العلوم الاقتصادية
العدد السادس والثلاثون / المجلد التاسع / تموز 2014

دور اللامركزية و الحكم الرشيد في الاقتصاد العراقي للمدة 2003-2012 *

الباحث نصيف جاسم العبادي ا.م.د.احمد جاسم المطوري
جامعة البصرة – كلية الادارة والاقتصاد – قسم الاقتصاد

المستخلص

يهدف هذا البحث للوقوف على التغييرات السياسية التي حصلت في العراق بعد عام 2003 وما نجم عنها من تطورات مرتبطة بالاقتصاد العراقي كاللامركزية والحكم لرشيد على اعتبار انهما من نتائج التغيير السياسي ولهما دور في الجانب الاقتصادي .

فقد ناقش البحث بعض المفاهيم كالتغيير السياسي واللامركزية والحكم الرشيد ضمن الاطار المفاهيمي ، كذلك تم التطرق الى مؤشرات الحكم الرشيد وعلاقتهما بالتنمية وتناول تحليل واقع اللامركزية في العراق وتجربة مجالس المحافظات كونها من نتائج عملية التغيير السياسي .

وتم تحليل مؤشرات الحكم الرشيد في العراق وبيان اهميتها في التنمية وقد دونت بعض المقترحات في مؤخرة البحث في ضوء ما توصل له الباحث من استنتاجات .

الكلمات المفتاحية : اللامركزية ، الحكم الرشيد ، الاقتصاد العراقي

* بحث مستل من رسالة الماجستير الموسومة " الدور التنموي للتغييرات السياسية في الاقتصاد العراقي للمدة 2003 – 2012 "

تاريخ قبول النشر 2014/2/25

المقدمة

نتج عن رياح التغيير وبمساعدة أممية بقيادة الولايات المتحدة الاطاحة بالنظام السياسي الشمولي الذي سيطر على حكم العراق منذ ما يقارب أربعة عقود من الزمن , وتحول النظام الشمولي الى نظام ديمقراطي مما ترتب عليه العديد من التغيرات على الساحة العراقية سواء السياسية أم الاقتصادية إلا أن الاقتصاد العراقي لم يرتقي الى مصاف البلدان المتطورة ,بل لم يلحق بركب التطور على مستوى دول الجوار .

اذ تمخض عن التغيير السياسي نتاج لم يعرفه الاقتصاد العراقي في ما مضى من الزمن تمثل باللامركزية والحكم الرشيد و ما لهما من دور في تحسين المستوى الاقتصادي .لذا يأتي هذا البحث لدراسة وتحليل التغيير السياسي و دوره في تحقيق التنمية من خلال اللامركزية و الحكم الرشيد .

أهمية البحث

تبرز أهميه البحث من عدة نواحي أهمها ,مضي عقد من الزمن ولم يلمس المواطن العراقي أي تقدم حقيقي, بل ما حصل من تحسن في مستويات المعيشة يعود لعامل خارجي هو النفط الخام.

مشكله البحث : .في الوقت الذي سنحت الفرصة لتحقيق بعض المنجزات التنموية ، إلا أن الحصاد كان مخيبا للأمال ، اذ تحول الأمر إلى المزيد من الهدر في الأموال .

هدف البحث :

1-الوقوف على التغييرات السياسية التي حصلت في العراق وما نجم عنها من تطورات على الساحة الاقتصادية العراقيه .

2- دور اللامركزية و الحكم الرشيد في الاقتصاد العراقي .

فرضية البحث:

ينطلق البحث من فرضيه مفادها أن التغييرات السياسية الأخيرة لم تسهم في تحقيق تنمية شامله في العراق .

منهجية البحث:

تم اعتماد اسلوب ا التحليل الوصفي للمعلومات المتاحة الخاصة بالاقتصاد العراقي.

الحدود المكانية و الزمانية للبحث :

شملت الحدود المكانية للبحث الاقتصاد العراقي .

أما الحدود الزمانية فقد امتدت بين السنوات 2003 ولغاية 2012 .

هيكليه البحث :

لاثبات أو نفي فرضية البحث تم تقسيمه الى الفقرات التالية فضلا عن مجموعة من الاستنتاجات والمقترحات .

أذ شملت الفقرة الاولى الاطار النظري و المفاهيمي للتغيير السياسي والحكم الرشيد وأثارهما التنموية . أما الفقرة الثانية تطرقت إلى تحليل واقع اللامركزية الإدارية والمالية في العراق فضلا عن تحليل مؤشرات الحكم الرشيد في العراق في الفقرة الثالثة ، وفي ختام الدراسة أورد الباحث مجموعة من الاستنتاجات والتي في ضوئها تم تقديم بعض المقترحات .

أولاً : - الاطار النظري و المفاهيمي

1 – مفهوم التغيير السياسي:

يعد التغيير بشكل عام سمة الكون حيث كل شئ من حولنا يتجه للتبدل او للتغيير. وأصبح التغيير في عالمنا الحالي مصطلح شائع الاستخدام , وهو يختلف بحسب الحقول التي تقوم بدراسته

التغيير في اللغة يعني أحداث شئ لم يكن من قبل أو انتقال الشئ من حالة الى حالة أخرى (ابي الفضل جمال الدين،1994،40)

واصطلاحا يعرف في العلوم الاجتماعية على أنه التحول الملحوظ في المظهر والمضمون الى الافضل. (الخشاب ،1992،59)

ويختلف (التغير) عن(التغيير) بأن الأول يشير الى التحولات اللاإرادية والتي يسميها بعض الباحثين غير المخطط لها أما التغيير فيعني ما يحصل بأرداة وتدخل الانسان .

وقد لا يكون كل تغيير يتجه الى الافضل , فربما يكون الاتجاه الى الأسوء ولكن في الاغلب يعني التبدل نحو الأحسن و الأفضل.

ويفترض بالتغيير السياسي أن يرافقه زيادة في قدرات الأفراد من خلال حرية اختيار نمط العيش بصورة تزيد من الرفاهية وفقا للتفضيلات الفردية .

وهو يعني مجمل التحولات التي تتعرض لها البنى السياسية في مجتمع ما بحيث تشمل توزيع السلطات والنفوذ داخل الدولة .

ويرى الباحث ان هذا المفهوم لا يوضح كيفية توزيع السلطة والنفوذ ولا يتطرق الى آلية تنفيذ هذا التوزيع ومستويات توزيع السلطة بين المركز والأقاليم والمحافظات .

و يقصد بالتغيير السياسي الانتقال من وضع غير ديمقراطي استبدادي الى وضع ديمقراطي .(ريم محمد ،2012، 1)

والباحث لا يتفق مع هذا المفهوم للتغيير السياسي . أذ حدثت الكثير من الانتقالات من الاستبداد الى أنظمة دكتاتورية ايضا , وخير مثال على ذلك الانقلابات العسكرية التي تحدث بدافع تحقيق وترسيخ الديمقراطية , ولكنها تنحرف عن تلك الأهداف بمرور الزمن , نتيجة استخدام البطش والظلم للسيطرة والتحكم بالشعوب , وهناك أدلة في بلدان العالم النامي تشهد على ذلك .

و يعرف التغيير السياسي على أنه أعادة ترتيب وانتقال الحياة السياسية لمجتمع ما من خلال ما يتعرض له من تحولات في هيكل النظام السياسي(الشوبكي ،2007، 36)

والباحث يتفق الى حد ما مع هذا المفهوم , وفي ضوء ذلك يعتمد المفهوم الأتي :

التغيير السياسي يعني أعادة تنظيم وأجراء تحولات في الحياة السياسية داخل المجتمع بالاعتماد على آلية وطنية لتحقيق تغييرات في هيكل النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي والمؤسسات المرتبطة بهما . وفي بعض الأحيان تدخل التغييرات السياسية ضمن الاصلاح وخاصة أذا كانت من داخل مؤسسات النظام نفسه , وبالتالي فان أفضل أسلوب لأحداث تغييرات سياسية هو أن تتم من أروقة النظام ومؤسساته الداخلية , لأن مثل هذه التغييرات تحافظ على استمرارية الاستقرار السياسي على العكس من التغييرات الأخرى , التي ستولد الفوضى في المؤسسات وبالتالي تحتاج الى وقت وجهد وموارد لإعادة الأمور الى نصابها .

أن التغيير السياسي يؤثر على الجانب الاقتصادي من خلال الترابط بين السياسة والاقتصاد وان النجاح الذي تحققه السياسة ينعكس على الاقتصاد وكذلك ما يتحقق من نجاح يكون له انعكاس على السياسة وبالتالي ان صلح احدهما صلح الاخر والعكس صحيح.

2 – مفهوم اللامركزية

اللامركزية تعني درجة عدم تركيز السلطة , أي تشتت السلطة وتوزيعها بين الأشخاص والمستويات الإدارية المختلفة أو على مستوى الدولة ،أو هي نقل السلطة الى هيئات تتمتع بدرجة من الاستقلال المالي والإداري المحدود تحت رقابة السلطة المركزية وفى ضوء هذا تأخذ اللامركزية أبعادا متعددة أهمها اللامركزية الادارية والمالية والسياسية ،وكل بعد من هذه الابعاد له اهداف اجتماعية واقتصادية وسياسية .(ابراهيم عبد العزيز،2006، 112)

او انها مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين من سكان الوحدة المحلية , والتي تعد مكملة لأجهزة الدولة (حسين عواضه ،1983 ،68)

ويرى الباحث أن اللامركزية تعني :

توزيع المهام والمسؤوليات بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة تباشر اختصاصا تحت أشراف ورقابة الحكومة المركزية .

3-علاقة اللامركزية بالتنمية الاقتصادية

تؤدي اللامركزية دورا أساسيا في عملية التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي أولا ومن ثم على المستوى الوطني ثانيا , بعدما غدت السلطة المركزية عاجزة عن القيام بما تتطلبه التنمية الاقتصادية. لذا فأن أعطاء الصلاحيات لهيئات تمثل أرادة المواطنين على المستوى المحلي وتزويدها بالموارد المالية والبشرية بما يؤهلها لتنظيم شؤون المواطنين , ضمن رقعة جغرافية محددة وتوفير الخدمات وتطوير الأوضاع العمرانية واقامة المشاريع حسب الحاجة لمعالجة مشاكل البطالة والفقر ورفع المستوى المعاشي اصبح ضرورة لابد منها.

وترتبط اللامركزية بشكل مباشر بالتنمية الاقتصادية من خلال بعض الجوانب نذكر منها الاتي: (بريرة انجهام، 2010،24)

أ- وسيلة من وسائل الاصلاح الاقتصادي

تواجه الأنظمة السياسية في كثير من الأحيان ضغوطا كبيرة وتحديات متزايدة في المهام والواجبات ، فتستخدم أسلوب اللامركزية كوسيلة من وسائل الاصلاح ومعالجة الاخفاق في جانب الخدمات المقدمة للمواطنين من خلال تقليل حلقات الروتين و الاسراع في الانجاز واتخاذ القرار بشكل مباشر .

ب- تساعد في عملية التنمية الاقليمية المتوازنة :

يمثل مفهوم النمو المتوازن محور عملية التنمية وبعدها الجغرافي في آن واحد , وبذلك لا يجوز أن تقتصر التنمية على ناحية أو جانب دون أخر , فالتنمية الاقتصادية لا بد أن تقترن مع تنمية اجتماعية وسياسية .

ولتحقيق البعد الجغرافي فمن المفترض أن تشمل التنمية مختلف المناطق في اطار الدولة ولا تقتصر على منطقة دون أخرى , لأن ذلك يولد عدم الاستقرار الذي يعد معرقلا لعملية التنمية , وقد يصاحب عدم الاهتمام بالتنمية المتوازنة جغرافيا حدوث مشاكل تتزامن مع عملية الهجرة الداخلية من خلال عمليات الجذب التي توفرها الأماكن الأكثر تطورا وتتكون بذلك عدة مشكلات كبيرة ومعقدة .

ت- زيادة كفاءة وتخصيص الموارد والحد من الفساد :

الهيئات المحلية تخضع للرقابة والمتابعة من قبل الهيئات التشريعية ومنظمات المجتمع المدني التي تقييم العمل وتخضع المعنيين للمسائلة ويسهم ذلك في الحد من الفساد ورفع كفاءة استخدام الموارد من أجل رفع مستوى معيشة الأفراد وتحقيق رفاهية المجتمع .

ث- وضع السياسات التنموية المحلية وتنفيذها

تسهم اللامركزية في حشد المواطنين ومشاركتهم فضلا عن تعزيز دور المؤسسات المحلية ودعم اتخاذ القرارات المهمة والفاعلة باتجاه تحقيق الديمقراطية لوضع سياسات تنموية محلية معبرة عن رغبات وحاجات الافراد وبشكل حقيقي .

ج–تدريب وتأهيل الموارد البشرية

من خلال توسيع مجال المشاركة وبناء القدرات لمختلف الكوادر من كل الفئات القادرة على التصدي للمهام والوظائف .

ح– تقديم خدمات افضل

الهيئات المحلية المنتخبة على مقربة من حاجات ومعاناة المواطنين وتتحرك هذه الهيئات لتلبية هذه الحاجات وذلك يتم باستخدام الوسائل الحديثة في تطوير الادارة واستخدام التقنية المتطورة لوجود المنافسة المحلية بين المدن في مجال تقديم افضل الخدمات مع هذا هناك أراء لا تتفق مع ما سبق ذكره وترى أن هناك سلبيات ترافق استخدام اللامركزية منها(حسين محمود،2006،179)

1.زيادة الانفاق وازدواجية العمل

2.التقاطع في الصلاحيات والتضارب في المصالح

3 .اضعاف السلطة المركزية

4. الحاجة الى سبل رقابية مختلفة

4– مفهوم الحكم الرشيد

يعد الحكم الرشيد من المواضيع المهمة والحديثة المرتبطة بالتغييرات السياسية وسوف نورد في أدناه أهم المفاهيم الخاصة بالحكم الرشيد :

- مفهوم برنامج الامم المتحدة الانمائي (مجموعة باحثين،2008،14)

هو ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية لادارة شؤون الدول على كافة المستويات ويشمل الآليات والعمليات والمؤسسات التي من خلالها يعبر المواطنون والمجموعات عن مصالحهم ويمارسون حقوقهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم ويقبلون الوساطة في خلافتهم .

- تقرير التنمية الانسانية العربية 2002 .

هو الحكم الذي يعزز ويدعم ويصون رفاه الانسان ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحرياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ويسعى الى تمثيل كافة فئات الشعب تمثيلا كاملا

وتكون مسؤولة امامه لضمان مصالح جميع افراد الشعب .(تقرير التنمية الانسانية العربية ،2002 60)

- مفهوم البنك الدولي

يشمل الحكم الرشيد التقاليد والمؤسسات التي من خلالها تتم ممارسة السلطات في الدول من اجل الصالح العام وهذا المفهوم يشمل : (البنك الدولي ،2011،164)

أ- عملية اختيار القائمين على السلطة ومراقبتهم واستبدالهم عند الضرورة .

ب- قدرة الحكومة على أدارة الموارد وتنفيذ السياسات الفاعلة بغية تحقيق الأهداف العامة

ت- احترام كل من المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية فيما بينها .

من المفاهيم السابقة يستخلص الباحث :

أن الحكم الرشيد هو الحكم الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة لإدارة المؤسسات الحكومية العليا ملتزمة بتأهيل أفراد المجتمع برضاهم وعبر مشاركتهم في مختلف القنوات السياسية للأسهام في تحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم .

ويتم تأهيل أفراد المجتمع عبر ثلاث أبعاد تتفاعل فيما بينها و ترتبط ارتباطا وثيقا لايجاد الحكم الرشيد وهي : (العدواني،2009 ،128)

أ-البعد السياسي :

الذي يرتبط بطبيعة السلطة وشرعيتها وتمثيلها.

ب-البعد التقني.

الذي يرتبط بعمل الادارة العامة ومدى كفاءتها .

ت-البعد الاقتصادي :

الذي يرتبط بطبيعة بنية المجتمع المدني واستقلاليته عن الدولة من زاوية السياسات العامة في المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وتأثيرها على علاقاتها الاقتصادية الخارجية .

وعملية التفاعل بين هذه الابعاد الثلاثة يوضح انه لا بد ان تكون الادارة للمؤسسات فاعلة ومستقلة عن نفوذ رجال السياسة وكذلك لا يمكن للإدارة السياسية لوحدها أن تحقق انجازات في السياسات العامة ولا تتطور السياسات الاقتصادية والاجتماعية بغياب المشاركة والمحاسبة والشفافية .

لذلك فان الحكم الرشيد يعني حكما ديمقراطيا فعالا ويستند الى أسس المشاركة والمحاسبة والشفافية ويشمل الحكم الرشيد على ثلاثة اركان وهي :

الركن الاول :- جميع المؤسسات في الدولة .

الركن الثاني :- المجتمع المدني .

الركن الثالث :- القطاع الخاص .

لذا فهو عبارة عن ممارسة السلطة وفقا لمبادئ الحوكمة ولا يختصر فقط على الاثارالتنموية الحالية و انما يشتمل على التنمية المستدامة الطويلة الامد التي تمتد الى الاجيال القادمة .

مؤشرات الحكم الرشيد

تأخذ مؤشرات الحكم الرشيد بعين الاعتبار الجوانب السياسية والاقتصادية والمؤسساتية وهذه المؤشرات هي : (احمد جاسم ،2011، 13) :

1- ابداء الرأي والمسائلة Voice and account ability (VA)

يقيس هذا المؤشر امكانية المواطن في بلد ما على المشاركة في الانتخابات الخاصة باختيار الحكومة فضلا عن حرية التعبير عن الاراء وتكوين منظمات المجتمع المدني . و استعداد الاجهزة الحكومية للخضوع الى جلسات المسائلة امام المطالبات الشعبية والبرلمان .

2-فاعلية الحكومة Government effectiveness (GE)

يقيس هذا المؤشر نوعية الخدمات العامة المقدمة ومدى قدرة المؤسسات الخدمية المدنية على اداء وظائفها فضلا عن استقلال تلك المؤسسات عن السياسة وعدم خضوعها للضغوط المتنوعة .

3-الاستقرار السياسي وغياب العنف - political stability and absence of violence (PV)

يقيس هذا المؤشر احتمال تراجع استقرارية الحكومة بوسائل غير دستورية أو عن طريق العنف بما في ذلك الارهاب وأثر ذلك على مجمل الأنشطة .

4- سيادة القانون Rule of low (RL)

لا بد ان تقاس مدى ثقة المتعاملين في احكام القانون في المجتمع والالتزام بها , وهذا المؤشر يوفر ذلك لا سيما نوعية تنفيذ العقود وحقوق الملكية والإجراءات التي تتخذ من قبل المحاكم لفض النزاعات .

5- نوعية التنظيم Regulatory quality (RG)

يقيس هذا المؤشر قدرة الحكومة على توفير سياسات واطر مناسبة يتم من خلالها تطوير وتنمية المجتمع و القطاع الخاص , بأيجاد البيئة المناسبة لتطوير الاعمال ومعالجة المحددات والاختناقات التي تمنع ذلك .

6- مكافحة الفساد Control of corruption

يقوم هذا المؤشر بقياس مدى أمكانية السلطة العامة كشف الفساد بكل اشكاله .

مما سبق نلاحظ بأن هذه المؤشرات تتفاعل فيما بينها لتطوير الاقتصاد , اذ لا يمكن بناء اقتصاد قوي ومتطور في الوقت الذي يعاني المجتمع من انتشار ظاهرة الرشى التي تعد من اهم اشكال الفساد في الحياة العامة .

فضلا عن ذلك فان القانون ونوعية التنظيمات تؤدي دورا فعالا وايجابيا في تحقيق النمو الاقتصادي والذي يسهم في المجالات الاخرى مؤثرا بذلك على مؤشرات التنمية الاقتصادية .

هذا وأن ضعف هذه المؤشرات سوف يكون له دور سلبي مما يؤثر على تراجع الاداء الاقتصادي وتدهور مؤشرات التنمية وتجدر الاشارة الى أن البلدان الريعية قد يتحقق فيها تطور ملحوظ في بعض المؤشرات التنموية إلا أن ذلك التطور لا ينسب الى الحكم الرشيد بل الى عوائد الريع .

ثانياً :- علاقة الحكم الرشيد بالتنمية الاقتصادية

أثيرت العديد من المناقشات حول مصطلح التنمية , أذ شهدت الأدبيات الاقتصادية العديد من المفاهيم لتوضيح مصطلح التنمية ،وتضاف بين الحين و الاخر مجموعة من المؤشرات لقياس التنمية .

وتركز الأدبيات الاقتصادية على الربط بين التنمية والحكم الرشيد . ومن الممكن أن نتطرق الى العلاقة بين التنمية والحكم الرشيد من خلال ثلاث أبعاد هي : (الغالي،2012 ،18):

الأول . المستوى المحلي والوطني :

يشمل كافة السكان في الحضر والريف وجميع الفئات والطبقات الاجتماعية وذوي الاحتياجات الخاصة.

الثاني . المستوى العالمي :

يشمل توزيع عادل ومنصف للثروات بين الدول الغنية والدول الفقيرة وبناء العلاقات بين الدول على أساس القانون والأنصاف .

الثالث : المستوى الزمني :

أن تراعي الأجيال الحالية حقوق ومصالح الأجيال القادمة . ويرتبط الحكم الرشيد ارتباطا وثيقا بالتنمية الاقتصادية , وهو ضروري لانجازها ,وهناك مرتكزات يمكن من خلالها تحديد الحكم الرشيد وعلاقته بالتنمية وهي :(حسن عبد القادر ،1997 ،117)

أ- النهوض بالعامل البشري :

أصبح الاستثمار في الموارد البشرية ضرورة ملحة ينظر اليه كقيمة مضافة , وتحقيق ناتج وطني وليست تكلفة اجتماعية , وأهم مجالات الاستثمار تكمن في التعليم والتدريب لأن ذلك يحقق نتائج على المديين المتوسط والبعيد للفرد والمؤسسة , لذا يستلزم الاهتمام بهذا المورد من أجل اللحاق بالدول المتطورة ومن ثم تحقيق تنمية حقيقة.

ب- تقريب المواطن من الادارة :

يتم ذلك من خلال التنظيم الاداري والعمل بمبدأ اللامركزية الإدارية , وتعزيز الرقابة وترسيخ مفهوم الحكم الرشيد , والذي من دعاماته الاتصال وقرب المواطن من الإدارة وتوضيح علاقات التعاون و ايجاد جهاز اداري قادر على تلبية حاجات الجمهور , وتأمين افضل الخدمات ومن المواطن

الاطلاع على الاداء الحكومي , وذلك من خلال ممثليه في المجالس المحلية والوطنية الذين يتم انتخابهم .

ت- ترسيخ روح الديمقراطية والمشاركة السياسية

لابد من تحقيق ديمقراطية مبنية على أساس المشاركة في إدارة الدولة , وبتمثيل لكل الفئات في المجتمع وتعتمد على أساس المحاسبة لأي حكومة , وذلك من خلال أسهام الاحزاب في بلورة النقاش حول تفاصيل العمل السياسي , و مسؤولية الرقابة التي تتولاها المجالس المنتخبة بشكل حر ونزيه , هذا و يتم ذلك في ظل سيادة القانون واستقلال القضاء واحترام حقوق الانسان وفق المعايير الدولية .

ث- بناء مجتمع مدني فعال :

حيوية المجتمع المدني تكمن في قدرته على تحشيد المواطنين للعمل الطوعي والمشاركة في التنمية الحقيقية للبلاد , و اشراك البعض من تجمعات المجتمع المدني في رسم الخطط والمراقبة وتشجيعها وتقديم الدعم لها , وبذلك يكون دور المجتمع المدني فاعلا ومؤثرا في عملية التنمية .

ج- تطوير الصحافة الحرة والتنظيمات المهنية :

من الضروري ان يتم ايجاد قنوات اعلامية وصحافة حرة تعبر عن اراء الجميع بموضوعية وتتمكن من رصد الاقتصاد و ادارته , فضلا عن تشجيع التنظيمات المهنية والمتخصصة كل حسب اتجاه عمله , وبالتالي فأن ذلك يساعد في ايجاد نوع من الادارة الفعالة والمتواصلة مع السلطات حيث يتم التعامل مع القيادات لهذه التنظيمات .

مما سبق يلاحظ ان الحكم الرشيد مرتبط بالتنمية بشكل وثيق،وكذلك المفهومان مترادفان يمكنهما السير معا أذا توفرت أرادة سياسية وتشريعات ضامنة ومؤسسات قضائية مستقلة وبالتالي لا بد من تحقيق تنمية أقتصادية في ظل حكم رشيد

أن جوهر التغيير السياسي هو العمل على بناء وترسيخ اسس الديمقراطية وهناك من يرى ان الديمقراطية اكثر شمولية من فكرة تطبيق التصويت والانتخابات , وفي البلدان المتقدمة يؤخذ بالفكرة الاكثر شمولية وهو الحكم من اجل خدمة المجتمع وتحقيق الرفاهية لهم في حين تعد مسألة التصويت والانتخابات غاية الديمقراطية في البلدان النامية .(امارتيا سن ،2010،46)

يرى الباحث بأن التصويت والانتخاب هو الجزء الضيق من ممارسة الديمقراطية ,والديمقراطية لا تكتمل الا بعد تطبيق الجانب الاوسع منها وهو الحكم بالنقاش والذي يجب ان يكون الهدف الاسمى وراء كل عملية تغيير سياسي لان الحكم بالنقاش يساعد ويجعل من المشاركة السياسية وتفاعل الجمهور وخاصة في المجال الاقتصادي وتخصيص الموارد بالطريقة الامثل .

ثالثاً.تحليل واقع اللامركزية الادارية والمالية في العراق

شهدت السنوات الماضية اهتماما متزايدا بموضوع اللامركزية وأبعادها السياسية والاقتصادية والادارية والمالية , وقد جاء هذا الاهتمام في اطار الاتجاه الى توسيع نطاق مشاركة المواطنين ودورهم في عملية الحكم (governance) وتقليص دور الدولة في الانتاج و الادارة المباشرة لمؤسساتها ومنح القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دور اكبر في عملية التنمية .

ان التأكيد على اللامركزية للإسراع بوضع سياسات تتناسب والظروف الاجتماعية والاقتصادية والبيئية , سيؤدي الى تطوير نظام حكم فعال يستجيب لمتطلبات المواطن , ويسمح بتقليص دور المؤسسات المركزية وكذلك يعطي حق المشاركة في اتخاذ القرار للمستويات الادارية الدنيا وتعزيز دور السلطة المحلية , ويعطي مساحة من الحرية والقدرة على التنظيم.

العراق مقسا اداريا الى 18 محافظة منها ثلاث ضمن اقليم كردستان و 15 محافظة غير مرتبطة باقليم تضم بمجموعها (105) قضاء و(196) ناحية , إلا ان ذلك لم يمنع الحكومات من استخدام نظام مركزي شمولي سيطر على كل مفاصل ومؤسسات الدولة .

1- تجربة مجالس المحافظات :

بعد سقوط النظام عام 2003 وحدوث التغيير السياسي بدأ الاهتمام المتزايد بالتوجه نحو اللامركزية وكانت هناك مجموعة مبررات لهذا التوجه نحو اللامركزية , حيث المعاناة من قبضة المركزية في فترة الحكم السابق ومحاولة الافلات منها , فضلا عن الحرمان الذي أصاب المحافظات ورغبة المجتمع المشاركة في تحديد خيارته من كل جوانب الحياة وخاصة الاقتصادية مما فرض على المشرع وضع التشريعات المتعلقة باللامركزية حيث نصت بنود الدستور العراقي 2003 على ذلك .

وشرع قانون خاص بمجالس المحافظات وعلى اثر ذلك اجريت انتخابات وتم تشكيل حكومات محلية في المحافظات , وأخذت بذلك اللامركزية في العراق من خلال مجالس المحافظات بعدين أساسيين هما (الدستور العراقي ،2005)

أ- اللامركزية الادارية في العراق

أعطى قانون مجالس المحافظات صلاحيات واسعة لإدارة شؤون المحافظات فقد كان العمل في بادئ الأمر بقانون أدارة الدولة المؤقتة (الامر 71) الذي شابه الكثير من الخلل والذي ولد الارباك والتقاطع في الصلاحيات لكن في عام 2008 تم تشريع قانون مجالس المحافظات رقم (21) .

والذي حدد صلاحيات الحكومات المحلية بجانبها التشريعي المتمثل بمجلس المحافظة وهو اعلى سلطة بالمحافظة وبالجانب التنفيذي المتمثل بالمحافظة وحدد صلاحيات المحافظ كرئيس للوحدة الادارية ، وكذلك حدد القانون صلاحيات مجالس الاقضية والنواحي ، وبذلك امتلكت الحكومات المحلية اساسا قانونيا في مزاولة اعمالها ومهامها الادارية ..(قانون مجالس المحافظات ، 21لسنة 2008)

وقد كانت هذه التجربة الجديدة على الشعب العراقي محطة امل للتخلص من اعباء المركزية وكانت هذه التجربة رغم الاخطاء والسلبيات التي رافقتها خطوة باتجاه الطريق الصحيح , فقد اعترضت هذه التجربة كونها جديدة بعض المعوقات من أهمها :

1-غياب التشريعات القانونية الواضحة .

2- التخصيصات المالية الشحيحة في بداية التجربة .

3-نقص البنى التحتية والكوادر الادارية والفنية الكفوءة

ومع ذلك اخذت الدوائر القطاعية في المحافظات ممارسة عملها في ضوء الخطط السنوية المعتمدة من قبل الوزارات فضلا عن تنفيذ المشاريع التي تحددها المحافظة ضمن اولوياتها , وكذلك تنفيذ مشاريع خطط الوزارات والتي تمول من الموازنة الاستثمارية الاتحادية.

وبذلك اعطيت الحكومات المحلية فرصة كبيرة في رسم السياسات ووضع الخطط وتحديد الاولويات في مجال التخطيط والتنفيذ بما يتناسب مع حاجة المحافظة التنموية .

وتناقش هذه الخطط مع الدوائر المستفيدة وترفع الى مجلس المحافظة للمصادقة وهو المعني بالاشراف والرقابة من خلال لجانه المختصة وتعاد الى المحافظة كونها الجانب التنفيذي , وقد تحققت على اثر ذلك مشاريع كثيرة .

يوضح الجدول (1)ان هناك عدد من المشاريع قد نفذ من قبل الحكومات المحلية ضمن موازنة خاصة (تنمية الاقاليم) حيث بلغ عدد المشاريع 8093 في جميع المحافظات ما عدا اقليم كردستان وللمدة 2006 بداية البرنامج الى 2011 وفي الكثير من الحالات فاقت نسب الانجاز وعدد المشاريع انجاز الوزارات .

كما يلاحظ ان عدد المشاريع في بداية المدة كان اكبر مع انخفاض التخصصات وذلك يعود الى تحديد السقف المالي للصرف ادى الى تجزئة المشاريع واللجوء للمشاريع الصغيرة واطئة الكلفة . اما في الفترات اللاحقة وعندما تم رفع صلاحيات المحافظ وزاد التخصيص المالي انخفض عدد المشاريع بسبب الاتجاه نحو المشاريع الكبيرة وذات الكلف العالية ومن الجدير بالذكر ان هذه المشاريع شملت كل القطاعات الخدمية رغم التلكؤ والأخطاء والفساد في بعض المشاريع يسجل ان هناك تغير ايجابيا في بعض المحافظات إلا انه لايصل الى مستوى الطموح.

جدول (1)

عدد المشاريع المنجزة في المحافظات حسب خطة تنمية الاقاليم للسنوات 2006 –2011*

المحافظة	2006+ 2007	2008+ 2009	2010+ 2011	المجموع	نسبة مشاريع كل محافظة الى الاجمالي
نينوى	256	218	88	562	6.94
كركوك	291	260	141	692	8.55
ديالى	85	170	204	459	5.67
الانبار	212	198	143	553	6.83
بغداد	383	363	140	886	10.94
بابل	262	244	101	607	7.50
كربلاء	175	235	99	509	6.28
واسط	163	148	54	365	4.51
صلاح الدين	97	83	290	470	5.80
النجف	185	135	125	445	5.49
القادسية	187	138	79	395	4.88
المثنى	146	151	107	404	4.99
ذي قار	237	217	73	527	6.51
ميسان	98	113	145	356	4.39
البصرة	362	65	436	863	10.66
المجموع	3130	2738	2225	8093	99.94

المصادر :

1.وزارة التخطيط , الجهاز المركزي للاحصاء وتكنلزجيا المعلومات , تقرير مسح اللامركزية الادارية في تقديم الخدمات لسنة 2010جدول (1), بغداد،2011،ص 8

2.وزارة التخطيط , دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية , قسم متابعة تنفيذ مشاريع خطة تنمية الاقاليم -التقرير السنوي الاول لمتابعة تنفيذ المشاريع (برنامج تنمية الاقاليم) جدول (10)،بغداد،2011،ص21

*. تم جمع مشاريع كل سنتين معا لان المشاريع متداخلة ويستمر انجازها اكثر من سنة وتجنبا للتكرار في الارقام .

ملاحظة:الجددول من عمل الباحث

كما نلاحظ من الجدول ان محافظة بغداد احتلت المرتبة الاولى وبواقع 886 مشروعا للمدة 2006 – 2011 وبنسبة 10.49 % من اجمالي المشاريع .

وتليها في المرتبة الثانية محافظة البصرة 863 مشروع و للمدة نفسها وبنسبة 10.66% من اجمالي المشاريع, وتحتل محافظة كركوك المرتبة الثالثة بواقع 692 مشروع للسنوات نفسها بنسبة 8.55% من أجمالي المشاريع . في الوقت الذي يوضح فيه الجدول (1) ان محافظة نينوى تحتل المرتبة الخامسة وبواقع 562 مشروع بنسبة 6,94 % من اجمالي المشاريع وقد كان للوضع الامني اثرا كبيرا في تعثر تنفيذ المشاريع.

أي أن اللامركزية الإدارية وفرت البيئة المناسبة للحكومات المحلية لاتخاذ القرارات المناسبة لتحديد وتنفيذ المشاريع التي تخدم المسيرة التنموية لكل محافظة , إلا أنه بسبب عدم توفر

الخبرة لدى المعنيين في تلك المحافظات , فضلا عن العمليات الارهابية لم تتمكن تلك المحافظات من اختيار وتحديد وتنفيذ المشاريع الحيوية العملاقة لخدمة الأهداف التنموية .

ب- اللامركزية المالية في العراق

بعد 2003 تم التوجه نحو اللامركزية في بعدها المالي مرافقا للبعد الإداري وكانت تجربة مجالس المحافظات أساس لذلك ، ومع ان اللامركزية المالية بدت مقيدة ومحددة فمن المعروف ان البلد يعتمد على الموارد النفطية كمصدر وحيد لتمويل الموازنة وبالتالي فأن الاموال تكون بيد الحكومة وهي المسئولة عن الصرف ضمن موازنة موحدة .

لكن التشريعات المتعلقة بالحكومات المحلية اعطت صلاحيات بالجباية والحصول على الموارد من خلال الخدمات المقدمة وكذلك اقامة المشاريع المشتركة وفرض الرسوم ولكن ذلك الامر لم يفعل بشكل كبير سوى في بعض المحافظات ولم يستمر بسبب تدخل السلطات الاتحادية.

وقد خصص برنامج تنمية الاقاليم وأعمار المحافظات ضمن الموازنة العامة للدولة وأعطيت صلاحيات الصرف المالي لرئيس الوحدة الادارية (المحافظ) وضمن قواعد وضوابط محددة .

ومع القيود التي تم بها تحديد اللامركزية المالية إلا ان ذلك اسهم في انجاز عدد كبير من المشاريع واسهم في تقليص الروتين وتسهيل عملية التعاقد وصرف الاستحقاقات للشركات المنفذة مما أدى ذلك الى رفع نسب الانجاز في بعض المشاريع الخدمية .

لقد كانت التخصيصات في بداية التجربة قليلة نتيجة لظروف البلد لكن في السنوات التالية تضاعفت المبالغ وتم رفع صلاحيات الصرف للمحافظين وأضيف مشروع (البترو دولار) تخصيص دولار واحد من كل برميل مصدر من المحافظات المنتجة . ولما كانت التجربة حديثة رافقها بعض المشاكل والاعتماد على موارد النفط ادى الى تذبذب المبالغ وانعكس ذلك على حصة المحافظات مما عرقل انجاز بعض المشاريع .

وفي السنوات التي اعقبت تشريع قانون المحافظات رقم (21) لسنة 2008 والتعديل الذي اجري عليه اعطى قوة قانونية وصلاحيات مالية لامركزية للحكومات المحلية وكذلك فيما يتعلق بأقليم كردستان حيث تخصص له نسبة محددة من الموازنة و الاقليم معني بعملية التخصيص والصرف .

ويلاحظ من الجدول (2)حجم المبالغ المصروفة ضمن برنامج تنمية الاقاليم , فقد بلغت هذه المبالغ عام 2006 بحدود(3) مليار دينار , وانخفضت عام 2007 الى (2884670) مليون دينار بسبب انخفاض عوائد النفط وفي عام 2008تم تخصيص مبلغ (7558216.6) اي اكثر من ضعف المبلغ في بداية البرنامج ، ويلاحظ ان نسب الانجاز كانت متدنية في السنة الاولى اذ بلغت نسبة الانجاز لجميع المحافظات (21.1%) وان اعلى انجاز سجل في محافظة النجف حيث وصل الى (60%) , والمقصود بالانجاز المالي هو نسبة الصرف المالي , وهذا المؤشر لا يمكن اعتماده لكونه لا يوضح بشكل حقيقي الانجاز الفعلي للمشاريع.

جدول(2)

تخصيصات برنامج تنمية الاقاليم ونسبة الصرف الفعلي للسنوات 2006 –2012 مليار دينار٪

المحافظة	تخصيص عام 2006	نسبة الصرف	تخصيص عام 2007	نسبة الصرف	تخصيص عام 2008	نسبة الصرف	تخصيص عام 2009	نسبة الصرف	تخصيص عام 2010	نسبة الصرف	تخصيص عام 2011	نسبة الصرف	تخصيص عام 2012	نسبة الصرف
بغداد	754000	4.6	705000	28.2	2260418	36.7	651069	100	637500	85.2	982435	68.7	2084765.168	80.7
نينوى	303000	6.5	285000	8.8	702827	34.4	277950	62	334534	91.1	318169	78.9	966984.434	26.4
ركوك	122000	29.3	114000	42.9	300182	43.2	117300	97.6	226000	39.9	459846	47.9	657359.288	90.2
ديالى	149000	غ	163000	غ	522905	33.3	122400	99.9	190953	27.2	294888	37.6	529783.783	24.9
الانبار	146000	40	222300	22.5	299281	80.1	132600	100	152835	100	334621	100.4	477378.131	100.8
بابل	167000	24.8	210400	51	579983	56.9	158100	100	152975	52.6	277584	68.4	405773.652	70.6
كربلاء	93000	27.1	90000	72	247899	6.67	91800	100	90475	120.1	125360	93.8	277260.047	77.2
واسط	111000	58.5	105000	52.3	275339	53.8	107100	88.6	134319	49.0	234480	73.3	358315.745	84.2
صلاح الدين	125000	33.8	121670	23.7	288244	52.4	114750	76.7	187667	94.5	363828	96.5	449282.628	101.3
النجف	118000	61	180300	52.3	363742	97.2	109650	92	114728	69.4	213174	76.6	354759.232	77.3
الديوانية	111000	35.1	81000	60	265232	51	119500	100	131475	56.1	154137	61.1	361036.538	32.9
المثنى	69000	23.8	66000	50.9	163296	66.5	66300	84.1	80772	69.5	119465	76.5	203933.739	87.3
ذي قار	179000	48.8	174000	52.2	389178	39.6	168300	97.4	170000	96.0	25614	77.6	496985.864	81.0
ميسان	99000	35.6	96000	65.8	198053	3.105.	94350	100	143950	72.7	321172	71.0	459746.213	74.3
البصرة	258000	23.7	271000	36.3	701637	52.9	237150	85.7	517462	26.7	2078862	24.0	2836927.499	60.7
المجموع	0300000	21.1	2884670	34.4	7558216	49.5	2.568.319	92.0	3265644.312	67.1	6534790	56.6	10920291.95	68.12

المصادر :

1- وزارة المالية , دائرة المحاسبة ، تخصيصات تنمية الاقاليم للاعوام 2006- 2012، بغداد،2012

2- وزارة التخطيط ، الاستثمار الحكومي ، نسب الصرف على مشاريع تنمية الاقاليم للاعوام 2006-2012، بغداد،2012

3-التقرير السنوي لمتابعة تنفيذ مشاريع تنمية الاقاليم . 2012الصادر من وزارة التخطيط .بغداد،2012

وكذلك بدأت المبالغ ترتفع وترتفع معها نسب الانجاز وذلك ناتج عن اعطاء وزيادة الصلاحيات وتشكيل شعب للعقود في كل محافظة واعطاء درجات وظيفية وادخال الكوادر في دورات تطويرية مما اسهم في ايجاد نوع من الخبرة والكفاءة في التنفيذ والمتابعة , وهذا ما توضحه نسب الانجاز ا في 2009، اذ بلغت النسبة في عموم العراق (92%) وهي نسبة اعلى مقارنة مع الاعوام السابقة ومع نسب تنفيذ الوزارات ايضا , وقد وصلت نسبة الصرف في بعض المحافظات (100%) وبعض المحافظات تجاوزت على المبالغ من خلال التعاقد على مشاريع مستقبلية والسبب يعود الى تأخير صرف الموازنة بسبب المشاكل السياسية والنقاش في البرلمان للمصادقة استنادا لصفقات بعيدة عن الموضوعية مما يؤخر التنفيذ , فاتجهت المحافظات للتعاقد على مبالغ السنة القادمة كما حصل في كربلاء في عام 2010 الذي خصصت فيه مبالغ وصلت الى (3.5) مليار دينار بعد اضافة السلف الاخرى او ما يسمى بالتكميلية وكانت نسبة الانجاز (67.1%) وفي عام 2011كانت نسبة الصرف المالي متدنية حيث بلغت (56.6%) بسبب تأخر صرف الموازنة الى الشهر الخامس مما اخر التعاقد والمباشرة بالصرف للسلف ،اما في 2012 فكانت المبالغ المخصصة (10920291.95) مليون دينار ووصلت نسبة الصرف الى (68.12%) . ذلك يعطي انطباعا بتزايد اللامركزية المالية من خلال زيادة المبالغ المخصصة للمحافظات والصلاحيات الممنوحة للقائمين بالصرف .

وفي الختام نود الاشارة الى ان التخصيصات المالية ليست هي المشكلة , حيث ان هناك فائض دائم للاموال في المحافظات , مما يؤكد هذا على ان المشكلة في المحافظات تكمن في ضعف الكوادر المحلية فضلا عن الاجراءات والروتين وتداخل الصلاحيات (البصري،2012) .

3- تقييم تجربة مجالس المحافظات

يرافق كل تجربة بعض السلبيات و الاخطاء و الاخفاق لكن هذا لا يعني عدم وجود نقاط ايجابية يمكن البناء عليها وتصحيح الاخطاء لتكون التجربة ناجحة في تحقيق تنمية محلية يشترك الجميع فيها .

1. الأيجابيات التي رافقت تجربة مجالس المحافظات

أ- ان الاخذ بتجربة اللامركزية من خلال الحكومات المحلية اسهم في اشراك المواطنين في ادارة وحداتهم المحلية (المحافظة , القضاء , الناحية) وترسيخ قيم الديمقراطية بين ابناء المحافظات نفسها وفقا لانتخابات حرة يحق لكل شخص المشاركة سواء بالترشيح او الانتخاب .

ب- اتاحت المجالس المحلية فرصة بأن تقوم كل محافظة بتحديد الاولويات والمشاريع ووضع الخطط الاستراتيجية وفق حاجة المواطن والمحافظة كما اعطى حرية اختيار الادارات الكفوءة للدوائر الخدمية والأمنية لمجالس المحافظات ورقابتها على عكس المركزية الذين يتم تعيينهم وفرضهم عللى المحافظات كما كان يحصل سابقا .

ت- اسهمت في ايجاد نوع من حرية التعبير وابداء الرأي وتقويم العمل الحكومي من خلال قنوات متعددة كالتظاهرات ووسائل الاعلام والانتخابات وغيرها حيث تولد شعور لدى المواطن بتحمل المسئولية لاختيار الاكفاء بعد تطور الوعي السياسي للمجتمع .

ث-اعطت التجربة فرصة لتدريب الكوادر الادارية والفنية مما اسهم في ايجاد مهارات قادرة على التنفيذ والرقابة على المشاريع.

ج- تبسيط الاجراءات الادارية وتقليص الروتين وذلك من خلال تقليل الاعتماد على القرارات المركزية وضرورة اخذ رأي السلطة المركزية في كل الامور وخاصة ما يتعلق بمعاملات المواطنين .

ح- تحقيق نوع من العدالة النسبية في توزيع الموارد المالية بين المحافظات وانتزاع بعض الاستحقاقات التي ترفع من مستوى المحافظات اقتصاديا وخاصة فيما يتعلق بالمحافظات المنتجة للنفط كمشروع (البترو دولار) وتحقيق تنمية مكانية في جميع المحافظات.

خ- خلق نوع من التنافس بين حكومات المحافظات المتجاورة في مجال التنمية والتطوير من خلال مقارنة المواطن بين المحافظات وهذا من شأنه ان ينعكس على المصلحة العامة .

د- اسهمت الحكومات المحلية في انجاز بعض المشاريع الخدمية المهمة التي اسهمت بتخفيف معانات بعض شرائح المجتمع خاصة في مناطق الارياف البعيدة عن مراكز المحافظات .

2.السلبيات التي رافقت تجربة مجالس المحافظات

أ- التداخل في الاختصاصات والواجبات بين الوزارات القطاعية والحكومات المحلية وكذلك بين الجهات التشريعية (المجلس) والتنفيذية (المحافظة) مما عرقل انجاز الكثير من المشاريع وذلك بسبب غياب التشريعات الفاصلة لحدود الصلاحيات ،على سبيل المثال ان صلاحية اعفاء المدارء العامون من صلاحية مجالس المحافظات كما ورد في القانون 21 ،وبعض الوزارات ترفض ذلك بحجة ان صلاحية الوزارة المعنية لذلك بعض المدارء يبقى مترددا في ان يلتزم بقرارات وتوجيهات الوزارة او مجلس المحافظة.

ب-وجود ضبابية في رؤية كل محافظة مع ضعف التنسيق بين الحكومات المحلية والوزارات من جهة ومع الحكومة الاتحادية من جهة أخرى حول اختيار المشاريع والقرارات مما ولد نوع من التكرار والتقاطع وخاصة بغياب الخطط الاستراتيجية الواضحة المعالم والطويلة الامد مستندة لمنهجية مع وجود قاعدة بيانات متكاملة تكون اساس لاتخاذ القرارات .

ت-قلة خبرة القيادات المنتخبة وكذلك ضعف الكوادر المتخصصة في المجال الاداري والفني مما أدى لافتقار أغلب المشاريع لدراسة الجدوى الاقتصادية والفنية وقلة الكوادر الهندسية المسئولة عن الأشراف بسبب عدم أعطاء فرص للتعيين بالملاك الدائم بل عقود مؤقتة مما ولد حالة من عدم الاهتمام وكذلك عدم استقرار الكادر وتغييره باستمرار.

ث- عدم وجود الية موحدة للعمل في المحافظات من خلال هيكل اداري موحد بل اعتمد على الاجتهاد والحاجة لكل محافظة مع عدم وجود جهة رقابية على عمل المجلس سوى بعض الجهات التي تراكمت عليها المسؤلية .

ج- تأخير الموازنة وعدم المصادقة عليها ادى الى تأخير تقديم الخدمات مع الاشارة الى قلة التخصيصات في المدة الاولى مقارنة مع حاجة المحافظات والبنى التحتية المحطمة .

ح- التقاطعات السياسية والتنافس على تولي المناصب وليس على اساس تقديم الخدمات وفق برامج مقدمة سابقا .

خ- عدم الاستقرار الامني ادى الى عزوف الشركات الاجنبية عن الاستثمار في المشاريع الاستيراتيجية مما ولد اعتمادا على الشركات المحلية مما قلل المنافسة , على الرغم من ان الشركات المحلية تنقصها الخبرة والأمكانات المادية .

د- ضعف الاجراءات الرقابية لدى لجان المجلس وضعف المعرفة بالتشريعات ولد نوع من الفساد والتمادي بهدر المال العام

رابعاً : تحليل وقياس مؤشرات الحكم الرشيد في العراق للمدة 2003 – 2012:

قام خبراء البنك الدولي [دانييل كاوفمان (Daniel Kaufmann)] و[ماسيمو ماستروزي (Massimo Mastrozi)] اللذان يعملان في معهد البنك الدولي [و آرت كراي (Art Kraay)] من ادارة البحوث في البنك الدولي بوضع المؤشرات العالمية الستة للحكم الرشيد وكذلك تم استخدام مؤشر النوعية المؤسساتية (IQI) [Institutional Quality Index] ويأخذ هذا المؤشر المتوسط الحسابي للاشكال الستة لمؤشرات الحكم وقيمته تتراوح بين(- 2.5و +2.5) من الواضح انه كلما كانت القيمة اعلى كلما دلت على جودة الحكم .(kaufman 2008) وبالرغم من ان هذه العملية ليست سهلة لكنها اداة قيمة تساعد في التعرف على التغيرات في اداء البلدان في المجالات الاساسية لادارة الحكم , والتشجيع على المضي في تطبيق مبادئ الحكم الرشيد وخاصة عند اجراء المقارنة بين البلدان . ان مجرد النظر الى اختلاف التقديرات في درجات اداء ادارة الحكم غالبا ما يكون غير كافي بسبب ان بعض التغييرات قد تكون صغيرة لا تترك اثر ذو اهمية ولكي

تصبح المقارنات اكثر فائدة ولان المؤشرات تختلف فيما بينها وكذلك للدقة في القياس يتم تحديد نسبة خطأ لتقييم درجات كل بلد . وقد اجريت الكثير من التحسينات على تلك المؤشرات وبذلك تقلصت نسبة الخطأ حتى اصبح اقل كثيرا من عدم الدقة الموجودة في اي مؤشر منفرد من مؤشرات الحكم ، وقد استخدمت المؤشرات المشار اليها لقياس الحكم الرشيد .

وقد كان العراق من بين البلدان التي شملتها الدراسة . وقد سجلت البيانات المتاحة عن مؤشرات الحكم الرشيد من (2003الى 2012)وحسب ما موضح في الجدول الآتي

جدول (3)

مؤشرات ادارة الحكم في العراق للمدة (2003-2012)

السنة	ابداء الرأي والمسائلة (VA)	الاستقرار السياسي (PV)	الفاعلية الحكومية (GE)	نوعية الاطر التنظيمية (RG)	سيادة القانون (RL)	مكافحة الفساد (CC)	النوعية المؤسساتية (IQI)
2003	1.46-	2.44-	1.66-	1.43-	1.67-	1.22-	1.65-
2004	1.68-	2.07-	1.61-	1.65-	1.89-	1.56-	1.93-
2005	1.40-	2.32-	1.66-	1.51-	1.77-	1.46-	1.75-
2006	1.40-	2.30-	1.77-	1.40-	1.79-	1.56-	1.79-
2007	1.23-	2.32-	1.59-	1.32-	1.93-	1.58-	1.74-
2008	1.20-	2.49-	1.25-	1.15-	1.85-	1.57-	1.59-
2009	1.10-	2.18-	1.21-	1.01-	1.78-	1.39-	1.45-
2010	1.6-	2.26-	1.22-	1.05-	1.62-	1.33-	1.51-
2011	1.13-	1.95-	1.15-	1.10-	1.50-	1.22-	1.34-
2012	1.13-	1.93-	1.11-	1.27-	1.50-	1.23-	1.33-

المصدر :

- Daniel kaufman , Art krray and Massimo mastruzzi , aggregate and indiridual governance and indicator policy , research working paper , 456 , the word isont , 2008 p 79- 96

من الجدول يتبين الاتي :

1- ان جميع المؤشرات ذات قيم سالبة للاعوام (2003–2012) مما يدل على الوضع السيئ فيما يتعلق بادارة الحكم الرشيد .

2- يتضح ان مؤشرات الاستقرار السياسي هي الاسوء اذ يحتل المرتبة الاولى في التراجع بين المؤشرات لما يعانيه البلد من وضع سياسي غير مستقر ويلي ذلك مؤشر نوعية الاطر التنظيمية في العراق ثم يأتي مؤشر سيادة القانون ثم ابداء الرأي والمسائلة وأخيرا يحل مؤشر مكافحة الفساد والذي لم يتحسن طيلة سنوات الدراسة.

3- مؤشرات ابداء الرأي والمسائلة رغم انها في السالب طيلة المدة قيد الدراسة لكن حصل تحسن ملحوظ حيث كان (-1.46) في2003 و اصبح في 2012 (- 1.13) وكذلك تحسن مؤشر الفاعلية الحكومية من(- 1.66) في2003 الى (-1.11) في 2012 اما المؤشرات الاخرى شهدت تحسنا بدرجات متفاوتة الا ان هذا التحسن بطيء جدا.

4- يلاحظ ان التحسن في المؤشرات بدأ منذ عام 2004 (بعد التغيير السياسي في العراق) ماعدا مؤشر الاستقرار السياسي بدأ يتصاعد بسبب غياب الامن والمشاكل السياسية التي عصفت في البلاد ولا زالت قائمة الا انه تراجع بعض الشيء مؤخرا.

5- ان مؤشر الفاعلية الحكومية سجل مستويات متدنية في 2006 وهي النسبة الادنى ضمن المدة قيد الدراسة بسبب المشاكل السياسية و الامنية وتصاعد العمليات الارهابية.

6- اما بالنسبة لمؤشر النوعية المؤسساتية (IQI) فنلاحظ من الجدول (3) بان القيم الخاصة لهذا المؤشر و لطيلة السنوات الممتدة بين 2003 –2012ذات اشارة سالبة وهذا يعني تراجع الاداء المؤسسي وعدم بلوغه المستويات المطلوبة التي تسهم في رفع كفاءة الاداء ومن ثم تحقيق الاهداف التنموية المنشودة .

ونلاحظ ان هذا المؤشر كان (-1.65)في 2003 واخذ يتأرجح صعودا وهبوطا اذ بلغ اعلى مستوى في2004وبواقع (- 1.93) وادني مستوى في(2012) اذ اصبح (- 1.33)

7- ولمعرفة مدى سوء الاوضاع من ناحية تطبيق الحكم الرشيد في العراق يمكن اجراء مقارنة سريعة مع بعض البلدان العربية او دول الجوار التي تمتلك موارد وظروف مشابهة وعندها سيتضح الامر بشكل اكبر . (kaufman 2008)

الاستنتاجات و المقترحات

اولاً _ الاستنتاجات

1- أسهمت التغييرات السياسية بإيجاد أرضية مناسبة لنشر بعض الوعي السياسي لدى المجتمع وخوضه عدة تجارب انتخابية بنسب مشاركه لا بأس بها وعلى المستويين الحكومات المحلية والانتخابات البرلمانية , والتداول السلمي للسلطة .

2- ادت التغييرات السياسية الى زيادة دور المواطن كرقيب على الاداء الحكومي ويتمثل ذلك من خلال العديد من المطالبات الشعبية باتجاه توفير وتحسين الخدمات .

3- تم تأصيل اسلوب اللامركزية وتعد تجربة الحكومات المحلية بالرغم من حداثتها الخطوة الاولى باتجاه التغيير الصحيح لتحقيق الاهداف التنموية المنشودة .

4- برنامج تنمية الأقاليم من المشاريع والبرامج التي تدعم عملية التنمية في المحافظات وخاصة بعد تخصيص برنامج (البترودولار) مما يساعد في وفرة موارد المحافظات من اجل النهوض بواقعها المتردي إلا إن عدم كفاءة الإدارات وحلقات الروتين والمشاكل السياسية وعدم وجود استراتيجيات واضحة أدى إلى هدر الموارد وسوء استخدامها .

5 – إن مؤشرات الحكم الرشيد لها علاقة وتأثير بعملية التنمية وهي ضرورية لها, ومن دون الاهتمام بتلك المؤشرات يتعثر تحقيق التنمية وهذه المؤشرات مترابطة فيما بينها وتعمل بشكل يكمل بعضها البعض ومن الصعوبة بمكان الفصل بينها او الاهتمام بجانب دون اخر

وبالرغم من اهمية هذه المؤشرات إلا أنها لم تأخذ دورها الفعال في الاقتصاد العراقي.

6- مؤشرات الحكم الرشيد في العراق بعد التغيير السياسي اخذت بالتحسن لكن قيمتها بقيت سالبة ودون مستوى الطموح حسب الدراسات التي قام بها مختصون من البنك الدولي خاصة اذا تم مقارنة الوضع في العراق وعلى كل المستويات مع الدول المجاورة او النفطية لكن هذا لا يمنع من القول بأن هناك امكانيات للنهوض اذا اتخذت التدابير اللازمة .

ثانياً : المقترحات

1 . الاستقرار السياسي هو حجر الأساس في عملية التنمية الاقتصادية في العراق لذا لا بد من التوجه نحو الحوار ومعالجة المشاكل السياسية الداخلية العالقة التي تعصف بالبلاد من خلال القنوات الدستورية والقانونية وتوحيد المواقف من كل الفرقاء السياسيين تجاه القضايا العامة ونبذ العنف والطائفية ومحاربة الإرهاب وبناء علاقات سياسية واقتصادية خارجية مبنية على أساس مصالح مشتركة لمنع التدخل بالشؤون الداخلية وتكرار ما مر به العراق من حروب مدمره .

2 . دعم اللامركزية وخاصة تجربة الحكومات المحلية و التخصيصات المالية لمشروع تنمية الأقاليم والبترو دولار لإقامة إستراتيجية تنموية تهتم بالقطاع الصناعي والزراعي والمصرفي من خلال اهتمام الحكومات الاتحادية بالإسراع بانجاز الموازنات ومعالجة الروتين ووضع الحكومات المحلية تحت إشراف ورقابة جهات فاعلة لتصحيح مسارات العمل .

3. يعد الحكم الرشيد ضرورة من ضرورات الإصلاح الاقتصادي فضلا عن أهميته في تجاوز الأزمات السياسية والاقتصادية القائمة حاليا من خلال رؤية إستراتيجية تتبنى الاهتمام بمبادئ الحكم الرشيد ومؤشراته والسعي لتطبقيها مع الأخذ بنظر الاعتبار خصوصية العراق وزيادة المشاركة الشعبية والوعي تجاه تلك المبادئ .

4. مكافحة الفساد بكل أشكاله من خلال وضع إستراتيجية لمعالجة أسباب كالبطالة والتضخم وتحسين الظروف المعيشية وتطوير وتفعيل الأجهزة المعنية واتخاذ الإجراءات الرادعة في جميع المؤسسات وعلى كل المستويات وتضافر جهود المجتمع لتحقيق هذا الهدف .

5- زيادة الدور التشاركي بين القطاع العام والخاص ومنظمات المجتمع المدني بغية بناء خطط متكاملة وتفعيل الدور الرقابي من اجل النهوض بواقع الاقتصاد العراقي .

المصادر

1- ابن منظور،جمال الدين (1994) لسان العرب،الجزء الخامس،الطبعة الثالثة،دار صادر للنشر ، لبنان.

2- اماراتيا سن(2010) فكرة العدالة،الدار العربية للعلوم ،ناشرون،الطبعة الاولى ،السعودية .

3- انجهام ، بربرة (2010) الاقتصاد والتنمية ، ترجمة حاتم حميد،الطبعة الاولى ، دار كيوان للطباعة والنشر، سوريا.

4- البصري،كمال(2012) تقيم الممارسات الديمقراطية وتخلف الاعمار في المحافظات والأقاليم ،المعهد العراقي للأصلاح الاقتصادي،بغداد،العراق.

5- البنك الدولي (2011) تقرير عن التنمية في العالم،الصراع والأمن والتنمية ،واشنطن ،مركز الأهرام للنشر والتوزيع والترجمة ،الطبعة العربية ،مصر .

6- جاسم محمد،احمد(2011)مدى توفر مؤشرات ادارة الحكم الرشيد وأثرها على النمو الاقتصادي في العراق مجلة الاقتصادي الخليجي العدد11،العراق .

7- الجامعة العربية ، تقرير التنمية الانسانية(2002) ،القاهرة.

8- حريم ،حسين محمود(2006)"الهيكل التنظيمي وإجراء العمل" دار الحامله للنشر والتوزيع ،عمان ،الاردن .

9- الخشاب ، مصطفى (1992)"المدخل الى علم الاجتماع،مكتبة الانجلو المصرية ،القاهرة .

10- الشوبكي ، بلال محمد(2007) التغيير السياسي في منظور حركات الاسلام السياسي حركة حماس نموذج ، رسالة ماجستير مقدمة الى جامعة النجاح ،الدراسات العليا ،فلسطين.

11- عبد العزيز ابراهيم(2006)، المباديء الدستورية العامة ، دار المعارف ،الاسكندرية ،مصر.

12- عبد القادر،حسن(1979،)الموارد البشرية ودورها في الحياة الاقتصادية ، مجلة العمل العربي العدد98 القاهرة .

13- العدواني ،عبد فالح(2009)الحوكمة ودورها في تحسين الاداء المؤسسي للجهاز الاداري ومتطلبات التطبيق في الكويت ،مجلة النهضة ،العدد الرابع،القاهرة ،مصر .

14- عواضه حسين (1983). "الادارة المحلية وتطبيقاتها في الدول النامية ، المؤسسة الجامعية للنشر،لبنان.

15- الغالي،محمد (2012) الحكامة والتنمية ،مجلة منتدى التنمية ، العدد1،2012 ،الرياض،السعودية.

16- اللجنة القانونية في البرلمان العراقي، الدستور العراقي الدائم ، (2005) .

17- لجنة شؤون المحافظات في البرلمان العراقي، قانون مجالس المحافظات رقم21 لسنة 2008 2008.

18- مجموعة باحثين من جمهورية مصر العربية(2008) دراسة في مفاهيم وسياسة الحوكمة،كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ،جامعة القاهرة ،مصر.

19- موسى ، ريم محمد(2012)الثورات العربية و مسقبل التغيير السياسي ، ورقة مقدمة الى مؤتمر فلادفيا السابع عشر،الخرطوم ،السودان.

20.Daniel kaufman, art krray and Massimo mastruzzi, aggregate and indiridual governance and indicator policy, research working paper, 456, the word isont, 2008