



# إصلاح القطاع العام "استعمال أسلوب التعهد لبعض الخدمات الحكومية"

رأفت البلداوي

برنامج سياسات العراق (الدورة الاولى)  
حزيران - كانون الاول 2020



## نبذة عن برنامج سياسات العراق

يسعى برنامج سياسات العراق الى ردم الهوة بين النخب الشبابية وصناع القرار عبر التدريب النخب الشبابية على احداث التغيير الايجابي من خلال التأثير في عملية صنع القرار. ان البرنامج يهدف لتمكين المشاركين لإعداد اوراق سياسات واقترح بدائل سياساتية تهدف للارتقاء باداء النظام وتدعم شرعيته. ان هذا البرنامج يتيح للمشاركين التواصل مع صناع القرار والتعرف على ابرز الصعوبات والمشاكل التي تعترض جانب التنفيذ والمتابعة للسياسات العامة. ان هذا البرنامج يسعى لمنح المشاركين قراءة واقعية لبيئة صنع القرار في العراق، وفهماً لفرص وتحديات التغيير.

### ان البرنامج قائم على اربعة مراحل:

**اعداد:** مساعدة المشاركين في الحصول على المهارات الاساسية لإعداد اوراق السياسات وحملات مناصرة فعالة.

**اكتشاف:** ايضاح سياسات عامة مهمة في العراق من قبل مختصين عبر تغطية اصحاب المصلحة، الإطار والاجراءات المؤسساتية، الواقع العملي، والنقاشات الدائرة حول كل سياسة عامة، فضلاً عن آفاق الاصلاح.

**اشراك:** تدريب المشاركين على تطوير الحملات الترويجية وتنسيق اللقاءات مع المسؤولين الحكوميين من اجل البدء بالخطوات الأولى لحملاتهم.

**اغناء:** الأشراف على المشاركين من اجل اعداد ورقة بحثية في مجال اهتمامهم، من اجل اغناء الحوارات وتطوير بدائل سياساتية، والتي بإمكانها ان تساعد على مواجهة المشاكل الحالية.

حقوق النشر محفوظة لبرنامج سياسات العراق © 2020

psdiraq.org

Info@psdiraq.org

## إصلاح القطاع العام "استعمال أسلوب التعهيد لبعض الخدمات الحكومية"

رأفت البداوي

تقديم:

ربّما لا يختلف شخصان يعيشان في العراق على ضعف مستوى الخدمات التي تقدمها الدولة لمواطنيها، ولضعف الخدمات هذا العديد من الأسباب، يقع في مقدمتها حجم الفساد المالي والإداري المستشري في كثيرٍ من مفاصل الدولة، والذي أكّده تقرير مؤشر مدركات الفساد، وهو مؤشر يبيّن مدى وجود فساد في القطاع العام، تصدره منظمة الشفافية الدولية، إذ حلَّ العراق بالمركز (162) من أصل (180) دولة داخلة في التصنيف<sup>1</sup>، وعلى الرغم من كلّ المحاولات الجادة أحياناً والحجولة أحياناً أخرى، لوضع حدٍّ واضح أو السيطرة على بعض منابع الفساد، إلا أنّ العراقيين ما زالوا يعيشون بأدنى متطلبات العيش الكريم الذي يطمح إليه الجميع.

إنّ زحزحة وحلحلة جزء من هذا الفساد بما يتضمنه الفساد من سوء الإدارة وسرقة المال العام والإثراء على حساب غير، فضلاً عن تدني مستوى التعليم وانعدام مقوّمات الحياة في مناطق عديدة، يتطلب تغييرات هيكلية وتنظيمية واسعة في مؤسسات القطاع العام، وعلى رأس هذه المؤسسات، تلك التي تُعنى بتقديم الجانب الخدماتي للمواطنين، وإنّ هذه التغييرات الواسعة في هيكل القطاع العام ومؤسساته لا يمكن أن تنفذ بدفعة واحدة، لذا فإنّنا مع الافتراض القائل «إنّ إصلاح القطاع العام بأكمله غير واقعي، لكن التدرج في الإصلاح قد يؤدي إلى نتائج مهمة»<sup>2</sup>، وهذا يتطلب مراحل متعدّدة من العمل الجاد على مستوى الدولة والحكومة والمجتمع الدولي.

لذا فإنّ هذه الورقة تقترح استعمال أسلوب التعهيد لبعض الخدمات الحكومية، والذي يمثّل أحد الحلول الرامية إلى رفع كفاءة أداء القطاع العام وتحفيزه، بغية تقديم خدمات أفضل للمواطنين بجودة أكبر وتكاليف أقل، منطلقاً من التساؤل الآتي:

1. <https://www.transparency.org/en/countries/iraq>, Transparency International, the corruption perception index, 2019.

2. علي مولوي، إصلاح القطاع العام، ورقة سياسات منشورة على موقع مركز البيان للدراسات والتخطيط، <https://www.bayancenter.org/2020/07/6212/>

(هل يساهم تعهيد بعض الخدمات الحكومية في رفع كفاءة أداء المؤسسات الحكومية وتحفيزه؟).

### هل نتخذ القطاع الخاص شريكاً؟

الخبرة في البنك الدولي (Sanae Sasamori وأخصائية إدارة المخاطر (Naho Shibuya) ترويان قصة حقيقية عن الشراكة بين القطاعين العام والخاص في اليابان « في مارس / آذار 2011، ضرب اليابان زلزال 'شرق اليابان العظيم'، ممّا تسبّب في كارثة تسونامي التي أسفرت عن وفاة أو فقدان 20 ألف شخص، وقد تأثرت بالكارثة الكبيرة مدينة (سنداي)، وهي عاصمة ولاية (مياجي) ومركز اقتصادي إقليمي، وفقد حوالي 500 ألف شخص من سكّان المدينة إمكانية الوصول إلى المياه، وغمرت موجات (تسونامي) بالكامل المحطة الرئيسة لمعالجة المياه التي تستعملها المدينة، وقد دُمّرت 325 كيلومتر من السكك الحديدية الساحلية وأغرقت حوالي 100 كيلومتر من الطريق السريع الوطني في منطقة (توهوكو)، ممّا أدّى على الفور إلى توقف النقل البري إلى المدن المدمرة التي تحتاج إلى المساعدة.

وبعد أربع سنوات، في الوقت الذي كانت فيه جهود التعافي من الزلزال وموجات (تسونامي) مازالت جارية، وقع تحالف من شركات القطاع الخاص على امتياز ل (30 عاماً)؛ لتشغيل مطار (سنداي)، ممّا جعله أول مطار مملوك للدولة في اليابان يديره القطاع الخاص، وقد حظي هذا النجاح، فيما بعد بمفاجأة، والترحيب من جانب واضعي السياسات وممارسي الشراكات بين القطاعين العام والخاص - إذ كيف يمكن لمشغلٍ خاصٍ أن يتخذ قراراً بشأن استثمارات طويلة الأجل في مثل هذه المنطقة المعرضة للكوارث؟» وتضيفان الكاتبتان « بأنّ تجربة اليابان تقدّم أفكاراً عن كيفية إدارة مخاطر الكوارث وزيادة الاستعدادات للكوارث والتصدي لها عن طريق الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وعلى سبيل المثال، تعالج مدينة (سنداي) بصورة مبتكرة مخاطر الكوارث والقدرة على الصمود عند إجراء تحليل للقيمة مقابل المال بمقارنة سيناريوهين: (1) حيثما يتعامل مع المشروع من قبل مشغلٍ من القطاع العام، و (2) حيثما يقوم مشغلٍ خاص ببناء وتشغيل المرفق، بما في ذلك التصدي للطوارئ بموجب نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية».

وخلصت مدينة (سنداي) إلى نتيجة رائعة من هذين السيناريوهين وهي «إنّ نموذج البناء والتشغيل ونقل الملكية سيكون له مزايا أكثر من الأشغال العامة التقليدية لوحدة الإدارة البلدية،

من حيث موظفي البلدية وتوفير وقت التصدي للكارثة الطبيعية»<sup>3</sup>

يمكن عن طريق هذه القصة أن نجد مقارنة أكثر مع واقعنا، فما بين كارثة اليابان (التسونامية) وأزمات العراق العاصفة شبه كبير بالنتائج، من حيث العجز المرتفع في الإيرادات، وقيود جديدة على المالية العامة، ونقص كبير في الخدمات، ومزيد من معاناة المواطنين.

لهذا فإنّ التعاون بين القطاع العام والخاص يكون أكثر أهمية في أوقات الأزمات عن تلك الأوقات التي تتسم بالرخاء؛ لأنّ قيود المالية العامة وقت الأزمات تفرض شروطاً جديدة على الحكومات، فضلاً عن أنّ الحكومات في أوقات الأزمات تسعى غالباً إلى محاولات لزيادة الإنفاق على البنى التحتية بلحاظ أنّ الإنفاق على البنى التحتية، يُعدُّ أحد التدابير المهمة في تحفيز الاقتصاد وتعافيه.

### لماذا التعهيد؟

في العراق، يظنُّ المواطنون غالباً بأنّ على الحكومة أن تقدّم كلَّ شيءٍ بنفسها، أمّا في المؤسسات العامة فإنّ الموظفين غالباً ما يظنُّون أنّهم أفضل من يجيد أداء المهام، هذا الظنُّ السائد له أسبابه، لكن في الاقتصادات الحديثة فإنّ على الدولة أن تخرّج من هذا المفهوم، وأنّ تسعى إلى الانتقال من عقلية المنفذ إلى عقلية المخطط والموجه والمتدخل عند الضرورة فقط، وإنّ هذا الانتقال ليس لعدم كفاءتها أحياناً، بل تفرضه عوامل عديدة؛ أوّلها ضخامة حجم الخدمات الواجب تقديمها، وبسبب زيادة عدد السكان، فضلاً عن مطالب المواطنين المستمرة بخدمات أفضل من ذي قبل.

في اقتصادٍ يشبه اقتصاد العراق، متكرر الأزمات، أثقلتِ الوظيفة الحكومية كاهل المالية العامة، فالمتطلبات العامة كبيرة، وفي إطار سعي الحكومة إلى الإيفاء بهذه المتطلبات، تخلق وظائف جديدة، والوظائف الجديدة تعني ميزانية تشغيلية أكبر، وتركيز على أعمال من الممكن أحياناً أيكالها إلى طرفٍ آخر؛ ليقوم بها بصورةٍ أكثر جودةً وأقل كلفةً.

هذه العقلية في الإدارة من المفترض أن تنتهي أو تتقلّص على الأقل، إذ لا يمكن للحكومة

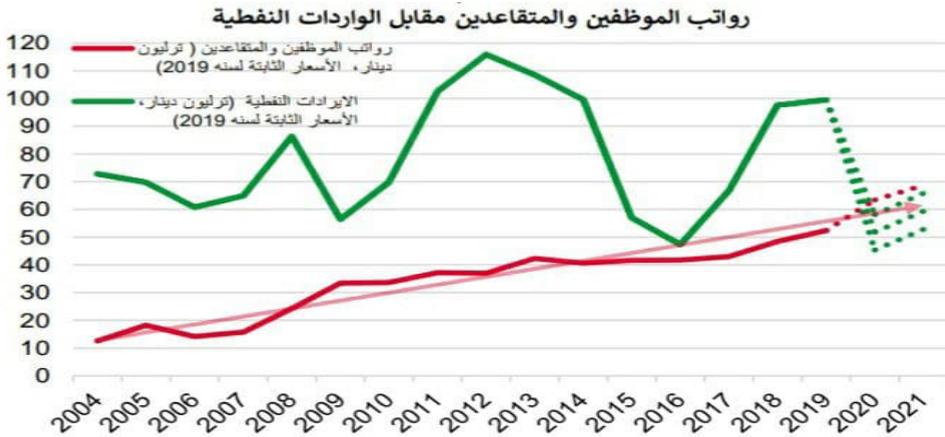
3 . سناء ساساموري، ناهو شيبويا، التعلم من اليابان، الشراكة بين القطاعين العام والخاص من أجل قدرة البنية التحتية على الصمود، مدونات البنك الدولي،

القيام بكلّ شيء، ولا يمكنها استقطاب كل الشباب إلى العمل، وإنّ للحكومة ومؤسساتها أدواراً مهمة أساس على رأسها التخطيط، لكنّها غير قادرة على التركيز عليها؛ لسبب المهام التنفيذية الكبيرة والواسعة.

لذا فإنّ التعهيد لبعض الخدمات سيؤدي إلى حلّ جزءٍ من هذا، تركيز أكثر على المهام الرئيسة، وتقليل أكثر للمهام التنفيذية المرهقة، بحثاً عن تقديم خدمات أفضل مع تحقيق وفورات مالية، وشراكة مع القطاع الخاص أكثر فاعلية وتنظيماً، فضلاً عن امتلاك القطاع الخاص مرونة أكبر في امتصاص معدلات البطالة عن تلك المرونة التي تتوفر في القطاع العام.

ومن جانب ماليّ آخر، فإنّ تعهيد بعض الخدمات للقطاع الخاص، لا يقلل التكاليف ويقلص معدلات البطالة فقط، بل إنّه يرفع من حجم الإيرادات الضريبية، بلحاظ أنّ الشركات المتعاقد معها هي شركات مسجّلة رسمياً، تخضع أنشطتها ومدخلاتها للقوانين والتعليمات الضريبية.

وخلال السنوات السبع عشرة الماضية، مثّلت الزيادة في حجم القطاع العام الوسيلة الأساس؛ لتوسيع دور الدولة في الاقتصاد والمجتمع، لا سيّما رواتب منسبته، فكانت النفقات على رواتب الموظفين والمتقاعدين هي الأسرع نمواً من بين النفقات الأخرى، إذ ارتفعت بنحو (400 %) بالقيمة الحقيقية للفترة (2004 - 2020) لتصبح المتغير الأساس في الموازنة وبنسبة (47 %) من إجمالي النفقات في عام 2017.

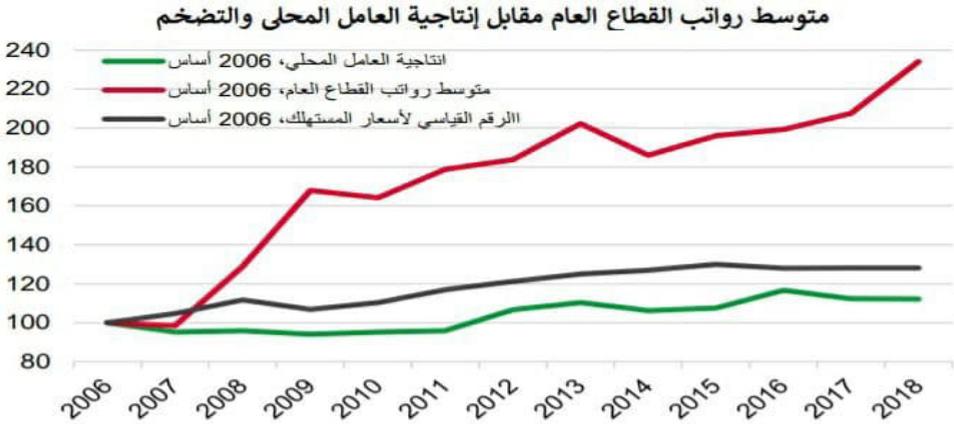


المصدر: الورقة البيضاء، التقرير النهائي لخلية الطوارئ للإصلاح المالي ص 11.

## إصلاح القطاع العام "استعمال أسلوب التعهيد لبعض خدمات الحكومية"

لقد شمل هذا التوسع في القطاع العام اتجاهين أساسيين، الأول هو زيادة العدد الإجمالي للموظفين في القطاع العام بأكثر من ثلاث أضعاف، أمّا الآخر فهو زيادة متوسط إجمالي الرواتب ومخصصاتهم، وتقدر نسبة هذه الزيادة بـ (121%) خلال الفترة (2006 - 2020).

إنّ مشكلة الزيادة في أعداد الموظفين الذين يعملون في القطاع العام فضلاً عن مرتباتهم ومخصصاتهم لا تمثل المشكلة الأساس، بل تتمثّل المشكلة بأنّ تلك الإعداد والمبالغ لا ترتبط بالإنتاجية ولا الحاجة الفعلية، لذا فإنّ هذه الارتفاعات في الاتجاهين المذكورين أعلاه لم تُترجم إلى تحسينات واضحة في الإنتاجية وهذا ما قد يفسّر جزئياً الضعف في الخدمات التي يقدمها القطاع العام.



المصدر: الورقة البيضاء، التقرير النهائي لخلية الطوارئ للإصلاح المالي ص 13.

وقد أثر هذا التوسع في أعداد العاملين بالقطاع العام، على العمل بالقطاع الخاص، وتقليص الانتاج مقابل رفع الاستهلاك، فأصبح الاقتصاد يعتمد على رواتب القطاع العام محركاً أساساً، مع توجّه المجتمع بصورة عامّة نحو الوظيفة العامة بلحاظ أنّها مصدر مضمون للدخل في ظلّ معدلات انتاجية منخفضة، وسياسة مالية للدولة تعتمد على تقليص معدلات البطالة عن طريق توفير وظائف حكومية جديدة، إذ ارتفع حجم الوظائف التي يستوعبها القطاع العام نسبة إلى القوى العاملة من (10%) في عام 2004 إلى أكثر من (30%) في عام 2020.



المصدر: الورقة البيضاء، التقرير النهائي لخلية الطوارئ للإصلاح المالي، ص12.

#### ما التعهيد؟

في العادة، تتكوّن العلاقة بين الدولة ومواطنيها من طرفين، الأول مقدّم الخدمة وهو الدولة المتمثلة بالمؤسسات الحكومية المختلفة، والآخر هم المواطنون، الذين يمثلون المستفيد من الخدمة، إذ تخضع هذه العلاقة إلى تحديات عديدة، وتؤدي هذه التحديات غالباً، إلى تقديم خدمات بمستوى جودة أقل، وتكاليف أعلى، على الطرفين، وقد ظهر التعهيد؛ لحلّ جزءٍ من هذه المشكلة، عن طريق إدخال طرفٍ ثالثٍ بالعلاقة، وهو القطاع الخاص.

في الأدبيات الأكاديمية، عُرِفَ التعهيد باختصار على أنه «الاستعانة بمصادر خارجيّة» وعرفته المؤسسة الفرنسية للتنميط على أنه «الانتقال الكليّ أو الجزئيّ لنشاط أو وظيفة من وظائف المؤسسة، إلى مؤسسة خارجية إنجازاً وإدارة، من دون التنازل عن هذه الوظيفة أو النشاط»<sup>4</sup>، يُشير التعريف السابق إلى جانبين مهمين، الأول: هو أنّ التعهيد ليس خصخصة؛ لأنّ الخصخصة انتقالٌ للملكية، والآخر: هو أنّ التعهيد ليس مقاوله؛ لأنّ التعهيد يتضمنُ أيكال أنشطة ووظائف خدمية تشغيلية إلى طرفٍ آخر عن طريق عقود طويلة الأجل وهذا ما لا تتضمنه المقاوله.

4 . جمانة محمد محفوظ، دور الاستعانة بالمصادر الخارجية في تحسين أداء المنظمات الحكومية، رسالة ماجستير، 2013-2014 كلية الإدارة والاقتصاد/جامعة تشرين/سوريا.

وفكرة استعمال التعهيد جاءت من منطلق «أنَّ تطبيق آليات السوق وخبرات القطاع الخاص على عمل الحكومة، يمكن أن يقلِّل التكاليف ويرفع الجودة ويحقق فوائد أوسع مثل زيادة الابتكار وتحسين الكفاءة»<sup>5</sup>، من هذه الفكرة نستخلص أنَّ التعهيد يرمي إلى هدفين أساسيين الأوَّل تقليل التكاليف، والآخر رفع جودة الأداء.

في العراق، هناك تجارب عديدة للتعهيد، لكنَّها غير مؤطَّرة، ولا تتخذ التعهيدَ سياقَ عملٍ سائدٍ، وربما وجد التعهيد أحياناً مجموعة من التحديات، بسبب الأخطاء المفاهيمية، والبيئة الاجتماعية، ومثال واضحٌ على التعهيد في العراق، هو الاستعانة بشركات التنظيف في محافظة البصرة على الرغم من اختلاف الآراء حول نجاحها وفشلها، وكذلك بعض المؤسسات الحكومية الأخرى مثل البنك المركزي العراقي، الذي استعان بشركة لتقديم خدمات التنظيف لمبنى البنك، وهو مثال يسير أعدُّه ناجحاً.

ومن الأمثلة التي قد نختلف على نجاحها أيضاً، هي تعهيد خدمات جباية وصيانة الطاقة الكهربائية في بعض المناطق إلى القطاع الخاص في عام 2017، والتي لاقت نجاحاً في بعض المناطق وفشلت في مناطق أخرى؛ لأسباب عديدة يمكن تعميمها على أكثر من تجربة، وهذه الأسباب لا تتعلَّق بمفهوم التعهيد أو فشله، بل بسبب اختيار طرفٍ ثالثٍ ذي جودةٍ أداء منخفضة، وملاءة مالية ضعيفة، فضلاً عن البيئة الاجتماعية والسياسية، لكنَّ على الرغم من كلِّ هذا فإنَّ تعهيدَ الجباية والصيانة أدَّى إلى تحسين كفاءة أداء الخدمة في بعض المناطق، وهذا النوع من التعهيد سمي خطأً بالخصخصة، وهو خللٌ مفاهيميٌّ جعله عرضةً للنفور؛ بسبب ترسخ فكرة شائعة عند الناس، بأنَّ الخصخصة تعني أنَّ عليهم تحمُّل تكاليف أكثر.

5. Outsourcing and privatization, institute of government, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/outsourcing-and-privatisation>

## التعهد في التجارب الدولية

توجهت العديد من الدول نحو التعهد بديلاً ناجحاً؛ لتقديم خدمات أفضل للمواطنين، فضلاً عن تحقيق وفورات مالية، وكانت من بين هذه الدول الإمارات العربية المتحدة، إذ قطعت الإمارات شوطاً كبيراً في تعهد الخدمات، وخاصة في مجال الترخيص والتسجيل التجاري، وبنسبة استحواذ بلغت 74%<sup>6</sup>.

وقد أصدرت الإمارات دليلاً خاصاً بالتعهد تحت عنوان «دليل حوكمة إجراءات التعهد في المؤسسات الحكومية» يتضمن الإجراءات والمعايير الاسترشادية كافة فضلاً عن المؤشرات الخاصة بالتعهد<sup>7</sup>.

في المملكة المتحدة، شمل التعهد مجموعة واسعة من الخدمات، إذ نُفِّقَ أكثر من 100 مليار جنيه إسترليني سنوياً على الاستعانة بمصادر خارجية من قبل الحكومة المركزية والمحلية والهيئات العامة، وقد أظهرت الأبحاث أنَّ الاستعانة بمصادر خارجية قد ساعد في دفع التحسينات في بعض مجالات الكفاءة والابتكار، ولكن كانت هناك إخفاقات، الاخفاقات ظهرت حينما لم تُقَم الحكومة بما يكفي من العناية الواجبة تجاه المتعهدين، أو كانت شديدة التركيز على الأسعار أو أنَّ احتساب المخاطر قد كان بصورة سيئة<sup>8</sup>.

أمَّا في الولايات المتحدة فنشر معهد المشتريات العامة (NIGB) ورقة عن الاستعانة بمصادر خارجية في القطاع العام عن طريق فحص دور مدير المشتريات في المؤسسات العامة، خلَّص التقرير إلى مجموعة من الاستنتاجات:

● للتعهد تأثيرٌ مباشرٌ على قدرة الجهة الحكومية على العمل بنجاح وتقديم الخدمات اللازمة للجمهور.

6 . جريدة البيان الإماراتية، خبر منشور عن الهيئة الاتحادية للموارد البشرية الحكومية في الامارات بتاريخ 13/2/2016 تحت عنوان "التعهد يعزز فعالية الخدمات الحكومية،

<https://www.albayan.ae/economy/last-deal/2016-02-13-1.2572056>

7 . الموقع الرسمي للهيئة الاتحادية للموارد البشرية الحكومية في الإمارات، قسم الأدلة الاسترشادية.

<https://www.fahr.gov.ae/>

8. Outsourcing and privatization, institute of government, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/outsourcing-and-privatisation>

● يجب أن يكون قرار الاستعانة بمصادر خارجية مدروس بصورة جيّدة، ويجب أن يدعمه مهنيون ماهرون، مع الرؤية الاستراتيجية والخبرة؛ لتحسين العمليات مع حماية الصالح العام<sup>9</sup>.

تشير تجربتنا المملكة المتحدة والولايات المتحدة إلى أمرٍ مهمّ جداً، وهو أنّ قرار التعاقد يجب أن ينطوي على دراسة جيدة من الجوانب جميعها، وأن تهتمّ المؤسسات العامة إلى التفاصيل التي من الممكن أن تؤثر على جودة الخدمة أو كلفتها كإفّة، ممّا يدفعنا هنا إلى اقتراح وجوب وجود إطار عام ودليل واضح قبل البدء بأي نوعٍ من التعاقد.

كما أظهر تقرير (ALAN) السنوي الصادر عام 2011 أنّ أسباب لجوء المؤسسات إلى التعاقد تتلخص فيما يأتي:

- خفض التعاقد تكاليف التشغيل بنسبة 17 %
- ساهم في تحسين كفاءة المنظمات بنسبة 16 %
- أتاح الوصول إلى القدرات العالمية بنسبة 12 %
- أتاح الوصول إلى موارد غير متاحة داخلياً بنسبة 8 %<sup>10</sup>

#### قبل البدء

هنالك الكثير من الخدمات المقدمة من قبل الحكومة، ذات جودة منخفضة، وتكاليف عالية، وهذان المؤشران يجب أن يسيران بصورة مضطربة، وإن سارا بصورة متعكسة، فهذا يعني وجود مشكلة تتطلب وضع حلّ لها.

ولكي ننجح في إدخال طريقة جديدة للإدارة، علينا أن نبيّ نماذج ناجحة أولاً، وحين تحقيق نجاحها الفعلي، نعمل على تعميمها، مع ملاحظة خصوصية كلّ خدمة.

لبناء نماذج ناجحة، يجب أن نركنَ إلى استعمال أدوات واضحة، أحد أهم هذه الأدوات هو

9. Outsourcing in the Public Sector, The Institute For Procurement , <https://www.nigp.org/>

10 . جمانة محمد محفوظ، دور الاستعانة بالمصادر الخارجية في تحسين اداء المنظمات الحكومية، رسالة ماجستير، 2013 - 2014 كلية الادارة والاقتصاد/جامعة تشرين/سوريا.

وجود دليل تعهيد واضح وشامل، بإمكانه الأخذ بأيدي المؤسسات الحكومية، نحو تنفيذ تعهيد ناجح واختيار شركات رصينة، فضلاً عن تقديم المعلومات اللازمة للمؤسسات تمكنها من اتخاذ القرارات الحكيمة، مع الاهتمام بالجوانب القانونية للحماية من الثغرات التي من الممكن أن تحصل في التعاقدات.

من الأدوات المهمة الأخرى هو وجود فريق متخصص في هذا المجال، يفضل أن يتبع هذا الفريق إلى جهة عليا، تستطيع فرض سياسة معينة للدولة، يعمل الفريق بعد قيامه بكتابة دليل تعهيد واضح، على دراسة الخدمات التي من الممكن تعهدها والعقود المتعلقة بكل خدمة، يجب أن يتشكل هذا الفريق من مجموعة متنوعة من التخصصات والخبرات الكفوءة، وإن من واجب هذا الفريق المساهمة في إعداد عقود معيارية لبعض الخدمات ومراجعتها، على سبيل المثال، عن طريق آلية المشاركة بين القطاع الخاص والعام، قررت الحكومة أن تتعهد بأعمال التنظيف في محافظات عديدة إلى القطاع الخاص، وهنا يجب أن يكون التعاقد معياري ومدروس بصورة جيّدة، ومن نقطٍ محدّدة، وهذا التحديد لا يترك ثغرات قانونية، ولا يفسح مجالاً لشركات غير كفوءة للدخول في هكذا تعاقدات، وأنه يتبيح لنا إمكانية مستقبلية واضحة للتقييم، لكنه ينطوي على خطورة يجب الانتباه لها ابتداءً، وهو أن الثغرة القانونية في عقد ما، تسري على كلِّ العقود، وهذا يتطلب دراسة جيدة وواضحة لكل تفصيلاً من تفاصيل التعهيد.

يجدرُّ الإشارة إلى أن تعهيد أعمال التنظيف إلى جهات خارجية يمثل نموذجاً يسيراً جداً للتعهيد، لكنّه مهمٌّ وناجح، وهناك خدمات كثيرة بإمكان الحكومة تعهدها، على ألا تكون تلك الخدمات تتعلق بمعلومات سرية أو محدودة الوصول، أو تلك الخدمات التي تُعدها الدولة سيادية، أو تلك التي تؤثر على استقلالية بعض المؤسسات.

### المهام التي من الممكن تعهدها في العراق.

#### 1. الوظائف التشغيلية مثل التنظيف والصيانة والحماية وغيرها.

هذه الوظائف لا تستدعي إدارتها من قبل المؤسسات الحكومية بصورة مباشرة، بل هي أعمالٌ جانبية، ولا تؤثر في سياسة المؤسسة ككل، لكنّها في الوقت نفسه تحتاج إلى جهدٍ وإشرافٍ مباشرين، لذا فإنّ تعهدها إلى طرف ثالث، يمكن أن يجعل المؤسسة أكثر تركيزاً في أعمالها الأساسية، مع ملاحظة حجم التكاليف.

## 2. الدراسات والأبحاث.

تمتلك الكثير من المؤسسات الحكومية، دوائر وأقسام مختصة بالدراسات والأبحاث، عادة ما يحمل العاملون بهذه الأقسام شهادات عليا، ممَّا يعني أنَّهم يتسلمون رواتب عالية، وأنَّ بعض المؤسسات تحتاج إلى هكذا تخصصات، وبعضاً منهم لا يقومون بأي أعمالٍ بحثية، وأنَّ الدراسات والأبحاث في المؤسسات الحكومية تتسمُّ بالضعف؛ لسبب ضعف الموارد البشرية الموجودة أحياناً، أو بسبب المحاباة وروح الانتماء تجاه مؤسساتهم، وبالتالي فإنَّ الدراسات والأبحاث من قبل جهة داخلية قد تفقد موضوعيتها، لذا فإنَّ التوجه إلى الاستعانة بمصادر بحثية خارجية قد يمنحنا رأياً فنياً محايداً ودراساتٍ أكثر موضوعية، فضلاً عن تقليل التكاليف ذات العلاقة.

## 3. الإعلام والعلاقات والتسويق والاعلانات.

في العصر الحاليّ، تتطلب مهنة الإعلام والعلاقات احتراف ومهارة، وبعض المؤسسات الحكومية تمتلك في هيكلها التنظيمي، مديريةً عامّة، وبعضها أقساماً وبعضها شعباً، لكن للأسف الشديد، لا تظهر هذه الهياكل أي احترافية في العمل الإعلاميّ والعلاقات العامة، العامل في هذا المجال، يجب ألاّ يمتلك الشهادة الدراسية فقط، بل الخبرة والمواكبة وهذا ما يساعد المؤسسات الحكومية على تسويق إنجازاتها وإظهارها بصورة مناسبة خاصة في المؤسسات العامة الهادفة للربح، وهذا مع الاحترام لكلّ الجهود نادراً ما تستطيع أن تؤدّي هياكل الإعلام والعلاقات في المؤسسات العامة.

## 4. خدمات البنى التحتية والاستثمارات وإدارتها.

يعاني العراق منذ سنوات من أزمة في توفير البنى التحتية المتكاملة سواءً لتلك المناطق السكنية الجديدة، أو المناطق الصناعية والتجارية ممَّا حوّل بعض المناطق إلى شبه عشوائيات، ويعود هذا إمَّا إلى قلة التخصيصات المالية أو لسوء الخدمات المقدّمة، وأنَّ تعهيد أعمال إنشاء البنى التحتية المختلفة وإدارتها وجباية الأموال عنها من شأنه أن يطوّر الخدمات المقدّمة إلى المواطنين، فضلاً عن أنّه يعالج مشكلة عدم توفر التخصيصات المالية بلحاظ أنَّ المستثمر سيسدّد أمواله عن طريق الأموال التي يستحصلها جرّاء الخدمات التي يقدمها.

## 5. خدمات نقل الموظفين.

تضطر مؤسسات الدولة على صرف مبالغ لا يستهان بها مقابل توفير نقل جماعي للموظفين، هذا الإجراء تحديداً يتطلب تعيين موظفين للعمل سائقين في المؤسسة، ويتطلب شراء مجموعة من السيارات، فضلاً عن تخصيص أموال لصيانتها ووقودها، فضلاً عن التكاليف الأخرى المتعلقة بإدارة هذا الملف والإشراف عليه، ولو أُوكِلت هذه المهمة إلى القطاع الخاص فإن المؤسسة الحكومية ستخلص من جزءٍ ربما يكون الأقل أهمية بين أنشطتها.

### الاقتراحات.

تتلخص اقتراحات الورقة على ما يأتي:

1. إعداد دليل تعهيد واضح وشامل، بإمكانه الأخذ بأيدي المؤسسات الحكومية، نحو تنفيذ تعهيد ناجح واختيار شركات رصينة، فضلاً عن تقديم المعلومات اللازمة للمؤسسات تمكنها من اتخاذ القرارات الحكيمة، مع الاهتمام بالجوانب القانونية للحماية من الثغرات التي من الممكن أن تحصل في التعاقدات.

2. تشكيل فريق متخصص في مجال التعهيد، يفضّل أن يتبع هذا الفريق إلى جهة عليا، تستطيع فرض سياسة معينة للدولة، يعمل الفريق بعد قيامه بكتابة دليل تعهيد واضح، على دراسة الخدمات التي من الممكن تعهدها والعقود المتعلقة بكلّ خدمة، ويجب أن يتشكّل هذا الفريق من مجموعة متنوعة من التخصصات والخبرات الكفوءة.

3. دراسة القوانين والتعليمات ذات العلاقة والتي تدعم أو تتعارض مع اجراءات التعهيد، ومحاولة الاستفادة منها فضلاً عن اقتراح تعديلات خاصة بها.

### التحديات.

تنطوي على كلّ إجراءٍ لتغيير واقع ما العديد من التحديات، هذه التحديات تتعلّق بنوع البيئة المراد تغييرها، لذا فإنّ تغييراً مثل تعهيد خدمات القطاع العام إلى القطاع الخاص، قد يواجه تحديات إدارية وقانونية وسياسية فضلاً عن ردّات الفعل لمقاومة للتغيير لسبب الثقافة السائدة.

#### 1. التحديات الإدارية.

من الممكن أن يواجه تطبيق التعهيد لبعض الخدمات الحكومية تحديات إدارية عديدة،

فالتنازل عن بعض الصلاحيات لصالح جهات أخرى قد يرفضه المديرون فضلاً عن الهياكل التنظيمية للمؤسسات وأنظمتها الداخلية، والتي حدّدت مهام كلِّ مديرية أو قسم، ممّا يتطلب تغييرات إدارية واسعة في هذه المؤسسات، وأنّ عملية تحويل جزء من الموظفين للعمل في القطاع الخاص مع تحويل مرتباتهم وإدارتهم قد يُشكّل عقبةً أمام تنفيذ هكذا إجراءات، ممّا يتطلب ابتداءً وضع آلية واضحة لهذه التغييرات الإدارية والهيكلية.

## 2. التحدّيات القانونيّة.

سيواجه التعهيد تحديات قانونية فيما يتعلق ببعض القوانين النافذة والتي نصّت صراحةً على قيام بعض المؤسسات بالخدمات التي اقترح تعهدها، ممّا يتطلب تغييرات في بعض القوانين، لكن تضمين مادة في قانون الشراكة بين القطاع الخاص والعام تنظم آلية هذه التغييرات قد تؤدّي إلى تسهيل هذه المهمة وإزالة جزء كبير من العقبات القانونية.

## 3. التحدّيات السياسية.

إنّ التدخلات السياسية في الأعمال التنفيذية للحكومة نتيجة ضغوطات شعبية قد يؤدي إلى أيقاف كثير من الإجراءات التي تجدها الحكومة ذات جدوى، خاصة تلك الضغوطات التي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، لذا فإنّ الاتفاق بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية لإجراء هكذا إصلاحات قد يؤدي إلى تسهيل المهمة، مع تقديم ضمانات واضحة بتمتع الموظفين الذين سيتحولون نحو القطاع الخاص بالامتيازات نفسها التي يتمتع بها الموظف المستمر بالعمل في القطاع العام.

## 4. تحديّات مقاومة التغيير.

من الطبيعي أن تواجه هكذا قرارات برفض من قبل الموظفين المشمولين بهذه التغييرات، شأنها شأن أي تغييرات جديدة تقوم بها المؤسسات، فمقاومة التغييرات مهما كان حجمها وسببها تواجه بالرفض دائماً، ممّا يتطلب أن تقوم الحكومة بتقديم بعض المحفزات، مثل منح القروض والأراضي السكنية وزيادة في رواتبهم إن أمكن ذلك، مع ضرورة تثبيت رواتبهم التقاعدية أو ضمانهم الاجتماعي بالمبلغ نفسه الذي كانوا سابقاً يتقاضونه فيما لو بقوا في القطاع العام.