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

عامٌ انقضى: حكومة السيد السوداني في الميزان الاقتصادي: برامج طموحة وتحديات عميقة

د. حيدر نعمة بخيت

سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌّ، غيرُ ربحيّ، مقرُّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حولَ قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلول عمليَّة جليَّة لقضايا معقدة تهمُّ الحقليْنِ السياسي والأكاديمي.

ملحوظة:

لا تعبِّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنَّما تعبِّر عن رأي كتابِها.

حقوق النشر محفوظة © 2023

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org

Since 2014

عامٌ انقضى: حكومة السيد السوداني في الميزان الاقتصادي: برامج طموحة وتحديات عميقة

د. حيدر نعمة بخيت*

الخلاصة

– مرور عام على حكومة السيد السوداني لا يمثل مدة كافية للحكم النهائي على مدى نجاحها أو فشلها، فالكثير من المشاريع الاستراتيجية تحتاج إلى وقت كبير في الإعداد والشروع، والحكومة بحاجة إلى مراجعة جدية للكادر الحكومي.

– لم تحقق الحكومة سوى 4% من الوعود والبرنامج الحكومي والتي كان عددها 127 وعداً، حيث تم تنفيذ 5 فقط منها، وذلك يعود إلى التعقيدات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية للحكم في العراق.

– العراق بحاجة إلى مؤشرات تقييم الأداء الحكومي، خصوصاً في البعد الاقتصادي على غرار تلك المؤشرات التي تتبناها دول التعاون الاقتصادي والتنمية، والدول المتقدمة والتي تُقيم من خلالها مؤشرات الأداء الحكومة عبر مصفوفات قابلة للقياس.

– الحكومة الحالية رسمت لنفسها برنامجاً حكومياً يصعب تحقيق نسب عالية في إنجازه في ظل ظروف البلد، والمشاكل المتراكمة منذ عام 2003 حتى الوقت الحالي.

– من المتوقع أن ينكمش الاقتصاد العراقي في نهاية العام الحالي، وينخفض النمو بمعدل 1% إلى جانب ارتفاع النفقات التشغيلية في السنة القادمة 2024 بفعل التوسع في النفقات المخصصة لثلاث سنوات.

– النظام السياسي والتوازن الذي تتشكل من خلاله الحكومات في العراق، لا يدعم من وجهة نظر اقتصادية تشكيل حكومة قوية ومستقلة قادرة على اتخاذ قرارات اقتصادية مهمة، فالتنازلات السياسية للكتل تنعكس على البرامج الاقتصادية للحكومة.

*كلية الإدارة والاقتصاد– جامعة الكوفة.

I. المقدمة

بعد الولادة العسيرة لحكومة السيد محمد شياع السوداني وتوليه رئاسة الوزراء في أكتوبر/ تشرين الأول 2022، على إثر الانتخابات البرلمانية المبكرة التي جرت في شهر أكتوبر/ تشرين الأول 2021، واجهت تحديات حقيقة ومعقدة، بدءاً بمشكلة الفساد الإداري والمالي المتجذر، مروراً بالتحديات السياسية والأمنية، والخلافات مع الإقليم والتدهور البيئي ومشاكل المياه إلى مشاكل الاقتصاد كالريعية والبطالة.

قدمت الحكومة برنامجاً طموحاً يتضمن 127 وعداً أو فقرةً موزعة بواقع 23 محوراً، وقد تولى السيد رئيس الوزراء متابعة تنفيذ البرنامج من خلال آليات معينة. لذا شرعت الحكومة بتنفيذ هذا البرنامج الطموح، إلا أن البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية وطبيعة نظام الحكم والمحاصصة السلبية وأهداف البرنامج الطموحة، عملت على عرقلة تقدم المؤسسات والهيئات الحكومية وفقاً للخطط المرسومة. وبحلول 14 أكتوبر/ تشرين الأول، وصلت نسبة الإنجاز إلى أقل من 4%، بعد إنجاز خمس فقرات (وعد حكومي) فقط، فيما هنالك العديد من الفقرات نصف منجزة وبعضها غالباً ستنجز.

ولغرض الإحاطة بشكل تفصيلي بماهية البرنامج الحكومي لحكومة السيد السوداني، ونسب الإنجاز المحققة، والنتائج المستخلصة، وبحدود مامتاح من بيانات. قسمت الدراسة إلى المحاور التالية:

المحور الأول: مدخل إلى تقويم الأداء

المحور الثاني: تشكيل الحكومة الثامنة ومرتكزات البرنامج الحكومي

المحور الثالث: تقويم الأداء الحكومي قبل حكومة السوداني

المحور الرابع: تقويم الأداء لحكومة السيد السوداني

المحور الخامس: تحديات تنفيذ البرنامج الحكومي والأولويات الحكومية

المحور السادس: ماذا نستنتج؟

المحور الأول: مدخل إلى تقويم الأداء

تعد عملية تقويم أداء Performance evaluation المؤسسات الحكومية والموظفين المدنيين Civil Servants من أهم القضايا في الإدارة العامة الحديثة، وهو جزءاً من نظام إدارة الأداء الشامل، ويتم تقديمه كعملية قياس كمي للأداء وفعالية الإجراءات. وقد قدمت البلدان ذات الاقتصادات المتقدمة نماذج مختلفة لتقويم الأداء، كما تطبق البلدان النامية أدوات لتقويم أداء المؤسسات الحكومية. وخلافاً للبلدان ذات البيئات المؤسسية المتقدمة، فإن البلدان النامية كثيراً ما تستورد نماذج التقويم التي أثبتت جدواها في بلدان أخرى، ويتعين على الدولة النامية التي تستورد نموذجاً معيناً أن تأخذ في اعتبارها مدى قدرة هذا النموذج على تحسين أداء المؤسسات الحكومية، ولماذا قد لا يحدث ذلك التحسين المطلوب في الأداء؟ الأمر الذي يحكم ما سيكون عليه الأمر في النهاية: هل سيكون إصلاحاً رمزياً أم إصلاحاً فعالاً؟ كون أن تقويم أداء المؤسسات الحكومية يظهر نتائج معينة تظهره بشكل إيجابي أو سلبي أمام الجمهور.

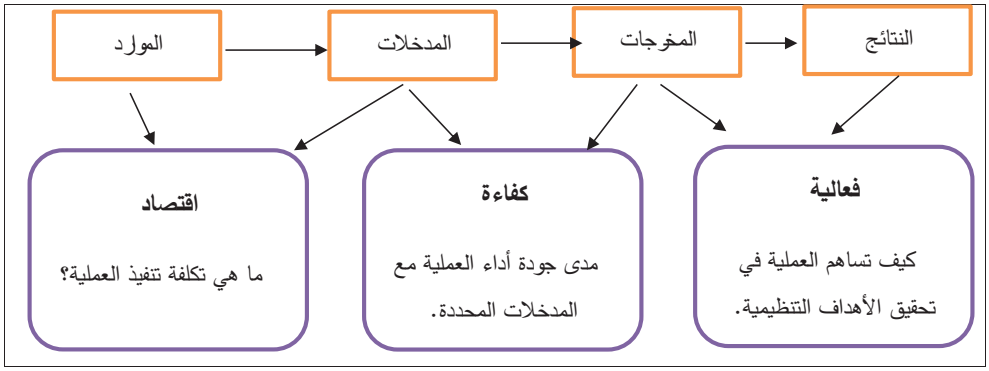
ومن الناحية العملية، ينبغي أن يكون تقويم الأداء على أساس مستمر، والعمل على تنبيه نظام الإدارة على نقاط الخلل في أسرع وقت ممكن، وهو كذلك ركيزة أساسية لمساءلة المؤسسات الحكومية من قبل السلطات الرقابية، ومن قبل الجمهور في الدول الديمقراطية ومنها العراق. على سبيل المثال، أظهرت الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD عدداً من المزايا لتقارير تقويم الأداء، إذ تركز التقارير على مخرجات الحكومة ومدى التزامها بالأهداف التي حددتها خلال البرنامج الحكومي وأولويات هذه الأهداف. كما أن تطبيق نظام التقويم يساعد على تحسين الأداء الفعلي للمؤسسات الحكومية.

يعد تقويم أداء المؤسسات الحكومية مسألة حاسمة بالنسبة للحوكمة العامة الحديثة. في النموذج المثالي، يفترض نظام إدارة الأداء قياس نتائج أنشطة المنظمة التي لها أهدافاً كمية قابلة للقياس (قياس الأداء performance measurement) وتقييم مدى تحقيق الأهداف (تقويم الأداء)، كما يجب أن يضمن الإبلاغ عن الأهداف المحققة للشفافية transparency والمساءلة accountability للمؤسسات الحكومية أمام مجموعة واسعة من المستهلكين وأصحاب المصلحة، وبالتالي يجب على رؤساء مؤسسات القطاع العام ضمان اتخاذ القرارات بناءً على المعلومات الفعلية حول عمل المؤسسة.

وفي السنوات الأخيرة، ركزت جهود الإصلاح في القطاع العام بشكل كبير على تقويم السياسات والبرامج الحكومية باعتبارها عنصراً أساسياً في «الإدارة من أجل النتائج» والذي أصبح أحد معالم القطاع العام. وأهم مكونات إصلاح الإدارة العامة public administration هو مبدأ الحكم الجيد المتعلق في العمل الإداري بمعايير الكفاءة efficiency والفعالية effec-tiveness والكفاية adequacy.

إن أفضل مؤشرات الأداء المعروفة في الأدبيات الاقتصادية هي عناصر الاقتصاد الثلاث 3Es التقليدية وهي الاقتصاد ECONOMY (تقليل استهلاك المدخلات)، والكفاءة EFFICIENCY (العلاقة بين المدخلات والمخرجات)، والفعالية EFFECTIVE-NESS (النتائج المحققة مقارنة بالمخرجات)، وكما موضح في الشكل (1).

شكل (1) مؤشرات الأداء التقليدية للعناصر الثلاث للاقتصاد



المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على:

- Laura Tampieri, Performance Evaluation Indexes in Public Administration Some issues of their actual usefulness, Central European Public Administration Review, March 2014, P.62.

II. المحور الثاني: تشكيل الحكومة الثامنة ومرتكزات البرنامج الحكومي

بعد الانتخابات البرلمانية المبكرة التي جرت في شهر أكتوبر/تشرين الأول 2021 والتي أسفرت عن خارطة سياسية معقدة وأجواء سياسية مشحونة، كادت خلالها أن تنزلق البلاد إلى المجهول، إذ لم يكن الانتقال السلمي للسلطة يجري بسلاسة، فقد كادت أن تسيل دماء أنصار التيارات المتصارعة نتيجة مرحلة الانسداد التي مرت بها العملية السياسية، لتلقي الضوء على ضرورة إعادة النظر في مراحل ومتطلبات تشكيل الحكومة. المادة 70 من الدستور العراقي تشترط حصول رئيس الجمهورية على أغلبية ثلثي أصوات البرلمان. وهذا ما أدى إلى عدم تمكن الكتلة الصدرية بصفتها الكتلة الأكبر (73 مقعداً من اصل 329 مقعداً) من حصول مرشحها لرئاسة الجمهورية على ثلث الأصوات، ومن ثم انسحاب نواب الكتلة الصدرية، ليشهد العراق أطول مدة بدون حكومة منذ الانتخابات، متجاوزاً الرقم القياسي السابق البالغ 289 يوماً، ليقوم الاطار التنسيقي بمهام تشكيل الحكومة الثامنة بعد عام 2003 برئاسة السيد محمد شياع السوداني، بعد أن تم انتخاب السيد عبد اللطيف رشيد رئيساً للعراق ، ومن ثم تكليف السيد محمد شياع السوداني بتشكيل الحكومة، لتحصل على ثقة البرلمان بالأغلبية في جلسة البرلمان ليوم الخميس الموافق 27 أكتوبر/تشرين الأول 2022 التي حضر خلالها 253 عضواً، وقد ضمت الحقيبة الوزارية 21 وزيراً، بعد تأجيل المصادقة على وزيرين من حصة المكون الكردي لوزارتي البيئة و الإسكان والأعمار. وبذلك يسدل الستار على واحدة من أصعب المراحل التي مر بها العراق مابعد عام 2003.

أما مرتكزات البرنامج الحكومي، فاستناداً إلى المادة (76: رابعاً) من الدستور العراقي لعام 2005، التي تنص على الآتي: «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». وقد نال البرنامج الحكومي الثقة من قبل البرلمان في يوم الخميس الموافق 27 أكتوبر/تشرين الأول عام 2022.

يتكون البرنامج الوزاري لحكومة السيد السوداني من 23 محوراً تتضمن 127 فقرة (وعد حكومي) يُعد خطة واقعية (حسب تصريح الحكومة)، يمكن تحقيقها من قبل الوحدات الحكومية المختلفة، بما في ذلك الوزارات والمؤسسات التابعة لها، فضلاً عن المنظمات المستقلة.

وتتضمن الخطة العمل على إصلاح جميع القطاعات الاقتصادية والمالية والخدمية، ومكافحة كل من الفقر والبطالة، وكذلك محاربة الفساد الإداري والمالي الذي ينخر بالمؤسسات الحكومية، ومن ثم وضع حد لهدر المال العام، بالشكل الذي يضمن إرساء أسس وقواعد الحكم الرشيد. وتخفيف العبء على المواطنين من خلال مكافحة التضخم، والعمل على استقرار أسعار السلع للمواطنين والعمل على استتباب الأمن والاستقرار وسيادة القانون وارجاع هيبة الدولة وتعزيزها والاستجابة لمطالب سكان البلد ولاسيما الشباب المحتجين.

وتقدم وثيقة البرنامج الحكومي استعراضاً مختصراً للمبادئ التي تقوم عليها الحكومة والمحاور الأساسية التي تشكل الإطار التنفيذي للأداء الحكومي، من خلال إطار يمثل رؤية وطنية تسعى إلى ضمان استدامة الحياة الكريمة للمواطنين، وأن ذلك سيسمح لهم بالبقاء معتمدين على تماسك مفاصل كافة مؤسسات الدولة لبناء مجتمع يقوم على منهج العدالة والإنصاف والتقدم. لا سيما في ممارسة المسؤوليات الوطنية الكبرى في الوزارات والجهات غير التابعة لوزارة، لبناء استراتيجياتها وخططها التفصيلية لإطلاق البرنامج الحكومي الشامل في ضوء هذا التوجه، بحيث يبدأ تنفيذ الخطة منذ بداية تشكيل الحكومة وبحسب الأولويات المحددة مسبقاً. إضافة إلى حملات استثنائية يتم فيها حشد الطاقات المتوفرة في أجهزة الدولة لتقديم الخدمات للمواطنين في قطاعات الصحة والمياه والصرف الصحي والبلدية والكهرباء وعمليات تعبيد الطرق الداخلية ورصفها، وذلك تحت الإشراف المباشر لرئيس مجلس الوزراء. وتسلط وثيقة البرنامج الوزاري الضوء على المبادئ التي تقوم عليها، فضلاً عن المحاور الرئيسية التي تشكل إطار أداء الحكومة، ضمن إطار رؤية وطنية تسعى إلى تحقيق الحياة المستدامة والكريمة للعراقيين، والتي على تلاحم كافة مؤسسات الدولة لبناء مجتمع يقوم على مبادئ العدل والإنصاف والتقدم، خاصة فيما يتعلق بتحمل المسؤوليات الوطنية الكبرى من قبل الوزارات والجهات غير الوزارية، وقيامها بصياغة خطط تفصيلية لإطلاق برامج حكومية شاملة في هذا الاتجاه، بحيث يتم تنفيذ البرنامج حسب الأولوية ومنذ بداية تشكيل الحكومة، بالإضافة إلى أنشطة خاصة باستغلال موارد الطاقة المتوفرة في البلاد. أما محاور البرنامج الحكومي ال 23 هي:

1: الحماية الاجتماعية ومكافحة الفقر.

2: مكافحة البطالة وتوفير فرص العمل.

3: ملف النازحين واعمار المناطق المحررة والأقليات.

4: معالجة أزمة الكهرباء

5: قطاع الصحة

6: قطاع الإعمار والخدمات البلدية

7: مكافحة الفساد وهدر المال العام

8: الزراعة والموارد المائية

9: التجارة

10: الصناعة

11: القطاع النفطي

12: القطاع المالي والمصرفي

13: النقل والاتصالات

14: التربية والتعليم

15: الاستثمار

16: السياحة

17: السكان والتنمية

18: حقوق الإنسان وتمكين المرأة

19: العلاقات الخارجية

20: المركز والإقليم

21: أمن واستقرار العراق

22: تنفيذ المشاريع الاستراتيجية

23: التشريعات والإصلاحات السياسية

شكل (2) المحاور الرئيسية للبرنامج الحكومي لحكومة السيد السوداني 2022

الشكل من عمل الباحث بالاعتماد على الادبيات السابقة

إن هذه المحاور تمثل أهدافاً طموحة وواسعة جداً من الصعوبة بمكان تحقيقها خلال مدة الحكومة، وفي ظل الأوضاع السياسية التي يعيشها البلد. لذلك اعطى البرنامج الحكومي مجموعة من الأولويات تمثل أهمية قصوى لكونها تمس حياة السكان بشكل مباشر. وهي:

أولاً: مكافحة الفساد الإداري والمالي.

ثانياً: حل مشكلة البطالة وتوفير فرص العمل للشباب من كلا الجنسين

ثالثاً: دعم الفئات الفقيرة والهشة وكذلك محدودي الدخل.

رابعاً: إصلاح القطاعات الاقتصادية والمالية ولاسيما القطاع الزراعي والقطاع الصناعي، وكذلك القطاع المصرفي والعمل على دعم القطاع الخاص.

خامساً: العمل بشكل سريع على تحسين وتطوير الخدمات التي تمس حياة المواطنين.

وقد تعهد السيد رئيس الوزراء بالمتابعة المباشرة والإشراف على تنفيذ هذه الأولويات من خلال الصيغ المناسبة.

المنهاج الحكومي يستند إلى عدة مبادئ، منها[1]:

1- يعد المنهاج الوزاري هو المرتكز الذي تؤدي من خلاله الحكومة دورها، وتقوم بأداء واجباتها ومن ثم تنفيذ برنامجها، وبذلك يعد المعيار الأساسي لتقييم الأداء الحكومي.

2- تعد مسؤولية الحكومة مسؤولية مشتركة، إذ تضع الجميع أمام أدوارهم، وتبني قرارات مجلس الوزراء والالتزام بها، وأي إخلال لهذا المبدأ يعني تقصيراً في الأداء.

3- تعد محاور المنهاج الوزاري بمثابة مرتكزات أساسية من خلالها يتم إعداد برنامج حكومي بشكل مفصل، ويتم من خلاله تبني الخطط الإستراتيجية والتنفيذية لجميع الوزارات وفقاً لمتطلبات هذا المنهاج، وكذلك مهام الوزارات التي جسدتها أنظمتها الداخلية وقوانينها النافذة.

4- عند إقرار الشفافية في العمل، ومواجهة جميع المهام، فإن الأداء الحكومي يعد عملاً تحكمه رصانته والحفاظ على سريته، أي عدم افشاء مداولات مجلس الوزراء الداخلية، وفقاً للنظام الداخلي للمجلس.

5- يجب إجراء مراجعة سنوية أو كلما اقتضت الضرورة للبرنامج الحكومي، لمعرفة مدى الالتزام ببنوده، ومن ثم تصحيح الانحرافات التي قد تحدث اثناء التنفيذ.

1. شبكة النبأ للمعلوماتية، الاليات الدستورية والقانونية لتطبيق المنهاج الوزاري والبرنامج الحكومي، زيارة الموقع 2023-10-03: https://annabaa.org/arabic/rights/33664 -

III. المحور الثالث: تقويم الأداء الحكومي قبل حكومة السوداني

إن تقويم الأداء يستند إلى المقارنة بين فترات زمنية مختلفة، أو لمؤسسات متماثلة للمدة ذاتها. لذا فإن تقويم الأداء الحكومي يكون من خلال مقارنته بأداء الحكومة السابقة، والمتمثلة بحكومة السيد مصطفى الكاظمي، التي استمرت للمدة من 7 مايو/أيار 2020 إلى 27 أكتوبر/تشرين الأول 2022. وكان العراق واقتصاده وأمنه الإنساني في حلقة مغلقة من الأزمات الوطنية والدولية منذ تشرين الأول عام 2019 إلى عام 2021، لتنتج انعكاسات سلبية على الإنسان والمجتمع والاقتصاد والسياسة. فقد دخل العراق عام 2020 بحكومة السيد عادل عبد المهدي، والتي استقالت تحت ضغط الاحتجاجات الشعبية التي اجتاحت بغداد والمحافظات الوسطى والجنوبية. ولمدة ستة أشهر كاملة[2]. بعدها لم تتمكن القوى السياسية من التوصل إلى توافق حول رئيس للوزراء نتيجة الخلافات العميقة وتضارب مصالح الكتل الكبيرة والتدخل الخارجي، حتى توصلت الكتل إلى توافق على تولي السيد مصطفى الكاظمي رئاسة الوزراء في 6 مايو/أيار 2020. ومن ثم حصلت الحكومة التي تشكلت على ثقة مجلس النواب، وكانت مهمتها إدارة الأعمال والاستعداد لإجراء الانتخابات المبكرة[3]. وتعد حكومة الكاظمي من الحكومات المدعومة من قبل الولايات المتحدة الأمريكية بشكل واضح[4].

تواجه الحكومة الجديدة إرث السياسات الاقتصادية والاجتماعية للحكومات السابقة. وفي الثلث الأخير من عام 2020، شهدت البلاد أزمة مالية عميقة جعلتها غير قادرة على دفع رواتب الموظفين، مما دفعها إلى اللجوء إما للاقتراض أو تخفيض قيمة العملة الوطنية. إلا أنها قامت بكلا الأمرين. وهذا ما تناولته وثيقة الإصلاح المالي (الورقة البيضاء) التي أعدتها وحدة الإصلاح المالي الطارئة، التي تم انشاؤها بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 12 بتاريخ 12 أيار/ مايو 2020. والمتكونة من جزئين: الأول لتشخيص مشاكل الاقتصاد العراقي (وهي محل اجماع)، والجزء الثاني تضمن آليات حوكمة تنفيذ المشاريع البالغة (64) مشروعاً التي وضعت لها جداول زمنية وتحديد

2. HUMAN RIGHTS, Demonstrations in Iraq, SPECIAL REPORT, Baghdad, 1-9 October 2019.

3. Report of the Secretary-General, Implementation of resolution 2576, Security Council, United Nations, 2021, P.1.

4.Alissa J. Rubin, Iraq Chooses New Prime Minister, an Ex-Intelligence Chief Backed by U.S., The New York Times, May 6, 2020.

الجهات المنفذة والساندة لها[5].

وقد زادت الأزمة الصحية (كوفيد-19) من الضعف ووسعت من الصعوبات التي يواجهها النظام الصحي، ولم تكن المؤسسات الصحية قادرة على إدارة المخاطر التي تهدد الإنسان وبالتالي الاقتصاد والمجتمع، أدت الأزمة في تفشي المرض وزيادة انعدام الأمن البشري، وأصبح الغذاء أكثر ندرة، والفقر أكثر قسوة، وتزايد العنف خاصة ضد النساء. وأثر الوباء على الاقتصاد الكلي، الذي كان يتبع بالفعل في هبوط بسبب انخفاض أسعار النفط الخام العالمية. وقد أدى هذا إلى جانب عمليات الإغلاق الكاملة والجزئية، إلى أزمة مالية وركود اقتصادي، وتعمقت الاختلالات الهيكلية وزادت التشوهات في النظام الاقتصادي بسبب عدم قدرة السياسات على تصحيح بنية الاقتصاد الوطني وتحفيز القطاع الخاص[6].

بعد إقرار المنهاج الوزاري، لم ترسل حكومة السيد الكاظمي برنامجاً حكومياً مفصلاً إلى مجلس النواب ليتم إقراره. وعلى الرغم من أن بعض فقرات البرنامج الحكومي كتب بطريقة تجعله غير قابل للقياس الكمي، إلا أنه، وفقاً لتقرير الرصد الحكومي الذي أصدرته الحكومة لتسليط الضوء على انجاز أهدافها خلال عام كامل، فقد قدرت الحكومة النسبة المنجزة بـ 71% من البرنامج الحكومي. وهذا رقم مبالغاً فيه كثيراً وبعيداً عن الواقع. فإذا استثنينا نجاح الحكومة في اجراء الانتخابات المبكرة، فإن نسبة الإنجاز متدنية للغاية، ووفقاً لبعض الدراسات، فإن النسبة المتحققة من البرنامج الحكومي هي 29% فقط وكما موضح في الجدول رقم (1) [7].

5. مجموعة باحثين، قراءات في مشاريع برنامج الإصلاح الاقتصادي (الورقة البيضاء)، مركز المنصة للتنمية المستدامة، 2023، ص9.

6. National Committee for Sustainable Development, The Second National Voluntary Review Report on the Achievement of the Sustainable Development Goals 2021, Iraq. And the Path Back to the Development, Ministry of Planning, Iraq, July 2021, P.25.

7. وسام جعفر راضي، حكومة السيد الكاظمي أكثر الحكومات التزاما بتنفيذ المنهاج الوزاري والاسوأ في الإفصاح عن المعلومات، تقرير رصيد مؤشرات تنفيذ المنهاج الوزاري، منظمة تواصل لتمكين الشباب، اب 2021، ص4.

جدول (1) تفاصيل تقدم نسب إنجاز البرنامج الحكومي لحكومة السيد الكاظمي بعد مرور عام

نسب الانجاز	عدد الفقرات	النتيجة
منجز 100 %	2	تم إنجازها بالكامل
غالباً سينجز 75%	1	تجاوز إنجازها النصف وتوحي بقية الإجراءات أنها ستنجز
نصف منجز 50%	7	بلغت نسبة الإنجاز النصف والعمل مازال مستمر على إنجازها
قيد التنفيذ 35%	6	تم إحالتها إلى مؤسسات متخصصة ومازالت قيد التنفيذ
بدأ التنفيذ 25%	7	لم يتم رصد أي تقدم منذ إحالتها إلى الجهة المعنية بالتنفيذ
لم ينجز 0%	8	تم ايقاف العمل بها أو لم يتم البدء بتنفيذها
غير محدد	7	خارج معايير الرصد
المجموع	38	نسبة الانجاز الكلية 29%

المصدر: وسام جعفر راضي، حكومة السيد الكاظمي أكثر الحكومات التزاماً بتنفيذ المنهاج الوزاري والاسوأ في الإفصاح عن المعلومات، تقرير رصيد مؤشرات تنفيذ المنهاج الوزاري، منظمة تواصل لتمكين الشباب، ابريل/ آب 2021، ص4.

أما التقويم النهائي لأداء حكومة السيد الكاظمي وفقاً لمنهاجها الحكومي، فينقسم إلى ثمانية محاور رئيسية وتضم 38 فقرة (وعد حكومي). فقد تراوحت نسب الإنجاز النهائي مابين 0% كما في محاور الاقتصاد ومكافحة الفساد ودعم القضاء ومطالب الاحتجاجات والعلاقة بين الحكومة والاقاليم والمحافظات، و33% كما في محور العلاقات الخارجية. والجدول التالي يوضح تفاصيل هذه المحاور ونسب التنفيذ لكل منها.

جدول (2) التقويم النهائي لأداء حكومة السيد الكاظمي للمدة 2020-2022

أولا: أولويات الحكومة: وعددها 20 فقرة (وعد) نسب الإنجاز النهائي 10%	
2	2 غير محدد (لا يمكن تتبع تنفيذه)
2	لم ينجز
1	منجز
1	منجز مع تأخير بالتنفيذ
2	نصف منجز
2	غير محدد (لا يمكن تتبع تنفيذه)
ثانيا: قطاع الأمن ويتكون من 6 فقرات.. نسب الإنجاز النهائي 16.7%	
1	بدأ التنفيذ
1	غير محدد (لا يمكن تتبع تنفيذه)
1	لم ينجز
1	منجز
2	نصف منجز
المحور الثالث: الاقتصاد ويتكون من 11 فقرة ونسب الإنجاز النهائي 0%	
4	بدأ التنفيذ
1	غير محدد: لا يمكن تتبع تنفيذه
2	قيد التنفيذ
2	لم ينجز
2	نصف منجز
المحور الرابع: العلاقات الخارجية وتتكون من 3 فقرات.. نسب الإنجاز النهائي 33%	
1	منجز

2	نصف منجز
المحور الخامس: مكافحة الفساد ويتكون من فقرتين. نسبة الإنجاز النهائي 0%	
1	بدأ التنفيذ
1	قيد التنفيذ
المحور السادس: دعم القضاء ويتكون من 3 فقرات.. نسب الإنجاز النهائي 0%	
3	غير محدد: لا يمكن تتبع تنفيذه
المحور السابع: مطالب الاحتجاجات ويتكون من فقرة واحدة.. نسبة الإنجاز النهائي 0%	
1	تم ايقاف العمل به
المحور الثامن: العلاقة بين الحكومة والاقاليم والمحافظات تتكون من فقرتان.. نسب الإنجاز النهائي 0%	
1	قيد التنفيذ
1	لم ينجز

المصدر: المرصد الحكومي: البيانات المفتوحة 2022-2020 الحكومة السابعة ـ السيد مصطفى الكاظمي

زيارة الموقع في 5-10-2023:

- https://www.gop-iraq.org/opendatashow /

IV. المحور الرابع: تقويم الأداء لحكومة السيد السوداني

بعد مرور عام على حكومة السيد محمد شياع السوداني، التي ألزمت نفسها ببرنامج حكومي يتكون من 23 محوراً يشمل 127 فقرة (وعد حكومي)، ووفقاً للبيانات المفتوحة للمرصد الحكومي، فإن نسبة انجاز الفقرات (الوعود) بالكامل هي خمس فقرات، منها خطة زراعية مستعجلة لدعم المزارعين وتسويق المحصول الشتوي، وتشكل أقل من 4%. بينما الفقرات التي

خُطط لها أن تنجز هي فقرتان وتشكل حوالي 1.6%، أما الفقرات نصف المنجزة هي 7 فقرات وتشكل 5.5%، أما الفقرات التي بدأت الحكومة بتنفيذها هي 31 فقرة، وتشكل 24.4%. أما الفقرات قيد التنفيذ عددها 15 فقرة، وتشكل حوالي 11.8%، في حين أن الفقرات التي لم يتم بدء تنفيذها كانت 26 فقرة، وتشكل 20.1% من المجموع الكلي. أما الفقرات غير محسومة التصنيف، أي التي يجري التحقق منها، 25 فقرة وبنسبة 19.7%. أما الفقرات غير المحددة والمتمثلة بتعذر تتبع تنفيذها 18 فقرة، وتشكل حوالي 14.2. في حين وعد حكومي واحد تم إيقاف العمل به، وكما هو موضح في الجدول (3).

جدول (3) التقويم النهائي لأداء حكومة السيد السوداني لغاية 13 أكتوبر/تشرين الأول 2023

المحور الأول: الحماية الاجتماعية ومكافحة الفقر (4 فقرات)		المحور الثاني: مكافحة البطالة وتوفير فرص العمل (8 فقرات)		المحور الثالث: النازحين واعمار المناطق المحررة (3 فقرات)	
بدأ التنفيذ	2	بدأ التنفيذ	2	قيد التنفيذ	1
قيد التنفيذ	2	قيد التنفيذ	1	لم يبدأ التنفيذ	1
		لم يبدأ التنفيذ	2	منجز	1
		منجز	1		
		نصف منجز	1		
		يجري التحقق منه	1		
المحور الرابع: قطاع الكهرباء (3 فقرات)		المحور الخامس: قطاع الصحة (5 فقرات)		المحور السادس: قطاع الاعمار والخدمات (4 فقرات)	
بدأ التنفيذ	1	بدأ التنفيذ	3	بدأ التنفيذ	3
يجري التحقق منه	2	قيد التنفيذ	1	قيد التنفيذ	1
		يجري التحقق منه	1		
المحور السابع: مكافحة الفساد وهدر المال العام (4 فقرات)		المحور الثامن: الزراعة والموارد المائية (6 فقرات)		المحور التاسع: قطاع التجارة (4 فقرات)	

2	بدأ التنفيذ	1	بدأ التنفيذ	1	غير محدد (لايمكن تتبع تنفيذه)
2	يجري التحقق منه	2	غير محدد (لايمكن تتبع تنفيذه)	1	قيد التنفيذ
		2	لم يبدأ التنفيذ	2	لم يبدأ التنفيذ
		1	نصف منجز		
المحور العاشر: قطاع الصناعة (4 فقرات)		المحور الحادي عشر: قطاع النفط (19 فقرة)		المحور الاثنا عشر: القطاع المالي والمصرفي (7 فقرات)	
2	بدأ التنفيذ	6	بدأ التنفيذ	1	بدأ التنفيذ
2	يجري التحقق منه	2	غير محدد (لايمكن تتبع تنفيذه)	2	قيد التنفيذ
		1	قيد التنفيذ	1	نصف منجز
		3	لم يبدأ التنفيذ	3	يجري التحقق منه
		1	نصف منجز		
		6	يجري التحقق منه		
المحور الثالث عشر: قطاع النقل والاتصالات (3 فقرات)		المحور الرابع عشر: قطاع التربية والتعليم (5 فقرات)		المحور الخامس عشر: قطاع الاستثمار (3 فقرات)	
1	بدأ التنفيذ	1	بدأ التنفيذ	2	غير محدد (لايمكن تتبع تنفيذه)
1	لم يبدأ التنفيذ	1	غير محدد (لايمكن تتبع تنفيذه)	1	يجري التحقق منه
1	يجري التحقق منه	1	لم يبدأ التنفيذ		
		2	نصف منجز		

المحور السادس عشر: قطاع السياحة (2 فقرة)		المحور السابع عشر: السكان والتنمية (5 فقرات)		المحور الثامن عشر: حقوق الانسان وتمكين المرأة (6 فقرات)	
1	غير محدد (لايمكن تتبع تنفيذه)	1	بدأ التنفيذ	1	بدأ التنفيذ
1	لم يبدأ التنفيذ	2	قيد التنفيذ	1	تم إيقاف العمل به
		1	نصف منجز	2	غير محدد (لايمكن تتبع تنفيذه)
		1	يجري التحقق منه	2	لم يبدأ التنفيذ
الجزء التاسع عشر: العلاقات الخارجية (5 فقرات)		المحور العشرون: المركز والاقليم: (فقرة واحدة)		المحور الحادي والعشرون: أمن واستقرار العراق (9 فقرات)	
3	غير محدد (لايمكن تتبع تنفيذه)	1	قيد التنفيذ	2	غير محدد (لايمكن تتبع تنفيذه)
1	لم يبدأ التنفيذ			5	لم يبدأ التنفيذ
1	يجري التحقق منه			2	يجري التحقق منه
المحور الثاني والعشرون: تنفيذ المشاريع الاستراتيجية (5 فقرات)		المحور الثلاث والعشرون: التشريعات والإصلاحات السياسية (11 فقرة)		**الخلاصة**	
2	بدأ التنفيذ	2	بدأ التنفيذ	5	منجز
1	غير محدد (لايمكن تتبع تنفيذه)	1	غالبا سينجز	2	غالبا سينجز
1	قيد التنفيذ	1	غير محدد (لايمكن تتبع تنفيذه)	7	نصف منجز
1	لم يبدأ التنفيذ	2	لم يبدأ التنفيذ	31	بدأ التنفيذ
		3	منجز	15	قيد التنفيذ
		2	يجري التحقق منه	26	لم يبدأ التنفيذ

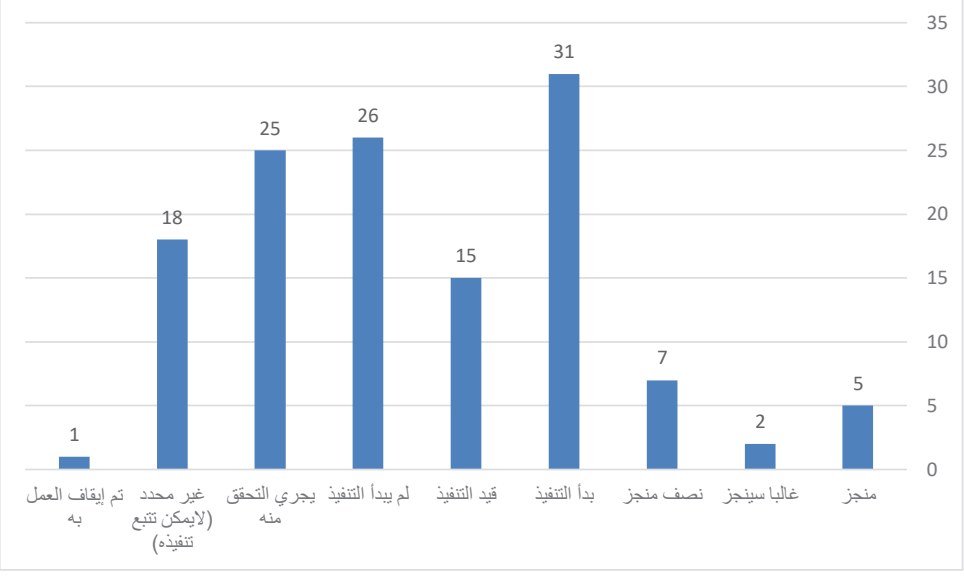
يجري التحقق منه	25				
غير محدد (لايمكن تتبع تنفيذه)	18				
تم إيقاف العمل به	1				
المجموع	127				

الجدول من إعداد الباحث بالاعتماد على:

المصدر: المرصد الحكومي: البيانات المفتوحة 2022-2020 الحكومة الثامنة:

زيارة الموقع 13-10-2023 https://www.iraq-gop.org/en/open-datashow

شكل (3) خلاصة تنفيذ فقرات البرنامج الحكومي لحكومة السيد السوداني بعد مرور عام



الشكل من عمل الباحث بالاعتماد على بيانات الجدول (3)

V. المحور الخامس: تحديات تنفيذ البرنامج الحكومي والأولويات الحكومية

إن حكومة السيد محمد شياع السوداني وضعت لنفسها برنامجاً حكومياً يعتبر من الصعوبة بمكان تحقيق نسب عالية في إنجازه، في ظل ظروف البلد، والمشاكل المتراكمة منذ عام 2003 حتى الوقت الحالي. تتعلق هذه المشاكل بفرعيات الاقتصاد واعتماده على النفط بنسب تصل إلى ما يقارب النصف من الناتج المحلي الإجمالي، وانخفاض نمو الناتج غير النفطي بشكل كبير بسبب ركود الصناعات غير النفطية وانكماش الأنشطة الزراعية نتيجة الجفاف ونقص المياه. بينما انخفض نمو الناتج المحلي الإجمالي إلى 2.6% (على أساس سنوي) في الربع الأول من عام 2023 مع توقع بانكماش الناتج بمعدل 1% خلال هذا العام (2023). ومع استمرار النمو السكاني السنوي بمعدل 2.4%، وانخفاض قيمة الدينار العراقي في السوق الموازية بعد قرار البنك الفيدرالي الأمريكي العمل بالمنصة الالكترونية، على الرغم من قيام البنك المركزي العراقي بإعادة تقييم الدينار في فبراير/ شباط 2023 إلى 1,300 دينار عراقي/دولار أمريكي، أي بزيادة قدرها 10.3%. وعلى الرغم من ارتفاع الاحتياطيات الأجنبية بشكل كبير في عامي 2022 و2023، من المتوقع أن تنخفض في عام 2024 إلى 93.1 مليار دولار. كما أن الحكومة وفقاً للميزانية التي اقرت لثلاثة سنوات مقبلة على ارتفاع الانفاق التشغيلي بنسبة 59% عن عام 2022، ولتغطية جميع النفقات فإن الحكومة في ظل معدل تصدير 3.5 مليون برميل يومياً، تحتاج إلى سعر يصل 112 دولاراً/برميل لتغطية جميع النفقات. وأي انخفاض عن هذا السعر يعني استنزافاً سريعاً للمكاسب النفطية وتجدد الضغوط المالية. كما أن نقص التمويل يمثل أكبر القيود التي تواجهها المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والشركات العاملة في القطاع غير الرسمي، مما يقوض من فرص النمو الذي يقوده القطاع الخاص وخلق فرص العمل. وكذلك فإن القطاع المصرفي التجاري الخاص ضعيف ولديه قدرة محدودة على دعم الوساطة المالية، وهو موجه نحو تعظيم الإيرادات من مزادات النقد الأجنبي. علاوة على ذلك، فإن القطاع المالي غير المصرفي ناشئ مع وجود أسواق رأس مال صغيرة ومتخلفة، ومؤسسات التمويل الأصغر غير المنظمة، وقطاع التأمين المتخلف[8].

وعموماً ستظل محركات الهشاشة الموجودة مسبقاً، بما في ذلك ارتفاع معدل انتشار الفساد، وانخفاض المشاركة في القوى العاملة وخاصة الإناث، وارتفاع معدل العمل غير الرسمي في القطاع

8. International Bank for Reconstruction and Development, Reemerging Pressures: Iraq's Recovery at Risk with a Special Focus on Financial Intermediation in Iraq, Middle East and North Africa Region, World Bank, Spring/Summer 2023.

الخاص، ونقص فرص العمل، واختلال توازن القطاع المالي، وضعف تقديم الخدمات، والمخاطر الأمنية، وتغير المناخ، والتدهور البيئي، من التحديات الرئيسية التي تواجه الحكومة الحالية وحتى الحكومات المقبلة.

وفي ظل التحديات السابقة والأوضاع السياسية التي يعيشها البلد، فقد تبنت الحكومة مجموعة من الأولويات التي تؤثر بشكل مباشر على حياة السكان، وقد تعهد السيد رئيس الوزراء بالمتابعة المباشرة والإشراف على تنفيذ هذه الأولويات من خلال الصيغ المناسبة. وهي:

أولاً: مكافحة الفساد الإداري والمالي

يعد هذا التحدي واحداً من أصعب التحديات التي تواجه الحكومة، إذ وصل الفساد الإداري والمالي إلى أعلى مفاصل مؤسسات الدولة وبمستويات عليا، ويعتبر ما حدث في فضيحة القرن خير مثال على تنامي اخطبوط الفساد وتشعبه في جميع أجهزة ومؤسسات الدولة. الفساد في العراق يوصف بأنه فساد نظامي systemic، ومخطط. ومن أنواعه. النوع الأول يتمثل بالمشتريات العامة والتعاقدات، إذ يتم استخدام الكسب غير المشروع والعمولات (تحويل العقود لتحقيق أقصى قدر من المصالح الخاصة أو السياسية)، وتضخم التكاليف، والاحتيال (الفواتير الكاذبة)، والمحسوبية، والابتزاز على نطاق واسع لضمان صرف الأموال العامة، من خلال الاستيلاء عليها أو انتزاعها لصالح النخبة السياسية.

النوع الثاني من الفساد المخطط هو سرقة الأموال العامة عن طريق الاختلاس (مثل سرقة القرن). والنوع الثالث هو المحسوبية patronage (لضمان مكافأة الناخبين والموالين والأعضاء من خلال دفعهم إلى القطاع العام)، والاحتيال في كشوف المرتبات (من خلال التغيب عن العمل أو الموظفين الوهميين أو كما يسمى في العراق الفضائيين)، وقشط skimming الرواتب.

والنوع الرابع هو تهريب النفط ومشتقاته والبضائع المهربة والمقلدة fake. والنوع الخامس هو تسهيل تجارة المخدرات وغيرها من التجارة الممنوعة والمشبوهة. أما النوع السادس فهو الرشوة bribery والابتزاز extortion لأغراض سياسية أو مالية بحتة[9].

9. Sajad Jiyad, A woman chants slogans during a protest over corruption, lack of jobs, and poor services in Baghdad, The Mechanisms of Corruption in Iraq, March 2023. See the link in 7 October 2023: https://blogs.lse.ac.uk/mec/2023/03/30/the-mechanisms-of-corruption-in-iraq/

وقد وقعت الحكومة العراقية، ممثلة بمكتب رئيس الوزراء، على مذكرة تفاهم لمدة عامين مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) أكدت خلالها شراكتهما والتزامهما بمنع الفساد ومكافحته في العراق من خلال تعزيز الشفافية والمساءلة، والنزاهة في القطاعين العام والخاص. ودعم البرنامج UNDP للاستجابة لأولويات مكافحة الفساد في العراق، بما في ذلك تنمية قدرات هيئات مكافحة الفساد ودعم الأطر الاستراتيجية والقانونية بما يتماشى مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وخلق بيئة مواتية للحوار البناء مع المجتمع المدني والقطاع الخاص والأوساط الأكاديمية ووسائل الإعلام بشأن الإبلاغ عن الفساد، وتمكين أصحاب المصلحة الوطنيين الرئيسيين من لعب دور أقوى في تعزيز أنظمة الشفافية والمساءلة. والعمل على مكافحة الفساد في المجالات الاستراتيجية الرئيسية التي هناك حاجة ماسة إليها لتحسين بيئة الاستثمار في العراق وفتح آفاق جديدة للشراكات بين القطاعين العام والخاص[10].

وعلى الرغم من إعطاء البرنامج الحكومي أهمية كبرى لمشكلة الفساد وهدر المال العام، حيث بدأ التنفيذ في اثنتين من أربع فقرات لهذه الغاية، إلا أن هذه الجهود لم تنعكس بشكل واضح على الفساد المتجذر في العراق. وفقاً لأحدث البيانات المتوفرة عن مؤشر مدركات الفساد الصادر من منظمة الشفافية، فإن قيمة مؤشر مدركات الفساد لعامي 2021 و2022 هي (23) درجة، ليحتل العراق المرتبة 157 على مستوى العالم من بين 180 دولة شملها التقرير للعامين المذكورين. بينما في عام 2019 حقق العراق تحسناً في قيمة المؤشر عندما ارتفعت درجتين (من 18 إلى 20 درجة)، وكما مبين في الجدول (4).

جدول (4) مؤشر مدركات الفساد في العراق للمدة 2019-2022

السنة	التسلسل على مستوى العالم	عدد الدول التي شملها التقرير	الدرجة (0-100)	درجات التغير
2018	*168	180	18	-
2019	**162	180	20	2+

10. Reliefweb, Government of Iraq and UNDP sign Memorandum of Understanding to boost the fight against corruption. See the link in 7 October 2023: -https://reliefweb.int/report/iraq/government-iraq-and-undp-sign-memorandum-understanding-boost-fight-against-corruption-enar

السنة	التسلسل على مستوى العالم	عدد الدول التي شملها التقرير	الدرجة (100-0)	درجات التغير
2020	***160	179	21	1+
2021	****157	180	23	2+
2022	*****157	180	23	0

الجدول من عمل الباحث بالاعتماد على:

https://www.transparency.org/en/cpi

(*) مكرر مع فنزويلا

(*) مكرر مع دولتين: كمبوديا، جاد.

(**) مكرر مع أربعة دول: كمبوديا، جاد، جزر القمر، أريتريا

(***) مكرر مع ثلاث دول: كمبوديا، هندوراس، زيمبابوي

(****) مكرر مع أربعة دول: أذربيجان، هندوراس، مينمار، زيمبابوي

ثانياً: حل مشكلة البطالة وتوفير فرص العمل للشباب من كلا الجنسين

أولت حكومة السيد السوداني اهتماماً كبيراً لمشكلة البطالة ومكافحتها وتوفير فرص العمل، فقد تضمن هذا المحور من البرنامج الحكومي 8 فقرات رئيسية، إلا انها لازالت متلكئة، إذ لم تشرع الحكومة تنفيذ سوى فقرتين منها، على الرغم من مرور عام كامل للبرنامج. وفقرتين في قيد التنفيذ، بينما الفقرات الأربع المتبقية لازالت متعثرة، وبعضها لايمكن تنفيذه. ويعد قرار الحكومة العراقية بتعيين أكثر من مليون شخص من حملة الشهادات العليا والطلبة الثلاثة الأوائل للدراستين الصباحية والمسائية وأصحاب العقود، والمفسوخة عقودهم من الأجهزة الأمنية المختلفة، واحدة من أهم القرارات الهادفة إلى تخفيف مشكلة البطالة، على الرغم من خطورتها نتيجة زيادة النفقات التشغيلية بشكل كبير لتصل إلى اكثر من 133 ترليون دينار[11]، وزيادة تعرض البلد إلى الضغوط

11. الوقائع العراقية، العدد 4726، 26-6-2023.

المالية تحت أي صدمة نفطية أو مالية مقبلة في ظل بلد يعيش تحت وصايا الفيدرالي الأمريكي و وزارة الخزانة الامريكية، وزيادة البطالة المقنعة في القطاع الحكومي. ومع ذلك فلازالت جيوش الخريجين تبحث عن فرص العمل في القطاع الحكومي، فقد قدر عدد خريجي الجامعات والمعاهد الحكومية للمدة 2018-2022 بحدود 515.8 ألف طالب، بالإضافة إلى عدد غير كبير من خريجي الجامعات والمعاهد الأهلية، مما يعزز من تفاقم مشكلة البطالة في ظل ضعف دور القطاع الخاص في خلق فرص العمل.

لا يزال العراق يواجه مجموعة من تحديات سوق العمل المرتبطة بالوضع السياسي والاجتماعي والاقتصادي والأمني في البلاد. وبينما تدخل نسبة كبيرة من السكان إلى سن العمل منهم، يفتقر العديد من الشباب العراقي إلى المهارات أو الفرص اللازمة لسبل العيش المستدامة. وتقدر البطالة بين الشباب الذكور والإناث بنسبة 32.1 في المائة و62.1 في المائة على التوالي، مما يعني أن العراق يخاطر بضياع الفرصة الديمغرافية المتاحة له لتسريع النمو[12].

ثالثاً: دعم الفئات الفقيرة والهشة وكذلك محدودي الدخل.

وفقاً للبرنامج الحكومي، فإن دعم الفئات الفقيرة والهشة وكذلك محدودي الدخل، يعد من الأولويات المهمة لحكومة السيد السوداني. كون ولا يزال الفقر يشكل عائقاً أمام النمو ويشكل تحدياً خطيراً للعديد من العراقيين، وخاصة النساء. إذ يعاني العراق بالفعل من أعلى معدل للفقر في جميع البلدان ذات الدخل المتوسط. فقد ارتفع معدل الفقر في العراق من 20.7% في عام 2018 إلى 31.7% في عام 2020 بسبب كوفيد19، وفي عام 2021 تحسنت الأوضاع قليلاً ليصل معدل الفقر إلى 29.6% (12.27عراقي تحت خط الفقر)، انخفضت النسبة في مطلع عام 2023 إلى 22%، ليحتل المرتبة 66 عالمياً بعد أن كان في العام السابق (2022) في المرتبة 86 عالمياً. وترتفع معدلات الفقر في المحافظات الجنوبية بشكل أكبر نسبياً من بقية محافظات العراق[13]. وأحدث بيانات متاحة حول معدلات الفقر في العراق فإن نسبة الفقر تقدر من 22-25%. كما أدى العنف الذي طال أمده والصراع مع داعش إلى ظهور أعداد كبيرة من النازحين داخلياً، مما زاد من موجات النزوح الداخلي السابقة الناتجة عن صراعات العقود الماضية، ففي عام 2018، كان

12. Unicef, Country Office Annual Report, Iraq, 2022, P.2.
13. United Nations in Iraq, Common Country Analysis, 202 2 - Condensed Version, Iraq, 2021, P.29.

حوالي 2 مليون عراقي نازحين داخليًا قبل ان تعاد نسبة منهم إلى مناطقهم بعد استقرار الأوضاع الأمنية والاجتماعية؛ وكذلك يستضيف العراق مجموعة من اللاجئين يبلغ عددهم حوالي 250 ألف لاجئ سوري اغلبهم في شمال العراق[14].

أما بخصوص مؤشر الفقر العالمي متعدد الأبعاد Multidimensional Pov-erty Index (MPI) الذي يحتسب عن طريق قياس الحرمان المتداخل لكل شخص عبر 10 مؤشرات indicators في ثلاثة أبعاد dimensions متساوية الوزن هي: (الصحة والتعليم ومستوى المعيشة). ويعتمد بعد الصحة والتعليم على مؤشرين لكل منهما، في حين يعتمد بعد مستوى المعيشة على ستة مؤشرات. جميع المؤشرات اللازمة لبناء مؤشر الفقر المتعدد الأبعاد لبلد ما مأخوذة من نفس المسح الأسري. ويتم ترجيح كل مؤشر ضمن أبعاده بالتساوي، فيتم ترجيح مؤشري الصحة والتعليم بنسبة 1/6 لكل منهما، ويتم ترجيح مؤشري مستوى المعيشة بنسبة 1/18 لكل منهما.

مؤشر الفقر متعدد الأبعاد هو نتاج عدد الأشخاص أو حدوث الفقر متعدد الأبعاد (نسبة الأشخاص الذين يعانون من الفقر متعدد الأبعاد) وشدة الفقر متعدد الأبعاد (متوسط حصة الحرمان المرجح، أو متوسط درجة الحرمان بين الفقراء متعدد الأبعاد)، وبالتالي فهو حساس للتغيرات في كلا المكونين. ويتم استخدام درجة الحرمان البالغة 1/3 (ثلث المؤشرات المرجحة) للتمييز بين الفقراء متعددي الأبعاد وغير الفقراء. إذا كانت درجة الحرمان 1/3 أو أكثر، يتم تصنيف الأسرة (وكل فرد فيها) على أنها فقيرة متعددة الأبعاد. الأفراد الذين لديهم درجة حرمان أكبر من أو تساوي 1/5 ولكن أقل من 1/3 يتم تصنيفهم على أنهم عرضة للفقر متعدد الأبعاد. وأخيراً فإن الأفراد الذين لديهم درجة حرمان أكبر من أو تساوي النصف يعيشون في فقر شديد متعدد الأبعاد. ويتراوح مؤشر الفقر متعدد الأبعاد من 0 إلى 1، وتشير القيم الأعلى إلى ارتفاع الفقر متعدد الأبعاد، ويكمل مؤشر الفقر المتعدد الأبعاد معدل الفقر الدولي البالغ 2.15 دولار في اليوم من خلال تحديد من هو فقير متعدد الأبعاد، ويظهر أيضاً تكوين الفقر متعدد الأبعاد. ووفقاً لأحدث بيانات المسح لتقدير مؤشر الفقر متعدد الأبعاد في العراق، فإن 8.6% من السكان في العراق (3.759 مليون شخص في عام 2021) يعانون من الفقر متعدد الأبعاد بينما يتم تصنيف

14. International Labour Organization, Decent Work Country Programme Iraq: Recovery and Reform 2019-2023, Iraq, 2023, P.4.

5.2% إضافية على أنهم عرضة للفقر متعدد الأبعاد. (2.283 مليون نسمة عام 2021). وتبلغ شدة الحرمان في العراق، وهو متوسط درجة الحرمان بين الأشخاص الذين يعيشون في فقر متعدد الأبعاد 37.9%، وقيمة مؤشر الفقر المتعدد الأبعاد (MPI)، وهي نسبة السكان الذين يعانون من الفقر متعدد الأبعاد والمعدلة حسب شدة الحرمان هي 0.033، وهو أفضل من قيمة هذا المؤشر للدول العربية البالغ 0.074 للسنة ذاتها، إلا أنه أسوأ من قيم المؤشر للعديد من الدول العربية التي وضعها الاقتصادي قريب للعراق كالجزائر التي سجلت قيمة مقدارها 0.005 ومصر التي سجلت قيمة مقدارها 0.02 [15].

شرعت الحكومة بزيادة التخصيصات المالية للرعاية الاجتماعية لتشمل حوالي 1.75 مليون أسرة، وزيادة رواتبهم الشهرية، والعمل على رعاية الفئات التي تعد هشة وذوي الإعاقة من خلال العمل ببرامج متخصصة، وبالأخص كبار السن والأرامل، ورعاية القاصرين وتوفير الخدمة لهم. كما أقر العراق صندوق القروض بقيمة 400 مليار دينار عراقي لدعم المشاريع الصغيرة وتشغيل الشباب العراقي. ووفقاً لموازنة 2025-2023، فإلا يقل عن 50% من تخصيصات إعمار وتنمية المشاريع في المحافظة والبالغة 2.5 ترليون تخصص للمشاريع الاستراتيجية الجديدة أو المستمرة، وكذلك تم تخصيص حوالي 38.23 ترليون دينار للمشاريع الاستثمارية المحلية، منها مايقارب من 3.67 ترليون دينار لمشاريع البرنامج الحكومي[16]، حيث يتضمن البرنامج الحكومي 5 فقرات خاصة بتنفيذ المشاريع الاستراتيجية.

رابعاً: إصلاح القطاعات الاقتصادية والمالية، ولاسيما القطاع الزراعي والقطاع الصناعي، وكذلك القطاع المصرفي، والعمل على دعم القطاع الخاص.

إن الاهتمام بالقطاعات الاقتصادية والمالية، ولاسيما القطاع الزراعي والقطاع الصناعي والقطاع المصرفي، من أولويات الاهتمام الحكومي، وهذا واضحاً من خلال الفقرات التي تضمنها البرنامج الحكومي، فقد خصصت 17 فقرة لهذه القطاعات.

كان العراق تاريخياً بلد السواد وموطناً لمجتمعات تعتمد على الزراعة، وعلى الرغم من أن النفط يهيمن على الاقتصاد العراقي في العقود الأخيرة، من القرن الماضي وطيلة هذا القرن، فإن

15. Multidimensional Poverty Index 2023, Briefing note for countries on the 2023 Multidimensional Poverty Index, Iraq, UNDP, 2023, P.2.

16. قانون موازنة العراق الاتحادية 2025-2023، ص5-4.

الزراعة كانت تمثل ما يقرب من خمس الناتج المحلي الإجمالي حتى عام 1995. ولكن عقوداً من الحرب، والعقوبات، وسوء الإدارة الحكومية، وتغير المناخ، وزيادة ندرة المياه، والتصحر، والتغيرات المناخية، وتغير النظم البيئية ecosystems، وهجرة المزارعين، باتجاه المدن والانخراط بالأعمال الهامشية، أو الالتحاق بالقطاع العام، الأمر الذي ضعف من ناتج القطاع الزراعي ومن ثم تدمير الإنتاج الزراعي ودوره في تحقيق الأمن الغذائي في البلد. واليوم وعلى الرغم من النكسات المختلفة، لا تزال الزراعة ثاني أكبر قطاع في الاقتصاد بعد النفط، إذ يساهم هذا القطاع بحوالي 5% فقط من الناتج المحلي الإجمالي، وبحسب مسح القوى العاملة لعام 2021، يوظف القطاع 8.4% من القوى العاملة في العراق. وتشكل النساء العاملات حوالي 20% من القوى العاملة الزراعية، مقارنة بـ 5% من القوى العاملة الصناعية، و13% من القوى العاملة في قطاع الخدمات. ومع ذلك، يعاني القطاع من الافتقار إلى الأطر التنظيمية وهياكل الدعم لتنظيم الأنشطة الزراعية، وحماية القوى العاملة فيه، ومعالجة المخاوف لدى المزارعين، والعجز في العمل اللائق على مستوى المزرعة، بما في ذلك حالات عمل الأطفال، وعدم كفاية تدابير السلامة والصحة المهنية، والافتقار إلى تغطية الحماية الاجتماعية، وعدم كفاية مهارات العمل والمعرفة لدعم بيئات العمل الآمنة وتعزيز الإنتاجية.[17] لذا قامت الحكومة العراقية بعدد من الإجراءات منها: التعاون مع منظمة الفاو والاتحاد الأوروبي ومؤسسات أخرى لتطوير القطاع الزراعي، تخصيص مبلغ قدره 5 مليارات دينار من الموازنة لدعم الأعلاف[18]. وكذلك الاستمرار بتجهيز المزارعين بالبذور والأسمدة المدعومة، وشراء محاصيل الحبوب من قبل وزارة التجارة للدعم للمزارعين. والاقتراض من البنك الدولي 10 مليون دولار لدعم مشاريع القطاع الزراعي، أما حصة القطاع من الموازنة لعام 2023 فقد كانت 1.938 ترليون دينار، تبلغ التشغيلية منها 1.433 ترليون دينار (74%)، ليتبقى 0.55 ترليون دينار فقط للبرامج والمشاريع الزراعية. وهذه التخصيصات لاتتناسب مع مايحتاجه القطاع، مما يعني استمرار تراجع أداء القطاع في السنوات القليلة المقبلة[19].

17. ILO Country Coordinator for Iraq, Review of National Regulatory Frameworks and Structures in Agriculture Sector, A Study on Agriculture Sector Compliance and Evidence-Based Recommendations for the Kurdistan Region of Iraq, September 2022, P.3.

18. FAO, Iraqi Government and FAO Iraq join forces to safeguard Southern buffalo Producers, U N, 20 Aug 2023, P.1.

19. قانون موازنة العراق الاتحادية 2025-2023، جدول (ب)، ص62.

أما القطاع الصناعي في العراق فيُعد من القطاعات التي تعاني من مشاكل كثيرة بعد عام 2003، فالكثير من المشاريع متوقفة نتيجة عمليات السلب والنهب التي أعقبت احتلال العراق عام 2003، وفتح الحدود أمام السلع الأجنبية الرخيصة، وغياب الدعم والتخطيط الحكومي، لذلك فإن القطاع الصناعي يظهر كنسبة ضئيلة تعادل حوالي 2% فقط من الناتج المحلي الإجمالي. وحالياً مجموع ماينتج في العراق 623 منتجاً مقسمة على سبعة أقسام هي الصناعات الميكانيكية، والصناعات الكهربائية، والصناعات الانشائية وتنفيذ المشاريع، والصناعات البتروكيماوية والأسمدة، والصناعات الكيمياوية، والصناعات الغذائية والدوائية، والصناعات النسيجية والجلدية[20].

جدول (5) أقسام الصناعات المحلية في العراق لعام 2023

القسم	عدد المنتجات	نسبته إلى المجموع الكلي
الصناعات الكهربائية	219	35.15
الصناعات الغذائية والدوائية	149	23.92
الصناعات الميكانيكية	106	17.01
والصناعات النسيجية والجلدية	65	10.43
الصناعات الكيمياوية	38	6.10
الصناعات الانشائية وتنفيذ المشاريع	33	5.30
الصناعات البتروكيماوية والأسمدة	9	1.44
المجموع	623	100.00

الجدول من عمل الباحث بالاعتماد على:

- https://iip.industry.gov.iq/shop

من خلال الجدول، نلاحظ أن العراق لديه 219 منتجاً ضمن محور الصناعات الكهربائية، منها المقاييس الذكية ومنظومات تحسين معامل القدرة وأعمدة الكهرباء بمختلف أحجامها ومصابيح الإنارة ومحولات التوزيع وغيرها، أما الصناعات الغذائية والدوائية، فقد تضمنت

20. وزارة الصناعة والمعادن، صنع في العراق، زيارة الموقع في 13-10-2023
- https://iip.industry.gov.iq/shop

149 منتجاً أهمها الكثير من الأدوية والمنظفات، أما محور الصناعات الميكانيكية، فقد تضمن 106 منتجاً منها المبادلات الحرارية ومنظومات الإطفاء وغيرها. وعلى الرغم من أهمية القطاع الصناعي وفقاً للبرنامج الحكومي، إلا أن مجموع ما خصص لهذا القطاع في موازنة 2023 هو 1.12 ترليون دينار فقط، منها 937.19 مليار دينار تشغيلية، بينما التخصيصات الرأسمالية بلغت حوالي 183.6 مليار دينار، وهذه التخصيصات قطعاً غير كافية للنهوض بهذا القطاع المهم وتطوره.

أما القطاع المصرفي والسياسة النقدية في البلد، فقد تصدر سعر صرف الدينار العراقي سلم أولويات الحكومة العراقية، شرعت الحكومة من خلال البنك المركزي العراقي في فبراير/شباط 2023 بتحديد سعر صرف الدينار العراقي عند 1,300 دينار عراقي/ دولار أمريكي بعد أن كان 1,450 دينار عراقي/ دولار أمريكي. وعلى الرغم التسرع في تغير سعر صرف الدينار العراقي مقابل الدولار الأمريكي، كونها عالجت خطأ حكومة السيد الكاظمي بالخطأ ذاته، إلا أن السعر الموازي لا يزال يبتعد كثيرا عن السعر الرسمي نتيجة العمل بالمنصة الإلكترونية في فبراير/ شباط 2023. ولا يزال العراق يعتمد على الاقتصاد النقدي cash-based economy، على الرغم من بعض مبادرات الإصلاح. وفي الربع الأول من عام 2023، بلغت نسبة الودائع إلى عرض النقد بالمعنى الواسع M2[21] • 49%، مقابل 51% من العملة في التداول currency in circulation. أعتمد البنك المركزي العراقي العديد من أنظمة الدفع بالتجزئة، لكن فعاليتها محدودة لأنها لا تدعم المعاملات بين الحسابات المصرفية والمحافظ المتنقلة. وفي أغسطس/آب 2022، رفع البنك المركزي العراقي الحد الأعلى لبطاقات الدفع الإلكترونية بنسبة 27%. وقد أعلنت حكومة السيد السوداني في يناير/كانون الثاني 2023 عن عدة مبادرات لتسهيل استخدام المدفوعات الإلكترونية، فقد أصدر البنك المركزي العراقي تعميمات لتحديث استخدام نقاط البيع POS في المعاملات المالية، مثل تخفيض رسوم التاجر، وإلزام ربط الحسابات المصرفية وتقديم حوافز لتعزيز استخدامات نقاط البيع. ومع ذلك لا يزال العراق مجتمعاً يعتمد على النقد على الرغم من تزايد توافر آليات الدفع الرقمي[22].

21. عرض النقد بالمعنى الواسع M2: عرض النقد بالمعنى الضيق m1 (النقود الورقية+النقود المساعدة+ودائع القطاع الخاص لدى البنوك التجارية) + أشباه النقود (ودائع التوفير +الودائع الآجلة).

22.The World Bank, Middle East and North Africa Region, Iraq ECONOMIC MONITOR, Reemerging Pressures: Iraq's Recovery at Risk: With a Special Focus on Financial Intermediation in Iraq, Washington, Spring/Summer 2023, P.9-10.

أما القطاع الخاص فإن تطويره أمر بالغ الأهمية. إذ يتمتع القطاع الخاص بالقدرة على أن يكون محركاً للنمو في العراق، وخلق فرص العمل، إلا أن عدم القدرة على الوصول إلى رأس المال الاستثماري الخاص، وعدم كفاية الدعم المالي والمؤسسي، وعدم الاستقرار السياسي لا تزال تمثل عقبات على الطريق[23].

خامساً: العمل بشكل سريع على تحسين وتطوير الخدمات التي تمس حياة المواطنين.

عملت حكومة السيد السوداني على تحسين الخدمات المقدمة للمواطنين وتطويرها، ولاسيما الخدمات الصحية والتعليمية والبلدية وغيرها. إلا أن هذه الجهود لم تنعكس بشكل واضح على الخدمات المقدمة للمواطنين، مازال الواقع الصحي والتعليمي والخدمي لايلبي احتياجات المواطنين ومستوى طموحهم. لذا، فإن على الحكومة بذل مزيد من الجهود ورسم السياسات المناسبة في هذه القطاعات الاقتصادية التي تمس حياة المواطنين بشكل مباشر وتطويرها بشكل كبير، والاستفادة من ارتفاع الإيرادات النفطية المرتفعة نتيجة ارتفاع أسعار النفط، فقد وصلت الإيرادات النفطية لشهر أغسطس/ آب 2023 حوالي 8.998 مليار دولار، بعد أن كانت في الشهر السابق حوالي 8.33 مليار دولار[24].

وعموماً يمكن تلخيص أهم منجزات البرنامج الحكومي بعد مرور عام على تشكيلها هي: تشريع عشرة قوانين، والعمل بخمسة قوانين مشرعة من خلال تفعيلها، وكما تم إعداد اثنان وعشرون خطة وتفعيلها، ووضع وتنفيذ ثلاثة عشر مشروع في مختلف القطاعات الاقتصادية.

VI. المحور السابع: ماذا نستنتج؟

بعد استعراض البرنامج الحكومي لحكومة السيد محمد شياع السوداني بعد مرور عام على انبثاقها، يمكن استنتاج النقاط التالية:

1. إن البرنامج الحكومي قد يكون كتب على عجالة كونه تضمن أهداف واولويات من الصعوبة بمكان تحقيقها في بلد مثل العراق.
2. الظروف السياسية والأمنية والاجتماعية والاقتصادية التي يعيشها البلد، تثبط من قدرة أي

23 .usaid, private sector development, iraq, 2023, p.2.

24. شركة سومو، زيارة الموقع يوم 14-10-2023 https://somooil.gov.iq/annual-summary-chart

حكومة ترغب بإجراء الإصلاح وتحقيق مستويات عالية من التنمية.

3. رغم جهود رئيس الوزراء في الإصلاح والتنمية، يبقى مديراً يعمل لدى الأحزاب المشكلة للحكومة، لايستطيع الخروج عن سياساتها إلا بأطر ضيقة.

4. يعتبر مرور عام على هذه الحكومة مدةً غير كافية للحكم النهائي على مدى نجاحها أو فشلها، فالكثير من المشاريع الاستراتيجية تحتاج إلى وقت كبير في الإعداد والشروع في التنفيذ، كما أنها تحتاج إلى مدة زمنية كافية لتقويم أداء كوادرها المتقدمة ومن ثم استبدال غير الكفء منهم.

5. تبقى مشكلة الفساد الإداري والمالي التي يتميز بها العراق، المشكلة الأهم والاصعب، كونها المفتاح لحل المشاكل الأخرى، وهذه المشكلة تكاد تكون مستعصية على الحل في ظل الواقع الحالي.

6. النظام السياسي في العراق لايساعد على تشكيل حكومة قوية ومستقلة قادرة على اتخاذ قرارات اقتصادية هامة للنهوض بالاقتصاد الوطني، فالحصول على ثلثي أعضاء البرلمان لغرض انتخاب رئيس الجمهورية ومن ثم تكليف رئيس الوزراء وفقاً لدستور البلد، يحتم على الكتلة الكبرى في البرلمان التنازل عن الكثير من الأمور والقضايا الوطنية لغرض حصول على تأييد بقية الكتل المؤتلفة معهم.

7. نظام المحاصصة والمحسوبية السائد في العراق من الطبيعي أن تكون من نتائجه تبديد الموارد بسبب العمل بإنتاجية وكفاءة أقل، كونه لايضع الشخص المناسب في المكان المناسب. المعيار هو الانتماء الحزبي بدلا من الكفاءة، والولاء القومي أو المذهبي بدلاً من التخصص والمهنية والنزاهة.

8. عدم توفر البيانات الحديثة حول الاقتصاد العراقي، تعيق الباحثين والمهتمين في هذا المجال، حيث لا يمكن لهم إعطاء صورة متكاملة وواقعية عن طبيعة الاقتصاد ومعرفة تقدمه.

VII. المصادر والمراجع

1. Gulimzhan Suleimenova, and others, Performance Evaluation of the Government Agencies of Kazakhstan, The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Vol. XI, No. 2, Winter 2018/2019.

2. Hansen, Morten B. "Performance Management and Evaluation." In B. Greve (ed.). Handbook of Social Policy Evaluation. London: Edward Elgar,2017.

3. Laura Tampieri, Performance Evaluation Indexes in Public Administration Some issues of their actual usefulness, Central European Public Administration Review, March 2014.

4. دستور جمهورية العراق لعام 2005، المادة 70.

5. Philip Loft, Iraq in 2022: Forming a government, House Commons Library, Number 9605, 2 November 2022.

6. المرصد الحكومي: زيارة الموقع في 3-10-2023 :https://www.iraq-gop.org/promise_officials

7. شبكة النبأ للمعلوماتية، الاليات الدستورية والقانونية لتطبيق المنهاج الوزاري والبرنامج الحكومي، زيارة الموقع 03-10-2023: https://annabaa.org/arabic/rights/33664

8. HUMAN RIGHTS, Demonstrations in Iraq, SPECIAL REPORT, Baghdad, 1-9 October 2019.

9. Report of the Secretary-General, Implementation of resolution 2576, Security Council, United Nations, 2021.

10. Alissa J. Rubin, Iraq Chooses New Prime Minister, an Ex-Intelligence Chief Backed by U.S., The New York Times, May 6, 2020.

11. مجموعة باحثين، قراءات في مشاريع برنامج الإصلاح الاقتصادي (الورقة البيضاء)، مركز المنصة للتنمية المستدامة، 2023.

12. national Committee for Sustainable Development, The Second National Voluntary Review Report on the Achievement of the Sustainable Development Goals 2021, Iraq. And the Path Back to the Development, Ministry of Planning, Iraq, July 2021.

13. وسام جعفر راضي، حكومة السيد الكاظمي أكثر الحكومات التزاما بتنفيذ المنهاج الوزاري والاسوأ في الإفصاح عن المعلومات، تقرير رصيد مؤشرات تنفيذ المنهاج الوزاري، منظمة تواصل لتمكين الشباب، آب 2021.

14. International Bank for Reconstruction and Development, Reemerging Pressures: Iraq's Recovery at Risk with a Special Focus on Financial Intermediation in Iraq, Middle East and North Africa Region, World Bank, Spring/Summer 2023.

15. Sajad Jiyad, A woman chants slogans during a protest over corruption, lack of jobs, and poor services in Baghdad, The Mechanisms of Corruption in Iraq, March 2023. See the link in 7 October 2023: https://blogs.lse.ac.uk/mec/2023/03/30/the-mechanisms-of-corruption-in-iraq/

16. Reliefweb, Government of Iraq and UNDP sign Memorandum of Understanding to boost the fight against corruption. See the link in 7 October 2023: https://reliefweb.int/report/iraq/government-iraq-and-undp-sign-memorandum-understanding-boost-fight-against-corruption-enar

17. الوقائع العراقية، العدد 4726، 26-6-2023.

18. Unicef, Country Office Annual Report, Iraq, 2022.

19. United Nations in Iraq, Common Country Analysis, 202 2 - Condensed Version, Iraq, 2021.

20. International Labour Organization, Decent Work Country Programme Iraq: Recovery and Reform 2019-2023, Iraq, 2023.

21. Multidimensional Poverty Index 2023, Briefing note for countries on the 2023 Multidimensional Poverty Index, Iraq, UNDP, 2023.

22. قانون موازنة العراق الاتحادية 2025-2023.

23. ILO Country Coordinator for Iraq, Review of National Regulatory Frameworks and Structures in Agriculture Sector, A Study on Agriculture Sector Compliance and Evidence-Based Recommendations for the Kurdistan Region of Iraq, September 2022.

24. FAO, Iraqi Government and FAO Iraq join forces to safeguard Southern buffalo Producers, U N, 20 Aug 2023.

25. قانون موازنة العراق الاتحادية 2025-2023، جدول (ب).

26. وزارة الصناعة والمعادن، صنع في العراق، زيارة الموقع في 13-10-2023: https://:shop/iq.gov.industry.iip

27. The World Bank, Middle East and North Africa Region, Iraq ECONOMIC MONITOR, Reemerging Pressures: Iraq's Recovery at Risk: With a Special Focus on Financial Intermediation in Iraq, Washington, Spring/Summer 2023.

28. USAID, PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT, IRAQ, 2023

29. شركة سومو، زيارة الموقع يوم 14-10-2023 https://somooil.gov.iq/annual-summary-chart