



مركز البيدر للدراسات والتخطيط

Al-Baidar Center For Studies And Planning

إطار لتقييم الاستراتيجيات الوطنية العراقية

علي المولوي - غزوان المنهلاوي

ترجمة وتحرير: مركز البيدر للدراسات والتخطيط

تعد الخطط الاستراتيجية الوطنية خارطة طريق أساسية لتحديد الرؤى وتنفيذ سياسات البلاد وأهدافها التنموية طويلة الأمد، تتطلب معالجة التحديات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المعقدة في العراق صياغة وتنفيذ استراتيجيات تعكس بيئة العمل الصعبة بما في ذلك ضعف الإرادة السياسية والمقاومة المؤسسية للإصلاح، ومع ذلك، غالباً ما تقصر فعالية هذه الاستراتيجيات بسبب المشاكل النظامية في دورة حياتها.

تسعى هذه الورقة إلى تحليل الضعف الكامن في هذه العملية من خلال تقديم إطار تقييم فريد وتطبيقه على استراتيجيتين وطنيتين رئيسيتين، وبذلك نقدم مجموعة من أفضل الممارسات التي يمكن أن تساعد في توجيه الممارسين العراقيين والشركاء الدوليين حول كيفية تحسين عمليات التخطيط الاستراتيجي في العراق.

تقييم دورة حياة الاستراتيجيات الوطنية

تتألف دورة حياة الاستراتيجية الوطنية من أربع مراحل رئيسية تشمل: الصياغة، الاعتماد، التنفيذ، والتقييم. كل مرحلة لها تحدياتها الخاصة وتشمل أدواراً متفاوتة لأصحاب المصلحة، هذه المراحل مترابطة؛ على سبيل المثال، يعتمد نجاح صياغة استراتيجية وطنية جزئياً على آلية اعتمادها فيما بعد، وبالمثل يعتمد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية جزئياً على جودة عملية التقييم، في جوهرها العملية ديناميكية ودورية بدلاً من كونها خطية ومحدودة.

من خلال تحليل مجموعة متنوعة من الاستراتيجيات الوطنية في العراق، نحدد نقاط الضعف في دورة حياة الاستراتيجيات الوطنية، عادةً ما تفشل هذه الخطط في تحديد أولويات الأهداف الاستراتيجية، وبدلاً من ذلك، تقدم قائمة طموحة جداً من الأهداف التي لا يمكن قياسها بسهولة أو ترجمتها إلى أنشطة عملية، علاوة على ذلك غالباً ما تكون البيانات قديمة جداً بحيث لا تقدم أي فائدة في تحديد المعايير الأساسية،

بالإضافة إلى ذلك تخلق التخصيصات المالية المحددة او المعدومة عقبات لا يمكن تجنبها لتنفيذ هذه الاستراتيجيات.

على مستوى التنفيذ، تنطوي الاستراتيجيات الوطنية عادةً على نهج متعدد الهيئات، ولكن التنافس والمنافسة بين الوزارات والإدارات التي تتأثر بمجموعة واسعة من الفاعلين السياسيين تجعل تنسيق عملية التنفيذ مهمة شاقة.

يعتمد تقييمنا للإستراتيجيات الوطنية على إطار عمل قمنا بتطويره يضم عشرة معايير، تتراوح هذه من القدرة على نقل الأهداف الاستراتيجية بوضوح، مدى تشخيص المشكلة بشكل شامل وهل يعكس فهماً جيداً للواقع، وجود خطة تنفيذ تشمل تعييناً واضحاً للأدوار وتوزيع الموازنة، مدى تحديد الأهداف على أنها محددة وقابلة للقياس والتحقيق وذات نفع وصلة ومدة زمنية للإنجاز (SMART)، وما إذا كان هناك آلية لمراقبة وتقييم التقدم.

يُعطى كل معيار درجة من عشرة استناداً إلى مدى تضمين الاستراتيجية الوطنية للمعيار، مما يعطي درجة إجمالية من 100 درجة، لأغراض هذه الورقة، نقوم بفحص استراتيجيتين وطنيتين في العراق ونوضح نقاط القوة والضعف فيهما، نستكشف رؤية العراق للتنمية المستدامة 2030، وإستراتيجية التخفيف من الفقر في العراق 2018-2022.

تقييم رؤية العراق للتنمية المستدامة (2030)

تم صياغة رؤية العراق للتنمية المستدامة 2030 خلال إدارة رئيس الوزراء الأسبق (حيدر العبادي) بدعم من البنك الدولي، تهدف كما يوحي اسمها إلى رسم خارطة طريق للتنمية المستدامة بحلول عام 2030. وفقاً لإطار تقييمنا، الضعف الأساسي للوثيقة يكمن في عدم وجود خريطة لأصحاب المصلحة وتعيين واضح للأدوار.

ما يميز رؤية العراق هو استخدامها للمقاييس لتحديد الأهداف والمستهدفات، جنباً إلى جنب مع دمج المؤشرات الدولية في أهدافها الذكية (SMART)، علاوة على ذلك تقوم بإنشاء فريق للمتابعة والتقييم، ومع ذلك، تعاني رؤية العراق 2030 من الضعف في مجالين: تفتقر إلى خطة مالية وتفشل في تقديم توقعات للتمويل اللازم لتحقيق أهدافها.

جدول 1: تقييم رؤية العراق للتنمية المستدامة 2030

الملاحظات	الدرجة من 10	تقييم المحتوى (قوي/متوسط/ ضعيف)	تقييم الهيكل (متحقق/ جزئي/ غائب)	القسم	المعيار	
الأهداف الاستراتيجية منظمة بطريقة واضحة ومنطقية	7	متوسط	متحقق	الرؤية	الاتجاه الاستراتيجي هل الأهداف العامة للاستراتيجية واضحة؟	1
		قوي	متحقق	الأهداف الاستراتيجية		
	3	متوسط	جزئي	تحليل المشكلة	التحليل والتشخيص هل يعكس حجم التحدي ومحركاته المختلفة للواقع؟	2
		-	غائب	تحليل العوامل الرئيسية		

الملاحظات	الدرجة من 10	تقييم المحتوى (قوي/متوسط/ ضعيف)	تقييم الهيكل (متحقق/ جزئي/ غائب)	القسم	المعيار	
	0	-	غائب	أصحاب المصلحة الحكوميون	العمليات الاستشارية	3
		-	غائب	أصحاب المصلحة غير الحكوميين	هل هناك فهم لأصحاب المصلحة وأدوارهم؟	
تحدد وسائل تحقيق الأهداف دون تحديد المسؤولين	3	ضعيف	جزئي	خطة التنفيذ	الخطة التنفيذية هل هناك خارطة طريق زمنية محددة للتنفيذ؟	4

الملاحظات	الدرجة من 10	تقييم المحتوى (قوي/متوسط/ ضعيف)	تقييم الهيكل (متحقق/ جزئي/ غائب)	القسم	المعيار	
	7	متوسط	جزئي	أهداف محددة	مخطط الأهداف الذكية (SMART)	5
		قوي	متحقق	أهداف قابلة للقياس		
		متوسط	جزئي	أهداف قابلة للتحقيق		
		متوسط	متحقق	أهداف ذات صلة		
		قوي	متحقق	أهداف زمنية محددة		

الملاحظات	الدرجة من 10	تقييم المحتوى (قوي/متوسط/ ضعيف)	تقييم الهيكل (متحقق/ جزئي/ غائب)	القسم	المعيار	
وسائل لتحقيق الأهداف منظمة جزئياً على طول مجموعة من البرامج والأنشطة المرتبطة بها	5	متوسط	جزئي	هل المشاريع منظمة ضمن برامج؟	البرامج والمشاريع	6
	0	-	غائب	هل تم تعيين الأدوار بوضوح؟	تعيين الأدوار	7
	0	-	غائب	هل تم تخصيص موازنة للتنفيذ؟	الموازنة	8

الملاحظات	الدرجة من 10	تقييم المحتوى (قوي/متوسط/ ضعيف)	تقييم الهيكل (متحقق/ جزئي/ غائب)	القسم	المعيار	
الاستراتيجية متميزة في ربط الأهداف الخاصة بمؤشرات الأساس والهدف وربط بعض الأهداف بالمعايير الدولية	7	قوي	متحقق	المؤشرات النوعية والكمية	مقاييس الأثر	9
أنشئ فريق للمتابعة والتقييم ولكن تعيين الأدوار لتنفيذ الاستراتيجية غائب	6	قوي	متحقق	هل تم تحديد آلية للمتابعة والتقييم؟	المتابعة والتقييم	10

الملاحظات	الدرجة من 10	تقييم المحتوى (قوي/متوسط/ ضعيف)	تقييم الهيكل (متحقق/ جزئي/ غائب)	القسم	المعيار	
	38 من 100	التقييم العام				

تقييم استراتيجية التخفيف من الفقر في العراق (2018-2022)

مقارنة بالخطط الوطنية الأخرى، تعدُّ إستراتيجية التخفيف من الفقر في العراق 2018-2022 لمدة خمس سنوات استثنائية في بعض الجوانب، يحدد كل برنامج ضمن الاستراتيجية موازنة مرتبطة ويقترح آليات تمويل فردية، تم إنتاج الاستراتيجية بالتعاون مع البنك الدولي وشملت لجنة صياغة فنية تتألف من أكثر من 20 عضواً من مختلف المؤسسات الحكومية، كانت وزارة التخطيط في الصدارة، وتشمل الاستراتيجية إنشاء وحدة للتخفيف من الفقر داخل الوزارة. ولكن الضعف الرئيس للخطة هو فشلها في تحديد قياس أساسي لمعدل الفقر في العراق، مما يشكل تحديات في قياس التقدم.

جدول 2: تقييم استراتيجية التخفيف من الفقر في العراق 2018-2022

الملاحظات	الدرجة من 10	تقييم المحتوى (قوي/متوسط/ ضعيف)	تقييم الهيكل (متحقق/ جزئي/غائب)	القسم	المعيار	
	7	قوي	متحقق	الرؤية	الاتجاه الاستراتيجي	1
		متوسط	متحقق	الأهداف الاستراتيجية	هل الأهداف العامة للاستراتيجية واضحة؟	
تحليل شامل للتحديات المرتبطة بمعالجة الفقر ولكنه لا يتوسع في العوامل الداخلية والخارجية.	6	متوسط	متحقق	تحليل المشكلة	التحليل والتشخيص	2
		متوسط	جزئي	تحليل العوامل الرئيسية	هل يعكس حجم التحدي ومحركاته المختلفة للواقع؟	

الملاحظات	الدرجة من 10	تقييم المحتوى (قوي/متوسط/ ضعيف)	تقييم الهيكل (متحقق/ جزئي/غائب)	القسم	المعيار	
	0	-	غائب	أصحاب المصلحة الحكوميون	العمليات الاستشارية هل هناك فهم لأصحاب المصلحة وأدوارهم؟	3
		-	غائب	أصحاب المصلحة غير الحكوميين		
	5	متوسط	متحقق	خطة التنفيذ	الخطة التنفيذية هل هناك خارطة طريق زمنية محددة للتنفيذ؟	4
	6	متوسط	متحقق	أهداف محددة	مخطط الأهداف الذكية (SMART)	5
		قوي	متحقق	أهداف قابلة للقياس		
		متوسط	جزئي	أهداف قابلة للتحقيق		
		متوسط	متحقق	أهداف ذات صلة		
		-	غائب	أهداف زمنية محددة		

الملاحظات	الدرجة من 10	تقييم المحتوى (قوي/متوسط/ ضعيف)	تقييم الهيكل (متحقق/ جزئي/غائب)	القسم	المعيار	
تفصيل الأنشطة المرتبطة بأهداف محددة غائب.	0	-	غائب	هل المشاريع منظمة ضمن برامج؟	البرامج والمشاريع	6
تم تسمية الأطراف لكن لم يتم تحديد أدوارهم بوضوح.	5	متوسط	جزئي	هل تم تعيين الأدوار بوضوح؟	تعيين الأدوار	7
واحدة من الاستراتيجيات الوطنية القليلة التي تشمل تحديد تفصيلي للموازنة وآليات التمويل.	7	قوي	جزئي	هل تم تخصيص موازنة للتنفيذ؟	الموازنة	8

الملاحظات	الدرجة من 10	تقييم المحتوى (قوي/متوسط/ ضعيف)	تقييم الهيكل (متحقق/ جزئي/غائب)	القسم	المعيار	
تشمل مؤشرات الأساس والأهداف والمقاييس وتتميز هذه الاستراتيجية عن غيرها من الاستراتيجيات الوطنية.	8	قوي	متحقق	المؤشرات النوعية والكمية	مقاييس الأثر	9
تم تعيين وحدة داخل وزارة التخطيط للتنفيذ والمتابعة والتقييم.	5	متوسط	متحقق	هل تم تحديد آلية للمتابعة والتقييم؟	المتابعة والتقييم	10
	49 من 100	التقييم العام				

السمات الرئيسة لدورة حياة الاستراتيجيات الوطنية

استناداً إلى مجموعة متنوعة من الاستراتيجيات الوطنية العراقية وتحليل بيئة العمل، يمكن ملاحظة عدة ملامح مشتركة تتعلق بدورة حياة الاستراتيجيات الوطنية وتشكل أساساً لتطوير مجموعة من أفضل الممارسات:

- تفشل العديد من الاستراتيجيات الوطنية في تحديد أولويات الأهداف الاستراتيجية، بدلاً من ذلك يتم اختيار قائمة طويلة من الأهداف العامة التي لا يمكن قياسها بسهولة أو ترجمتها إلى أنشطة عملية، هذه الاستراتيجيات طموحة جداً وتفتقر إلى الأدوات والقدرات اللازمة لتحقيق أهدافها المعلنة، يجب أن تركز الرؤية الوطنية على إصلاح المؤسسات وخلق قنوات من الممارسات الجيدة في مجالات محددة.

- استخدام البيانات ضمن الاستراتيجيات الوطنية هو نقطة ضعف رئيسة، تفشل العديد من الاستراتيجيات في تحديد واستخدام البيانات الأساسية، وهو جانب حاسم في التخطيط الاستراتيجي لأنه يمكن المنفذين من قياس التقدم، وفي غياب البيانات الأساسية تصبح الطريقة التي يتم بها تعريف النجاح أو الفشل غير موضوعية إلى حد كبير.

- حينما يتم استخدام البيانات، تشكل عدم موثوقيتها تحدياً كبيراً، هناك العديد من الحالات التي تكون فيها البيانات قديمة جداً بحيث لا تقدم أي فائدة في تكوين المنطلقات الأساسية، كما توجد أرقام متضاربة من عدة هيئات، على سبيل المثال، بشأن معدلات البطالة ومعدلات الفقر، مما يؤدي إلى وضع أهداف غير واقعية، على سبيل المثال أهداف إنتاج الكهرباء في خطة التنمية الوطنية تفشل باستمرار في تحقيقها لأن الديناميكيات المعقدة المتعلقة بتوليد الكهرباء لا يتم أخذها في الاعتبار، البيانات عبر الاستراتيجيات الوطنية يمكن أن تكون غير متسقة ومتناقضة، على سبيل المثال أهداف إنتاج النفط في خطة التنمية الوطنية تختلف عن تلك الموجودة في الاستراتيجية الوطنية المتكاملة للطاقة.

● غالباً ما تفتقر عملية الصياغة إلى درجة جيدة من الشمولية، حتى عند تشكيل لجان وزارية مشتركة لصياغة الاستراتيجيات الوطنية، فإنها غالباً ما تهمل عملية التشاور الشاملة التي تشمل أصوات الفاعلين خارج قطاع الحكومة، مما يشكل مشكلة حقيقية في مرحلة التنفيذ، خاصة عندما يكون من الضروري تواجد مجموعة أوسع من أصحاب المصلحة للمساعدة في صياغة ووضع البرامج، على سبيل المثال يتم إنتاج استراتيجية المياه الوطنية من قبل وزارة الموارد المائية، مع إشراك وزارة الزراعة خلال مرحلة التنفيذ، تصبح الحكومات المحلية التي تُركت خارج العملية حاسمة لنجاح الاستراتيجية، ولكن عدم إشراكهم يؤدي إلى بيئة عمل غير تعاونية.

● عندما يكون هناك عدم توافق بين الجدول الزمني لاستراتيجية وطنية ومدة ولاية حكومة، يمكن أن يخلق هذا عجزاً في الملكية، على سبيل المثال تمت الموافقة على الورقة البيضاء حول الإصلاحات المالية من قبل حكومة السيد (مصطفى الكاظمي) نحو نهاية عام 2020، في حين تمتد العديد من أهدافها الاستراتيجية على مدى زمني لمدة خمس سنوات. ولكن الطابع القصير الأجل لتلك الحكومة يعني أنه تم إحراز تقدم ضئيل في تنفيذ التزامات استراتيجيتها. الحكومة التي تلتها بقيادة السيد (محمد شياع السوداني) لم تجد بعد ذلك سبباً كبيراً لتبني الورقة البيضاء أو الترتيبات المؤسسية المرتبطة بتنفيذها، واختارت بدلاً من ذلك وضع أولوياتها الخاصة فيما يتعلق بالإصلاحات المالية.

● عدم التوافق بين الاستراتيجيات الوطنية وبرنامج الحكومة يؤدي إلى مناخ سياسي مرتبك، الحكومات القادمة تفشل في دمج الاستراتيجيات الوطنية الموجودة في برنامج الحكومة أو تعديل الاستراتيجيات الوطنية لتتوافق مع أهدافها الخاصة، في النهاية، يجب أن تحدث عملية إعادة توجيه، حيث يتم مراجعة الاستراتيجيات الوطنية لتعكس جدول الأعمال السياسي للحكومة القادمة.

● خطط تنفيذ الاستراتيجيات الوطنية غالباً ما تعاني من ضعف في تحديد أدوار أصحاب المصلحة، كما يظهر من الدراسات الحالية، ويوجد نقص واضح في التفاصيل حول المسؤوليات المتوقعة من كل صاحب مصلحة، ولا يُعطى اهتمام كافٍ لتطوير آليات تضمن التعاون بين هؤلاء الأطراف. بالإضافة إلى ذلك، عندما تُحدد الاستراتيجيات الوطنية مجالات ذات أولوية للتركيز عليها، فإن هذه المجالات غالباً لا تُعكس بشكل كافٍ في خطة التنفيذ، سواء في الجداول الزمنية للأنشطة أو في تخصيص الموارد المالية لها.

● تعد تخصيصات الموازنة لتنفيذ الاستراتيجيات الوطنية أحد أكبر العقبات، ونادراً ما يتم تخصيص الأموال في الموازنة الاتحادية لاستراتيجيات وطنية محددة، ما لم يبذل المسؤولون عن التنفيذ جهداً كبيراً للضغط من أجل ذلك، كما هو الحال مع إستراتيجية التخفيف من الفقر في العراق، في معظم الحالات يتعين على الإدارات الحكومية المشاركة في التنفيذ تأمين الميزانيات للأنشطة والمشاريع على أساس فردي، هذا يشكل عقبات مالية وإدارية كبيرة لتأمين الأموال وضمان استدامة التمويل.

● عادة ما تكون مرحلة المتابعة والتقييم من دورة الحياة غائبة أو ضعيفة، في الحالات التي يتم فيها محاولة لتقييم التقدم، هناك فشل يكاد يكون دائماً في التمييز بين المخرجات والنتائج، يميل التعريف بالنجاح إلى أن يتم بناءً على عدد الأنشطة المكتملة بدلاً من تأثيرها في تحقيق الأهداف الاستراتيجية المعلنة؛ لذلك يصبح التأثير اعتباراً ثانوياً، وقد تستمر المشاريع التي تحقق نتائج سيئة في التكرار ضمن دورة التنفيذ.

● فيما يتعلق بعملية التقييم، فإن المساءلة والرقابة على تنفيذ الاستراتيجيات الوطنية ضعيفة بشكل واضح، في حين أن وزارة التخطيط مسؤولة عن مراقبة مشاريع التنمية، فإن أدواتها وعملياتها لتقييم التأثير غير كافية، في الحالات التي يوجد فيها تقرير تقدم مؤقت، لا تقدم هذه التقارير رؤى كافية حول جودة الأنشطة، بل تركز بدلاً من

ذلك على كمية المخرجات، علاوة على ذلك هناك عواقب قليلة لأصحاب المصلحة الذين يفشلون في تحقيق أهدافهم وفقاً لخطط التنفيذ.

في النهاية ينتج هذا الضعف الهيكلي والإجرائي في دورة حياة الاستراتيجيات الوطنية فجوة بين ما تهدف الاستراتيجيات الوطنية لتحقيقه وما يتحقق بالفعل في الواقع، بحلول نهاية مدة الاستراتيجية، غالباً ما لا يتم تحقيق الأهداف، وهناك القليل من الرؤى التقييمية حول ما سار بشكل خاطئ، ثم يقوم صانعو السياسات بشكل انعكاسي بإعادة بدء الدورة والبدء في صياغة استراتيجية جديدة، فقط لارتكاب نفس الأخطاء مرة أخرى.

الخاتمة

تُعيق الضغوط الإجرائية والهيكلية المترابطة الفعالية العامة للاستراتيجيات الوطنية في العراق، لزيادة فرص نجاح هذه الاستراتيجيات من الضروري التركيز على تحسين جودة البيانات، ضمان مشاركة كافة أصحاب المصلحة، مواءمة الاستراتيجيات بشكل أكثر دقة مع أجندات الحكومة، وتطوير أطر تقييم أكثر فعالية.

الإصلاح في هذه المجالات يمكن أن يسهم في عملية تخطيط استراتيجي أكثر تماسكاً وكفاءة، والتي بدورها تعزز من تلبية احتياجات العراق في مجالي التنمية والحوكمة بشكل أفضل.

هوية البحث

أسماء الباحثين:

علي المولوي: باحث في الشأن العراقي، متخصص بالشؤون الخارجية والإصلاح المؤسسي.

غزوان المنهلاوي: باحث ومتخصص في تحليل البيانات وإصلاح القطاع العام.

عنوان البحث: إطار لتقييم الاستراتيجيات الوطنية العراقية.

تأريخ النشر: حزيران - يونيو 2024

رابط البحث:

<https://1001iraqithoughts.com/2024/05/06/a-framework-for-evaluating-iraqs-national-strategies/>

ملاحظة:

الآراء الواردة في هذا البحث لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز، إنما تعبر فقط عن وجهة نظر كاتبها

عن المركز

مركز البيدر للدراسات والتخطيط منظمة عراقية غير حكومية، وغير ربحية، أُسس سنة 2015م، وسُجِّل لدى دائرة المنظمات غير الحكومية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

يحرص المركز للمساهمة في بناء الإنسان، بوصفه ثروة هذا الوطن، عن طريق تنظيم برامج لإعداد وتطوير الشباب الواعد، وعقد دورات لصناعة قيادات قادرة على طرح وتبني رؤى وخطط مستقبلية، تنهض بالفرد والمجتمع وتحافظ على هوية المجتمع العراقي المتميزة ومنظومته القيمية، القائمة على الالتزام بمكارم الأخلاق، والتحلي بالصفات الحميدة، ونبذ الفساد بأنواعه كافة، إدارية ومالية وفكرية وأخلاقية وغيرها.

ويسعى المركز أيضاً للمشاركة في بناء الدولة، عن طريق طرح الرؤى والحلول العملية للمشاكل والتحديات الرئيسة التي تواجهها الدولة، وتطوير آليات إدارة القطاع العام ورسم السياسات العامة ووضع الخطط الاستراتيجية، وذلك عن طريق الدراسات الرصينة المستندة على البيانات والمعلومات الموثقة، وعن طريق اللقاءات الدورية مع الجهات المعنية في الدولة والمنظمات الدولية ذات العلاقة. كما يسعى المركز لدعم وتطوير القطاع الخاص والنهوض به، بما يقلل من اعتماد المواطنين على مؤسسات الدولة.

حقوق النشر محفوظة لمركز البيدر للدراسات والتخطيط

www.baidarcenter.org

info@baidarcenter.org