

دراسة سيادية تفصيلية

أثر المنهاج الوزاري للحكومة الاتحادية 2026 – 2029 على مهام وعمل

وخطة المجلس الوزاري للتنمية البشرية

منهجية موأمة وتنفيذ وقياس قائمة على الحوكمة والجودة وإدارة المخاطر والامتثال

جهة الإعداد/ مستشار شؤون التنمية الإدارية

الدكتور عقيل محمود الخزعلي



نسخة عمل سيادية قابلة للتطوير والتحديث

التمهيد التنفيذي

تأتي هذه الدراسة لتحديد أثر المنهاج الوزاري للحكومة الاتحادية للمدة 2026 . 2029 على مهام المجلس الوزاري للتنمية البشرية، بوصفه منصة تنسيق عليا لتحويل محاور الإنسان والتعليم والصحة والشباب والعمل والحماية الاجتماعية والمرأة والطفل والثقافة والبيئة الرقمية إلى نتائج حكومية قابلة للقياس. تنطلق الدراسة من الدستور العراقي، ومن اختصاص مجلس الوزراء في تخطيط السياسة العامة، ومن مقتضيات البرنامج الحكومي التفصيلي، ومن أحدث منهجيات الحوكمة العامة وتقويم السياسات وإدارة المخاطر. وتضع الدراسة نموذجًا عمليًا يربط المجلس بالوزارات والهيئات والجهات غير المرتبطة بوزارة وإقليم كردستان والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، وفق مصفوفة أدوار ومسؤوليات ومؤشرات وأوزان وتوقيتات واضحة.

الخلاصة الحاكمة

1. المنهاج الوزاري يحوّل التنمية البشرية من ملف خدمات متفرقة إلى رافعة سيادية لبناء الثقة والدولة المنتجة.
2. المجلس الوزاري للتنمية البشرية يصبح مركز موازنة بين التعليم والصحة والعمل والشباب والحماية الاجتماعية والثقافة والرقمنة.
3. الأولوية العملية للمجلس تتمثل في بناء محفظة وطنية موحدة لبرامج رأس المال البشري تقاس بالمرجات والنتائج والأثر.
4. التحدي الأكبر يتمثل في ضغط المال العام وتعدد الجهات وتفاوت المحافظات، والمعالجة تعتمد على أوزان واضحة ومراجعة فصلية.
5. الأثر المطلوب خلال المدة الحكومية هو رفع قابلية المواطن للتعلم والعمل والصحة والمشاركة، مع حماية الفئات الأشد تعرضًا للصدمات.

الفصل الأول

الأساس الدستوري والمؤسسي

يرتكز أثر المنهاج الوزاري على المجلس الوزاري للتنمية البشرية على قاعدة دستورية مفادها أن مجلس الوزراء يختص بتخطيط السياسة العامة للدولة وتنفيذها، وأن الحكومة مسؤولة عن تحويل الثقة البرلمانية إلى برنامج عمل مؤسسي. كما يرتبط المجلس الوزاري للتنمية البشرية بوظيفة تنسيقية عليا تجمع الجهات القطاعية التي تؤثر في قدرات الإنسان العراقي، وتضمن ترجمة التعهدات إلى برامج ومبادرات ومؤشرات. يستند هذا الإطار إلى الدستور العراقي، 2005، والنظام الداخلي لمجلس الوزراء، 2019.

المرجعية	الأثر على المجلس	المتطلب العملي
الدستور العراقي لعام 2005	إسناد تخطيط السياسة العامة وتنفيذها إلى مجلس الوزراء	ربط عمل المجلس بقرار مجلس الوزراء ومتابعة رئيس مجلس الوزراء
النظام الداخلي لمجلس الوزراء	تقديم تقارير نصف سنوية عن تنفيذ البرنامج الحكومي	إعداد تقارير دورية موجزة ومؤشرة عن مسارات التنمية البشرية
قانون وزارة التخطيط رقم 19 لسنة 2009	تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتطوير الأداء الحكومي	اعتماد وزارة التخطيط جهة قياس ومنهجية للمؤشرات والأوزان
تقرير التنمية البشرية الوطني للعراق 2025	تركيز الاستثمار على التعليم والتشغيل والتمكين والمشاركة	توجيه برامج المجلس نحو رأس المال البشري والفوارق المكانية
إطار الحوكمة العامة الرشيدة 2020	ربط صياغة السياسات بتنفيذها وتقويمها	اعتماد دورة سياسة كاملة داخل المجلس تبدأ من التشخيص وتنتهي بالتحسين

الفصل الثاني

فرضية الأثر والتحول المؤسسي

الأثر الرئيس للمنهاج الوزاري على المجلس الوزاري للتنمية البشرية يتمثل في نقله من مجلس تنسيقي محدود إلى منصة قيادة أفقية تقود محافظة التنمية البشرية عبر الجهات. هذا التحول يتطلب أن يعمل المجلس وفق ثلاثة أدوار متزامنة: دور موازنة السياسات، دور ضبط التنفيذ، ودور قياس الأثر. وبهذا يصبح المجلس حارسًا لمنطق الإنسان داخل الدولة، بحيث تتحول التنمية البشرية إلى معيار يمر عبره التعليم والصحة والتشغيل والحماية والهوية والمهارات.

التحول	قبل المنهاج	بعد المنهاج	أداة الضبط
طبيعة المجلس	تنسيق قطاعي متفرق	قيادة محافظة بشرية عابرة للجهات	قرار حكومي ومصفوفة برنامج
لغة العمل	نشاطات وتقارير	مؤشرات وأوزان وأثر	لوحة متابعة وطنية
مدى التنسيق	اجتماعات حسب الحاجة	غرف عمل دائمة ذات توقيتات	أمانة فنية للمجلس
محور الاهتمام	خدمات مباشرة	قدرات الإنسان وفرصه ومناعته	مؤشر تنمية بشرية وطني قطاعي
المساءلة	متابعة عامة	مسؤوليات محددة لكل جهة	تقرير فصلي وتقييم نصف سنوي

الفصل الثالث

معايير الانسجام بين المنهاج والمجلس

تظهر نقاط الانسجام في أن المنهاج الوزاري يضع التعليم والصحة والشباب والحماية الاجتماعية والتحول الرقمي والثقافة ضمن محاور متقاربة وظيفياً، بينما يحتاج التنفيذ إلى مجلس يملك قدرة الجمع بين هذه الملفات. ويصبح المجلس الوزاري للتنمية البشرية الأداة المؤسسية التي توحد هذه المحاور في مسار واحد.

محور المنهاج	ترجمته داخل المجلس	الجهات المالكة	مؤشر الأثر
التربية والتعليم	رفع جودة التعلم والإنصاف المكاني	التربية، التعليم العالي، التخطيط، المحافظات	تحسن التعلم والالتحاق والبنية المدرسية
الصحة والخدمات الطبية	صحة أولية وتأمين ورقابة جودة	الصحة، المالية، التخطيط، المحافظات	وصول صحي وعدالة دوائية
الحماية والفقير	تحويل الرعاية إلى تمكين منتج	العمل، التخطيط، المالية، التجارة	خفض هشاشة الأسر وزيادة الانتقال إلى عمل
الشباب والرياضة	مهارات وهوية ومشاركة	الشباب، التربية، التعليم العالي، العمل	عدد المستفيدين من برامج مهارية منتجة
التحول الرقمي	خدمات رقمية ومنصات بيانات	الاتصالات، التخطيط، الأمانة العامة	نسبة الخدمات المؤتمتة والبيانات الموحدة
حقوق الإنسان والمرأة والطفل	حماية وتمكين وإنصاف	العمل، الصحة، التربية، الداخلية، المحافظات	انخفاض المخاطر على الفئات الهشة
الثقافة والسياحة والآثار	هوية وثقافة ومناخ اجتماعية	الثقافة، التربية، الشباب، المحافظات	برامج هوية ومشاركة مجتمعية

الفصل الرابع

بنية حوكمة المجلس الوزاري للتنمية البشرية

يقترح أن يعمل المجلس وفق بنية خفيفة عالية الأثر، تجمع بين القرار الوزاري، والأمانة الفنية، وغرف العمل القطاعية، ولوحة المؤشرات، ومسار المساءلة. وتكون رئاسة المجلس لرئيس مجلس الوزراء أو من يخوله، مع عضوية الوزراء والجهات ذات الأثر المباشر في التنمية البشرية.

المستوى	القيادة	المهام	نتائج العمل
المجلس الوزاري	رئيس مجلس الوزراء أو نائب مختص	إقرار الأولويات، حسم التعارض، توجيه الموارد، اعتماد التقارير	قرار وتوجيه ومراجعة
الأمانة الفنية	الأمانة العامة لمجلس الوزراء ووزارة التخطيط	إعداد جداول الأعمال، تجميع البيانات، متابعة الأوزان، صياغة التقارير	مصفوفة تنفيذ موحدة
غرفة التعليم والمهارات	التربية والتعليم العالي والعمل	تعلم، مهارات، تدريب، انتقال إلى سوق العمل	حزمة إصلاح تعلم ومهارات
غرفة الصحة والحماية	الصحة والعمل والتجارة والمالية	رعاية أولية، دواء، تأمين، حماية وتمكين	حزمة أمن اجتماعي وصحي
غرفة الشباب والهوية	الشباب والثقافة والداخلية والمحافظات	مشاركة، رياضة، ثقافة، وقاية مجتمعية	برنامج شباب وهوية وطنية
غرفة البيانات والرقمنة	الاتصالات والتخطيط والبنك المركزي عند الحاجة	منصات، هوية رقمية، خدمات، أمن بيانات	لوحة بيانات بشرية وطنية

الفصل الخامس

مصفوفة الجهات والمسؤوليات

تحدد المصفوفة الآتية أدوار الجهات ذات العلاقة وفق منطق مالك ومساند ورقيب وممول ومنفذ .
وتستخدم المصفوفة في جميع برامج المجلس، مع تحديث نصف سنوي وفق مستوى الإنجاز والمخاطر.

المؤشرات	الالتزامات	الدور الرئيس	الجهة
قرارات منفذة، اجتماعات، معالجة التعثر	اعتماد الأولويات، حسم التعارض، متابعة الوزراء	رعاية سياسية وسيادة للمجلس	رئاسة مجلس الوزراء
التزام الجهات بالتقارير والمواعيد	تنظيم الاجتماعات، إرسال التوجيهات، جمع التقارير	سكرتارية تنفيذية عليا	الأمانة العامة لمجلس الوزراء
نسبة مؤشرات محدثة ودقة البيانات	اعتماد خطوط أساس، احتساب الإنجاز، توحيد النماذج	منهجية ومؤشرات وأوزان	وزارة التخطيط
تمويل الأولويات وقياس الكلفة	تخصيص الموارد وفق الأولويات، ضبط الكلف، تقييم الأثر المالي	تمويل وترشيد ومطابقة	وزارة المالية
التحاق، تعلم، بنايات، تدريب معلمين	تحسين الجودة، معالجة الاكتظاظ، تطوير المناهج	تعلم أساسي وبنية مدرسية	وزارة التربية
برامج مهارية وبحوث تطبيقية	ربط الجامعات بالتنمية وسوق العمل والبحث التطبيقي	معرفة وبحث ومهارات متقدمة	وزارة التعليم العالي
وصول صحي، توفر دواء، جودة خدمة	رعاية أولية، تأمين، دواء، رقابة صحية	صحة أولية وجودة علاجية	وزارة الصحة
أسر منتقلة إلى تمكين، خفض فقر	تنقية قواعد المستفيدين، نقل القادرين إلى التدريب والعمل	حماية وتمكين وتشغيل	وزارة العمل والشؤون الاجتماعية

مستفيدون، فرص مشاركة، برامج منجزة	تفعيل مراكز الشباب، برامج قيادة ومهارات، رياضة مجتمعية	شباب ومهارات ومشاركة	وزارة الشباب والرياضة
نسبة خدمات مؤتمتة وربط مؤسسي	ربط البيانات، دعم هوية رقمية، بنى اتصال للخدمات	منصات وخدمات رقمية	وزارة الاتصالات
فعاليات، وصول ثقافي، مؤشرات مشاركة	برامج ثقافية ومتاحف وهوية ومناعة مجتمعية	هوية وثقافة وانتماء	وزارة الثقافة والسياحة والآثار
نسبة مواءمة وتبادل تقارير	مواءمة خطته مع المصفوفة الوطنية، تبادل بيانات، تقارير دورية	تنفيذ مشترك داخل نطاقه	إقليم كردستان
نسب إنجاز محلية ورضا مجتمعي	إدراج الأولويات في خطط المحافظات، متابعة المدارس والمراكز والخدمات	تنفيذ محلي وخدمات ميدانية	المحافظات غير المنتظمة بإقليم
جودة الإسناد وسرعة الاستجابة	تقديم بيانات وتقارير وفق الاختصاص، المشاركة في لجان المجلس	إسناد ورقابة وتخصص	الهيئات المستقلة والجهات غير المرتبطة بوزارة

الفصل السادس

البرامج الوطنية المقترحة

محفظة

تعتمد الدراسة محفظة برامج مترابطة تمثل الترجمة العملية لأثر المنهاج على المجلس. وتخضع هذه المحفظة إلى ترتيب أوزان واضح، بحيث تمنح الأولوية للبرامج التي تحمي الإنسان من الصدمات المالية والصحية والتعليمية وتزيد قابلية العمل والإنتاج.

الوزن	الأفق	الماك	الغرض	البرنامج	ت
12	100 يوم	التخطيط، الأمانة العامة، الاتصالات	بناء قاعدة بيانات موحدة للإنسان والخدمات والفجوات	برنامج خط الأساس الوطني للتنمية البشرية	1
12	سنة أولى	التربية، المحافظات، التخطيط	تحسين التعلم ومرافق المدارس وتدريب المعلمين	برنامج التعلم الأساسي وجودة المدرسة	2
12	سنة أولى	العمل، الشباب، التعليم العالي	ربط التعليم والتدريب بفرص عمل قابلة للقياس	برنامج المهارات والعمل للشباب	3
12	سنة أولى	الصحة، المالية، المحافظات	توسيع الوصول إلى الرعاية الأولية وتوفير الدواء الأساسي	برنامج الصحة الأولية والدواء	4
11	سنة ثانية	العمل، التخطيط، المالية	تحويل جزء من الرعاية إلى تدريب وتمويل صغير وتشغيل	برنامج الحماية إلى التمكين	5
9	سنة ثانية	العمل، الصحة، التربية، المحافظات	تمكين وحماية وخدمات موجهة للأسر الهشة	برنامج المرأة والطفل والأسرة المنتجة	6

10	سنة أولى	الاتصالات، التخطيط، الأمانة العامة	منصة موحدة للخدمات البشرية وربط السجلات	برنامج التحول الرقمي للخدمات البشرية	7
7	سنة ثانية	الثقافة، الشباب، التربية	تعزيز الهوية والمشاركة والثقافة الوقائية	برنامج الثقافة والهوية والمشاركة	8
8	سنة أولى	الهجرة، العمل، المحافظات	دعم العائدين والمهجرين والمتأثرين بالمناخ	برنامج العودة والاندماج والنزوح المناخي	9
7	مستمر	اللجنة الوطنية للتدريب، التخطيط، الأمانة العامة	تأهيل قيادات تنفيذية للبرامج العابرة للجهات	برنامج القيادة البشرية في القطاع العام	10

الفصل السابع

مراحل التنفيذ

المخرجات	الأولوية	المدة	المرحلة
قرار تشكيل، سجل برامج، منصة بيانات، خريطة فجوات	تأسيس المجلس والأمانة الفنية وخطوط الأساس	أول 100 يوم	مرحلة الانطلاق
تقارير شهرية، مؤشرات تعلم وصحة ومهارات، خطة تمويل	إطلاق البرامج ذات الأثر العاجل	الشهر 4 إلى 12	مرحلة الضبط
حزم تنفيذ محلية، اتفاقات مع إقليم كردستان، برامج تدريب	توسيع المحافظات والبرامج المشتركة	السنة الثانية	مرحلة التوسع
مراجعات نصف سنوية، تصحيح أولويات، تقييم أثر	ربط النتائج بالموازنة والأداء	السنة الثالثة	مرحلة النضج
تقرير وطني للتنمية البشرية، توصيات للحكومة اللاحقة	إظهار التحسن الوطني والمؤسسي	السنة الرابعة	مرحلة الأثر

الفصل الثامن

نموذج القياس والأوزان

يعتمد المجلس منهجًا واحدًا لاحتساب الإنجاز، يوازن بين الجهد التنفيذي والنتائج والأثر. وتوزع الدرجة الكلية على مئة نقطة، مع اعتماد دليل وزارة التخطيط لاحتساب نسب الإنجاز والأوزان عند صدوره أو تحديثه.

البعد	الوزن	طريقة القياس	مصدر التحقق
مواءمة المنهاج والبرنامج	10	ارتباط البرنامج بمحاور المنهاج والتزامات الحكومة	الأمانة الفنية
الجاهزية المؤسسية	10	وجود فريق ومسؤوليات وخطة وموازنة ومخاطر	وزارة التخطيط
الإنجاز الزمني	15	نسبة تحقيق التوقيتات المعتمدة	تقارير شهرية
الإنجاز الفني	20	تحقق المخرجات بالجودة المطلوبة	جهات فنية ورقابية
الإنجاز المالي	10	نسبة الصرف المنتج ومطابقة الكلفة	وزارة المالية والرقابة المالية
الأثر على المستفيدين	20	تحسن الوصول والجودة والرضا والإنصاف	استطلاعات وبيانات ميدانية
إدارة المخاطر والامتثال	10	معالجة المخاطر ومطابقة التشريعات والضوابط	التدقيق الداخلي والنزاهة
التعلم والتحسين	5	تحديث الخطط وفق نتائج التقويم	تقرير نصف سنوي

الفصل التاسع

منظومة المخاطر والاستجابة

تواجه التنمية البشرية في العراق مخاطر مالية ومؤسسية واجتماعية ومناخية ورقمية. ولهذا تعتمد الدراسة سجل مخاطر ديناميكي يرتبط بكل برنامج ومرحلة، ويعرض على المجلس في كل اجتماع فصلي.

الخطر	المؤشر المبكر	الاستجابة	الجهة القائدة
شح التمويل	تأخر التخصيصات أو انخفاض الإيرادات	إعادة ترتيب البرامج وتركيز التمويل على الأعلى أثرًا	المالية والتخطيط
تششت البيانات	تباين قواعد المستفيدين بين الجهات	منصة موحدة وربط سجلات وخط أساس مشترك	الاتصالات والتخطيط
ضعف التنسيق	تعارض صلاحيات أو بطء مراسلات	نقاط ارتباط ملزمة وحسم رئاسي للتعارض	الأمانة العامة
فجوات المحافظات	تفاوت حاد في الخدمة والإنجاز	حزم محلية موجّهة للمناطق الأشد حرمانًا	المحافظات والتخطيط
ضغط مناخي ونزوح	تزايد طلب الخدمات في مناطق استقبال النزوح	برنامج اندماج ونقل خدمات مؤقتة	الهجرة والعمل والصحة
مخاطر رقمية	اختراق بيانات أو ضعف حماية المنصات	حوكمة بيانات وأمن معلومات وتدقيق دوري	الاتصالات والداخلية
مقاومة التغيير	تباطؤ مؤسسي أو تضارب مصالح	تدريب وقيادة ومسؤولية أداء وحوافز مشروطة	رئاسة المجلس

الفصل العاشر

متطلبات التنفيذ

نوع المتطلب	المضمون	الجهة المسؤولة	الأفق
إداري مؤسسي	تشكيل أمانة فنية، غرف عمل، نقاط ارتباط في الجهات	رئاسة المجلس والأمانة العامة	100 يوم
مالي	تخصيص موارد حسب الأوزان، تمويل سريع للبرامج الحرجة	المالية والتخطيط	سنة أولى
قانوني	مراجعة التشريعات التي تعطل الحماية أو العمل أو الخدمة الرقمية	العدل والجهات القطاعية	سنة أولى
فني	خطوط أساس ومؤشرات وأدلة قياس وأدوات تقييم	التخطيط	100 يوم
تقني رقمي	منصة بيانات ومتابعة وربط سجلات وخدمات	الاتصالات والأمانة العامة	سنة أولى
بشري تدريبي	تدريب فرق البرنامج والمجالس والوزارات والمحافظات	اللجنة الوطنية للتدريب القيادي	مستمر
اتصالي مجتمعي	رسالة عامة عن البرامج وآلية الشكاوى ورضا المستفيدين	الأمانة العامة والجهات المالكة	سنة أولى

الفصل الحادي عشر

آلية الاجتماعات والتقارير

1. اجتماع شهري للمتابعة الفنية برئاسة الأمانة الفنية وبحضور نقاط الارتباط.
2. اجتماع فصلي للمجلس برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من يخوله لاعتماد التقدم ومعالجة التعثر.
3. تقرير شهري من كل جهة يتضمن الإنجاز والمخاطر والإنفاق والمعالجات.
4. تقرير فصلي موحد يتضمن درجة كل برنامج وفق الأوزان المعتمدة.
5. تقرير نصف سنوي يرفع إلى مجلس الوزراء ويتضمن الأثر والدروس والتعديلات المقترحة.
6. تقرير سنوي موجز يبين أثر المنهاج على مؤشرات التنمية البشرية وجودة الخدمات.

الفصل الثاني عشر

حزمة قرارات مقترحة للمجلس

المدة	المضمون	القرار
30 يوم	تحديد رئيس وأعضاء ومهام وصلاحيات ومخرجات الأمانة الفنية للمجلس	قرار تشكيل أمانة فنية
45 يوم	إقرار المحفظة الوطنية ذات البرامج العشرة والأوزان والمؤشرات	قرار اعتماد مصفوفة البرامج
60 يوم	تكليف الاتصالات والتخطيط بإنشاء منصة متابعة موحدة	قرار منصة البيانات البشرية
90 يوم	إلزام الجهات بتقديم بيانات أولية موثقة لكل مؤشر	قرار خطوط الأساس
120 يوم	اعتماد قاعدة تمويل البرامج حسب الأثر والحرمان والمخاطر	قرار التمويل بالأثر
30 يوم	إلزام جميع الجهات بتقرير موحد ومواعيد ثابتة	قرار التقارير الفصلية
60 يوم	اعتماد برنامج تدريبي للفرق القطاعية ونقاط الارتباط	قرار تدريب القيادات

الخاتمة

إن المنهاج الوزاري يفرض على المجلس الوزاري للتنمية البشرية انتقالاً نوعياً من التنسيق العام إلى قيادة محفظة وطنية مؤثرة في قدرات الإنسان العراقي. نجاح المجلس يتوقف على وضوح الملكية المؤسسية، وتوحيد البيانات، وترتيب الأولويات وفق الأثر، وربط التمويل بالمؤشرات، ومحاسبة الجهات على النتائج. وتوصي الدراسة باعتماد هذه الوثيقة أساساً لخطة عمل المجلس للمدة 2026 . 2029، مع مراجعة نصف سنوية تضمن الملاءمة مع الأزمة المالية والتهديدات المناخية والتحولات التقنية وحاجات المجتمع العراقي.

المصادر

1. جمهورية العراق . 2005. دستور جمهورية العراق.
2. جمهورية العراق . 2019. النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم 2 لسنة 2019.
3. جمهورية العراق . 2009. قانون وزارة التخطيط رقم 19 لسنة 2009.
4. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي . 2025. تقرير التنمية البشرية العالمي لعام 2025.
5. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي . 2025. تقرير التنمية البشرية الوطني للعراق لعام 2025.
6. منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية . 2020. إطار الحوكمة العامة الرشيدة.
7. منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية . 2025. عدة تنفيذ توصية تقويم السياسات العامة.
8. المنظمة الدولية للتقييس . 2018. إرشادات إدارة المخاطر.
9. وزارة التخطيط العراقية . 2024. خطة التنمية الوطنية 2024 . 2028.