



مركز البيان للدراسات والتخطيط  
Al-Bayan Center for Planning and Studies

# دور المنظمات الدولية في دعم إصلاحات العراق في الورقة البيضاء

د. لجين مصطفى إسماعيل



سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

## عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلٍّ، وإيجاد حلول عمليّة جليّة لقضايا معقدة تهّم الحقلين السياسي والأكاديمي.

## ملاحظة:

الآراء الواردة في المقال لا تعبر بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنما تعبر عن رأي كاتبها.

حقوق النشر محفوظة © 2022

[www.bayancenter.org](http://www.bayancenter.org)

[info@bayancenter.org](mailto:info@bayancenter.org)

Since 2014

## دور المنظمات الدولية في دعم إصلاحات العراق في الورقة البيضاء

د. لجين مصطفى إسماعيل \*

### I. ملخص تنفيذي:

- يعكس واقع الاقتصاد العراقي منذ سنوات عديدة سابقة شدة اعتماده على ريعه النفطي مما سبب مشكلات متفاقمة، فضلاً عما طرأ عليه من ضغوطات عدة ناتجة عن الأزمات المالية والاقتصادية المركبة، جزاء انخفاض أسعار النفط، وما شهدته العالم أيضاً من آثار مدبرة، وانحسار اقتصادي حاد، إبان الإغلاق الكلي المفروض عالمياً بسبب انتشار جائحة كورونا؛ الأمر الذي أفرز مجموعة من الضغوطات التي أدت إلى ضرورة الإسراع بإيجاد حلول إصلاحية جذرية.
- تسعى ورقة الإصلاح البيضاء إلى وضع الاقتصاد والموازنة على مسار مستدام، يعمل على وضع خارطة طريق على مسار الاقتصاد الصحيح للعراق، وبمدى متوسط بين 3-5 أعوام، ويُعد ذلك الهدف الإستراتيجي القائم، والذي تعمل عليه المؤسسات الحكومية والمنظمات الدولية في إعداد استجابات بأطر عمل تسهم في تنفيذ ما حُطِّطَ له من إصلاحات اقتصادية.
- تشارك المنظمات الدولية بدور تنموي يُسهم في دعم ورقة الإصلاح العراقية البيضاء، إذ يُعد الدور الإغاثي والإنساني والتنموي أقل عرضة للتجاذبات والاختلافات من الدور السياسي والأمني المثير للشكوك والتساؤلات في كثير من الأحيان، إذ تعمل على تعبئة الموارد التمويلية والمساعدات الفنية دعماً للجهود التي تبذلها الحكومة العراقية لاستعادة ثقة مواطنيها عن طريق تحقيق الاستقرار الاقتصادي والحكومة لمساندة الإصلاحات الاقتصادية، وتدعيم ركائز الاقتصاد العراقي على المدى الطويل.

### II. وضع العراق الاقتصادي في ظلّ الأزمات المركبة:

يُعدّ تشخيص المشكلة الاقتصادية الخطوة الأولى والناجعة، إذا ما أُريدَ وضع الحلول اللازمة لتحقيق الإصلاح المالي، وتحسين أداء المؤسسات المالية عن طريق وضع برنامج إصلاح اقتصادي

\* وزارة التخطيط.

متوازن، إذ يعاني العراق من ضغوطات عدة ناتجة عن الأزمات المالية والاقتصادية جراء انخفاض أسعار النفط وما شهدته العالم أيضاً من آثار مدمرة وانحسار اقتصادي حاد إبان الإغلاق الكلي المفروض عالمياً جراء انتشار جائحة «كورونا». ويُعدُّ العراق من أكثر البلدان اعتماداً على النفط في العالم فيما يخص تمويل نفقاته، وعلى مدار العقد الماضي شكلت عائدات النفط أكثر من 99% من صادراته، و85% من موازنته الحكومية، و42% من إجمالي ناتجه المحلي، وهذا من شأنه أن يعمل على جعل البلاد في مواجهة مستمرة لتقلبات الاقتصاد الكلي، وحتى كانون الثاني 2021، كان معدل البطالة في العراق الذي يبلغ تعداد سكانه 40.2 مليون نسمة أعلى بأكثر من 10 نقط مئوية عن مستواه المسجل قبل تفشي الجائحة والذي بلغ 12.7%.

يُشكّل اعتماد العراق على النفط بمستوى أعلى بكثير من نظرائه في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا نقطة ضعفٍ شديدة أمام التحركات المعاكسة في أسعار النفط، كما يتضح من تأثير تعبير دولار واحد في سعر النفط على الإيرادات كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي كما ورد في ورقة الإصلاح البيضاء، وعليه، ومن أجل النهوض بواقع الاقتصاد العراقي وتنمية قدراته، تشكل تنمية القدرات الإنتاجية في القطاعات الزراعية والصناعية والخدمية وغيرها العامل الأساسي لتحقيق النمو الاقتصادي، عن طريق تعبئة الموارد المحلية من أجل تمويل النشاط الاقتصادي وعدم الاعتماد على المعونات أو المساعدات الخارجية، والعمل على اجتذاب الاستثمارات الأجنبية المباشرة وغير المباشرة التي يمكن أن تدعم عملية التنمية، وبذلك سيكون بمقدور العراق أن ينافس في الأسواق الدولية للسلع والخدمات التي تتجاوز نطاق السلع الأولية، والتي لا تعتمد على توفر أفضليات خاصة فيما يتعلق بالوصول إلى الأسواق.

ومع ذلك، يشهد الاقتصاد العراقي تعافياً تدريجياً من صدمتي تراجع أسعار النفط وتفشي فيروس «كورونا» في عام 2020، ففي النصف الأول من عام 2021، حقّق إجمالي الناتج المحلي نمواً بنسبة 0.9% (على أساس سنوي). ونما الاقتصاد غير النفطي بأكثر من 21% في النصف الأول من عام 2021 (على أساس سنوي) بفضل الأداء الناجع في قطاعات الخدمات.

يكون الانتقال من المستوى الحالي المتدني الإنتاجية والمتدني الدخل إلى مستوى إنتاجية ودخل عاليين عبر معالجة العوامل التي أدّت إلى تدني إنتاجية العمل في العراق، والتي سجّلت في عام 2018 أقل من نصف ما كانت عليه في سبعينات القرن الماضي بسبب هيمنة القطاع العام

غير المنتج، فضلاً عن التراجع الحاصل في قطاع السلع القابلة للتداول، والآثار السلبية لسعر الصرف غير التنافسي للدينار العراقي، خصوصاً مقابل أسعار صرف عملات شركاء العراق التجاريين على قطاعي الزراعة والصناعة في العراق على مدى العقود الماضية. ولا بد لنا أن نؤكد هنا ما جاء في (الورقة البيضاء)، من أن هناك حاجة ماثلة للتركيز على طبيعة القطاع الخاص والمؤسسات التي يكون في إطارها تنظيم مشاريع القطاع الخاص، ومن هذا المنظور، يعاني العراق من ضعف مؤسسي خطير واضح، فلدى النظم المالية المحلية احتياطات سائلة كبيرة، إذ يتوفر فائض مالي ورصيد نقدي لاحتياط البنك المركزي العراقي، ولكن مستوى الائتمانات المقدمة إلى القطاع الخاص وإلى المشاريع الضعيف نسبياً، وغير قادر على تعزيز القدرات الإنتاجية للاقتصاد العراقي.

تشوب الآفاق الاقتصادية للعراق مخاطر سلبية كبيرة تتطلب الإسراع في تنفيذ الإصلاحات الهيكلية، وتشمل هذه المخاطر: احتمال انخفاض أسعار النفط، وتفاقم أزمة فيروس «كورونا» بسبب انتشار المتحورات الجديدة، واحتمال تدهور الأوضاع الأمنية، وزيادة حدة صدمات تغيير المناخ، وحدوث مزيد من التقلبات في الاقتصاد الكلي، ويتوقف تجنب تأثير مخاطر التطورات السلبية أو التخفيف منها على سياسات الحكومة المستقبلية والالتزام بإجراء إصلاحات شاملة تتماشى مع ما ورد في الورقة البيضاء التي تمثل برنامج الحكومة لتحقيق الإصلاح الاقتصادي في البلاد.

### III. المحور الثاني: ورقة الإصلاح البيضاء 2021-2023 «مشروع حلّ لأزمة إدارة الاقتصاد المزمنة»

لعلّ أهم ما يمكن استدراكه حين وضع أي برنامج إصلاح اقتصادي هو أن تُحدّد أبعاده الزمنية (مراحل التنفيذ والجهات المسؤولة عنه)، وإذ تهدف الورقة البيضاء إلى خلق اقتصاد ديناميكي متنوع يعمل على خلق الفرص للمواطنين لعيش حياة كريمة، فهي تُعدُّ خارطة طريق شاملة تعالج التحديات الخطيرة الآنية، فضلاً عن التي تراكمت على مدى السنوات الماضية بسبب السياسات الخاطئة وسوء الإدارة والفساد وغياب التخطيط، يضاف إلى ذلك الاعتماد شبه الكلي على النفط بوصف مصدراً أساسياً لإيرادات الدولة.

لقد حدّدت الورقة البيضاء هدفاً إستراتيجياً تعمل على تحقيقها وبأطر وأبعاد زمنية محدّدة، الهدف الأول هو برنامج إصلاح فوري لمعالجة العجز في الموازنة وتوفير المساحة الزمنية والمالية لتطبيق الخطط الإصلاحية على المدى المتوسط، وفيما يخص موضوعنا مدار البحث، فيمكن عدُّ هذا الهدف من ضمن الأهداف السابقة؛ لأنّ تنفيذه يعتمد على التخلص من وضع طارئ، أمّا

الهدف الإستراتيجي الآخر والمتعلق ب(وضع الاقتصاد والموازنة على مسار مستدام يعمل على وضع خارطة طريق بمسار الاقتصاد الصحيح للعراق وبمدى متوسط بين 5-3 أعوام)، فهو الهدف الإستراتيجي القائم، والذي تعمل عليه المؤسسات الحكومية والمنظمات الدولية في إعداد استجابات بأطر عمل تُسهم في تنفيذ ما حُطِّط له من إصلاحات اقتصادية.

كذلك فإنّ تقسيم المحاور التي تضمنتها الورقة قد أسهم في تسهيل عمل المؤسسات والمنظمات الدولية وتيسيرها لكي يهيء خطط الاستجابة ويعززها، إذ جاءت الورقة البيضاء بخمسة محاور شاملة لعملية الإصلاح، لكن لا بد من العمل بها تبعاً، إذ من الصعوبة بمكان أن تكون عملية التنفيذ للخطط المعدة بدفعة واحدة، وعليه، فإنّ وجود أولويات للمؤسسات الحكومية والمنظمات ليس بالشيء الغريب، لذا سندرج المحاور التي تضمنتها الورقة بالترتيب الآتي:

1. تحسين البنى التحتية الأساسية.
2. توفير الخدمات الأساسية وحماية الشرائح الهشة أثناء عملية الإصلاح وبعدها.
3. تطوير الحوكمة والنظم القانونية لتمكين المؤسسات والأفراد من تطبيق الإصلاحات.
4. تحقيق الاستقرار المالي المستدام ومنح فرصة لتحقيق الإصلاحات الهيكلية الأخرى.
5. تحقيق إصلاحات اقتصادية إستراتيجية وتوفير فرص عمل مستدامة.

#### IV. الجهود المؤسساتية الوطنية في تنفيذ الإصلاحات

استجابة المؤسسات الوطنية لإصلاحات الورقة البيضاء ضمن رؤية العراق (2030) ويتبلور ذلك عن طريق خطط الاستجابة في أدناه وكما في الشكل رقم (1):

1. خطة التنمية الوطنية (2018-2022).
2. الخطة الوطنية لإعادة الإعمار (2018-2027).
3. إستراتيجية تطوير القطاع الخاص (2014-2030).
4. إستراتيجية التخفيف من الفقر (2018-2023).
5. خطة الاستجابة والتعافي من أزمة جائحة «كورونا».

## شكل (1) إطار تنمية العراق ضمن إصلاحات الورقة البيضاء



المصدر: الموقع الرسمي لمنظمة العمل الدولية، البرنامج الوطني للعمل اللائق العراق: التعافي والإصلاح، متوفر على الرابط: pdf.808914\_wcms (org.ilo)

**1. خطة التنمية الوطنية (2018-2022):** تسترشد خطة التنمية الوطنية (2018-2022) بمجموعة من السياسات والإستراتيجيات القطاعية المستندة إلى رأس المال البشري واقتصاد ذي مسؤولية اجتماعية ساعية لتخصيص أكفأ الموارد؛ لتحسين جودة الحياة في بيئة آمنة مستقرة مستدامة، إذ تعمل خطة التنمية الوطنية على تمهيد الطريق لبناء الدولة، وتمثّل التزاماً حكومياً بتحقيق تطلعات أبنائها.

تعالج خطة التنمية الوطنية وطبقاً لمتغيرات الوضع الراهن مجموعة من التحديات، وتتمثدي بالأهداف المحددة في رؤية 2030، كما تتيح هذه الخطة فرصاً جديدة للنمو لا سيّما مع استمرار الدعم الدولي للعراق.

تسمت مدّة إعداد خطة التنمية 2018-2022 بتسارع الأحداث والتغيرات مع استمرار حالة اللايقين بمستويات مختلفة، فكان الانتقال من فكرة إعلان خطة طوارئ إلى أخرى غيرها، للاستجابة ثم إلى خطة إعادة الإعمار والتنمية، الأمر الذي جعل مسارات الخطة تتمحور حول رسم السياسات، وتبتعد عن فكرة المشاريع المرتبطة بتكوين الأصول بوصفها أداة أساسية للنمو.

ينبغي في أيّ خطة تُوضَع في ظل أزمة (مالية- وأمنية- واجتماعية) مركّبة أن تتضمّن أولويات عمل محدّدة بدقة، وبرؤى مختلفة، ومقاربات للمشكلات والتحديات ضمن نطاق تدخّل حكومي مختلف، ومن هنا عملت مخرجات الخطة مع اعتمادها لمنهجية (الإدارة بالنتائج) على رسم مجموعة من الأهداف على مستويات مختلفة، كُيِّفت لتظهر كأهداف أساس بأولوياتها لتكون أوضح وأكثر توجيهاً لجهات التنفيذ وشركاء التنمية.

تعتمد خطة التنمية الوطنية على أربعة محاور بمثابة مسارات موجهة للخطة، وحاضرة في كل فصولها، تمثّل في مضمونها اهتمامات رئيسة تعكس تحديات الواقع، ويمكن تحديد عقبات التنمية الواجب تجاوزها بالآتي:

المحور الأول: إرساء أسس الحوكمة، وما يرتبط بها من ركائز ومقومات.

المحور الثاني: تطوير القطاع الخاص بوصفه مرتكزاً أساسياً للنهوض والتنمية.

المحور الثالث: إعمار المحافظات ما بعد الأزمة وتنميتها.

المحور الرابع: التخفيف من حدّة الفقر متعدّد الأبعاد في جميع المحافظات.

## 2. الخطة الوطنية لإعادة الإعمار (2018-2027): وتُعدّ من الجهود المؤسسية

الوطنية بإطار متكامل لتنمية المحافظات المتضررة جرّاء العمليات الإرهابية والحربية، تغطي عشر سنوات وبكلفة أولية تقدّر ب(100) مليار دولار، إذ وضع العراق خطة إعادة الإعمار بالكامل وفقاً لآلية ورؤية محددة تعتمد على الشفافية، واستندت الخطة الموضوعية من قبل الحكومة العراقية على حجم الأضرار التي لحقت بالبنى التحتية الأساسية في المدن العراقية، والتي سقطت تحت وطأة الجماعات الإرهابية أو تعرضت لعمليات حربية لاحقة إلى دمار كبير وأضرار بالغة تسببت في تعطيل تقديم الخدمات الأساسية تعطيلاً كبيراً، إذ تشير التقديرات الأولية إلى أنّ حجم الأضرار التي تعرضت لها المباني والخدمات الحكومية أكثر من (36) تريليون دينار عراقي أو ما يعادل (30) مليار دولار، فضلاً عن أضرار كبيرة تعرّض لها ممتلكات ومنشآت القطاع قد تجاوز في تقديراتها أضرار ممتلكات القطاع العام.

كما تضمنت الخطة مدار البحث كذلك الرؤية والمبادئ التوجيهية للمحافظات المتضررة جراء العمليات الإرهابية والحربية ومنها: (بغداد، ونيوى، وصلاح الدين، والأنبار، وكركوك، وديالى، وبابل) وفقاً لمقياس المؤشرات الوطنية الاجتماعية والاقتصادية للحقوق والخدمات حتى 2027، إذ



إنَّ تنمية تلك المحافظات مهمة وطنية لتمكين الدولة العراقية على العيش والازدهار والحيلولة دون تصاعد النزاعات والانتكاس إلى العنف، وتدعيم السلام المستدام ضمن بيئة آمنة مستقرة.

تمت وثيقة إعادة الإعمار بعد التشاور وتبادل الآراء والمقترحات مع الوزارات والمحافظات العراقية، فضلاً عن عديد من المقترحات التي قدّمها خبراء برامج ووكالات الأمم المتحدة (UNHCR، UNHABITAT، UNDP)، لتعد خريطة طريق لنطاق زمني يستمر (10 سنوات) لتوحيد الجهود وتوجيه الإمكانيات الوطنية والدعم الدولي بإتجاه أهداف محددة ذات أولوية.

وقد عُدَّت الخُطط والإستراتيجيات لتحقيق التنمية وإعادة الإعمار في العراق بعد الانتهاء من تحرير الأرض من الإرهاب، بالاستناد إلى التوجّهات العالمية للتنمية المستدامة حتى عام 2030، وهذه الرؤية تمثّل التزاماً عراقياً طوعياً مع المجتمع الدولي ضمن (17) هدفاً لتحقيق الرؤية العراقية للتنمية في البلد ويمكن تحقيقها ضمن ثلاث أطر وخطط تنموية وصولاً إلى إنهاء الفقر عام 2030.

### 3. خطة تطوير القطاع الخاص (2014-2030): وضعت الحكومة إستراتيجية تطوير

القطاع الخاص بعد سلسلة من الاستشارات مع الحكومة وممثلين عن القطاع الخاص والجهات التنموية الدولية الفاعلة في العراق، وقد جرى إعدام المسودة الأولى لوثيقة إستراتيجية تطوير القطاع الخاص في كانون الثاني 2013 بوصفها تتضمن نتائج تعاون هيئة المستشارين والمنظمات المعنية من الفريق القطري للأمم المتحدة والمتكون من (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، منظمة العمل الدولية، منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، منظمة الأغذية والزراعة فضلاً عن منظمة الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية ومنظمة الأمم المتحدة للمرأة).

قامت الوكالات المنضوية في فريق الأمم المتحدة القطري باستحداث برنامج تطوير القطاع الخاص في العراق للعام 2009، لتكون بمثابة خارطة طريق لجهود الحكومة لتحفيز الاقتصاد الوطني وتنويعه، وإحداث تغيير جوهري فيه، وتحسين بيئة أعماله.

تتضمن نظرية التغيير المعروضة ضمن إستراتيجية تطوير القطاع الخاص وكاستجابة من قبل المؤسسات الحكومية لإصلاحات الورقة البيضاء، جمع معلومات محدّثة عن القطاع الخاص، واستحداث نظام معلومات يحتوي على المعطيات، ونتائج المسوحات، مع إصلاح الإطارين القانوني والتنظيمي اللذين ينظمان القطاع الخاص، وتحسين فرص الحصول على التمويل للشركات، وتوفير المحفزات المالية، فضلاً عن توفير برامج إشراك للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في إعادة هيكلة

الشركات العامة، وإنشاء منبر للحوار والتفاعل بين الحكومة والقطاع الخاص، إذ تهدف كلها إلى تقوية الأخير، ممّا يمكّنه من أن يصبح أكثر إنتاجية وقدرة على المنافسة. ويستفيد برنامج تطوير القطاع الخاص في العراق من الدراسات والجهود السابقة والجارية التي يعمل عليها البنك الدولي والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية والجهات الدولية الأخرى الفاعلة في العراق في مجال تطوير القطاع الخاص، كما تدين إستراتيجية تطوير القطاع الخاص بكثير لتلك المنظمات على ما قدّمته من وجهات نظر عديدة، كانت قد اكتسبت من الخبرة على أرض الواقع.

ونظراً لدراسات برنامج تطوير القطاع الخاص في العراق الذي نفّذه فريق الأمم المتحدة القطري في العراق بالتعاون مع المعنيين في الحكومة والقطاع الخاص، فإنّ إستراتيجية تطوير القطاع الخاص ستنفّذ على ثلاث مراحل:

أ. المرحلة الأولى: 2014 - 2017 تقودها الحكومة.

ب. المرحلة الثانية: 2018 - 2022 تقودها الحكومة بالشراكة مع القطاع الخاص.

ج. المرحلة الثالثة: 2023 - 2030 يقودها القطاع الخاص.

**4. إستراتيجية التخفيف من الفقر (2018-2023):** وقد أنجزت بمشاركة خبراء من داخل العراق وخارجه ومنظمات دولية متخصصة، وتعدّ الإستراتيجية الثانية لمواجهة الفقر في البلاد والذي أشترته المسوح والبيانات الإحصائية بوصفها مشكلة خطيرة تهدّد السلم الاجتماعي واستقراره.

أمّا الإستراتيجية الأولى فقد كانت للمدة (2010-2014)، حقّق العراق حينها مكاسب كثيرة في التخفيف من الفقر بين عامي 2007 و2012، ومع إطلاق الإستراتيجية الأولى عام 2010 خصّص العراق قرابة (1.5) مليار دولار لتنفيذ الإستراتيجية التي أسهمت في انخفاض معدّل الفقر من (22%) عام 2007 إلى (18.9%) عام 2012، ولكن هذا الإنجاز سرعان ما تراجع بسبب الأزمة المركّبة المتمثلة بسيطرة عصابات «داعش» وانخفاض أسعار النفط خلال العام 2014، إذ عاد معدل الفقر ليرتفع إلى (22.5%) مصاحباً معه إجبار أكثر من ثلاثة ملايين شخص آخر على الفقر في عام 2015.

ونتيجة لهذه المعطيات ولتغيّر الأولويات وتبدّل الأوضاع الأمنية والاقتصادية والاجتماعية، أُطلقت الإستراتيجية الثانية للتخفيف من الفقر (2018-2022)، لتتبنّى هدفاً رئيساً يتمثّل

بخفض الفقر بمعدل (25%) بوصفه أثراً مباشراً للإستراتيجية، وجاء فيها أنها مكتملة لإستراتيجيات العراق وخططه الجارية بما فيها أهداف التنمية المستدامة: رؤية العراق 2030، خارطة الطريق الإستراتيجية للحماية الاجتماعية وخطة التنمية الوطنية 2018-2022.

لقد تناولت ورقة الإصلاحات البيضاء أهمية موضوع الفقر، وضرورة تحقيق أهداف بشأن تخفيض نسبة الفقر مع عدّها من الأهداف السريعة، وقد سبق للحكومة العراقية أن أصدرت قرارها المرقم (379) في 2017 المتمثل بإنشاء (الصندوق الاجتماعي للتنمية) بالتعاون مع البنك الدولي برأسمال أولي مقداره (300) مليون دولار بالتعاون مع البنك الدولي، وذلك لتحسين ظروف الفقراء المعيشية، كاستجابة لتحديات معدّلات الفقر المرتفعة والإسهام في تحقيق التنمية المستدامة الشاملة.

**5. وثيقة الاستجابة وخطة التعافي من تداعيات أزمة (COVID 19):** أُعدّت بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) ومشاركة عدد من المختصين، وأقرّت من قبل مجلس الوزراء بتاريخ (31/8/2021) وتضمنت جانبين أساسيين:

**الأول:** الاستجابة والتعافي اللذين يعالجان تأثير ذروة الأزمات في ضوء تزامن تفشي جائحة «كورونا» مع تراجع أسعار النفط عن طريق سياسات وبرامج عمل لمواجهة.

**الثاني:** إدارة المخاطر وبناء القدرة على الصمود بأخذ التدابير الوقائية والتخفيف من التداعيات لمثل هذه الأزمات في المستقبل والتكيف معها.

تُعَدُّ الوثيقة (خطة تنفيذية) صيغت بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) وبمشاركة عدد من الخبراء، تفترض الوثيقة (استمرار تعرّض العراق للأزمات، وشدة القيود المالية والسياسية والاجتماعية مع صعوبة تجاوزها في الأجلين القصير والمتوسط، مع محدودية تنفيذ أثر السياسات التقليدية، كما وتهدف إلى الاستجابة السريعة والتعافي من تأثيرات الأزمة)، يجري تنفيذها على مدار عامين للتعافي بالانسجام مع ما جاءت به الورقة البيضاء لتُعَدُّ مكتملة لها وأربعة مستويات:

المستوى الأول: الصحة العامة.

المستوى الثاني: حماية الناس.

المستوى الثالث: الاستجابة الاقتصادية والاجتماعية.

المستوى الرابع: التماسك الاجتماعي.

## V. الدور الساند للمنظمات الدولية في تنفيذ الورقة البيضاء

تقوم المنظمات الدولية الحكومية بدور متنوع في دعم ورقة الإصلاح العراقية البيضاء، إذ يعد الدور الإغاثي والإنساني والتنموي أقل عرضة للتجاوزات والاختلافات من الدور السياسي والأمني المثير للشكوك والتساؤلات في كثير من الأحيان، وتعمل على تعبئة الموارد التمويلية والمساعدات الفنية دعماً للجهود التي تبذلها الحكومة العراقية لاستعادة ثقة مواطنيها عن طريق تحقيق الاستقرار الاقتصادي والحكومة لمساندة الإصلاحات الاقتصادية لتدعيم الاقتصاد على المدى الطويل.

المنظمات الدولية اصطلاحاً: هي المنظمات المنشأة بموجب معاهدة أو صك آخر يحكمه القانون الدولي وتمتلك شخصية قانونية دولية خاصة بها، ويمكن أن تشمل العضوية في المنظمات الدولية الدول فضلاً عن كيانات أخرى، أمّا تنفيذ نطاق عملها فيكون بعمل المنظمات مدار البحث على تهيئة برامج زمنية وتنفيذها، وتحقق عن طريقها مجموعة من الأهداف المعدة والمخططة، لتصب في نشاطات عدة تختص بها وتعمل على تنفيذها، فعلى صعد عمل المنظمات ذات التوجه التنموي، فيكون ذلك عن طريق توظيف الإيرادات النفطية لأغراض الاستثمار في الأنشطة التي تساهم مساهمة مباشرة أو غير مباشرة في التنوع الاقتصادي وتطوير الصادرات غير النفطية، أو انتهاج سياسة انتقائية في دعم أو تحفيز الأنشطة التنموية وتوجيه الدعم والحوافز للأنشطة التي تساهم مباشرة في تحقيق هدف التنوع الاقتصادي، وجعل رفع الإنتاجية على رأس الأولويات الوطنية، مع ضمان اتساق كل السياسات مع هذه الأولوية، وتوفير البيئة التي تخدم هذه التوجهات.

تشمل الآليات المتبعة في تبويب نشاطات ومساهمات المنظمات والوكالات الدولية التمويل عبر المنح والقروض الدولية الخارجية بموجب اتفاقيات ثنائية، وتكون وفقاً للتشريعات العراقية النافذة، أو عبر وكالات الأمم المتحدة المختلفة ووفق القطاع والاختصاص، إذ يمكن تقديم التمويل بصورة مباشرة لوكالات الأمم المتحدة المختلفة وبرامجها، وذلك لأهمية دعم القطاع الخاص المحلي وتمويله، فضلاً عن دعم المؤسسات والمنظمات المحلية الرسمية ومنظمات المجتمع المدني وتكون جميعها وفقاً للقوانين والتشريعات العراقية.

فعلى سبيل المثال لا الحصر، يمكن استعراض نشاطات واستجابات مجموعة من أهم المنظمات الدولية وكما يأتي:

## 1. البنك الدولي WB .

يعمل البنك الدولي بصورة وثيقة مع الشركاء من المجتمع الدولي لدعم الإصلاحات الاقتصادية التي تدعم الاقتصاد على المدى الطويل، وقد وافق في العام 2021 مجلس المديرين التنفيذيين للبنك الدولي على إطار الشراكة الإستراتيجية الجديدة مع العراق للسنوات المالية (2022-2026)، ويحدّد هذا الإطار الأهداف الإنمائية الرئيسة التي سيساندها في العراق، كما ويقترح سلسلة من الإجراءات التدخلية والإستراتيجية لمساعدته على التصدي للجائحة وإصلاح اقتصاده.

يقوم هذا الإطار على ركيزتين أساسيتين، هما:

أ. تحسين نظم الحوكمة والإدارة الرشيدة وتقديم الخدمات العامة ومشاركة القطاع الخاص.

ب. تدعيم رأس المال البشري مع مراعاة الأولويات المؤسسية مثل مشاركة المواطنين والمساواة بين الجنسين وتغيّر المناخ.

وسينفّذ إطار الشراكة الإستراتيجية على مرحلتين لإتاحة المرونة اللازمة للتكيّف مع التغيرات على مدى خمس سنوات التي يغطيها، فقد أُطلق تقرير مراجعة الإنفاق العام للتنمية البشرية في العراق في 31 مايو/أيار ونُشر على نطاق واسع، إذ يقدّم توصيات قائمة على الشواهد والأدلة بشأن السياسات للاسترشاد بها في الإصلاحات الضرورية، لحفز تنمية رأس المال البشري في قطاعات الصحة والتعليم ونظام المعاشات التقاعدية.

ويمكن استعراض أهم المجالات الرئيسة لعمليات البنك الدولي في العراق منذ العام 2015:

أولاً: تحقيق استقرار المالية العامة إذ أطلق البنك الدولي في ديسمبر/كانون الأول 2015 على قرض لسياسات التنمية بقيمة (1.2 مليار دولار)، وفي ديسمبر/كانون الأول 2016 وافق البنك أيضاً على قرض آخر بقيمة 1.44 (مليار دولار) لمساعدة العراق على التغلب على آثار الأزمة المالية، فضلاً عن توجيه خطى الإصلاحات في ثلاثة مجالات: إدارة المالية العامة، وتوفير إمدادات طاقة أكثر استقراراً واستدامة ومساندة زيادة كفاءة وشفافية المؤسسات المملوكة للدولة.

ثانياً: مشروع تحديث نظم الإدارة المالية العامة الممول بقرض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير بقيمة 41.5 مليون دولار، وتتولى كل من وزارة المالية ووزارة التخطيط والاتحاديتين ووزارة التخطيط في حكومة إقليم كردستان إدارة تنفيذه، يهدف إلى تحسين الشفافية وإدارة المعلومات المالية، وتحديث نظام المشتريات العامة في بعض الهيئات على المستوى الاتحادي ومستوى المحافظات.

ثالثاً: الصندوق الاستثماري متعدد المانحين أُسس صندوق الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار في العراق في شراكة مع الحكومة العراقية في عام 2018، وتموله كل من ألمانيا والمملكة المتحدة وكندا والسويد، يوفّر منبراً للتمويل والحوار الإستراتيجي من أجل إعادة الإعمار والتنمية، ويركز على الإصلاحات الوطنية الموجهة والاستثمارات العامة والخاصة في القطاعات التي تتضمن أنشطة للتعافي الاجتماعي والاقتصادي وإعادة الإعمار، وفي العام 2020، قام الصندوق بتحديث خطة عمله للتكثيف مع الأولويات الجديدة الناشئة بسبب انخفاض أسعار النفط العالمية وتفشي جائحة «كورونا»، وفي العام 2021 مضى الصندوق قدماً في إدارة تنفيذ المشروعات التي تنفذها الجهات المستفيدة، وذلك استناداً إلى العمل التحليلي الذي بدأ في عام 2019 بالتعاون مع الحكومة العراقية.

## 2. منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف).

تعمل المنظمة عن طريق استجابتها لإصلاحات الورقة العراقية البيضاء باستحداث ما يطلق عليه (العمل الإنساني من أجل الأطفال للعام 2021) على تعزيز الروابط بين الأعمال الإنسانية والبرمجة الإنمائية عن طريق تصميم برامج وتنفيذها تستجيب للاحتياجات المباشرة بدعم الحكومات في سياسات إصلاح اقتصادها، إذ أدت جائحة «كوفيد 19» وما تلاها من أزمات إلى صعوبة الوصول إلى الفئات المحتاجة وإدماج الأطفال المهجّرين واللاجئين في الأنظمة والسياسات والخطط الوطنية.

يقترح برنامج العمل الإنساني من أجل الأطفال للعام 2021 حلاً جديدة للتغلب على هذه العوائق والالتزام بالواجب المشترك بينهم وبين الحكومة لضمان الإغاثة الإنسانية، وقد وُقعت اتفاقية مع منظمة اليونيسيف حول خطة عمل البرنامج القطري لليونيسيف (2016-2019) بتاريخ 8/2/2016. وتضمنت الاتفاقية محاور عدة منها:-

المحور الأول: البيئة وإدارة الموارد الطبيعية.

المحور الثاني: التكنولوجيا والإحصاء.

المحور الثالث: التنمية والتمكين الاقتصادي والاجتماعي.

المحور الرابع: السلم المجتمعي واللامركزية.

### 3. منظمة العمل الدولية.

يمثل البرنامج الوطني للعمل اللائق في العراق للأعوام (2019-2023) التزاماً مشتركاً للحكومة العراقية وأصحاب العمل ومنظمة العمل الدولية بتعزيز العمل اللائق، ويمثل البرنامج إعادة المشاركة الشاملة للمنظمة في العراق وهو يؤسس للالتزام جميع الشركاء بإدراج العمل اللائق في عمليات التعافي والإصلاح وتحديد ثلاثة مجالات ذات أولوية قصوى:

أ- فرص العمل: ضمان أن تخلق تنمية القطاع الخاص فرص عمل جديدة.

ب- الحماية: الحد من الضعف بتوسيع الحماية الاجتماعية وتعزيزها وإيجاد إطار فاعل.

ج- الحوكمة: دعم سوق العمل لتطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل بتحسين آليات الحوار الاجتماعي.

إذ تتعاون منظمة العمل الدولية تعاوناً وثيقاً مع الحكومة العراقية ومنها حكومة إقليم كردستان والشركاء الاجتماعيين العراقيين لمعالجة أزمة فرص العمل التي تواجهها البلاد، وتتبع المنظمة منهجية لوضع جيل جديد من البرامج الوطنية للعمل اللائق الساعية إلى تعزيز الشراكات بغية إحداث تغيير حقيقي ومواكبة الأهداف الإنمائية الوطنية والدولية.

بدأ تطوير البرنامج القطري للعمل اللائق في العراق (2019-2023) بالتزامن مع تجربة قابلية المنظمة وبإجراء تقييم سريع حول استعداد البلد لجهة تنفيذ احتياجات أهداف التنمية المستدامة والهيئات المكونة ورصدها، فضلاً عن الثغرات المتعلقة بالرصد والتقييم المتعلق بأهداف التنمية المستدامة، إذ اعتمد نتائج التقييم وأخذها في الاعتبار عند تطوير برنامج العمل اللائق في العراق بوصفه جزءاً من إستراتيجية تحسين القدرة الوطنية على رصد التقدم المحرز وتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

#### 4. الأمم المتحدة: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (منظمة آلاسكوا).

تشكل (الإسكوا) جزءاً من الأمانة العامة للأمم المتحدة، وتعمل تحت إشراف المجلس الاقتصادي والاجتماعي، شأنها شأن اللجان الإقليمية الأخرى، ومن أهم أهدافها تحفيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلدان الأعضاء، فضلاً عن تعزيز التفاعل والتعاون بين البلدان الأعضاء، تعمل (الإسكوا) على تهيئة وتوفير إطاراً لصياغة السياسات ومواءمتها، ومنبراً للالتقاء والتنسيق، وهي تنسق أنشطتها مع الإدارات والمكاتب الرئيسية في مقر الأمم المتحدة، ومع الوكالات المتخصصة، والمنظمات الدولية والهيئات الإقليمية على غرار جامعة الدول العربية وهيئاتها الفرعية، ومجلس التعاون الخليجي.

تمثل خطة التنمية المستدامة لعام 2030 خطة شاملة ومتكاملة تم اعتمادها في ايلول 2015 من قبل جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وبضمنهم الحكومة العراقية بهدف القضاء على الفقر، ومكافحة عدم المساواة وتغير المناخ على مدى السنوات ال 15 المقبلة. تتألف الخطة من أربعة عناصر هي: الإعلان، وأهداف التنمية المستدامة، ووسائل التنفيذ والشراكة العالمية، والمتابعة والاستعراض.

قسمت أهداف الخطة على (17) هدفاً رئيساً يتوافق مع أهداف الألفية لاستكمال مالم يُنجز، وتغطي خطة 2030 نطاقات واسعة عن طريق الأهداف والغايات التي تعكس الترابط بين أركان التنمية المستدامة.

تركز الخطة مدار البحث للتنفيذ على المستوى الوطني، إذ تأخذ الدول الأعضاء زمام المبادرة وتقوم بتكليف الخطة بما يتناسب مع احتياجاتها الوطنية، وتعتمد الخطة أساليب جديدة من الشراكات مع أصحاب المصلحة المعنيين تتمثل بإعطاء دور أكبر للمجتمع المدني، والقطاع الخاص، وشركاء آخرين في مجال التنمية، وبالتأسيس على ذلك فقد وُقع إطار عمل التعاون الفني بين حكومة العراق ومنظمة آلاسكوا في العام 2019 وعملت منظمة آلاسكوا على تنفيذ الأنشطة الواردة فيه مع الجهات ذات العلاقة.

#### 5. منظمة الأمم المتحدة.

كانت استجابة الأمم المتحدة للإصلاحات البيضاء فيما يتعلق بالتعاون المشترك بينها وبين حكومة العراق عن طريق الانتقال من المساعدة الإنسانية إلى المساهمة في تحقيق أهداف التنمية



المستدامة وسياسة تمهيدية وإصلاحات تشريعية، إذ وُقِعَ إطار التعاون من أجل التنمية المستدامة في العراق في العام 2021، وتضمن أربعة أفضل تأخذ بالاعتبار الإصلاحات الاقتصادية وتعد استجابة حقيقية لها وكما يلي:

أ. تقدم العراق نحو تحقيق أجندة 2030.

ب. دعم منظومة الأمم المتحدة الإنمائية لأجندة 2030.

ج. خطة تنفيذ إطار التعاون المشترك.

د. خطة الرصد والتقييم.

ويعدُّ من أهم ما تضمنه إطار التعاون المشترك الأولويات الإستراتيجية لنظام الأمم المتحدة الإنمائي، خاصة بعد تحديث التحليل القطري المشترك لتغطية تأثير (COVID-19) والتقلبات الأخيرة في أسعار النفط وتضمن خمس إستراتيجيات رئيسة تعدُّ أولويات إستراتيجية (تحقيق التماسك الاجتماعي والحماية الاجتماعية والتشاركية، تنمية الاقتصاد للجميع، وتعزيز المؤسسات والخدمات الفعالة والشاملة، وتعزيز الموارد الطبيعية وإدارة مخاطر الكوارث والقدرة على التكيف مع المناخ وتحقيق حلول كريمة وآمنة وطوعية ودائمة للنزوح في العراق).

## 6. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العراق UNDP

بدأ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العراق منذ عام 1976. وقد عمل منذ العام 2003 على دعم العراق حكومةً وشعباً في الانتقال نحو المصالحة والسلام والاستقرار. يتنوع دعم البرنامج الإنمائي بالتدرج من دعم سبل العيش الطارئة والحوار المجتمعي في مناطق متأثرة بالأزمة الإنسانية، إلى المساعدة في إعادة استقرار المناطق المحررة، إلى توفير دعم تقني للإصلاحات اللامركزية.

رسَّخ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العراق نهجاً في ثلاث محافظات، هي: (البصرة، والأنبار، وكربلاء) أسساً عمله توطين مقاصد أهداف التنمية المستدامة ومؤشَّراتها، مع التركيز على التشاور ضمن المجتمع والمشاركة للقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية المحلية جنباً إلى جنب مع المنظمات والوكالات الحكومية والفاعلين الاقتصاديين من الأكاديميين ورجال الأعمال، بما في

ذلك الشباب والنساء والفئات الضعيفة كالمزارعين. وتحرص لجان التنمية المستدامة التي تشكلت بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، على وضع رؤية محلية وخارطة طريق للتنمية المستدامة متسقة مع ما تضمنته ورقة الإصلاح الاقتصادي العراقي، مع ضرورة «عدم التخلي عن أحد» في جميع مراحل التخطيط، مما يضمن التكامل في عملية التشاور بشأن رؤية التنمية المستدامة المحلية مع كل الأطراف المستفيدة، بمن فيهم الأوساط الأكاديمية، ومنظمات المجتمع المدني، والجهات الحكومية، والقطاع الخاص، ونواب البرلمان، والفئات الضعيفة كالشباب والنساء والمزارعين بهدف إثراء النقاشات المستمرة للاحتياجات العملية للمجتمعات المحلية.

### الخلاصة:

في ضوء التغيرات العالمية الكبيرة في أنماط الإدارة والتوجيه والدعم، ولأنّ العراق ما زال يمثل دولة في طور التحوّل الاقتصادي، فليس من الحكمة أن ينعزل العراق في أطر الإدارة الاقتصادية بعيداً عن معونة الجهات الدولية المختصة، ولذلك ومن أجل تسريع عملية التحوّل الاقتصادي وفقاً للأنماط الحديثة التي تعزّز من فرص التماسك والصمود محلياً والابتعاد عن حالة الهشاشة في الأوضاع الاقتصادية فإنّ العراق بحاجة إلى بناء أدوار تكاملية مع الجهات الدولية التنموي، ويكون عن طريق التنسيق البناء وتوزيع الأدوار وفقاً لمراحل زمنية مدروسة، لأنّ تعدّد الأدوار غير المدروسة يؤدي في كثير من الأحيان إلى تكرار الجهود في مجال معين وغياها في مجالات أخرى، وهو ما يتطلب من صانع القرار الوطني في العراق توجيه أساليب الدعم المقدمة وفقاً لمنهج مخطّط قابل للتطبيق ويتخذ أفقاً زمنياً منطقياً قابلاً للتطبيق، كما يجب الابتعاد عن تكتيكات «قطع الثمار المتدلية» المتبعة حالياً من بعض صنّاع القرار لأنّ هذا الأمر هو السبب الرئيس في الوصول إلى الأوضاع الاقتصادية المتردية في الوقت الحاضر.

## المصادر:

1. موقع البنك الدولي على شبكة الإنترنت  
<https://www.albankaldawli.org/ar/country/iraq/overview#1>
2. الموقع الرسمي لوزارة التخطيط العراقية  
(mop.gov.iq) وزارة التخطيط العراقية
3. الموقع الرسمي لمنظمة اليونسيف:  
<https://www.unicef.org/media/89446/file/.pdf>
4. الموقع الرسمي لجامعة الشارقة:  
<https://www.sharjah.ac.ae/en/Research/spu/Journallaw/Documents/V16/%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%AF%D8%AF%201/6.pdf>
5. الموقع الرسمي لمنظمة العمل الدولية  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/genericdocument/wcms\\_808914.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/genericdocument/wcms_808914.pdf)
6. أهداف ومحاور الورقة البيضاء للإصلاح الاقتصادي في العراق  
<https://gds.gov.iq/ar/iraqs-white-paper-for-economic-reforms-vision-and-key-objectives/>
7. الإطار القانوني للمنظمات الدولية

<https://legal.un.org/ilc/reports/2011/arabic/chp5.pdf>

8. الموقع الرسمي لمنظمة آلاسكوا

<https://archive.unescwa.org/ar/our-work/%>

9. خطة الاستجابة والتعافي من كوفيد 19

<http://www.cabinet.iq/ArticleShow.aspx?ID=11598>

10. إستراتيجية تطوير القطاع الخاص

<http://cabinet.iq/uploads/pdf/2015-3/1.pdf>