

التخطيط الاقتصادي الاستراتيجي الخطط والاستراتيجيات المعلنة في العراق بعد عام 2003 (حالة دراسية)

م.د. ستار جابر عمران*

المستخلص

يعاني الاقتصاد العراقي من الكثير من المشاكل وتكاد تكون جميع مؤشرات أدائه في المراتب الدنيا نتيجة لتدهال البنى التحتية وإنخفاض معدلات الإنتاج والإنتاجية وارتفاع نسبة البطالة. ومن الطبيعي ان يقود ذلك إلى إنخفاض قدرته على جذب الاستثمار فضلاً عن عدم قدرته على الاحتفاظ بالكفاءات، المواهب، المهارات والابداعات علاوة على ارتفاع معدلات تفشي الفساد وإنخفاض مؤشرات الشفافية في الاعمال. أن انهيار أسعار النفط والكلف الباهظة للحرب على التنظيمات الارهابية ربما تكون فرصة للتفكير بخلق إيرادات غير نفطية ولكن هذا يتطلب من الحكومة ان تبذل الجهود اللازمة لإصلاح القطاع الحكومي وتنمية القطاع الخاص وتقوية منظمات المجتمع المدني وهذا هو طريق الإصلاح إذ يفهم الجميع خطورة الوضع الاقتصادي للبلد وضرورة العمل المشترك والتعاون بدلاً من المنافسة والاختلاف من أجل اصلاح الخل وتحقيق التقدم والإزدهار.

Abstract

Iraqi economy is suffering from a lot of problems and almost all the indicators of its performance are in the lowest ranks, as a result of deterioration of its infrastructures, low production and productivity, high unemployment rates, the country is no longer able to attract capital or retain the local and foreign investors, competencies, talents, skills and creativity, as well as the corruption and the low of transparency index in business. The collapse of oil prices and expensive war costs against the terrorist organizations may be a good opportunity to think about creation of non-oil revenues in Iraq, but this requires that the government must make all possible efforts to reform the public sector, develop the private sector and strengthening of civil society organizations. In our opinion, this is the way to the economic reform and everyone must understand the gravity of the situation which require working together and cooperate instead of competition and differences to reform the imbalance in order to achieve prosperity and progress.

المقدمة

إن وضع رؤية استراتيجية وطنية لقطاعات الاقتصاد الوطني لسنوات قادمة يتوافق عليها ويتشارك فيها جميع اصحاب المصلحة (المواطنون، الحكومة، البرلمان، المحافظات، القطاع الخاص، المجتمع المدني) وتلبي طموحات العراقيين في العيش اللائق والإزدهار. وهذه الرؤية تنطوي على تحديد الغايات الوطنية التي ترتبط مع غايات التنمية المستدامة، ووضع برنامج وطني وأهداف ينبغي تحقيقها بحيث تنعكس في التشكيلات الحكومية التي يجب ان تتكيف هيكلها وتنظيماتها لخدمة

عضو هيئة تدريسية / الجامعة المستنصرية / كلية الادارة والاقتصاد.*

غايات هذه الرؤية الاستراتيجية، وربط هذه البرامج بأجندة وطنية للإصلاح بما يؤمن استدامة العمل بها، على الرغم من تعاقب الحكومات.

ان التخطيط للحصول على مكاسب وقتية تلبي الاحتياجات الآنية لا يمكن له ان يؤدي إلى إحداث التغييرات المطلوبة على مستوى الاقتصاد الوطني، ولا يحدد مساراً ذا أفق واضح نحو المستقبل وبالتالي لابد من التوازن فيما بين التخطيط الإستراتيجي والتعامل مع الحاجات الآنية.

أهمية البحث: تعود أهمية البحث إلى أهمية دور التخطيط الاستراتيجي في تحديد التوجه والمسار الواضح لتحقيق الغايات، كما يؤسس للأولويات ويعمل فيه جميع المعنيين ضمن منصة مشتركة لتحقيق الأداء المطلوب ويسهل من عملية صنع القرار، إذ أن تحديد الأولويات سيمنع حصول التششت من خلال الدخول بمبادرات ثانوية يكون إسهامها ضعيفاً في الوصول إلى الغايات.

مشكلة البحث: تعود إلى كثرة المعوقات التي تحول دون احداث النمو وغياب القدرات المؤسسية لإحداث التغيير ومستويات التنفيذ المتدنية، الفساد بأنواعه، الاجراءات المطولة والمعقدة لقطاع الاعمال وتراجع البنية التحتية في البلد.

فرضية البحث: على الرغم من وجود عدد من الاستراتيجيات الوطنية وخطط التنمية الوطنية فالملاحظ عدم وجود سياق واضح لدى الحكومات العراقية بعد عام 2003 في اعتماد التخطيط الاستراتيجي منهاجا ثابتا، وإنما هناك توجهات ومبادرات من جهات حكومية لوضع استراتيجيات وخطط تنمية وطنية وإعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة استجابة للضغوط وليس لإيجاد حلول للتغيير وان التخطيط الاستراتيجي لم ينسحب على كافة المحاور الاقتصادية فضلا عن ان الخطط الاستراتيجية التي اعدتها الحكومة كانت ضعيفة وغير مؤثرة.

هدف البحث: استنباط سياسات حكومية تسهم في التغلب على ضعف التخطيط الاستراتيجي من خلال تحليل المعوقات المسببة له وإيجاد مساحات عمل جديدة تؤدي إلى تحديدها في المجالات التخطيطية والتشريعية ومشاركة أصحاب المصلحة وحوكمة هيكل التنظيم والتمويل والتنفيذ والرصد والتقييم.

منهجية البحث: اعتمد البحث المنهج الوصفي في تحليل الكثير من المشاكل الاقتصادية في قطاعات الاقتصاد الوطني لتشخيص كيفية تجاوزها من خلال الاعتماد على التخطيط الاستراتيجي.

هيكلية البحث

يتكون البحث من مقدمة وثلاث مباحث، المبحث الأول يتناول مفاهيم وأهمية التخطيط الاقتصادي الاستراتيجي والفرق بينه وبين التخطيط بعيد المدى.

المبحث الثاني بعنوان تحليل واقع التخطيط الاقتصادي الاستراتيجي في العراق وهو يتألف من مطلبين، المطلب الاول تم تخصيصه لتحليل استراتيجية التنمية الوطنية أما المطلب الثاني فيبحث ويحلل الاستراتيجية الوطنية لتنمية القطاع الخاص والعام.

المبحث الثالث يتناول الافاق المستقبلية للتخطيط الاقتصادي الاستراتيجي في العراق وهو يتألف من مطلبين، المطلب الاول تناول مستقبل خطط التنمية الوطنية وبالأخص مستقبل مشاريع البنية التحتية والاستثمار.

أما المطلب الثاني فيتضمن رؤية مستقبلية لإصلاح القطاعين الخاص والعام وفي ختام البحث تم التوصل إلى عدد من الاستنتاجات كما اقترح الباحث عدد من التوصيات.

المبحث الأول

المنطلقات النظرية للتخطيط الاقتصادي الاستراتيجي

المطلب الاول: مدخل للتعريف بالتخطيط الاقتصادي الاستراتيجي
أولاً: تعريف التخطيط الاقتصادي الاستراتيجي

يمكن تعريف التخطيط الاقتصادي الاستراتيجي على انه عملية منهجية تبدأ من تحليل وتقييم الوضع القائم حالياً إلى رسم رؤية مستقبلية مرغوبة يتم التوافق عليها بمشاركة أصحاب المصلحة تحدد بموجبها الغايات التي يتطلب تحقيقها والخطوات المطلوبة للوصول إليها من خلال تعريف واضح ومتفق عليه للبرامج والمشاريع المبنية على أساس الأولوية وتوضع لها مؤشرات الأداء وتخصص لها الموارد المطلوبة للتنفيذ ويتم فيها قياس التقدم من خلال آليات الرصد والتقييم لتحقيق الاداء المطلوب والحصول على النتائج المطلوبة بنجاح.⁽¹⁾

كما يمكن تعريف التخطيط الاقتصادي الاستراتيجي على أنه العملية التي يتم من خلالها وضع الاستراتيجية وتتضمن التحليل الاستراتيجي، اختيار التوجه الاستراتيجي، تحديد الغايات والأهداف الاستراتيجية، تحديد البدائل ويُعنى بإيجاد الترابط والتناسق بين الأهداف الاستراتيجية والمرحلية والأهداف قصيرة الأمد وكذلك الترابط والتناسق بين الأهداف

1. عبد الحكيم الخزامي، التخطيط الاستراتيجي... الفكرة والخبرة، مكتبة ابن سينا، القاهرة، مصر، 2000، ص 16 .

والتشريعات والسياسات الاستراتيجية وتحقيق التكامل بين كل منها بما يضمن ان كافة الجهود المتناثرة تصب باتجاه تحقيق الغايات المحددة بأفضل السبل والتكاليف وذلك في ظل الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمهذدات والمخاطر والتطورات العلمية محلياً واقليمياً ودولياً.⁽¹⁾

ولكي يكون التخطيط الاستراتيجي فعالاً فإنه يتضمن تخطيطاً بعيد المدى وقصير المدى. فالتخطيط بعيد المدى يتضمن الغايات وتحديد الخطوات والموارد المطلوبة لتحقيق هذه الغايات , أما التخطيط قصير المدى فإنه يُظهر وبطريقة أكثر تفصيلاً كيف ان التخطيط بعيد المدى يمكن ان يُنجز خلال مدة محددة من الزمن من خلال التنفيذ قصير المدى للخطوات والموارد المطلوبة للوصول الى تحقيق الغايات بعيدة المدى.

ثانياً: أهمية التخطيط الاقتصادي الاستراتيجي:

تكمن أهمية التخطيط الاقتصادي الاستراتيجي في :

- 1- ان الادارة المسؤولة عن المشروع أو أصحابه أو القائمين عليه يضعون أهدافاً بعيدة المدى وبالتالي تكون لديهم رؤية مستقبلية بعيدة المدى، ويعتمدون على تنبؤات لمجال أطول وأوسع، فتكون لديهم القدرة على الحركة بحرية لتأمين التنظيم الملائم وتوفير المال الكافي والنوعية الجيدة من العمالة (الخبراء والمستشارين والمدراء والتنفيذيين والمشرفين والعمالة الماهرة) .
- 2- يوفر التخطيط الاقتصادي الاستراتيجي الفرصة الاكثر للمتابعة والتقييم وتعديل الخطة .
- 3- يضع أمام المخططين الفرصة الأوسع لدراسة بدائل أفضل لاختيار التمويل والموارد المالية الأنسب واختيار الموارد البشرية الافضل وإلى تحديد البدائل الأنسب والأمثل.
- 4- تمكن الادارة من التنفيذ المرحلي للمشروع وتحديد التكنولوجيا الأفضل ومواكبة التطور التكنولوجي الأكفأ وبأقل التكاليف وبالتالي التعديل على الآلات وخطوط الانتاج أو الوسائل التي ستستخدم في التنفيذ .⁽²⁾

1. محمد حسين سليمان، التخطيط الاستراتيجي القومي، الطبعة الاولى، دار الدقة للنشر، الخرطوم، السودان، 2012، ص49.

2. بشار الوليد، التخطيط الاستراتيجي مفاهيم معاصرة، دار الراية للنشر و التوزيع، عمان , 2009 , ص 68 .

ثالثاً: التخطيط الاستراتيجي والتخطيط بعيد المدى

عند استعراض العديد من تعريفات التخطيط الاستراتيجي نجد ان الكثير منها يُشير إلى تعريف هذا النوع من التخطيط على أنه تخطيط طويل المدى، أو أنه تخطيط يهتم بقرارات طويلة المدى، مما يترك انطباعاً بأنهما مفهومان مترادفان، ولكن العديد من الباحثين يرى ان هناك العديد من نقاط الاختلاف بينهما ويمكن اجمال هذه النقاط فيما يأتي:

1. أهداف التخطيط

التخطيط الاستراتيجي يسعى إلى تحديد الميزة التنافسية الواجب توفرها، بينما يعمل التخطيط بعيد المدى على تحقيق مجموعة أهداف يؤدي تفاعلها إلى تحقيق تلك الميزة.

2. معايير الكفاءة والفعالية

في التخطيط الاستراتيجي يتم تقييم الأداء على وفق معايير خارجية مقارنة بأداء المنافسين، بينما في التخطيط بعيد المدى يتم التقييم وفقاً لمعايير داخلية وضعتها الادارة العليا.

3. المدى الزمني

على الرغم من ان التخطيط بعيد المدى يمتد لسنوات عدة قد تزيد عن 20 سنة إلا أنه يظل أقصر مدى من التخطيط الاستراتيجي والذي يركز على اتجاه المؤسسة وليس على سرعة خطاها في هذا الإتجاه.

4. أساس التخطيط

التخطيط الاستراتيجي لا يفترض دائماً أن المستقبل دائماً أفضل من الماضي أو امتداداً له ، وعليه فالخطوة الأولى هي تحليل الخيارات المتاحة للوحدة الاقتصادية وهذا ما يتطلب تحديد الاتجاهات والمخاطر والفرص والمجالات التي يمكن من خلالها عمل اختراعات أو ابتكارات مهمة تساعد في تغيير الاتجاهات السابقة وإحداث تطورات في أداء الوحدة المستقبلي وهذا يتطلب تغييرات أساسية في الأهداف والاستراتيجيات والأساليب ، بينما التخطيط بعيد المدى يفترض أن الاتجاهات المستقبلية هي عبارة عن امتداد للوضع السابق لذلك فهو يؤسس للتنبؤ بفرضية أن المستقبل امتداد للماضي ولهذا السبب فإن الادارة العليا في التخطيط بعيد المدى تفترض ان الأداء المستقبلي سيكون أفضل من الأداء الماضي ولذلك غالباً ما تضع أهدافاً متفائلة.

5. نقاط التركيز

في التخطيط الاستراتيجي يكون التركيز على مرحلة التفكير والتكوين، أما في التخطيط بعيد المدى فيكون التركيز على مرحلة الاعداد والتنفيذ.

6. المرجعية

يعتمد التخطيط الاستراتيجي على قيم ذات جوانب فلسفية تعكس إيمان الادارة والقائمون على الوحدة بأهداف تضع امكانياتها وجهودها للتمسك بها، بينما يعتمد التخطيط بعيد المدى على حقائق على شكل أرقام وبيانات محددة بزمن محدد. (1)

المطلب الثاني: مفهوم التخطيط

الاقتصادي الاستراتيجي

أن استعراض وتحليل مؤشرات البيئة العالمية يبين أن ما يجري في الساحة الدولية ما هو إلا صراع شرس على المصالح، لا مجال فيه إلا لأصحاب القدرات التفاوضية القوية والقدرات التنافسية المتفوقة والمزايا النسبية العالمية ومن هنا يمكن أن نبين مفهوم التخطيط الاقتصادي الاستراتيجي فهو يقوم على :

- 1- بلورة وتحقيق المصالح الاستراتيجية الوطنية الاقتصادية للدولة في ظل التحديات على المستوى العالمي والاقليمي والمحلي .
- 2- امتلاك القوة الاستراتيجية الاقتصادية وما تشمله من الاستفادة المثالية من الموارد واستنباط وتنمية موارد جديدة .
- 3- المحافظة على البيئة , وتحقيق التنمية المتوازنة والأمن الغذائي والمائي .
- 4- المحافظة على حصص استراتيجية في أسواق السلع
- 5- تحقيق قدر عالٍ من الدخل القومي للدولة يمكنها من تقديم خدمات متكاملة لمواطنيها مع عدالة توزيعه .
- 6- تبني فلسفة تهدف إلى تأسيس شراكة دولية للدولة مع الأسرة والمصالح الدولية بأفضل شروط ممكنة .
- 7- يعمل على تنويع مصادر الدخل القومي وبناء القدرات التنافسية والمزايا النسبية العالمية وتحقيق الارتباط والتكامل والتناسق بين الأنشطة المتعلقة بالاقتصاد في الدولة بما في ذلك ربط صغار المنتجين بالمصالح الوطنية الكبرى والدولية، بما يؤدي إلى توفير فرص عمل

1. يوسف حمادي و فؤاد الشيخ، التخطيط الاستراتيجي من وجهة نظر مديري شركات الاعمال الاردنية، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد العاشر، العدد السادس، جامعة مؤتة، الاردن، 1993 ص126.

كافية ورفع مستوى الدخل للمواطنين والمنتجين وتعزيز القدرات الأمنية للدولة من خلال الجانب الاقتصادي.

وتسهم التنمية المتوازنة في تحقيق تطلعات أفراد المجتمع وفيها إرساء لقيم العدالة وتعدّد مدخلاً أساسياً لتحقيق الرضا للمشاعر الوطنية فضلاً عن ان تحقيقها يعني الاستقرار الذي يؤمن وجود رعاية للأسرة وللشباب ووجود رعاية اجتماعية عامة والمحافظة على القيم وبالتالي يمنع التهديد الاجتماعي الذي كان يتشكّل نتيجةً للخلل التنموي أو الفجوة التنموية والتي كانت تقود للهجرة الداخلية.

أن تأسيس المراكز الحضرية في المحافظات والمدن الصغيرة يجعلها تنافس العاصمة والمدن الكبيرة مما يؤدي إلى تقليل المركزية القائمة على أفضلية العيش والخدمات ويوفر فرص العمل، كما أن وجود تنمية محلية في المحافظات والمدن الصغيرة يعني تواجد بشري مرتبط بمصالح مما يسهم بحماية الموارد الطبيعية للدولة.

أن معظم ما تعانيه الدول النامية ومنها العراق من مشكلات عدم الأمن وعدم الاستقرار هو نتيجةً للتنمية غير المتوازنة، الأمر الذي يؤدي إلى اقتصاد المدن الكبيرة وافتقار الريف على الرغم مما قد يتوفر له من موارد طبيعية، لذا فإن أهم خطوات التحليل الاقتصادي الاستراتيجي هو معرفة الوضع القائم حول المدن والريف والغرض من ذلك هو التعرف على الأوضاع حتى تتم معالجتها دون أن يكون ذلك على حساب البيئة.

أن وضوح نتائج التحليل الاقتصادي الاستراتيجي يعد خطوة مهمة نحو علاج المشاكل التي يعاني منها المجتمع والبلد، كما يساعد المخطط ومتخذ القرار في المركز على إصدار القرارات الصحيحة والمناسبة.

المبحث الثاني

تحليل واقع عملية التخطيط الاقتصادي الاستراتيجي في العراق

بهدف توضيح واقع عملية التخطيط واستراتيجيات التنمية الوطنية لبعض قطاعات الاقتصاد العراقي تم تناول الموضوع حسب المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: استراتيجيات التنمية الوطنية في العراق

بعد تغيير النظام السياسي في عام 2003 أعدَّ العراق استراتيجية التنمية الوطنية للسنوات 2005 – 2007⁽¹⁾، وخطة التنمية الوطنية للسنوات 2010-2014⁽²⁾، وخطة التنمية الوطنية للسنوات 2013-2017⁽³⁾، وجميعها لم تُحدث الأثر المطلوب ألا وهو زيادة الإيرادات غير النفطية وتوليد فرص عمل جديدة.

أستهدفت خطة التنمية الوطنية 2013-2017 تحقيق معدل نمو للناتج المحلي الاجمالي بمقدار 13.3% مع النفط وبمقدار 7.5% بدون النفط وذلك بالأسعار الثابتة لعام 2012 ، لم يحقق الناتج من معدل نمو خلال المدة 2013-2016 سوى 3.45% بأسعار عام 2007 مع النفط ، كما لم يحقق معدل نمو الناتج بدون النفط سوى معدل نمو سالب بلغ -6.48% بأسعار عام 2007 للمدة ذاتها ، من جهة أخرى لم تحقق خطة التنمية 2013-2017 التغيير الهيكلي المستهدف في بنية الناتج بالأسعار الثابتة ، بل ان الاختلال الهيكلي زادت شدته بزيادة مساهمة قطاع النفط من 49.2% عام 2013 إلى 55.1% عام 2015 ثم لتصل إلى 62.5% عام 2016 مقابل تدني مساهمات الأنشطة الاقتصادية الأخرى ، فعلى سبيل المثال انخفضت مساهمة القطاع الزراعي من 4.2% عام 2013 إلى 2.02% عام 2015 ثم إلى 3% عام 2016 ، كما أنخفضت مساهمة القطاع الصناعي من 1.5% عام 2013 إلى 0.8% عام 2016 ، ومن جانب آخر وباستبعاد قطاع النفط فإن مساهمة القطاعات السلعية قد أنخفضت من 31% عام 2013 إلى 23.7% عام 2016 وذلك لصالح الأنشطة التوزيعية والخدمية ، إذ زادت مساهمة الأنشطة التوزيعية في الناتج المحلي الاجمالي عدا النفط من 34% عام 2013 إلى 36% عام 2016 ، أما الأنشطة الخدمية فقد زادت مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي من 35% عام 2013 إلى 40.3% عام 2016 ، مما يدل على ان الخطة لم تحقق هدفها المتضمن السعي إلى اعطاء دور أكبر للأنشطة السلعية (عدا النفط) مقارنة بالأنشطة التوزيعية والذي كانت تستهدف من خلاله تنويع بنية الناتج القومي والتأثير في المحتوى المحلي للعرض السلعي وبما يضمن الحد من درجة انكشاف الاقتصاد العراقي للعالم الخارجي والذي اعتبرته الخطة من اقوى تحدياتها ⁽⁴⁾.

1. Ministry of planning (2005) , National Development strategy 2005-2007. Iraqi strategic Review Board, Republic of Iraq.

2. وزارة التخطيط (2010) ، خطة التنمية الوطنية 2010 - 2014 : عرض موجز للخطة، جمهورية العراق.

3. وزارة التخطيط (2013) ، خطة التنمية الوطنية 2013 - 2017 : عرض موجز للخطة، جمهورية العراق.

1. وزارة التخطيط ، خطة التنمية الوطنية 2013-2017 ، ص 75 .

انظر ايضاً وزارة التخطيط ورقة الأداء التنموي، خطة التنمية الوطنية 2013-2017 ص 7-8.

تستهدف خطة التنمية الوطنية 2018-2022 تحقيق معدل نمو في الاقتصاد الوطني بحدود 7% من خلال رفع الناتج المحلي الإجمالي إلى 292.5 ترليون دينار في عام 2022 بعد ان كان 182.2 ترليون دينار في عام 2015 ومن المتوقع ان تبلغ الإيرادات المتوقعة خلال سني الخطة نحو 440 ترليون دينار منها 370.2 ترليون دينار من الإيرادات النفطية ونحو 70 ترليون دينار من الإيرادات غير النفطية ، فيما سيصل حجم الانتاج النفطي عام 2022 إلى حوالي 5 ملايين برميل يوميا وبمعدل تصدير يصل إلى 4 ملايين برميل يوميا ، أما فيما يتعلق بالاستثمارات المطلوبة خلال سنوات الخطة الخمس فستكون 220.6 ترليون دينار منها 132 ترليون دينار استثمارات حكومية تصل نسبتها إلى 60% من الاستثمارات الكلية وهناك 88.6 ترليون دينار تكون من القطاع الخاص نسبتها 40% من الاستثمارات الكلية ، ومن المتوقع أن يصل نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي حوالي 7 ملايين دينار عند نهاية عمر الخطة عام 2022 .

ان خطة التنمية الوطنية 2018-2022 تسعى لزيادة نسبة مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي إلى 5.2% وتحقيق نمو يصل إلى 8.4% في هذا القطاع. وفي مجال الصناعات التحويلية والاستخراجية عدا النفط فإن الخطة تعمل على زيادة نسبة مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة إلى 1.17% في سنة 2022 والعمل على إيجاد مصادر أخرى لتمويل مشاريع القطاع العام واقتصار تمويل الموازنة الاستثمارية للمشاريع الاستراتيجية فقط⁽¹⁾.

تؤكد خطة التنمية الوطنية 2018-2022 على أهمية مشاركة القطاع الخاص بنحو كبير في عمليات الاعمار والتنمية للمناطق المحررة علاوة عن إنها تأخذ بنظر الاعتبار مخرجات مؤتمر الكويت للمانحين وآليات الاستفادة من تلك المخرجات ولاسيما في جانبها الاستثماري لتحقيق جانب من الأهداف التنموية. ان خطة 2018 - 2022 ينبغي ان تكون مختلفة عن سابقتها من حيث الظروف والتحديات والفلسفة الاقتصادية التي تتبناها الخطة ، فهي قبل كل شئ تهدف إلى تحفيز القطاعات الانتاجية (الزراعة والصناعة) والارتكاز على سياسات الاصول المعززة لأنشطة البنى التحتية مع الأخذ بنظر الاعتبار التحديات الصعبة التي ستواجهها الخطة خلال السنوات الخمسة المقبلة كالتحديات الامنية وارتفاع معدلات الانفاق الاستهلاكي ، لذلك لابد ان تكون الخطة ممكنة التنفيذ ، مستجيبة للتحديات وان تركز على اللامركزية الادارية وسيادة القانون وتحقيق العدالة والعمل بنحو متدرج لتحقيق التحول الاقتصادي المطلوب وصولا لتحقيق التنمية المستدامة ، ولابد من

2. وزارة التخطيط ، المكتب الإعلامي ، بيان صحفي لوزير التخطيط حول انجاز واطلاق خطة التنمية الوطنية 2018-2022 في 2018/3/8 .

مشاركة القطاع الخاص الفاعلة في تحديد وتنفيذ الاولويات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وفقا لأساليب شراكة متنوعة وخلق بيئة تمكينية جاذبة لرؤوس الاموال والخبرات وفقا لمبدء الكفاءة والمنافسة الحقيقية في ظل حوكمة رشيدة⁽¹⁾.

أن أية خطة تنمية في مثل الظروف التي يمرُّ بها العراق حين تضع الاهداف فإنها تكون منطلقة من هدفين ضاغطين هما زيادة الإيرادات غير النفطية ، وتوليد فرص عمل جديدة مما يتطلب وجود تحليل يربط بين تمويل المشروعات ونتائج التنفيذ من إيرادات وفرص عمل ومساهماتها في تحقيق اهداف خطة التنمية وذلك يتطلب رؤية زمنية اطول من زمن الانتهاء من تنفيذ هذه المشروعات والتأكد من مدى تطابق تلك المشروعات مع دراسات الجدوى الاقتصادية الخاصة بتلك المشروعات بعد التنفيذ.

أسباب فشل خطط التنمية الوطنية:

1- ضعف الترويج لها وضعف المشاركة المجتمعية المتفاعلة معها إذ ينبغي طرحها بشفافية واستعمال لغة واضحة وسهلة للتعريف بغاياتها ونتائجها وما تعنيه هذه النتائج لجميع أصحاب المصلحة وسماع آراء المخالفين لها والاستفادة منها.

2- تبني الخطط لأهداف كبيرة وغير واقعية وأحياناً غير محددة وغير قابلة للقياس في ظل ظروف صعبة وعندما تخفق النتائج في تحقيق الاهداف لا يتم تكييف الخطة السابقة للمتغيرات وإنما يُشرع بإعداد خطة جديدة وهذا ما حصل في خطة (2010 - 2014) وخطة (2013 - 2017).

3- أن الجهات التي تتولى مسؤولية تنفيذ الخطة في الوزارات والمحافظات لا تمتلك الخبرة والكفاءة اللازمين للتخطيط والادارة والتنفيذ فضلاً عن ضعف التنسيق فيما بينها وبين الادارات الوسطى المسؤولة عن التنفيذ فضلاً عما تعانيه القيادات الوسطى من ضعف كبير في الإمكانيات والخبرة والكفاءة في إعداد دراسات الجدوى الفنية والمالية والاقتصادية وفي إدارة وتنفيذ المشاريع وصولاً إلى تحقيق النتائج المطلوبة والتي يُفترض أن تكون متسقة مع أهداف التنمية.

1. كلمة وزير التخطيط في افتتاح ورشة العمل الخاصة بخطة التنمية الوطنية 2018-2022 التي نظمتها وزارة التخطيط، جريدة الصباح الجديد في 2018/2/25

4- ضعف التواصل والتنسيق والتعاون بين الوزارات والمحافظات في تنفيذ أهداف خطط التنمية ، أدى إلى ظهور مشاكل كثيرة وسبب تأخيراً في تنفيذ المشاريع لاسيما في المشاريع الكبيرة التي يعتمد تنفيذها على التنسيق المباشر بين أطراف مختلفة تتعدى حدود الوزارة الواحدة أو المحافظة الواحدة مما يتطلب وجود قنوات اتصال أفقية وتنسيق مباشر وفعل بين الجهات المعنية بسبب التقاطعات التي تحصل نتيجة تنفيذ غير متناسق.

5- عدم اكتمال البيئة القانونية فضلاً عن كثرة وقدم وتضارب القوانين والتنظيمات والتعليمات.

6- ضعف الإدارة وإدارة المشاريع وضعف الخبرة والإمكانية وعدم وجود قيادات فاعلة كفوءة ذات رؤية وعدم الاكتراث لعامل الزمن وضعف أنشطة التدريب وضعف الصلة أو انقطاعها بين المخططين وأدوات التنفيذ وضعف كبير في آليات الرصد والتقييم⁽¹⁾.

وقد أظهرت نتائج تدقيق مشاريع الموازنة العامة للسنوات (2013 ، 2014 ، 2015) ، من قبل ديوان الرقابة المالية لسنة 2016 ، ان ما نُقِّدَ في هذه المدة من المشاريع لم يُسهم بشكل فعال في تحسين واقع الخدمات العامة والبنى التحتية فضلاً عن الاعداد الكبيرة من المشاريع المتلكئة والمتوقفة والتي أدت إلى هدر مبالغ كبيرة من التخصصات الرأسمالية مما يتطلب أحياناً اعتماد خبرة خارجية للمساعدة في تحديد وإدارة تنفيذ المشاريع التي لا توجد فيها إمكانيات وخبرات ذاتية.⁽²⁾ توضح بيانات الجدول (1) ارتفاع أعداد المشروعات المتوقفة و المتلكئة موزعة حسب القطاعات للمدة 2012-2016 .

نلاحظ من بيانات الجدول (1) تزايد اعداد المشروعات المتعثرة (المتوقفة و المتلكئة) خلال المدة 2013 - 2016 والتي بلغت 4015 مشروع ، إذ ازدادت اعداد المشروعات المتوقفة من 37 مشروع عام 2013 إلى 240 مشروع عام 2014 (وهو العام الذي شهد إنخفاض حاد في أسعار النفط واحتلال التنظيمات الارهابية لمناطق واسعة من العراق)، ثم إلى 388 مشروع عام 2015 ومن ثم ازدادت لتصل إلى 526 عام 2016 ، والحال لا يختلف بالنسبة للمشروعات المتلكئة التي ازدادت من 521 مشروع عام 2013 إلى 707 مشروع عام 2016 موزعة على قطاعات الصناعة والزراعة

1. www.Cipe-arabia.org/index.php/around-the-world/Iraq.

2. ديوان الرقابة المالية الاتحادي – هيئة تدقيق تنفيذ مشاريع الموازنة الاستثمارية (2016) ، نتائج تدقيق المشاريع الاستثمارية المدرجة في الموازنة العامة الاتحادية للسنوات (2013 ، 2014 ، 2015)، العراق.

والنقل والاتصالات والمباني والخدمات والتربية والتعليم مفسرةً عجز الحكومة التمويلي في دعم استمرار تشغيل المشروعات التنموية والأثر التساقطي على النمو الاقتصادي، التشغيل ، الاستثمار والفقر .

جدول (1)

اعداد المشروعات المتوقفة والمتكأة موزعة حسب القطاعات للمدة 2013- 2016

القطاع	المشروعات	2013	2014	2015	2016
الصناعي	متوقفة	3	7	31	20
	متكأة	110	137	141	106
الزراعي	متوقفة	–	8	18	21
	متكأة	59	44	58	25
النقل والاتصالات	متوقفة	–	33	55	74
	متكأة	83	99	109	86
المباني والخدمات	متوقفة	26	139	203	307
	متكأة	51	302	386	355
التربية والتعليم	متوقفة	6	53	81	104
	متكأة	113	144	176	135
مجموع المشروعات المتوقفة		37	240	388	526
مجموع المشروعات المتكأة		521	726	870	707
المجموع الكلي		558	966	1258	1233

المصدر: وزارة التخطيط، دائرة الاستثمار الحكومي ، 2017.

ومن استراتيجيات التنمية الوطنية لا بد من الإشارة إلى بعض الاستراتيجيات التي اعتمدتها خطط التنمية في العراق مثل الاستراتيجية الصناعية حتى عام 2030 والاستراتيجية الوطنية للطاقة حتى عام 2030.

الاستراتيجية الصناعية

بدأ العمل بإعداد هذه الاستراتيجية سنة 2008 وأنتهى العمل فيها سنة 2012 بمساعدة منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية وشاركت الوكالة الامريكية للتنمية الدولية في تصميم حقيبة تطبيقية لها وتم الحرص على تكامل الاستراتيجية الصناعية مع الاستراتيجيات الوطنية الأخرى. وقد أطلق العراق هذه الاستراتيجية بقرار من مجلس الوزراء وتم إعدادها من قبل فريق عمل من وزارة الصناعة والمعادن والقطاع الخاص ومشاركة من الجامعات وبدعم من هيئة المستشارين.

ولقد تضمنت الاستراتيجية الصناعية أربعة محاور هي:⁽¹⁾

1. بناء نواة تجمعات صناعية تنافسية تعتمد على الشركات الصناعية الكبيرة .
2. إيجاد بيئة تمكينية و ظروف عمل فعالة تسمح بوجود ونمو الشركات الخاصة.
3. تحسين البنية التحتية الصناعية والمعرفية.
4. تبني نظام حوكمة يدعم تنفيذ المحاور الثلاثة أعلاه.

تتيح هذه المحاور تشجيع الشركات الاستراتيجية مع المستثمرين المحليين والأجانب وتحسين القدرات الانتاجية وتقوية ورفع مستويات الكفاءة إلى المستويات العالمية وتغيير هيكل القطاع الصناعي العام لصالح القطاع الخاص والتخلص التدريجي من كافة المعوقات التي تواجه المنظومة الصناعية بصفة عامة ونمو القطاع الخاص بصفة خاصة وبناء البنية التحتية لدعم الصناعة والقاعدة المعرفية و زيادة كفاءة قوة العمل والتقليل التدريجي من الدور المركزي في التخطيط وإدارة المنظومة الصناعية وإنشاء إدارة مجلس التنسيق الصناعي ووضع منظومة للرصد والتقييم.

ولقد واجهت عملية تنفيذ هذه الاستراتيجية الصناعية العديد من المعوقات مثل عدم وجود إرادة للتنفيذ وعدم الالتزام بها من قبل القيادات العليا في الوزارة فلم يتم تبني هيكلية تنفيذ الاستراتيجية كما كان للمحاصصة أثرها في عدم الانسجام وتبني الاستراتيجية فضلا عن ضعف التواصل داخل الوزارة ومع القطاع الخاص.

لقد كانت القيادات العليا داخل وخارج وزارة الصناعة والمعادن مهتمة بتحقيق نتائج سريعة ملموسة قصيرة المدى والتأثير وبدون بُعد مستقبلي، كما لم تلتزم الجهات القيادية في الوزارة بتنفيذ خارطة الطريق لإعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة والتي أعدت بمساعدة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة التنمية الصناعية للأمم المتحدة والبنك الدولي سنة 2010.

أن من أسباب عدم الالتزام هو اعتقاد بعض قيادات الوزارة ان لديها حلاً أفضل مما طرح على الرغم من عدم تقديمهم حلاً لمشاكل المنظومة الصناعية وبناء القدرات وإعادة هيكلة الشركات. ولم تلتفت الوزارة إلى القطاع الخاص بعذر انها مشغولة بترتيب اوضاع الشركات المملوكة للدولة وقد خسرت الاثنين. كذلك لم يتم دعم الاستراتيجية بالتخصيصات المالية اللازمة للتنفيذ.⁽¹⁾

1. وزارة الصناعة والمعادن ، الاستراتيجية الصناعية في العراق حتى عام 2030- ملخص تنفيذي بتمويل و دعم من منظمة الامم المتحدة للتنمية الصناعية ، العراق، 2013، ص 10-12 .

الاستراتيجية الوطنية للطاقة 2013 □ 2030

بدأ العمل بإعداد هذه الاستراتيجية عام 2010 من قبل هيئة المستشارين وعضوية ممثلين من وزارات (النفط ، والكهرباء ، والصناعة والمعادن) وتم إقرارها من قبل مجلس الوزراء في عام 2013 وكانت ثمرة تمويل مشترك بين حكومة جمهورية العراق والبنك الدولي وحددت الاستراتيجية ثلاث محاور: (2)

1. التوجه الاستراتيجي لقطاعات النفط والغاز والكهرباء والصناعات المرتبطة بالطاقة عبر مراحل زمنية قصيرة و متوسطة وبعيدة المدى.
2. الإصلاح المؤسسي في الوزارات المعنية وبناء القدرات.
3. حوكمة هيكلية تنفيذ الاستراتيجية.

تتجاوز الإستراتيجية الوطنية المتكاملة للطاقة تركيز العراق على تعظيم صادراته وإيراداته النفطية في الأجل القصير، وتسعى إلى تطوير قطاعي الغاز والكهرباء وصناعات القيمة المضافة وإلى تنويع اقتصاد العراق، مما يتوقع أن يخلق قرابة 10 ملايين وظيفة جديدة في الاقتصاد بحلول عام 2030. وتهدف الإستراتيجية إلى توجيه الاستثمارات في قطاع الطاقة وقطاعات القيمة المضافة ذات الصلة مثل البتروكيماويات والأسمدة والحديد وإنتاج الألمونيوم، والتي تبلغ قيمتها 600 مليار دولار. (3) وكان يمكن لهذه الاستراتيجية فيما لو نُفذت أن تُحدث موجة من التغييرات وتترك أثراً قوياً في التنمية وبناء الشراكات والاستثمارات وتُعيد بناء العمل المؤسسي في القطاعات الثلاثة وتُثمي القدرات والامكانيات والمهارات في مجال الاحتياج للطاقة وبأسلوب منهجي يتفاعل مع الجامعات ذات الاختصاص لخلق بيئة ريادة الأعمال والابداع فضلاً عن زيادة الإيرادات وتوفير فرص عمل جديدة خلال فترة التنفيذ.

وعلى الرغم من تدريب ملاكات في الوزارات الثلاثة على كيفية هذه الاستراتيجية مع المتغيرات مثل تغير أسعار النفط إلا ان هذه الاستراتيجية لم يتم تكييفها مع المتغيرات وباختصار فإنه

1. وحدة المهمات العراقي المعني بالإصلاح الاقتصادي وهيئة المستشارين بمكتب رئيس الوزراء العراقي وبرنامح الامم المتحدة الإنمائي ومنظمة الامم المتحدة للتنمية الصناعية والبنك الدولي ومنظمة العمل الدولية (2010)، خارطة طريق إعادة هيكليّة الشركات المملوكة للدولة في العراق ، جمهورية العراق.

2. بوز اند كومباني بتمويل وإدارة البنك الدولي وهيئة المستشارين في رئاسة مجلس الوزراء (2013)، الاستراتيجية الوطنية المتكاملة للطاقة 2013-2030.

3. www.albankaldawli.org/results/2014/04/15/developing-a-national-energy-strategy-the-iraq-experience.

- وعلى الرغم من التأثيرات الاجتماعية الكبيرة لهذه الاستراتيجية المهمة فإنها لم تُنفذ بسبب المعوقات التي أسهمت في إفشال تنفيذها والتي يمكن ذكرها باختصار وكما يأتي:⁽¹⁾
1. ضعف التزام الحكومة باستدامة تنفيذ الهيكل التنظيمي لإدارة الاستراتيجية كما هو مخطط له في الوزارات الثلاثة عند الانتقال إلى التنفيذ وبشكل فعال.
 2. الفشل في رصد وتقييم تنفيذ الاستراتيجية بصورة منتظمة، إذ يجب أن يبقى التوجه الاستراتيجي مثار تركيز واهتمام من قبل مَنْ يشرفون عليها. ولم تتم مراجعة تنفيذ الاستراتيجية أو تأشير ضعف الأداء على الرغم من مرور فترة زمنية كبيرة عليها ولم يتم التنسيق بشكل دوري فيما بين الوزارات. وعندما أُلغي منصب نائب رئيس الوزراء أُلغي دور اللجنة التوجيهية التي أُلحقت بلجنة الطاقة ولم تكن هناك متابعة جادة لموضوع تنفيذ الاستراتيجية.
 3. عدم الايمان بفوائد الاستراتيجية وضعف الدافع والارادة لتحقيق أهدافها الاستراتيجية بسبب الثقافة التي تفضل النتائج الملموسة سريعة التحقق.

المطلب الثاني: الاستراتيجية الوطنية لتنمية القطاع الخاص والعام

أولاً: الاستراتيجية الوطنية لتنمية القطاع الخاص

أطلقت الحكومة العراقية استراتيجية تطوير القطاع الخاص سنة 2014، وأوكلت مهمة الإشراف على تنفيذ هذه الاستراتيجية إلى وزارة التخطيط في عام 2017.

احتوت هذه الاستراتيجية على مضامين إيجابية يمكن أن تؤثر في تطوير واقع القطاع الخاص وتقدمه وتحسين البيئة التمكينية لنمو المشاريع الصغيرة والمتوسطة وهي تتكامل مع الاستراتيجية الصناعية ولكن يتطلب أن يكون هناك التزاماً قوياً من قبل الحكومة لتنفيذ الاجراءات المطلوبة في الاستراتيجيات.

أطلقت الحكومة التي باشرت عملها عام 2015 حزمة من الاجراءات والسياسات لدعم القطاع الخاص ، وتضمنت هذه الحزمة ستة محاور اقتصادية هي :⁽²⁾

1. محور تعزيز مشاركة القطاع الخاص في الانشطة الاقتصادية.
2. التوجهات والسياسات متوسطة المدى.
3. تعظيم الايرادات وترشيد النفقات.

1. ثامر الغضبان، رئيس هيئة المستشارين (سابقاً) 2017، مقابلة مع قناة الشرقية في حزيران 2017.

2. فريق الخبراء الوطني والفرق الفنية (2015) ، حزمة الاجراءات والسياسات لدعم القطاع الخاص: مقدمة الى مجلس الوزراء الموقر، مكتب رئيس الوزراء، العراق.

4. إعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة.

5. التشريعات الداعمة للإصلاح الاقتصادي.

6. تبسيط الاجراءات.

وكان الهدف من هذه الاجراءات هو تمكين القطاع الخاص وتسهيل إجراءات عمله وتمويل مشاريعه وتمتد لخمس سنوات. من خلال متابعة معطيات الواقع خلال مدة خطة التنمية الوطنية 2013-2017 نجد ان (1):

1. هناك زيادة محسوسة في اجمالي تكوين رأس المال للقطاع الخاص خلال المدة 2013-

2015 إذ حقق اجمالي تكوين رأس المال الثابت للقطاع الخاص معدل نمو بلغ 30.8% , كما زادت مساهمة القطاع الخاص في تكوين رأس المال بالأسعار الثابتة لعام 2007 من 16.8% عام 2013 لتصل إلى 34.6% عام 2015 وحقق تكوين رأس المال للقطاع الخاص خلال المدة 2004-2015 معدل نمو بلغ 128.2% بالأسعار الثابتة لعام 2007.

2. تدني مساهمة القطاع الخاص في تكوين رأس المال في القطاع الزراعي رغم ان معظم ناتج

هذا النشاط يعود للقطاع الخاص , فلقد انخفض من 9.6% من اجمالي تكوين رأس المال للقطاع الخاص عام 2013 إلى 0.9% , ان هذا يعود إلى عدم وجود حوافز كبيرة للمزارعين للاستثمار الزراعي رغم حاجة هذا القطاع إلى ذلك نتيجة الاغراق الكبير للسلع الزراعية المستوردة منخفضة الثمن , فضلاً عن عدم وجود سياسة اقراض ملائمة إذ ان 6% فقط من الائتمان النقدي كان للقطاع الزراعي عام 2013 انخفضت إلى 5.5% عام 2015. (2) , أما تكوين رأس المال في القطاع الصناعي فهو متدن إلى حد كبير , رغم حصول زيادة متواضعة في مساهمة القطاع الخاص الصناعي في اجمالي تكوين رأس المال الثابت للقطاع الصناعي إذ ارتفعت هذه المساهمة من 2.7% عام 2013 إلى 3% عام 2015 . ان الأسباب التي تقف وراء ذلك عديدة ولعل من أبرزها : 1. تردي مناخ الاستثمار . 2. عدم وجود سياسة لتقييد الاستيرادات الصناعية , خاصة للمنتجات التي يستطيع القطاع الخاص انتاجها محلياً . 3. ضعف الائتمان المقدم إلى القطاع الصناعي الخاص رغم ان مبادرة البنك المركزي البالغة 6 ترليون دينار كانت تركز في جزء منها على القطاع الصناعي الخاص , الا ان التوزيع الائتماني للقطاعات اظهر ان القطاع الصناعي لم يحظ سوى ب 5.5% من مجموع الائتمان

2. وزارة التخطيط , ورقة الأداء التنموي , خطة التنمية الوطنية 2013-2017
1. البنك المركزي العراقي , التقرير السنوي للاستقرار المالي لعام 2016 , ص 18 .

لعام 2013 ورغم ارتفاع هذه النسبة إلى 6.5% عام 2015 إلا أنها أنخفضت إلى 5% عام 2016 .

3. ان مساهمة القطاع الخاص في الناتج الإجمالي بالأسعار الجارية شبه مستقرة خلال المدة 2004- 2015 الا انه حقق زيادة في مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي من 34.5% عام 2013 لتصل إلى 44.6% عام 2015 .

إن حزمة الاجراءات لم تؤتي ثمارها المرجوة في تحسين واقع القطاع الخاص وتنميته بالرغم من أهميتها .

ثانيا: الاستراتيجية الوطنية لإصلاح القطاع العام

لقد بذلت جهوداً كبيرة من قِبَل هيئة المستشارين وممثلين عن الوزارات والمحافظات وبمساعدة فنية من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لإعداد خطة استراتيجية لإصلاح القطاع العام تتضمن تحسين تقديم الخدمة المدنية وتحديد معايير لاختيار القيادات الحكومية وتنمية الموارد البشرية ومراجعة الهياكل الادارية والمالية.⁽¹⁾

إلا أن التقدم الحاصل في هذا المجال سنوات ضعيف جداً وما نشاهد اليوم من ضعف حوكمة هيكل تنظيم القطاع العام وعدم مرونة البناء المؤسسي له أمام المتغيرات وتعقيد الاجراءات وقلة المهارات والكفاءات عند العاملين في هذا القطاع وسوء الادارة ومستويات الرشوة المرتفعة وعدم رضا المواطن عن الخدمة المقدمة له هو مؤشر واضح لعدم نجاح خطوات الإصلاح المطلوبة.

لقد حقق إجمالي تكوين رأس المال بالأسعار الثابتة لعام 2007 معدل نمو سالب خلال المدة 2013- 2015 بلغ -8.3% ويعزى ذلك بالدرجة الأساس إلى الانخفاض الكبير في إجمالي تكوين رأس المال للقطاع العام، حيث حقق معدل نمو سالب بلغ -18.8%⁽²⁾ وسبب ذلك هو انخفاض مستوى التخصيصات الاستثمارية بفعل انخفاض أسعار النفط وتوجيه الموارد نحو الاستخدام العسكري بعد تلبية متطلبات البنود الحاكمة في الموازنة الجارية ، فقد أنخفضت التخصيصات الاستثمارية من 55.1 ترليون دينار عام 2013 لتبلغ 41.2 ترليون دينار عام 2015 ثم إلى 25.45 ترليون دينار عام 2017.⁽³⁾

1. هيئة المستشارين، أفضل الممارسات لإصلاح الادارة العامة: زيارة دراسية الى ماليزيا وسنغافورة واستعراض تجربة نيوزيلندا، العراق، (2013).

2. وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للإحصاء ، مديرية الحسابات القومية ، بيانات اجمالي تكوين رأس المال الثابت.

3. جريدة الوقائع العراقية للسنوات 2013 ، 2015 ، 2017

- أن من أهم العوامل المعرّقة لنجاح الاستراتيجية الوطنية لإصلاح القطاع العام في العراق هي :
1. تأثير الحزبية والمحاصصة على التعيينات الحكومية على حساب الكفاءة والأهلية في مواقع القيادة والمسؤولية.
 2. ضعف المحاسبة على أداء الإدارات العليا في المؤسسات الحكومية التي أدت إلى بقاء المسؤول في موقعه رغم كل الأخطاء التي ارتكبها وبذلك فقدت معايير الجدارة والأهلية والكفاءة والنزاهة.
 3. ضعف إدارة نشاط بناء القدرات والتعليم المستمر للعاملين في الدولة وعدم وجود آلية لتراكم الخبرة وعدم اعتماد ذلك آلية للترقية .
 4. ضعف تحفيز العاملين على التطور والابداع والابتكار .
 5. قلة مراكز التدريب وانحسار دور الجامعة في تطوير وتأهيل امكانات وخبرات العاملين في الدولة.
 6. ضعف استغلال الموارد البشرية ذات الخبرة والكفاءة والموجودة خارج القطاع العام إضافة إلى قلة الاستفادة من المنظمات العالمية في دعم نشاط مبرمج لتنمية القدرات.
 7. استمرار الركون إلى هياكل تقليدية قديمة لا تلبي الحاجات المتجددة والمتغيرة ولا تخدم أهداف التنمية علاوة على الاعداد الهائلة من التعيينات التي تمت بعد 2003, التي أدت إلى شلل الكيانات الحكومية وعدم الاستجابة السريعة لتقديم الخدمة وانعدام الكفاءة والفاعلية.

□المبحث الثالث

□الآفاق المستقبلية للتخطيط

□الاقتصادي الاستراتيجي في العراق

أن وضع رؤية استراتيجية وطنية للعراق حتى عام 2030 تستنهض الهمم ويتوافق عليها ويتشارك فيها جميع أصحاب المصلحة (المواطنون والحكومة والبرلمان) تلبي طموحات وآمال العراقيين في العيش اللائق والإزدهار بعد سنوات الحرمان، رؤية تنطوي على جوانب اقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية يشعر الجميع بملكيته.

تنطوي هذه الرؤية الاستراتيجية على تحديد الغايات الوطنية التي ترتبط مع غايات التنمية المستدامة ووضع برنامج وطني ونتائج ينبغي تحقيقها وتنعكس هذه البرامج في التشكيلات الحكومية التي

ينبغي ان تتكيف هياكلها وتنظيماتها لخدمة غايات الرؤية الاستراتيجية ومن المفيد ربط هذه البرامج بأجندة وطنية للإصلاح وبما يؤمن استدامتها على الرغم من تعاقب الحكومات. أن هذه الرؤية ينبغي أن تُطرح من قِبَل أعلى سلطة تنفيذية في البلاد وبالتنسيق مع السلطات المحلية في المحافظات بعد ان تقوم مجموعة عمل مستقلة وطنية يتم تشكيلها في مكتب رئيس الوزراء واختيار أعضائها من الكفاءات وأصحاب الخبرة والنزاهة إذ تقوم هذه المجموعة بوضع مسودة للرؤية الوطنية ومناقشتها والتوافق عليها مع أصحاب المصلحة بشفافية وانفتاح على أن تستمر هذه المجموعة بعملها حتى بعد إطلاق هذه الرؤية لمراقبة تنفيذها والاستجابة للمتغيرات التي تحصل لتكييف برامجها وبما يخدم المصلحة الوطنية وتحقيق النتائج المطلوبة التي ينتظرها الجميع.

المطلب الأول: مستقبل خطط التنمية الوطنية في العراق

بعد اخفاق خطط التنمية الوطنية الثلاث السابقة (2005-2007 , 2010-2014 , 2013-2017) في تحقيق أغلب أهدافها والحاجة الماسة إلى دراسة أسباب اخفاقها لاستشراف الأسلوب الأمثل في وضع خطة جديدة، قامت وزارة التخطيط بإعداد خطة وطنية جديدة للتنمية الوطنية للسنوات 2018-2022.

أولاً: متطلبات خطة التنمية الوطنية

1. وضع وتحديد الأهداف الاستراتيجية بحيث تكون محددة وقابلة للقياس بمؤشرات واضحة يمكن تنفيذها على الواقع ومتناسقة مع الرؤية التنموية وبتوقيتات زمنية محددة.
2. معرفة إمكانات مؤسسات القطاعين العام والخاص في تحقيق هذه الأهداف للوصول إلى النتائج المطلوبة.

وحتى لا نعيد تجربة الخطط السابقة فإن نتائج الخطة الجديدة ينبغي ان ترتبط بتحقيق أهدافها الاستراتيجية وان تكون مؤشرات الأداء الرئيسة قابلة للقياس. ان خطة التنمية الوطنية في الظروف التي يمر بها العراق حين تضع الأهداف فإنها تكون منطلقة من تحقيق أمرين هما زيادة الإيرادات غير النفطية وخلق فرص عمل جديدة. ان الربط بين تمويل المشروعات ونتائج التنفيذ من إيرادات وتوليد فرص عمل ومساهمتها في تحقيق اهداف الخطة سيؤدي إلى اختيار الأولويات في تنفيذ المشروعات ومعرفة قيمة نتائج تنفيذها مع التمويل المصروف عليها وهذا يتطلب تدقيق مشروعات الخطة من قبل الوزارات والمحافظات وفق هذه المنهجية، كذلك فإن التواصل والتنسيق والتعاون فيما بين وزارتي التخطيط والمالية من جهة

والوزارات والمحافظات من جهة أخرى ينبغي ان يُحكم بآلية عمل لا تؤثر في توقيتات المشروعات ومنهجية اختيارها فضلاً عن انه يُفترض بالوزارات ان تقوم بإعداد خططها وموازنتها للمدى المتوسط بأسلوب التخطيط الاستراتيجي إذ ان ذلك سيعطي تصوراً واضحاً عن المشروعات والآثار الناتجة عنها وأولويات التنفيذ وسيطلب الأمر اشراك أصحاب المصلحة من البداية في الاعداد .ان ذلك سيتيح إعداد خطة التنمية من الأسفل إلى الأعلى.⁽¹⁾

ان خطة التنمية الجديدة ينبغي ان تعيد هيكلة متابعة تنفيذ المشروعات من ناحيتين: شمول جميع المشروعات بإدارة الأداء (وفق مؤشرات الأداء للوصول إلى النتائج) واستخدام تكنولوجيا قواعد البيانات في إدارة المشروعات والتواصل مع الجهات المنفذة وهذا يتطلب تشكيل فرق مدربة على عمليات الرصد والتقييم.

ثانياً: الرؤية المستقبلية لإصلاح القطاعين العام والخاص وتنميتها

أن العمال الفائضين في القطاع العام والهياكل التنظيمية القديمة تؤثر كثيراً في أداءه لذلك فالحاجة ماسة لوضع استراتيجية للتخلص من هذه الأعداد الهائلة من خلال التوازن بين جذب موظفين أكفاء ومبدعين وإبقائهم في الخدمة بتقديم الحوافز والترقيات لهم وبين تشجيع الآخرين على ترك الوظيفة العامة من خلال تقليل اغراءاتها ومنافعها لهم واعتماد سياقات عمل صحيحة لقياس الأداء وانعكاس ذلك في الترقيات والحوافز والمميزات.

ان القرن الواحد والعشرين يشهد قيام العديد من الدول بتقليص حجم العمالة في الخدمة المدنية بسبب التقدم في تكنولوجيا تقديم الخدمة.

ان هذا كله يتطلب تزامناً تدريجياً مع تنمية القطاع الخاص وإمكانية استيعابه للعاملين الفائضين من القطاع العام بعد ادخالهم دورات تدريبية لتأهيلهم لذلك. وينبغي ان تكون عملية اختيار القيادات العليا في القطاع العام مبنية على النزاهة والعدالة والجدارة والكفاءة وان يخضع هؤلاء باستمرار لتقييم أداءهم. من الضروري هنا الإشارة إلى وجود ترابط واضح يمثل التزام القيادات الإدارية بالتنفيذ وحسب أهداف خطة التنمية وتحديد مؤشرات الأداء التي يتطلب تحديدها لغرض تحقيق النتائج، وهناك مستويات متعددة لمهام الرصد والتقييم تبدأ من أعلى الهرم إلى القاعدة والتوجه بشكل مستمر

1. حميد المسعودي وآخرون، كتابة المستقبل: استراتيجيات تنمية المحافظات في العراق، المجلد أي- ايه ، بتمويل ودعم في الوكالة الامريكية للتنمية الدولية ، 2008.

وفاعل واعداد تدريبي تخصصي للملاكات وتوفير الخبرة في التصميم المسبق لأعمال وسياقات الرصد والتقييم.

ان متطلبات تنمية القدرات هائلة في العراق وينبغي ان تتشارك في هذه العملية جميع الجهات التي لديها الإمكانية لذلك وهي عملية طويلة الأمد.

ولغرض تسريع النتائج هناك ثلاثة مسارات متوازية لابد من الاعتماد عليها⁽¹⁾:

1. اختيار طليعة من الموظفين والموظفات المتميزين في الوزارات والمحافظات وبعده لا يزيد

عن ثلاثة لكل جهة لإخضاعهم في دورات مكثفة في مواضيع ذات الطلب الحرج كإدارة المشاريع والتخطيط والقيادة لتأهيلهم ليكونوا عوامل للتغيير في جهاتهم.

2. التركيز على تدريب نخبة من الموظفين والموظفات ذوي الأداء الجيد في تنمية امكانياتهم التي يحتاجونها لإداء مهامهم بكفاءة وفاعلية.

3. تدريب بقية الموظفين ليكونوا مؤهلين لريادة الاعمال أو تعزيز قدراتهم في المجالات التي يحتاجها القطاع الخاص لتشجيع عملية تحولهم من القطاع العام إلى الخاص وتعزيز قدراتهم المهنية.

ومن الضروري ان تكون الاختيارات عادلة ونزيهة وشفافة وان تتولى وزارة التخطيط ذلك بالتنسيق مع الجهات المعنية في الجامعات والامتل للكفاءات الداخلية والخارجية من الحكومة والقطاع الخاص ومن الخبراء ومنظمات المجتمع المدني وكذلك يمكن الاستفادة من المنظمات الدولية المختصة.

ثالثاً: متطلبات أحداث تنمية حقيقة في القطاع الخاص

1. ان احداث تنمية حقيقية في القطاع الخاص يتطلب من الحكومة العمل على تطبيق حوكمة فعالة تتضمن انقاذ سيادة القانون على الجميع.

2. تقديم الخدمات للقطاع الخاص بكفاءة وعدالة ومهنية.

3. ان تتم الإصلاحات الاقتصادية من قبل الحكومة المركزية بشفافية ومشاركة فاعلة من القطاع الخاص وان يكون للحكومة دور في تيسير وتسهيل وتحفيز القطاع الخاص.

1. منقذ عبد الجبار البكر، ضعف التخطيط الاستراتيجي في العراق ، ورقة سياسية ، بغداد ، 2017. (ورشة عمل أقامها المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي في فندق بغداد بتاريخ 2017/10/14)

4. ضرورة وجود نافذة واحدة تعمل على تسهيل وتبسيط الإجراءات للقطاع الخاص والمستثمرين في تسجيل ومنح الرخصة والاتصال بالجهات الحكومية من خلالها وتكون مركزاً لخدمة رجال الأعمال وتسهيل مهامهم والإجابة على استفساراتهم من خلال ممثلين من الجهات المعنية ومخولين بصلاحيات إتخاذ القرار وترويج الطلبات لتفادي الإجراءات المطولة.⁽¹⁾
5. ان قَدَم وكثرة القوانين والتنظيمات والتعليمات والتضارب الحاصل فيما بينها يعرقل ويعقد عمل القطاع الخاص والعام مما يتطلب إجراء مراجعة شاملة للتخلص من تلك القوانين والتشريعات التي تؤثر على قطاع الاعمال.
6. تشريع قوانين جديدة يتطلبها تكامل البيئة القانونية لتحسين بيئة الاعمال والاستثمار وهذا ما تقوم به الدائرة القانونية لأمانة مجلس الوزراء بالتنسيق مع جهة استشارية متخصصة هي الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وبالتنسيق مع هيئة المستشارين فمنذ مدة ليست بالقصيرة تتم عملية اجراء الإصلاح القانوني فيما يتعلق بتملك الأراضي وبيعها وضمان حقوق العاملين في القطاع الخاص في التقاعد ، من اجل تحفيز القطاع الخاص في الدخول في اعمال جديدة وتوسيع نشاطه مثل قانون المدن الصناعية.⁽²⁾
7. تسهيل عملية الحصول على التمويل وبضمانات ميسرة بعدالة ونزاهة وشفافية.
8. تعزيز الثقافة المجتمعية بتشجيع ريادة الاعمال في الكليات والجامعات بالتوسع في إقامة حاضنات الاعمال والترويج لريادة الأعمال من خلال المناهج الدراسية في المدارس والتعليم العالي وتغيير طريقة التفكير المنحصرة بالتعيينات في القطاع العام وربط مخرجات التعليم بحاجة سوق العمل وتحسين نوعية الخريجين في القطاعين العام والخاص.
9. التواصل بين القطاعين العام والخاص والتنسيق بينهما مهم جداً لكي يكون للقطاع الخاص دور هام في رسم السياسات الاقتصادية والقرارات الحكومية بشفافية والتي يجب ان تكون منسجمة مع تطلعات القطاع الخاص وتحظى بقوة التنفيذ والدعم من قبله.

1. OECD - Global Relations Project Insights, Promoting Investment in a Fragile Context: The OECD Iraq Project, 2016.

2. مايكل ال هانسن وآخرون، استراتيجيات لتنمية القطاع الخاص واصلاح الخدمة المدنية في اقليم كردستان العراق، وزارة التخطيط، 2012.

الاستنتاجات

ان من أهم العوامل التي أسهمت في ضعف دور التخطيط الاقتصادي الاستراتيجي في العراق ما يأتي:

1. ان خطط التنمية الوطنية التي تم تبنيها للمدة 2004-2017 لم تُحدث الأثر المطلوب في التنمية، كما اخفقت الاستراتيجيات الموضوعة لبعض القطاعات في تحقيق نتائج مرضية لهذه القطاعات، ولم تؤدِ إلى تدفق إيرادات غير نفطية أو توليد فرص عمل جديدة.

2. ضعف الالتزام بالخطط الاستراتيجية وضعف المؤسسات الحكومية وعدم تبنيها او الشعور بأهميتها وضعف في قيادة الاعمال والكفاءة (نتيجةً للمحاصصة والحزبية والاختيارات المبنية على الولاء) وضعف سيادة القانون وتفشي الفساد وعدم الالتزام بالشفافية والمحاسبة.

3. انحسار دور التعليم والبحث والتطوير وانتشار الفقر والبطالة والأمية واللامبالاة وعدم الشعور بالمسؤولية وانتشار ظواهر اليأس والاحباط لدى الشباب وضعف الشعور بالمواطنة وعدم الاكتراث بالخطط وكثرة الوعود الحكومية التي لم تُنفذ.

4. عدم وجود سياق واضح لدى الحكومات العراقية بعد عام 2003 في اعتماد التخطيط الاستراتيجي كمنهجاً ثابتاً وإنما هناك توجهات ومبادرات من جهات حكومية لوضع استراتيجيات وخطط تنمية وطنية وبعض الإجراءات لدعم القطاع الخاص وإعادة هيكلة الشركات المملوكة للدولة استجابة للضغوط وليس لإيجاد حلول للتغيير ولم ينسحب ذلك التخطيط على جميع المحاور الاقتصادية مثل الزراعة والبنى التحتية والسياحة، بل ان الخطط الاستراتيجية التي أعدتها الحكومة لبعض المحاور كانت نتائجها ضعيفة وغير مؤثرة وغير مثمرة.

5. ضعف القناعة لدى قيادات القطاع العام والخاص بفائدة وأهمية التخطيط الاستراتيجي لعدم امتلاكه ثقافة في وضع خطط استراتيجية للشركات مما دفع العديد من أصحاب القرار المؤثر في كلا القطاعين إلى تفضيل الاستجابة للطلبات الآنية وتحقيق نتائج سريعة قصيرة الأمد وهكذا فقدنا التوجه للمستقبل.

6. تعقيد الإجراءات الحكومية والروتين وعدم احترام الوقت بسبب كثرة وقدم وتضارب القوانين والتنظيمات.

التوصيات

ان تفعيل دور التخطيط الاقتصادي الاستراتيجي في العراق يستلزم العمل على:

1. توسيع وضع خطط استراتيجية للتنمية في المحافظات والوزارات كافة.
2. استيعاب أسباب فشل خطط التنمية السابقة ومراجعتها لاستنباط الدروس واستثمار هذه الدروس في خطة التنمية الوطنية 2018-2022 ، بأسلوب واضح وتشارك أصحاب المصلحة وربط نتائج تنفيذ المشاريع بالأهداف الوطنية من إيرادات او تقليص في النفقات وتوليد فرص عمل والاعتماد على الأولويات مقابل التخصص وتوسيع العمل بإدارة الأداء والرصد والتقييم والتواصل والتنسيق والتعاون مع الجهات المنفذة.
3. مراجعة القوانين والتنظيمات والتشريعات والتعليمات الحالية وتحديث وإضافة قوانين جديدة لتعزيز وتكامل الإطار القانوني للأعمال بهدف تبسيط الإجراءات وتكامل البيئة القانونية للقطاع الخاص والمستثمرين والتأكد من ان القوانين الجديدة المضافة تسهل الاعمال ولا تضيف تعقيدات جديدة.
4. تقوية التواصل بين الجهات التخطيطية والأدوات التنفيذية في الوزارات والمحافظات.
5. إجراء حوار متفاعل ومستمر بين القطاعين العام والخاص لكي يكون للأخير دوره الهام في رسم السياسات الاقتصادية والمشاركة في القرارات الحكومية وتطوير الاعمال ومشاريع القوانين بشفافية بالاعتماد على مِمَّن يُشهد لهم بالنزاهة والكفاءة والمهنية.
6. ان وضع رؤية استراتيجية وطنية حتى عام 2030 ينبغي أن تطرح من قبل أعلى سلطة تنفيذية في البلاد وبالتنسيق مع السلطات المحلية في المحافظات، بعد ان تقوم مجموعة عمل مستقلة يتم تشكيلها في مكتب رئيس الوزراء واختيار أعضائها من الكفاءات وأصحاب الخبرة والنزاهة إ تقوم هذه المجموعة بوضع مسودة للرؤية الوطنية ومناقشتها والتوافق عليها مع أصحاب المصلحة بشفافية وانفتاح على ان تستمر هذه المجموعة بعملها حتى بعد اطلاق هذه الرؤية لمراقبة تنفيذها والاستجابة للمتغيرات التي قد تحصل لتكييف برامجها ، وبما يخدم المصلحة الوطنية وتحقيق النتائج المطلوبة التي ينظرها الجميع.

المصادر:

المصادر العربية

1. بشار الوليد ، التخطيط الاستراتيجي مفاهيم كعاصرة ، دار الراءة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2009.
2. حميد المسعودي وآخرون، كتابة المستقبل: استراتيجيات تنمية المحافظات في العراق، المجلد أي - ايه ، بتمويل ودعم في الوكالة الامريكية للتنمية الدولية ، 2008.
3. عبد الحكيم الخزامي، التخطيط الاستراتيجي.. الفكرة والخبرة، مكتبة ابن سينا ، القاهرة ، مصر، 2000.
4. مايكل ال هانسن وآخرون، استراتيجيات لتنمية القطاع الخاص واصلاح الخدمة المدنية في اقليم كردستان العراق، وزارة التخطيط، اربيل، 2012.
5. محمد حسين سليمان، التخطيط الاستراتيجي القومي، الطبعة الاولى، دار الدقة للنشر، الخرطوم، السودان، 2012.
6. منقذ عبد الجبار البكر، ضعف التخطيط الاستراتيجي في العراق، ورقة سياسية ، بغداد ، 2017.
7. يوسف حمامي وفؤاد الشيخ، التخطيط الاستراتيجي من وجهة نظر مديري شركات الاعمال الاردنية، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد العاشر، العدد السادس، جامعة مؤتة، الاردن، 1993.

النشرات والدوريات والمقابلات

8. البنك المركزي العراقي ، التقرير السنوي للاستقرار المالي لعام 2016 .
9. بوز اند كومباني بتمويل وإدارة البنك الدولي وهيئة المستشارين في رئاسة مجلس الوزراء، الاستراتيجية الوطنية المتكاملة للطاقة 2013-2030 ، العراق ، 2013.
10. ثامر الغضبان، رئيس هيئة المستشارين (سابقاً)، مقابلة مع قناة الشرقية في 14 حزيران 2017.
11. جريدة الوقائع العراقية للسنوات 2013 ، 2015 ، 2017 .
12. ديوان الرقابة المالية الاتحادي - هيئة تدقيق تنفيذ مشاريع الموازنة الاستثمارية، نتائج تدقيق المشاريع الاستثمارية المدرجة في الموازنة العامة الاتحادية للسنوات (2013 ، 2014 ، 2015)، العراق ، 2016.
13. فريق الخبراء الوطني والفرق الفنية ، حزمة الاجراءات والسياسات لدعم القطاع الخاص: مقدمة إلى مجلس الوزراء الموقر، مكتب رئيس الوزراء، العراق، 2015.
14. هيئة المستشارين، أفضل الممارسات لإصلاح الادارة العامة: زيارة دراسية إلى ماليزيا وسنغافورة واستعراض تجربة نيوزيلندا ، العراق، 2013.
15. وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للإحصاء ، مديرية الحسابات القومية ، بيانات اجمالي تكوين رأس المال الثابت

16. وزارة التخطيط ، المكتب الإعلامي ، بيان صحفي لوزير التخطيط حول انجاز واطلاق خطة التنمية الوطنية 2018-2022 في 2018/3/8 .
17. وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية 2010 - 2014 : عرض موجز للخطة، جمهورية العراق، 2010.
18. وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية 2013 - 2017 : عرض موجز للخطة، جمهورية العراق، 2013.
19. وزارة التخطيط ، دائرة الاستثمار الحكومي ، 2017.
20. وزارة التخطيط ، ورقة الأداء التنموي ، خطة التنمية الوطنية 2013-2017
21. وزارة الصناعة والمعادن، الاستراتيجية الصناعية في العراق حتى عام 2030- ملخص تنفيذي بتمويل و دعم من منظمة الامم المتحدة للتنمية الصناعية ، العراق، 2013.
22. وحدة المهمات العراقي المعني بالإصلاح الاقتصادي وهيئة المستشارين بمكتب رئيس الوزراء العراقي وبرنامج الامم المتحدة الإنمائي ومنظمة الامم المتحدة للتنمية الصناعية والبنك الدولي ومنظمة العمل الدولية ، خارطة طريق إعادة هيكليّة الشركات المملوكة للدولة في العراق ، جمهورية العراق ، 2010.

المصادر الاجنبية

18. Ministry of planning, National Development strategy 2005-2007. Iraqi strategic Review Board, Republic of Iraq, 2005.
19. OECD - Global Relations Project Insights. Promoting Investment in a Fragile Context: The OECD Iraq Project, 2016.

المواقع الالكترونية

20. www.cipe-arabia.org/index.php/around-the-world/iraq
21. www.albankaldawli.org/results/2014/04/15/developing-a-national-energy-strategy-the-iraq-experience.