مركز البيدر للدراسات والتخطيط
Al-Baidar Center for Studies and Planning

ورقة سياسات

المنهاج الوزاري للحكومة

قراءة في التجربة ومتطلبات بناء الدولة

غزوان المنهلاوي

إصدارات مركز البيدر للدراسات والتخطيط

المقدمة:

يُعدُّ المنهاج الوزاري للحكومة من أهم الوثائق التي تعطي شرعية للحكومة العراقية إذ تضمّن الدستور العراقي النافذ لعام (2005)شرطين لتنال الحكومة ثقتها من مجلس النواب، الشرط الأول الموافقة على الوزراء منفردين، والشرط الثاني الموافقة على المنهاج الوزاري وكلا الشرطين يتطلبان الموافقة بالأغلبية المطلقة،وهذا يشير إلى أهمية المنهاج الوزاري باعتباره أحد ركني تشكيل الحكومة ولم يحدد الدستور العراقي شكل ومضمون المنهاج الوزاري ولكن الحكومات المتعاقبة أوجدت عرفاً لطبيعة المنهاج الوزاري ومحتوياته فضلاً عن التجربة التي أفرزت ضروريات يجب أن يكون عليها شكل ومحتوى المنهاج الوزاري لما للمنهاج من أهمية إذ إنه يُعدُّ بمثابة التصويت على رئيس الحكومة (رئيس مجلس الوزراء)، فضلاً عن أهمية المنهاج الوزاري باعتباره خارطة طريق الحكومة المنتخبة خلال المدة التي تكلف بها لإدارة السلطة التنفيذية، كذلك لم يتضمن كل من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (1) لسنة (2022) والنظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة (2019) المعدل أي تفصيل يتعلق بمحتوى المنهاج الوزاري وإنما اقتصرت على بيان دور رئيس مجلس الوزراء في تقديم المنهاج وآلية رقابة ومراجعة المنهاج.

في هذه الورقة سنقوم بدراسة المناهج الوزارية للحكومات السابقة وبيان نقاط القوة والضعف فيها، ومحاولة وضع معايير موضوعية لتحديد أولويات المنهاج الوزاري للحكومات المقبلة، فضلاً عن التمييز العملي بين المنهاج الوزاري والبرنامج الحكومي.

أولاً: نظرة مركزة على المناهج الوزارية للحكومات الدائمة بعد عام (2003):

المنهاج الوزاري وثيقة دستورية (قانونية) تلزم الحكومة أمام مجلس النواب (ممثلي الشعب)، يمارس من خلالها المجلس وظيفته الرقابية على أداء الحكومة، يحدد

المنهاج رؤية الحكومة خلال مدة عملها، إذ نصَّ الدستور العراقي لعام (2005) في المادة (76/رابعاً) منه على (يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويعد حائزاً ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة) ومنح الدستور رئيس مجلس الوزراء المكلف (30) يوماً من تاريخ التكليف ولم يحدد الدستور العراقي طبيعة المنهاج الوزاري ومحتوياته أو الآليات التي يعد بها وطريقة الرقابة عليه مما جعل الموضوع خاضعاً للاجتهاد والظروف المحيطة وقت التكليف، وقبل البدء نشير إلى صعوبة الحصول على نسخ من كل المناهج الوزارية حيث لا يوجد موقع إلكتروني للحكومة يجمع كل المناهج الوزارية مما يفقد التراكم المعرفي للاستفادة من التجارب السابقة من المناهج الوزارية التي قدمت على العكس من مجلس النواب العراقي الذي قام بأرشفة موقع كل دورة برلمانية على حِده من أجل حفظ أرشيف العمل التشريعي في العراق وإتاحته للباحثين وعامة الناس (مع ملاحظاتنا بافتقاره إلى بعض البيانات المهمة)، فضلاً عن ذلك يؤشر عدم وجود هكذا موقع إلى فقدان الشفافية في رصد وتقييم الأداء للحكومات السابقة.

قدمت الحكومة الأولى (2006-2010) برئاسة (نوري المالكي) منهاجاً بشكل عبارات عامة، ومن ثم قدمت الحكومة الثانية (2010 - 2014) منهاجاً وزارياً لا يختلف عن المنهاج المقدم في الحكومة التي سبقتها من حيث الهيكل، أما حكومة (2014-2018) برئاسة (حيدر العبادي) فقد تبنت منهاجاً وزارياً (أسمته البرنامج الحكومي حينها) يحتوي على العديد من المحاور والفقرات التفصيلية في كل محور من محاور عمل الحكومة، فضلاً عن تضمنه وثيقة الاتفاق السياسي بين الكتل السياسية المشاركة في الحكومة، كل هذا أحدث نقلاً نوعياً وشكلياً في إعداد المنهاج الوزاري وآلياته التفصيلية، ومن ثم قدمت حكومة (2018 - 2020) برئاسة (عادل عبد المهدي) منهاجاً وزارياً تفصيلياً جداً تضمن تحديداً للأولويات في كل محور ومن ثم حدد التزامات كل وزارة من وزارات

الحكومة وتضمن ملحقاً بمسودة لمشاريع المنهاج الوزاري مُجدولاً على وفق (الأولوية، المشروع، موعد البدء والإنجاز، مستوى الوضع الحالي، القيمة المستهدفة، الجهة المعنية) وهذا ما أحدث نقلة أكبر من الحكومة التي سبقتها على مستوى الشكل والنوع في تصميم المنهاج الوزاري وتحويله إلى أهداف عملية بمقاييس كمية، بل لم تكتفِ بهذا وإنما وضعت برنامجاً حكومياً صوت عليه مجلس الوزراء بعد (100) يوم من تشكيل الحكومة والتصويت على المنهاج الوزاري وشمل البرنامج الحكومي على توقيتات المشاريع والجهات المنفذة وآليات المتابعة والتقييم، وتُعدُّ أول حكومة تضع عرفاً يميز بين المنهاج الوزاري والبرنامج الحكومي بشكل واضح، أما حكومة (2020-2021) برئاسة (مصطفى الكاظمي) فقد عادت إلى الأسلوب العام الذي اعتُمد في أول حكومتين فقد وضعت سبعة محاور خُصص أحدها للأولويات وكانت عامة ولا تحتوي أي توقيتات أو جداول، أما حكومة (2022-2025) برئاسة (محمد شياع السوداني) فقد وضعت منهاجاً وزارياً تفصيلياً يتضمن أولويات الحكومة ومحاور تفصيلية تغطي مختلف قطاعات الدولة، ومن ثم أصدرت برنامجاً حكومياً لتنفيذ الأولويات، إلا أن المنهاج الوزاري والبرنامج المنبثق عنه لم يتضمن توقيتات لمشاريع البرنامج الحكومي أو مسؤولية الجهات المنفذة، لكل من هذه المناهج ما يميزه من حيث المضمون حيث كانت هذه المناهج لتوقيتات وظروف مختلفة فاختلفت الأولويات على وفق الوضع الراهن، والجدول الآتي يبين مقارنة بين المناهج الوزارية للحكومات الدائمة السابقة معتمداً على مجموعة من الأبعاد التي نعتقد بأهمية وجودها في أي منهاج وزاري.

المنهاج الوزاري	2006	2010	2014	2018	2020	2022
هل تم تحديد الأولويات	كلا	كلا	نعم	نعم	نعم	نعم
هل تم إصدار برنامج حكومي	كلا	كلا	كلا	نعم	كلا	نعم
هل تمت جدولة المشاريع	كلا	كلا	كلا	نعم	كلا	نعم
هل المشاريع محددة	كلا	كلا	كلا	نعم	كلا	نعم
هل تم تحديد سقوف زمنية للمشاريع	كلا	كلا	كلا	نعم	كلا	كلا
هل تم وضع تقديرات مالية للمشاريع	كلا	كلا	كلا	كلا	كلا	كلا
هل تم وضع مؤشرات لتقييم المشاريع	كلا	كلا	كلا	نعم	كلا	كلا
هل تم تحديد الجهات المنفذة للمشاريع	كلا	كلا	كلا	نعم	كلا	نعم

جدول رقم (1) يلخص مقارنة بين المناهج الوزارية للحكومات الدائمة (2006-2022)

تجدر الإشارة إلى أنه لم يتم وضع تقديرات مالية في المنهاج الوزاري (2018) لكن البرنامج الحكومي تضمن تصنيفاً للمشاريع بحسب توفر التغطية المالية لها وطريقة تمويلها، ولم يتم وضع تقديرات مالية في منهاج (2022) لكن الحكومة قدمت موازنة لثلاث سنوات (2023-2025) وصوّت عليها مجلس النواب تضمنت في أبوابها تخصيصات لتنفيذ البرنامج الحكومي مقسمه على مؤسسات الدولة، وهذه إضافة متميزة من خلال ربط مشاريع البرنامج الحكومي بالموازنة العامة للدولة التي أُقرت بما يتناسب مع عمر البرنامج الحكومي المنبثق عن المنهاج الوزاري، إلا أن البيروقراطية التشريعية قيدت الموضوع وأفرغته من هدفه من خلال قيد المصادقة على جداول الموازنة سنوياً، كذلك تضمن البرنامج الحكومي لحكومة (2022) تحديداً للمشاريع الخاصة بكل أولوية من المنهاج الوزاري.

وبشكل عام لا يوجد فصل واضح بين المنهاج الوزاري والبرنامج ، ولغرض التمييز بشكل عملي بين المنهاج الوزاري والبرنامج الحكومي نورد المقارنة الآتية:

المنهاج الوزاري	البرنامج الحكومي
وثيقة قانونية تقدم من قبل رئيس مجلس الوزراء إلى مجلس النواب للتصويت عليها	الخطة التنفيذية التي يقدمها الوزراء إلى مجلس الوزراء للتصويت عليها
يمثل الإطار العام الذي سيوضع بموجبه البرنامج الحكومي للحكومة	يعكس أولويات المنهاج الوزاري ويترجمها إلى مشاريع قابلة للتنفيذ
يمثل التزام الحكومة أمام ممثلي الشعب	المشاريع التي تلزم الحكومة نفسها بها لتنفيذ المنهاج الوزاري
ترسم هذه الوثيقة رؤية الحكومة لمدة عملها عن طريق تحديدها للأولويات الوطنية	يحدد من خلاله الجهات المنفذة للمشاريع والمدة الزمنية ومؤشرات قياس التنفيذ
يمارس من خلاله مجلس النواب وظيفته الرقابية على أداء السلطة التنفيذية	يمارس رئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء من خلاله رقابته على أداء المؤسسات التنفيذية

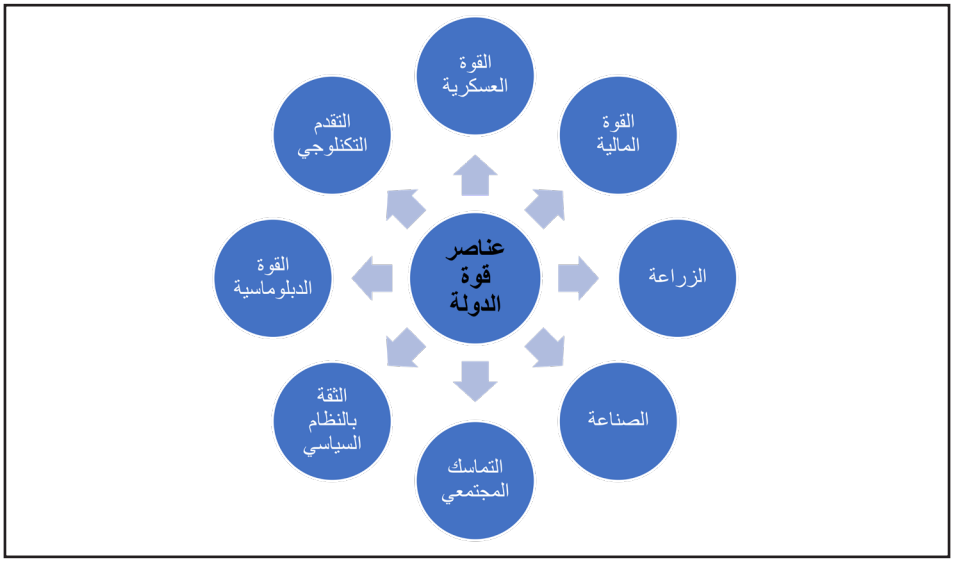
جدول رقم (2) الفرق بين المنهاج الوزاري والبرنامج الحكومي

أما على مستوى الموضوع فقد تضمنت المناهج الوزارية جميعها باستثناء المنهاج الوزاري لحكومة (مصطفى الكاظمي) موضوعات متشابهة تشمل (الأمن، مكافحة الفساد، العلاقات الخارجية، الصحة، التربية والتعليم، النفط والكهرباء، الصناعة، الزراعة والموارد المائية، الفقر والبطالة، الإعمار والخدمات البلدية، السكن، القطاع الخاص والاستثمار، علاقة الحكومة الاتحادية مع الإقليم والمحافظات، حقوق الإنسان) واختلفت في موضوعات خاصة تناسب كل مرحلة،على سبيل المثال تضمن المنهاج الوزاري الأول والثاني في حكومة (نوري المالكي) موضوعات تتعلق بالمصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية ودعم الإعلام والإعلاميين ودعم المجتمع المدني.

إن الأسلوب المتبع في إعداد المناهج الوزارية يدل على ضعف في تشخيص المشكلة الأساسية التي تواجه بناء الدولة في العراق بشكل صحيح وعدم التركيز على القضايا الأساسية التي تدعم النظام السياسي عملياً، والفكرة التي نطرحها هنا هي وضع منهجية لتحديد الأولويات والقضايا الأساسية في الدولة والتركيز عليها من خلال منهاج وزاري وبرنامج حكومي عملي يُسهم بشكل مباشر في بناء الدولة ومعالجة القضايا الأساسية فيها.

ثانياً: متطلبات بناء الدولة في العراق

لن نخوض في متطلبات بناء الدولة من ناحية مكوناتها أو المقومات الأساسية للدولة التي تشمل (الشعب، الإقليم، السلطة، السيادة) كون هذه المقومات متحققة في العراق إلى درجة مقبولة، وإنما سنحاكي الموضوع من ناحية توافر عناصر قوة الدولة والتي نعتقد بأنها تتمثل بالعناصر الثمانية الآتية (القوة العسكرية، القوة المالية، الزراعة، الصناعة، التماسك المجتمعي، الثقة بالنظام السياسي، القوة الدبلوماسية، القوة التكنولوجية)



شكل (1) عناصر قوة الدولة

لابد من التفكير في كل واحدة من هذه العناصر وتقييمها في العراق فهل نمتلك أيّاً منها بدرجة نستطيع معها مواجهة التحديات الداخلية والخارجية؟، إذ يواجه العراق تحديات معقدة ومتداخلة على المستوى الداخلي والخارجي وبالإمكان توضيح كل منها كما يأتي:

1. **القوة العسكرية:** يواجه العراق تحديّاً في السلاح الاستراتيجي يتمثل بالحاجة إلى الطائرات المقاتلة ومنظومات الدفاع وأنظمة الكشف الاستخباري مثل الرادارات والطائرات المسيرة سواء الاستكشافية أو المقاتلة.
2. **القوة المالية:** تواجه الدولة تحديّاً ماليّاً كبيراً بسبب الاعتماد على النفط وتوظيف أعداد كبيرة في القطاع الحكومي جعل الحكومة المقبلة أمام تحدٍّ اقتصادي كبير قد يحدث بسبب أي خلل في المعادلة الإقليمية التي قد توقف تصدير النفط أو تجعل أسعاره دون المستوى الذي يوفر للعراق اكتفاءه السنوي، فضلاً عن الديون الداخلية والخارجية على العراق والوصاية التي تفرض بشكل غير مباشر من قبل البنك الفيدرالي الأمريكي.
3. **الزراعة:** يستورد العراق العديد من المنتجات الزراعية من خارج العراق ولم يحقق اكتفاءً ذاتيّاً إلا في مجال الحنطة مع وجود شكوك بأن بعضها مستورد يتم إدخاله إلى العراق، وتحولت العديد من المناطق الزراعية إلى صحارٍ وأصبحت غير صالحة للزراعة وكذلك لا تستعمل الطرق الحديثة في الإرواء على الرغم من النقص الشديد في المياه ويكاد العراق يواجه أزمة مائية حادة لا تقل خطورة عن الأزمة المالية.
4. **الصناعة:** في مجال الصناعة فإن العراق لم يطور الصناعة المحلية (الحكومية أو الخاصة) وتكاد تكون مجمل الاحتياجات من الصناعات المستوردة من خارج العراق فلا يمتلك العراق مصانع مؤهلة لتوفير المستلزمات السلعية المختلفة، ومعظم المصانع الحكومية شركات خاسرة.

5. **التماسك المجتمعي:** يتكون الشعب العراقي من عرب وأكراد وشيعة وسنة وأقليات مسيحية وصابئة وأيزيدية فضلاً عن اختلاف التوجهات المجتمعية في تبني الخيارات الأساسية في الدولة وتختلف النظرة إلى الدولة وشرعيتها وهذه الاختلافات تُعد عواملَ ضعفٍ على المستوى الداخلي إذ يكون المجتمع معرضاً لمشاكل مجتمعية كبيرة حدثت لأكثر من مرة بعوامل خارجية وداخلية مثل الاقتتال الطائفي في عام (2006) والذي استمر لغاية (2010) والاقتتال مع عصابات داعش الإرهابية في عام (2014) التي تعرض على إثرها ثلث العراق للسقوط بأيادي هذه العصابات وقتل العديد من العراقيين نتيجة دخول داعش الإرهابي، فضلاً عن ذلك ما حدث في احتجاجات تشرين عام (2019) التي انقسم الشعب إزاءها بين مؤيد ومعارض، مما يجعل الدولة ضعيفة أمام أيِّ تحدٍ مجتمعي داخلي أو خارجي، ويجعلها أمام أزمة هوية وطنية مستمرة.
6. **الثقة بالنظام السياسي:** تُعدُّ ثقة الشعب بالنظام السياسي من مقومات الدولة ومن العناصر المهمة في قوة الدولة وأحد العناصر الأساسية في بقاء الدولة وديمومتها، وأفرزت التجربة ضعفاً تدريجيّاً لثقة الشعب بالنظام السياسي إذ انخفضت المشاركة بالانتخابات مع كل انتخابات تجرى باستثناء الانتخابات الأخيرة (2025) التي شهدت تحسناً ملحوظاً، فضلاً عن تذمر عامة الناس من سوء الإدارة والفساد، وضعف الخدمات العامة في مجالات الصحة والتعليم وتوفير الكهرباء والخدمات البلدية والبطالة والفقر.
7. **القوة الدبلوماسية:** العراق لا يزال في قوته الدبلوماسية والناعمة يعاني من ضعف وخلل واضح، وهذ ما يفقده الفاعلية والتأثير في كثير من القضايا والأحداث، وغالباً يكون متلقي أو منفعل مع الأحداث بعد وقوعها ولا يساهم أو يشترك في صياغتها وصناعتها، ولو قارنا العراق بما يملك من مصادر وموارد للقوة الناعمة أقل بكثير من بعض الدول التي هي صغيرة ومحدودة الموارد، لكنها أكثر تأثيراً وفاعلية دبلوماسية

وسياسية، وهذا ما يستدعى الاهتمام في بناء قوة العراق الناعمة والدبلوماسية في المرحلة القادمة لا سيما في ظل تطورات ومخاطر محيطة بالعراق.

8. **التقدم التكنولوجي:** لا يمتلك العراق التقدم التكنولوجي المطلوب على المستوى التقني ويُعد مستهلكاً بامتياز لما ينتج في الغرب أو الصين على مستوى الأجهزة التكنولوجية أو التقنيات البرامجية فالعراق مخترق تقنيّاً ولا يمتلك أيَّ قمر اصطناعي للسيطرة ومنع الدول من الاطلاع على كل المعلومات الخاصة بالمواطنين أو الدولة، يقابل ذلك تقدم تكنولوجي هائل للقوى العظمى في الشرق والغرب.

الخاتمة:

تبين مما تقدم أن العراق يواجه تحدياتٍ كبيرةً في مجمل العناصر الأساسية لقوة الدولة، والفكرة الأساسية تعتمد في البحث عن الجذور الرئيسة للمشكلة وتشخيص الحل المناسب لها ومن ثم إعداد المنهاج الوزاري بما يحقق نسبة إنجاز جيدة في العناصر الثمانية سالفة الذكر، ونعتقد بأن المشكلة الأساسية تعود إلى الفساد وسوء الإدارة وانعدام الثقة بين النخب السياسية الحاكمة وطبيعة نظرتها إلى المال العام، لذلك يجب أن تكون أولويات المنهاج الوزاري مبنية على مدى قربها من تحقيق عناصر قوة الدولة من خلال منهاج وزاري يركز على مشاريع خاصة لبناء الدولة وأن لا يركز المنهاج على مشاريع المؤسسات الحكومية النمطية (الإجرائية) التي تقع ضمن مهامها اليوميّة، ولا يمكن تحقيق ذلك من دون إرادة حقيقية لمواجهة الفساد وسوء الإدارة من خلال تجاوز الانتماءات بمختلف مسمياتها والتركيز على بناء الدولة في العراق، وإن الحديث عن أيٍّ منهاج وزاري مهما كان من دون مكافحة حقيقية لِآفة الفساد في العراق ضرب من الخيال.

المصادر:

- الدستور العراقي (2005).
- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (1) لسنة (2022).
- النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة (2019) المعدل.
- المنهاج الوزاري لحكومة (2006-2010) برئاسة (نوري المالكي).
- المنهاج الوزاري لحكومة (2010-2014) برئاسة (نوري المالكي).
- البرنامج الحكومي (2014-2018) برئاسة (حيدر العبادي).
- المنهاج الوزاري لحكومة (2018 - 2020) برئاسة (عادل عبد المهدي).
- المنهاج الوزاري لحكومة (2020 - 2021) برئاسة (مصطفى الكاظمي).
- المنهاج الوزاري لحكومة (2022 - 2025) برئاسة (محمد شياع السوداني).
- المنهاج الوزاري وأثره على أداء الحكومات في العراق بعد عام 2003، أطروحة دكتوراه (حسين عبود جاسم)، جامعة بغداد/ كلية العلوم السياسية، 2021.

هوية البحث

اسم الباحث: غزوان المنهلاوي - مدير قسم السياسات والتخطيط في المركز.

عنوان البحث: المنهاج الوزاري للحكومة: قراءة في التجربة ومتطلبات بناء الدولة

تأريخ النشر: نيسان - ابريل 2026

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 حكوميّة، وغير ربحِيّة، أُسِّس 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