



مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

تصميم نهج جديد لإصلاح الإدارة المالية العامة في العراق

علي المولوي



سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركز البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌ، غيرٌ ربحيٌّ، مقره الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويُسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلٌ، وإيجاد حلول عملية جلية لقضايا معقدة تهمّ الحقلين السياسي والأكاديمي.

© حقوق النشر محفوظة 2018

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

تصميم نهج جديد لإصلاح الإدارة المالية العامة في العراق

علي المولوي *

تواجه مسيرة إعادة إعمار العراق العديد من التحديات، إذ تحتاج الحكومة الجديدة إلى التحرك بحذر إن أرادت الحفاظ على الاستقرار الاقتصادي الكلي والانضباط المالي، بينما تحاول في الوقت نفسه تلبية الاحتياجات الملحة للمواطنين، عبر تحسين تقديم الخدمات، وخلق الوظائف، وحماية المكاسب الأمنية؛ ونتيجة لذلك، ليس هناك من شك في أن الحكومة ستضطر إلى زيادة الإنفاق العام على الخدمات الأساسية، وإعادة فتح التوظيف في القطاع العام للتقليل من معدلات البطالة، والاستمرار في الاستثمار في قطاع الأمن؛ لضمان جاهزية قوات الأمن العراقية لمواجهة أي خطير إرهابي صاعد.

وانعكست هذه الضرورات في الميزانية الاتحادية لعام 2019 بوضوح، إذ كشفت المسودة الأولية للميزانية التي تقدم إلى مجلس الوزراء عن زيادة بنسبة 23% في إجمالي الإنفاق مقارنة بعام 2018، في حين من المتوقع أن يزداد إجمالي الإيرادات الحكومية بنسبة 16% عند حوالي 90 مليار دولار، وسيزيد عدد موظفي القطاع العام المدرجين في الميزانية بمقدار 46,000 شخص؛ ونظراً لارتفاع أسعار النفط عما كان متوقعاً، يبدو أن بعض التدابير ستُستخدم للتخفيف من التقشف إلى حد ما.

ومن المرجح أن ينهي العراق هذا العام بوجود فائض في الميزانية، إذ بلغت إيرادات البلاد من العائدات النفطية الآن حوالي 8 مليارات دولار لكل شهر، مقارنة بما يزيد على 2 مليار دولار في كانون الأول لعام 2016. وعلى وفق بيانات وزارة المالية، فقد بلغ الفائض في الميزانية 12.6 مليار دولار بحلول نهاية شهر تموز من هذا العام، وإذا استمرت الظروف الحالية، فمن المرجح أن يتتجاوز الفائض 24 مليار دولار بحلول نهاية العام⁽¹⁾.

إصلاح الإدارة المالية العامة

ولتجنب الهدر في الإنفاق، فعلى الحكومة أن تضمن تحصيص مواردها المالية بطريقة

1- وزارة المالية، التقارير المالية العامة، تموز عام 2018 <https://goo.gl/NQBavJ>

* رئيس قسم الأبحاث في مركز البيان للدراسات والتخطيط.

استراتيجية تستند إلى نهج ذي أولوية. ووقع الاتحاد الأوروبي الشهر الماضي اتفاقاً مع البنك الدولي لتمويل برنامج مدته ثلاثة سنوات لمساعدة الحكومة العراقية في تعزيز نظام الإدارة المالية العامة، وسيتولى البنك الدولي الإشراف على البرنامج وموازنته البالغة 15.6 مليون يورو، وسيقدم المساعدة الفنية لبناء قدرات النظرة العراقيين⁽²⁾.

ويأتي هذا البرنامج تكملةً لمشروع البنك الدولي ذي المبلغ 41.5 مليون دولار، الذي أطلق عام 2017، ويهدف إلى تحديث أنظمة الإدارة المالية العامة في العراق، من طريق: تعزيز الشفافية، والإدارة النقدية، والاستثمار العام، وأنظمة المشتريات⁽³⁾.

برز إصلاح الإدارة المالية العامة كأحد الأولويات الرئيسية لكل من مجتمع المانحين الدوليين والحكومة العراقية؛ كونه يعالج قضية أساسية خاصة بالثقة والحكم الرشيد. وتتطلب تحديات إعادة بناء القرى والمدن التي دمرت خلال الحرب ضد داعش تحصيناً فعالاً للموارد المالية المحدودة، ويقدر أن البلاد تحتاج إلى نحو 88 مليار دولار لجهود إعادة الإعمار، وقد تعهد المجتمع الدولي بتقديم 30 مليار دولار للعراق على شكل قروض ومنح خلال مؤتمر الكويت لإعمار العراق في شهر شباط من هذا العام⁽⁴⁾. ويتحتم العمل على تحسين الثقة المتبادلة بين السلطات الحكومية (المحلية والاتحادية) ومجتمع المانحين الدولي، ومن دون تأكيدات وصول الأموال إلى وجهتها المقصودة، فسيحجم المقرضون والمستثمرون الدوليون عن متابعة التزاماتهم.

فهم مكونات الإدارة المالية العامة

نما تركيز السياسة العامة على الإدارة المالية العامة جنباً إلى جنب مع التوسع في الإنفاق

2- البنك الدولي، بيان صحفي، 16 أيلول 2018

<http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/09/16/world-bank-and-european-union-support-iraqs-public-financial-management-systems-and-institutions>

3- البنك الدولي، مشروع تحديث نظم الإدارة المالية العامة، كانون الأول عام 2016

<http://projects.worldbank.org/P151357?lang=en>

4- روبيتز، حلفاء العراق يتعهدون بتقديم 30 مليار دولار لإعادة بنائه، لكن المبلغ أقل من توقعات بغداد، 14 شباط عام 2018

<https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-iraq-reconstruction-ku/allies-promise-iraq-30-billion-falling-short-of-baghdads-appeal-idUSKCN1FY0TX>

العام في البلدان الصناعية منذ منتصف القرن العشرين، وختم الإدارة المالية العامة بـ «القوانين، والمؤسسات، والنظم، والإجراءات المتاحة للحكومات التي ترغب في تأمين الموارد واستخدامها بفعالية وكفاءة وشفافية»⁽⁵⁾، وتركز الإدارة المالية العامة بنحو رئيس على إدارة الإنفاق وتسعى إلى تعزيزها بتنظيم الموازنات العامة.

ويرتکر برنامج الاتحاد الأوروبي والبنك الدولي الجديد إلى ثلاث ركائز وتشمل مكونات فرعية تسعى إلى تعزيز التنسيق بين الجهات الفاعلة المتعددة لإصلاح إدارة الشؤون المالية العامة، وتعزيز المساءلة والإشراف على كيفية إدارة الموارد العامة، ومواجهة الفساد عبر تحسين الأطر القانونية والتتنظيمية بطريقة تعزز الشفافية، وحددت هذه الأهداف عدداً من الأمور الملموسة، بما في ذلك ما يأتي⁽⁶⁾:

- إنشاء لجنة للتنسيق مع المانحين لضمان تنفيذ جميع جهود إصلاح إدارة الشؤون المالية العامة تحت إشراف الحكومة المركزية.
- توسيع نطاق معلومات كشوف المرتبات لتغطي جميع الموظفين، وضمان إصدار رقم تعريفي ذي ميزة لجميع الموظفين الحكوميين لحراة تكرار الأسماء، والأسماء الوهمية؛ لغرض توزيع الرواتب الإلكترونياً لجميع الموظفين بحلول نهاية عام 2020.
- إدخال الأدوات التكنولوجية لتطوير نظام المشتريات الإلكتروني للقضاء على الهدر وسوء الإدارة.
- تحسين شفافية الموازنة من طريق نشر التقارير العامة التفاعلية عن الموازنة الاتحادية.
- رفع قدرة مسؤولي التدقيق في ديوان الرقابة المالية الاتحادي لتحسين الرقابة على الإنفاق.
- تعزيز آليات مكافحة الفساد بتقديم معيار وطني للفساد للمساعدة في تحديد أولويات جهود مكافحة الفساد.

تعلم الدروس من التجارب السابقة

من المهم ملاحظة أن التعامل مع إدارة الشؤون المالية العامة في العراق ليس مسعى جديداً،

5- ألين، ريتشارد وآخرون، الكتيب الدولي للإدارة المالية العامة، Palgrave Macmillan.

6- البنك الدولي ، تدعيم المؤسسات الرقابية والمحاسبية في الإدارة المالية العامة في العراق، 2017.

إذ وافق البنك الدولي على مشروع مماثل عام 2009، وخصص حوالي 18 مليون دولار «لدعم جهود الحكومة العراقية لتطوير نظام إدارة مالية عامة أكثر فاعلية وخاضع للمساءلة والشفافية»، لكن مع انتهاء المشروع في عام 2013، كان واضحاً جلياً أن العديد من الأهداف المرجوة لم تتحقق. وقد خلص تقرير مستقل من البنك الدولي إلى أن نتيجة المشروع "لم تكن مرضية إلى حد ما"، ويضيف التقرير، أن "تحمل المسؤولية في الإصلاحات شرطاً أساساً؛ لأي تقدم في تنفيذ أي برنامج للإصلاح المالي العام والإشراف عليه. وإذا لم يكن لديك إصلاحيون فعالون في الحكومة تدعم أجندة الإصلاح طوال عملية التنفيذ، فهناك خطر عدم الشروع في إصلاحات إدارة الشؤون المالية العامة وتحقيقها"⁽⁷⁾. وفي هذا الصدد، من المهم تحديد بعض الدروس الأساسية من تلك التجربة التي ينبغي أن يؤخذ بها:

1. يجب أن تكون أهداف المشروع واقعية وقابلة للتحقيق. وكانت العديد من أهداف مشروع عام 2009 طموحة جداً، ووضعت جداول زمنية غير واقعية لإكمالها. ولتجنب هذا الفشل، يتحتم استثمار الموارد خلال مرحلة التخطيط الأولية لإجراء تحليل شامل للقدرات المؤسسية، لتوقع العقبات المستقبلية. وفي حالة المشروع الحالي، عُدلت مؤشرات الأداء نحو المراحل الأخيرة بطريقة حديثة لتغطية بعض أوجه النقص.

2. يجب تنقیح النهج التقليدي لبناء القدرات⁽⁸⁾، إذ تبين باستمرار أن حلقات العمل التدريبية غير الفنية ذات الأهداف الغامضة تفشل في تعزيز القدرة المؤسسية الكلية، ويرجع هذا جزئياً إلى عيوب في تصميم وحدات التدريب، وأيضاً لغياب المتابعة مع المتدربين. وفي كثير من الحالات، يؤدي الحاجز اللغوي بين الداعمين والمشاركين إلى تدريبات ضعيفة، ويفتقرون المدربون - غالباً - إلى فهم سياقي وعميق للتحديات. وإن الاعتماد المفرط على الاستشاريين الأجانب يثقل كاهل الموازنات بزيادة تكاليف الأمان والتنقل، كما أبرزته المراجعة المستقلة. لكن هناك مشكلة أساسية بعيداً عن الضعف في جلسات التدريب تتعلق بالثقافة التنظيمية للإدارات الحكومية، بدون اهتمام قدرات الموظفين الفردية. إن فهم الاقتصاد السياسي للإصلاح إدارة الشؤون المالية

7- مجموعة التقييم المستقلة، مراجعة ICR: مراجعة الإدارة المالية العامة للعراق، شباط عام 2015
<http://documents.worldbank.org/curated/en/830901475115948554/pdf/000012394-20150309080111.pdf>

8- مركز التنمية العالمية، مذكرة إلى عالم المعونة: «بناء القدرات»، 24 آذار عام 2014
<https://www.cgdev.org/blog/memo-aid-world-drop-capacity-building>

العامة أمر ضروري لتصميم استراتيجية فعالة.

3. يجب على المانحين أن يكونوا قدوة، فالممارسات الفاسدة وغير الأخلاقية ليست مقتصرة على المؤسسات التي تديرها الدولة، إذ إن ممارسات التوظيف المشكوك فيها أمر شائع داخل المنظمات المانحة، وتكون هناك غالباً -مساءلة محدودة عن الفشل في تنفيذ المشاريع. على سبيل المثال: كان أحد المكونات الرئيسية لمشروع البنك الدولي هو تطوير نموذج نظام متكمال لإدارة معلومات الإدارة المالية(IFMIS) واختباره، ومع ذلك، تم التفاوض على العقد بمحو غير صريح مع شركة واحدة (سقطت في النهاية)، بدلاً من التفاوض مع شركات متعددة، كما هو معروف. ومن المفارقات أن الهدف من هذا العمل هو تحسين نظام المشتريات في العراق.

4. ممارسات الرصد والتقييم الضعيفة؛ إذ يتطلب أي برنامج إصلاح إجراء تقييم في الوقت المناسب بشأن سير العمل بالاتجاه الصحيح. وفي كثير من الأحيان، يُفقد هذا المكون، ولا تُتعلم الدروس من المشاريع الفاشلة؛ مما يؤدي إلى تكرار الأخطاء نفسها في المساعي المستقبلية.

ويتطلب أي جهد ناجح للمضي بالإصلاح لإرادة سياسية وقيادة محلية تحمل المسؤولية. ولا بد من تحديد أبطال عملية الإصلاح وتحفيزهم من خلال الوسائل المشروعة، والجدير بالذكر أنه لا يمكن فرض الإصلاحات من دون مجتمع مستعد لتحمل المسؤولية للحفاظ على المكاتب بعد مغادرة المستشارين الدوليين للبلاد.

نحو نهج جديد

يتمثل النهج البديل (الجديد) في اعتماد ما هو معروف بشكل شائع بين الأوساط الأكادémie، «التكييف التكراري القائم على حل المشكلات» (PDIA)، الذي يصفه الخبراء في جامعة هارفارد بالطريقة التالية:

”يجادل نهج التكييف التكراري القائم على حل المشكلات بأننا لسنا بحاجة لمزيد من ”الخبراء“ لبيع ”حلول“ أفضل للممارسات باسم الكفاءة واعتماد المعايير العالمية؛ بل نحتاج بدلاً من ذلك إلى منظمات تقوم بتوليد الحلول الخاصة بكل سياق اختبارها وتحسينها استجابةً للمشكلات التي ترشحها محلياً وتربّ أولوياتها؛ ونحن نحتاج إلى أنظمة تتسامح مع الفشل كونه السعر الضروري للنجاح»⁽⁹⁾.

9-أندروز، مات وأخرون، بناء القدرة من خلال تقديم النتائج: وضع مبادئ التكييف التكراري القائم على حل المشكلات (PDIA) في الممارسة، OECD، عام 2015.

ولا يتطلب حل المشكلات ذات الطابع اللوجستي الكثير من التخطيط، فعلى سبيل المثال: ساعد تزويد قوات التحالف الدولية لقوات الأمن العراقية بالأسلحة والذخائر أثناء الحرب ضد داعش على تلبية الحاجة الملحة التي لا تتطلب تخطيطاً مفرطاً. ومثال آخر هو جهود الإغاثة الإنسانية التي استجابت لاحتياجات الملايين من النازحين العراقيين. في حين ما تزال عمليات التكيف الخاصة بالسياق مهمة، إلا أنه من الممكن أن تسفر التدخلات الجاهزة عن نتائج مهمة، وتكمّن الصعوبة في معالجة «المشكلات غير اليسيرة وغير الفنية التي تتطلب التنفيذ بنحو مكثف»⁽¹⁰⁾. وهذه هي أنواع المشكلات المتوطنة التي عانت منها المؤسسات العراقية لعقود من الزمن بما في ذلك الفساد، وسوء إدارة الموارد.

وجادل نقاد نهج التنمية التقليدية أن فهم السياق (بما في ذلك الاقتصاد السياسي) لا يقتصر على فهم المشكلة فحسب، بل إن الحل يمكن في نهج مدفوع بالمشكلة، إذ تؤدي عملية حل المشكلات إلى إنشاء دورة من التعلم المؤسسي والتكيف.

ويستند نهج التكيف التكراري القائم على حل المشكلات على أربعة مبادئ:

أولاً: تتطلب المشكلات المحلية حلولاً محلية بدلاً من محاولات لزراعة مناهج البلدان الأخرى، وهذا يشجع أصحاب المصلحة العراقيين على القيادة في تحديد أولويات المشكلات وأكتشاف الحلول.

ثانياً: خلق بيئة تشجع الناس على تجربة أساليب جديدة دون خوف من عواقب الفشل.

ثالثاً: ضمان قدرة المنظمات على التكيف على وفق لمبادئ التعلم من التجارب.

رابعاً: إشراك شبكة من الأشخاص القادرين تتقاطع مع القطاعات والإدارات؛ لضمان أن تكون الإصلاحات قابلة للتطبيق. وهنا من المهم أن نعرف أن الإصلاحات لا يمكن أن يقودها فرد واحد، لكن يجب أن يتم تمكين المسؤولين الكبار والمتوسطين ليكون لديهم السلطة الكافية لاتخاذ القرارات اللازمة لإحداث تغيير حقيقي.

إن قدرات مؤسسات الدولة أكثر من مجرد مجموعة من القدرات الفردية لموظفيها، ونحن بحاجة إلى فهم العوائق التي تقف في طريق حلول الإصلاح، وتصميم حلول حقيقة تعالج هذه

10 -المصدر السابق نفسه.

العقبات. وتعدّ الإدارة المالية العامة مكاسبًا أساسياً لمكافحة الفساد، وتحديد مكامن انعدام الكفاءة في نظام الإنفاق العام، ولكن بحسب أظهرت بخارب العقد الماضي فإذا أرادت الحكومة الجديدة أن تعالج المشكلات المستعصية داخل مؤسساتها بنجاح، فتحتاج بحاجة إلى اعتماد الأساليب الجريئة.