



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

مشتريات الدفاع العراقي التحديات والإصلاح والمأسسة

هاشم شبر



سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرُّه 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 تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلولٍ عمليّةٍ جليّةٍ لقضايا معقدةٍ تهّمُ الحقلين السياسي والأكاديمي.

ملحوظة:

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

حقوق النشر محفوظة © 2023

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

مشتريات الدفاع العراقي: التحديات والإصلاح والمأسسة

هاشم شُتْر *
* هاشم شُتْر

مقدمة

واجهت الدولة العراقية عديداً من التحديات الأمنية الوجودية منذ الغزو الذي قادته الولايات المتحدة، وما تلاه من احتلال عام 2003، وقد ساهم التمرد والعنف الطائفي - ومؤخراً تهديد داعش - في استمرار تدهور البيئة الأمنية في البلاد، ونتيجة لذلك، كانت الدولة العراقية تستثمر بكثافة في قطاعها الدفاعي، مع التركيز على تحديث أجهزتها الأمنية، والحصول على أنظمة ومعدات وأسلحة متطورة بالغة الأهمية، ومع ذلك، لطالما ابتليت عملية الشراء هذه بالفساد، وأوجه القصور التي لم تُعالج، ونقص الشفافية، وندرة الخبرات، نتيجة لذلك، تتميز المشتريات الدفاعية العراقية بالتأخير، وتجاوز التكاليف، والأهم من ذلك، المعدات ذات الجودة الرديئة، علاوة على ذلك، فقد أدّى وباء كورونا العالمي إلى تفاقم التحديات المذكورة في أعلاه، إذ كافتحت الحكومة العراقية لمواجهة ضغوط اقتصادية جديدة، مرتبطة ارتباطاً أساسياً بـ خفض إيرادات الدولة؛ بسبب انخفاض أسعار النفط قبل الأزمة في أوكرانيا، وبالنظر إلى هذه التحديات، من الضروري أن يبدأ العراق في اتخاذ خطوات نحو الإصلاح في عملية الشراء الدفاعي لمتابعة اقتناء أنظمة، ومعدات أكثر فاعلية وكفاءة مع معالجة العناصر الخبيثة للفساد، والتعقيم الذي يعاني منه المشتريات الدفاعية، ستحاول ورقة السياسة هذه تحليل الطبيعة الحالية لقطاع الدفاع العراقي، وتشريح التحديات المختلفة، وتقديم توصيات للإصلاح العام.

ستقدّم الورقة نظرةً عامةً على قطاع الدفاع في العراق، بما في ذلك القدرات الحالية، وستفصل النظام البيئي الذي أُنشئ حول عملية المشتريات الدفاعية المعمول بها حالياً، سيمكّن ذلك من إجراء فحص شامل للتحديات التي تواجه المشتريات العراقية، لا سيما الفساد، والتعقيم الإجرائي والمالي، فضلاً عن أوجه القصور الموجودة في جهود التخطيط والتنسيق الحالية، أخيراً، ستقدّم توصيات ملموسة، وفرص أساسية للإصلاح، وتحديداً زيادة المنافسة والشفافية والمساءلة، فضلاً عن تعزيز دور هيئات الرقابة في عملية الشراء، ستعرض الورقة توصياتها المتعلقة بالسياسة فيما يتعلق بمشتريات الدفاع العراقية، مع الأخذ في الاعتبار السياق السياسي، والاقتصادي، والأمني الفريد في العراق، والهدف العام هو توفير إطار للإصلاح الذي يستهدف نقط الضعف التي تحول دون عملية

* باحث.

الشراء في العراق حالياً، إذ إنَّ تعزيز فعالية المشتريات الدفاعية وكفاءتها، وتعزيز الشفافية، وإدخال المساءلة الملموسة كلها تهدف في نهاية المطاف إلى المساهمة في تعزيز قدرة الدولة على ضمان قدر أكبر من الأمن والاستقرار للعراق والعراقيين.

ستوضِّح هذه الورقة الحاجة الملحة للإصلاح في عملية المشتريات الدفاعية العراقية، في حين تحاول تقديم مسارات عملية لتحقيق الإصلاح المذكور، ومع ذلك، فإنَّ الغموض الذي عُولجَ عن طريق هذه العملية في العراق يعني أنَّ كمية المعلومات والبيانات الموثوقة المتاحة محدودة، ومن ثمَّ فإنَّ التوصيات التي استُكشِفَتْ لاحقاً قد صيغَتْ مع المعلومات المتاحة حالياً، وتأخذ هذا النقص في الاعتبار.

ملاحظات

ينقسم قطاع الدفاع العراقي بين مؤسستين رئيسيتين للدولة: وزارة الدفاع ووزارة الداخلية، ووزارة الدفاع مسؤولة تقنياً عن الدفاع الخارجي للبلد، وتحمل الدور الأساسي في عمليات شراء الأنظمة والمعدات، ووزارة الداخلية هي المسؤولة عن الأمن الداخلي، وتحافظ محافظةً جوهرياً على عملية الشراء المنفصلة الخاصة بها، لكن على نحو فعال، تشترك كل من وزارة الداخلية ووزارة الدفاع، جنباً إلى جنب مع أجهزتهما الأمنية، في تداخل كبير من حيث احتياجاتهما من المعدات وأنظمة الأسلحة، مع أنَّ الكيانين يحافظان على تعاون دون المستوى، إلا أنَّ احتياجاتهما المادية واللوجستية في الصراع ضد الدولة الإسلامية كانت متآزرة بصورة ملحوظة، ويخلق هذا بصورة فعالة فرصة للتعاون بين المؤسسات التي يمكن أن تساعد في تعزيز الميزانيات المعنية للحصول على مصادر جماعية وغيرها من الممارسات الفعالة من حيث التكلفة والمعززة للكفاءة.

شهدت ميزانية الدفاع العراقية تقلُّبات خطيرة على مدى العقد الماضي، ويرجع ذلك إلى حدِّ كبير إلى عدم استقرار البيئة الأمنية والتحديات الاقتصادية الأخيرة التي وضعت قيوداً خطيرة على مخصصات ميزانية الدفاع والأمن، ممَّا أدَّى اعتماد الحكومة الكبير على عائدات النفط إلى جانب عدم الاستقرار السياسي في البلاد وتاريخها الحديث من الصراع، إلى إضعاف الاقتصاد العراقي، ونتيجة لذلك، شهدت ميزانية الدفاع في البلاد درجة من التقلُّب جعلت التخطيط طويل الأمد وسياسات الشراء صعبة، ومن ثمَّ فهي غير موجودة فعلياً في الوقت الحالي، ووفقاً لمعهد ستوكهولم الدولي لأبحاث السلام (SIPRI)، قُدِّر الإنفاق الدفاعي للعراق في عام 2018 بنحو (19.6)

مليار دولار، وهو ما يمثّل حوالي (16%) من إجمالي الإنفاق الحكومي في البلاد، في حين أنّ هذا يمثّل زيادة كبيرة عن المبلغ المقدر بـ(12.8) مليار دولار الذي أُنفق على الدفاع في عام 2013، فإنّ القتال الوجودي للبلاد ضد الدولة الإسلامية قد جعل هذه الزيادة إلزامية لبقاء الدولة، وبعكس هذا الطبيعة التفاعلية وليس الاستباقية لعملية صنع السياسة التي ميّزت المشتريات الدفاعية منذ عام 2003، ومع ذلك، فإنّ الحاجة الملحة للإصلاح في قطاع الدفاع والتي أشار إليها وصول الدولة الإسلامية قد حفّزت الإرادة السياسية للتجديد المؤسسي للقاعدة التكنولوجية والصناعية الدفاعية للبلاد.

تخضع منظومة المشتريات الدفاعية في العراق للإشراف بصورة أساسية من وزارة الدفاع وكيانات المشتريات التابعة لها، ولا سيّما الشركة العامة للصناعات العسكرية، ولجنة منح العقود المشتركة التابعة للوزارة، حُدِّدت عملية الشراء وإدارتها بموجب قانون المشتريات العامة رقم (30) لعام 2010 والمبادئ التوجيهية لمشتريات الدفاع العراقي، وتُنظّم في مراحل تحديد المتطلبات، وإعداد المواصفات، وطلب العطاءات، وتقييم العطاءات والعروض، وأخيراً منح العقود، في جوهرها، العمليات الفنية الحالية في مكانها ضمن المعايير التعليمية الموجودة في البلدان الأخرى، ومع ذلك، عانت المشتريات الدفاعية العراقية من الفساد المنهجي، وسوء الإدارة، والتدخل السياسي لعقود، علاوة على ذلك، أدّى عدم شفافية عملية الشراء بأكملها إلى الحصول على معدات غالباً ما تكون باهظة الثمن، وفائضة عن الحاجة، وأحياناً ذات جودة رديئة، كما أدّى الافتقار إلى الشخصية الماهرة والمتخصّصة في إدارة عمليات الشراء المهمة إلى تفاقم أوجه القصور المذكورة في أعلاه في المشتريات الدفاعية العراقية، هذا الواقع البيروقراطي والمؤسسي، الذي زاد من تفاقمه آثار حالة الفوضى العسكرية في أعقاب غزو عام 2003؛ ممّا أدّى إلى خسارة كثير من البنية التحتية الدفاعية للبلاد، كان له تأثير سلبي خطير على القدرات الدفاعية للدولة.

التحديات

تمثّل الملاحظات الموضحة حاجة جادة للإصلاحات المؤسسية والبيروقراطية لإلهام التغيير الذي تمس الحاجة إليه على المستوى الهيكلي الفوقي لعمليات المشتريات الدفاعية عبر عديد من الهيئات الحكومية، والجهات التعليمية الفاعلة، تستمر التحديات التي تواجه المشتريات الدفاعية العراقية في إعاقه اقتناء أنظمة الأسلحة والمعدات الحيوية وصيانتها بصورة فعالة من حيث التكلفة، وفي الوقت المناسب وبكفاءة، يجب التعامل مع هذه التحديات وفهماها على أنّها جانب حاسم من

جهود العراق لإعادة بناء قدراته الدفاعية، وتجهيز قواته المسلحة بما هو حديث، فيما يلي التحديات الرئيسية التي حُدِّدت والتي تواجه النظام البيئي للمشتريات الدفاعية في العراق:

الفساد: التحدي الأكبر والأكثر خطورة الذي يواجه المشتريات الدفاعية العراقية، وعامل رئيس وراء التأخيرات وتجاوز التكاليف وضعف العائد على الاستثمار الذي يميز العملية، إذ إنَّ الافتقار إلى الشفافية وما يترتب على ذلك من انعدام المساءلة يسهِّل ازدهار الفساد المذكور، يمكن لمسؤولي المشتريات تفضيل بعض البائعين، أو الموردين بدافع العلاقات الشخصية، أو الرشاوى المباشرة، إذ إنَّ الافتقار إلى رأس المال البشري المتخصِّص في المشتريات الدفاعية وإدارتها يجعل اكتشاف مثل هذه الممارسات الفاسدة ومنعها في غاية الصعوبة.

الافتقار إلى الشفافية: هذه مشكلة هيكلية فوقية مكَّنت من سوء إدارة جهود المشتريات العامة والدفاعية في البلاد، وإنَّ الوصول المحدود الذي يتمتَّع به الجمهور إلى المعلومات المتعلقة بالإنفاق الدفاعي، وأنشطة المشتريات يجعل من المستحيل تقريباً مساءلة المسؤولين مساءلة فعالة عن أعمال الفساد، أو سوء الإدارة لهذا الجانب الحيوي من جهود الأمن القومي للبلاد، فضلاً عن الافتقار إلى الخبرة فيما يتعلق بالمشتريات الدفاعية، ممَّا أدَّى الافتقار إلى الشفافية إلى ثني البائعين والموردين الدوليين عن محاولة تقديم عطاءات للعقود، إذ لا تُوضَّح المتطلبات والطلبات في كثير من الأحيان من الهيئات المسؤولة.

التخطيط والتنسيق غير الكافيين: بسبب النقص في التعليم المتخصص والمهارات والموارد داخل الهيئات الحكومية المكلفة بإدارة المشتريات الدفاعية، كان هناك نقص واضح في خطط المشتريات المطورة، ممَّا أدَّى في كثير من الأحيان إلى إستراتيجيات مشتريات غير متسقة تعاني من عدم الكفاءة، وضعف الميزانية إلى حدِّ كبير، والنتيجة وثيقة الصلة بهذا القصور هي ضعف مستويات التنسيق بين الوزارات، والهيئات المختلفة المسؤولة عن مشتريات الدفاع في العراق، فضلاً عن عدم وضوح الأدوار والمسؤوليات، ممَّا أدَّى إلى تكرار عمليات الشراء للمعدات نفسها وتراكمها، ومن ثمَّ إهدار الجهود والموارد.

المنافسة المحدودة: بعد أن كانت سمة من سمات عملية الشراء العراقية لعقود من الزمن، أدَّت المنافسة المحدودة إلى تقليل مجموعة الشركاء المتاحين مع تقليل الحوافز في الوقت نفسه للبائعين والموردين المذكورين؛ لتزويد العراق بأنظمة ومعدات عالية الجودة بأسعار التنافسية اللازمة، في

حين أنّ هذه المنافسة المحدودة ترجع جزئياً إلى العدد المحدود لمقاولي الدفاع العاملين في العراق، فإنّ الافتقار إلى الشفافية والمساءلة في المشتريات العراقية يثني الجهات الفاعلة الجديدة عن دخول السوق، إذ إنّ بيئة الأعمال الحالية، التي تخلق تفاوتات خطيرة في المعلومات، لا تشجّع على بناء علاقات تجارية طويلة الأمد بين الحكومة العراقية، وشركاء الدفاع المحتملين.

البيئة الأمنية: مع حدوث تحسّن ملحوظ منذ عام 2017، فإنّ هشاشة البيئة الأمنية في العراق، والتي تستمر في محاربة الإرهاب والتمرد منخفض الكثافة، تشكّل تحديات خاصة لجهود المشتريات الدفاعية في البلاد، ويمكن لتقلبات الأمان أن تجعل من الصعب إجراء بحث دقيق عن السوق، وإنتاج كفاءة تقييم البائعين والموردين المحتملين. فيما يتعلق بالنقل واللوجستيات، يمكن للتحديات الأمنية أن تعطلّ عمليات الشراء عن طريق تأخير تسليم المعدات أو تعطيلها؛ بسبب مخاوف أمنية.

التوصيات

تحسين الشفافية والمساءلة: إنّ وضع مبادئ توجيهية وإجراءات واضحة وعلنية تنفذها الهيئات المسؤولة عن مشتريات الدفاع أمر بالغ الأهمية للتصدّي للفساد، وتحسين المساءلة وإقرار المساءلة، يجب أن توضح هذه الإرشادات القواعد المتعلقة بتضارب المصالح، وأن تضع تدابير لمكافحة الرشوة، وتضمن الشفافية في جميع مراحل عملية الشراء، ينبغي استمرار القواعد التي وضعتها المبادئ التوجيهية للمشتريات عن طريق إنشاء هيئة مستقلة مكلفة بالإشراف على أنشطة المشتريات ورصدها وتقييمها، يجب منح هذه الهيئة سلطة التحقيق في الشكاوى، ومقاضاة قضايا الفساد، وفرض عقوبات على الأفراد الذين تثبت إدانتهم، وعموماً، التوصية باتخاذ إجراءات تصحيحية عند الضرورة.

تعزيز تخطيط المشتريات والتنسيق: إنّ إنشاء سلطة مشتريات مركزية للإشراف على جميع أنشطة المشتريات الدفاعية على المستوى الشهري، وبصورة دورية أمر بالغ الأهمية لتحسين تخطيط المشتريات وتنسيقها في العراق، ستكون سلطة الشراء هذه مسؤولة عن تطوير خطط الشراء، وإجراء أبحاث السوق، وتقييم العروض، ومنح العقود، والعمل بطريقة شفافة، يجب أن تنسق السلطة مع الوكالات الأخرى ذات الصلة، بما في ذلك على وجه الخصوص وزارة الدفاع ووزارة المالية، ستضمن سلطة الشراء المركزية هذه، شبه العالمية بين الدول المتقدمة عسكرياً، أن تظل أنشطة المشتريات

متوافقة مع أهداف الدفاع الوطني وقيود الميزانية.

بناء القدرة على الشراء: لزيادة جودة رأس المال البشري العراقي المشارك في عملية الشراء ومهاراته وموارده، يجب على الحكومة العراقية الاستثمار في برامج التدريب وبناء القدرات لموظفي المشتريات، يجب أن تتضمن هذه البرامج تدريباً متخصصاً على تخطيط المشتريات، وبحوث سوق الدفاع، وتقنيات تقييم العروض، وإدارة العقود، يمكن للحكومة العراقية أيضاً الاستعانة بخدمات بعض أنشطة الشراء والاستعانة بمصادر خارجية لشركات القطاع الخاص التي تمتلك خبرة في المشتريات الدفاعية.

تشجيع المنافسة: إنَّ تمكين المنافسة بصورة أكبر وتشجيع مزيد من البائعين والموردين على محاولة دخول السوق العراقية والتنافس على العقود أمر بالغ الأهمية؛ لتحقيق الفعالية من حيث التكلفة، والحد من الفساد في عملية الشراء الدفاعية العراقية، يجب على الهيئات المسؤولة تطوير قاعدة بيانات محددة للبائعين والموردين الذين يلبُّون الاحتياجات العسكرية المادية للعراق، يجب أن تقدِّم سلطة الشراء المركزية منح العقود على أساس الأداء، ممَّا سيمكن من زيادة الثقة في بيئة الأعمال، وتشجيع عروض معدات وخدمات عالية الجودة بأسعار أكثر تنافسية.

تعزيز التدابير الأمنية: تُعدُّ الضمانات الأمنية على القاعدة التكنولوجية والصناعية الدفاعية وأنشطة الشراء ضرورية وستضمن تسليم المعدات والخدمات في الوقت المناسب، يجب على الوكالات ذات الصلة، بما في ذلك وزارة الدفاع ووزارة الداخلية على وجه الخصوص، توفير مرافقين أمنيين لمسؤولي المشتريات وموظفي القطاع الخاص المتعاقد معهم كجزء من جهود المشتريات في البلاد، يجب على هذه الوكالات أيضاً وضع خطط طوارئ لأنشطة الشراء في مناطق البلد التي تأثرت بالعنف، أو تعاني من قدر أكبر من عدم الاستقرار.

الخلاصة

تسلط الملاحظات والتحديات المحددة التي حُدِّدَت الضوء على أهمية الإصلاح في عملية المشتريات الدفاعية للعراق، ويجب معالجة الفساد، وانعدام الشفافية، وعدم كفاية التخطيط والتنسيق حتى تحقق الدولة العراقية أهدافها نحو تحديث قواتها المسلحة، ويمكن أن تكون التوصيات المقترحة بمنزلة إطار مؤسسي لتحقيق بعض هذه الإصلاحات.

ستستمر التهديدات الأمنية التي تواجه العراق في التطور وتصبح أكثر تعقيداً مع استمرار تطور الديناميكيات الداخلية والدولية بسرعة، تُعدُّ جهود المشتريات الدفاعية العراقية حاسمة لقدرة الدولة على تعزيز الأمن القومي والسيادة، وإنَّ تقديم المساءلة، وتحسين الشفافية، وتطوير التخطيط والتنسيق، وإدخال مزيد من المنافسة في سوق الدفاع، تتكامل في قفزة كبيرة إلى الأمام في تحقيق تطلعات العراق الأمنية والدفاعية.

مراجع

1. «إصلاح المشتريات في العراق: تعزيز الشفافية والمنافسة في بيئة صعبة»، من إعداد مجموعة البنك الدولي (2019).
2. «تحليل ميزانية دفاع العراق: 2013-2018» من إعداد معهد ستوكهولم الدولي لأبحاث السلام (2019).
3. «الفساد في العراق: إساءة استخدام الموارد العامة» من إعداد مركز كارنيجي للشرق الأوسط (2019).
4. «سوق الدفاع في العراق-النمو والاتجاهات والتوقعات (2020 - 2025)» من إعداد Mordor Intelligence (2020).
5. «سوق الدفاع العراقي-جذب الاستثمار في بيئة صعبة» من قبل معهد الشرق الأوسط (2019).
6. «الجيش العراقي: بناء جيش من الرماد»، من إعداد مجموعة الأزمات الدولية (2019).