



مركز البيدر للدراسات والتخطيط

Al-Baidar Center for Studies and Planning

ملخص سياسات

التخطيط الاستراتيجي في العراق إشكاليات وحلول

غزوان المنهلاوي



المقدمة:

تتبنى الدول خططاً استراتيجية تمتد عادة لخمس سنوات أو أكثر من أجل تحديد الرؤى والأهداف الاستراتيجية لموضوع ما لغرض تحقيقه بطريقة عملية تأخذ في الحسبان المتغيرات والظروف الزمانية على مدى عمر الاستراتيجية وتضمن العمل على تحقيق هذه الرؤية وفق منهج علمي.

في العراق تواجه عملية التخطيط الاستراتيجي تحدياتٍ عديدةً ومعقدة، إذ أقرت الحكومات العراقية المتعاقبة العديد من الاستراتيجيات الوطنية لكنها ظلت في الغالب حبراً على ورق وما نفذ منها لم يحقق أهدافها لأسباب عديدة تتعلق بهيكل عملية التخطيط الاستراتيجي في العراق، من حيث تداخل هذه الخطط مع المنهاج الوزاري والبرنامج الحكومي المنبثق عنه، وعدم فهم البيئة المؤسسية والسياسية والمجتمعية التي انعكست على صياغتها وعدم الجدوية في تنفيذها والرقابة عليها، ومن يُجري مراجعة للوثائق المتوفرة من الخطط الاستراتيجية ويقارنها مع الواقع يجد فجوة تنفيذية كبيرة بين المخطط والمنفذ، فعلى الرغم من كتابة هذه الخطط الاستراتيجية من قبل مؤسسات الدولة التنفيذية لكنها لم تحقق ما كتب فيها بشكل عام، تناقش هذه الورقة السياساتية الخلل الهيكلي في صياغة الخطط الاستراتيجية على مستوى الاستراتيجيات الوطنية وإقرارها وتنفيذها ومتابعة أنشطتها وإجراء عملية المراقبة عليها، وتقترح نموذجاً لعملية التخطيط الاستراتيجي في العراق يفصل مؤسساتياً بين عملية الصياغة والإقرار والتنفيذ والمتابعة والرقابة ويعد بمثابة هيكل عملي للخطط الوطنية في العراق بما يضمن الجدوى من وضع هكذا خطط مستقبلاً.

التخطيط في العراق:

تعمل مؤسسات الدولة بنظام هرمي على المستوى الوطني والقطاعي من الناحية الإدارية والمالية وبعتماد أسلوب التخطيط من أعلى إلى أدنى، إذ تعتمد مؤسسات الدولة بما فيها من (وزارات وجهات غير مرتبطة بوزارة وهيئات مستقلة وحكومات محلية في المحافظات) على إعداد خططها السنوية التي تمتد لعام تقويمي كامل بطريقة إجرائية -شبه ثابتة- بما يضمن تنفيذها بنسبة (100%) أو أكثر من ذلك، بسبب وضعها باعتماد الحدود الدنيا مما يتوفر من موارد (بشرية، مالية، تقنية) ولا تسعى إلى الخروج من النمط السائد الذي يتمسك بالنظام البيروقراطي التقليدي، بل على العكس تسعى إلى تكريسه وضمان ديمومته إلا ما ندر منها، أما الخطط الاستراتيجية على مستوى المؤسسات التي تكون خاصة بوزارة أو جهة معينة التي تمتد عادة بحدود خمس سنوات غالباً ما تكون عبارة عن خطط سنوية مكررة لخمس سنوات أو يتم وضعها من أجل الإعلان فقط بأن المؤسسة تعتمد خطة استراتيجية في عملها حتى وإن كانت طموحة من حيث التأطير على الورق.

أما الخطط الاستراتيجية الوطنية القطاعية (وهي موضوع ورقتنا) التي تمتد أهدافها لأكثر من مؤسسة واحدة لتغطي قطاعاً كاملاً وتكون فيها أدوار مختلفة لعدد من المؤسسات من أجل تحقيق الأهداف على مستوى قطاعي وهذه الخطط مهمة جداً لكن يسجل عليها عدم مراعاتها للعديد من الضرورات مما يجعلها تخفق في تحقيق أهدافها في نهاية المطاف أو يتم تحقيق الأهداف الشكلية منها لتصرح الجهة المسؤولة عنها بأنها أنجزت الاستراتيجية التي وضعتها، فضلاً عن ذلك تُعد الخطط الاستراتيجية القطاعية من قبل موظفين من داخل مؤسسات الحكومة "البيروقراطية" مما يعني استعمال نفس أطر التفكير في صياغة الأهداف ومشاريع تنفيذها، في مقابل ذلك أي حكومة يصوت عليها

مجلس النواب تقدم منهاجاً وزارياً يتداخل في كثير من الأحيان مع الخطط الاستراتيجية وبرامج الوزارات مما يجعل عملية التخطيط في العراق متداخلة بسبب عدم وجود بناء هيكلي صحيح، حيث تعمل كل حكومة على مجموعة من الأولويات من خلال المنهاج الوزاري الذي يصوت عليه مجلس النواب ومن ثم يعتمد مجلس الوزراء برنامجاً حكومياً يعكس الأولويات في المنهاج عادةً الوزاري ويترجمها إلى مشاريع قابلة للتنفيذ على مستوى المؤسسات، ولا يراعى عند إعداد هذا المنهاج الخطط الاستراتيجية المعتمدة من الحكومات السابقة ولا المشاريع قيد التنفيذ من قبل الحكومات السابقة، وهذا التشوه ينعكس على عملية تنفيذ الخطط.

توجد وزارة للتخطيط في العراق ملزمة بإعداد خطط التنمية الوطنية بالتعاون مع مؤسسات الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، لكن هذه الوزارة ليس لها علاقة بالخطط التي تنفذها مؤسسات الحكومة لا من حيث (الصياغة والتنفيذ) ولا من حيث (المتابعة والتقييم)، إذ لم يتضمن قانون وزارة التخطيط رقم (19) لسنة (2009) هكذا مهام لوزارة التخطيط فيما يتعلق بالمؤسسات الأخرى، وهذا خلل جوهري فلا تمتلك وزارة التخطيط صلاحية متابعة أو تقويم الخطط الاستراتيجية التي تضعها الوزارات على مستوى المؤسسة أو على المستوى الوطني (القطاعي)، وتعد خطة التنمية الوطنية الخمسية إطاراً عاماً شاملاً للتخطيط في العراق لجميع القطاعات يعبر عن رؤية الحكومة على المستوى الوطني وآليات تنفيذها (على الورق)، وتصدر كل خمس سنوات بهدف تنمية كل القطاعات في الدولة عبر مجموعة أهداف، في حين تُعد الأهداف الإنمائية للألفية للمدة (2000-2015) وأهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة للمدة (2015 - 2030) خططاً دولية تتجاوز الحدود الوطنية حيث احتوت هذه الخطط الدولية على مجموعة أهداف تعمل الدول عليها ومنها العراق (على الرغم من كونها أهدافاً غير

ملزمة قانوناً) لكن لم يضع العراق خطة وطنية لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة وإنما يعتمد العراق هذه الخطط الدولية كإطار عام وتحاول أن تعكس أهدافها وغاياتها ضمن الخطط الوطنية التي تعتمد عليها على مستوى الوثائق.

يوجد في كل مؤسسة حكومية (وزارة وجهة غير مرتبطة بوزارة وهيئة مستقلة وحكومة محلية في المحافظات) تشكيل إداري معني بالتخطيط وعادة ما تكون دائرة عامة للتخطيط والدراسات، تتولى هذه التشكيلات إعداد الخطط السنوية والاستراتيجية لهذه المؤسسات وحتى الاستراتيجيات القطاعية التي تقودها المؤسسة، على الواقع العملي هذه التشكيلات تعاني من ضعف الملاكات الوظيفية وتكون مهملة وغير مرغوب فيها داخل المؤسسة وعادة ما تكون مكاناً لمعاقبة الموظفين غير المرغوب فيهم من قبل الإدارات العليا للمؤسسات، هذه التشكيلات نمطية في أساليبها ووسائلها في العمل وتفتقر إلى إرادة التغيير داخل المؤسسة.

تتركز المشكلة في عقلية وثقافة التخطيط السائدة في مؤسسات الدولة، إذ تضع مؤسسات الدولة خطاً مجدولة بإجراءات روتينية نمطية تعبر عن الأنشطة اليومية والأسبوعية والشهرية بشكل إجرائي صرف، ويسجل أيضاً على هذه الخطط أنها تكون إدامة للواقع وتكون بعيدة عن وضع خطوات أو برامج إصلاحية للتغيير والتجديد وتكون أهدافها شكلية إجرائية.

عملية التخطيط الاستراتيجي في العراق:

تمر عملية التخطيط الاستراتيجي بأربع مراحل رئيسة تشمل (الصياغة، الإقرار، التنفيذ، المتابعة والرقابة) وجميعها في الحالة العراقية تواجه تحديات وإشكاليات عديدة متداخلة ومعقدة سنحاول أن نناقش كلاً منها، على وفق الآتي:

1. **الصياغة:** تتطلب صياغة الخطط الاستراتيجية مسألتين مهمتين تتعلق الأولى بفهم البيئة سواء كانت مؤسسية أم سياسية أم مجتمعية وتحديد نقاط القوة والضعف والفرص والتهديدات فيها، وهي مسألة معقدة تحتاج إلى قدرة عالية من التحليل والنظر إلى الموضوعات ومناقشتها من زوايا متعددة وتتطلب توفر بيانات كافية عن موضوع الاستراتيجية، والمسألة الثانية تتعلق بالقدرة على وضع الأهداف العملية في ظل ظروف عدم التأكد، فضلاً عن ذلك تتطلب صياغة الخطط الاستراتيجية القدرة الفنية على صياغتها بصورة محكمة تضمن تنفيذها بشكل صحيح، فعملية الصياغة يمكن إجمالها بضرورة تحقق المتطلبات الآتية:

- تحديد الاتجاه الاستراتيجي (هل الأهداف العامة للاستراتيجية واضحة وتحقق الرؤية)؟
- التحليل والتشخيص (هل تعكس الاستراتيجية حجم التحدي ومحركاته المختلفة للواقع " فهم البيئة")؟
- العمليات الاستشارية (هل هناك فهم للمؤسسات المعنية بالاستراتيجية وما هي تصوراتها)؟
- الخطة العملية التنفيذية (هل هناك خارطة طريق زمنية محددة للتنفيذ)؟
- مخطط الأهداف الذكية (هل الأهداف الفرعية محددة، قابلة للقياس، قابلة للتحقق، ذات علاقة بالهدف الاستراتيجي، مرتبطة بإطار زمني)؟
- المشاريع والبرامج (هل المشاريع منظمة ضمن برامج تحقق الأهداف الفرعية)؟
- تعيين الأدوار (هل تم تعيين الأدوار بشكل لا يقبل الاجتهاد)؟

- الموازنة (هل تم وضع تقديرات مالية على وفق المشاريع والبرامج لتنفيذ الاستراتيجية)؟

- مقاييس الأثر (المؤشرات النوعية والكمية).

- المتابعة والتقييم (هل تم تحديد آلية للمتابعة والتقييم)؟

ومعظم الخطط الوطنية التي تقدمها مؤسسات الدولة التنفيذية -غالباً- لا تراعي هذه المتطلبات في صياغتها، وتضع عبارات وأهداف عامة قابلة للتسويق وبعيده عن الواقع مما يجعل نجاح تنفيذ الخطط الوطنية بإطارها الكلي أمراً معقداً .

2. الإقرار: تُقرُّ الاستراتيجيات الوطنية من قبل مجلس الوزراء باعتباره الجهة العليا المسؤولة عن هذا الموضوع بموجب المادة (80/ أولاً) من الدستور العراقي النافذ لعام (2005) التي تتعلق بصلاحيات مجلس الوزراء التي تنص على (تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة) وتكمن المشكلة الأساسية عند الإقرار في الآتي:

- لا يتم تخصيص موازنة مالية للاستراتيجيات ضمن الموازنة العامة للدولة.

- لا يتم مراعاة المنهاج الوزاري والبرنامج الحكومي المنبثق عنه عند إقرار الاستراتيجية الوطنية.

- تقرر الاستراتيجيات الوطنية خارج الإطار الزمني لمدة ولايتها.

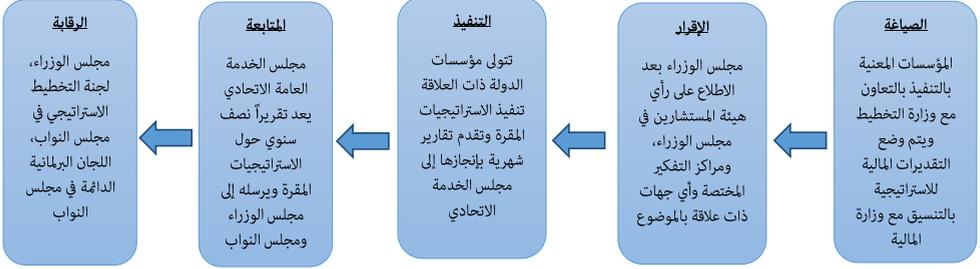
- تقرر الاستراتيجيات الوطنية من دون تحديد الجهة المسؤولة عن الرقابة.

3. التنفيذ: تنفذ مؤسسات الدولة بما فيها من وزارات وجهات غير مرتبطة بوزارة وهيئات مستقلة ومحافظات، الاستراتيجيات التي تعدها ويصادق عليها مجلس الوزراء، لكن في الغالب تعاني مؤسسات الدولة بمختلف مسمياتها من التسويف والمماطلة والنمط البيروقراطي أحادي الاتجاه في التعاطي مع مضامين هذه الاستراتيجيات مما يجعل تنفيذها إما أن يتم بصورة شكلية أو يجعله أمراً صعباً لأسباب عديدة أبرزها عدم توفر التخصيصات المالية.

4. المتابعة والرقابة: نصت المادة (2/خامس عشر) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (83) لسنة (2019) على (متابعة حسن تطبيق الموازنة العامة وخطط التنمية والاستراتيجيات الوطنية المقررة من المجلس) ولكن مجلس الوزراء عملياً لا يجري أي متابعة أو رقابة وإنما يتم إقرار الاستراتيجيات الوطنية من قبل مجلس الوزراء من دون أي رقابة على تنفيذها، وتكمن نقطة الضعف في عدم وجود تشكيل إداري مختص بالرقابة على الاستراتيجيات خصوصاً إن وزارة التخطيط ليس لها علاقة بالخطط التي تنفذها مؤسسات الحكومة لا من حيث (الإعداد والتنفيذ) ولا من حيث (المتابعة والتقييم) كما ذكرنا.

الخاتمة: هيكل مقترح للتخطيط الاستراتيجي في العراق

إن الهيكل المقترح هو نموذج عملي يتجاوز التحديات التي شخّصت في هذه الورقة حيث نقترح أن يتم فصل المؤسسات المعنية بالصياغة عن المؤسسات المعنية بالإقرار والمؤسسات التي تتولى التنفيذ والمتابعة والرقابة، وعلى وفق المخطط الانسيابي الآتي:



يوفر الفصل أعلاه بين المؤسسات فرصة جيدة للرقابة الأفقية والعمودية المتبادلة ويضمن تنفيذ الاستراتيجيات الوطنية على وفق منهج تربيبي، ونقترح أن يتم مراعاة التوقيتات التي تتعلق بتشكيل الحكومة في هذا النموذج على وفق الخطوات الآتية:

- تشكيل الحكومة والتصويت على المنهاج الوزاري.
- التصويت على البرنامج الحكومي بعد (100) يوم من تشكيل الحكومة.
- اعتماد دليل موحد للتخطيط الاستراتيجي في العراق من قبل وزارة التخطيط وهيئة المستشارين في مجلس الوزراء ويتم إقراره من قبل مجلس الوزراء وتضمنين بند خاص في الموازنة من قبل وزارة المالية للخطط الاستراتيجية.
- إعادة النظر بالاستراتيجيات السابقة المقررة ولازالت نافذة في ضوء الدليل ليتم موافقتها مع اولويات الحكومة الجديدة ومدة ولايتها.
- إعداد الاستراتيجيات القطاعية بعد (100) يوم من التصويت على البرنامج الحكومي على أن تسهم وزارة التخطيط في صياغة الخطط الاستراتيجية وتضمنين تخصيصاتها في الموازنة بمشاركة وزارة المالية، على أن تكون الاستراتيجيات بعمر الحكومة ولا تتجاوز مدة ولايتها.

- تكليف تشكيل إداري مختص (مجلس الخدمة العامة الاتحادي) بمتابعة الخطط الاستراتيجية حيث نص قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (4) لسنة (2009) في المادة (9/ثاني عشر) منه على (إعداد تقرير سنوي عن كل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة ورفعها إلى مجلس النواب و مجلس الوزراء يتضمن التوصيات والمقترحات اللازمة لضمان حسن أداء العمل) ونقترح أن يكون التقرير كل (6) أشهر.
- مجلس الوزراء يناقش التقارير لكل استراتيجية قطاعية في جلسة خاصة بموضوع الاستراتيجيات الوطنية و يقيم وزراء الحكومة في ضوء ذلك.
- لجنة التخطيط الاستراتيجي والخدمة الاتحادية ترسل تقييمها على وفق التقارير التي يعدها مجلس الخدمة الاتحادي إلى اللجان النيابية الدائمة في مجلس النواب
- تقيّم اللجان النيابية الدائمة وتراقب أعمال المؤسسات التي تشرف عليها وتنظر في الاستراتيجيات ومدى تحقق أهدافها كأحد وسائل تقييم هذه المؤسسات.

المصادر:

- الدستور العراقي لعام (2005)
- قانون وزارة التخطيط رقم (19) لسنة (2009)
- النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (83) لسنة (2019)
- قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (4) لسنة (2009)
- إطار لتقييم الاستراتيجيات الوطنية العراقية، علي المولوي و غزوان المنهلاوي، ورقة بحثية منشورة على موقع مركز البيدر للدراسات والتخطيط.

هوية البحث

اسم الباحث: غزوان المنهلاوي - باحث يركز على الإصلاح المؤسسي والسياسات العامة في العراق

عنوان البحث: التخطيط الاستراتيجي في العراق.. إشكاليات وحلول

تأريخ النشر: تموز - يوليو 2025

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