



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

# إصلاح القطاع العام في العراق

علي مولوي



سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

## عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌّ، غيرٌ ربحيٌّ، مقرّه 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. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلٍّ، وإيجاد حلول عمليّة جليّة لقضايا معقدة تهّم الحقلين السياسي والأكاديمي.

## ملاحظة:

الآراء الواردة في المقال لا تعبر بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنما تعبر عن رأي كاتبها.

حقوق النشر محفوظة © 2020

[www.bayancenter.org](http://www.bayancenter.org)

[info@bayancenter.org](mailto:info@bayancenter.org)

Since 2014

## إصلاح القطاع العام في العراق

علي مولوي \*

### الملخص

- يعد الإصلاح الهادف للقطاع العام العراقي أمراً بالغ الأهمية إذا أرادت البلاد تجنب الحزب الاقتصادي، لقد ولدت سنوات من الفساد، وسوء الإدارة قطاعاً عاماً متضخماً لا يمكن تحمله ولا يصلح للعمل، ومع توالي رئيس الوزراء الجديد مصطفى الكاظمي رئاسة العراق، فإن أمام البلاد فرصة لرسم مسار مختلف.
- يتطلب الإصلاح الناجح للقطاع العام في العراق تبني استراتيجية تحدد الأهداف القابلة للتحقيق والمبادرات المحددة لتحقيقها. ومن المهم تحديد مجالات القطاع العام الأقل مقاومة للتغيير، لتوليد الزخم من طريق الإصلاحات الإضافية التي يمكن أن تحفز على بذل مزيد من الجهود الطموحة على المدى الطويل.
- يمكن تعزيز المساعدة الدولية عبر تجنب المشاريع المفرطة في الطموح، وبدلاً من ذلك، التركيز في توفير الخبرة التقنية التي تساعد في إثراء قاعدة المهارات المحلية، والتمتع بمستويات عالية من الملكية المحلية.
- من شأن إنشاء وحدة شاملة لتحليل البيانات أن يعزز من البنية التحتية لرسم السياسات في العراق وتزويد قادة البلاد بنظرة عامة واضحة عن التحديات المطروحة. ويمكن الاستفادة من تحليلات البيانات لتحسين تنفيذ أولويات السياسة في العراق وزيادة فعاليتها.
- يحتاج القطاع العام إلى أن يكون أكثر إنتاجية حتى يتمكن من تحقيق أولويات سياسته. فبإضفاء الطابع المهني على مجلس الخدمة العامة الاتحادي الذي أنشئ حديثاً، يمكن للعراق إدخال معايير تعتمد على أداء الموظفين العموميين، فضلاً عن تحديد المواهب الشابة والاستثمار فيها، التي يمكن أن تدافع عن قضية إصلاح القطاع العام.

\* باحث مختص في الشأن العراقي.

## المقدمة

أبدى القطاع العام العراقي مقاومة هائلة للإصلاح. وعلى الرغم من الدعم المقدم من المجتمع الدولي، بقيت محاولات الحكومة المتتالية لتحسين الحوكمة والتنمية المستدامة غير فعالة<sup>1</sup>. ويعد فهم سبب فشل هذه الجهود أمراً مهماً لإجراء تحسينات مستدامة في أداء الحكومات العراقية المستقبلية. بعد أشهر من المظاهرات الشعبية الواسعة النطاق ضد النخبة الحاكمة، والإخفاقات العديدة في اختيار رئيس وزراء جديد، والتوترات بين الجانبين الأمريكي والإيراني على الأراضي العراقية، هز البلاد تطوراً خارجاً عن سيطرتها، هما: انهيار أسعار النفط، وفايروس كورونا.

إن آثار هذه الصدمة المزدوجة على القطاع العام العراقي مقلقة جداً؛ لاعتماد العديد من العراقيين عليه مصدراً للدخل. ويعني النمو الهائل في الوظائف الحكومية منذ عام 2003 أن الرواتب والمعاشات تمثل الآن أكثر من 45% من إجمالي الإنفاق الحكومي. وسيحدث انخفاض عائدات النفط بشدة من قدرة الحكومة على تغطية هذه الالتزامات الشهرية دون اللجوء إلى

1- من الصعب تقدير التكلفة الإجمالية حتى الآن لمبادرات إصلاح القطاع العام في العراق. على سبيل المثال: بحلول نهاية عام 2012، أنفقت الولايات المتحدة 4.2 مليار دولار لدعم صندوق الاقتصاد العراقي، الذي يضمن إنفاق 930 مليون دولار على برامج تتعلق بتعزيز الحوكمة وبناء القدرات.

Learning from Iraq: A Final Report from the Special Inspector General for Iraq Reconstruction, Washington DC: SIGIR,  
<https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2013/sigir-learning-from-iraq.pdf>

وفضلاً عن ذلك، أنشأت العديد من وكالات الأمم المتحدة برنامج تحديث القطاع العام العراقي (I-PSM)، الذي يتألف من مرحلتين: المرحلة الأولى (2010-2012) بميزانية قدرها 13.6 مليون دولار، والمرحلة الثانية (2013-2019) بميزانية 24 مليون دولار.

Iraq Public Sector Modernisation Programme: Draft Evaluation Report, New York: UNDP, <https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/15412>

ركزت المساعدة الدولية على جانب رئيس في إصلاح القطاع العام، ألا وهو إدارة المالية العامة. في عام 2009، أطلق البنك الدولي برنامج إصلاح إدارة الشؤون المالية العامة للعراق بقيمة 18 مليون دولار والذي انتهى في عام 2013 بنتائج متواضعة جداً. ثم شرع في مبادرة لتحديث إدارة المالية العامة بالشراكة مع الاتحاد الأوروبي بقيمة 41.5 مليون دولار في عام 2017 مقترنة ببرنامج مساعدة فنية بقيمة 18.1 مليون دولار في عام 2018

Al-Mawlawi, A. (2018), Designing a Successful Approach to Public Financial Management Reform in Iraq, Baghdad: Al-Bayan Center,  
<http://www.bayancenter.org/en/wp-content/uploads/2018/10/8788789899.pdf>

الديون الضخمة التي ستؤدي إلى خراب اقتصادي<sup>2</sup>؛ ولتجنب ذلك، ستحتاج الحكومات المتتالية إلى الالتزام باستراتيجية واضحة وحاسمة في أثناء معالجة معظم المتطلبات الأساسية للعراقيين، بما في ذلك توفير الوظائف، والخدمات الأساسية، ومعالجة الفساد المتفشى الذي يمنع الاستثمار في البنية التحتية للعراق.

إن الهدف المنشود من هذه الورقة هو المساعدة في توجيه صانعي السياسات، والمؤسسات المالية الدولية، ووكالات التنمية في تنفيذ برامج إصلاح القطاع العام في العراق. ويجدر التأكيد على أن المأزق الذي يمر فيه العراق ليس استثنائياً بأي حال من الأحوال، وتوضح هذه الورقة التجارب ذات الصلة للدول الأخرى لبيان كيفية التغلب على عقبات الإصلاح. وبالاعتماد على سلسلة من المناقشات مع ذوي الخبرة في جهود الإصلاح في العراق<sup>3</sup>، تبدأ هذه الورقة بتحديد مجموعة من الافتراضات عن قيود الإصلاح في البلاد، وتستند هذه الافتراضات إلى نباحات جهود الإصلاح السابقة وإخفاقاتها، مع مراعاة الوضع السياسي السائد، والقدرة المؤسسية للبلد.

وأحد أبرز هذه الافتراضات هو أن إصلاح النظام بأكمله غير واقعي، لكن التدرج في الإصلاح قد يؤدي إلى نتائج مهمة. حتى الآن، كان إصلاح القطاع العام في العراق طموحاً إلى حد كبير، إذ حدد أهدافاً كبيرة وغير قابلة للتحقيق ودون أخذ المصالح الخاصة التي تعوق الإصلاح أو ديناميكيات الاقتصاد السياسي بالحسبان. في النهاية، تقترح هذه الورقة مسارين من إجراءات الدعم الذاتي لتحفيز إصلاح القطاع العام، هما: إنشاء وحدة لتحليل البيانات ووحدة لتقديم الخدمات من قبل الحكومة؛ لتعزيز عملية صنع السياسات وتنفيذها، وإدخال معايير تعتمد على الأداء للموظفين العموميين لتعزيز الإنتاجية.

2- Al-Mawlawi, A. (2019), Public Payroll Expansion in Iraq: Causes and Consequences, LSE Middle East Centre Report, London: London School of Economics,

[http://eprints.lse.ac.uk/102576/1/Al\\_Mawlawi\\_public\\_payroll\\_expansion\\_in\\_Iraq\\_published.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/102576/1/Al_Mawlawi_public_payroll_expansion_in_Iraq_published.pdf) (accessed 6 May 2020).

3- بما في ذلك المناقشات في اجتماع عقد في Chatham House في تشرين الثاني عام 2019.

## آفاق الإصلاح

يمكن القول إن ترتيبات تقاسم السلطة بعد عام 2003 التي أنتجت مجلس الحكم العراقي أدت إلى تحقيق درجة من الاستقرار السياسي على المدى القصير، وهو ما كانت البلاد بحاجة إليه بعد انهيار النظام السابق. ومع ذلك، قاومت النخب محاولات الإصلاح، ولاسيما إذا كان التغيير المقترح سيؤدي إلى تقويض مصالحها ويهدد بقاءها واستمراريتها<sup>4</sup>؛ ونتيجة لذلك، على مبادرات الإصلاح الفعالة أن تبدد بنحو كاف تلك المخاوف، وبعبارة أخرى: من معالجة ما يسمى بلغز الفائزين والخاسرين الذي يرتبط عادة بأي شكل من أشكال التغيير الهيكلي في الحكومة<sup>5</sup>.

إن أحد طرق الإصلاح هو اختيار تدابير الإصلاح التي تؤثر على جميع النخب المتنافسة، مثل تلك التي تضع مجموعة من القواعد الجديدة التي تخضع جميع السلوكيات الرعية للسيطرة وتمنع هيمنة جانب واحد على الجميع، مثل الصرف الإلكتروني لمرتبات القطاع العام الذي يُقدّم عبر الدوائر الحكومية. كان تزوير كشوف المرتبات، بما في ذلك الظاهرة المنتشرة للموظفين الوهميين -الفضائيين-، مرجحاً جداً لغالبية الفاعلين السياسيين. وبالمثل، فإن موافقة البرلمان مؤخراً على قانون الإدارة المالية العامة الجديد، عبر فرض مزيد من الشفافية في دورة الموازنة الاتحادية، يشير إلى أن النخب مستعدة لقبول الخضوع لدرجة من الشفافية كجزء من عملية المساومة<sup>6</sup>.

4- For more information on elite pacts, see, Cheng, C., Goodhand, G. and Meehan, P. (2018), 'Securing and Sustaining Elite Bargains that Reduce Violent Conflict', Stabilisation Unit Synthesis Paper, London: Foreign and Commonwealth Office [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/765882/Elite\\_Bargains\\_and\\_Political\\_Deals\\_Project\\_-\\_Synthesis\\_Paper.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/765882/Elite_Bargains_and_Political_Deals_Project_-_Synthesis_Paper.pdf) (accessed 6 May 2020).

5 - غالباً ما تخلق الإصلاحات فائزين وخاسرين، ويمكن لهذا التفاهم بين النخب أن يعمل رادعاً لبدء الإصلاحات.

6 - وافق البرلمان على قانون الإدارة المالية العامة في عام 2019 يهدف إلى تحسين كيفية إعداد الموازنات الاتحادية وتنفيذها. مُرر مشروع القانون من خلال الإجماع بين الأحزاب السياسية الرائدة على الرغم من أنه يفرض ضوابط أكثر صرامة على الإنفاق في الموازنة. للحصول على تفاصيل حول قانون الإدارة المالية العامة، انظر:

Al-Mawlawi, A. (2018), Designing a Successful Approach to Public Financial Management Reform in Iraq, Baghdad: Al-Bayan Center, (accessed 6 May 2020). <http://www.bayancenter.org/en/wp-content/uploads/2018/10/8788789899.pdf> .

وعلى النقيض من ذلك، واجهت مبادرات الإصلاح الضرورية في قطاع الكهرباء لتحسين تقديم الخدمات، وتعزيز الإيرادات غير النفطية مقاومة قوية، إذ جُرب استخدام الشركات الخاصة لجمع تعرفه الكهرباء من العملاء مقابل إمداد الكهرباء دون انقطاع في أجزاء من بغداد؛ وأدى ذلك إلى خفض تكاليف المستهلكين وتقليل اعتمادهم على الطاقة من المولدات المحلية. لكن هذه الخطوة السليمة من حيث السياسة العامة واجهت معارضة شديدة من قبل السياسيين الذين لديهم حصص مالية في المولدات الأهلية، وتمكنوا من قتل هذه المبادرة عبر تشجيع المعارضة ضد هذا الإجراء في جميع أنحاء البلاد. وهذا يوضح أهمية إصلاح القطاع العام عبر عدسة الاقتصاد السياسي. قبل قرار الشروع في مشروع الإصلاح، من الأهمية بمكان النظر في المصالح التي ستأثر، وكيف يمكن للجهات الفاعلة الاستجابة إذا كانت مصالحها مهددة، ونوع النفوذ الذي يمكن الاعتماد عليه للتخفيف من المقاومة الحتمية للإصلاح من قبل المفسدين.

أما العائق الآخر للإصلاح فيتمثل في تركة النظام البعثي. إن الأنظمة الريعية، والسيطرة الاقتصادية المركزية، والثقافة البيروقراطية التي تثبط المبادرة، لا تقدم حافزاً كبيراً للموظفين العموميين الاعتياديين لتبني عملية الإصلاح. وأوضح أحد المسؤولين الأمريكيين السابقين الذين عملوا في مشروع بملايين الدولارات لتحديث عمل وزارة المالية العراقية: «إذا عدت إلى عهد صدام، فإن طريقة البقاء على قيد الحياة هي عدم اتخاذ أي قرار واتباع الإجراءات الإدارية. إذ على وزير المالية أن يوقع على صرف 10.000 دولار. لا يريد الآخرون أخذ زمام المبادرة»<sup>7</sup>. يكلف المشروع الممول من الولايات المتحدة لتثبيت نظام جديد لمعلومات الإدارة المالية وتدريب الموظفين أكثر من 300 مليون دولار، لكنه فشل فشلاً ذريعاً. وفي الوقت الحالي، ما يزال موظفو وزارة المالية يفضلون استخدام الأوراق والأقلام على استخدام التكنولوجيا<sup>8</sup>. يساعد هذا المزيج القاتل بين الثقافة السياسية وديناميكيات الاقتصاد السياسي الشاملة على تفسير أسباب التعنت المؤسسي العراقي.

وقد شجع الاضطراب وعدم الاستقرار السياسي في العراق بعد عام 2003 في التفكير على المدى القصير فقط بين النخب الحاكمة في البلاد والمقاربات الضيقة للحكم التي تعطي الأولوية للبقاء السياسي على الاستثمار المستدام في البنية التحتية للبلد. وهذا ما يفسر -جزئياً- سبب نمو الخدمة المدنية بسرعة كبيرة في حين واجهت مشاريع الاستثمار العام الركود. يميل الفاعلون

7 -Savage, J. (2014), *Reconstructing Iraq's Budgetary Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 135

8- Ibid., p. 123.

السياسيون إلى الانخراط في رعاية المحسوبية التي تحقق الربح السريع بتوفير الوظائف بدلاً من الالتزام بتطوير الخدمات المحلية على المدى الطويل<sup>9</sup>.

بالنظر إلى القيود الهيكلية في العراق، يمكن لفهم ما لا يقل عن خمسة افتراضات أن يوجه ذوو التفكير الإصلاحية من صناعات السياسة:

1. الإصلاح المؤسسي غير قابل للتطبيق في ظل الظروف السياسية الحالية. من المرجح أن تؤدي المقاربات المتزايدة إلى نتائج، على الرغم من أن آثارها قد لا تكون واضحة في المدى القريب. على سبيل المثال: في الوقت الذي تتطلب فيه عمليات الشراء الحكومية اهتماماً كبيراً وستؤدي بطبيعة الحال إلى تغييرات إيجابية في القطاعين العام والخاص، إلا أنه من غير الواقعي في ظل السياق الحالي توقع القيام بهذا الإصلاح.

2. تستند الإصلاحات الواسعة النطاق إلى الزخم الذي تولده النجاحات الصغيرة. وعلى العكس من ذلك، تمنع المبادرات الفاشلة آفاق الإصلاحات في مجالات أخرى. المفتاح هو إثبات أن التغيير ممكن مع مرور الوقت، لكن هذا لا يمكن أن يحدث إذا كانت الحكومة طموحة للغاية في نهجها، إذ يتحتم عليها الحذر من المبادرات الكبيرة التي من المحتمل أن تفشل.

3. البيروقراطيون الكبار هم من بين الأكثر مقاومة لعمليات الإصلاح في الخدمة المدنية. إن تغيير السلوك والثقافة التنظيمية يولدان مشكلات، ولا سيما مع أولئك المستفيدين من الوضع الراهن ولديهم الكثير لخسارته. وبدلاً من إنفاق مبالغ كبيرة من رأس المال السياسي لاسترضاء كبار البيروقراطيين، فإن الاستراتيجية الأفضل هي التحايل على سلطتهم من طريق وحدات إدارية جديدة ومسيطرة يمكنها استيعاب الوظائف في المؤسسات القديمة والمتقدمة. تتمثل أكبر عقبة في الوقت، إذ إن مثل هذا المسعى يتطلب سنوات من الجهود المتضاهرة والمركزة قبل أن تتمكن هذه الوحدات من اكتساب درجة كافية من الكفاءة والخبرة<sup>10</sup>. ومن المهم أيضاً تحديد الدوائر الحكومية التي تتقبل مثل هذه المبادرات التي لا يهيمن عليها المتعینون سياسياً.

9- Al-Mawlawi, A. (2019), Public Payroll Expansion in Iraq: Causes and Consequences.

10 - خلال السنة الأخيرة من ولاية رئيس الوزراء الأسبق حيدر العبادي، سعت حكومته إلى التحايل على مراكز السلطة التقليدية داخل وزارة المالية من خلال تمكين موظفي الخدمة المدنية الأصغر سناً والأكثر ديناميكية داخل الدوائر الرئيسية، لكن المبادرة انحارت في نهاية المطاف عند تولي الحكومة التي تلت حكومة العبادي السلطة.



4. لا يوافق قليلون على أن الفساد المتفشى أحد العوائق الرئيسة للتنمية في العراق. لكن كما أظهرت تجربة البنك الدولي، فإن الإجراءات المباشرة لمعالجة الفساد -مثل قوانين ولجان مكافحة الفساد- نادراً ما تكفلت بالنجاح، إذ إنها تفتقر في كثير من الأحيان إلى الدعم اللازم من النخب السياسية والنظام القضائي<sup>11</sup>. أما الطرق غير المباشرة فلها نتائج أفضل، كما يتضح من المشاريع العراقية المصممة لتمكين الجمهور من الوصول إلى المعلومات، مثل إدخال منصات الحكومة الإلكترونية، وتيسير الإجراءات البيروقراطية، وإضفاء الطابع المهني على الخدمة المدنية.
5. تظهر الدراسات أن نجاح إصلاح القطاع العام أو فشله يُحدد في الغالب عبر الإجراءات الحكومية بدلاً من المساهمات من الجهات الفاعلة الخارجية<sup>12</sup>. ومع ذلك، ما يزال للمجتمع الدولي دور مهم ليؤديه، لكن هذه الجهود تحتاج إلى تنسيق وثيق مع الحكومة، وإذا لم تكن هناك إرادة سياسية كافية من أعلى المناصب للمضي قدماً في الإصلاحات، فلن يكون هناك دعم خارجي كافٍ لتحقيق النجاح.

### ما هي مبادرات إصلاح القطاع العام التي يمكن أن يستفيد منها العراق؟

تسعى معظم محاولات إصلاح القطاع العام في العراق إلى تحسين استجابة الحكومة لاحتياجات المواطنين، وأظهرت الاستطلاعات على مدى السنوات القليلة الماضية استمرار اهتمام العراقيين بتوفير الوظائف، والأمن، والخدمات الأساسية، ووضع حد للفساد<sup>13</sup>. ويعد إنشاء إطار استراتيجي للإصلاح المؤسسي مبني على أساس إدارة مالية سليمة وخدمة مدنية تتسم بالكفاءة والشفافية أمراً أساسياً لنجاح مبادرات إصلاح القطاع العام. وإن الأساس المنطقي لهذا الإطار في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا واضح، على وفق منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية: «لا يمكن للحكومات أن تحسن الخدمات وتفي بالاحتياجات العامة إلا إذا كانت تدير شؤونها المالية

11- 1 Independent Evaluation Group (IEG) (2008), Public Sector Reform: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support, Washington DC: World Bank, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6484> (accessed 17 May 2020).

12- Ibid.

13- For example, see, Al-Bayan Center for Planning and Studies (2017), Voter Attitudes Towards the Next Round of Elections in Iraq, Baghdad: Al-Bayan Center, <https://www.bayancenter.org/en/wp-content/uploads/2017/11/08976545.pdf> (accessed 6 May 2020).

العامة بنحو سليم، وتدير وتحفز موظفي الخدمة العامة، بالاعتماد على إطار من القوانين الفعالة والسياسات السليمة»<sup>14</sup>. على صانعي السياسات أن يكونوا مجهزين بالأدوات اللازمة لتشكيل سياسات تعتمد على بالأدلة وتستند إلى بيانات أساسية دقيقة.

### إنشاء وحدة تحليل البيانات

إن عملية صنع السياسات في العراق مفككة وتفتقر إلى الدقة، ولا يمكن للبلاد المضي قدماً في صنع سياسات قائمة على الأدلة دون بنية تحتية سليمة لجمع البيانات توفر لقادة العراق نظرة عامة واضحة وقابلة لقياس التحديات المطروحة. في الوقت الحالي أن الهيئة الرئيسة المسؤولة عن جمع البيانات هي الجهاز المركزي للإحصاء التابع لوزارة التخطيط. إلا أن البيانات التي يجمعها الجهاز لا يتم مشاركتها مع الحكومة بنحو فعال وتحد السلطة المحدودة لهذا الجهاز من قدرته على الحصول على المعلومات من الجهات الأخرى في الحكومة. على سبيل المثال: تسيطر وزارة المالية على تفاصيل الإنفاق في الموازنة الاتحادية، ولا يمكن الوصول إلى البيانات الوبائية إلا من طريق وزارة الصحة. ويفقد المسؤولون على أعلى مستويات الحكومة وقتاً ثميناً في محاولة الحصول على معلومات موثوقة ومحدثة قبل اتخاذ القرارات.

وأعاق ذلك المحاولات السابقة لتجديد عملية صنع السياسات. ففي ظل حكومة حيدر العبادي، كان الانتعاش الاقتصادي أمراً ضرورياً لدعم الجهود العسكرية ضد 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. لكن بدلاً من تخصيص وقتهم لتنفيذ هذه البرامج، تم التركيز على محاولة الحصول على بيانات مهمة من مختلف الوزارات<sup>15</sup>. وغالباً يحتاج المسؤولون إلى التحقق من دقة البيانات؛ لأن الوزارات تقدم أرقاماً مشكوكاً فيها، ويجب التأكد منها من خلال وسائل أخرى.

14- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2010), Progress in Public Management in the Middle East and North Africa: Case Studies on Policy Reform, Paris: OECD, <https://www.oecd.org/mena/governance/48634338.pdf> (accessed 17 May 2020).

15 - مقابلة أجراها الكاتب مع مسؤول سابق في وحدة الإصلاح الاقتصادي، لم يرغب في الكشف عن اسمه، في بغداد يوم 19 شباط 2020.

ويمكن لوحدة تحليل البيانات المرتبطة مباشرة بمجلس الوزراء أن تحل هذه المشكلة لواضعي السياسات. وستتمتع هذه الوحدة بالسلطة لتوحيد جمع البيانات المؤسسية داخل الحكومة، وتقديم تحليل الأثر، وتمكين صانعي السياسات من فهم فعالية القرارات السياسية. إن وضع الوحدة في مجلس الوزراء وتحت تصرفها سيولد الثقة بين الوزراء لتبادل المعلومات والاستفادة من موارد الوحدة للقيام بعملهم.

ويتطلب إنشاء وحدة تحليل بيانات فعالة العمل على خلق منصات إلكترونية حكومية في جميع الوزارات والدوائر الرئيسية. كانت المحاولات السابقة لإنشاء منصات الحكومة الإلكترونية مفرطة الطموح وباءت بالفشل في مرات عديدة، وتجدر الإشارة إلى أن رقمنة بعض الخدمات تمت بنجاح، مثل إجراءات تقديم طلب الحصول على بطاقة الهوية الوطنية الجديدة، والمنصة الإلكترونية للتحقق من المخالفات المرورية. لن تعمل وحدة البيانات على تحسين وضع السياسات المستندة إلى الأدلة فحسب، بل ستساعد أيضاً في سد الفجوة بين الدولة والمواطنين عبر تمكين العراقيين الاعتياديين من إصدار أحكام فعالة بشأن أداء الحكومة.

ومن غير المحتمل أن تسفر وحدة البيانات عن أي مزايا فورية لتقديم الخدمة العامة. وهذا النهج متحذر في فكرة أنه في حين أن العديد من تدابير الإصلاح الطموحة ليست ممكنة سياسياً أو مؤسسياً في الوقت الحالي، إلا أنها ستضع الأساس التقني لما قد يصبح ممكناً في المستقبل.

عام 1985، كانت مصر قد أنشأت بالفعل وحدة لتحليل البيانات تعرف باسم مركز معلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء، الذي أنشئ لتحسين عملية صنع القرار على أعلى مستوى من الحكومة في ما يتعلق بالتخطيط للتنمية الاجتماعية والاقتصادية. ويعمل المركز على ثلاثة مستويات: أولاً: يوفر البيانات لمجلس الوزراء والمعلومات الضرورية لصناع السياسات ويدعم جهود إدارة الأزمات. ثانياً: يربط مجلس الوزراء مع الوزارات والوكالات ومراكز البحوث المصرية. وثالثاً، لديه ارتباط بالمنظمات الدولية وقواعد بياناتها بنحو يعزز من المعلومات والبيانات التي لديه<sup>16</sup>.

16 -Sharif, K. (1994), 'IT Diffusion and Socio Economic Change in Egypt', in Khosrowpour, M. (ed.) (1994), Managing Social and Economic Change with Information Technology, London: Idea Group Publishing.

إن التقدم الذي حققته مصر في الحوكمة الإلكترونية سابق للعديد من الجهود في المنطقة، وتم الاعتراف بهذه السياسة على نطاق واسع كمحرك للإصلاحات الرئيسية منذ عام 2001. وصنف تقرير الأمم المتحدة الجاهزية الإلكترونية لعام 2008 مصر في المرتبة 28 من أصل 192 دولة<sup>17</sup>. أدت أدوات الحكومة الإلكترونية إلى تحسين الخدمات على المستوى المحلي من خلال تبسيط الإجراءات، وتمكين المواطنين من القيام بمعاملاتهم عن بعد. في مصر يوجد حوالي 80 خدمة مختلفة متاحة للمواطنين على مستوى المجلس المحلي ومستوى المدينة. تم نشر المنصات الإلكترونية - التي جُربت في البداية في الإسكندرية - في 21 محافظة عام 2009؛ مما أدى إلى انخفاض وقت إنجاز المعاملات بنسبة 30 - 60 %<sup>18</sup>.

وبالمثل: فإن وحدة تحليل البيانات في العراق ستحفز على ممارسات الحكومة الإلكترونية الأوسع والحيوية لإصلاحات البلاد، وينطبق هذا الاحتمال أيضاً على الافتراض الرابع المذكور آنفاً؛ لأنه نهج غير مباشر لمعالجة الفساد. ولا يمكن للتعاون عبر المؤسسات، بما في ذلك تبادل المعلومات، والتغلب على المقاومة للإصلاح، إلا إذا تم الأمر بقيادة السلطة التنفيذية العليا. ومع التقدم في رقمنة القطاع العام، من المرجح أن تتحسن كفاءة تقديم الخدمات.

### إنشاء وحدة تقديم الخدمات في مركز الحكومة

لا يمكن صنع السياسات الفعالة دون وجود هيكل إداري لتنفيذ التوصيات السياسية. ويحتاج العراق إلى وحدة تقديم الخدمات في مركز الحكومة لتكون مسؤولة عن ضمان تنفيذ الأولويات السياسية في البلد. وإن الآليات القائمة لمتابعة القرارات التنفيذية غائبة مع وجود عدد كبير من اللجان والوكالات المسؤولة عن التنسيق بين مختلف أذرع الحكومة؛ وهذا يعني أنه على الرغم من وجود خطط استراتيجية، إلا أنها نادراً ما توضع موضع التنفيذ.

هناك ثلاث هيئات مسؤولة عن تحديد وتنسيق السياسة على مستوى الحكومة في العراق: مكتب رئيس الوزراء، وهو وحدة صغيرة نسبياً يقودها مدير مكتب رئيس الوزراء وتضم أقرب مستشاريه؛ والأمانة العامة لمجلس الوزراء، التي تنسق بين جميع مؤسسات الدولة؛ وهيئة المستشارين، المكلفة بإبداء المشورة لمكتب رئيس الوزراء حول قضايا السياسة العامة المتخصصة.

17- OECD (2010), Progress in Public Management in the Middle East and North Africa.

18- Ibid.

ولتجنب ازدواج العمل وضمان توجيه الجهود في الاتجاه نفسه، أنشأت حكومة عادل عبد المهدي هيئة تنسيق مركزية تعرف باسم هيئة رئاسة مجلس الوزراء، التي كلفت، فضلاً عن تسيير عمل الجهات المذكورة آنفاً، بمتابعة عمل المشاريع ذات الأهمية الاستراتيجية، ويجتمع أعضاؤها بانتظام للتغلب على العوائق التي تقف في إكمال هذه المشاريع. وعلى وفق مسؤول حكومي مطلع على عمل اللجنة، بدأ التعاون ينهار بعد أن ظهرت توترات بين كبار المسؤولين ذوي الانتماءات السياسية المختلفة ولوجود آراء متضاربة بشأن الأولويات، وشيوع ثقافة اللامبالاة؛ مما أدى في النهاية إلى قلة متابعة اللجنة لعملها<sup>19</sup>.

ومن الأساليب المميزة لحل المشكلات المتراكمة على المستويين التنفيذي والإداري هو تشكيل لجان مخصصة ومتخصصة، وبطبيعة الحال يؤدي هذا إلى مشاركة كبار المسؤولين، بما في ذلك الوزراء، في رئاسة لجان متعددة وعضويتها دون تركيز حقيقي وعدم بذل الجهد المطلوب. ويعد هذا النهج المشكلة الرئيسة للجنة مجلس الوزراء. فهي ليست مسؤولة فقط عن المتابعة والتنفيذ، بل إن أعضاء اللجنة لديهم أيضاً مسؤوليات تنفيذية وإدارية داخل الإدارات المعنية.

سيكون النهج الأكثر فاعلية هو تحويل اللجنة إلى وحدة تقديم الخدمات -نموذج كان رائداً لأول مرة في المملكة المتحدة في عهد حكومة توني بلير خلال أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين-؛ فكان الغرض من الوحدة هو تنفيذ أجندة السياسة الداخلية لبلير التي أعطت الأولوية -من بين أمور أخرى- لتحسين نتائج الرعاية الصحية، والحد من الجريمة، وتحسين خدمات السكك الحديدية. ومن خلال التدخل المباشر لوحدة تقديم الخدمات، انخفض عدد المرضى الذين ينتظرون أكثر من عام لعملية جراحية من أكثر من 40.000 في عام 2001 إلى أقل من 10.000 في عام 2003<sup>20</sup>.

عادة ما تكون وحدة تقديم الخدمات عبارة عن وحدة صغيرة رشيقة في قلب الحكومة، وهي مكلفة باستخدام سلطة الرئيس التنفيذي لتحسين تقديم الخدمات العامة عبر متابعة عدد محدد من أولويات السياسة وضمان تنفيذها. ينظر فريق وحدة تقديم الخدمات في عملية التسليم، ويعمل

19 - مقابلة مع مسؤول حكومي عراقي، لم يرغب في الكشف عن اسمه، في 10 آذار 2020.

20- Centre for Public Impact (2016), 'The Prime Minister's Delivery Unit (PMDU) in the UK', CPI Case Study, 30 March,

<https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/prime-ministers-delivery-unit-uk/> (accessed 6 May 2020).

على إزالة أي عقبات تمنع جهات الدولة من العمل معاً لتحقيق أولويات الحكومة. وعندما يكون هناك نقص في القدرات المؤسسية، فإن مهمة وحدة تقديم الخدمات هي معرفة كيفية تجميع الموارد وتحفيز التعاون عبر القطاع العام.

وتطور عمل وحدات تقديم الخدمات بمرور الوقت وأنشئ العديد منها من قبل الحكومات حول العالم. ومن بين الوحدات الأكثر شهرة وحدة إدارة الأداء والتسليم المالىزية بسبب نجاحها الموثق جيداً. سُكّلت هذه الوحدة في عام 2009، وكُلِّفت بالإشراف على تنفيذ الأولويات الاستراتيجية للحكومة المعروفة باسم برنامج التحول الوطني. كان دور وحدة إدارة الأداء والتسليم هو تقسيم الأولويات أولاً إلى تدخلات محددة تعيّن بعد ذلك كمؤشرات أداء رئيسة لكل مؤسسة حكومية مشاركة في العملية. وتقوم الوحدة بعد ذلك بتتبع ومراقبة عمل كل مؤسسة، ومعالجة المشكلات التي يمكن طرحها إلى الرئيس التنفيذي إذا لزم الأمر. استخدمت الإدارة عملية استشارية ضمت القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني لتصميم حلول للتحديات السياسية التي تواجه البلاد. واعتمدت الوحدة على نظام صارم للرصد والإبلاغ لتحفيز أصحاب المصلحة، ونشرت بطاقات قياس الأداء الأسبوعية لكل وزارة لتظهر مدى تقدمهم في مؤشرات الأداء الرئيسية. وفضاً عن ذلك، سعت وحدة إدارة الأداء والتسليم إلى تشجيع المشاركة العامة عبر إنشاء بوابة إلكترونية لتعليقات الجمهور على التقدم العام في الإصلاحات<sup>21</sup>.

ساعدت الوحدة في تقليل جرائم الشوارع المبلغ عنها في ماليزيا بنسبة 35% في غضون عام واحد. واستفاد حوالي 2 مليون شخص في المناطق الريفية من المشاريع التي قدمت خدمات أساسية محسنة بما في ذلك توفير مياه الشرب وإمدادات الطاقة؛ كما تحسنت تصورات الجمهور لجهود الحكومة لمكافحة الفساد بنسبة 20% في غضون 12 شهراً<sup>22</sup>.

21- World Bank (2017), 'Driving Performance from the Center: Malaysia's Experience with PEMANDU', Washington DC: World Bank Group, <http://documents.worldbank.org/curated/en/318041492513503891/pdf/114270-WP-PUBLIC13-4-2017-13-0-58-WorldBankReportPemanduFAFULLWeb.pdf> (accessed 26 May 2020).

22- Center for Public Impact (2016), 'Malaysia's Performance Management and Delivery Unit (PEMANDU)', CPI Case Study, <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/performance-management-delivery-unit-kuala-lumpur/> (accessed 6 May 2020).

يتعلق اقتراح وحدة تقديم الخدمات بالافتراض الثاني لهذه الورقة، وهو أن النجاحات الصغيرة والقابلة للقياس ضرورية لتوليد الزخم اللازم لمعالجة المشكلات الأكبر. إن تبني نموذج وحدة تقديم الخدمات من شأنه أن يشجع الحكومات العراقية المتعاقبة على الابتعاد عن النهج الحالي لوضع الكثير من الأهداف الطموحة غير القابلة للتحقيق. وفضلاً عن ذلك، ستكون هذه الوحدة بمنزلة أداة مخصصة لتحدي التعنت الحكومي بطريقة استراتيجية وقابلة للقياس. لن يتطلب إنشاء هذه الوحدة تشريعاً جديداً؛ لأنها ستكون داخل مكتب رئيس الوزراء ويترأسها مستشار كبير لرئيس الوزراء. ويمكن أيضاً إعادة موظفي الوحدة إلى الوزارات الأخرى لتعزيز المعرفة المؤسسية، وسيتم تفويض رئيس الوحدة لحضور اجتماعات مجلس الوزراء. وستزود وحدة تحليل البيانات المقترحة وحدة تقديم الخدمات بالبيانات في الوقت المناسب؛ من أجل مراقبة العمل والتقدم الحاصل فيه. وإن الإبلاغ المنتظم عن أهداف الأداء من شأنه أن يعزز المساءلة داخل القطاع العام.

ومن الواضح أن السياق السياسي للعراق يختلف اختلافاً كبيراً عن السياق الخاص بالمملكة المتحدة وماليزيا، لكن يمكن إنشاء وحدة تقديم الخدمات وفقاً للظروف المحلية. كما هو الحال مع نماذج وحدات تقديم الخدمات الأخرى، وستستمد هذه الوحدة سلطتها من قريها من رئيس الوزراء، وستحتاج إلى تسخير قوة الأوامر التنفيذية للتغلب على المقاومة الموجودة داخل الوزارات.

### تحسين أداء الخدمة المدنية

من بين أكبر التحديات طويلة المدى للقطاع العام العراقي هو تقليل الرواتب في القطاع العام، التي زادت تسعة أضعاف من عام 2003 إلى 2018<sup>23</sup>، ويتوقع المراقبون أن يشهدوا زيادة أكبر في حجم التوظيف العام في عام 2020، لكن التأخير في تمرير الموازنة الاتحادية جنب البلاد المزيد من التوسع في التوظيف. كان من المتوقع أن تصل الرواتب الحكومية إلى ما يقرب من 45 مليار دولار لو مُررت الموازنة بسبب التعهدات بتعيين المزيد من الشباب استجابة لمطالب المتظاهرين<sup>24</sup>. وطالما أنه لا يوجد قطاع خاص لاستيعاب مئات الآلاف من الشباب الذين يدخلون سوق العمل كل عام، فسيعاني قادة البلاد لمعالجة هذه القضية.

23- Al-Mawlawi, A. (2019), Public Payroll Expansion in Iraq: Causes and Consequences.

24 - مقابلة مع مسؤول حكومي عراقي، لم يرغب في الكشف عن اسمه، في 10 آذار 2020.



وفي ظل الظروف الحالي -ولاسيما مع انخفاض أسعار النفط- قد يكون من الأفضل للحكومة أن تركز في كيفية تحسين أداء الوزارات التي لديها القدرة على توليد الإيرادات للبلاد. يفهم جميع العراقيين أن انخفاض الإنتاجية في الخدمة المدنية يمثل مشكلة حقيقية، وهناك اعتقاد شائع بأن الموظفين العموميين يعملون في المتوسط 17 دقيقة كل يوم، وعلى الرغم من وجود أسباب وجيهه للشك في هذا الرقم، فإن حقيقة أن هذا مقبول بنحو عام يعكس حجم المشكلة<sup>25</sup>.

قد يكون اتباع نهج من أعلى إلى أسفل لتغيير سلوك كبار المديرين مكاناً مغرباً لبدء الإصلاحات. ومع ذلك، هناك أكثر من 5000 موظف حكومي في المناصب العليا في العراق، بما في ذلك المديرين العامين والمستشارين ونواب الوزراء، الذين يتمتعون جميعاً بسلطة كبيرة وسيطرة على الإدارات الحكومية. إن محاولات إضفاء الطابع المهني على عملهم ستهدد مباشرة مصالحهم الشخصية المكتسبة، التي تقوم على الرعاية غير الرسمية داخل الخدمة المدنية وتجعل من الصعب تحقيق أي تحولات سلوكية طويلة الأجل. للتوضيح، يحتاج المرء فقط إلى النظر إلى النتائج الضئيلة لمبادرات اللامركزية لتعزيز الحكم المحلي. بدلاً من تفويض السلطات داخل المحافظة للسلطات المحلية، اختار المحافظون تركيز السلطة داخل مكاتبهم الخاصة<sup>26</sup>.

وهذا النهج سائد عالمياً، إذ أظهرت دراسة للبنك الدولي أن برامج الخدمة المدنية والإصلاح الإداري أنتجت تحسينات في الأداء في نصف الدول المقترضة البالغ عددها 93 دولة فقط. وبدلاً من ذلك، يتطلب كبح ثقافة المحسوبية اتباع نهج من أسفل إلى أعلى للتركيز على إصلاحات إدارة شؤون الموظفين مثل التوظيف الشفاف المبني على الجدارة<sup>27</sup>.

توجد بالفعل بعض أشكال التوظيف على أساس الجدارة في العراق، وإن كان ذلك بأعداد محدودة. على سبيل المثال: يضمن خريجو الجامعات الأفضل أداءً في جميع أنحاء البلاد وظائف في القطاع العام بموجب القانون. علاوة على ذلك، كان لخطة المنح الدراسية الحكومية الدولية

25- Al-Mada Paper (2014), 'Expert: Average productivity of public employees is 17 minutes each day out of 8 hours', 1 November 2014, <https://almadapaper.net/view.php?cat=115294> (accessed 17 May 2020)

26- Al-Mawlawi, A. (2019), 'Is the Decentralization Process in Iraq Being Reversed?', LSE Blog, 2 December 2019, <https://blogs.lse.ac.uk/mec/2019/12/02/is-the-decentralisation-process-in-iraq-being-reversed/> (accessed 6 May 2020)

27- Independent Evaluation Group (IEG) (2008), Public Sector Reform: What Works and Why?



السابقة التي قُدمت في عام 2009، والمعروفة باسم «اللجنة العليا لتطوير التعليم في العراق» نتائج مشجعة، إذ صُرفت المنح الدراسية على أساس الجدارة الأكاديمية. على الرغم من تعليق المبادرة بسبب نقص الميزانية، إلا أنها لقيت إعجاباً كبيراً بسبب نهجها المهني. إذ حصل الطلبة على منح دراسية بناءً على مزيج من الأداء الأكاديمي القوي وتقييم المقابلة الشخصية وجهاً لوجه، في حين لم تؤدِ الاعتبارات السياسية دوراً في معظم الحالات.

يتلخص مفتاح النجاح النسبي إلى اللجنة العليا لتطوير التعليم في العراق إلى عدد من العوامل: أولاً: إنشاء اللجنة على أنها هيئة جديدة بدعم إداري ومالي من مكتب رئيس الوزراء، في حين بقي برنامج المنح الدراسية الحالي ضمن وزارة التعليم العالي، التي ما تزال تقدم منفذاً للرعاية السياسية. ثانياً: مكنت أنظمة الحوكمة الإلكترونية من معالجة جميع الطلبات على الإنترنت والاتصال اللاحق عبر البريد الإلكتروني، بما في ذلك ترتيب مواعيد المقابلات ومعالجة التأشيرات. ثالثاً: أجريت المقابلات من قبل مجموعات متنوعة من الأساتذة البارزين الذين قيموا المرشحين بناءً على مجموعة واضحة من المعايير.

ظهرت فرصة محتملة لإصلاح الخدمة المدنية مؤخراً بعد أن انتخب البرلمان أعضاء مجلس الخدمة العامة الاتحادي<sup>28</sup>. وقدم مجلس الوزراء أسماء 11 مرشحاً إلى البرلمان وبحلول نهاية تشرين الأول عام 2019، تمت الموافقة عليهم جميعاً<sup>29</sup>، وثُبتت صلاحيات مجلس الخدمة العامة الاتحادي في القانون رقم 4 لعام 2009<sup>30</sup>، الذي يعطيها صلاحيات التخطيط للخدمة المدنية، والإشراف على تدريب الموظفين وتطويرهم، وتوحيد درجات الوظائف الشاغرة بما يتماشى مع أولويات الحكومة، ومراجعة جداول الأجور والتوصية بالتعديلات، والإشراف على التوظيف على أساس معايير الجدارة بطريقة عادلة وشفافة. ويتمتع المجلس بالاستقلال المالي والإداري ويقدم تقاريره مباشرة إلى البرلمان، ويتمتع رئيس المجلس بصلاحيات وزارية<sup>31</sup>.

28- McCourt, W. (2000), 'Public Appointments: From Patronage to Merit', Working Paper 09, Manchester: Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, [https://hummedia.manchester.ac.uk/institutes/gdi/publications/workingpapers/archive/hr/hr\\_wp09.pdf](https://hummedia.manchester.ac.uk/institutes/gdi/publications/workingpapers/archive/hr/hr_wp09.pdf) (accessed 17 May 2020).

29 - المادة 107 من الدستور العراقي: «يؤسس مجلسٌ، يسمى مجلس الخدمة العامة الاتحادي، يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية، بما فيها التعيين والترقية، وينظم تكوينه واختصاصاته بقانون».

30- Iraq Council of Representatives (2019), 'Minutes of Meetings', <https://bit.ly/3d4UdEc> (accessed 7 May 2020).

31- Iraq Council of Representatives (2009), Federal Public Service Council Law, <https://bit.ly/38W6NSG> (accessed 7 May 2020).

ويوجد جدل بين متخصصي السياسات بشأن مخاطر الإفراط في مركزية لجان الخدمة المدنية؛ مما قد يؤدي إلى ركود في الأداء وتأخير في عمليات التوظيف. ويوجد رأي شائع هو أن التوظيف اللامركزي في البلدان النامية يمكن أن يضاعف الفساد لأنه يخلق مزيداً من الفرص لهذه الأنشطة<sup>32</sup>.

غالباً ما تكون إجراءات الإصلاح الناجحة انتهازية بطبيعتها، وتستغل أزمة سياسية تدفع النخبة إلى تبني ممارسات يعارضونها عادة. جاء قرار البرلمان بتنفيذ مجلس الخدمة العامة الاتحادي كاستجابة للأزمة السياسية التي تسببت بها المظاهرات، وأتت كفرصة أيضاً لاستثمار موارد كبيرة في بناء مجلس محترف وفعال يمكنه قيادة إصلاح الخدمة المدنية.

في البحرين، يعد ديوان الخدمة المدنية -الذي تأسس في عام 1975- هيئة حكومية مستقلة تتبع لمجلس الوزراء له صلاحيات مشابهة لمجلس الخدمة العامة الاتحادي. في عام 2007، بدأ الديوان تنفيذ إصلاحات واسعة النطاق لإدارة الموارد البشرية ركزت على اعتماد نموذج قائم على الكفاءة لتغطية جميع عمليات الموارد البشرية بما في ذلك التوظيف، والترقية، وإعادة التعيين، والتدريب، وتقييم الأداء. وقد حدد المهارات والكفاءات التقنية ومستويات الكفاءة اللازمة لكل وظيفة كاستجابة لتحدي التنافس مع القطاع الخاص لجذب المرشحين الأكثر تأهيلاً<sup>33</sup>. وهذان الخطوتان الأساسيتان الحاسمتان للنجاح وهما الأكثر صلة بالعراق. أولاً: أصبح إلزامياً تعيين توصيفات وظيفية لجميع الوظائف الشاغرة من خلال تفصيل المهارات والكفاءات المطلوبة. حددت السلطات ما مجموعه 92 من الكفاءات التي تشكل الأساس لتقييم الأداء، وأستخدم تحليل الثغرات لتحديد الاحتياجات التدريبية. ثانياً: جُربت عملية الإصلاح في البداية داخل ديوان الخدمة المدنية قبل تعميمها على المؤسسات الحكومية الأخرى.

يجب أن تكون الأولوية العاجلة لمجلس الخدمة العامة الاتحادي هي إجراء تعداد مركزي للتوظيف لجميع الموظفين العموميين يظهر بيانات عن الانتشار الجغرافي. ولا ينبغي أن يشمل هذا فقط موظفي الخدمة المدنية الدائمين، ولكن أيضاً المتعاقدين بأجر، والموظفين بأجور يومية في جميع مؤسسات الدولة. بل يجب أن يضم العمال داخل الشركات المملوكة للدولة، وهي منطقة مثلت فجوة سوداء للإنفاق العام. ويجب تعيين رقم تعريف فريد لكل فرد يتلقى راتب من الدولة حتى تتمكن الحكومة من القضاء على ظاهرة الموظفين الفضائيين والذين يحصلون على رواتب مزدوجة.

32- McCourt (2000), 'Public Appointments'.

33-Ibid.

وفضلاً عن ذلك، يمكن استخدام تحليل بيانات تعداد العمالة لتحديد الفجوات في المهارات وتمثيل المرأة في القوى العاملة. كما أنها ستغذي وحدة تحليل البيانات المقترحة؛ مما يمكن صانعي السياسات من التخطيط لدرجات التوظيف المستقبلية وبرامج التدريب.

بناءً على تجربة برامج بناء القدرات الممولة دولياً، يجب أن تدير الهياكل المؤسسية العراقية الرسمية تدريب وتطوير الموظفين العموميين لضمان الاتساق والتنفيذ. يجب أن تكون المهمة الأولى لمجلس الخدمة العامة الاتحادي تطوير برامج تدريبية يمكن تطبيقها في جميع الدوائر الحكومية، مثل تلك التي تركز على المهارات الصعبة بما في ذلك محو الأمية في مجال تكنولوجيا المعلومات. ينص القانون 4 على إنشاء معهد للخدمة العامة يتولى مسؤوليات التدريب والتطوير. ويمكن أيضاً سد فجوة المهارات بالاعتماد على المغتربين ذوي الخبرة لتقديم خدمات التدريب والإرشاد. كانت المحاولات السابقة لجذب المغتربين العراقيين المؤهلين تأهيلاً عالياً غير ناجحة إلى حد كبير. قليلون هم الذين يستطيعون الانتقال بنحو دائم إلى العراق؛ لعدم استقرار الوضع الأمني والاختلاف في الرواتب. من بين الاستثناءات القليلة كانت الخدمة الدبلوماسية، التي جذبت العديد من المغتربين للعمل في الرتب المتوسطة والعالية. لكن على عكس الدول الأخرى التي طورت مقياساً متوازياً للأجور للوافدين، فإن هذا النهج سيثبت أنه غير مجدٍ من وجهة نظر إدارية، ومن المحتمل أن يسبب استياءً بين موظفي الخدمة المدنية.

يحتاج توظيف المغتربين إلى إضفاء الطابع الرسمي على برنامج متخصص، كما هو الحال مع البلدان الأخرى المتأثرة بالصراعات. بعد نهاية الحرب الأهلية الثانية في عام 2004، واجهت ليبيريا ثغرات كبيرة في القدرات واعتمدت برنامجاً ممولاً من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يعرف باسم نقل المعرفة من خلال المواطنين المغتربين. وقد وُظف المغتربون الليبيريون للعمل مستشارين إلى جانب موظفي الخدمة المدنية لتقديم التوجيه والتدريب على المهارات لسد الفجوات في الخبرة. تمت إدارة البرنامج من قبل وحدة متخصصة داخل وكالة الخدمة المدنية في ليبيريا، وبحلول عام 2014، ساعد ما يقرب من 100 من المغتربين في تحسين الميزانية والتخطيط، وإدارة الاقتصاد الكلي، وتقديم الرعاية الصحية<sup>34</sup>.

يوجد في قطاع الخدمة المدنية العراقية العشرات من الشباب من ذوي التعليم العالي الذين يمتلكون مهارات متقدمة ومعرفة فنية في مجالات تخصصهم. في غياب ممارسات الموارد البشرية المهنية، ويترك هؤلاء الأفراد ضعفاء داخل الدوائر الكبيرة التي لا تقدر مواهبهم وتعوق تطورهم المهني. ومن الصعب إنشاء حوافز للموظفين لتبني التغيير عندما يكون الاشتراك الجماعي مطلوباً على هذا النطاق الواسع. أما النهج البديل فيتمثل في تحديد الأفراد الذين لديهم بالفعل الدافع والانفتاح للتغيير، وتجميعهم في وحدات صغيرة عاملة تخضع مباشرة لمجلس الوزراء. ونظراً لأن هذه الوحدات ستكتسب الخبرة والمهارة بمرور الوقت، سيتمكنها بعد ذلك تغيير طريقة عمل الأقسام القديمة والحصول على المكافآت، مما سيحفز الموظفين الطموحين الآخرين على أن يحذوا حذوهم.

سيكون النهج الطويل الأمد في إنشاء برنامج سريع المسار للخدمة المدنية المهنية لأولئك الذين يظهرون إمكانات واعدة. حققت مصر نتائج جيدة مع هذا النهج من خلال مبادرة قادة التغيير، وهي خطة مدتها أربع سنوات سعت إلى رفع قدرة حوالي 8000 موظف ذوي درجات عليا. والفكرة هي إعطاء الأولوية للتدريب والتطوير لمجموعة أصغر من كبار المديرين الذين يتبنون الإصلاح المعروف باسم «قادة التغيير» من أجل إعدادهم لتحمل مسؤوليات أولئك القريبين من التقاعد. وبشكل حاسم، أصبحت شهادة التدريب شرطاً مسبقاً للترقية إلى المناصب العليا<sup>35</sup>.

يجب على الحكومات بالتأكيد أن تطمح إلى تطبيق التوظيف على أساس الجدارة ولكن خلال مدة الانتقال والإصلاح، لا بدّ من المقايضات. وكما يحذر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فإن «التحرك بسرعة كبيرة نحو نظام التعيين القائم على الجدارة قد يقوض مصداقية الدولة» ويجب السعي إلى «حل وسط عملي»<sup>36</sup>. وتتمثل إحدى الطرق في تخصيص بعض المناصب العليا للمعينين السياسيين، ولكن ضمان التوظيف على أساس الجدارة للخريجين الشباب من أجل بناء الثقة العامة والمصداقية في الخدمة المدنية.

35- OECD (2010), Progress in Public Management in the Middle East and North Africa.

36- Salovan (2019), Iraq Public Sector Modernizations Programme

### خاتمة

تعد أي محاولة لإصلاح القطاع العام في العراق -مهما كانت صغيرة- مهمة شاقة؛ بسبب المقاومة الشديدة من الجهات الفاعلة التي ليس لديها مصلحة في تغيير الوضع الراهن. لكن يمكن للعراق أن يستفيد من التجارب الدول الأخرى عبر تقديم خارطة طريق لبدء الإصلاحات الناجحة طالما كانت هناك إرادة سياسية كافية، إلا أن الإرادة السياسية غير مضمونة، وكان غيابها عواقب ضارة عديدة في تاريخ العراق الحديث. لهذا السبب يتعين على خبراء السياسة في العراق الاعتماد على الحقائق والأرقام التي لا جدال فيها لتثبت لقادة البلاد الحاجة الملحة والعاجلة للعمل على إصلاح القطاع العام.

وعلى الرغم من أن الجهود الدولية أدت في كثير من الأحيان إلى نتائج عكسية، إلا أنها ستؤدي دوراً مفيداً في المستقبل. ومن خلال توفير الدراية التقنية، وضمان الملكية المحلية، ورصد وتقييم المساعدة المقدمة، يمكن للجهود الدولية أن تساهم في التغيير الإيجابي طويل الأمد<sup>37</sup> بتوفير الموارد الكافية التي تعكس التزامها برؤية النتائج على أرض الواقع.

أخيراً، ومع وجوب أن تأخذ مساعي الإصلاح النظرة طويلة الأمد بالحسبان، فمن المهم عدم تجاهل الحاجة لمواجهة تحديات اليوم. ومع ذلك، هناك حلول قليلة للإصلاح المستدام للقطاع العام، والوقت ليس إلى جانب العراق. وكلما زادت فرصة إجراء إصلاح على القطاع العام، زادت فرص إنقاذ البلاد قبل فوات الأوان.

37- Timmis, H. (2018), 'Lessons from donor support to technical assistance programmes', K4D Helpdesk Report, London: UK Department for International Development, [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5ab0e81140f0b62d854a9bc5/Lessons\\_from\\_donor\\_support\\_to\\_technical\\_assistance\\_programmes.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5ab0e81140f0b62d854a9bc5/Lessons_from_donor_support_to_technical_assistance_programmes.pdf) (accessed 6 May 2020).