مقترح

مقترح
الدليل الوطني لإحكام التخطيط الحكومي في العراق

ضمانات النجاح من المرجعية إلى الأثر ومن التنفيذ إلى التجدد

الملاحق

1/ الحزمة التشريعية والقاموس الوطني ومنظومة الحوكمة ومنظومة المتابعة والتقويم

2/ ملحق تشريعي متكامل

3/ الملحق الوطني للمنهجية القياسية الموحدة لاحتساب نسب الإنجاز والأوزان في جمهورية العراق

اعداد المستشار

الدكتور عقيل محمود الخزعلي

رئيس اللجنة الوطنية للاستراتيجيات

الفهرس

الملخص التنفيذي 1

القسم الأول/ لماذا يحتاج العراق إلى دليل وطني لإحكام التخطيط؟..... 2

القسم الثاني/ الأساس الدستوري والتشريعي للدليل..... 4

القسم الثالث/ منظومة إحكام التخطيط 5

القسم الرابع/ الحلقات الثماني لضمان النجاح 6

القسم الخامس/ المستويات الخمسة للتطبيق..... 8

القسم السادس/ الحوكمة والتمويل والمخاطر 9

القسم السابع/ منهج العمل التفصيلي القابل للتطبيق..... 10

القسم الثامن/ النماذج القياسية الجاهزة..... 11

القسم التاسع/ آلية المتابعة والرقابة والمساءلة 13

القسم العاشر/ مؤشرات الإنذار المبكر وموانع الإخفاق..... 14

القسم الحادي عشر/ خلاصة الدليل ومعادلته الحاكمة..... 15

مرجعيات بناء الدليل..... 16

ملاحق دليل إحكام التخطيط الحكومي في العراق..... 17

1/ الحزمة التشريعية والقاموس الوطني ومنظومة الحوكمة ومنظومة المتابعة والتقويم 17

2/ ملحق تشريعي متكامل..... 33

3/ الملحق الوطني للمنهجية القياسية الموحدة لاحتساب نسب الإنجاز والأوزان في جمهورية العراق 51

الملخص التنفيذي

يقترح هذا الدليل إطارا وطنيا جديدا يحمل اسم منظومة إحكام التخطيط. ينطلق الإطار من الدستور وقانون وزارة التخطيط وخطة التنمية الوطنية، ويعامل التخطيط بوصفه سلسلة سلامة تبدأ بالمرجعية وتنتهي بالأثر. **ويقسم الدليل دورة التخطيط إلى ثماني حلقات مترابطة** هي الاستشعار والتحليل، والرؤية والأولويات، والاستراتيجيات والبرامج، وربط الموازنة، والتنفيذ المنسق، والمتابعة والقياس، والتغذية الراجعة والتصحيح، ثم التعلم المؤسسي والتجدد. كما **يوزع المسؤولية على خمسة مستويات** هي الوطني والقطاعي والمكاني والمؤسسي والبرامجي، ويقدم نماذج قياسية جاهزة للتطبيق في الوزارات والمحافظات والهيئات والشركات العامة.

الرسالة الجامعة

نجاح التخطيط يبدأ من وضوح الغاية، ويكبر بجودة التصميم، ويترسخ بسلامة المؤسسة، ويثبت بالمراجعة، ويستمر بالتعلم والتجدد.

يستند الدليل إلى حقيقة عراقية مزدوجة. من جهة، توجد مرجعية دستورية وتشريعية واضحة تمنح التخطيط والتنمية والرقابة والموازنة موقعا سياديا حاكما. ومن جهة أخرى، تتحرك الإدارة العامة داخل بيئة معقدة تتقاطع فيها الاتحادية، والاقتصاد الريعي، وتفاوت المحافظات، وضغوط الأمن، وتذبذب أسواق الطاقة، وفجوات البيانات، وتعدد الفاعلين. **ولهذا فإن أي دليل يصلح للعراق يجب أن يجمع بين الصرامة المنهجية والمرونة التطبيقية، وأن يعترف بالفيدرالية والتنوع والمخاطر في وقت واحد.**

النتيجة الأساسية التي ينتهي إليها هذا الدليل تقول إن الإخفاق التخطيطي في العراق ينشأ من انكسار السلسلة بين الفكرة والتمويل والتنفيذ والمساءلة. وعليه، فإن ضمانات النجاح تتحقق عبر منظومة تكامل تتوزع على التشخيص، والأولويات، والموارد، والحوكمة، والرقمنة، والمتابعة، والتصحيح، ثم التعلّم المؤسسي المستمر.

مفتاح القراءة

1. **المرجعية العليا** في هذا الدليل هي الدستور والتشريعات النافذة مع مراعاة الاختصاصات الاتحادية والمحلية وطبيعة الدولة الاتحادية.
2. **الهدف العملي** هو تحويل التخطيط من وثيقة وصفية إلى منظومة قرار وتنفيذ وقياس وتصحيح.
3. **كل مرحلة من المراحل الثماني** تحمل ضمانات نجاح، ومخاطر إخفاق، ومؤشرات إنذار، ونموذجا قياسيا للتطبيق
4. **الأمثلة القياسية الواردة** في الدليل صيغت على أساس قطاعات تمس الكهرباء والماء والتعليم والتشغيل والخدمات والتحول الرقمي

القسم الأول/ لماذا يحتاج العراق إلى دليل وطني لإحكام التخطيط؟

يعتبر التخطيط في الدول المستقرة دورة إدارية متكررة. أما في العراق، فهو ملف سيادي يتصل بوحدة الدولة وتوازنها المالي ومشروعها التنموي وشرعية أدائها أمام المواطنين. فالدستور يقرر إصلاح الاقتصاد وفق أسس حديثة، وتشجيع الاستثمار، وصون المال العام، كما يحمّل مجلس الوزراء مسؤولية تخطيط السياسة العامة للدولة وتنفيذها، ويمنح السلطات الاتحادية أدوارا حصرية ومشتركة تستلزم تنسيقا محكما بين المركز والمحافظات والإقليم والجهات والهيئات المستقلة.

ويؤكد قانون وزارة التخطيط رقم 19 لسنة 2009 أن الوزارة معنية بتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وحسن استخدام الموارد البشرية والمادية، وإعداد الخطط العامة ومتابعتها وتقييمها. كما أن خطة التنمية الوطنية 2024 إلى 2028 جعلت برمجة الفعل التنموي، وإدارة المخاطر، والمتابعة والتقييم، جزءا أصيلا من بنية الخطة نفسها. هذا يعني أن الإطار القانوني قائم، وأن المعضلة الحقيقية تقيم في هندسة التطبيق وسلامة الربط بين الفاعلين والموارد والنتائج.

تمنح الخصوصية العراقية هذا الملف ثقلا إضافيا. فالعراق دولة اتحادية متعددة المستويات، تعتمد ماليتها العامة بدرجة عالية على النفط، وتواجه تباينا مكانيا واسعًا في الخدمات والفرص، كما تتحرك داخل فضاء إقليمي ودولي شديد التقلب. **ولهذا فإن الدليل المقترح هنا يعالج التخطيط بوصفه منظومة إحكام ومرونة معاً:** إحكام في المرجعية والمعيار والمسؤولية، ومرونة في الترتيب الزمني وبناء البدائل والاستجابة للصدمات.

خريطة القوة والضغط في الواقع العراقي

المجال	نقطة القوة	منبع الضغط أو الخطر	المقتضى التخطيطي
الدستور والتشريع	مرجعية عليا واضحة	تفاوت الفهم والتطبيق بين الجهات	توحيد التفسير والتنفيذ
الموارد	قدرات نفطية ومالية كبيرة	تقلب الأسعار والاعتماد العالي على مورد واحد	تنويع الموارد وربط الإنفاق بالأولويات
المجال المكاني	ثقل سكاني وفرص استثمارية واسعة	تفاوت المحافظات والبنى الأساسية	تخطيط مكاني عادل ومؤشر فجوات
المؤسسات	وجود أجهزة ووزارات وخطط	تداخل اختصاصات وبطء إجراءات	إعادة ضبط الأدوار والرقمنة
المجتمع	طاقة شبابية واسعة	ضغط البطالة وتراجع الثقة	برامج تشغيل ومهارات وعدالة خدمة
البيئة الخارجية	موقع جغرافي ووزن إقليمي	صدمات أمنية وتجارية وطاقة	بناء بدائل واحتياط وتخطيط مرن

يكشف الجدول أعلاه أن العراق ينطلق من قاعدة مؤسسية وموارد معتبرة، كما أن التحديات فيه ذات أثر كبير. ولهذا،

فإن الدليل يعتمد مبدأ الموازنة بين رأس المال المتاح ومناطق الانكشاف، ويجعل التخطيط أداة لترشيد القوة قبل أن يكون أداة لتدوين الرغبات.

القسم الثاني/ الأساس الدستوري والتشريعي للدليل

1. المادة 25 / تجعل إصلاح الاقتصاد وفق أسس حديثة غاية دستورية أصيلة
2. المادة 26 / تجعل تشجيع الاستثمار وتنظيمه التزاما عاما للدولة
3. المادة 27 / تصون المال العام وتربطه بواجب الحماية والإدارة الرشيدة
4. المادتان 78 و80 / تمنحان رئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء دور التخطيط والتنفيذ والمتابعة
5. المادة 110 / تمنح السلطات الاتحادية صلاحيات في السياسة الاقتصادية والتجارية ورسم الموازنة العامة
6. المواد 112 و114 و122 و123 / تؤكد الحاجة إلى تنسيق اتحادي ومحلي ومكاني دقيق في إدارة الموارد والتنمية
7. قانون وزارة التخطيط رقم 19 لسنة 2009 / يحدد الوزارة بوصفها الجهة المركزية المكلفة بإعداد الخطط ومتابعة التنفيذ والتقييم
8. خطة التنمية الوطنية 2024 إلى 2028 / وضعت إطارا مؤسسيا لإدارة المخاطر والمتابعة والتقييم وقياس الأثر
9. النافذة الإلكترونية الموحدة للإعلانات والمناقصات تمثل قاعدة تشغيلية مهمة للشفافية وربط الشراء العام بالتخطيط والرقابة

قاعدة العمل

التخطيط الحكومي في العراق فعل دستوري وتشريعي ومؤسسي في آن واحد، ومن ثم فإن أي برنامج أو مشروع أو موازنة ينبغي أن يمر من هذا الباب الجامع.

القسم الثالث/ منظومة إحكام التخطيط

يقترح الدليل منظومة إحكام التخطيط إطارا عمليا وطنيا يقوم على ستة مبادئ كبرى. المبدأ الأول وحدة المرجعية. المبدأ الثاني دقة التشخيص. المبدأ الثالث أولوية الغاية على النشاط. المبدأ الرابع ربط الخطة بالموازنة والحوكمة والمخاطر. المبدأ الخامس قياس الأثر مع تجاوز الاكتفاء بعد الأنشطة. المبدأ السادس تحويل كل دورة تخطيط إلى معرفة مؤسسية تدخل في الدورة التالية.

وتعمل المنظومة عبر سلسلة ذهبية تحكمها قاعدة واحدة: كل حلقة ضعيفة تضعف السلسلة كلها. ولهذا توزع الضمانات على مراحل متتابعة، ويخصص لكل مرحلة نمط معين من المؤشرات والمسؤوليات والقرارات التصحيحية.

سلسلة سلامة التخطيط

لوحة رقم 1 / سلسلة سلامة التخطيط

✓ **المبادئ العشرة الحاكمة**

1. **المرجعية الدستورية** قبل التفاصيل الإجرائية
2. **الغاية الوطنية** قبل التوسع في الأنشطة
3. **التكامل** بين المركز والمحافظات والقطاعات
4. **الواقعية المالية** قبل إعلان الوعود
5. **المخاطر** جزء من التصميم منذ اليوم الأول
6. **المؤشرات** تخدم القرار وتتجاوز الأرشفة الشكلية
7. **الرقمنة** أداة ضبط وشفافية وتسريع
8. **المساءلة** تصحب التنفيذ من بدايته
9. **التصحيح** حق أصيل في كل مرحلة
10. **التعلم المؤسسي** يضمن استدامة النجاح

القسم الرابع/ الحلقات الثماني لضمان النجاح

1. **الاستشعار والتحليل**

أ. **التعريف/** جمع الإشارات والبيانات والوقائع وفهم السياق الوطني والقطاعي والمكاني

ب. **ضمانات النجاح/** جودة البيانات، تعدد المصادر، تحليل الاتجاهات، قراءة المخاطر والفرص

ج. **المخرج المطلوب/** مصفوفة تشخيص أولي، خط أساس، بيان فجوات

د. **مثال قياسي/** إعداد ملف تشخيصي لقطاع الكهرباء يتضمن الضياعات، الطلب، التغطية المكانية، كلفة الوحدة، وحالة الشبكات

2. **الرؤية والأولويات**

أ. **التعريف/** تحديد الغاية العليا وترتيب الأولويات على أساس المصلحة والقدرة والزمن

ب. **ضمانات النجاح/** عدد محدود من الأولويات، صياغة دقيقة، مواءمة دستورية وتشريعية

ج. **المخرج المطلوب/** وثيقة أولويات، قائمة مؤشرات عليا، قرار اعتماد

د. **مثال قياسي/** اختيار هدف خفض ضياعات الكهرباء هدفا أول قبل التوسع في مشروعات جديدة عالية الكلفة

3. **الاستراتيجيات والبرامج**

أ. **التعريف/** تحويل الرؤية إلى استراتيجيات وبرامج ومشروعات ومخرجات

ب. **ضمانات النجاح/** اتساق عمودي وأفقي، ترابط البرامج، وضوح المسؤولية

ج. **المخرج المطلوب/** خريطة برامج، سجل مسؤوليات، مصفوفة نتائج

د. **مثال قياسي/** بناء برنامج وطني للطاقة يضم النقل والتوزيع والجباية والتحول الرقمي في حزمة واحدة

4. **ربط الموازنة والموارد**

أ. **التعريف/** مواءمة الأولويات مع التمويل والموارد البشرية والوقت

ب. **ضمانات النجاح/** موازنة قائمة على البرامج، تخصيص واضح، كلفة كلية ومخاطر مالية

ج. **المخرج المطلوب/** بطاقة تمويل، جدول تدفق، قرار تخصيص

د. **مثال قياسي/** ربط كل برنامج بمصدر تمويل وسقف زمني ونقطة مراجعة قبل إطلاق الصرف

5. **التنفيذ المنسق**

أ. **التعريف/** تشغيل الخطة عبر فرق تنفيذ وقيادة ومتابعة يومية

ب. **ضمانات النجاح/** تقسيم مرحلي، أوامر تشغيل، تنسيق بين الجهات، حل اختناقات سريع

ج. **المخرج المطلوب/** خطة تشغيل، سجل تقدم، قرارات فورية

د. **مثال قياسي/** تشكيل غرفة تنفيذ لبرنامج الماء في المحافظات الأعلى عجزا مع تمثيل الوزارات والمحافظات والشركات المنفذة

6. **المتابعة والقياس**

أ. **التعريف/** رصد ما تحقق فعلا قياسا بالمستهدفات والخطوط الأساسية

ب. **ضمانات النجاح/** تحديث شهري وتشغيلي، وتقرير ربعي، ولوحة مؤشرات موحدة

ج. **المخرج المطلوب/** تقرير متابعة، لوحة أداء، إنذار مبكر

د. **مثال قياسي/** قياس نسبة الإنجاز الفعلي في مشروع مستشفى مقارنة بالوقت والكلفة والخدمة المخططة

7. **التغذية الراجعة والتصحيح**

أ. **التعريف/** تحويل نتائج المتابعة إلى قرارات تصحيحية ملزمة

ب. **ضمانات النجاح/** منهج الوقائع والآثار والتقييم والتطوير، وربط النتائج بالمسؤولية

ج. **المخرج المطلوب/** قرار تصحيحي، تعديل زمني أو مالي أو تنظيمي

د. **مثال قياسي/** إذا كشف التقرير الربعي بطء الجباية في الكهرباء، يصدر قرار بتعديل الآلية وتدريب الفرق وتوسيع الرقمنة

8. **التعلم المؤسسي والتجدد**

أ. **التعريف/** تحويل الدروس إلى قواعد عمل دائمة تدخل في الدورة التالية

ب. **ضمانات النجاح/** توثيق، مراجعة بعدية، تحديث النماذج والمؤشرات، نشر المعرفة

ج. **المخرج المطلوب/** مدونة تعلم، دليل محدث، قرار تجديد

د. **مثال قياسي/** بعد انتهاء برنامج تشغيل الشباب، تُدمج دروس سوق العمل والمهارات المطلوبة في برامج السنة اللاحقة

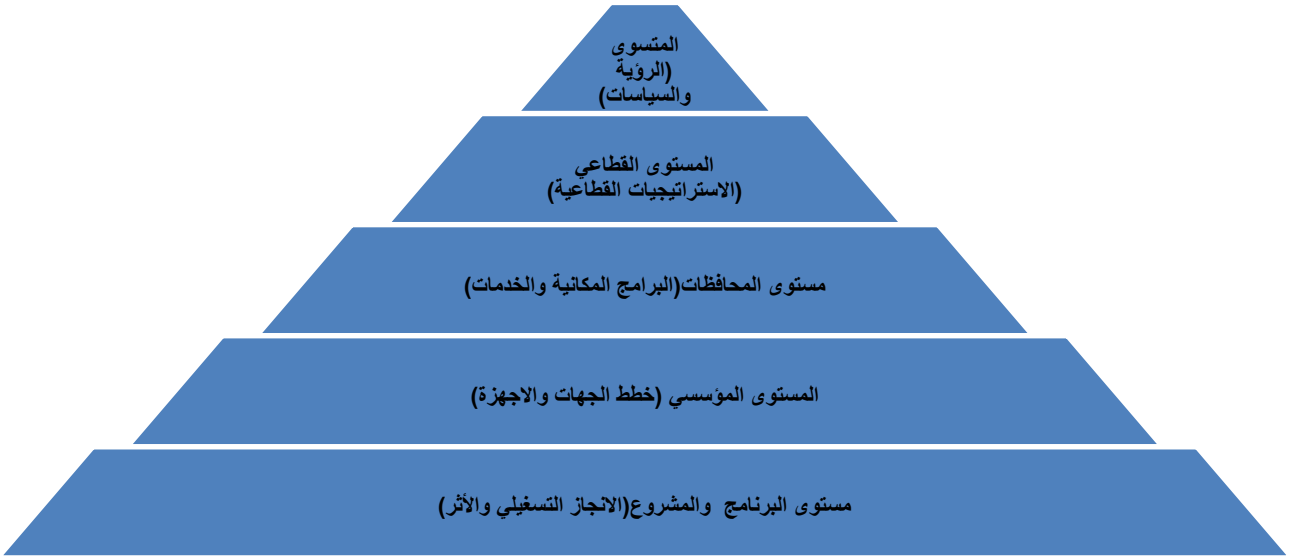
دورة المراجعة والتحسين

لوحة رقم 2 / دورة المراجعة والتحسين

القسم الخامس/ المستويات الخمسة للتطبيق

يكتمل نجاح التخطيط في العراق عبر شبكة مراكز ووزارات/ جهات ومستويات مترابطة. ولهذا يقسم الدليل التطبيق إلى **خمسة مستويات متكاملة**، لكل مستوى وظيفته ومؤشره ونقطة قراره. فالمستوى الوطني يحدد الرؤية والسياسات والأولويات العليا. والمستوى القطاعي يحولها إلى استراتيجيات تخصصية. والمستوى المكاني يترجمها في المحافظات والمدن والأقضية. والمستوى المؤسسي يضبط الأداء داخل كل جهة. ثم يأتي مستوى البرنامج والمشروع بوصفه ساحة التنفيذ الملموس.

هرم المستويات الخمسة



لوحة رقم 3/ هرم المستويات الخمسة

المستوى	السؤال الحاكم	الجهة القائدة	المؤشر المرجعي
الوطني	هل تتحرك الدولة في الاتجاه الصحيح	مجلس الوزراء مع الوزارة المختصة بالتخطيط	مؤشرات الغايات العليا والمال العام
القطاعي	هل يحقق القطاع أهدافه المحددة	الوزارة القطاعية	مؤشرات الخدمة والكفاءة والاستدامة
المكاني	هل تتقلص فجوات المحافظات والأقاليم	المحافظات والجهات المساندة	مؤشرات العدالة المكانية والوصول
المؤسسي	هل تعمل الجهة بكفاءة ونزاهة وانضباط	الوزارة أو الهيئة أو الشركة العامة	مؤشرات الزمن والجودة والامتثال
البرنامجي	هل ينجز البرنامج مخرجاته ويحقق أثره	مدير البرنامج وفريقه	مؤشرات الإنجاز والأثر والتعلم

القسم السادس/ الحوكمة والتمويل والمخاطر

يشترط النجاح في العراق بجعل الحوكمة قلبا نابضا للتخطيط. ويعني ذلك أربعة أمور: **وضوح** خطوط السلطة والمسؤولية، **وشفافية** الشراء العام والتعاقد، **وربط** التمويل بالمخرجات، **وإدارة المخاطر** منذ البداية. لقد أفردت خطة التنمية الوطنية فصلا لإدارة المخاطر وإطار المتابعة والتقييم، كما أن وزارة التخطيط أطلقت النافذة الموحدة للإعلانات والمناقصات، وهذه خطوة مهمة ينبغي تعميم منطقها ومشموليتها على بقية سلاسل القرار والشراء والدفع.

1. **كل برنامج وطني** يحتاج سجل مخاطر محدثا يبين الخطر وسببه واحتماله وأثره والإجراء المقابل
2. **كل تخصيص مالي** يحتاج بطاقة تشرح الغاية والمخرج والمؤشر والمسؤول وموعد المراجعة
3. **كل تعاقد عام** يحتاج مسارا رقميا قابلا للتتبع من الإعلان حتى التسليم النهائي
4. **كل جهة منفذة** تحتاج وحدة حوكمة ومخاطر وامتثال ترتبط برأس الجهة مباشرة

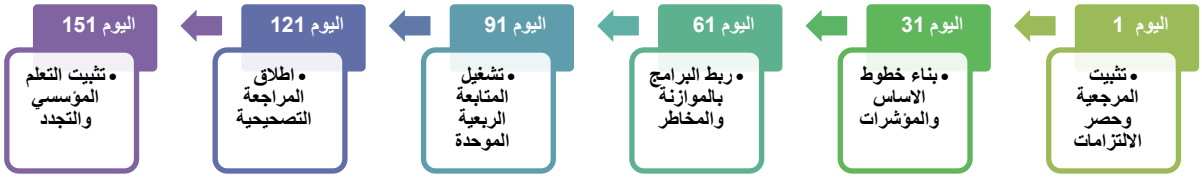
مصفوفة المخاطر القياسية

نوع الخطر	المظهر العملي	الأثر المتوقع	إجراء المواجهة
سياسي	تبدل الأولويات أو تأخر القرار	تعطل التنفيذ وتمدد الزمن	قرار تثبيت أولويات ومراجعة دورية
مالي	عجز التخصيص أو تقلب المورد	توقف البرنامج أو تقليصه	بدائل تمويل ومرحلية صرف
مؤسسي	تداخل الاختصاصات وضعف التنسيق	ازدواج جهد وتشتت مسؤولية	مذكرة مسؤوليات وغرفة تنسيق
بياني	فجوة بيانات أو تضارب أرقام	تشخيص ضعيف وقياس مضطرب	توحيد مصادر البيانات وخط الأساس
تنفيذي	ضعف المقاول أو الجهاز المنفذ	تأخير وتدني جودة	إنذار مبكر وتصحيح أو استبدال
مجتمعي	ضعف القبول أو المقاومة المحلية	تعثر وتشكيك واحتجاج	اتصال مجتمعي وتوضيح فوائد البرنامج

القسم السابع/ منهج العمل التفصيلي القابل للتطبيق

يقترح الدليل منهج عمل من 180 يوما لتأسيس أو تصحيح منظومة التخطيط في أي وزارة أو محافظة أو هيئة. خلال الثلاثين يوما الأولى يجري تثبيت المرجعية وحصر الالتزامات والبرامج والمشروعات والوثائق المعتمدة. وخلال الأيام الستين التالية تبنى خطوط الأساس والمؤشرات والمخاطر وسجل المسؤوليات. ثم تنتقل الجهة في الأيام التسعين اللاحقة إلى مواءمة البرامج مع الموازنة والموارد وبنية التنفيذ. وبعد ذلك يطلق نظام المتابعة الربعية والتغذية الراجعة والتعلم المؤسسي على نحو متدرج حتى نهاية اليوم المئة والثمانين.

خريطة المئة والثمانين يوميا



لوحة رقم 4/ خريطة المئة والثمانين يوما

1. **الأسبوعان الأولان/** قرار تأسيس المنظومة وتسمية الفريق ومسؤولية القيادة
2. **الأسبوع الثالث والرابع/** جمع الوثائق والالتزامات وحصر البرامج والمشروعات
3. **الشهر الثاني/** بناء خطوط الأساس والمؤشرات وسجل المخاطر
4. **الشهر الثالث/** ربط البرامج بالموازنة والمسؤوليات وبنية التنفيذ
5. **الشهر الرابع/** إطلاق لوحات الأداء والتقرير الربعي الموحد
6. **الشهر الخامس/** إصدار أول دفعة قرارات تصحيحية وربطها بالتمويل والزمن
7. **الشهر السادس/** توثيق الدروس وتحديث النماذج واعتماد دورة تجدد سنوية

القسم الثامن/ النماذج القياسية الجاهزة

يضم هذا الدليل خمسة نماذج قياسية قابلة للاستعمال المباشر. الغاية منها أن تنقل التخطيط من التجريد إلى التطبيق، وأن تمنح المؤسسات لغة موحدة في الأهداف والمخاطر والمتابعة والتصحيح والتعلّم.

نموذج قياسي مقترح/ بطاقة الهدف الوطني أو القطاعي

الحقل	المحتوى المقترح
اسم الهدف	خفض ضياعات الكهرباء في المحافظات الأعلى عجزا
الغاية العليا	رفع كفاءة الخدمة وتخفيف الكلفة وزيادة العدالة المكانية
خط الأساس	نسبة الضياعات الحالية في سنة الأساس
المستهدف	نسبة الضياعات المستهدفة بعد سنتين
المؤشر	نسبة الضياعات الفنية وغير الفنية
الجهة القائدة	الوزارة القطاعية مع المحافظات المعنية
الموعد	أرباع سنوية للمراجعة ونهاية سنوية للقياس الكلي

نموذج قياسي مقترح/ سجل المخاطر

الخطر	الاحتمال	الأثر	المؤشر المبكر	الإجراء المقابل	المسؤول
تأخر التخصيص	مرتفع	عال	بطء إطلاق الأموال	خطة صرف مرحلية	المالية والجهة المنفذة
تأخر المقاول	متوسط	عال	انحراف الجدول الزمني	إنذار ثم معالجة ثم استبدال	إدارة المشروع
ضعف البيانات	متوسط	متوسط	تعارض الأرقام الميدانية	تدقيق وتوحيد مصدر البيانات	وحدة المتابعة

نموذج قياسي مقترح تقرير / دوري بمنهج الوقائع والآثار والتقييم والتطوير

الحقل	الوصف
الوقائع	ما الذي تحقق فعلا خلال الربع
الآثار	ما الذي تغير في الخدمة أو الكلفة أو الزمن أو الثقة
التقييم	كيف نحكم على مستوى الأداء ولماذا
التطوير	ما القرار التصحيحي المطلوب ومن المسؤول عنه ومتى ينجز

نموذج قياسي مقترح / مصفوفة القرار التصحيحي

الوضع	القرار المناسب
تحقق قوي وفق الزمن والكلفة	استمرار مع توسيع محدود
تحقق جزئي مع إمكانية معالجة	تصحيح مسار خلال مدة محددة
تعثر شديد قابل للإنقاذ	إعادة تصميم أو إعادة هيكلة
فشل متكرر مع كلفة عالية	إيقاف أو دمج أو إحالة إلى مسار بديل

مثال تطبيقي جامع / برنامج تشغيل الشباب في محافظة ذات بطالة مرتفعة

في هذا المثال يجري تطبيق المنظومة على برنامج وطني محلي لتشغيل الشباب. تبدأ العملية بتشخيص حجم البطالة والمهارات المطلوبة والقطاعات القادرة على الاستيعاب. ثم تحدد الغاية في رفع نسبة التشغيل المستدام خلال مدة محددة. وبعد ذلك تبنى حزمة برامج تشمل التدريب، والتحفيز، والمشروعات الصغيرة، والربط الرقمي بين الباحثين عن العمل والشركات. يربط التمويل بالمؤشرات، وتراجع النتائج كل ثلاثة أشهر بمنهج الوقائع والآثار والتقييم والتطوير، ثم تعاد صياغة الحزمة كل ستة أشهر وفقا للدروس المتحققة. **قيمة المثال أنه يبين كيف يتحول التخطيط من ورقة تشغيل إلى دورة أثر قابلة للقياس.**

القسم التاسع/ آلية المتابعة والرقابة والمساءلة

تحتاج المتابعة الناجحة في العراق ثلاث دوائر متكاملة. الدائرة الأولى / تشغيلية داخل الجهة المنفذة. الدائرة الثانية / مركزية على مستوى الحكومة أو المحافظة. الدائرة الثالثة / رقابية تقيس الصدق والالتزام والجودة. **والقاعدة العملية** هنا أن كل تقرير متابعة يجب أن ينتج قرارا، وأن كل قرار يجب أن يملك مسؤولا وموعدا ومؤشرا، وأن كل انحراف متكرر يجب أن يغير التمويل أو الأولوية أو الهيكل أو الأشخاص.

1. تقرير شهري تشغيلي داخل الجهة
2. تقرير فصلي موحد على المستوى الأعلى
3. مراجعة نصف سنوية للقرارات التصحيحية
4. مراجعة سنوية عامة للأثر والتجدد
5. نشر مختصر علني يعزز الثقة ويخفض الشائعات

القسم العاشر/ مؤشرات الإنذار المبكر وموانع الإخفاق

تتعثر الخطط قبل انهيارها الكبير بإشارات مبكرة متكررة. من أهم هذه الإشارات: تضخم عدد الأهداف مقابل ثبات الموارد، كثرة المشروعات من غير أولويات، تحسن شكلي في نسب الإنجاز مع أثر محدود على المواطنين، تأخر في الصرف، غياب بيانات خط الأساس، تعاقب تعليمات متعارضة، تضخم الاعتماد على لجان من غير حسم تنفيذي، وتراكم التقارير من غير قرارات. حين تظهر هذه الإشارات يجب اعتبارها إنذارا يستدعي التصحيح المبكر.

1. اتساع الفجوة بين النسبة المعلنة والأثر المحسوس
2. ضعف التزام الجهات بإرسال البيانات في الموعد
3. تكرار نقل التمويل بين البرامج من غير تفسير واضح
4. ارتفاع الإحالة المباشرة على حساب التنافسية
5. تزايد التمديد الزمني للمشروعات
6. استمرار الوعود نفسها في الدورة التالية من غير تحقق كاف

قاعدة الحماية

كل إنذار مبكر لم يعالج في وقته يتحول بعد أشهر إلى تعثر مكلف، ثم يتحول بعد ذلك إلى أزمة ثقة أوسع من حدود البرنامج نفسه.

القسم الحادي عشر/ خلاصة الدليل ومعادلته الحاكمة

تتركز المعادلة الحاكمة لهذا الدليل هي أن نجاح التخطيط الوطني يساوي وضوح الغاية زائد جودة التشخيص زائد كفاية التمويل زائد انضباط التنفيذ زائد دقة المتابعة زائد قوة المساءلة زائد قابلية التعلّم والتجدد. وكل عنصر يضعف من هذه العناصر يضغط على بقية العناصر ويخفض قيمة الأثر النهائي.

وعليه، فإن العراق يحتاج إلى انتقال واع من التخطيط بوصفه وثيقة إلى التخطيط بوصفه نظام عمل حي. يحتاج إلى مرجعية واحدة، وأولويات أقل وأوضح، وموازنة أشد ارتباطا بالنتائج، ومؤسسات تتعلم أسرع من المخاطر. وحين يجتمع ذلك في دورة واحدة، تتحول الخطة إلى أثر، ويتحول الأثر إلى ثقة، وتتحول الثقة إلى قدرة وطنية مستدامة.

مرجعيات بناء الدليل

1. دستور جمهورية العراق لسنة 2005
2. قانون وزارة التخطيط رقم 19 لسنة 2009
3. خطة التنمية الوطنية 2024 إلى 2028
4. الخطة الاستراتيجية لوزارة التخطيط 2022 إلى 2025
5. النافذة الإلكترونية الموحدة للإعلانات والمناقصات / وزارة التخطيط
6. البيانات المعلنة عن تحسن مؤشرات الحوكمة في العراق حتى 2024
7. أدلة المتابعة والتقييم والتعلم المؤسسي الصادرة عن مؤسسات دولية مرجعية

ملاحق دليل إحكام التخطيط الحكومي في العراق

1/ الحزمة التشريعية والقاموس الوطني ومنظومة الحوكمة ومنظومة المتابعة والتقويم

- الإطار العام -

الملخص التنفيذي

تستهدف هذه الملاحق بناء الذراع الإجرائي للدليل الرئيس، وتحويل المبادئ العامة إلى معماريات قانونية ومنهجية ومؤسسية قابلة للتطبيق على المستوى الاتحادي والقطاعي والمحافظاتي والمؤسسي.

ترتكز هذه الملاحق على أربعة محاور كبرى. الأول/ حزمة القوانين والتشريعات والأدوات النظامية المطلوبة لبناء منظومة تفكير وتخطيط وطني شامل مستدام. والثاني/ قاموس وطني موحد للمصطلحات كي تستقيم اللغة وتستقر الدلالة ويتوحد الفهم بين الجهات. والثالث/ منظومة حوكمة شاملة تضبط الأدوار والمسؤوليات ومسارات الاعتماد والرقابة. والرابع/ منظومة متابعة وتقييم وتقويم واحتساب إنجاز تضمن الانتقال من الوثيقة إلى الأثر.

تعتمد الدراسة منهجًا يجمع بين مرجعية الدستور العراقي لعام 2005، وقانون وزارة التخطيط رقم 19 لسنة 2009، وقانون الإدارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة 2019، وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل، وخطة التنمية الوطنية 2024 إلى 2028، وتعليمات تنفيذ ومتابعة المشروعات الاستثمارية وضوابط المنصة الإلكترونية الموحدة للإعلانات والمناقصات، مع الاستفادة من أحدث المنظومات الدولية في الحوكمة والجودة وإدارة المخاطر والامتثال والمرونة والاستدامة.

المرتكزات الدستورية والمؤسسية

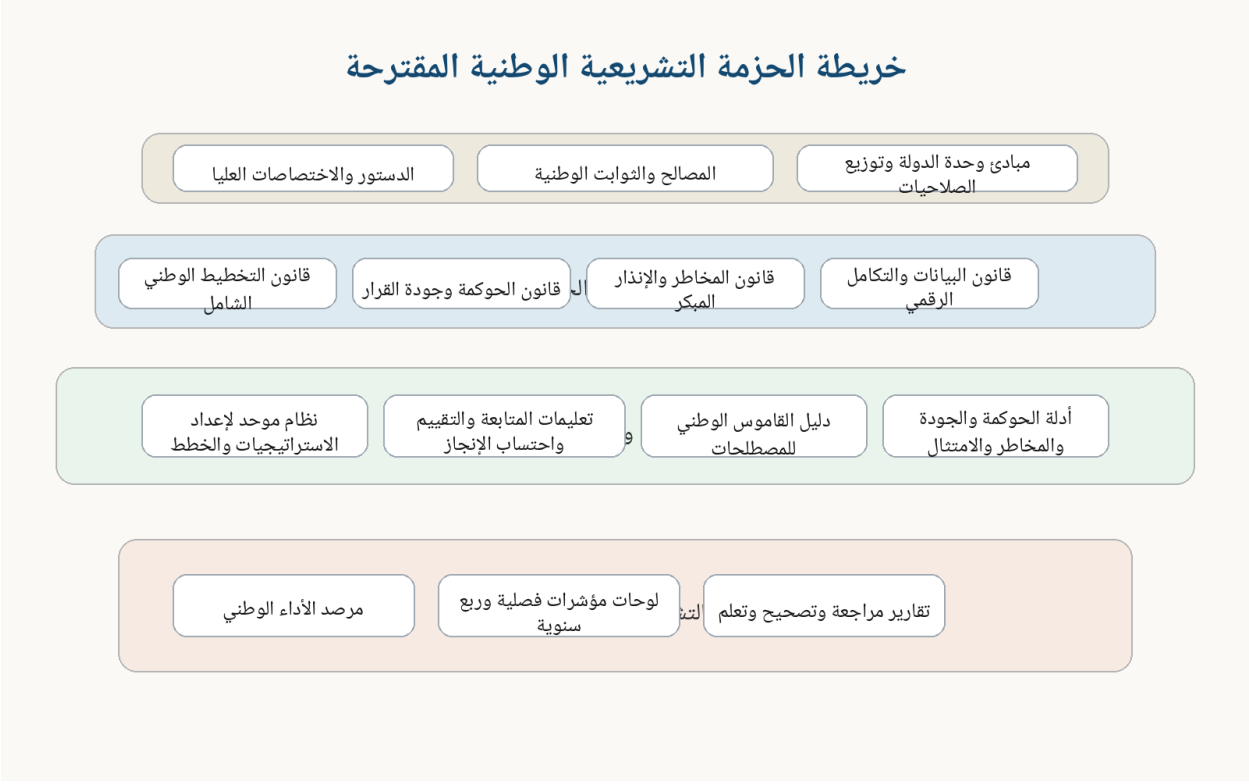
تنطلق هذه الملاحق من أن التخطيط الوطني الشامل المستدام عمل سيادي تنموي مؤسسي، ينهض على الدستور، ويتصل بالمال العام، ويقود التنمية، ويحتاج إلى لغة موحدة، وأدوار واضحة، وقرارات قابلة للقياس، ومخاطر معرَّفة، ومسارات تصحيح وتعلم. ومن ثم فإن هذه الملاحق تجمع بين البناء القانوني، والتصنيف التخطيطي، والحوكمة، والقياس.

الملحق العام الأول/ الحزمة التشريعية والأدوات النظامية المقترحة

تبدأ المنظومة التخطيطية الرشيدة من قانون سليم، ثم تتوسع إلى تعليمات ومعايير وأدلة تطبيقية ومسارات رقابية ومعجم وطني موحد. وتتعثر هذه المنظومة حين تتحرك الجهات بلغة متباينة وأدوات متقطعة وسقوف صلاحيات غير محسومة.

لذلك تقترح هذه الملاحق حزمة تأسيسية مزدوجة. حزمة إقرار أعلى تقع في مستوى القانون والتعديل التشريعي. وحزمة تشغيلية تقع في مستوى التعليمات والأنظمة والأدلة القياسية.

أولاً/ المرتكزات النافذة التي يقوم عليها البناء المقترح



لوحة رقم 1 / خريطة الحزمة التشريعية الوطنية المقترحة

المرتكز	الدلالة التخطيطية
الدستور العراقي لعام 2005	يرسم القاعدة العليا لوحدة الدولة وتوزيع الاختصاصات والعلاقة بين التخطيط الاقتصادي واللامركزية والرقابة والمال العام.
قانون وزارة التخطيط رقم 19 لسنة 2009	يمنح الوزارة الولاية المنهجية في إعداد الخطط ومتابعة التنفيذ وإصدار الضوابط والأدلة.
قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم 6لسنة 2019	يوفر الجسر بين التخطيط والموازنة وإدارة الموارد العامة والانضباط المالي.
قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل	يؤسس للتخطيط على مستوى المحافظات ويحدد مجالات الاختصاص والتنفيذ المحلي.
خطة التنمية الوطنية 2024 إلى 2028	تقدم الإطار التنموي الأعلى القائم حاليًا وتكشف الحاجة إلى توحيد الأنساق التخطيطية والقياسية.
ضوابط تنفيذ ومتابعة المشروعات الاستثمارية والمنصة الإلكترونية الموحدة للإعلانات والمناقصات	توفر نواة تشغيلية لتكامل المتابعة والحوكمة والشفافية في التعاقد والإنفاق.

تؤدي هذه المرتكزات وظيفة الأساس القائم، غير أن التطور المطلوب يقتضي نقلها من وضع التفرق النسبي إلى وضع المنظومة المترابطة، كي تنشأ ولاية تخطيطية واضحة، مع لغة موحدة، ومسار إقرار، ومسار متابعة، ومسار مساءلة، ومسار تعلم.

ثانياً/ الحزمة التشريعية المقترحة

تقترح هذه الدراسة حزمة مركبة من قوانين حاكمة وقوانين مُمكِّنة وأنظمة تنفيذية وتعليمات معيارية، كي تنتقل الدولة من تعدد الأدوات إلى وحدة المعمار.

الأداة المقترحة	تصنيفها	وظيفتها العليا
قانون التخطيط الوطني الشامل المستدام	القانون الأم	ترتيب الهرم التخطيطي الوطني، وتحديد المستويات والمنتجات والجهات المالكة للدورات التخطيطية.
قانون الحوكمة العامة وجودة القرار العام	قانون حاكم	توحيد مبادئ الحوكمة والجودة والمسؤولية والشفافية في جميع مؤسسات الدولة.
قانون إدارة المخاطر الوطنية والإنذار المبكر	قانون داعم	إدخال المخاطر والسيناريوهات والمرونة في صميم القرار العام.
قانون البيانات الوطنية والتكامل الإحصائي والرقمي	قانون مُمكِّن	بناء قاعدة موحدة للبيانات وربط الجهات عبر معايير تعريف وتبادل وتحديث موحدة.
قانون مرصد الأداء الحكومي الوطني	قانون رقابي تنموي	إنشاء مرصد مستقل نسبيًا لقياس الأداء ونشر النتائج الدورية.
تعديل قانون الإدارة المالية الاتحادية	تعديل تكاملي	إحكام الربط بين الخطة والموازنة ومتطلبات البرنامج والأداء والنتائج.
تعديل قانون وزارة التخطيط	تعديل اختصاصي	تعزيز الولاية المعيارية للوزارة في القاموس الوطني والأدلة القياسية وضمانات الجودة.
تعديل قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم	تعديل توزيعي	حسم حدود التخطيط المحلي، وتحديد الالتزام المحلي تجاه الإطار الوطني، مع حماية المرونة التنفيذية للمحافظات.
نظام وطني موحد لإعداد الاستراتيجيات والسياسات والخطط والبرامج والمشروعات	نظام تنفيذي	توحيد القوالب، والمواصفات، والحد الأدنى للمحتوى، وخطوات الإقرار والمراجعة.
تعليمات وطنية لإدارة المتابعة والتقييم والتقويم واحتساب الإنجاز	تعليمات معيارية	توحيد المفاهيم والأوزان والنماذج والعتبات اللونية وسجلات القرار التصحيحي.

ثالثاً/ أنواع التخطيط الوطني وطبيعة كل نوع

من أكثر مواطن الاضطراب شيوعًا خلط أنواع التخطيط ومجالاتها وطبيعة إلزامها. لذلك يجري في هذا الملحق تثبيت مصفوفة وطنية موحدة تفرق بين التخطيط بأنواعه: الحاكم والموجِّه والمقيد والمرشد.

لوحة رقم 2/ أنواع التخطيط الوطني بحسب الولاية وطبيعة الإلزام

الوظيفة	طبيعة الإلزام	الولاية	النوع
الثوابت العليا، المصالح الوطنية، الأمن الوطني، الموارد السيادية، الممرات والمياه والحدود	حاكم وواجب الاتباع	اتحادي مركزي	التخطيط الدستوري والسيادي
الرؤية الوطنية، الغايات الكبرى، الأولويات العابرة للوزارات	حاكم موجِّه ملزم للقطاعات	اتحادي مركزي	التخطيط الاستراتيجي الوطني الشامل
التنمية، الفقر، التشغيل، البنية الأساسية، الفجوات المكانية	ملزم عند ارتباطه بالموازنة العامة	اتحادي مع تنفيذ موزع	التخطيط التنموي الوطني
الموازنة، الاستثمارات، ترتيب المشاريع، السقوف والتمويل	ملزم ماليًا	اتحادي مركزي مع تنفيذ موزع	التخطيط المالي والاستثماري
الصحة، التعليم، الطاقة، النقل، المياه، البيئة	ملزم داخل القطاع ومقيد بالإطار الوطني	وزاري قطاعي	التخطيط القطاعي
المدن، الأقاليم، استخدامات الأرض، الخدمات، العدالة المكانية	ملزم في التخصيص والتنفيذ المكاني	مختلط	التخطيط المكاني والإقليمي
الأولويات المحلية، المشاريع الخدمية، احتياجات المجتمع المحلي	ملزم محليًا ومقيد بالمعايير الوطنية	محافظاتي موزع الصلاحيات	تخطيط المحافظات
الأزمات، التعافي، الأمن الغذائي، الماء، الطاقة، الصحة العامة	ملزم تشغيليًا	اتحادي ومحلي	تخطيط الطوارئ والمرونة
السيناريوهات، المخاطر الصاعدة، التحولات التقنية والديموغرافية	استرشادي عالي القيمة	اتحادي وقطاعي	التخطيط الاستشرافي
الإصلاح الإداري، الرقمنة، التكامل المؤسسي، رفع الكفاءة	ملزم إصلاحيًا عند اعتماده	مختلط	تخطيط التحول المؤسسي والرقمي

النتيجة التطبيقية لهذه المصفوفة أن التخطيط السيادي والاستراتيجي الوطني يملك قوة التوجيه الأعلى، في حين يتحرك التخطيط المحافظاتي والمكاني داخل إطار وطني ضابط، ويؤدي التخطيط الاستشرافي وظيفة استبصار وتقدير أكثر من وظيفة الإلزام المالي المباشر.

إذا اعتمدت الدولة برنامجًا وطنيًا لمعالجة الإجهاد المائي، فإن التخطيط السيادي يحدد أمن الماء بوصفه مصلحة عليا. ثم يترجم التخطيط الوطني هذه المصلحة إلى هدف خماسي يرفع أمن الإمداد وجودة المياه ومعالجة الهدر. بعد ذلك تُعد وزارة الموارد المائية ووزارة الإعمار والإسكان والبلديات والصحة والمحافظات برامجها القطاعية والمكانية.

ويأتي التمويل عبر الموازنة العامة والصناديق الخاصة والشراكات. ثم تُقاس النتائج عبر مؤشرات الفاقد الشبكي، ونسبة التغطية، وجودة المياه، وحصة الفرد، وكلفة الوحدة المنتجة.

الملحق العام الثاني/ القاموس الوطني الموحد للمصطلحات

يحمي القاموس الوطني الموحد القرار من اضطراب اللغة، ويصون التنسيق بين الجهات، ويجعل المقارنة والقياس والرقابة ممكنة. والمقصود بالقاموس هنا قائمة تعريفات وطنية معتمدة تُلزم الجهات عند كتابة الوثائق والتقارير والبرامج والنماذج.

✓ **معايير بناء القاموس**

يعتمد القاموس على الوضوح، والإيجاز، ووحدة الدلالة، وفصل المستويات، ومنع الترادف المربك، وربط كل مصطلح بوظيفته العملية.

تتولى وزارة التخطيط اعتماد النسخة المرجعية الأولى، ثم تُحدَّث سنويًا عبر لجنة وطنية دائمة تضم ممثلين عن مجلس الوزراء والمالية والوزارات القطاعية والمحافظات وهيأة الإحصاء والجهات الرقابية والجامعات.

مثال لجدول تعريفات

المصطلح	التعريف المعياري
الرؤية الوطنية	الصورة العليا المراد بلوغها على المدى البعيد للدولة والمجتمع والاقتصاد.
الغاية العليا	نتيجة سيادية أو تنموية أو مؤسسية كبرى تُعليها الدولة فوق سائر الأولويات.
المصلحة الوطنية	ما يصون الدولة والمجتمع والموارد والقدرة عبر الزمن.
السياسة العامة	اتجاه قرار معتمد لمعالجة قضية عامة بوسائل محددة.
الاستراتيجية	إطار غايات ومسارات ووسائل يربط الحاضر بالمستقبل.
البرنامج	حزمة مترابطة من المشروعات والمبادرات والموارد لتحقيق هدف محدد.
المبادرة	فعل منظم يطلق لمعالجة فجوة أو اغتنام فرصة ضمن برنامج أو خارجِه.
المشروع	منجز محدد بزمن وكلفة ونطاق ومخرج معلوم.
النشاط	عمل جزئي يخدم مشروعًا أو برنامجًا أو مهمة تشغيلية.
المخرج	المنتج المباشر الذي ينشأ عن النشاط أو المشروع.
النتيجة	التغير القريب أو المتوسط الذي يظهر بعد استخدام المخرج.
الأثر	التحول الأبعد في الواقع الاقتصادي أو الاجتماعي أو المؤسسي.
المؤشر	أداة قياس كمية أو نوعية تصف التغير بدلالة زمنية.
خط الأساس	القيمة الابتدائية للمؤشر قبل بدء التدخل.
القيمة المستهدفة	القيمة المطلوب بلوغها في زمن محدد.

المصطلح	التعريف المعياري
المخاطر	أحداث أو ظروف قد تعطل الغايات أو ترفع الكلفة أو تخفض الأثر.
المرونة	قدرة المنظومة على الصمود والتكيف والتعافي السريع.
الاستدامة	استمرار المنفعة والقدرة والتمويل والموارد عبر الزمن.
الحوكمة	منظومة القواعد والأدوار والقرارات والرقابة التي تضبط الفعل العام.
الامتثال	الالتزام الواعي والفعلي بالقانون والمعايير والقرارات النافذة.
الجودة	مطابقة المنتج أو الإجراء للمواصفات مع تحقق القيمة والاتساق.
المراجعة	فحص منظم للمسار والنتائج بقصد التصحيح والتحسين.
المتابعة	رصد دوري للتنفيذ والإنفاق والزمن والإنجاز.
التقييم	فحص موضوعي للقيمة والجدوى والنتائج والأثر.
التقويم	حكم تحسيني يحدد مواضع القوة والقصور ويقترح المعالجة.
التحسين المستمر	دورة متكررة من التعلم والتصحيح والتطوير.
الإنذار المبكر	رصد مؤشرات سابقة للأزمة بغرض الوقاية أو التخفيف.
التخطيط الحاكم	تخطيط يملك قوة التوجيه والإلزام للجهات الأدنى.
التخطيط الموزع الصلاحيات	تخطيط تجريه جهات محلية أو قطاعية داخل إطار أعلى.
التخطيط الاسترشادي	تخطيط يقدم اتجاهًا مرجعيًا وأدوات تقدير من غير إلزام تنفيذي مباشر.
التخطيط الملزم	تخطيط يترتب على اعتماده التزام قانوني أو مالي أو تنفيذي.
التكامل المؤسسي	اتساق الأدوار والبيانات والقرارات بين الجهات.
التوافق الموازني	مواءمة الأهداف والخطط مع الموارد المالية المتاحة.
تعارض المصالح	موضع يتزاحم فيه الواجب العام مع منفعة خاصة أو فئوية.
سجل المخاطر	وثيقة حية ترصد الخطر واحتماله وأثره ومالك معالجته.
بوابة القرار	محطة اعتماد أو فحص أو مصادقة قبل الانتقال إلى المرحلة التالية.
لوحة المؤشرات	عرض بصري مركز لحالة الأداء والمخاطر والقرارات.
دليل الإجراءات	وثيقة تشغيلية توضح الخطوات والمسؤوليات والوثائق المطلوبة.
الخطة الإصلاحية	خطة تهدف إلى رفع الكفاءة أو معالجة اختلال مؤسسي أو مالي أو قانوني.
العدالة المكانية	توزيع منصف للموارد والخدمات والفرص بين المحافظات والأقضية والنواحي.
التحول المؤسسي	انتقال من نمط عمل قديم إلى نمط أحدث في القرار والهيكل والثقافة.
الدليل القياسي	مرجع موحد لصيغ العمل والنماذج والحد الأدنى للمواصفات.
وزن الإنجاز	النسبة المعتمدة لكل عنصر عند احتساب الإنجاز المركب.

المصطلح	التعريف المعياري
الإنجاز المركب	نتيجة تجمع المادي والمالي والزمني والنوعي والمخاطر في رقم واحد.
المسار التصحيحي	مجموعة قرارات علاجية تلي المراجعة أو التقييم عند التعثر.

يوصى بأن يُلحق هذا القاموس بكل دليل وطني أو قطاعي أو محافظاتي، وأن يعتمد مرجعًا وحيدًا في الأمانة العامة لمجلس الوزراء، وفي وزارة التخطيط، وفي وزارة المالية، وفي المحافظات، وفي النماذج الرقمية الوطنية.

الملحق العام الثالث/ منظومة الحوكمة الشاملة

تعني الحوكمة في التفكير والتخطيط الوطني تثبيت من يملك الولاية، ومن يشارك، ومن يقر، ومن ينفذ، ومن يراجع، ومن يدقق، ومن ينشر، ومن يصحح. والمشكلة المتكررة في العراق تنشأ حين يتساوى الجميع في الرأي من غير تساوٍ في المسؤولية.

أولا/ مبادئ الحوكمة الحاكمة

1. وحدة المرجعية في المستوى الأعلى، وتوزيع التنفيذ في المستويات الأدنى.
2. الربط الحتمي بين التخطيط والتمويل والامتثال.
3. الفصل بين جهة الاعتماد وجهة القياس وجهة التدقيق كلما أمكن.
4. إدخال المخاطر والسيناريوهات في كل وثيقة تخطيطية عليا أو قطاعية أو محلية.
5. نشر المعلومة العامة ما لم تعترضها موجبات سيادية أو أمنية أو خصوصية مبررة.

لوحة رقم 3/ هرم الحوكمة الشاملة للتفكير والتخطيط الوطني

ثانياً/ خارطة الأدوار الوطنية

الجهة	الدور	الوظيفة العملية
مجلس النواب	تشريع وإقرار ورقابة	يُقر القوانين والأطر العليا ويراجع تقارير الأداء الوطني السنوية.
مجلس الوزراء	اعتماد وتوجيه وحسم	يعتمد الرؤية والأطر الوطنية والبرامج العابرة للوزارات ويقر مسارات التصحيح.
رئيس مجلس الوزراء	قيادة وضبط وتفويض	يقود المركز التنفيذي للتخطيط ويطلق قرارات المعالجة العابرة للقطاعات.
الأمانة العامة لمجلس الوزراء	تنسيق مركزي ومتابعة	تجمع الخطط والقرارات وتضمن اتساق التنفيذ وربط المتابعة بقرارات المجلس.

الجهة	الدور	الوظيفة العملية
وزارة التخطيط	ولاية منهجية ومعيارية	تضع القوالب والمعايير والقاموس الوطني، وتقود إعداد الخطة الوطنية والمرصد التنفيذي.
وزارة المالية	ولاية مالية وملاءمة موازنية	تربط الخطة بالموازنة والتمويل والتخصيص والانضباط المالي.
الوزارات القطاعية	صياغة وتنفيذ قطاعي	تعد الاستراتيجيات القطاعية والبرامج التنفيذية وتدير مؤشرات الأداء الخاصة بها.
المحافظات	تحديد وتنفيذ محلي	تعد الخطط المحلية وتحدد الأولويات المكانية وفق الإطار الوطني.
هيأة الإحصاء ونظم المعلومات الجغرافية	بيانات وقياس	توفر البيانات الرسمية وخطوط الأساس والخرائط والمؤشرات.
ديوان الرقابة المالية الاتحادي	تدقيق ونزاهة أداء	يدقق كفاءة الإنفاق والامتثال وسلامة توثيق الإنجاز.
هيأة النزاهة	نزاهة ومنع تعارض المصالح	تساند مسار الإفصاح والامتثال وتحد من انحراف القرار عن الصالح العام.
القطاع الخاص والجامعات والخبراء	شراكة واستشارة وابتكار	يشاركون في بناء البدائل والتقييم والمراجعة النوعية والابتكار.

ثالثاً/ بوابات الحوكمة في دورة التخطيط

1. **بوابة تعريف المشكلة** وتتحقق فيها صحة التشخيص والبيانات وخطوط الأساس.
2. **بوابة اعتماد الغاية** وتتحقق فيها سلامة الصلة بالدستور والمصالح الوطنية والتمويل.
3. **بوابة إقرار الاستراتيجية** وتتحقق فيها الاتساق القطاعي والمكاني والمالي والمخاطر.
4. **بوابة البرنامج والمشروع** وتتحقق فيها الجاهزية الفنية والزمنية والتنفيذية.
5. **بوابة التنفيذ** وتتحقق فيها سلامة التعاقد والإنفاق والتوثيق والمطابقة.
6. **بوابة المراجعة والتصحيح** وتتحقق فيها صلاحية القرار التصحيحي ونشر لوحة الأداء.

7. **بوابة التحديث** وتتحقق فيها الاستفادة من الدروس وتعديل الوثائق عند الحاجة.

مثال

في مشروع التحول الرقمي للخدمات، يكون مجلس الوزراء جهة اعتماد، ووزارة التخطيط جهة معيار، ووزارة المالية جهة مواءمة تمويلية، والجهة الخدمية صاحبة تنفيذ، وهيأة الإحصاء جهة بيانات، وديوان الرقابة المالية جهة تدقيق. وتُقاس النتيجة بعدد الخدمات المؤتمتة، وزمن الإنجاز، ونسبة الرضا، وانخفاض الكلفة، وتراجع فرص التعارض والمخالفة.

الملحق العام الرابع/ منظومة المتابعة والتقييم والتقويم واحتساب الإنجاز

يحتاج العراق إلى منظومة موحدة تفرق بين المتابعة والتقييم والتقويم والتدقيق، وترتبط كل مستوى تخطيطي بمجموعة أوزان ومؤشرات، كي يغدو الحكم على الأداء حكمًا منضبطًا قابلًا للمقارنة بين الجهات والسنوات والقطاعات.

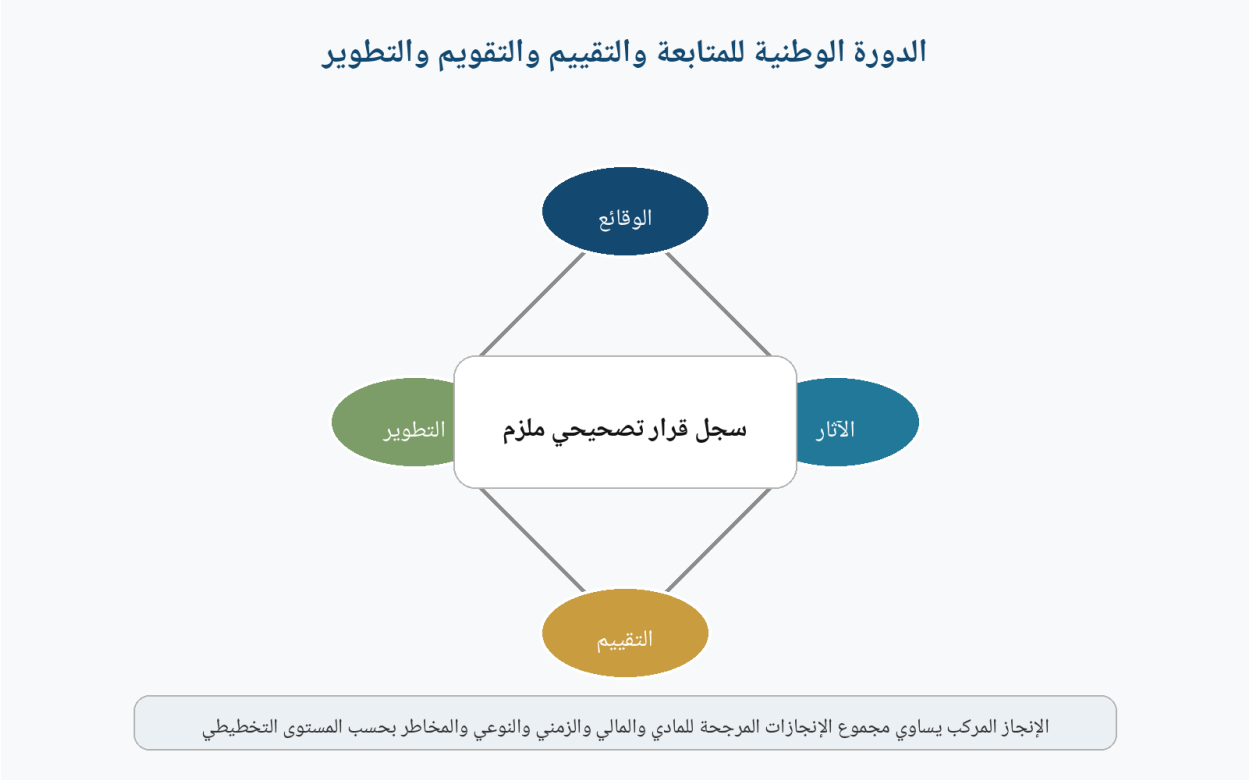
أولاً/ قاموس المتابعة والتقييم والتقويم

المفهوم	التعريف العملي
المتابعة	رصد دوري لما نُفذ وما صُرف وما تأخر وما انحرف عن الجدول والخطة.
التقييم	فحص القيمة والنتائج والأثر ومدى صلاحية التصميم والتنفيذ.
التقويم	تحليل تحسيني يجيب عن سؤال أين القوة وأين القصور وما البديل الأنسب.
التدقيق	فحص الامتثال والوثائق وسلامة الصرف ومطابقة الإجراءات.
احتساب الإنجاز	تحويل المعطيات المتعددة إلى نسبة أو درجة مركبة قابلة للمقارنة.
لوحة المتابعة	أداة دورية موجزة تظهر الحالة الراهنة بالألوان والدرجات والاتجاهات.

ثانياً/ معادلات احتساب الإنجاز

1. **نسبة الإنجاز المادي** تساوي المنجز الفعلي مقسومًا على المستهدف المادي مضروبًا في مئة.
2. **نسبة الإنجاز المالي** تساوي المصروف المؤهل مقسومًا على المخصص أو المصروف المخطط مضروبًا في مئة.
3. **نسبة الإنجاز الزمني** تساوي الزمن المخطط المنقضي قياسًا بالمنجز الفعلي مع قلب الإشارة لصالح التسارع المنتج.

4. **الإنجاز المركب** يساوي مجموع حاصل ضرب كل عنصر في وزنه المرجح، ثم يقسم الناتج على مجموع الأوزان.



لوحة رقم 4/ الدورة الوطنية للمتابعة والتقييم والتقويم والتطوير

ثالثاً/ أوزان الإنجاز بحسب المستوى

المستوى	الأوزان المرجحة
الرؤية والغاية الوطنية	الأثر 40، النتائج 25، التمويل 10، التشريع 10، الحوكمة 15
الاستراتيجية القطاعية	النتائج 35، المخرجات 20، الزمن 10، التمويل 15، الجودة 10، المخاطر 10
البرنامج	النتائج 30، المخرجات 25، التمويل 15، الزمن 10، الجودة 10، المخاطر 10
المبادرة	المنفعة المباشرة 25، التغطية 20، الزمن 15، التمويل 15، الجودة 15، المرونة 10
المشروع	الإنجاز المادي 25، الإنجاز المالي 20، الإنجاز الزمني 15، الجودة 15، المخاطر 15، الجاهزية التشغيلية 10
النشاط	إنجاز المهمة 40، الزمن 20، الكلفة 15، الجودة 15، التوثيق 10

رابعاً/ العتبات اللونية المعيارية

1. **اللون الأخضر الداكن** من 85 إلى 100 ويعني إنجازًا عاليًا مع قدرة على التوسع.
2. **اللون الأخضر الفاتح** من 70 إلى 84 ويعني إنجازًا جيدًا مع حاجة إلى تحسينات محددة.
3. **اللون الأصفر** من 55 إلى 69 ويعني إنجازًا متوسطًا يحتاج إلى مسار تصحيحي فوري.
4. **اللون البرتقالي** من 40 إلى 54 ويعني تعثرًا ظاهرًا يحتاج إلى قرار إداري أو مالي أو فني حاسم.
5. **اللون الأحمر** دون 40 ويعني انكشافًا عالي الخطورة يستوجب إعادة تصميم أو إيقافًا أو إحالة للتدقيق.

خامساً/ النماذج القياسية المقترحة للبطاقات

1. **بطاقة هدف وطني** تضم الغاية والمؤشر وخط الأساس والوزن والجهة المالكة وزمن التحقق.
2. **بطاقة برنامج** تضم النتائج والمخرجات والتمويل والمخاطر والجدول الزمني والاعتمادات.
3. **بطاقة مشروع** تضم الكلفة والنطاق والجداول والمخاطر والجودة والجاهزية التشغيلية.
4. **بطاقة نشاط** تضم المخرج المباشر والمسؤول والموعد والموارد والوثائق.

مثال/إذا بلغ الإنجاز المادي 70 %، والمالي 60، والزمني 55، والجودة 80، والمخاطر 65، والجاهزية التشغيلية 50، وكانت الأوزان المعتمدة للمشروع كما يأتي 25 و20 و15 و15 و15 و10، فإن الإنجاز المركب يساوي حاصل ضرب كل عنصر في وزنه ثم جمع النتائج وقسمتها على مئة. ويكون الناتج في هذا المثال 65.75 من مئة. هذه الدرجة تدرج في اللون الأصفر المائل إلى الأخضر، وتستدعي قرار تحسين زمني وتمويلي مع المحافظة على جودة التنفيذ.

مسار التطبيق خلال ثلاثمئة وستين يومًا

يقترح هذا الملحق مسارًا تنفيذيًا متدرجًا من أربع موجات متتابعة.

1. **الموجة الأولى/** من اليوم الأول إلى اليوم التسعين لإقرار الصياغات التشريعية والأنظمة التنفيذية العليا.
2. **الموجة الثانية/** من اليوم الحادي والتسعين إلى اليوم المئة والثمانين لبناء القاموس الوطني، وتأسيس وحدات الحوكمة والمخاطر، واعتماد النماذج القياسية.
3. **الموجة الثالثة/** من اليوم المئة والحادي والثمانين إلى اليوم المئتين والسبعين لإطلاق التجريب في ثلاث وزارات وثلاث محافظات مع لوحة مؤشرات موحدة.

4. **الموجة الرابعة/** من اليوم المئتين والحادي والسبعين إلى اليوم الثلاثمئة والستين للتعميم المرحلي، ونشر التقرير الوطني الأول، واعتماد مسارات التصحيح.

الخاتمة

إن الدولة التي تمتلك قانونًا منظمًا، وقاموسًا موحدًا، وحوكمةً واضحة، وقياسًا منضبطًا، تملك فرصة أعلى في تحويل التخطيط من وثيقة إلى أثر، ومن أثر إلى ثقة، ومن ثقة إلى قدرة وطنية متجددة.

هذه الملاحق تقدم معمارًا يردم الفجوة بين الفكر الوطني والقرار التنفيذي والمال العام والنتيجة المحسوسة على أرض الواقع.

القيمة العليا لهذه الملاحق تكمن في أنها تبني لغة واحدة للدولة، ومعيارًا واحدًا للجودة، ومسارًا واحدًا للمساءلة، ودورة واحدة للتعلم.

ثبت المراجع المعتمدة

1. دستور جمهورية العراق لعام 2005
2. قانون وزارة التخطيط رقم 19 لسنة 2009
3. قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة 2019
4. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل
5. خطة التنمية الوطنية 2024 إلى 2028 الصادرة عن وزارة التخطيط
6. ضوابط وأدلة وزارة التخطيط الخاصة بتنفيذ ومتابعة المشروعات الاستثمارية والمنصة الإلكترونية الموحدة للإعلانات والمناقصات خلال عامي 2024 و2025
7. مرتكزات الحوكمة والمرونة والاستدامة كما وردت في أدبيات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمنتدى الاقتصادي العالمي وديوان الرقابة المالية والمؤسسات المهنية ذات الصلة

2/ ملحق تشريعي متكامل

مسودة قانون منظومة التخطيط الوطني في جمهورية العراق

صياغة قانونية مؤسسية شاملة لتوحيد الرؤية والحوكمة والجودة والمتابعة والاستدامة

التمهيد

يمثل هذا الملحق التشريعي الإطار المقترح لبناء منظومة وطنية موحدة للتفكير والتخطيط على مستوى الدولة والمجتمع والاقتصاد والمكان والقطاع، بما ينسجم مع الدستور العراقي لعام 2005، ومع قانون وزارة التخطيط رقم 19 لسنة 2009، وقانون الإدارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة 2019، والخطة الوطنية للتنمية للفترة النافذة، ومع القواعد النافذة الخاصة بالمحافظات والهيئات والرقابة والشفافية. ويقصد بهذا الملحق جمع ما تفرق في النصوص والممارسات داخل بنية قانونية واحدة تحفظ الرؤية، وترفع جودة القرار، وتربط التخطيط بالموازنة، وتمنع التداخل، وتدعم المرونة والاستدامة والامتثال.

وقد صيغ هذا المشروع على أساس أن العراق يحتاج إلى قانون جامع يقود الدولة من منطق الخطة المتفرقة إلى منطق المنظومة، ويجمع التخطيط السيادي والتنموي والمكاني والقطاعي والمحلي والمالي والتحولي والاحتياطي داخل معمار واحد يوزع الأدوار بوضوح، ويثبت درجات الإلزام، ويمنح القطاع الخاص والمجتمع دورا شريكا منضبطا، ويصون حق المحافظات والإقليم ضمن وحدة المقصد الوطني.

المرتكزات الحاكمة للمشروع
1. الدستور يضع إصلاح الاقتصاد وتنويع موارده وتشجيع الاستثمار ورعاية التنمية في قلب الواجب العام.
2. قانون وزارة التخطيط يمنح الوزارة مرجعية فنية في رسم الخطط ومتابعتها وتنسيقها على المستوى الوطني.
3. قانون الإدارة المالية يربط التخطيط بتقدير الموارد والتخصيص والالتزام والإنفاق والمتابعة والشفافية.
4. الواقع العراقي يفرض مزجا واعيا بين المركزية السيادية واللامركزية التنموية والمرونة التنفيذية.
5. التحولات العالمية ترفع قيمة الحوكمة والجودة وإدارة المخاطر والبيانات والقدرة على التكيف السريع.

المحور الأول: فلسفة المنظومة ومقاصدها

يقوم المشروع على سبعة مقاصد جامعة. أولها توحيد الرؤية الوطنية العليا. **وثانيها** ربط القرار المالي بالقرار التخطيطي. **وثالثها** بناء سلم واضح لأنواع التخطيط ودرجات إلزامه. **ورابعها** توزيع الاختصاص بين الجهات الاتحادية والمحلية والقطاعية. **وخامسها** إدخال الحوكمة والجودة والمخاطر والامتثال في قلب العملية التخطيطية. **وسادسها** جعل البيانات والإحصاء والرقمنة سندا حاكما لكل مرحلة. **وسابعها** إنشاء نظام متابعة وتقييم وتقويم يزن النتائج والأثر مع التعلم المستمر.

1. تحويل التخطيط من وثيقة دورية إلى قدرة دولة دائمة
2. إنتاج صلة عضوية بين الرؤية والسياسة والاستراتيجية والبرنامج والمشروع والنشاط
3. رفع كفاءة الإنفاق العام وحماية المال العام من التبعثر والتكرار
4. تمكين المحافظات والإقليم والقطاع الخاص من أدوار منضبطة داخل وحدة المقصد الوطني
5. بناء ثقافة مؤسسية ترى التفكير الاستراتيجي جزءا من الحكم الرشيد

المحور الثاني: أنواع التخطيط ودرجات الإلزام

يعتمد المشروع ستة أنواع رئيسة من التخطيط، ويمنح كل نوع درجة إلزام تناسب طبيعته ووظيفته. التخطيط السيادي الوطني/ تخطيط مركزي ملزم للدولة كلها في موضوعات الأمن القومي والسيادة والموارد الاستراتيجية والبنية الوطنية الحاكمة. والتخطيط التنموي الوطني/ تخطيط مركزي توجيهي ملزم للجهات الاتحادية وهاد مع المحافظات والإقليم ضمن الأهداف والمؤشرات. والتخطيط القطاعي/ تخطيط تخصصي ملزم لوزارته وهيئاته ومنسجم مع الإطار الوطني. والتخطيط المكاني والمحلي/ تخطيط لامركزي مقيد بالثوابت الوطنية والخرائط المكانية والمعايير الاتحادية. والتخطيط التأشيري/ تخطيط هاد للسوق والاستثمار والقطاع الخاص من خلال الحوافز والمؤشرات والرسائل والسياسات العامة. والتخطيط الإرشادي والاسترشادي/ تخطيط داعم للمؤسسات العامة وللمجتمع المدني والجامعات والمنظمات المهنية والكيانات الاقتصادية بما يرفع جودة التوافق الوطني ويغذي التعلم الجماعي.

نوع التخطيط	الطبيعة	درجة الإلزام	الجهة الحاكمة	مجال السريان
التخطيط السيادي الوطني	مركزي	ملزم على مستوى الدولة	مجلس الوزراء والمجلس الأعلى	السيادة والأمن والموارد الحاكمة
التخطيط التنموي الوطني	مركزي توجيهي	ملزم في الغايات والمؤشرات	وزارة التخطيط مع مجلس الوزراء	الاقتصاد والتنمية والخدمات
التخطيط القطاعي	قطاعي تخصصي	ملزم للجهة المختصة	الوزارة أو الهيئة المختصة	كل قطاع على حدة
التخطيط المكاني والمحلي	لامركزي منضبط	ملزم محليا داخل الإطار الوطني	المحافظة أو الإقليم	المكان والخدمات والاستثمار المحلي
التخطيط التأشيري	تأشيري هاد	إرشادي ذو أثر تنظيمي	الحكومة والجهات التنظيمية	السوق والاستثمار والقطاع الخاص
التخطيط الاسترشادي	إرشادي تعلمي	استرشادي	الجامعات ومراكز الفكر والمنظمات	المبادرات والبحوث وبناء المعرفة

لوحة رقم واحد: سلم الإلزام التخطيطي
القمة الأولى: الرؤية الوطنية العليا
القمة الثانية: الاستراتيجيات الوطنية الملزمة
القمة الثالثة: الخطط القطاعية والمحلية المنسجمة
القمة الرابعة: البرامج والمشروعات ذات الموازنات المحددة

القمة الخامسة: الأدلة الإرشادية والنماذج والمعايير

المحور الثالث: البنية المؤسسية المقترحة

يقترح المشروع بنية رشيدة قليلة الكيانات عالية الوظيفة. في القمة يقام المجلس الأعلى للتخطيط الوطني المستدام برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية الوزراء المعنيين ورئيس اللجنة الوطنية للاستراتيجيات وقيادات الإحصاء والمالية والرقابة، ويختص بإقرار الرؤية الوطنية العليا والسياسات التخطيطية والمصفوفات العابرة للوزارات. وتتولى وزارة التخطيط المرجعية الفنية الوطنية والمنسق العام لكل ما يتصل بالمنهج والنماذج والتوحيد الفني والتدقيق التخطيطي وبناء القدرات. وتعمل اللجنة الوطنية للاستراتيجيات أمانة فنية عليا للمجلس الأعلى، وتتولى الاستشراف وبناء البدائل ومراجعة الاتساق الاستراتيجي. وتتولى وزارة المالية ضمان الاتصال العضوي بين الخطة والموازنة والالتزامات والإنفاق. وتتولى هيأة الإحصاء ونظم المعلومات الجغرافية قيادة البنية البياناتية الوطنية ومركز البيانات الإحصائي الوطني بكل ما يتعلق بمنظومة التخطيط. وتنشأ في كل وزارة وجهة وحدة تفكير وتخطيط ومخاطر وامتثال، وفي كل محافظة مجلس تخطيط محلي منسجم مع الإطار الوطني.

الجهة	الموقع في المنظومة	المهمة الجوهرية	المخرج الملزم
المجلس الأعلى للتخطيط الوطني المستدام	القيادة العليا	إقرار الرؤية والسياسات الوطنية والتوجيه العام	قرارات وسياسات وطنية
وزارة التخطيط	المرجعية الفنية	بناء الأدلة والمنهج والنماذج والتدقيق والتنسيق	الأطر والأدلة والخطط الوطنية
اللجنة الوطنية للاستراتيجيات	الأمانة الفنية العليا	الاستشراف والبدائل والتحليل العميق وقياس الاتساق	تقارير استراتيجية ومذكرات قرار
وزارة المالية	الربط المالي	مواءمة الخطة مع الموازنة والالتزامات	جداول تمويل وتخصيص ومتابعة
هيأة الإحصاء ونظم المعلومات الجغرافية	سلطة البيانات	توفير الإحصاء والخرائط والبيانات المعيارية	سلاسل بيانات ومؤشرات
الوزارات والهيئات	التنفيذ القطاعي	إعداد الخطط القطاعية والبرامج والمشروعات	خطط قطاعية وتقارير أداء
المحافظات والإقليم	التخطيط المكاني والمحلي	إعداد الخطط المحلية ضمن الإطار الوطني	خطط محلية ومكانية

المحور الرابع: الدورة الوطنية الموحدة للتفكير والتخطيط

تعتمد المنظومة دورة وطنية موحدة من ثماني مراحل. الاستشعار والتحليل. ثم تحديد الرؤية والغايات. ثم بناء الاستراتيجيات والسياسات. ثم تصميم البرامج والخطط التنفيذية. ثم التمويل والمواءمة مع الموازنة. ثم التنفيذ والتشغيل. ثم المتابعة والتقييم والتقويم. ثم التعلم والتحديث وإعادة التوليد. وتلتزم كل جهة باتباع هذه الدورة، مع نماذج موحدة ومواعيد تقارير مضبوطة.

المرحلة	السؤال الحاكم	المنتج الرئيس	الجهة القائدة
الاستشعار والتحليل	ما الواقع وما الفجوة	تقرير وضع وبدائل	وزارة التخطيط والجهة المختصة
الرؤية والغايات	ما الذي يراد تحقيقه	وثيقة غايات ومؤشرات عليا	المجلس الأعلى
الاستراتيجية والسياسة	كيف يتحقق المقصد	استراتيجية وسياسات تنفيذ	الجهة المختصة مع اللجنة الوطنية
البرامج والخطط	بأي مشروعات ومبادرات	حقيبة برامج ومشروعات	الوزارة أو المحافظة
المواءمة المالية	كيف يموَّل التنفيذ	جداول ربط مع الموازنة	وزارة المالية والجهة المختصة
التنفيذ	من ينفذ ومتى	أوامر تنفيذ ومصفوفة مسؤوليات	الجهة المنفذة
المتابعة والتقويم	ما المتحقق وما الأثر	تقارير فصلية وسنوية	وحدات المتابعة
التعلم والتحديث	ما الذي يجب تطويره	قرارات تصحيح وتحديث	المجلس الأعلى والجهات المختصة

لوحة رقم اثنين: بوابة القرار التخطيطي
1. وقائع دقيقة
2. تحليل سببي
3. بدائل متنافسة
4. قرار ممول
5. تنفيذ منضبط
6. متابعة مقاسة
7. تعلم وتحديث

المحور الخامس: الحوكمة والجودة وإدارة المخاطر والامتثال

تعد الحوكمة في هذا المشروع جزءا من جوهر التخطيط، وليست ملحقا رقابيا. وتقوم على وضوح الولاية والمسؤولية والفصل بين الإقرار والتنفيذ والتدقيق، مع سجل موحد للمخاطر والتعارضات، ومصفوفة صلاحيات، وسجل قرارات، وقواعد إفصاح عن المصالح، ونظام مراجعة دورية. وتعتمد الجودة على ثلاثة معايير جامعة هي سلامة المنهج، وكفاية البيانات، وقابلية القياس. وتعتمد إدارة المخاطر على سجل وطني وقطاعي ومحلي يحدِّد نوع الخطر ودرجة احتماله وشدة أثره والجهة المالكة له وخطة الاستجابة. ويخضع الامتثال لمعيار موحد يربط الالتزام بالمال العام والتعاقد والإنفاق والتوقيت وجودة المخرج.

1. سجل مخاطر وطني محدث كل ستة أشهر
2. إفصاح سنوي عن المصالح والتعارضات للقيادات التخطيطية والمالية
3. تدقيق تخطيطي سابق على الإقرار سابق على الإنفاق
4. مراجعة مستقلة داخلية وخارجية للبرامج الكبرى
5. ربط الحوافز والتمويل بدرجات الامتثال والإنجاز

المحور السادس: البيانات والإحصاء والتحول الرقمي

تقوم المنظومة على قاعدة أن كل تخطيط دون بيانات رصينة يظل أقرب إلى الاجتهاد غير المضمون. ولهذا يعطي المشروع هيأة الإحصاء ونظم المعلومات الجغرافية ومركز البيانات الإحصائي الوطني موقعا حاكما في السلسلة التخطيطية. وتعتمد المنظومة منصة وطنية موحدة للخطط والمؤشرات والمشروعات والمخاطر والمتابعة، وتربط السجل التخطيطي بالسجل المالي والجغرافي والتنفيذي. ويمنع المشروع اعتماد أي مؤشر أو خط أساس غير صادر عن جهة معتمدة أو مدقق من المرجعية الفنية الوطنية.

لوحة رقم ثلاثة: طبقات البنية البياناتية الوطنية
1. الطبقة الأولى: البيانات الإحصائية الرسمية
2. الطبقة الثانية: البيانات الجغرافية والمكانية
3. الطبقة الثالثة: بيانات البرامج والمشروعات
4. الطبقة الرابعة: بيانات التمويل والالتزام والصرف
5. الطبقة الخامسة: بيانات الأداء والأثر والتعلم

المحور السابع: الربط بين التخطيط والموازنة

يربط المشروع بين الخطة والموازنة على قاعدة أن كل برنامج أو مشروع أو نشاط ممول يجب أن يكون مستندًا إلى هدف ومؤشر ومسؤولية وزمن. ويمنع إدراج مشروعات كبرى خارج الأطر التخطيطية المعتمدة، ويمنع الصرف على برامج غير مدرجة في السجل الوطني الموحد للبرامج والمشروعات، ويعطي وزارة المالية حق تعليق التمويل عند غياب الوثائق التخطيطية أو تعثر الامتثال الجسيم. كما يوجب المشروع أن تحمل الموازنة ملحقا تخطيطيا يظهر الصلة بين كل باب تمويلي والغايات الاستراتيجية ومؤشرات الإنجاز.

المحور الثامن: المتابعة والتقييم واحتساب الإنجاز

يعتمد المشروع منهجية وطنية موحدة لاحتساب الإنجاز والأثر. ويقسم الإنجاز إلى أربعة مستويات. إنجاز مدخلي. وإنجاز تشغيلي. وإنجاز نتيجي. وإنجاز أثري. ويوزع الوزن بين هذه المستويات بحسب طبيعة البرنامج. فالبرامج السيادية والأمنية قد يغلب فيها وزن المرونة والاستجابة. والبرامج الخدمية يغلب فيها وزن النتيجة. والبرامج التحولية يغلب فيها وزن الأثر والقدرة المستدامة. وتعد وزارة التخطيط مع اللجنة الوطنية للاستراتيجيات دليلا وطنيا للوزن والمعايرة.

مستوى القياس	المقصود	مثال قياسي	الوزن الإرشادي
مدخلي	الموارد والبنى	تخصيص وتمويل وكادر وتجهيز	عشرون من مئة
تشغيلي	التنفيذ والإخراج المباشر	عدد برامج أو منشآت أو خدمات مطلقة	ثلاثون من مئة
نتيجي	التغير المباشر في الأداء	زمن إنجاز أو تغطية أو وصول	ثلاثون من مئة
أثري	التغير العميق المستدام	تحسن رفاه أو إنتاجية أو مرونة	عشرون من مئة

المحور التاسع: مشروع المواد التشريعية للقانون

فيما يأتي الصياغة المقترحة لمسودة قانون منظومة التخطيط الوطني في جمهورية العراق. وقد صيغت المواد في صورة قانونية قابلة للتكييف والتطوير عند المراجعة التشريعية.

- **المادة** 1: يقصد بالتخطيط الوطني في هذا القانون عملية التفكير والتقدير والبناء المؤسسي التي تنظم الرؤية والسياسات والاستراتيجيات والبرامج والمشروعات والأنشطة على مستوى الدولة والقطاع والمكان والمجتمع، بما يضمن وحدة المقصد الوطني وجودة التنفيذ واستدامة الأثر.
- **المادة** 2: يهدف هذا القانون إلى توحيد منظومة التخطيط الوطني، وربطها بالموازنة العامة، ورفع جودة القرار، وتحديد درجات الإلزام، وتوزيع الأدوار بين الجهات الاتحادية والمحلية، وإدخال الحوكمة والجودة وإدارة المخاطر والامتثال في جميع المراحل.
- **المادة** 3: تسري أحكام هذا القانون على مجلس الوزراء والوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات والإقليم والهيئات العامة والشركات العامة والبرامج الوطنية الكبرى، وعلى ما يتصل بها من وثائق وخطط وموازنات ومشروعات.
- **المادة** 4: تفسر أحكام هذا القانون بما ينسجم مع الدستور وقانون وزارة التخطيط وقانون الإدارة المالية والقوانين النافذة الخاصة بالمحافظات والإقليم والرقابة والنزاهة والخدمة العامة.
- **المادة** 5: يقوم التخطيط الوطني على مبادئ وحدة الرؤية، ووضوح الولاية، وتكامل المركزي واللامركزي، وربط الخطة بالموازنة، وحاكمية البيانات، واستدامة الموارد، والشفافية، والمساءلة، والامتثال، والمرونة المؤسسية.
- **المادة** 6: تقسم وثائق التخطيط الوطني إلى رؤية وطنية عليا، واستراتيجيات وطنية، وخطط تنموية وطنية، وخطط قطاعية، وخطط محلية ومكانية، وبرامج، ومشروعات، وأدلة ونماذج قياسية.
- **المادة** 7: يعد التخطيط السيادي الوطني تخطيطا مركزيا ملزما في موضوعات الأمن القومي والسيادة والموارد الاستراتيجية والبنية الحاكمة والسياسات العليا العابرة للوزارات.
- **المادة** 8: يعد التخطيط التنموي الوطني تخطيطا مركزيا توجيهيا ملزما في الغايات والمؤشرات الوطنية، وهاديا في بدائل التنفيذ ضمن حدود القانون والموارد.

- **المادة** 9: يعد التخطيط القطاعي تخطيطا تخصصيا ملزما للوزارة أو الجهة المختصة، على أن ينسجم مع الرؤية الوطنية والخطة التنموية الوطنية والأدلة القياسية.
- **المادة** 10: يعد التخطيط المحلي والمكاني تخطيطا لا مركزيا منضبطا، تمارسه المحافظات والإقليم ضمن الإطار الوطني والمعايير الاتحادية والخرائط المكانية المعتمدة.
- **المادة** 11: يعد التخطيط التأشيري أداة هادِية للسوق والاستثمار والقطاع الخاص، من خلال المؤشرات والسياسات والحوافز والتنظيمات المعلنة، مع احترام حرية النشاط الاقتصادي المنضبط بالقانون.
- **المادة** 12: يعد التخطيط الاسترشادي أداة معرفية مساندة للجامعات ومراكز الفكر والمنظمات المهنية والمجتمعية، بما يغذي التعلم الوطني ويعضد جودة القرار دون أن ينشئ التزاما تنفيذيا مباشرا.
- **المادة** 13: ينشأ مجلس يسمى المجلس الأعلى للتخطيط الوطني المستدام، يرتبط برئيس مجلس الوزراء، ويتولى إقرار الرؤية الوطنية العليا والسياسات التخطيطية العامة والاستراتيجيات الوطنية ذات الأثر الشامل.
- **المادة** 14: يتألف المجلس الأعلى من رئيس مجلس الوزراء رئيسا، ووزير التخطيط نائبا للرئيس، ووزير المالية، ورئيس اللجنة الوطنية للاستراتيجيات، ورئيس هيأة الإحصاء ونظم المعلومات الجغرافية، ومن يرى رئيس المجلس دعوته من الوزراء أو رؤساء الهيئات أو الخبراء بحسب موضوع الجلسة.
- **المادة** 15: تتولى وزارة التخطيط المرجعية الفنية الوطنية للتخطيط، وتختص ببناء الأدلة والنماذج والمعايير وإعداد الخطة التنموية الوطنية والتدقيق الفني للخطط القطاعية والمحلية وإدارة السجل الوطني للبرامج والمشروعات.
- **المادة** 16: تعمل اللجنة الوطنية للاستراتيجيات أمانة فنية عليا للمجلس الأعلى، وتتولى الاستشراف الوطني، وبناء البدائل والسيناريوهات، وتقويم الاتساق الاستراتيجي، وإعداد المذكرات السيادية الخاصة بمفاصل القرار الطويلة الأمد.
- **المادة** 17: تتولى وزارة المالية مواءمة الخطط المعتمدة مع الموازنة والالتزامات والتخصيصات المالية، وتقدم ملحقا تخطيطيا موازيا لمشروع الموازنة يبين الصلة بين التخصيص والغاية والمؤشر.
- **المادة** 18: تتولى هيأة الإحصاء ونظم المعلومات الجغرافية ومركز البيانات الإحصائي الوطني توفير قواعد البيانات الرسمية وخطوط الأساس والسلاسل المعيارية والخرائط المكانية اللازمة للتخطيط والمتابعة والتقييم.
- **المادة** 19: تنشأ في كل وزارة وجهة غير مرتبطة بوزارة وحدة تسمى وحدة التفكير والتخطيط والمخاطر والامتثال، ترتبط برئيس الجهة مباشرة وتعد الذراع الفنية الداخلية للجهة.

- **المادة** 20: ينشأ في كل محافظة مجلس تخطيط محلي برئاسة المحافظ وعضوية الدوائر القطاعية ذات الصلة وممثل عن وزارة التخطيط، ويتولى إعداد الخطة المحلية والمكانية ضمن الإطار الوطني.
- **المادة** 21: تعتمد الجهات المشمولة بهذا القانون الدورة الوطنية الموحدة للتفكير والتخطيط المكونة من الاستشعار والتحليل، وتحديد الغايات، وبناء الاستراتيجيات والسياسات، وتصميم البرامج والخطط التنفيذية، والمواءمة المالية، والتنفيذ، والمتابعة والتقييم، ثم التعلم والتحديث.
- **المادة** 22: تلتزم كل جهة بإعداد وثائقها التخطيطية وفق الأدلة القياسية الصادرة عن وزارة التخطيط، مع بيان الغاية والمؤشر وخط الأساس والقيمة المستهدفة والجهة المسؤولة والتمويل والجدول الزمني والمخاطر.
- **المادة** 23: يمتنع إدراج أي برنامج أو مشروع في الموازنة العامة ما لم يكن مدرجا في السجل الوطني للبرامج والمشروعات ومسنودا بوثيقة تخطيطية معتمدة.
- **المادة** 24: تعتمد الاستراتيجيات والخطط الوطنية والقطاعية والمحلية لمدد زمنية محددة، ويجوز تحديثها دوريا وفق آلية مراجعة منظمة تقرها وزارة التخطيط والمجلس الأعلى.
- **المادة** 25: يجب أن يسبق إقرار أي مشروع وطني كبير تقييم جدوى تخطيطية ومالية ومخاطرية ومكانية وبيئية واجتماعية، وتعد هذه التقييمات جزءا من ملف القرار.
- **المادة** 26: تلتزم جميع الجهات المشمولة بمبادئ الحوكمة الواردة في هذا القانون، وعلى الأخص وضوح المسؤوليات، والفصل بين الإقرار والتنفيذ والمراجعة، والإفصاح عن المصالح والتعارضات، وحفظ السجلات، وإتاحة المعلومات التخطيطية وفق القانون.
- **المادة** 27: تعتمد جميع الجهات سجل مخاطر تخطيطيا موحدا يحدِّد الأخطار واحتمالاتها وآثارها ومالكيها وخطط الاستجابة والتخفيف.
- **المادة** 28: تعد الجودة التخطيطية شرطا لازما لاعتماد أي وثيقة أو برنامج أو مشروع، وتقاس سلامة الجودة بكفاية التشخيص، وصحة البيانات، ووضوح المؤشر، وواقعية التمويل، واتساق الأثر.
- **المادة** 29: تلتزم الجهات المشمولة بمتطلبات الامتثال التخطيطي والمالي والزمني والمنهجي، ويترتب على الإخلال الجسيم بها تعليق الإقرار أو التمويل أو الإحالة إلى الجهات الرقابية المختصة بحسب الحال.
- **المادة** 30: يعتمد المجلس الأعلى سياسة وطنية لإدارة المخاطر الاستراتيجية والاقتصادية والمالية والمناخية والرقمية والبنيوية، وتحدث سنويا أو عند وقوع صدمات كبرى.

- **المادة** 31: تعد البيانات الرسمية الأساس الحاكم للتخطيط والمتابعة والتقييم، وتمتنع الجهات عن اعتماد خطوط أساس أو مؤشرات خارج القواعد المعتمدة إلا بعد تدقيقها من المرجعية الفنية الوطنية.
- **المادة** 32: تلتزم الجهات المشمولة بربط أنظمتها الرقمية التخطيطية والمالية والتنفيذية بما يحقق التتبع الكامل للبرنامج والمشروع من الإقرار حتى الأثر.
- **المادة** 33: تنشئ وزارة التخطيط منصة وطنية موحدة للتخطيط والمتابعة والتقييم وإدارة المشروعات والمخاطر، وتحدد تعليمات تشغيلها وضوابط النفاذ إليها.
- **المادة** 34: تعد هيأة الإحصاء ونظم المعلومات الجغرافية الجهة الرسمية المختصة بإصدار المجموعة الإحصائية الوطنية وتحديثها، ويعتمد ما يصدر عنها مرجعا وطنيا في جميع الوثائق التخطيطية.
- **المادة** 35: تقسم المتابعة والتقييم إلى متابعة شهرية تشغيلية، ومراجعة فصلية أداءية، وتقويم نصف سنوي، وتقييم سنوي شامل، وتلتزم الجهات المشمولة بمواعيدها وأشكالها.
- **المادة** 36: يحتسب الإنجاز وفق أربعة مستويات هي المدخلات، والتنفيذ المباشر، والنتائج، والأثر، وتصدر وزارة التخطيط الدليل الوطني الموحد للأوزان والمعايرة بحسب نوع البرنامج أو المشروع.
- **المادة** 37: تقدم كل جهة تقرير أداء فصليا يتضمن ما تحقق، وما تعثر، والأسباب، والإجراءات التصحيحية، ومقدار الانحراف عن المستهدف، والأثر المالي والتنفيذي.
- **المادة** 38: تتولى اللجنة الوطنية للاستراتيجيات مراجعة الأثر العابر للوزارات والمخاطر المركبة والاتساق الاستراتيجي في التقارير السنوية الكبرى.
- **المادة** 39: يقدم المجلس الأعلى إلى مجلس الوزراء تقريرا سنويا موحدا عن حال التخطيط الوطني يتضمن التقدم والتعثر والمخاطر والدروس المستفادة والمقترحات التشريعية والتنظيمية اللازمة.
- **المادة** 40: تلتزم الجهات الاتحادية والمحلية ببناء القدرات التخطيطية لملاكاتها وفق برامج تدريب واعتماد مهني تقرها وزارة التخطيط بالتنسيق مع اللجنة الوطنية للاستراتيجيات والجهات المختصة.
- **المادة** 41: يعد اعتماد الكفاءات التخطيطية جزءا من متطلبات شغل الوظائف التخطيطية والمالية العليا والوسطى في الجهات المشمولة.
- **المادة** 42: تلتزم الجامعات ومراكز البحوث عند تكليفها بمهام استشارية أو تقييمية في مجال التخطيط الوطني بمعايير المرجعية الفنية الوطنية وبأصول النزاهة المنهجية.

- **المادة** 43: ينظم مجلس الوزراء بقرار منه قواعد تحفيز الجهات المتفوقة في الامتثال والإنجاز والتعلم المؤسسي، وقواعد المعالجة للجهات ذات الأداء المتعثر.
- **المادة** 44: يخضع تنفيذ هذا القانون لرقابة مجلس النواب والجهات الرقابية المختصة وديوان الرقابة المالية الاتحادي وهيئة النزاهة الاتحادية كل بحسب اختصاصه.
- **المادة** 45: تصدر وزارة التخطيط خلال مئة وثمانين يوما من نفاذ هذا القانون الأدلة الوطنية الآتية : دليل أنواع التخطيط ودرجات الإلزام، ودليل الجودة، ودليل إدارة المخاطر، ودليل المتابعة والتقييم، ودليل النماذج القياسية، وقاموس المصطلحات الوطني الموحد.
- **المادة** 46: تصدر وزارة المالية خلال المدة نفسها التعليمات الخاصة بمواءمة الخطة مع الموازنة والملحق التخطيطي للموازنة ونظم التخصيص والالتزام والصرف المرتبطة بالبرامج والمشروعات.
- **المادة** 47: يمنح للجهات المشمولة بهذا القانون أجل انتقالي مدته اثنا عشر شهرا لاستكمال البنى التنظيمية والرقمية والنماذج القياسية المطلوبة للتطبيق الكامل.
- **المادة** 48: تحتفظ المحافظات والإقليم بصلاحياتها المقررة قانونا في إعداد خططها المحلية والمكانية، على أن تتقيد بالأهداف الوطنية والمعايير الاتحادية وقواعد الاتساق والبيانات المعتمدة.
- **المادة** 49: تحل أحكام هذا القانون محل أي نص تنظيمي يتعارض مع منظومة التخطيط الوطني بحدود التعارض، وتبقى القوانين الخاصة نافذة فيما لم يرد به نص خاص في هذا القانون.
- **المادة** 50: يصدر مجلس الوزراء التعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذ أحكام هذا القانون خلال تسعين يوما من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.
- **المادة** 51: ينفذ هذا القانون من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.
- **المادة** 52: ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ويعمل به من تاريخ نفاذه.

المحور العاشر: النماذج القياسية الملحقة بالمشروع

لإتاحة تطبيق القانون على نحو موحد، ترفق بالمشروع خمسة نماذج قياسية تعتمد بقرار من وزارة التخطيط بعد الإقرار التشريعي.

النموذج القياسي الأول: بطاقة الرؤية الوطنية العليا
المقصد الجامع
المبادئ الحاكمة
الأفق الزمني
المؤشرات العليا
الجهات المالكة
المخاطر العليا
آلية المراجعة

النموذج القياسي الثاني: بطاقة السياسة والاستراتيجية
المشكلة العامة
الهدف الاستراتيجي
البدائل المتنافسة
الخيار الراجح
التمويل
المؤشرات
الأثر المتوقع

النموذج القياسي الثالث: مصفوفة البرنامج والمشروع
البرنامج
المشروع
النتيجة المباشرة
الجهة المنفذة
الكلفة
الزمن
حالة التنفيذ

النموذج القياسي الثالث: مصفوفة البرنامج والمشروع
وصف الخطر
الاحتمال
الأثر
المالك
الاستجابة
المؤشر المبكر
حالة الامتثال

النموذج القياسي الخامس: بطاقة المتابعة والتقويم
المستهدف
المتحقق
الانحراف
السبب
الإجراء التصحيحي
المسؤول
الموعد التالي

الخاتمة

تمثل هذه المسودة المقترحة إطارا تشريعيا يربط التفكير الوطني بالتخطيط والموازنة والتنفيذ والمتابعة داخل نسق واحد. قوتها في أنها تعطي العراق قانونا يميز بين أنواع التخطيط، ويثبت درجات الإلزام، ويحفظ حق المحافظات والإقليم والقطاع الخاص، ويضع الحوكمة والجودة والمخاطر والامتثال في قلب العملية، ويمنح الدولة قدرة أعلى على تحويل الرؤية إلى أثر. وإذا أُحسن بناؤها تشريعيا وتنفيذيا، فإنها ستكون خطوة نوعية من دولة تتوزع فيها الخطط إلى دولة تتكامل فيها المنظومة.

ثبت المرجعيات المعتمدة

1. دستور جمهورية العراق لعام ألفين وخمسة
2. قانون وزارة التخطيط رقم تسعة عشر لسنة ألفين وتسعة
3. قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ستة لسنة ألفين وتسعة عشر
4. الخطة الوطنية للتنمية للفترة ألفين وأربعة وعشرين إلى ألفين وثمانية وعشرين
5. الضوابط والتعليمات النافذة في وزارة التخطيط ووزارة المالية
6. المجموعة الإحصائية الوطنية ومركز البيانات الإحصائي الوطني
7. الأدلة الحديثة في الحوكمة والجودة وإدارة المخاطر والامتثال والمرونة والاستدامة

3/ الملحق الوطني للمنهجية القياسية الموحدة لاحتساب نسب الإنجاز والأوزان في جمهورية العراق
(مقترح إطار مرجعي موحد للرصد والتقييم والتقويم والمساءلة عبر الرؤى والاستراتيجيات والسياسات والخطط والبرامج والمبادرات والمشروعات والإجراءات التنفيذية)

الملخص التنفيذي

يقترح هذا الملحق معيارا وطنيا موحدا يضبط احتساب نسب الإنجاز والأوزان عبر جميع وحدات الدولة وبرامجها ومبادراتها ومشروعاتها وإجراءاتها التنفيذية، ويحوّل الرصد من تقدير انطباعي متباين إلى حساب موضوعي منضبط بالأثر والدليل والجودة والحوكمة.

جوهر المعيار المقترح يقوم على ست قواعد حاكمة: وحدة المرجعية، ووحدة التعريف، وتناسب الوزن مع طبيعة الوحدة، وربط المال بالمخرج، وربط المخرج بالأثر، وربط النتيجة بالمساءلة والتصحيح والتعلم المؤسسي.

ويراعي هذا الملحق خصوصية العراق الاتحادية واللامركزية والقطاعية، ويجمع بين التخطيط المركزي الملزم في الشؤون السيادية والخطط الوطنية العليا، وبين التخطيط اللامركزي المكمل في الأقاليم والمحافظات والقطاعات، وبين التخطيط التوجيهي والتأشيري والاسترشادي في المجالات التي تتطلب شراكة مع السوق والمجتمع والمؤسسات غير الحكومية.

ويعتمد الملحق سبعة أبعاد معيارية للإنجاز: التخطيطي، والزمني، والفني، والمالي، والفعلي، والميداني، والأثري، مع إمكان إضافة بعد الامتثال وبعد الاستدامة في الوحدات التي تستلزم ذلك. ثم يوزّع الأوزان معياريا وفق نوع الوحدة التنفيذية، بحيث تختلف مصفوفة المشروع الإنشائي عن مصفوفة البرنامج الاجتماعي وعن مصفوفة الإجراء الإصلاحي أو المبادرة التحويلية.

لوحة مرجعية رقم 1

السلسلة الوطنية لحساب الإنجاز من الأساس إلى الأثر

الأساس	الخطة	التنفيذ	التحقق	القياس	التصحيح	التعلم

القاعدة المركزية في هذا الملحق تقول إن نسبة الإنجاز تفترق عن الصرف، وأن التقدم الزمني وحده دون الكفاية، وأن الحكم الرشيد على الإنجاز يكتمل باجتماع السند المعتمد، والمخرج المتحقق، والجودة المصادق عليها، والأثر القابل للبرهنة.

اولاً/ المرتكزات الدستورية والتنظيمية

ينطلق هذا الملحق من الدستور العراقي لعام 2005 بوصفه المرجعية العليا لتنظيم السياسة العامة وإدارة المال العام والعلاقة بين المستوى الاتحادي والمستويات اللامركزية. فالدستور يجعل السيادة للقانون، ويجعل الشعب مصدر السلطات، ويقر اللامركزية الإدارية، ويمنح مجلس الوزراء صلاحية تخطيط السياسة العامة للدولة، ويقرر الاختصاصات المشتركة والاختصاصات الاتحادية والمالية بما يقتضي وجود منظومة قياس موحدة تصون العدالة والشفافية وقابلية المقارنة.

كما يستند الملحق إلى خطة التنمية الوطنية للفترة 2024 إلى 2028 التي أكدت برمجة الفعل التنموي وتجميعه في برامج محددة تسهّل التخطيط والتنفيذ والمتابعة والتقييم، وإلى الأدلة الدولية الحديثة التي شددت على أن إطار النتائج وخطوط الأساس والأهداف المعيارية شرط سابق على أي متابعة أو مساءلة أو إعادة تخصيص للموارد.

وتتسق هذه المنهجية مع الممارسات الأحدث في الحوكمة العامة التي تعطي قيمة مركزية لتقارير الأداء، وللربط بين الموازنة والنتائج، ولإدارة المخاطر، ولجودة الأدلة، وللمراجعة الدورية القادرة على تحويل المعرفة إلى تصحيح فوري.

ثانياً/ الغاية والنطاق ودوائر السريان

تمثل الغاية من هذا الملحق في بناء لغة وطنية موحدة لقياس الإنجاز، تمنع التضارب بين الجهات، وتخفض مساحة الاجتهاد المتباين، وتضمن عدالة المقارنة بين الوحدات المتشابهة، وتمنح متخذ القرار أساسا رصينا للتمويل والمساءلة والتصحيح.

يسري هذا الملحق على الخطط والرؤى والاستراتيجيات والسياسات والبرامج والمبادرات والمشروعات والإجراءات التنفيذية والنشاطات التي تمول من المال العام أو تدار باسمه أو ترتبط بخطط وطنية أو قطاعية أو محلية معتمدة. كما يسري على الجهات الاتحادية والأقاليم والمحافظات والوحدات غير المرتبطة بوزارة والشركات العامة والهيئات التي تقرر السلطة المختصة إخضاعها للمنهجية بحكم اتصالها بالموازنة العامة أو بالمشروعات الممولة حكوميا.

ثالثاً/ الطبقات الوطنية للتخطيط والقياس

يعتمد الملحق تسلسلا هرميا موحدا يميز بين الطبقات الآتية، مع بيان طبيعتها من حيث المركزية واللامركزية، ومن حيث الإلزام والتوجيه والاسترشاد.

الطبقة	الطبيعة	مركزية أو لامركزية	صفة الإلزام	أداة القياس الغالبة
الرؤية الوطنية العليا	سيادية جامعة	مركزية	ملزمة في الاتجاه والغايات	مؤشرات التحول الكلي والأثر الوطني
الاستراتيجية الوطنية	تخصيص الغايات وتحديد المسارات	مركزية مع تنسيق أفقي	ملزمة للجهات المشمولة	مؤشرات النتائج والتحول القطاعي
السياسة العامة	قواعد القرار والتخصيص والتنظيم	مركزية أو مشتركة	ملزمة في القاعدة والتنفيذ	مؤشرات الامتثال والفعالية
الخطة القطاعية	ترجمة الاستراتيجية إلى برامج وأدوار	قطاعية أو محلية	ملزمة داخل القطاع	مؤشرات المخرجات والنتائج
البرنامج	حزمة مترابطة من المشروعات والإجراءات	قطاعي أو محلي	ملزم بعد الاعتماد	مؤشرات النتائج والفعالية والكلفة
المبادرة	تدخل تحويلي أو إصلاحي مركز	مركزي أو لامركزي	ملزم بحدود نطاقه	مؤشرات الأثر والتحول
المشروع	وحدة تنفيذ ذات مخرج محدد	مركزي أو لامركزي	ملزم بعد التخصيص	مؤشرات الزمن والكلفة والجودة والميدان
الإجراء التنفيذي	نشاط أو قرار أو خدمة محددة	مؤسسي	ملزم إجرائيا	مؤشرات السرعة والدقة والامتثال والنتيجة
النشاط	وحدة عمل جزئية داخل مشروع أو برنامج	تنفيذي	داخلي	مؤشرات الإنجاز اليومي أو الأسبوعي

ويُقصد بالتخطيط المركزي الملزم كل ما يتصل بالسيادة والموارد العليا والموازنة العامة والالتزامات الوطنية الجامعة. ويُقصد بالتخطيط اللامركزي المكمل ما يدخل ضمن اختصاص المحافظات والأقاليم والقطاعات الخدمية والتنموية المحلية. أما التخطيط التوجيهي والتأشيري والاسترشادي فيقع في الحقول التي تتطلب شراكة مع السوق والقطاع الخاص والجامعات والمجتمع، بحيث يحدد الاتجاهات والمؤشرات والحوافز من غير تحويل كل فعل اقتصادي أو اجتماعي إلى أمر إداري مباشر.

رابعاً/ القاموس الوطني لمفاهيم الإنجاز والأوزان

يضع هذا الملحق القاموس الآتي بوصفه لغة رسمية موحدة لجميع تقارير الأداء والرقابة والمراجعة والمساءلة.

1. **الأساس|** القيمة المرجعية الأولى التي يبدأ منها القياس في تاريخ معتمد
2. **الهدف|** القيمة المقصودة في نهاية مدة محددة
3. **المخرج|** الشيء المتحقق مباشرة من التنفيذ مثل منشأة أو خدمة أو نظام أو تدريب
4. **النتيجة|** التغير الذي يصيب المستفيد أو المؤسسة أو القطاع بعد تحقق المخرج
5. **الأثر|** التحول الأوسع والأعمق على المجتمع أو الاقتصاد أو البيئة أو الدولة
6. **نسبة الإنجاز التخطيطي|** نسبة استكمال مكونات الخطة المعتمدة أو معالمها الرئيسة
7. **نسبة الإنجاز الزمني|** نسبة التقدم الفعلي قياسا على التقدم المستهدف حتى تاريخ القياس
8. **نسبة الإنجاز الفني|** نسبة مطابقة المنجز للمواصفات الفنية والجودة والسلامة
9. **نسبة الإنجاز المالي|** نسبة التخصيص أو الصرف أو الالتزام المالي المقترن بمستند صحيح ومعتمد
10. **نسبة الإنجاز الفعلي|** نسبة تحقق المخرج الكمي أو النوعي المستهدف فعليا
11. **نسبة الإنجاز الميداني|** نسبة ما ثبت ميدانيا عبر الزيارة أو التوثيق أو التحقق المكاني
12. **وزن البعد|** القيمة النسبية التي تمنح لكل بعد في حساب الدرجة المركبة
13. **الانحراف|** الفجوة بين القيمة المستهدفة والقيمة المتحققة
14. **المعيار القاطع|** شرط حاكم يتوقف عليه الاعتراف بالإنجاز من أصله

خامساً/ المنهجية القياسية الوطنية لاحتساب نسب الإنجاز

لوحة مرجعية رقم 2

معادلة الدرجة المركبة

الدرجة المركبة للإنجاز تساوي مجموع حاصل ضرب نسبة كل بعد في وزنه المعتمد ثم يقسم المجموع على مجموع الأوزان الفعالة. وتعمل هذه المعادلة على جميع الوحدات التنفيذية بعد استبعاد الأبعاد غير المناسبة لطبيعة الوحدة.

المعيار **القاطع الأول** يتمثل في ثبوت السند المعتمد. والمقصود به وجود قرار تخصيص أو أمر إداري أو عقد أو وثيقة اعتماد تجعل الوحدة محل القياس قائمة نظاميا. والمعيار **القاطع الثاني** يتمثل في ثبوت المخرج أو الجزء المنجز منه وفق دليل مادي أو رقمي أو ميداني موثوق. والمعيار **القاطع الثالث** يتمثل في اجتياز الفحص الفني أو النوعي أو المؤسسي حسب طبيعة الوحدة. وباجتماع هذه القواطع يكتمل الاعتراف بالإنجاز ويبدأ الحساب المركب.

الحد الأعلى المعتمد لكل بعد هو مئة من مئة. وفي حالات التقدم الاستثنائي أو الإنجاز المبكر تُثبت الإضافة في حقل مستقل يحمل اسم القيمة المضافة التنفيذية، حتى تبقى نسب الإنجاز قابلة للمقارنة من غير تضخيم حسابي.

- ✓ **نسبة الإنجاز التخطيطي||** تستخدم في جميع الطبقات التي تتكون من مراحل أو معالم أو مكونات معتمدة مسبقا. وتحسب بقسمة عدد المعالم المستكملة استكمالا صحيحا على عدد المعالم المعتمدة حتى تاريخ القياس، مع ترجيح خاص للمعالم الحرجة إذا كانت الخطة تعتمد معالم ذات أثر حاكم.
- ✓ **نسبة الإنجاز الزمني||** تستخدم لمقارنة التقدم الفعلي بالتقدم المستهدف حتى تاريخ القياس. وتحسب بقسمة نسبة التقدم الفعلي حتى التاريخ على نسبة التقدم المفترضة في الجدول الزمني حتى التاريخ نفسه. وتثبت القيم الأعلى من المئة في حقل القيمة المضافة الزمنية ولا تدمج في النسبة الأساسية.
- ✓ **نسبة الإنجاز الفني||** تستخدم في المشروعات والأنظمة والخدمات التي تقاس بالمطابقة للمواصفات. وتحسب من خلال فقرات فحص معتمدة تشمل الجودة والسلامة والمطابقة والأداء الوظيفي وقابلية التشغيل والاستدامة، مع وزن خاص للفقرات الحرجة.
- ✓ **نسبة الإنجاز المالي||** تستخدم لتسجيل التخصيص والالتزام والصرف من خلال ثلاثة مستويات متمايزة: اعتماد مالي، والتزام تعاقدي، وصرف فعلي. وتعتمد النسبة المالية الصحيحة عند اقترانها بمستند أصولي وبعلاقة سليمة مع المخرج المتحقق.

- ✓ **نسبة الإنجاز الفعلي||** تستخدم عند وجود مخرج كمي أو نوعي واضح مثل عدد مدارس، أو نسبة رقمنة، أو عدد متدربين، أو عدد خدمات منجزة. وتحسب بقسمة المخرج المتحقق فعليا على المخرج المستهدف حتى تاريخ القياس أو نهاية المدة حسب نموذج القياس.
- ✓ **نسبة الإنجاز الميداني||** تستخدم في الأعمال التي تحتاج تحققًا موقعيًا أو بصريًا أو جيومكانيًا. وتحسب من خلال محاضر زيارة معززة بتوثيق مرئي أو رقمي أو جغرافي أو تقارير طرف ثالث معتمد.
- ✓ **نسبة الإنجاز الأثري||** تستخدم في البرامج والمبادرات والسياسات حين يكون المقصود تغييرا في سلوك أو دخل أو خدمة أو استدامة أو رضا أو أمن أو ثقة. وتحسب من خلال مؤشرات نتائج وأثر معتمدة وخطوط أساس واضحة.
- ✓ **نسبة الامتثال||** تستخدم في الإجراءات التنظيمية والإصلاحات المؤسسية والتشريعات واللوائح. وتحسب وفق مدى الالتزام بالمسار المعتمد وبالإفصاح والسجلات والحوكمة والجودة والاعتمادية.
- ✓ **نسبة الاستدامة||** تستخدم في المشروعات والبرامج التي يرتبط نجاحها بقابلية التشغيل والتمويل والصيانة والأثر البيئي والاجتماعي بعد اكتمال التنفيذ.

سادساً/ منظومة الأوزان المعيارية بحسب نوع الوحدة التنفيذية

يقترح الملحق مصفوفات معيارية افتراضية قابلة للتعديل المحدود بقرار مسبب، على أن يبقى التعديل داخل نطاق ضيق يحفظ القابلية للمقارنة على المستوى الوطني.

- ✓ **مصفوفة الإجراء التنفيذي**

البعد	الوزن المعياري
التخطيطي	20
الزمني	20
الامتثال والجودة الإجرائية	25
الفعلي	20
المالي	10
الميداني أو الرقمي	5

تصلح هذه المصفوفة للإجراءات الإصلاحية والخدمية والأوامر التنفيذية والتحول الرقمي والإجراءات التنظيمية ذات المخرج المحدد.

✓ **مصفوفة المبادرة**

البعد	الوزن المعياري
التخطيطي	10
الزمني	15
الفعلي	20
النتيجة أو الأثر القريب	20
المالي	10
الميداني	10
الامتثال والحوكمة	10
الاستدامة والقيمة المضافة	5

تصلح هذه المصفوفة للمبادرات التحويلية السريعة والمبادرات الشبابية والريادية والمبادرات العابرة لقطاع واحد.

✓ **مصفوفة البرنامج**

البعد	الوزن المعياري
التخطيطي	10
الزمني	10
المالي	15
الفعلي	15
النتائج	20
الأثر المرحلي	10
الامتثال والحوكمة	10
الميداني	5
الاستدامة	5

تصلح هذه المصفوفة للبرامج الحكومية والقطاعية والحزم التنموية المجمعة.

✓ **مصفوفة المشروع الإنشائي أو الخدمي**

البعد	الوزن المعياري
الزمني	20
الفني	25
المالي	15
الفعلي	10
الميداني	20
الاستدامة والتشغيل	5
السلامة والامتثال	5

تصلح هذه المصفوفة للمشروعات الإنشائية والخدمية والبنية التحتية والمنشآت العامة.

✓ **مصفوفة المشروع الرقمي أو المعرفي**

البعد	الوزن المعياري
الزمني	15
الفني الرقمي	20
التبني والاستخدام	15
المالي	10
الفعلي	15
الأثر المؤسسي	15
الأمن والجودة والاعتمادية	10

تصلح هذه المصفوفة للتحول الرقمي، والمنصات الحكومية، وقواعد البيانات، ونظم الخدمة، ومشروعات المعرفة والقدرات.

سابعاً/ المعايرة القطاعية والتصحيحات الخاصة بخصوصية العراق

الوزن المعياري الأساس يُعد نقطة شروع وطنية، ثم تُطبق عليه معاملات قطاعية محدودة تعكس طبيعة الماء والطاقة والصحة والتعليم والأمن والبيئة والإصلاح المؤسسي، مع مراعاة البيئة العراقية من حيث التمويل النفطي، والتفاوت المكاني، والحاجة إلى تعزيز المرونة والاستدامة والعدالة بين المحافظات.

✓ **مصفوفة التصحيح القطاعي**

القطاع	اتجاه التصحيح	السبب الحاكم
المشروعات المائية	رفع وزن الاستدامة والسلامة والجدوى التشغيلية	شح المياه والتغير المناخي والبنية الهشة
الطاقة والكهرباء	رفع وزن الجاهزية والاستمرارية والأمن	حساسية القطاع للأمن والتجهيز والعوائد
الصحة	رفع وزن الجودة والسلامة والأثر على المستفيد	الإنسان محور الخدمة
التعليم	رفع وزن النتيجة والأثر والتبني	بناء القدرات أثره زمني ممتد
الأمن والدفاع	رفع وزن الجاهزية والامتثال والمرونة	حساسية السيادة والسرعة والانضباط
الإصلاح المؤسسي	رفع وزن الامتثال والتحول والأثر	المخرج الورقي وحده غير كاف
التحول الرقمي	رفع وزن الاعتمادية والأمن والتبني	النجاح الحقيقي في الاستخدام والموثوقية

ثامناً/ الحوكمة والأدوار والمسؤوليات ودورة الاعتماد

تقوم حوكمة هذه المنهجية على هرم واضح يبدأ بالمرجعية الوطنية العليا وينتهي بوحدة التنفيذ الأصغر. وتتحمل كل جهة دورا محددا يضمن فصل التقدير عن التنفيذ، وفصل القياس عن الاعتماد، وربط التصحيح بالقرار المالي والإداري.

✓ **مصفوفة الأدوار الوطنية**

الجهة	الدور الحاكم
مجلس الوزراء	إقرار المنهجية الوطنية واعتماد الأوزان العليا وإلزام الجهات
الجهة المركزية للتخطيط الوطني	صيانة المعيار وتحديثه وإصدار الأدلة والنماذج
وزارة التخطيط	القيادة الفنية للمنهجية والتصنيف القطاعي والتوحيد المنهجي
وزارة المالية	ربط الموازنة بالأداء وتدقيق الانضباط المالي والالتزامات
الوزارات والجهات القطاعية	اعتماد خطوط الأساس والأهداف وجمع البيانات والتصحيح المبكر
المحافظات والأقاليم	تطبيق المنهجية على الخطط المحلية مع التزام الإطار الوطني
ديوان الرقابة والجهات الرقابية المختصة	التدقيق والتحقق والمراجعة المستقلة
مجالس المتابعة والتقويم	اعتماد النتائج الختامية ورفع التوصيات والمساءلة

دورة الاعتماد تمر عبر سبع محطات: اعتماد الأساس، واعتماد خطة القياس، وجمع الدليل، والتحقق الميداني أو الرقمي، والاحتساب الآلي، والمراجعة الفنية، ثم الاعتماد القيادي النهائي. وكل انتقال بين محطة وأخرى يترك أثرا رقميا وتاريخا واسم مسؤول معتمد.

لوحة مرجعية رقم 3

سلسلة الاعتماد الوطني

اعتماد الأساس	اعتماد الأوزان	جمع الدليل	التحقق	الاحتساب	المراجعة	الاعتماد

تاسعاً/ الرصد الميداني والتحقق الرقمي وضبط جودة الأدلة

الأدلة المقبولة في هذا الملحق خمسة أنواع: أدلة وثائقية، وأدلة رقمية نظامية، وأدلة ميدانية، وأدلة طرف ثالث، وأدلة استفادة أو رضا أو استخدام. ويشترط في كل دليل أن يكون مؤرخا، ومصدره معلوم، وقابلا للتتبع، ومتسقا مع طبيعة الوحدة التنفيذية.

ويُمنع اعتماد أي صرف مالي بوصفه إنجازا قائما بذاته. كما يُمنع اعتماد التقدم المزعوم من غير وثيقة أو تحقق أو أثر رقمي أو ميداني. ويُعالج التعارض بين الصرف والتقدم الميداني عبر قاعدة التصحيح التلقائي التي تخفض الدرجة المالية أو توقف اعتمادها حتى يثبت الارتباط الصحيح بين المال والمنجز.

وفي المشروعات الميدانية الكبرى يُعتمد التحقق الثلاثي عبر الزيارة، والتوثيق المرئي أو الجغرافي، ومحضر المطابقة الفني أو الجزئي. وفي المنظومات الرقمية يُعتمد التحقق الرباعي عبر جاهزية البنية، وسلامة التشغيل، وحجم الاستخدام، وسلامة الأمن والجودة.

عاشراً/ المتابعة والتقييم والتقويم والمساءلة

المتابعة تعني الرصد الدوري لحركة التنفيذ. والتقييم يعني الحكم على درجة التقدم نحو الهدف. والتقويم يعني إصدار حكم مهني على جدوى النهج نفسه وعلى صلاحية التصميم ومدى الحاجة إلى التعديل أو الإيقاف أو التوسعة. أما المساءلة فتعني ربط النتائج بالمسؤوليات والموارد والقرارات التصحيحية.

تقترح المنهجية أربع دورات زمنية: متابعة شهرية للإجراءات والنشاطات، ومراجعة فصلية للمبادرات والمشروعات، وتقويم نصف سنوي للبرامج، ومراجعة سنوية للرؤى والاستراتيجيات والسياسات. ويترتب على كل دورة قرار تصحيحي أو مالي أو تنظيمي موثق.

✓ **سلم الحكم النهائي**

المدى	التوصيف	الإجراء المقترح
90 إلى 100	متحقق متقدم	استمرار مع توثيق القيمة المضافة
75 إلى 89	متحقق جيد	استمرار مع تحسينات محددة
60 إلى 74	متحقق جزئي	خطة تصحيح ملزمة
40 إلى 59	متعثر	إعادة تصميم أو تدخل قيادي
أقل من 40	حرج	وقف مرحلي أو مراجعة شاملة أو مساءلة

حادي عشر/ النماذج القياسية والأمثلة التطبيقية

النموذج الأول/ مشروع إنشاء مدرسة

المعطيات: مدة التنفيذ أربع وعشرون شهرا، والوزن المعتمد مشروع إنشائي، والمخرجات المستهدفة بناية مكتملة وتشغيل أولي. حتى تاريخ القياس تحقق تقدم زمني فعلي قدره 58 من مئة مقابل مستهدف 65 من مئة، وتحقق صرف مالي قدره 55 من مئة، ومطابقة فنية قدرها 88 من مئة، وتحقق ميداني قدره 60 من مئة، ومخرج فعلي قدره 52 من مئة، واستدامة وتشغيل مبدئيان عند 40 من مئة، وسلامة وامتثال عند 85 من مئة.

بعد تطبيق الأوزان المعيارية للمشروع الإنشائي تكون الدرجة المركبة 61 من مئة تقريبًا، ويُحكم على المشروع بأنه متحقق جزئي ويتطلب خطة تصحيح زمنية وتشغيلية مع تدقيق الفجوة بين الصرف والمخرج.

النموذج الثاني/ مبادرة وطنية لتأهيل الشباب

المعطيات: المبادرة تستهدف تدريب خمسين ألف شاب خلال سنة، مع تشغيل نسبة من الخريجين، ورفع المهارات الرقمية والمهنية. حتى نهاية الربع الثاني تحقق تخطيطيا 80 من مئة، وزمنيا 75 من مئة، وفعليا 68 من مئة، ونتيجة أولية 55 من مئة، وماليا 70 من مئة، وميدانيا 78 من مئة، وامتثالا 85 من مئة، واستدامة 45 من مئة.

بعد تطبيق أوزان المبادرة تبلغ الدرجة المركبة نحو 68 من مئة. ويوصي الملحق عند هذه الدرجة بتعديل مسار التشغيل وربط الشراكات مع السوق ورفع حصة النتائج من المتابعة المقبلة.

النموذج الثالث/ إجراء تنفيذي لرقمنة المعاملات

المعطيات: الإجراء يستهدف رقمنة عشر خدمات خلال ستة أشهر. حتى تاريخ القياس استكملت ثماني خدمات، وبلغ الالتزام الزمني 92 من مئة، والامتثال والجودة الإجرائية 89 من مئة، والمخرج الفعلي 80 من مئة، والصرف 70 من مئة، والتحقق الرقمي 95 من مئة.

عند تطبيق أوزان الإجراء التنفيذي تصل الدرجة المركبة إلى نحو 85 من مئة، ويُحكم بأن الإجراء متحقق جيد مع الحاجة إلى استكمال جانبين: رفع الاستخدام الفعلي للمواطنين، وتعميق التكامل مع قواعد البيانات الأخرى.

ثاني عشر/ خطة التبني المرحلي والتنفيذ الوطني

✓ مراحل التبني

المرحلة	المحتوى
المرحلة الأولى خلال ستة أشهر	اعتماد القاموس الوطني والأوزان الأساسية والنماذج القياسية وتجربة أولى في خمس جهات اتحادية ومحافظتين
المرحلة الثانية خلال سنة	تعميم المنهجية على الوزارات والهيئات والشركات العامة والمحافظات ذات الجاهزية
المرحلة الثالثة خلال سنتين	ربط المنهجية بالموازنة وباللوحات الرقمية الوطنية وبمسارات المساءلة والتقويم
المرحلة الرابعة خلال ثلاث سنوات	إطلاق المرصد الوطني للأداء المركب ونشر تقارير مقارنة دورية على المستوى الوطني والقطاعي والمحلي

ويقترح الملحق إنشاء فريق وطني للتحول القياسي يضم التخطيط والمالية والرقابة والجهات القطاعية والمحافظات، مع مكتب فني دائم يتولى التدريب والاعتماد والتدقيق والتحديث.

محصلة المعيار الوطني المقترح

يقترح هذا الملحق نقلة من ثقافة تقارير الوصف إلى ثقافة الحكم الموضوعي على الإنجاز. وهو يبني معادلة عراقية متوازنة تجمع الدستور، واللامركزية، والمال العام، والقطاع، والميدان، والنتيجة، والأثر، والحوكمة، والاستدامة.

كما يضع للمرة الأولى إطارا وطنيا موحدا يجعل الحديث عن الإنجاز حديثا قابلا للتعريف والقياس والمقارنة والمساءلة. فالمشروعات والبرامج والمبادرات والإجراءات تختلف في الطبيعة، ولهذا تختلف أوزانها، لكن اللغة الجامعة بينها يمكن أن تكون واحدة حين تُحسن صياغة القاعدة وتُحسن حوكمة التطبيق.

وبهذه المنهجية يصبح المال العام أقرب إلى الأثر، وتصبح الموازنة أقرب إلى النتائج، ويصبح التقرير أقرب إلى القرار، وتصبح المساءلة أقرب إلى العدالة، وتصبح الدولة أقرب إلى التعلم المستمر بعيدا عن تكرار الخطأ بصيغ متبدلة.

مراجع منتقاة

1. دستور جمهورية العراق لعام 2005
2. خطة التنمية الوطنية في العراق للفترة 2024 إلى 2028
3. ورقة تقوية تقارير الأداء في الحكومات الصادرة عام 2025 عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية
4. دليل تصميم إطار النتائج الصادر عن البنك الدولي
5. مرجع عشر خطوات لبناء منظومة متابعة وتقييم قائمة على النتائج
6. حكومة في لمحة لعام 2025 الصادر عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية
7. المواد الرسمية لوزارة التخطيط العراقية بشأن تحديات تنفيذ المشروعات ومعالجة الاختناقات

الدكتور عقيل محمود كريم الخزعلي

رئيس مجلس التنمية العراقي

- دكتوراه في إدارة استراتيجية
- ماجستير تخطيط استراتيجي للأمن الوطني
- بكالوريوس قانون
- بكالوريوس طب وجراحة عامة

ملخص عن الاصدار

تنطلق هذه الدراسة من أزمة التفسير السطحي، ثم تمضي إلى منطق المباراة الكبرى، فخريطة الفرق الخمسة، ثم بروتوكول الاشتباه المنضبط، فاللوحات السبع للصراع العالمي، ثم التطبيقات المعاصرة، فورقة العمل لصانع القرار، ثم المقتضيات العربية والعراقية، حتى تصل إلى خاتمة ترى العالم بوصفه مسرحا متراكبا ويعسر القبض عليه بعدسة واحدة.