المعهد العراقي للحوار

Iraqi Institute For Intellectual Dialogue

ملاحظات حول البرنامج الحكومي

أ. عقيل جبرعلي المحمداوي

مجلة حوار الفكر

العدد : 31

كانون الثاني/ 2015

0 7 9 0 5 4 0 0 1 2 3
Head@hewariraq.com

ملاحظات حول البرنامج الحكومي

ان العالم المتقدم وأبناء الشعب العراقي بألوانه وأطيافه ومناطقه كافة لا ينظر الى التركيبة الوزارية، ولا يهمه كثيرا حجم الموازنة العامة للدولة ككل.

وإنما يصب اهتمامه وتركيزه عن ماذا ستفعل الحكومة عبر سنة وسنتين وأربع سنوات، وما هي الآليات التي ستصرف عن طريقها أموال الدولة. ومن منطلق الأولويات الاقتصادية والتعليمية والصحية يأتي اهتمام المواطن بالبرنامج الحكومي.

ان البرنامج الحكومي (2014 .2018) قد يضمن نقاط عدة أبرزها تنظيم العلاقات الاتحادية المحلية وتشجيع التحول نحو القطاع الخاص وتوفير البنى التحتية. ونص البرنامج على العمل على تحقيق أمن واستقرار وحماية منشأته والارتقاء بالمستوى الخدمي والمعيشي للمواطن، وزيادة إنتاج النفط والغاز لتحسين الاستدامة المالية .

يشمل البرنامج أيضا (النهوض بمتطلبات التنمية البشرية من التعليم والصحة واستدامة البيئة وزيادة كفاءة خدمات الأمن الاجتماعي وتعزيز دور المرأة في المجتمع والعمل على تفعيل دور منظمات المجتمع المدني، واحتوى كذلك على تطوير العلاقات مع الدول الأخرى وزيادة أواصر التعاون البناء مع منظمات الأمم المتحدة والمنظمات العربية والإقليمية والدولية الأخرى واليات تنسيق العمل بين الحكومة والسلطات الأخرى.

نود الإشارة هنا ان أهم ما تم التركيز عليه من وجهه نظرنا المتواضعة هو (تبني منهج واسع للإصلاح المؤسساتي والإسراع بانجاز برنامج الإصلاح الإداري وانجاز الإصلاح الاقتصادي والمالي ومكافحة الفساد وتشجيع التحول نحو القطاع الخاص وتوفير البنى التحتية (كهرباء، نقل ، اتصالات))، وذلك لتبنيها استراتيجيات عملية ومغادرة الاستراتيجيات النظرية وهذا ما نراه جليا في أداء الحكومة الحالية.

وحسب ما تم طرحه لجوانب البرنامج الحكومي الحالي فانه يعد خطوة في الاتجاه الصحيح مما يعزز الثقة بالحكومة الجديدة من أبناء الشعب عامة. اذ نجد ان البرنامج واضح الأهداف والمهمات الإستراتيجية عن طريق تأكيده تبني الجوانب الأساسية الصناعية والزراعية للاقتصاد الوطني وتطويره وتحسين معيشة إفراد المجتمع.

ان تطوير هذه الجوانب المهمة من الاقتصاد والصناعة والزراعة والبيئة والعلاقات السياسية وجوانب أخرى يحتاج الى تظافر جهود جبارة من الجهات ذات الصلة والعلاقة . ولا سيما من الخبراء والعلماء

والباحثين والمختصين والعاملين في هذه الموضوعات المختصة لحل المشاكل العالقة وتطوير الأداء الحكومي والمساهمة في إعداد الكوادر المؤهلة وتوجيه المناهج في الجامعات والمراكز البحثية لمواكبة التطبيقات والممارسات الحديثة في مجال تحسين الزراعة وإصلاح الأراضي ومنع التصحر والقضاء على التلوث وتوطين صناعات وتقنيات وبحوث في مجالات الزراعة المكثفة والإنتاج الحيواني والمياه والبيئة، وضرورة تبني دعم بحوث ودراسات علمية وعملية تطبيقية. ودعم مجالات التدريب والتطوير والتأهيل على طرائق وأدوات ووسائل تقنية وتكنولوجية في مجال الإصلاح الإداري والمالي ووسائل مكافحة الفساد والقضاء عليه وإمكانية الاستفادة من التجارب الناجحة في هذا المجال بطريقة تسهم في دعم إستراتيجية الحكومة والسعي الحثيث لتحقيق مستويات مقبولة لرفاهية المواطن.

وفي هذا المجال نؤكد ضرورة دعم جهود البحث العلمي والإبداع والابتكار ونقل التكنولوجيا في دوائر وزارة العلوم والتكنولوجيا ومراكزها، وكذلك وزارة التعليم العالي والبحث العلمي والجامعات والمعاهد التقنية والفنية العراقية, فضلا عن الوزارات الأخرى ومشاركة هذه الجهات مشاركة أساسية وحقيقية وفاعلة في متابعة انجاز البرنامج ومراقبته وتحقيق أهدافه .

ولاجل المساهمة والدعم للبرنامج الحكومي لدينا بعض الملاحظات التقويمية والتطويرية لموضوع **الاصلاح الحكومي يمكن عرضها كالاتي :**

إصلاح القطاع المالي :

يعد إصلاح القطاع المالي من أهم الأولويات الرئيسة التي تضطلع الحكومة العراقية في الاشراف ومتابعة تنفيذ الاستراتيجيات والسياسات الضرورية لإصلاح قطاعات النشاط المالي المتعددة (مصارف، تأمين ، ضرائب ، مؤسسات مالية أخرى) وتمثل خطوة في الاتجاه الصحيح لتعزيز النهوض الاقتصادي والتحول الى اقتصاد السوق.

قيام وزارة المالية بإصلاحات جوهرية للقطاعات التالية :

اولاً: الموازنة العامة :

1. تغيير إستراتيجية إعداد الموازنة العامة من تقليدية تعرف بموازنة البنود (هناك تخصيصات لاعتمادات محددة بالموازنة ولإغراض مخصصة لها) والانتقال الى موازنة الأداء (معيار تحقق النشاط ومستويات الأداء هي الأساس في اعتماد تخصيصات الموازنة.

2. عدم المبالغة في تقدير الإيرادات النفطية لإغراض الموازنة وتجنب اعتماد كميات تصدير وأسعار نفط متفائلة واتباع سياسة علمية وواقعية في تقدير هذه الإيرادات بحسب الحقول والمنشآت النفطية الواقعة تحت سيطرة الحكومة العراقية بشكل حقيقي، واخذ جانب الحيطة والحذر لغرض الوصول الى موازنة حقيقية اقرب الى الاستقرار ونبتعد عن الاهتزازات المالية والأرقام غير المستقرة .

ثانياً: تطوير واعادة بناء قطاع التأمين :

يعد قطاع التأمين في اغلب الدول المتقدمة والنامية من الأنشطة الأساسية التي تدعم الاقتصاد الوطني وتوفر فرص اعادة الاستقرار والحماية للمنشات والشركات الاقتصادية ، كما وتسهم في جهود التنمية الاقتصادية وخلق مستويات نمو في القطاعات المتعددة (صناعية وزراعية وتجارية واستثمارية) عن طريق ممارسة انشطة الائتمان والاستثمار والتمويل وتوفير الحماية والضمان لمختلف القطاعات عبر الحماية التأمينية والأغطية التأمينية المتوافرة ضد الإخطار المستقبلية التي تواجه الافراد وأموالهم ومؤسساتهم المالية والاقتصادية.

مما يتطلب تطوير وإعادة بناء قطاع سوق التأمين العراقي على وفق استراتيجيات وسياسات تأمينية ومالية سليمة ومتطورة تحاكي واقع السوق المحلية والإقليمية كمرحلة اولى وفقا للمعطيات والإمكانات المتوافرة، والاهتمام بزج الكفاءات والخبرات المتخصصة تأمينيا وماليا في الخارج وفسح المجال لهم في تطوير واقع العمل التأميني وتمكينهم من اخذ الدور الرئيس والاستشاري في نشاط التأمين وتسخير الإمكانات المادية والمالية والبشرية للقيام بمهامهم ، وتطوير وتأهيل الكفاءات الموجودة في الداخل عن طريق برامج وخطط مدعومة من الحكومة للنهوض من الركود الحاصل في هذا القطاع لكي يتمكن من الاستجابة للتحديات والمنافسة في سوق التأمين .

كذلك خلق أغطية تأمينية حديثة يمكن عن طريقها تأمين المخاطر القابلة للتأمين في ظل الظروف الصعبة في العراق ، ومن ثم المساهمة في البناء والأعمار . لذا يقتضي تطوير وتعديل قانون رقم (10) لسنة 2006 قانون تنظيم اعمال التأمين في العراق لاستيعاب التطورات والتحديات. لكي يصبح غطاءا قانونيا وتنظيميا لتطوير واعادة بناء وهندسة البرامج والاعمال التي تضطلع فيها شركات التأمين والقائمين بالاعمال، وزيادة الاهتمام والإشراف بديوان التأمين ورفده بالخبرات والكفاءات والمتخصصين وتفعيل دوره باعتباره احد اهم مراكز القرار للقيام بمهامه والاشراف على هذا القطاع الحيوي .

كذلك ضرورة اعادة النظر في الاتفاقيات التأمينية المحلية والعربية والعالمية عبر اعطاء الدور الرئيس للمتخصصين والخبراء والكفاءات في خارج العراق واشراكهم كاستشاريين واعادة تقييم وتقويم الاتفاقات السابقة والحالية وتحديد الخلل والانحرافات الحاصلة ومحاولة اصلاحها ومعالجتها او الدخول في اتفاقات جديدة معدلة. لغرض تهيئة واعادة وضع الامور في نصابها الصحيح، والسيطرة على الاموال التأمينية خصوصا بالعملة الصعبة واستثمارها في داخل العراق بدلا من خروجها الى الخارج . والتركيز على توفير غطاء اعادة تأمين اكثر تطورا وامانا وحماية للأغطية التأمينية المتحققة سواء عن طريق شركة اعادة التأمين العراقية او معيدي التأمين في الخارج (شركات عربية او عالمية ميونخ ري وسويسري).

كما يتطلب اعادة تقييم وتقويم نشاط التأمين في الشركات العامة والخاصة العاملة في سوق التأمين العراقي،والاهتمام بالمنافسة الخلاقة بين الشركات العامة من جهة والشركات الخاصة من جهة اخرى، والتأكد من مقومات وممارسة الشركات الخاصة لاعمال نشاط التأمين الحقيقية والتركيز على الملاءة المالية لها ودراستها، وفحصها من شركات استشارية متطورة إقليميا وعالميا فضلا عن الاستعانة بالخبراء والكفاءات في الخارج او الداخل مع تمكينهم واشراكهم بشكل حيوي. لكي يتم الوقوف على واقع النشاط الحالي ومجالات التطوير وإمكانات اعادة البناء والفرص والتهديدات.

ومن الضرورة فسح مجالات البحث والتطوير للمهتمين والمنتجين والباحثين في مجال نشاط التأمين وتهيئة الموازنة ورصد التخصيصات المالية المناسبة واسناد ملف البحث والتطوير الى الكفاءات والخبرات في الداخل والخارج ، ودعمها بشكل رئيسي من وزارة المالية والحكومة العراقية. وعدم خلق العراقيل والمعوقات ومغادرة الروتين الاداري المعقد في هذا المجال وفتح الابواب والتحفيز والفرص واعادة دعم واصدار النشرات والمجلات المتخصصة في مجال نشاط التأمين، ومحاولة استيعاب الباحثين والمهتمين وخلق وادامة التحفيز المادي والمعنوي.

كما ويتطلب الاهتمام بفتح تخصصات التأمين في كليات الادارة والاقتصاد والمعاهد المتخصصة والمراكز البحثية ودعم التوجهات القطاعية الى ضرورة وجود مختصين في مجال الدراسات العليا الماجستير والدكتوراه لضمان توفير وتطوير مدخلات علمية ودروسة وادامة نشاط التأمين.

- **اصلاح النظام الضريبي :**

ان أهمية الاصلاح الضريبي تكمن في كونه احد اهم الركائز الرئيسة للاصلاح الاقتصادي والاجتماعي ودوره في اعادة توزيع الدخل بين شرائح المجتمع، وهنا يجب ان تعتمد الحكومة في ميزانيتها بشكل كبير على

نظام الظرائب المفروضة على الأنشطة الاقتصادية كافة وتأخذ دورها الرئيسي في التنفيذ والرقابة من خلال اتخاذ حزمة الإجراءات التي تنظم الأنشطة الاقتصادية للدولة وتنتقل الحكومة تدريجيا من دولة ريعية الى حكومة لديها نظام ضريبي متقدم. عليه يتطلب اعادة هيكلة النظام الضريبي بشكل يتناسب مع توجه العراق بالتحول من الاقتصاد الريعي والمركزي الى اقتصاد السوق, عن طريق القيام بإصلاحات جوهرية في النظام الضريبي والنهوض به الى المستوى الذي يرتقى الى طموحات واولويات الحكومة العراقية. وهنا لابد من البدء بتنفيذ التشريعات الخاصة بالنظام الضريبي وتوسيع الوعاء الضريبي (ومنها السلع المستوردة واعمال المقاولات) وتركيز الرقابة على التهرب الضريبي، وكذلك التشريعات الخاصة بنظام الكمارك والغاء الاستثناءات في تطبيق القانون الاخير .فضلا عن حماية المنتج المحلي وزيادة قدرته على المنافسة للمنتج المستورد.

التحديات التي تواجه عملية الاصلاح والتنمية الادارية في العراق:

تم تحديد عدد من التحديات التي تواجه التنمية الادارية في العراق، والتي وجدت من الافضل عرضها في تسعة محاور :-

اولا : محور الهياكل التنظيمية :

- عدم التوافق بين الهياكل التنظيمية وانظمتها الداخلية
- تشابك وتداخل الاختصاصات بين الاجهزة الحكومية
- التضخم في الجهاز الاداري
- عدم وجود ادلة تحدد الواجبات والصلاحيات والعلاقات بين الادارات المختلفة.
- المركزية العالية على الرغم من وعود المسؤولين في تطبيق اللامركزية الادارية.

ثانياً محور الموارد البشرية:

- الزيادة الهائلة في اعداد الموظفين مقارنة باعداد الموظفين قبل عام 2003
- عدم الالتزام بالوصف الوظيفي في معظم مؤسسات الدولة.
- قصور في تخطيط الموارد البشرية وسوء توزيع القوى العاملة بين الأجهزة الحكومية
- لا توجد معايير واضحة في التعيين والنقل والتنسيب

- فوضى وعشوائية التدريب والتأهيل في معظم المؤسسات الحكومية وضعف الموازنات المالية المخصصة للتدريب.

ثالثاً القيادات الادارية :

- غياب المعايير التي تتسم بالوضوح والشفافية في اختيار القيادات الادارية. - افتقار الجهاز الحكومي الاداري الى قيادات تغيير(قيادات غير تقليدية) وقيادات يتسمون بالاستراتيجية في القيادة واتخاذ القرارات.

- ضعف في برامج تنمية قدرات القيادات الادارية العليا.

رابعاً محور التشريعات والقوانين:

- عملية التشريعات والقوانين في العراق تسير بخطى بطيئة ولا توازي التحول السياسي الذي حدث في العراق حيث تحول من نظام شمولي الى نظام ديمقراطي

- نقص في التشريعات والقوانين وقدم البعض منها

خامساً النظم الادارية (الرواتب ، لحوافز، تقييم الاداء .... الخ)

- عدم وجود معايير واضحة لتقييم اداء الموظفين
- التفاوت الكبير بين رواتب الموظفين في الوزارت المختلفة
- تعليق نظام الحوافز منذ عام 2003 دون احلال نظام حوافز جديد.
- سيادة مبدأ الاقدمية (مبدأ الاقدم) في النظم المتعلقة بشؤون العاملين
- التركيز على السلوك الفردي وليس العمل الجماعي

سادساً نظم واجراءات العمل :

- غالبية المؤسسات ليس لديها إجراءات وادلة وتعليمات عمل
- عدم اعتماد نظام ادارة الجودة
- تعقد وطول الاجراءات المتبعة في انجاز الاعمال.
- سيادة الروتين الاداري وتشابك المسؤوليات والأدوار.

سابعاً الشراكة بين القطاع العام والخاص:

- غياب اطار عمل واضح للدولة ينظم الشراكة بين القطاعين العام والخاص
- ضعف الشراكة والثقة بين القطاعين العام والخاص.

- قلة التشريعات التي تنظم العلاقة بين القطاعين العام والخاص ، وضعف دور ودعم الحكومة على القطاع الخاص.

ثامناً المشاركة العامة :

- ضعف مشاركة الاطراف الفاعلة (المواطنين ، المجالس المحلية ، منظمات المجتمع المدني) في تحديد الاوليات واليات صنع القرار.
- ضعف ثقافة المشاركة العامة في اليات المراقبة والمتابعة والمساءلة واتخاذ الاجراءات التصحيحية.
- ضعف ادراك المواطنين والحكومات المحلية لادوارهم في المشاركة.

تاسعاً تكنولوجيا المعلومات والاتصالات:

- ضعف الجاهزية الالكترونية اللازمة للانتقال الى الحكومة الالكترونية .
- غياب التشريعات القانونية التي تدعم عمل الحكومة الالكترونية.
- عدم تبني بعض قيادات الاجهزة الحكومية الى الحكومة الالكترونية.

_ عدم التركيز او تبني مشاريع التدريب والتطوير لاعداد وتهيئة القيادات والكوادر الادارية والتقنية اللازمة والعمل بشكل جدي لادارة استراتيجية الانتقال من التقليدي الى الحوكمة الالكترونية.

- **الاصلاح الاداري في القطاع العام :**

أ: تطوير نظام الادارة العامة : وهذا المحور يتضمن المجالات الاساسية التالية:-

*التنظيم الاداري للمؤسسات العامة.

* وضع سياسة ترشيد حجم الجهاز الحكومي

*اعادة النظر بوسائل العمل الإداري / النظم وإجراءات العمل

*تخطيط الموارد البشرية

*التشريعات والقوانين ذات العلاقة

*آليات الرقابة والتقييم على المستويين المحلي والوطني

* تحسين آليات الاتصال بين المؤسسات الحكومية (الاتحادية والمحلية)

*تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص

* تعزيز التخطيط ألتشاركي في الوزارات القطاعية عند رسم السياسات والخطط الإستراتيجية

07905400123
Head@hewariraq.com

ب: اصلاح نظام الخدمة المدنية

*تفعيل دور مجلس الخدمة الاتحادي والمباشرة في ممارسة مهامه وخاصة بعد ان صدر قرار لمجلس الوزراء رقم 68 لسنة 2005 والذي تم بموجبه تشكيل هذا المجلس.

* تحديث قانون الخدمة المدنية

* وضع التعليمات والانظمة الداعمة للقانون

* وضع برنامج تحديث شامل لانظمة الخدمة المدنية

ج: اللامركزية والحكم المحلي

*الهيكلية التنظيمية والبنى المؤسسية للحكومات والادارات المحلية

* اعتماد برامج لتطوير قدرات اعضاء مجالس المحافظات

* التوسع في تفويض الصلاحيات للحكومات المحلية

*اعادة النظر في التشريعات المؤثرة ذات العلاقة

*الاتصال والتنسيق الافقي والعمودي في المؤسسات الحكومية.

*تحسين ادارة الموارد وتقديم الخدمات المحلية

*المشاركة الجماهيرية في تقديم الخدمات

*تخطيط الموارد البشرية ورفع قدرات الحكومات المحلية.

*تأسيس اقسام للتطوير الاداري في المحافظات

*تعزيز النظم المالية والرقابية للادارات المحلية

*تعزيز مشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني في انشطة الادارة المحلية.

د. الحوكمة الالكترونية.

- تطوير اطار مؤسسي لتنظيم عمل الحوكمة الالكترونية
- نشر الوعي الالكتروني لصانعي القرار والادارات العليا والمواطنين وقطاع الاعمال.
- اصدار التشريعات والقوانين الداعمة للحوكمة الالكترونية
- تعزيز الاستثمار في مجال تكنولوجيا المعلومات والانصالات
- تطوير القدرات البشرية للعاملين في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

07905400123
Head@hewariraq.com

هـ: القيادات الادارية

* وضع معايير والية لاختيار القيادات الادارية

* اعداد برامج لتدريب وتأهيل القادة الاداريين

. الجهات المسؤولة عن الاصلاح :

يتطلب اصلاح القطاع العام اعداد استراتيجية شاملة للاصلاح والتنمية الادارية ، تدار من قبل وزارة التخطيط كونها مسؤولة عن التطوير الاداري في العراق من خلال احد تشكيلاتها وهو (المركز الوطني للتطوير الاداري وتقنية المعلومات) او اي تشكيل اخر جديد يقتضي واقع العمل والضرورة لهيكلته بوزارة التخطيط يتبنى مهمة الاصلاح. وذلك لان ادارة عملية الاصلاح يجب ان تكون من خلال عمل مؤسساتي تتولاه جهة معنية بالادارة والتطوير، ويشارك في وضع الاستراتيجية عدد من الشركاء الوطنيين من المؤسسات المعنية بالتدريب والتطوير في مؤسسات القطاع العام، فضلا عن مشاركة القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني من خلال اجهزتها التدريبية ، كذلك اشراك عدد من المنظمات الدولية لتقديم الدعم الفني ونقل الممارسات الافضل في العالم في مجال الاصلاح لتكييفها مع واقع بيئة العمل العراقية، كذلك من المهم جداً ان تشرف على ادارة وضع الاستراتيجية وتنفيذها ومتابعتها جهة عليا (الامانة العامة لمجلس الوزراء) لدعمها من خلال التشريعات والقرارات وتقييم أثر مخرجاتها على تطور الجهاز الاداري في القطاع العام والقطاعات الاخرى (الخاص ، منظمات المجتمع المدني) .

- **متطلبات الاصلاح**

1- لابد من وجود تشريع قانوني يؤمن الالتزام والدعم من قبل الجهات المعنية بالاصلاح.

2- التحديد الدقيق للادوار والمهام للجهات المسؤولة عن الاصلاح .

3- تأمين القدر الكافي من المشاركة على مستوى الادارات المحلية والمواطنين والجهات الاخرى ذات العلاقة، وتهيئة البيئة الادارية والقانونية والامنية للجهات الاستشارية الداخلية والخارجية

4- ضرورة توفير الدعم الحكومي اللامحدود وتخويل الصلاحيات للجهات المسؤولة ذات العلاقة، وتوفير الامكانات المادية والبشرية اللازمة.

5 - وجود جهة مختصة تتولى عملية الرقابة والتدقيق والمتابعة وتخول الصلاحيات الكافية لعملها.