياساتية للبلاد. وتعاني الآليات القائمة لمتابعة القرارات التنفيذية من التشتت وعدم الترابط، مع وجود عدد كبير من اللجان والهيئات المسؤولة عن التنسيق بين مختلف أذرع الحكومة. وهذا يعني أنه على الرغم من وجود خطط إستراتيجية، إلا أنها نادراً ما توضع موضع التنفيذ.

هناك ثلاث هيئات مسؤولة عن تحديد السياسة وتنسيقها على مستوى الحكومة في العراق: مكتب رئيس الوزراء، وهو وحدة صغيرة نسبياً يقودها مدير مكتب رئيس الوزراء وتضمّ أقرب مستشاريه؛ أمانة مجلس الوزراء، وهي ديوان أكبر بكثير يُنسّق بين جميع مؤسسات الدولة؛ واللجنة الاستشارية لرئيس الوزراء، المكلفة بتقديم مشورة الخبراء لمكتب رئيس الوزراء حول قضايا السياسة العامة المتخصصة.

لتجنّب الازدواجية في العمل وضمان توجيه الجهود في نفس الاتجاه، أنشأت حكومة عادل عبد المهدي هيئة تنسيق مركزية تُعرف باسم لجنة مجلس الوزراء. وإلى جانب تنسيق عمل أمانة مجلس الوزراء واللجنة الاستشارية لرئيس الوزراء، كُلفت اللجنة بالمتابعة السريعة للمشاريع ذات الأهمية الإستراتيجية، وكان أعضاؤها يجتمعون بصورة دورية للتعلّب على العوائق القائمة.

وبحسب مسؤول حكومي مطلع على عمل اللجنة، بدأ التعاون بالاستعصاء بعد ظهور توترات بين كبار المسؤولين ذوي الانتماءات السياسية المختلفة والآراء المتضاربة بشأن الأولويات. وكانت هناك أيضاً ثقافة التردد في اتخاذ القرار، ما أدى في نهاية المطاف إلى انعدام المتابعة.^{١٩}

من بين المقاربات المميّزة لحل المشاكل التنفيذية والإدارية المتراكمة في العراق تشكيلُ لجان متخصصة ومُخصصة. وبطبيعة الحال، يُسفر عن ذلك ترؤس كبار المسؤولين، بما في ذلك الوزراء، للجان المتعددة والمشاركة فيها دون تركيز حقيقي وبأثرٍ قليل مقارنةً بمجهودهم. وهذه المقاربة الواسعة هي المشكلة الرئيسية في حالة لجنة مجلس الوزراء، فهي ليست مسؤولة فقط عن المتابعة والتنفيذ عبر الحكومة، بل إن أعضاء اللجنة لديهم أيضاً مسؤوليات تنفيذية وإدارية داخل الإدارات المعنية.

سيكون النهج الأكثر فعالية تحويلُ اللجنة إلى وحدة تنفيذ - نموذج جُرّب لأول مرة في المملكة المتحدة من قبل حكومة توني بلير خلال بداية الألفية الثانية. كان الغرض من وحدة التنفيذ هو تفعيل أجندة السياسة الداخلية لبلير، التي أعطت الأولوية، من بين أمور أخرى، لتحسين نتائج الرعاية الصحية، والحد من الجريمة وتحسين خدمات السكك الحديدية. ومن خلال المشاركة المباشرة لوحدة التنفيذ، انخفض عدد المرضى الذين ينتظرون أكثر من عام لإجراء عملية جراحية من أكثر من ٤٠,٠٠٠ في عام ٢٠٠١ إلى أقل من ١٠,٠٠٠ في عام ٢٠٠٣.^{٢٠}

عادة ما تكون وحدة التنفيذ وحدة صغيرة ورشيقة في صميم الحكومة، وهي مكلفة باستخدام سلطة الرئيس التنفيذي لتحسين تقديم الخدمات العامة من خلال متابعة عدد محدد من الأولويات السياساتية وضمان تنفيذها. وينظر فريق وحدة التنفيذ في عملية التنفيذ ويعمل على إزالة أي عقبات تمنع وكالات الدولة من العمل معاً لتحقيق أولويات الحكومة. وحينما يكون هناك نقص في القدرات المؤسسية، فإن مهمة وحدة التنفيذ هي إيجاد السبل لتجميع الموارد وتحفيز التعاون عبر القطاع العام.

النهج الأكثر فعالية هو تحويل اللجنة إلى وحدة تنفيذ - وهو نموذج كان جُرّب لأول مرة في المملكة المتحدة في عهد حكومة طوني بلير في مطلع الألفية الثانية.

^{١٨} نفس المرجع السابق.

^{١٩} مقابلة مع مسؤول حكومي عراقي رغب في عدم الكشف عن اسمه، في ١٠ آذار/ مارس ٢٠٢٠.

^{٢٠} مركز التأثير العام (٢٠١٦)، «وحدة التنفيذ التابعة لرئيس الوزراء في المملكة المتحدة»، دراسة حالة لمركز التأثير العام، ٣٠ آذار/ مارس، <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/> prime-ministers-delivery-unit-uk (آخر دخول في ٦ أيار/ مايو ٢٠٢٠).

تطورت وحدات التنفيذ بمرور الوقت وأنشئت في العديد من الحكومات حول العالم. ومن بين الوحدات الأكثر شهرة وحدة إدارة الأداء والتنفيذ الماليزية، وذلك بسبب نجاحها الموثق جيداً. تشكلت هذه الوحدة في عام ٢٠٠٩ وكُلِّفت بمراقبة تنفيذ أولويات الحكومة الإستراتيجية المعروفة باسم برنامج التحول الوطني. كان دور وحدة إدارة الأداء والتنفيذ الماليزية تقسيم الأولويات أولاً إلى تدخّلات محددة جرى بعد ذلك تعيينها كمؤشرات أداء رئيسية لكل مؤسسة حكومية مشاركة في العملية. ومن ثمّ تقوم وحدة إدارة الأداء والتنفيذ بتتبع عمل كل مؤسسة ومراقبته ومعالجة الاختناقات التي يمكن رفعها إلى الرئيس التنفيذي إذا لزم الأمر. واستخدمت الإدارة عملية استشارية ضمت القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني لتصميم حلول لتحديات السياسات. واعتمدت الوحدة نظاماً صارماً للرصد والإبلاغ لتحفيز أصحاب المصلحة ونشرت بطاقات الأداء الأسبوعية لكل وزارة تبين تقدمها في مؤشرات الأداء الرئيسية. بالإضافة إلى ذلك، سعت الوحدة إلى إيجاد مشاركة عامة من خلال إنشاء بوابة إلكترونية لتعليقات الجمهور على التقدم العام في الإصلاحات.^{٢١}

من بين نجاحاتها المحققة، ساعدت لجنة إدارة الأداء والتنفيذ الماليزية في خفض جرائم الشوارع المبلغ عنها في ماليزيا بنسبة ٣٥ في المائة في غضون عام واحد؛ واستفاد نحو ٢ مليون شخص في المناطق الريفية من المشاريع التي وفّرت خدمات أساسية محسّنة، مما في ذلك توفير مياه الشرب وإمدادات الطاقة؛ كما تحسّنت التصورات العامة لجهود الحكومة في مكافحة الفساد بنسبة ٢٠ في المائة في غضون ١٢ شهراً.^{٢٢}

يتعلق اقتراح وحدة التنفيذ بالافتراض الثاني لهذه الورقة - وهو أن النجاحات الصغيرة والقابلة للقياس ضرورية لتوليد الزخم اللازم لمعالجة المشكلات الأكبر. إن من شأن تبني نموذج وحدة التنفيذ أن يُشجّع الحكومات العراقية المتعاقبة على الابتعاد عن النهج الحالي لوضع الكثير من الأهداف الطموحة وغير القابلة للتحقيق. وعلاوة على ذلك، ستكون الوحدة بمثابة أداة مكرّسة لتحدي التعتّب الحكومي وحلّلتها بطريقة إستراتيجية وقابلة للقياس. لن يتطلب إنشاء وحدة التنفيذ تشريعاً جديداً لأنها ستعمل انطلاقاً من مكتب رئيس الوزراء وسيرأسها مستشار كبير لرئيس الوزراء. وعلى وجه الأهمية، يمكن انتداب موظفي الوحدة من الوزارات الأخرى لتعزيز المعرفة المؤسسية، وسوف يُصرّح لرئيس الوحدة بحضور اجتماعات مجلس الوزراء، وسوف تُزوّد وحدة تحليل البيانات المقترحة وحدة التنفيذ بالبيانات في الوقت المناسب من أجل رصد التقدم، كما أن الإبلاغ المنتظم عن أهداف الأداء من شأنه أن يعزّز المساءلة داخل القطاع العام.

من الواضح أن السياق السياسي للعراق يختلف اختلافاً كبيراً عن سياق المملكة المتحدة وماليزيا، ولكن يمكن تخصيص وحدة التنفيذ بموجب الظروف المحلية. ومثلما هو الحال مع نماذج وحدات التنفيذ الأخرى، ستستمد الوحدة سلطتها من قربها من رئيس الوزراء وسيلزم أن تُسخر سلطة الأوامر التنفيذية للتغلب على مقاومة الوزارات.

تحسين أداء الخدمة العامة

من بين أكبر التحديات طويلة المدى للقطاع العام العراقي كبح جماح فائورة الأجور التي زادت تسعة أضعاف من عام ٢٠٠٣ إلى عام ٢٠١٨،^{٢٣} وتوقّع المراقبون زيادة أكبر في حجم التوظيف العام في عام ٢٠٢٠، ولكن التأخيرات في إقرار الميزانية الفيدرالية السنوية حالت دون المزيد من التوسع في الرواتب. ولو أُقرّت الميزانية لكان من المتوقع أن تصل الرواتب الحكومية إلى ما يقرب من ٤٥ مليار دولار بسبب التعهدات بتوظيف المزيد من الشباب رداً على المظاهرات.^{٢٤} وطالما لا يوجد قطاع خاص قابل للاستمرار لاستيعاب مئات الآلاف من الشباب الذين يدخلون سوق العمل كل عام، سيكافح قادة البلاد لمعالجة هذه القضية.

في ظلّ المناخ الحالي، ولا سيّما أسعار النفط المنخفضة، قد يكون من الأفضل للحكومة التركيز على كيفية تحسين أداء الوزارات التي لديها القدرة على توليد الإيرادات للبلاد. يعي جميع العراقيين أن انخفاض الإنتاجية في الخدمة العامة يُمثّل مشكلة حقيقية. وثمة اعتقاد شائع مفاده أن الموظفين العموميين يعملون في المتوسط ١٧ دقيقة كل يوم، وعلى الرغم من أنه قد يكون هناك سبب وجيه للشك في هذا الرقم، إلا أن حقيقة تقبّل هذا الاعتقاد بشكل عام إنما تعكس حجم المشكلة.^{٢٥}

^{٢١} البنك الدولي (٢٠١٧)، «دفع الأداء من المركز: تجربة ماليزيا مع وحدة إدارة الأداء والتنفيذ»، واشنطن العاصمة: مجموعة البنك الدولي، <http://documents.worldbank.org/curated/en/318041492513503891/pdf/114270-WP-PUBLIC-13-4-2017-13-0-58-WorldBankReportPemanduFAFULLWeb.pdf>

(آخر دخول في ٢٦ أيار/مايو ٢٠٢٠).

^{٢٢} مركز التأثير العام (٢٠١٦)، «وحدة إدارة الأداء والتسليم الماليزية (PEMANDU)»، دراسة حالة لمركز التأثير العام، <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/performance-management-delivery-unit-kuala-lampur/> (آخر دخول في ٦ أيار/مايو ٢٠٢٠).

^{٢٣} المولوي، ع. (٢٠١٩)، توسيع الرواتب العامة في العراق: الأسباب والعواقب.

^{٢٤} مقابلة مع مسؤول حكومي عراقي رغب في عدم الكشف عن اسمه، في ١٠ آذار/مارس ٢٠٢٠.

^{٢٥} صحيفة المدى (٢٠١٤)، «خبير: متوسط إنتاجية الموظفين العموميين هو ١٧ دقيقة كل يوم من أصل ٨ ساعات»، ١ تشرين الأول/نوفمبر ٢٠١٤، [cat=115294&https://almadapaper.net/view.php](http://almadapaper.net/view.php?cat=115294&https://almadapaper.net/view.php)

(آخر دخول في ١٧ أيار/مايو ٢٠٢٠).

قد يكون اتباع، من القمة إلى القاعدة لتغيير سلوك كبار المديرين بدايةً مغرياً لبدء الإصلاحات، إلا أن هناك أكثر من ٥,٠٠٠ من كبار الموظفين في الخدمة العامة في العراق، بما في ذلك المدبرون العامون والمستشارون ونواب الوزراء، يتمتعون جميعاً بسلطة وسيطرة واسعَتين على الإدارات الحكومية. وسيكون من شأن محاولات إضفاء الطابع المهني على عملهم تهديد مصالحهم الشخصية تهديداً مباشراً، وهي المصالح التي تقوم على المحسوبية داخل الخدمة العامة وتجعل أي تحولات طويلة الأمد في السلوك صعبة التحقيق. وللتوضيح، يحتاج المرء فقط إلى إلقاء نظرة على النتائج الضئيلة لمبادرات اللامركزية لتعزيز الحكم المحلي. فبدلاً من تفويض سلطات المحافظات للسلطات المحلية، اختار المحافظون تركيز السلطة داخل مكاتبهم.^{٢٦}

شوه هذا النمط عالمياً، فقد أظهرت دراسة للبنك الدولي أن برامج الخدمة العامة والإصلاح الإداري انعكست بتحسينات في الأداء فقط في نصف الدول المقترضة البالغ عددها ٩٣ دولة. وبدلاً من ذلك، يتطلب كبح ثقافة المحسوبية اتباع نهج من القاعدة إلى القمة يركّز على إصلاحات إدارة شؤون الموظفين مثل التوظيف الشفاف القائم على الجدارة.^{٢٧} توجد روابط راسخة بين التعيينات المبنية على الجدارة وزيادة القدرة الإدارية والأداء البيروقراطي، والحد من الفساد، وتحسين الثقة مع الجمهور.^{٢٨}

هنالك بالفعل بعض أشكال الاختيار على أساس الجدارة في العراق، وإن كان ذلك بأعداد محدودة. على سبيل المثال، يضمن خريجو الجامعات الأفضل أداءً في جميع أنحاء البلاد وظائف القطاع العام بموجب القانون. وعلاوة على ذلك، كان لخطة المنح الدراسية الحكومية الدولية السابقة التي قُدّمت في عام ٢٠٠٩، والمعروفة باسم اللجنة العليا لتطوير التعليم في العراق، نتائج مشجعة من حيث تقديم المنح الدراسية على أساس الجدارة الأكاديمية. وعلى الرغم من تعليق المبادرة بسبب نقص الميزانية، إلا أنها لاقت إعجاباً كبيراً بسبب نهجها المهني، فقد حصل الطلاب على المنح الدراسية بناءً على كلٍّ من المحصلة الأكاديمية القوية وتقييم المقابلة الشخصية وجهاً لوجه، في حين لم تلعب الاعتبارات السياسية دوراً في معظم الحالات.

يتلخص العامل الرئيسي في النجاح النسبي للجنة العليا لتطوير التعليم في العراق في عدد من العوامل. أولاً، أنشئت اللجنة كهيئة جديدة بدعم إداري ومالي من مكتب رئيس مجلس الوزراء، في حين ظل برنامج المنح الدراسية الحالي داخل وزارة التعليم العالي، التي كانت ما تزال تقدم منفذاً للمحسوبية السياسية. ثانياً، مكنت أنظمة الحوكمة الإلكترونية من معالجة جميع الطلبات عبر الإنترنت والتواصل اللاحق عبر البريد الإلكتروني، بما في ذلك ترتيب مواعيد المقابلات ومعالجة التأشيرات. و ثالثاً، أُجريت المقابلات من قبل مجموعات متنوعة من الأساتذة البارزين الذين منحوا النقاط للمرشحين بناءً على مجموعة واضحة من معايير التقييم.

ظهرت في الآونة الأخيرة فرصة محتملة لإصلاح الخدمة العامة بعد أن انتخب البرلمان أعضاء مجلس الخدمة العامة الاتحادي المفوض دستورياً.^{٢٩} وقدم مجلس الوزراء أسماء ١١ مرشحاً للبرلمان، وبحلول نهاية تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩، تمت الموافقة على جميع المرشحين.^{٣٠} وينص القانون رقم ٤ لعام ٢٠٠٩ على اختصاص مجلس الخدمة العامة الاتحادي ويفوضه بصلاحيته التخطيط للخدمة المدنية؛ الإشراف على تدريب الموظفين وتطويرهم؛ توحيد ومركزية درجات الوظائف الشاغرة بما يتماشى مع أولويات الحكومة؛ مراجعة جداول الأجور والتوصية بالتعديلات؛ والإشراف على التوظيف على أساس معايير الجدارة بنحو يتسم بالعدالة والشفافية.

ويتمتع المجلس بالاستقلال المالي والإداري ويتبع مباشرة إلى البرلمان، في حين يتمتع رئيس المجلس بصلاحيات وزارية.^{٣١} تمهً جدل بين اختصاصي السياسات حول مخاطر الإفراط في مركزية لجان الخدمة العامة، ما قد يؤدي إلى الركود في الأداء والتأخير في عمليات التوظيف. لكن الرأي الشائع هو أن اللامركزية في مهام التوظيف في البلدان النامية يمكن أن تضاعف الفساد لأنها توجد المزيد من المداخل لهذه الأنشطة.^{٣٢} غالباً ما تكون تدابير الإصلاح الناجحة انتهازية بطبيعتها، إذ تستغل أزمة سياسية تدفع النخبة إلى تبني ممارسات يعارضونها عادة. و كان من شأن قرار البرلمان بتفعيل مجلس الخدمة العامة الاتحادي استجابةً للأزمة السياسية التي نجمت عن المظاهرات العامة أن أوجدَ فرصةً لاستثمار موارد كبيرة في بناء مجلس محترف وفعال يكون رأس حربةٍ لعملية إصلاح الخدمة العامة.

غالباً ما تكون إجراءات الإصلاح الناجحة انتهازية بطبيعتها، إذ تستغل أزمة سياسية تدفع النخبة إلى تبني ممارسات يعارضونها عادةً.

^{٢٦} المولوي، ع. (٢٠١٩)، «هل يُعكس مسار عملية اللامركزية في العراق؟»، مدونة كلية لندن للاقتصاد، ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩. <https://blogs.lse.ac.uk/mec/2019/12/02/is-the-decentralisation-process-in-iraq-being-reversed> (آخر دخول في ٦ أيار/مايو ٢٠٢٠).

^{٢٧} فريق التقييم المستقل (٢٠٠٨) ما الذي يُجدي ولماذا؟

^{٢٨} ماكورت، و. (٢٠٠٠)، «التعيينات العامة: من الرعاية إلى الجدارة»، ورقة عمل ٠٩، مانشستر: معهد سياسات التنمية والإدارة، جامعة مانشستر https://hummedia.manchester.ac.uk/institutes/gdi/publications/workingpapers/archive/hr/hr_wp09.pdf (آخر دخول في ١٧ أيار/مايو ٢٠٢٠).

^{٢٩} المادة ١٠٧ من الدستور العراقي: «يؤسس مجلس، يسمى مجلس الخدمة العامة الاتحادي، يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية، بما فيها التعيين والترقية، وينظم تكوينه واختصاصاته بقانون.»

^{٣٠} مجلس النواب العراقي (٢٠١٩)، «محاضر اجتماعات»، <https://bit.ly/3d4UdEc> (آخر دخول في ٧ أيار/مايو ٢٠٢٠).

^{٣١} مجلس النواب العراقي (٢٠٠٩)، قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي، <https://bit.ly/38W6NSG> (آخر دخول في ٧ أيار/مايو ٢٠٢٠).

^{٣٢} ماكورت (٢٠٠٠)، «التعيينات العامة.»

في البحرين، يُعدُّ ديوان الخدمة العامة - الذي تأسس في عام ١٩٧٥ - هيئة حكومية مستقلة تقع ضمن اختصاص شؤون مجلس الوزراء ولها اختصاص مشابه لاختصاص مجلس الخدمة العامة الاتحادي في العراق. في عام ٢٠٠٧، بدأ ديوان الخدمة العامة البحريني بتنفيذ إصلاحات واسعة النطاق لإدارة الموارد البشرية ركزت على اعتماد نموذج قائم على الكفاءة ليشمل جميع عمليات الموارد البشرية بما في ذلك التوظيف والترقية وإعادة التعيين والتدريب وتقييم الأداء. وقد حدد الديوان المهارات والكفاءات التقنية ومستويات الكفاءة اللازمة لكل وظيفة كاستجابة لتحدي التنافس مع القطاع الخاص لجذب أكثر المرشحين المؤهلين.^{٣٣} ولعبت خطوتان رئيسيتان دوراً حاسماً للنجاح وهما الأكثر صلة بالحالة العراقية. أولاً، أصبح من الملزم وضع توصيفات وظيفية لجميع الوظائف الشاغرة تُفصّل المهارات والكفاءات المطلوبة. وحددت السلطات ما مجموعه ٩٢ من الكفاءات التي تشكل الأساس لتقييم الأداء وتحليل الثغرات استُخدمت للبت في الاحتياجات التدريبية. ثانياً، جُرِّبت عملية الإصلاح في البداية داخل ديوان الخدمة العامة قبل تعميمها على المؤسسات الحكومية الأخرى.

يجب أن تكون الأولوية المباشرة لمجلس الخدمة العامة الاتحادي إجراء تعداد مركزي للتوظيف لجميع الموظفين العموميين يُلمُّ بالبيانات المتعلقة بالانتشار الجغرافي. ولا ينبغي أن يشمل هذا فقط موظفي الخدمة العامة الدائمين، بل يجب أن يشمل أيضاً العاملين بعقود والأجور اليومية في جميع مؤسسات الدولة. وعلى وجه الأهمية، يجب أن يشمل العاملين داخل الشركات المملوكة للدولة، وهو جانب كان بمثابة ثقب أسود للإنفاق العام. ينبغي أن يكون لكل فرد يتلقى الأجور من الدولة رقم تعريف فريد حتى تتمكن الحكومة من اجتناب الموظفين الفضائين ومنع الازدواج الوظيفي. بالإضافة إلى ذلك، يمكن استخدام تحليل بيانات تعداد العمالة لتحديد الفجوات في المهارات وتمثيل المرأة في القوى العاملة، كما أنها ستغذي وحدة تحليل البيانات المقترحة، ما يمكن صانعي السياسات من التخطيط للدرجات الوظيفية وبرامج التدريب المستقبلية.

استناداً إلى تجربة برامج بناء القدرات الممولة دولياً، ينبغي للهيكل المؤسسية العراقية الرسمية الاضطلاع بإدارة تدريب الموظفين العموميين وتطويرهم لضمان الاتساق والتنفيذ. ويجب أن تكون المهمة الأولى لمجلس الخدمة العامة الاتحادي تطوير برامج تدريبية يمكن تعميمها على جميع الإدارات الحكومية، مثل تلك التي تُركز على المهارات الصعبة بما في ذلك الإلمام بتكنولوجيا المعلومات. وينص القانون رقم ٤ على إنشاء معهد للخدمة العامة يتولى مسؤوليات التدريب والتطوير، ويمكن أيضاً استكمال سد فجوة المهارات بالاعتماد على المغتربين ذوي الخبرة المتخصصة لتقديم خدمات التدريب والتوجيه. لقد كانت المحاولات السابقة لجذب المغتربين العراقيين من ذوي الكفاءات العالية اعتبارية وغير ناجحة إلى حد كبير. قليلون هم الذين في وسعهم الانتقال بشكل دائم إلى العراق، لا سيما عندما يكون الوضع الأمني هشاً، كذلك فإن مماثلة الرواتب تُشكل عثرةً أخرى. كانت الخدمة الدبلوماسية من بين الاستثناءات القليلة، إذ جذبت العديد من المغتربين للعمل في المناصب المتوسطة والعليا، ولكن على عكس الدول الأخرى التي وضعت مقياساً موازياً لأجور الوافدين، سيُثبت هذا النهج أنه غير عملي من وجهة نظر إدارية ومن المحتمل أن يثير الاستياء داخل الخدمة العامة.

ينبغي إضفاء الطابع الرسمي على توظيف المغتربين في إطار برنامج متخصص، وذلك على غرار ما كان عليه الحال في البلدان الهشة الأخرى المتضررة من النزاع. في أعقاب نهاية الحرب الأهلية الثانية في عام ٢٠٠٤، واجهت ليبيا ثغرات كبيرة في القدرات واعتمدت برنامجاً ممولاً من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يعرف باسم نقل المعرفة من خلال المغتربين (TOKTEN). جرى توظيف المغتربين الليبيين للعمل كمستشارين إلى جانب موظفي الخدمة العامة لتقديم التوجيه والتدريب على المهارات لسد الفجوات في الخبرة. وأدير البرنامج من قبل وحدة متخصصة داخل وكالة الخدمة العامة في ليبيا، وبحلول عام ٢٠١٤، ساهم ما يقرب من ١٠٠ من المغتربين في تحسين الميزانية والتخطيط، وإدارة الاقتصاد الكلي، وتقديم الرعاية الصحية.^{٣٤}

في عموم أرجاء الخدمة العامة العراقية، هناك العشرات من الشباب ذوي التعليم العالي الذين يمتلكون مهارات متقدمة ودراية فنية في مجالات تخصصهم. في غياب ممارسات الموارد البشرية المهنية، يُترك هؤلاء الأفراد قابعين داخل الإدارات الكبيرة التي لا تُقدّر مواهبهم وتعوق تطورهم المهني. حينما يكون التأييد الجماعي مطلوباً على هذا النطاق الواسع، يغدو من الصعب إيجاد حوافز للموظفين لتبني التغيير. ثمة نهج بديل يكمن في تحديد الأفراد الذين لديهم حقاً الدافع والانفتاح على التغيير، وتجميعهم في وحدات صغيرة عاملة تخضع مباشرة لمجلس الوزراء. ونظراً لأن هذه الوحدات تكتسب الخبرة والحنكة بمرور الوقت، يمكنها استيعاب دور الإدارات المتقدمة والمكاسب التي تأتي معها ببطء، ما يحفز الموظفين الآخرين الطموحين ليحذوا حذوها.

وسيكون النهج طويل المدى إنشاء برنامج سريع المسار للخدمة المدنية المهنية لأولئك الذين يُظهرون الإمكانيات الأكبر. لقد حققت مصر نتائج جيدة مع هذا النهج من خلال مبادرة قادة التغيير، وهي خطة مدتها أربع سنوات سعت إليها لرفع قدرة حوالي ٨,٠٠٠ من موظفي

^{٣٣} منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠١٠)، التقدم في الإدارة العامة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

^{٣٤} سالوفان (٢٠١٩)، برنامج تحديث القطاع العام العراقي.

الخدمة العامة ذوي المناصب الرفيعة. الفكرة هي إعطاء الأولوية لتدريب وتطوير مجموعة أصغر من كبار المديرين الذين يتبنون الإصلاح والمعروفين باسم "قادة التغيير" من أجل إعدادهم لتحمل مسؤوليات أولئك الذين هم على وشك التقاعد. وبصورة حاسمة، أصبحت شهادة التدريب شرطاً مسبقاً للترقية إلى الصفوف العليا.^{٣٥}

من المؤكد أنّ على الحكومات أن تطمح إلى تطبيق التوظيف على أساس الجدارة، ولكن خلال فترة الانتقال والإصلاح، لا بد من المقايضات. وكما يُحذّر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فإن «التحرك بسرعة كبيرة نحو نظام التوظيف القائم على الجدارة قد يمسّ بمصداقية الدولة» وينبغي السعي إلى «تسوية براغماتية».^{٣٦} وتتمثل إحدى الطرق في تخصيص بعض المناصب العليا للمعينين سياسياً، ولكن مع ضمان التوظيف على أساس الجدارة للخريجين الشباب من أجل بناء الثقة العامة والمصداقية في الخدمة العامة.

الخلاصة

إن أي محاولة لإصلاح جوانب القطاع العام العراقي، مهما كانت صغيرة، هي مهمة شاقة. ومن المرجح أن تكون هناك مقاومة شديدة من الأطراف الفاعلة التي ليس لديها مصلحة في تغيير الوضع الراهن. لكن يمكن للعراق أن يستفيد من التجارب المقارنة من دول أخرى، التي تقدم للحكومة خريطة طريق لبدء إصلاحات ناجحة طالما أن هناك إرادة سياسية كافية. وهذا بالطبع تنبيهٌ أساسي، لأن الإرادة السياسية غير مضمونة وقد كان لغيابها الكثير من العواقب الوخيمة في تاريخ العراق الحديث. لهذا السبب، يتعيّن على خبراء السياسة العراقية استخدام الحقائق والأرقام التي لا جدال فيها ليُثبتوا لقادة البلاد الحاجة الملحة والعاجلة للعمل.

ولئن كانت جهود المساعدة الدولية في كثير من الأحيان تؤدي إلى نتائج عكسية، إلا أنها ما تزال تحتفظ بدورٍ مفيدٍ لتعبه في المستقبل. فمن خلال توفير الدراية الفنية، وضمان الملكية المحلية، ومراقبة المساعدة وتقييمها من كثب، يمكن للجهود الدولية أن تسهم في التغيير الإيجابي طويل الأمد.^{٣٧} مع ذلك، يُعدّ الاتساق أمراً حاسماً، لأنه مهما كانت درجة المساعدة التي يقدمها المجتمع الدولي، ينبغي دعمها بموارد كافية تعكس التزامها برؤية النتائج على أرض الواقع.

وأخيراً، على الرغم من أن مساعي الإصلاح يجب أن تنظر على المدى البعيد، إلا أن من المهم عدم تجاهل الشعور بالحاجة الملحة لمواجهة تحديات اليوم. ومع ذلك، هناك طرق قصيرة قليلة للإصلاح المستدام للقطاع العام، وعامل الوقت ليس في مصلحة العراق. وكلما كان من الممكن الشروع في مسار إصلاح يتوخّى قطاعاً عاماً قابلاً للحياة، زادت فرص إنقاذ البلاد قبل فوات الأوان.

^{٣٥} منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠١٠)، التقدم في الإدارة العامة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

^{٣٦} سالوفان (٢٠١٩)، برنامج تحديث القطاع العام العراقي.

^{٣٧} تيميس، هـ (٢٠١٨)، «دروس من دعم المانحين لبرامج المساعدة الفنية»، تقرير مكتب المساعدة K&D، لندن: وزارة التنمية الدولية البريطانية، https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5ab0e81140f0b62d854a9bc5/Lessons_from_donor_support_to_technical_assistance_programmes.pdf (أخر دخول في ٦ أيار/مايو ٢٠٢٠).

نبذة عن المؤلف

علي المولوي استشاري ومحلل سياسي أمضى أكثر من عقد في الكتابة عن العراق. شغل سابقاً منصب رئيس الأبحاث في مركز البيان للدراسات والتخطيط، وهو مركز سياسات مقره بغداد، وكتب المولوي بشكل موسع عن الإنفاق على المالية العامة وعن اللامركزية وتخطيط السياسات. يتركز مجال اهتمامه الحالي على الاقتصاد السياسي العراقي وتأثيره على إجراءات الإصلاح المؤسسي.

الشكر والتقدير

يود المؤلف أن يشكر المراجعين المجهولين لما قدّماه من تعليقات على مسودة سابقة لهذه الورقة؛ وكذلك المشاركين في ورشة عمل تشاتام هاوس في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٩ التي ساعدت في صقل الأفكار الواردة في هذه الورقة؛ والعديد من المسؤولين الحكوميين العراقيين الذين شاركوا أفكارهم؛ وموظفي مبادرة العراق في تشاتام هاوس لعملهم في تنظيم ورشة العمل والمساعدة في تيسير هذا المنشور - ولا سيما الدكتور ريناد منصور وجورجيا كوك. والشكر موصول أيضاً للمترجم إبراهيم فعدوني لترجمته هذه الورقة إلى العربية ومراجعته نسخة النشر.

تندرج هذه الورقة في إطار سلسلة أنتجتها مبادرة العراق في تشاتام هاوس. ومبادرة العراق هي مشروع للسياسة يستند إلى العمل الميداني ويعيد النظر في طبيعة بناء الدولة والحكومة في العراق. ويعالج المشروع الأسباب الجذرية لفشل الدولة في تحدي الافتراضات القائمة في العواصم الغربية حول الاستقرار وبناء السلام والتوصل إلى نهج أكثر دقة في تناول الأوضاع السياسية والأمنية والاقتصادية المعقدة والمتشابكة في العراق.

تشاتام هاوس، المعروف بالمعهد الملكي للشؤون الدولية، هو معهد سياسات رائد عالمياً يتخذ لندن مقراً له. مهمتنا مساعدة الحكومات والمجتمعات على بناء عالم آمن مستدام ومزدهر وعادل.

جميع الحقوق محفوظة، ولا يجوز إعادة إنتاج أو نقل أي جزء من هذا المنشور بأي شكل أو بأي وسيلة، سواء كانت إلكترونية أو ميكانيكية، بما في ذلك التصوير أو التسجيل أو أي نظام لتخزين المعلومات أو استرجاعها، دون إذن كتابي مسبق من صاحب حقوق الطبع والنشر. يرجى توجيه جميع الاستفسارات إلى الناشرين. لا يعبر تشاتام هاوس عن آرائه الخاصة. الآراء المعبر عنها في هذا المنشور مسؤولية المؤلف (المؤلفين).

حقوق النشر © المعهد الملكي للشؤون الدولية، ٢٠٢٠

صورة الغلاف: عراقيون يجلسون في "المحطة"، حاضنة بغداد لرواد الأعمال الواعدين، في ١٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨. حقوق الصورة: حقوق النشر © صباح عرار/فرانس برس/غيتي إيبيجز

ISBN ٩٨٧ ١ ٧٨٤١٣ ٤١٢ ٩

طُبع هذا المنشور على ورق معتمد من مجلس رعاية الغابات (FSC).



تنسيق الطباعة: Soapbox www.soapbox.co.uk