

الحكم الصالح في العراق ودوره في بناء الدولة

الأستاذ المساعد الدكتور حيدر نعمة بخيت
جامعة الكوفة/ كلية الإدارة والاقتصاد

المقدمة

نال مفهوم الحكم الصالح Good governance أو الجيد اهتماما واسعا في المدة القليلة الماضية ولاسيما في العقد الأخير من القرن الماضي، لما له من دور كبير في بناء الدولة على أسس صحيحة من خلال تعزيز الشفافية والمشاركة والعمل في ظل أحكام القانون والعدالة والمساءلة والكفاءة والرؤية الإستراتيجية، وهو يعد اسلم أسلوب للقضاء على الفساد بكافة أنواعه وتضييقه إلى أقل حد ممكن. وبالتالي تهيئة البيئة المناسبة لتحقيق التنمية البشرية بل وديمومة المحافظة عليها. وفي العراق فان مسألة الوصول إلى الحكم الصالح تعد غاية في الأهمية وذلك لأسباب متعددة لعل أبرزها وقوعه تحت الاحتلال الأمريكي للمدة ٢٠٠٣-٢٠١١ عندما تم تغيير نظامه السياسي. وكذلك فان المجتمع العراقي بحاجة ماسة إلى تنمية بشرية حقيقية تعيد إليه قيمته الحقيقية التي خطفتها الحروب المتعددة والعقوبات الأممية ناهيك عن السياسات السابقة. وكذلك فان العراق يمتلك ثروة هائلة تتمثل بالاحتياطات الكبيرة من النفط والغاز فضلا عن الثروات الأخرى، وهذه بحد ذاتها بحاجة إلى آلية مناسبة لإدارتها ربما لا تتوفر الا في الوصول إلى أسس الحكم الصالح ومبادئه. والعامل الآخر في هذا المجال يتمثل بطبيعة مكونات الشعب العراقي من قوميات وأديان ومذاهب متعددة قد تعرض البلد لازمة حقيقية إذا ما شعرت طائفة أو قومية معينة بعدم الرضا من النظام القائم كما يحصل حاليا في بعض محافظات البلد. ومن ثم فان الطريق الأفضل والأسلم لتحقيق توافق يحقق طموحات الحد المقبول لهذه المكونات يتمثل بالوصول إلى الحكم الصالح.

ومن هنا جاءت هذه الدراسة كمحاولة متواضعة لإعادة تسليط الضوء على ماهية الحكم الصالح ومبررات ظهوره ومؤثراته المختلفة ناهيك عن دوره في بناء الدولة، مع تسليط الضوء على أهم معوقات تطبيقه في العراق، ومن ثم الإشارة إلى أهم السبل الكفيلة بتعزيز الحكم الصالح في العراق.

انطلقت الدراسة من فرضية مفادها ان هنالك معوقات متعددة تعيق الوصول الحكم الصالح وتطبيقه في العراق، وهذه المعوقات نتيجة لأسباب متنوعة وتحتاج إلى مدة طويلة نسبيا كي ينتفي تأثيرها.

وانطلاقا من أهمية البحث وأهدافه وفرضيته فقد قسم البحث إلى عدد من الفقرات الأساسية تمثلت بماهية الحكم الصالح وأسباب الابتعاد عن الحكم الصالح في العراق، وتأثير ذلك في بناء الدولة العراقية الحديثة.

في ماهية الحكم الصالح

يعد مفهوم الحاكمية والحكم الصالح Good governance من المفاهيم التي نالت اهتماما واسعا في السنوات القليلة الماضية، كونها وليدة العقد الأخير من القرن الماضي على الرغم من جذورها التي تعود إلى آلاف السنين، فالحكم بشكل عام أصبح من المواضيع التي تثير اهتمام كبيرا نتيجة الدور الذي يلعبه في تحديد رفاهية المجتمع^١. فتوالت المبادرات التي تدعو إلى الإصلاح والحكم الصالح، فأطلقت الولايات المتحدة الأمريكية مبادرات متعددة في هذا المجال لإحداث تغيير سياسي واقتصادي شامل في منطقة الشرق الأوسط قبل مابات يعرف حاليا بالربيع العربي عندما عملت الشعوب العربية في معظم بلدانها على النزول إلى الشارع والمطالبة بإصلاحات سياسية واقتصادية بل وحتى تغيير النظام السياسي القائم ومحاولة تحقيق العدالة الاجتماعية كما حدث في تونس ومصر وليبيا واليمن ناهيك عن الشعوب الأخرى التي لازالت تناضل من أجل إصلاح نظام الحكم وتغيير الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي. وكذلك الاتحاد الأوروبي أطلق مبادراته عبر إطار مشروع الشراكة المتوسطية.

إن هذا المصطلح ظهر لتعزيز الشفافية والمشاركة والعمل في ظل أحكام القانون والعدالة والمساءلة والكفاءة والرؤية الإستراتيجية، وهو يعد اسلم أسلوب للقضاء على الفساد وتضييقه إلى أقل حد ممكن^٢. وعموما فإن مصطلح الحاكمية يستخدم للعناية بالآليات الآمرة التي يستخدمها النظام الاجتماعي التي تحقق الأمن والنظام والرفاهية لأبناء المجتمع. كما يشتمل على أيولوجية النظام بغض النظر عن كونه نظام شمولي أو ديمقراطي والتي تحدد وسائل الاحترام الفعال للإدارة ومحاسبة من يتولى السلطة عن أي إخفاق إداري من خلال القانون، ويشمل هيكل حكومة النظام وسياساتها وإجراءاتها^٣. وعليه فإن الحاكمية تعني (ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية لتسيير شؤون المجتمع على كافة المستويات وتشمل الحاكمية الآليات والعمليات والمؤسسات التي يقوم من خلالها المواطنون بالتعبير عن مصالحهم والسعي إليها وممارسة حقوقهم السياسية، والوفاء بالتزاماتهم ومعالجة خلافاتهم)^٤. كما يعرف الحكم الصالح على أنه الإدارة الشفافة والقابلة للمحاسبة للموارد البشرية والمالية لغرض التنمية العادلة والمستدامة، ضمن نطاق بيئة سياسية ومؤسسية تحترم حقوق الإنسان والمبادئ الديمقراطية وحكم القانون. وقد عرف تقرير الوكالة الكندية للتنمية الدولية IDEA الصادر عام ١٩٩٨ الحكم الصالح بأنه الحكم القادر على بناء المؤسسات الديمقراطية القادرة على إيجاد حلول للمشاكل السياسية والاقتصادية والاجتماعية وتوسيع المشاركة السياسية^٥. أما صندوق النقد الدولي فقد عرف الحكم الصالح من خلال البعد التقني أي الناحية الاقتصادية من الحكم وتحديد شفافية حسابات الحكومة وضبط إنفاقها المالي من خلال فعالية إدارة الموارد العامة. بينما عرفه البنك الدولي الحكم الصالح أو الرشيد بأنه التقاليد والمؤسسات التي من خلالها تتم ممارسة السلطة في الدول من أجل الصالح العام. كما يعمل على تحقيق التنمية التشاركية

واحترام حقوق الإنسان والديمقراطية بالإضافة إلى تطبيق القوانين ومحاربة الرشوة و تخفيض النفقات الفائضة في المجال الإداري و العسكري^٦.

ان من يتتبع موضوع الحاكمية أو القدرة على الحكم يرى بان هنالك نظريات متعددة. إلا أنه يمكن التمييز بين مفهومين لها هما: الحاكمية بالمفهوم الضيق الذي يقتصر على الأنظمة القومية أو الدولية، والحاكمية بالمفهوم الواسع الذي لا يقتصر على الأنظمة والحكومات الإقليمية أو المحلية. وإنما يطل أيضاً الأنظمة الاجتماعية الأخرى بدءاً بالنظام التعليمي والعسكري مروراً بالمشروعات الخاصة، وحتى على مستوى العائلة الواحدة، وذلك في محاولة لإضفاء العقلانية والرشد على السلوك الذي ينتهجه سائر البشر وبالأخص رجال السياسة والاقتصاد^٧.

ان زيادة الواردات المالية للدولة لا تأخذ طريقها لإحداث التنمية الاقتصادية الشاملة دون التوجه نحو الحكم الصالح والإدارة الرشيدة لهذه الواردات وإصلاح نظام الحكم بالشكل الذي يعمل على ضبط الإنفاق الحكومي وإعادة توجيهه لتطوير الفرد وعموم المجتمع وبالتالي تحقيق العدالة الاجتماعية، كونه يخلق بيئة تعمل على تعزيز النمو الاقتصادي وتحد من الفقر بشكل كبير^٨. كذلك فانه يعمل على توسيع قدرات البشر الذهنية والعضلية وخياراتهم وفرصهم وحياتهم الاقتصادية والاجتماعية. فضلاً عن اتسامه بالمشاركة والشفافية والمساءلة، ويكون فعالاً ومنصفاً ويعزز سيادة القانون، ويكفل وضع الأولويات السياسية والاجتماعية والاقتصادية على أساس توافق واسع النطاق للآراء في المجتمع، تسمع فيه أصوات أكثر الفئات ضعفاً وفقراً في صنع القرارات المتعلقة بتوزيع موارد التنمية. وهو ما دعا إلى الاهتمام الواسع بهذا الموضوع بالشكل الذي نراه في وقتنا الحالي.

موجبات الحكم الصالح وأسباب ظهوره

يرى الكثير من المفكرين ان أسباب ظهور الحكم الصالح هو فشل الدولة التي تتبنى التخطيط المركزي كأداة أساسية ورئيسة في إدارة دفة الدولة مستشهدين بانحيار الاتحاد السوفيتي السابق ودول أوروبا الشرقية التي كانت تعتمد على الأسلوب المركزي والمخطط في الإدارة. وكذلك ظهور مؤسسات المجتمع المدني وتناميها بشكل متسارع بحيث أصبحت تشكل حال لا يمكن تجاهل دورها أو الحد منه في التأثير على سلطة الدولة في أي حال من الأحوال. كما ان توالي ظهور الأزمات وبأوقات متفاوتة ألقت بظلالها على نمط إدارة الحكومة للسياسات العامة للدولة. وبالتالي فان ظهور الحكم الصالح ما هو إلا انعكاس لتغير طبيعة عمل الحكومة ومؤسساتها العامة ونمط إدارتها للدولة^٩. وهنا يمكن القول بان هنالك أسباب أخرى عملت بشكل أو بآخر على تغيير دور الحكومة ومؤسساتها العامة في إدارة دفة الأمور لعل أبرزها: تنامي دور الشركات العالمية الكبرى (المتعدية الجنسية) والشركات المحلية في التأثير على صنع السياسات المختلفة، وبالتالي الحاجة المستمرة لإعادة النظر في نوع العلاقة التي بينها وبين الحكومة والعمل على تطورها بالشكل الذي يعزز النمو ويحقق التنمية المستدامة. كذلك تغيير معايير التدريب السائدة من الإقديمة إلى المهارة والمعرفة والقدرة على التطوير ومواكبة التطورات التكنولوجية المتسارعة. يضاف إلى ذلك تنامي ثورة المعلومات

والاتصالات المتزامن مع بروز ظاهرة العولمة في العقد الأخير من القرن الماضي بشكل سهل من عملية تبادل المعلومات والمعرفة والاستفادة من أحدث التطورات التقنية في مختلف فروع المعرفة. كما لا ننسى في هذا المجال الاتفاقيات الدولية الثنائية والمتعددة الأطراف وما لها من دور في مراقبة الدول بشكل يحد من حريتها وقدرتها على اتخاذ القرارات المختلفة. كما ان المعونات والمساعدات الدولية والقروض الميسرة لم تأخذ دورها في تحقيق الهدف المرجو منها كالقضاء على الفقر وتحسين المعيشة والصحة والتعليم وغيرها بسبب الحكم غير الصالح. الأمر الذي أصبح من مسالة الوصول إلى الحكم الصالح هدف لا يمكن الاستغناء عنه في أي حال من الأحوال إذا ما أردنا بناء دولة تستطيع ان تحقق التنمية المستدامة وتحسين مستويات المعيشة بشكل عادل بين أبناء المجتمع وتطبيق القانون.

عناصر ومؤشرات الحكم الصالح

على الرغم من تعدد الآراء القاضية بتحديد عناصر الحكم الصالح أو الرشيد فانه في حقيقة الأمر لا يتعدى العناصر الآتية والمتمثلة: بالشفافية ، الاستمرار او الديمومة ، الشرعنة أي القبول به من قبل المجتمع ، العدل والمساواة ، القدرة على المحافظة على الموارد وتنميتها ، العمل على التوازن بين الأعراق والأجناس المكونة للمجتمع ، التسامح وقبول الرأي الآخر ، الاستخدام العقلاني والفعال للموارد ، العمل ضمن إطار القانون ، تقوية أواصر المحبة والعادات الأصيلة لدى المجتمع ، المسؤولية ، تحفيز الاحترام والثقة المتبادلة ، الضبط أكثر من الرقابة ، التشجيع على التصدي للمسؤولية وتحملها ، التوجيه نحو خدمة الفرد والمجتمع ، القدرة على معرفة الحلول السلمية وتبنيها. فضلا عن الحوار عبر قنوات ومنابر مؤسسية تضمن للفرد التعبير عن رأيه خدمة للصالح العام. وزرع الثقة ما بين أفراد المجتمع^١.

ووفقا لتقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٢ فان هناك ستة مؤشرات عامة تقيس جوانب مختلفة للحكم الصالح هي: التمثيل والمساءلة، الاستقرار السياسي، فعالية الحكومة، عبء الضبط ، حكم القانون، انتشار الفساد.

بقي ان نشير في هذا المجال إلى ان هنالك عدد من الشروط التي تعد أساسا للحكم الصالح أهمها انفصال السلطات الثلاث واستقلال بعضها عن البعض الآخر ولاسيما استقلال القضاء وعدم تدخل السلطتين التشريعية والتنفيذية بالشكل الذي يضمن سلامة عمل كل سلطة وعدم تداخله مع عمل السلطة الأخرى. والشرط الآخر يتمثل بالانتخابات الدورية للسلطة التشريعية والتنفيذية على ان تكون انتخابات نزيهة وشفافة بشهادة المنظمات الدولية تضمن تحقيق العدالة للجميع، مع ضمان مساءلة الأجهزة الحكومية المختلف. وأخيرا تمكن المؤسسات المجتمعية المختلفة من المشاركة الفعالة في الحكم وإدارة الدولة ولاسيما في البلدان الكبيرة.

إن أهم معوقات الحكم الصالح تتمثل بعملية توزيع الموارد، وعملية بلورة وصياغة السياسات العامة للدولة، وعملية تطبيق البرامج، وعملية توزيع الدخل بين أفراد المجتمع. ويعد الفساد بأنواعه

المختلفة من أهم معوقات الحكم الصالح لما له من آثار تلقي بظلالها على مختلف الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

معوقات الحكم الصالح في العراق

العراق سبق الدول العربية التي شهدت مخاض تغيير أنظمتها السياسية عبر مابات يعرف بالربيع العربي الذي حصل في تونس وليبيا ومصر واليمن ناهيك عن الدول التي تعيش الشد والجذب كسوريا والبحرين وبالتالي فوفقا للأدبيات السياسية والاقتصادية فإن معظم الدول التي تشهد تغيير نظامها السياسي تمر بمرحلة انتقالية تصبح فيه الدولة هشة بشكل واضح كون الكثير من المؤسسات الحكومية تنهار او على الأقل تصبح غير مؤثرة بشكل كبير وتظهر مشاكل أمنية وسياسية واجتماعية تلقي بظلالها على وضع الدولة بشكل عام مما يؤدي بها الحال إلى إن تحتاج الى المساعدات الخارجية من خلال المؤسسات الدولية ومؤتمرات الدول المانحة والتي غالبا لا تحقق أهدافها كما أثبتت التجارب الدولية في هذا المجال نتيجة البيروقراطية وظهور مشاكل الفساد الإداري والمالي والتوترات العرقية والاجتماعية والركود الاقتصادي فضلا عن التحديات الأمنية^{١١}.

بصورة عامة هنالك العديد من المعوقات والعوامل التي تحد من تطبيق مفهوم الحكم الصالح وتعمل على تقويضه من بينها: ضعف التنسيق السياسي بين الأحزاب الحاكمة، وكذلك التنسيق مابين مؤسسات الدولة المختلفة من خلال تداخل الصلاحيات والمسؤوليات، وكذلك غياب الديمقراطية الحقيقية، وعدم وجود مناخ سياسي وبيئة فكرية مناسبة لها، عدم احترام الحريات الفردية والجماعية، وعدم تمكين المرأة واخذ دورها في المجتمع نتيجة عادات وتقاليد المجتمع، وضعف اكتساب المعرفة وتوظيفها في خدمة المجتمع بالشكل الذي يطور القدرات البشرية، تدهور الوضع الأمني. وهنالك بعض العوامل تقف بالضد من تطبيق مفهوم الحكم الصالح كالفساد الإداري والمالي.

وفي العراق هنالك عدد من العوامل عملت بشكل واضح على الحد من تطبيق مفهوم الحكم الصالح، بعض هذه العوامل لا تختلف عن أية عوامل تعيق هذا الحكم في البلدان الأخرى، في حين هنالك بعض العوامل لها خصوصية معينة ناتجة من التركيبة الاجتماعية للعراق والتأثيرات المختلفة للدول التي تقع في جواره. وعموما يمكن توضيح أبرزها من خلال النقاط التالية:

أولاً: الوضع الأمني

الأمن هو البقاء والدفاع ضد الأخطار والتهديدات المختلفة سواء كانت عسكرية او اقتصادية او بيئية او غيرها. وعادة ما يعرف الأمن على انه جميع الإجراءات التي تتخذها الدولة من خلال مؤسساتها المختلفة وبحدود طاقتها من اجل تأمين كيائها وسلامة سكانها من خلال تأمينهم من الخطر محليا وخارجيا وتهيئة جميع الظروف المناسبة اقتصادياً واجتماعياً لتحقيق الأهداف والغايات المختلفة وبالتالي الحصول على رضا المجتمع^{١٢}.

ويقسم البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة الأمن إلى سبعة أنواع هي الأمن الاقتصادي، الأمن البيئي، الأمن الغذائي، الأمن السياسي، الأمن الصحي، الأمن الشخصي، الأمن الجماعي^{١٣}. كما ان

هنالك تقسيم آخر للأمن هو الأمن الخشن الذي يواجه كل التهديدات العسكرية المسلحة، والأمن الناعم الذي يواجه كل التهديدات غير العسكرية أي تلك التي لا يكون السلاح فيها أداة للتهديد ومثال ذلك التهديد الإجرامي الذي قد يتعرض له عدد معين من الأفراد أو تهديد مرض معين أو كارثة معينة^{١٤}. أو قد ينقسم الأمن وفقاً للعامل الجغرافي إلى نوعين هما الأمن الداخلي الذي يواجه جميع التهديدات داخل الحدود الجغرافية للدولة. والأمن الخارجي الذي يواجه جميع التهديدات التي تهدد الدولة من الخارج.

وفيما يتعلق بالعراق فإنه لا يمكن بأي حال من الأحوال اعتبار التدهور الحاصل في أمن الإنسان العراقي يعود إلى ما خلفه الاحتلال وحده بعد عام ٢٠٠٣، ذلك أن الوضع القائم حالياً محصلة لعقود من التدهور المتواصل في الأمن وعدم الاستقرار. فالعراق ومنذ تأسيس الدولة العراقية في عام ١٩٢١ لم يعرف الاستقرار إلا في لحظات قصيرة. فتاريخه السياسي عبارة عن سلسلة من الانقلابات الدموية والانقلابات الدموية المضادة. وحتى عندما لا يحدث انقلاب تقوم السلطة القائمة بفبركة انقلاب وهمي أو مؤامرة معينة مدعومة من جهات خارجية لتطيح بأعدائها القائمين والمحتملين من خلال زجهم في السجون والمعتقلات أو نفيهم بل وحتى تصفيتهم جسدياً ومن ثم تعيد رسم خارطة تحالفاتها بالشكل الذي يزيد من فرصها في الإمساك بزمام الأمور والبقاء لأطول مدة ممكن في إدارة دفة الحكم. وخلال عمر الدولة العراقية الذي تجاوز العقود الثمانية، تبنت النخب الحاكمة فكرة الأمن الوطني على أساس أنه أمن النخبة نفسها، من دون أن تسهم في تعزيز أمن المواطن العراقي، وكرست مجهودات الدولة والمجتمع لأغراض الحفاظ على موقعها على قمة هرم السلطة بعدما تباينت أساليب وصولها إليها.

وفي ظل الاحتلال تدهور أمن المواطن بشكل كبير فاستبيحت حياته وممتلكاته مجدداً. وبسبب فشل سلطات الاحتلال في ضمان الأمن والاستقرار شهد العراق انفلاتاً أمنياً غير مسبوق، إذ انتشرت أعمال القتل والإرهاب في معظم أرجاء البلد. لقد غير الاحتلال الراهن ونتائجه سلم أولويات المشكلات التي يعاني منها الشعب العراقي. وباتت التهديدات الأمنية هي أكثر المشكلات إلحاحاً، بل باتت محور لمشكلات أخرى في وقت تحاول الدولة العراقية فيه اكتشاف قدراتها على العمل في بيئة شديدة الخطورة، وخلق نظام سياسي يمكنه أن يلبي متطلبات الناس على الصعيد الوطني.

لذا فإن التحدي الأكبر الذي يواجه الأمن الإنساني هو مكافحته لاحتوائه، وخصوصاً في مناطق التوتر، والتأكد من أن السكان يتلقون حداً مقبولا من الخدمات المطلوبة. ومما لا شك فيه أنه لن يكون بالإمكان ضمان الأمن الإنساني في وقت تزداد فيه أوضاع عدم الاستقرار التي تنتج أوضاعاً اقتصادية وسياسية غير ملائمة.

إن مجمل العمليات الإرهابية التي شهدتها العالم خلال المدة ١٩٨٠-٢٠٠٣ كانت ٣١٥ عملية فقط، من بينها ٧٦ عملية نفذتها حركة (تحرير نمور تأميل إيلا) في سريلانكا وهي حركة انفصالية علمانية ليس لها علاقة بالخلافات الطائفية والعرقية. بينما في العراق وصل عدد العمليات

الإرهابية الانتحارية وغير الانتحارية إلى أرقام كبيرة تجاوزت خلال المدة ٢٠٠٣-٢٠٠٧ مجمل عمليات دول العالم بمرات عديدة، إذ من النادر يمر يوم دون حدوث عملية إرهابية. ان تلك العمليات الإرهابية كلفت العراق الكثير ففضلا عن الخسائر المادية التي تقدر بمئات مليارات الدولارات، فان الخسائر البشرية كانت كبيرة جدا قدرتها بعض الدراسات بحدود مليون شخص أي ما يقارب من ٣ في المائة من إجمالي السكان، وهذه الدراسة تعود إلى مركز استطلاعات الرأي ORB حيث ان نسبة الخطأ في نتائج الدراسة وحسب رأي المركز بحدود ١.٧ في المائة فقط ولأسباب وصفت بالأمنية لم تشمل الدراسة محافظات الرمادي وكربلاء، في حين منعت السلطات في إقليم وكردستان إجراء عملية المسح في محافظة أربيل. وبينت الدراسة ان ٤٠ في المائة من الضحايا أصيبوا بنيران القوات الأمريكية التي تسير دوريات تقدر بـ خمسة آلاف دورية يوميا في عموم العراق، بينما يبلغ معدل القتلى اليومي بحدود ٣٠٠ شخص أي ما يعادل ١٠ آلاف شخص شهريا. وبالمقابل فان وزارة الصحة العراقية أعلنت عن أرقام تقل بكثير عن الرقم السابق إذ انها قدرت الخسائر البشرية لحد شهر حزيران لعام ٢٠٠٦ بـ ١٥١ ألف شخص مستندة إلى الأرقام اليومية التي تصدرها عن جميع محافظات البلد. بينما هنالك تقدير يتوسط الرقمين السابقين يعود لمجلة (لانسيت) الطبية البريطانية مقداره ٦٠١ ألف شخص ولغاية حزيران من عام ٢٠٠٦ وكما مبين في الجدول (١)، اذ اعتمدت المجلة على دراسة قام بها أطباء عراقيون تحت الإشراف المزدوج لمدرسة (بلومبيرغ) للصحة العامة وجامعة جونز هوبكينز بولاية ميرلاند ونشرتها في ١٢ تشرين الأول من عام ٢٠٠٦. وذكرت الدراسة أن عدد القتلى العراقيين يفوق ١٢ مرة ما تذكره الإحصاءات الأميركية التي تجعل عددهم سنة ٢٠٠٦ يتراوح بين ٢٥ و ٣٠ ألف شخص. وترى الدراسة إلى أن ٥٦ في المائة من الضحايا قتلوا نتيجة الرصاص الأميركي^{١٥}.

وبعد تفجير المرقدين الشريفيين في سامراء في ٢٠ شباط من عام ٢٠٠٦ شهدت موجات العنف تصاعدا مستمرا كاد ان يصل البلد من خلالها إلى الحرب الأهلية فمسلسل الجثث مجهولة الهوية شهد زيادة كبيرة إذ وصل معدل الجثث بحدود ١٦٠ جثة يوميا، انخفضت بشكل تدريجي بعد تنفيذ خطة فرض القانون في ١٤ شباط من عام ٢٠٠٧ نتيجة تحسن الوضع الأمني في معظم المحافظات ولاسيما في العاصمة بغداد. وكذلك فيما يتعلق بالسيارات المفخخة والأحزمة الناسفة قد شهدت هي الأخرى انحسارا واضحا في عموم البلاد باستثناء محافظة ديالى. وعموما فان عدد القتلى في عام ٢٠٠٧ وصل إلى أكثر من ١٦ ألف قتيل من المدنيين فقط وفقا للبيانات الرسمية لوزارة الداخلية العراقية، بينما كان العدد بحدود ١٢ ألف قتيل في عام ٢٠٠٦. وعموما فان عدد الضحايا لغاية الشهر الرابع من عام ٢٠١٣ كانت ١٢٣٣٦٦ وفقا لتقديرات موقع iraq body count وكما مبين الجدول.

أما عدد الضحايا من القوات الأمريكية والقوى المتحالفة معها فقد كانت خلال المدة ٢٠٠٣-٢٠١٢ (٤٨٠٤) قتل معظمهم من الأمريكيين إذ كان عدد القتلى الأمريكيين ٤٨٦، يليهم البريطانيون بأعداد قتلى وصل إلى ١٧٩ قتل.

الجدول (١)/ التقديرات المختلفة لخسائر العراق البشرية بعد عام ٢٠٠٣ جراء العمليات الإرهابية

الجهة	عدد الضحايا (شخص)	من ٢٠٠٣ لغاية
وزارة الصحة العراقية	١٥١٠٠٠	حزيران ٢٠٠٦
مجلة لانسيت الطبية البريطانية	٦٠١٠٠٠	حزيران ٢٠٠٦
مركز استطلاعات الرأي ORB	١٠٣٣٠٠٠	آب ٢٠٠٧
موقع http://icasualties.org *	٦٧٧٠٣	٢٠٠٨
موقع http://iraqbodycount.org	١٢٣٣٦٦	نيسان ٢٠١٣

* من قتل بنيران القوات الأجنبية والأجهزة الأمنية فقط
المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على:

- <http://www.iraqbodycount.org>
- <http://icasualties.org/>

أما لو تتبعنا أعداد الضحايا من العراقيين والقوات المحتلة خلال المدة ٢٠٠٣-٢٠١٣ فإننا نلاحظ الفرق الكبير ما بين من يسقط من ضحايا من العراقيين بالقياس إلى ما يسقط من قتلى من القوات المحتلة ومن شركاتها الأمنية والقوى الداعمة إذ أن ضحايا القوات المحتلة أقل بكثير من ضحايا العراقيين وكما مبين في الجدول (٢). فوفقاً للجدول فإن أعداد القتلى من القوات المحتلة تراوحت ما بين قتل واحد في عام ٢٠١٢ و ٩٦١ قتل في عام ٢٠٠٧ وهو الرقم الأعلى في هذا العام كون العراق شهد فيه أحداث ساخنة تطلبت من القوات المحتلة تكثيف دورياتها في المناطق الساخنة، بينما في عام ٢٠١٣ فلم تخسر القوات المحتلة أي قتل نتيجة انسحاب قواتها من العراق وإبقاء عدد غير معروف من موظفيها في سفاراتها داخل المنطقة الخضراء إلا أن السيد مايكل مكليان المتحدث باسم السفارة الأمريكية سرح قبيل الانسحاب الأمريكي من العراق بأن موظفي سفارة بلاده بحدود ١٥ ألف موظف، وحالياً يقدر عدد الموظفين فيها بحدود ثلاثة آلاف. أما أعداد الضحايا من العراقيين فقد تراوحت ما بين ٤١٠٩ ضحية كحد أدنى في عام ٢٠١٠ و ٢٩٠٨٨ ضحية في عام ٢٠٠٦ بينما كان عدد الضحايا خلال الأشهر الأربعة الأولى من عام ٢٠١٣ هو ١٣٥٢ ضحية.

الجدول (٢) أعداد الضحايا من العراقيين والقوات المحتلة للمدة ٢٠١٢-٢٠١٣

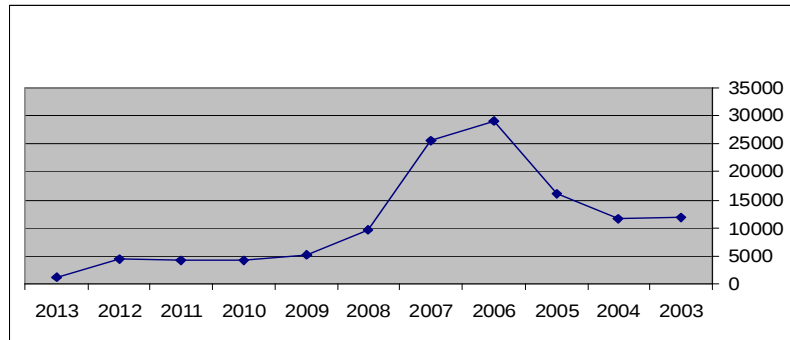
السنة	ضحايا القوات المحتلة				ضحايا العراقيين
	الأمريكيين	البريطانيين	بقية الدول	المجموع	
٢٠٠٣	٤٨٦	٥٣	٤١	٥٨٠	١٢٠٣٩
٢٠٠٤	٨٤٩	٢٢	٣٥	٩٠٦	١١٥٤٥
٢٠٠٥	٨٤٦	٢٣	٢٨	٨٩٧	١٦١٦١
٢٠٠٦	٨٢٣	٢٩	٢١	٨٧٣	٢٩٠٨٨
٢٠٠٧	٩٠٤	٤٧	١٠	٩٦١	٢٥٤٥٦
٢٠٠٨	٣١٤	٤١	٤	٣٢٢	٩٧١٠
٢٠٠٩	١٤٩	-	-	١٥٠	٥١٣٢
٢٠١٠	٦٠	-	-	٦٠	٤١٠٩
٢٠١١	٥٤	-	-	٥٤	٤١٤٧
٢٠١٢	١	-	-	١	٤٥٧٣
*٢٠١٣	-	-	-	-	١٣٥٢
المجموع	٤٤٨٦	٢١٥	١٧٩	٤٨٠٤	١٢٣٣٦٦

*لغاية شهر نيسان

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

- <http://www.iraqbodycount.org>- <http://icasualties.org/>

الشكل (١) تطور أعداد الضحايا من العراقيين خلال المدة ٢٠٠٣-٢٠١٣



المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على بيانات الجدول (٢).

نستنتج مما ذكر أعلاه ان هذا الكم الكبير من العمليات الإرهابية والخسائر البشرية والمادية الناتجة لا بد وان تأثر بشكل أو بآخر على عدم النجاح المطلوب للحكم الصالح في العراق.

ثانياً: الاستقرار السياسي والاجتماعي

يعد الاستقرار السياسي والاجتماعي من البديهيات الأساسية للحكم الصالح ومن ثم نجاح عملية التنمية الاقتصادية من خلال الشروع في إقامة المشاريع الخدمية المتنوعة في أي بلد لذا فان

أي خلل يصيبهما سيؤدي بلا أدنى شك إلى تعثر مجمل هذه العملية. وهذا ما يفسر وبشكل واضح تخلف البلدان النامية لحد وقتنا الحاضر على الرغم من حصولها على استقلالها السياسي منذ عقود عديدة. إذ لم تنفع معها معظم الوصفات والنظريات الاقتصادية التي تستهدف انتشالها من الواقع الذي تعيش فيه ودمجها في الاقتصاد العالمي لتكون جزء مهم ومؤثر فيه^{١٦}. على العكس تماما من البلدان المتقدمة التي تتميز بتمتعها بالاستقرار السياسي والاجتماعي والذي ترتب عليه جهود اقتصادية ازدهار مستمر.

وفي العراق شهدت العملية السياسية تحديات كبيرة تمثلت بتعارض البرامج الانتخابية للأحزاب المختلفة ولاسيما الكبرى منها إذ ان كل حزب سياسي تمثل مصالح قوميته او طائفته أهمية كبيرة لدرجة وضعها في سلم أولوياته وان كان هذا الأمر غير معلن في أوقات كثيرة، ومازاد من تعقيد هذه المسألة هو عدم استطاعت ائتلاف معين من الفوز بالمقاعد البرلمانية اللازمة لتشكيل الحكومة بمفرده مما يعني ضرورة ائتلافه مع أحزاب وائتلافات أخرى لا تنسجم مع توجهاته في تشكيل الحكومة مما يعاني تزايد التجاذبات السياسية بالشكل الذي يقوض قوة الدولة ويحد من إمساكها بزمام الأمور. ففي الانتخابات البرلمانية الأخيرة لعام ٢٠١٠ لم يحل الخلاف السياسي حول تشكيل الحكومة الا بعد تدخل المحكمة الاتحادية في قضية تفسير الكتلة الأكبر، ثم استمرت التجاذبات لما يقارب من أربعة أشهر حتى الوصول الى اتفاق اربيل الذي رسم مسار الحكومة وصلاحياتها ليشير هو الآخر جدلا تمثل بمدى اقتراب هذا الاتفاق او ابتعاده عن الدستور العراقي.

إن هذه الاختلافات السياسية ألفت بضلالها على مفهوم الحكم الصالح ولاسيما إذ ما أضفنا تأثيرها على الواقع الاجتماعي والعشائري في العراق وان كان بدرجة اقل فأحداث الحالية في بعض المحافظات العراقية التي تمثل مكون أساسي من مكونات المجتمع العراقي والتي بدأت على شكل اعتصامات وبدأت بمطالب معينة ارتفعت بشكل تدريجي لتصل الى المطالبة بإسقاط الحكومة او إقامة الفيدراليات او ربما حتى الانفصال او الاقتتال الداخلي.

ان التحدث عن مسألة الحكم الصالح في ظل هذه الاضطرابات الاجتماعية والأوضاع الأمنية السائدة يعد من ضرب الخيال اذ لا يمكن لنا تصور الصورة المستقبلية للبلد في ظل هذه الأحداث المتصاعدة، وإذا ما أضفنا المشهد السوري وانقسام المجتمع العراقي اتجاهه فان الصورة المستقبلية تزداد ضبابية ولا يمكن التكهّن بها بأي حال من الأحوال.

ثالثا: الفساد الإداري والمالي

ينظر الاقتصادي إلى الفساد من خلال تركيزه على العلاقة بينه وبين انخفاض مستوى الاستثمار لغرض التنمية البشرية، أما رجل القانون فيرى في الفساد انحرافا عن الالتزام بالقانون، والسياسي ينظر للفساد من خلال علاقته في التأثير على الحكم الصالح، وعالم الاجتماع يرى بالفساد بأنه خرق لبعض القيم الاجتماعية التي تضر بالمجتمع^{١٧}. لكن يبقى القاسم المشترك بين كل تلك التعريفات هو في سوء استخدام النفوذ او القوة العامة Public power أو المنصب أو السلطة

Authority للحصول على منافع خاصة. فقد عرّفت موسوعة العلوم الاجتماعية الفساد على أنه «استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح أو منافع خاصة، ويشتمل ذلك بوضوح على جميع رشاوى المسؤولين المحليين أو الوطنيين أو السياسيين إلا أنه يستبعد الرشاوى التي تحدث فيما بين القطاع الخاص»^{١٨} فيما عرفت منظمة الشفافية الدولية * **Transparency International** بأنه «كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو جماعته». كما يعرف البنك الدولي الفساد على أساس أنه إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص. فالفساد يحدث عادة عندما يقوم موظف بقبول طلب أو ابتزاز أو رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمنافسة عامة، كما يتم عندما يعرض وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشاوى للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين المرعية^{١٩}.

وبشكل موسع نقول إن الفساد هو «عمل مناف للقوانين أو الأخلاق يتم بواسطة شخص عند تقاضيه أو الحصول على وعد بتقاضيه أموال داخل أو خارج نطاق القنوات الشرعية بغرض الانتفاع الشخصي مقابل تقديم تسهيلات سرية ذات صلة بالموقع الإداري لهذا الشخص لعملاء خارجيين. وتتضمن قائمة الفساد على سبيل المثال لا الحصر: الرشوة والابتزاز **Blackmailing**، واستغلال النفوذ، والمحسوبية **Nepotism**، والاحتيايل، واستخدام حوافز التعجيل، وهو المال الذي يدفع موظفي الحكومة لتعجيل النظر في أمر خاص يقع في نطاق اختصاصهم لحصول المواطن على حقه»^{٢٠}.

لم يكن الفساد جديداً في العراق، بل تعود جذوره إلى حقبة الاحتلال العثماني عندما كانت الوظيفة العامة ثباع وتؤجر، لذا فقد تأصل في بنية الدولة العراقية منذ تأسيسها، إذ أساء كبار الساسة العراقيون استخدام صلاحياتهم. فقد قام ياسين الهاشمي (١٨٨٢-١٩٣٧) أحد رجالات الحكم الملكي بالاستيلاء على أراضي الدولة «بطرق مشكوك فيها»^{٢١} وبالمثل استغل رشيد عالي الكيلاني (١٨٩٢-١٩٦٥) موقعه كوزير للداخلية والعدل ليبتر إيجارات ومتوجبات أخرى من حائزي الأوقاف القادرية^{٢٢}. وخلال مدة قياسية (أربعة أشهر تقريبا) استطاع جمع مبلغ مقداره ثمانون ألف روبية عدا المبالغ التي استحصلها وكلاؤه كعمولات. كما أعطى أملاك الوقف في لوائي الحلة وديالى للإيجار مقابل مبلغ ستين ألف روبية مدفوعة مقدما. فاستطاع جمع مبلغ يصل إلى ١٧٠ ألف روبية^{٢٣}. كما أتهم رئيس الوزراء الأسبق توفيق السويدي (١٨٩٢-١٩٦٨) بالتواطؤ مع التجار بتسريب قرارات حكومية تتعلق بزيادة الرسوم الجمركية على بعض السلع قبل إعلانها رسمياً^{٢٤}.

وخلال السنوات ١٩٦٤-١٩٦٨ ظهر الفساد واضحاً فبدأ العسكريون ببيع إجازات الاستيراد التي حصلوا عليها من خلال موقعهم في المؤسسة الحاكمة إلى مقابلين مع إعفاءات جمركية سخية. وبعد عام ١٩٦٨ اعتمدت الدولة إجراءات كان من شأنها أن تحكم قبضتها على المجتمع والاقتصاد معاً. فقد تولى المكتب المهني للحزب الحاكم ترشيح كبار الموظفين للنظر في من يقترحه الوزير من أشخاص لشغل المناصب العليا، أو منحهم الترقيات السنوية المنصوص عليها في قوانين الخدمة والملاك^{٢٥}.

لقد عمقت حقبة العقوبات (١٩٩٠-٢٠٠٣) التي فرضها مجلس الأمن الدولي من حالة الفساد المستشري في البلد، وأدخلته حيزاً جديداً، هو حيز المقبولية الاجتماعية، فحالات الفساد والرشوة

واستغلال المنصب بدت وكأنها ضمن سياق العُرف طالما إن النظام الاقتصادي لم يكن يلبي أدنى الاحتياجات الأساسية للأفراد، فتدهورت مستويات الأجور بينما ارتفعت مستويات التضخم لتعمق من الفجوة الحاصلة بين إمكانات الأفراد واحتياجاتهم الفعلية.

وطبقا لمؤشر الفساد الذي تنشره منظمة الشفافية الدولية Transparency TIS International Secretariat والذي تتراوح قيمته ما بين الصفر والعشرة حيث كلما اقترب المؤشر من العشرة كلما دل ذلك على ارتفاع درجة الشفافية لتلك الدولة. فطبقا لمؤشر الفساد الذي أصدرته المنظمة عام ٢٠٠٦ والذي يعد واحدا من أهم الإصدارات كونه ضم عينة كبيرة من دول العالم بلغت ١٦٣ دولة شملت دراسات المنظمة فنلاحظ فيه دول قد تدهور مؤشر الفساد بالقياس إلى الإصدارات السابقة كالولايات المتحدة وإسرائيل والبرازيل وكوبا والأردن وتونس. بالمقابل هنالك دول قد تحسن مؤشر الفساد لديها كالجزائر ولبنان وتركيا وكندا. وقد جاءت كل من فنلندا وأيسلندا ونيوزيلندا بالمرتبة الأولى بعد أن بلغ المؤشر فيهما (٩.٦) درجة في حين جاءت الدانمارك بالمرتبة الرابعة بعد أن بلغ المؤشر (٩.٥) درجة أما العراق فقد جاء بالمرتبة قبل الأخيرة مع كل من غينيا وميانمار بعد أن بلغ المؤشر في كل منهما (١.٩) درجة بينما جاءت هايتي بالمرتبة الأخيرة بعد أن بلغ مؤشر الفساد لديها (١.٨) درجة وكما مبين في الجدول. وفي تقرير آخر للمنظمة ضم عينة أوسع تمثلت بـ ١٨٣ دولة للمدة ٢٠٠٢-٢٠٠٨ بقي العراق في موقع سيء إذ تصدر الدول الأكثر فسادا في العالم بعد كل من الصومال وميانمار^{٢٧}.

الجدول (٣) مؤشرات الفساد الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية لعام ٢٠٠٦ (دول مختارة)

الترتيب	الدولة	الدرجة	الترتيب	الدولة	الدرجة
١	فنلندا	٩.٦	٧٠	الصين	٣.٣
١	نيوزلندا	٩.٦	٧٠	مصر	٣.٣
١	أيسلندا	٩.٦	١٠٥	إيران	٢.٧
٤	الدانمارك	٩.٥	١٢١	روسيا	٢.٥
١٤	كندا	٨.٥	١٥٦	السودان	٢.٠
٢٠	الولايات المتحدة	٧.٣	١٦٠	العراق	١.٩
٣٤	إسرائيل	٥.٩	١٦٣	هايتي	١.٨

المصدر: حيدر نعمة بخيت ، سياسات الاستقرار الاقتصادي في بلدان مختارة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة الكوفة ، ٢٠٠٧ ، ص ٨٦.

أما في تقرير المنظمة الذي اصدر في عام ٢٠١٠ وشمل عينة مقدارها ١٧٨ دولة جاء العراق بالمرتبة ١٧٥ عالميا قبل كل من أفغانستان وميانمار والصومال بعد أن كانت قيمة المؤشر ١.٥ درجة، في حين جاء بالمرتبة الأولى كل من الدانمارك ونيوزلندا وسنغافورة عندما كانت قيمة المؤشر لكل منهما ٩.٣ درجة. وقد احتلت دولة قطر المرتبة الأولى عربيا والتاسعة عشر عالميا بعد كانت قيمة المؤشر ٧.٧ درجة، تليها البحرين الثاني عربيا والثامن والأربعون على مستوى العالم حيث كانت قيمة المؤشر ٤.٩ درجة وكما مبين في الجدول^{٢٨}.

أما بخصوص التقرير لعام ٢٠١٢ الذي ضم عينة مقدارها ١٧٦ دولة حصل تحسن نسبي في مؤشر الفساد الخاص بالعراق إذ كان ١.٨ درجة ليتحسن مستواه هو الآخر ويتقدم ستة مراتب عندما احتل المرتبة ١٦٩ عالميا وكما مبين في الجدول (٤) إلا أنه يبقى مستوى متدني عالميا يعكس مدى عمق المشكلة التي يعاني منها البلد وبالتالي فإن الحديث عن الحكم الصالح وإمكانية تحقيقه في الأمد المنظور من ضرب الخيال بدون حصول تحسن ملحوظ في هذه المشكلة.

الجدول (٤) مؤشرات الفساد الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية لعامي ٢٠١٠ و ٢٠١٢ (دول مختارة)

الترتيب	الدولة	الدرجة		الترتيب	الدولة	الدرجة	
		٢٠١٢	٢٠١٠			٢٠١٢	٢٠١٠
١	الدانمارك	٩.٣	٩.٠	٤٨	البحرين	٤.٩	٥.١
١	نيوزلندا	٩.٣	٩.٠	٥٠	السعودية	٤.٧	٤.٤
١	أيسلندا	٩.٣	٨.٢	٥٠	الأرين	٤.٧	٤.٨
٤	فنلندا	٩.٤	٩.٠	٧٨	الصين	٣.٥	٣.٩
٤	السويد	٩.٤	٨.٨	١٧٥	العراق	١.٥	١.٨
١٩	قطر	٧.٧	٦.٨	١٧٦	أفغانستان	١.٤	٠.٨
٢٢	الولايات المتحدة	٧.١	٧.٣	١٧٦	ميانمار	١.٤	١.٥
٣٠	إسرائيل	٦.١	٦.٠	١٧٨	الصومال	١.١	٠.٨

المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على:

- تقرير منظمة الشفافية لعام ٢٠١٠ ، ص ص ٧٨-٧٩.

-تقرير منظمة الشفافية العالمية لعام ٢٠١٢.

ان هذه التقارير الدولية وبغض النظر عن مدى دقتها ومطابقتها للواقع فإنها تظهر بشكل لا يقبل الشك مدى الضعف الإداري للمؤسسات العراقية. وإذا ما أضفنا تقارير النزاهة عن حالات الفساد الموجودة في مختلف الوزارات والمؤسسات فلا نستغرب أبدا من الدور الذي تلعبه في الابتعاد عن

مفهوم الحكم الصالح إذ ينتاب المواطن الشعور بالغبن وعدم الرضا على نظام الحكم الذي يقود البلد ناهيك عن فقدان الأمل في تحقيق العدالة الاجتماعية.

رابعاً: الترهل الوظيفي وتضخم حجم القطاع العام

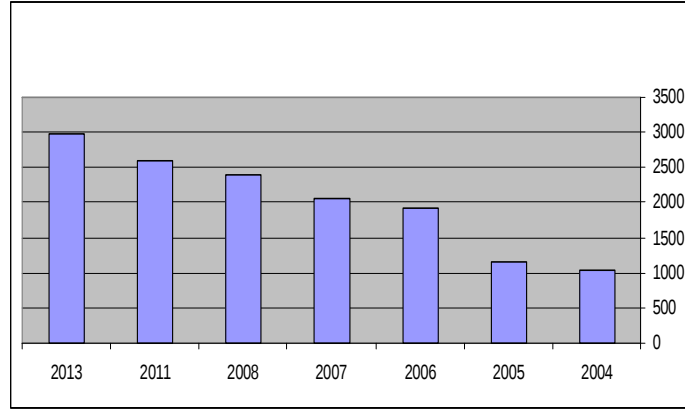
يرى أصحاب اللغة إن المعنى الحرفي لكلمة ترهل هو الاضطراب والاسترخاء والبعض يرى أن المعنى هو الورم أو الانتفاخ أو الزيادة المفرطة لمقدار معين بشكل ينسف التناسب المطلوب، لذا فهو في لغة الاقتصاديين الزيادة التي تعطي نتائج معكوسة تتمثل بانخفاض الإنتاجية بدلا من زيادتها.

فوفقا للقوانين الاقتصادية فإن زيادة مدخلات الإنتاج المتغيرة مع ثبات عوامل الإنتاج الثابتة في مرحلة معينة تزيد من حجم الناتج والإنتاجية ولحد معين يبدأ بعدها التناقص التدريجي للإنتاج نتيجة الإضافة السالبة للمدخلات الجديدة. ولو عكسنا هذه القوانين على الواقع الاقتصادي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ لوجدنا ارتفاع المشتغلين بالقطاع العام بشكل كبير. إذ عملت الدولة على التوظيف المستمر للتخفيف من معدلات البطالة العالية التي كانت في عام ٢٠٠٣ أكثر من ٢٨ في المائة* انخفضت في العام الذي يليه إلى ٢٦.٨ في المائة.

إن التنامي المستمر في نمو مؤسسات الدولة المختلفة وازدياد عدد العاملين فيها بمعدلات تفوق في أحيان كثيرة معدل النمو الاقتصادي هو أمر يعود إلى أن الدولة الجديدة قد ورثت، جهازا متضخما قياسا بالحاجة الحقيقية من العاملين. وبعد عام ٢٠٠٣ استمرت سلطة الاحتلال والحكومات المتعاقبة إلى استمرار التوظيف بغض النظر عن الحاجة الفعلية لهذا العدد الكبير والمتنامي باستمرار مما نجم عن استمرار تضخم القطاع العام وذلك لتحقيق عدد من الغايات لعل أبرزها وكما أوضحنا امتصاص البطالة المرتفعة واستيعاب أكبر قدر ممكن من العمالة غير الماهرة والتي ليس لديها القدرة الكافية للحصول على فرص عمل^{٢٩}.

إن استمرار هذه العملية ضاعف من تضخم أجهزة الدولة المختلفة. ولا يمكن لأي متتبع للشأن العراقي أن يتجاهل التضخم البيروقراطي الكبير الذي حدث بعد عام ٢٠٠٣، مما نتج عنه ضغط مستمر باتجاه زيادة الأجور والرواتب. لقد ارتفع عدد الموظفين العاملين في الدوائر الممولة مركزيا من ١٠٤٧ موظفا عام ٢٠٠٤ إلى ١١٤٣ موظفا عام ٢٠٠٥ ثم إلى ١٩١٢٦٠٥ موظفا عام ٢٠٠٦. ليرتفع العدد في عام ٢٠٠٧ إلى ٢٠٦٠٢٦٠ موظفا ثم استمر العدد بالزيادة إذ وصل إلى ٢٣٨٩٩٠١ موظفا في عام ٢٠٠٨، ثم ارتفع إلى أكثر من ٢.٦ مليون موظف في عام ٢٠١١، وفي بداية عام ٢٠١٣ يقدر عدد الموظفين بحدود ٢.٩٨ مليون موظف.

الشكل (٢): تطور عدد موظفي الحكومة العراقية خلال المدة (٢٠٠٤-٢٠١٣)



ان استمرار الحكومة بالعمل ضمن معدلات عالية من البطالة المقنعة* لايعني قناعتها بهذا الوضع غير العقلاني بقدر رضوخها للظروف الاستثنائية التي يمر بها البلد، حيث يتيح هذا الوضع حصول الأفراد على مستوى مقبول من الدخل يضمن حياة كريمة مما يساعد على اندماجهم مع المجتمع ومن ثم القبول بالسياسات العامة للدولة. ومع ذلك تبقى الدولة والمجتمع يدفعان ثمن هذا الوضع المتمثل بالمعدلات العالية للبطالة المقنعة كونها تفرض ضغوطاً على حجم الإنتاج الكلي، وهدر للموارد البشرية وتبيداً للاستثمار البشري الذي تحمله المجتمع.

ان الترهل الوظيفي وتضخم حجم القطاع العام يعد من متناقضات الحكم الصالح كونه يعكس حالة تتمثل بعدم الاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية المتاحة في البلد ولاسيما البشرية منها وبالتالي إضاعة الفرص الناجمة عن استخدامها بالشكل الأمثل في تحقيق التنمية البشرية المستدامة. ناهيك عن الالتزامات المالية المترتبة على خزينة الدولة التي قد تعرض البلد إلى أزمة حقيقية إذا ما تعرض قطاع النفط إلى أزمة أو عارض معين وكما حدث في عام ٢٠٠٩ عندما انخفضت إيرادات العراق النفطية بشكل كبير جراء تداعيات أزمة الرهن العقاري في عام ٢٠٠٧ وإذا ما أضفنا إلى هذه الأعداد الكبيرة من المتقاعدين والقوى الأمنية المختلفة فان الأمر يصبح أكثر سوء.

خامساً: البيروقراطية الإدارية

عادة ما تسمى البيروقراطية bureaucracy بحكم المكاتب وهي تعبر حالة حكم الدولة وإدارتها وتوجيهها من قبل كبار الموظفين الذين يحرصون بشكل أو بآخر على المحافظة على نظام الحكم واستمراره كونه مرتبط بمصالحهم لدرجة يصبحون عندها جزء منه. وعادة ما يرافق البيروقراطية جملة من قواعد السلوك وأنماط معينة من التدابير الإدارية يتمحور عنها التقيد الحرفي بالقوانين السائدة والتمسك بظواهر التشريعات السائدة لدرجة تصل إلى الروتين القاتل في العمل وبالتالي فإنها

سبق وإن بينا المعوقات الأساسية للوصول إلى الحكم الصالح في العراق والتي تمثلت في الوضع الأمني والاستقرار السياسي والاجتماعي والفساد الإداري والمالي والترهل الوظيفي وتضخم حجم القطاع العام والبيروقراطية الإدارية. وهذه العوامل مجتمعة فضلاً عن عوامل أخرى عملت بشكل أو بآخر على تقويض مفهوم الحكم الصالح في العراق بشكل كبير وهذا ما انعكس على وضع البلد خلال السنوات الأخيرة.

أولاً: إعادة النظر في الجهاز الحكومي

ثانيا: معالجة مشكلة الفساد

ثالثاً: تعزيز اللامركزية الإدارية

تعد مسألة تعزيز اللامركزية الإدارية من الأمور المهمة في عملية إدارة الدولة من خلال العمل على تنظيم علاقتها بالمركز وتحديد الصلاحيات لكل منهما وفقا للدستور بحث لا يؤدي إلى أي

أوجه للتعارض في تنفيذ البرامج التنموية المختلفة. ويتم ذلك من خلال تنفيذ البرامج الاقتصادية وعمل استقلال مالي ونظام ضريبي محلي فعال لا يتعارض مع النظام الضريبي للدولة. حاليا يوجد في العراق باستثناء إقليم كردستان خمسة عشر محافظة تضم ٢٥١ مجلسا بلديا تعمل بشكل مفتت في إطار صيغة ضعيفة للامركزية، لان آلية المساءلة من الأسفل إلى الأعلى والتي يتوقع منها العديد من المنافع غير مؤسسة بشكل جيد. بينما إقليم كردستان يعمل بصورة مستقلة عن الحكومة المركزية في بغداد فيه أكثر من ٦٠ بلدية يديرها موظفون حكوميون^{٣١}.

رابعاً: تعزيز الهوية الوطنية

من البديهي إن الأشخاص في أي حال من الأحوال لا يمكن لهم نسيان انتماءاتهم العرقية والدينية أو على الأقل التهاون في مسألة التخلي عن هذه الانتماءات، لذا فان على الدولة العمل ومن خلال الوسائل المختلفة كالوسائل التشريعية والقانونية ومن خلال وسائل الإعلام المختلفة على تشجيع الأفراد في الاندماج مع الألوان والأطياف الأخرى دون التخلي عن انتماءاتهم واعتقاداتهم المختلفة عبر تحقيق العدالة الاجتماعية ومساواة الأفراد بالحقوق والواجبات. وعلى العكس من ذلك فان الإخلال في هذا الجانب يعني جر البلد في نفق مظلم ليس من السهولة بمكان رؤية نهاية قريبة له وبالتالي الابتعاد عن الحكم الصالح.

خامساً: تعزيز دور منظمات المجتمع المدني

برزت في العقد الأخير من القرن الماضي آراء متعددة مفادها ان الاعتماد على الدولة بشكل تام في أي جانب من الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية لن يعطي النتائج المرجوة، إذ انها تحتاج إلى دعم جهات معينة كان تكون مؤسسات أو منظمات مختلفة سواء كانت رسمية ام غير رسمية، ومن بينها منظمات المجتمع المدني والتي تسمى كذلك بالمنظمات غير الربحية، فقد ازداد الاهتمام الكبير بهذه المنظمات، من قبل المؤسسات والمنظمات الدولية، لما تحتله هذه المنظمات من دور كبير في عملية التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

ان منظمات المجتمع المدني برزت بشكل واضح في العراق بعد التغيير السياسي في عام ٢٠٠٣ وتحديدا عندما اصدر الحاكم العسكري بول بريمر القرار رقم (٤٥) في العام المذكور المتعلق بالمنظمات غير الحكومية، فقد قدر عددها بأكثر من ثلاثة ملايين منظمة ربطت بوزارة التخطيط كجهة مسؤولة عن إعطاء التراخيص. وقد أعطيت دور مهما في مساعدة المواطنين في مجالات اختصاصها وكذلك دورها في إعادة بناء العراق من خلال تخصيص جزء من أموال إعادة الأعمار المقدمة من قبل المانحين إلى هذه المنظمات، مما شجع الكثير على إنشاء منظمات وهمية او صورية لا تقوم بأي عمل حقيقي. وقد تجلى ذلك واضحا بعد إصدار القانون رقم (١٢) في شهر شباط من عام ٢٠١٠ الذي أعاد تسجيل هذه المنظمات فلم تقبل أوراق سوى ٢٥٠ منظمة حتى منتصف العام الماضي.

ان هذا الواقع لا يلغي الدور الذي ممكن ان تقوم به هذه المنظمات في الإصلاح الاقتصادي ودعم عملية التنمية البشرية والعمل على استدامتها ولاسيما انها لعبت دور كبير في غير مكان من العالم كما هو الحال في عدد من البلدان الآسيوية^{٣٢}.

الخاتمة

بعد استعراضنا من خلال فقرات البحث لماهية الحكم الصالح ومعوقات تطبيقه في العراق ومن ثم الى سبل تعزيزه يفترض بنا إعطاء موجز لأهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة لتكون أرضية من خلالها يمكن إدراج أهم التوصيات المتعلقة به للوصول الى غاية الدراسة والمتمثلة بالحكم الصالح او الرشيد.

ان ما توصلنا إليه من نتائج يمكن توضيحه بنتيجة واحدة مفادها ان الحكم الصالح او الرشيد ومبادئه وأسس ومطلباته بعيدة بشكل كبير عن الواقع في العراق وبالتالي فان الحديث عن الوصول الى الحكم الرشيد في الفترة الحالية يعد من الخيال كونه بلد يعيش حالة من التناقضات الاجتماعية الناتجة عن فقدان الثقة ما بين هذه المكونات والتدخل الخارجي الذي يصب باتجاه تعزيز تلك التناقضات ناهيك عن الوضع الأمني غير المستقر والأحداث التي تجري هنا وهناك في غير بلد من بلدان المنطقة والتي تعكس بإفرازاتها على المشهد العراقي بشكل او بآخر وإذا ما أضفنا الى ذلك مشاكل الفساد الإداري والمالي والترهل الوظيفي وضعف مشاركة المرأة في الحياة السياسية على الرغم من تمثيلها لـ ٢٥ في المائة من أعضاء البرلمان ومجالس المحافظات عبر آلية الكوتا quota التي رافقت أول انتخابات بعد احتلال البلد في عام ٢٠٠٣ فان الأمر يصبح أكثر صعوبة في الوصول إلى الحكم الصالح.

لذا فان دراستنا سلطت الضوء على هذه الأوضاع باعتبارها المسببات الرئيسة لعدم إمكانية الوصول إلى الحكم الصالح وعليه فان تجاوز هذه المسببات في السنوات القادمة يعد بمثابة وضع الدولة بمؤسساتها المختلفة على المسار الصحيح الذي يوصل نحو الحكم الأمثل بشكل يحقق النتائج المترتبة عليه والتي تصب في مصلحة الاقتصاد الوطني وتحقيق مستويات مرتفعة من التنمية البشرية.

المصادر

- ١- الأخضر عزي ، و آخرون ، الحكم الرشيد و خصوصية المؤسسات ، مجلة علوم إنسانية ، العدد ٢٧ ، ٢٠٠٦.
- ٢- الأمم المتحدة ، مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم ، مكتب السياسات الإنمائية ، نيويورك ، تشرين الثاني ، ١٩٩٨.
- ٣- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، شعبة إدارة التنمية والحاكمة، رؤية جديدة لنظام إدارة الدولة والمجتمع، نيويورك، ١٩٩٧.
- ٤- البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة ، تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٤ ، نيويورك ، ١٩٩٤.
- ٥- الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، مسح التشغيل والبطالة في العراق لسنة ٢٠٠٦، تموز ٢٠٠٧.
- ٦- جواد هاشم، مذكرات وزير عراقي مع البكر وصدام: ذكريات في السياسة العراقية ١٩٦٧-٢٠٠٠، دار الساق، بيروت، ٢٠٠٣.
- ٧- جورج مودي ستاورت، تكلفة الفساد، خبرات عالمية، العدد (١٣).

جون سوليفان ، الحكم الديمقراطي الصالح المكون الرئيسي للإصلاح السياسي والاجتماعي ، مركز المشروعات الدولية الخاصة ، مصر ، ٢٠٠٤ .

٨- حسن لطيف كاظم الزبيدي وعاطف لافي السعدون، الفساد في العراق: جذوره وثماره المرة، دراسات اقتصادية (بغداد: بيت الحكمة)، السنة (٦)، العدد (١٨)، صيف ٢٠٠٦ .

٩- حنا بطاطو، العراق: الطبقات الاجتماعية والحركات الثورية من العهد العثماني حتى قيام الجمهورية، الكتاب الأول، ترجمة: عفيف الرزاز، مؤسسة الأبحاث العربية، بيروت، ١٩٩٠ .

١٠- حيدر نعمة بخيت ، سياسات الاستقرار الاقتصادي في بلدان مختارة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة الكوفة ، ٢٠٠٧ .

١١- د.حسن لطيف الزبيدي ، الحكم الصالح في العراق: نحو إطار إصلاحي ، دراسة غير منشورة مقدمة إلى المركز العراقي للإصلاح الاقتصادي ، بغداد ، ٢٠٠٧ .

١٢- د.صالح ياسر حسن ، العلاقات الاقتصادية الدولية ، دار الرواد المزدهرة ، بغداد ، ٢٠٠٦ .

١٣- داود خير الله ، الفساد كظاهرة عالمية واليات ضبطها ، المستقبل العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، العدد (٣٠٩) ، تشرين الثاني ٢٠٠٤ .

١٤- سرور اليسار ، الحكم الرشيد والتحقيق من حدة الفقر والمجتمع المدني في دول الحكم الاقتصادية والاجتماعية ومكافحة الفقر، الأسكوا ، الطبعة الأولى ، نيويورك ، ٢٠٠٢ .

١٥- سليمان عبد الله الحربي ، مفهوم الأمن ومستوياته وصيغة تهديداته ، المجلة العربية للعلوم السياسية ، العدد (١٩) ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ٢٠٠٨ .

١٦- عبد الرزاق الحسني، تاريخ الوزارات العراقية، ج٢، ط٣، مطبعة العرفان، صيدا، ١٩٦٥ .

١٧- الكسندر كينج ويراثراند شنيدر، الثورة العالمية الأولى: من أجل مجتمع عالمي جديد (تقرير نادي روما) ، ترجمة: وفاء عبد الإله، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٩٢ .

١٨- كورازون المادي ليون، الإصلاح الإداري في آسيا: تجربة الفلبين، في: تجارب عالمية مختارة في الإصلاح الإداري، ترجمة: فتحي عثمان، [وآخرون]، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ١٩٩٨ .

١٩- ليورا لوكيتز، العراق والبحث عن الهوية ، ترجمة: دلشاد ميران ، دار نارس، أربيل ، ٢٠٠٤ .

20- Hillier B , Macroeconomic Debate , Blackwell , Oxford , UK , 1992.

21- Katrarina Staronova , Katarina Mathernova , Recommendations for the improvements of the legislative drafting process in Slovakia , 2002 OSI IPF Fellowship , Budapest , Hungary , 2003.

22- John Graham, Bruce Amos, Tim Plumptre, Principles for Good Governance in the 21st Century, Policy Brief No.15, 2003.

23- Seiki Tanaka, Establishing Good Governance in fragileStates through Rreconstruction projects lessons from Iraq, Global Economy and Development, working paper 56, January 2013.

24- O. Tierean, G. Bratucu, The Evolution of The Concept of Bureaucracy, Bulletin of the Transilvania University of Braşov, Vol. 2 (51) – 2009.

25-http://icasualties.org/oif/

26-http://www.iraqbodycount.org

27-http://www.transparency.org

¹ John Graham, Bruce Amos, Tim Plumptre, Principles for Good Governance in the 21st Century, Policy Brief No.15, 2003, P.1.

² Katrarina Staronova , Katarina Mathernova , Recommendations for the improvements of the legislative drafting process in Slovakia , 2002 OSI IPF Fellowship , Budapest , Hungary , 2003 . p.3.

^٣ الكسندر كينج ويراثراند شنيدر، الثورة العالمية الأولى: من أجل مجتمع عالمي جديد (تقرير نادي روما) ، ترجمة: وفاء عبد الإله، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٩٢ ، ص ١٧٧ .

^٤ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، شعبة إدارة التنمية والحاكمية ، رؤية جديدة لنظام إدارة الدولة والمجتمع ، نيويورك، ١٩٩٧ ، ص ١ .

^٥ سرور اليسار ، الحكم الرشيد والتحقيق من حدة الفقر والمجتمع المدني في دول الحكم الاقتصادية والاجتماعية ومكافحة الفقر، الأسكوا ، الطبعة الأولى ، نيويورك ، ٢٠٠٢ ، ص ٤٢ .

^٦ الأخضر عزي، وآخرون، الحكم الرشيد و خصوصية المؤسسات، مجلة علوم إنسانية ، العدد ٢٧ ، ٢٠٠٦ ، ص ٥ .
^٧ د.حسن لطيف الزبيدي ، الحكم الصالح في العراق: نحو إطار إصلاحي ، دراسة غير منشورة مقدمة إلى المركز العراقي للإصلاح الاقتصادي ، بغداد ، ٢٠٠٧ ، ص ٢ .

^٨ الأمم المتحدة ، مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم ، مكتب السياسات الإنمائية ، نيويورك ، تشرين الثاني ، ١٩٩٨ ، ص ١٠ .
^٩ جون سوليفان، الحكم الديمقراطي الصالح المكون الرئيسي للإصلاح السياسي والاجتماعي ، مركز المشروعات الدولية الخاصة ، مصر ، ٢٠٠٤ .

^{١٠} جون سوليفان ، مصدر سبق ذكره ، ص ٢٦ .

¹¹ Seiki Tanaka, Establishing Good Governance in fragile States through Reconstruction projects lessons from Iraq, Global Economy and Development, working paper 56, January 2013, P.1.

^{١٢} د.صالح ياسر حسن ، العلاقات الاقتصادية الدولية ، دار الرواد المزدهرة ، بغداد ، ٢٠٠٦ ، ص ٦١١ .
^{١٣} البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة ، تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٤ ، نيويورك ، ١٩٩٤ ، ص ٢٥ .
^{١٤} سليمان عبد الله الحربي ، مفهوم الأمن ومستوياته وصيغة تهديداته ، المجلة العربية للعلوم السياسية ، العدد (١٩) ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ٢٠٠٨ ، ص ١٢ .

¹⁵ <http://www.zmag.org>

¹⁶ Hillier B , Macroeconomic Debate , Blackwell , Oxford , UK , 1992.

^{١٧} داود خير الله ، الفساد كظاهرة عالمية واليات ضبطها ، المستقبل العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، العدد (٣٠٩) ، تشرين الثاني ٢٠٠٤ ، ص ٦٧ .

^{١٨} جورج مودي ستاورت ، تكلفة الفساد ، خبرات عالمية ، العدد (١٣) ، ص ٥٠ .
^{١٩} منظمة الشفافية الدولية أنشأت عام ١٩٩٥ وتتخذ من برلين مقرا لها هي منظمة غير حكومية مهمتها أن تزيد من فرص ونسب مساءلة الحكومات، وتقبيد الفساد المحلي والدولي، وهي تمثل حركة دولية لمحاربة الفساد. وتعتمد في تمويل أنشطتها على التبرعات والإعانات التي تقدمها عدد من الهيئات والمنظمات الحكومية وغير الحكومية، والمؤسسات الاقتصادية كالبانك الدولي والأمم المتحدة، وبعض الشركات متعددة الجنسيات.

^{١٩} حيدر نعمة بخيت ، سياسات الاستقرار الاقتصادي في بلدان مختارة ، أطروحة دكتوراه غير منشورة ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة الكوفة ، ٢٠٠٧ ، ص ٨٦ .

^{٢٠} حسن لطيف كاظم الزبيدي وعاطف لافي السعدون، الفساد في العراق: جذوره وثماره المرة، دراسات اقتصادية (بغداد: بيت الحكمة)، السنة (٦)، العدد (١٨)، صيف ٢٠٠٦، ص ٢٧-٢٨ .

^{٢١} حنا بطاطو، العراق: الطبقات الاجتماعية والحركات الثورية من العهد العثماني حتى قيام الجمهورية، الكتاب الأول، ترجمة: عفيف الرزاز، مؤسسة الأبحاث العربية، بيروت، ١٩٩٠ .

^{٢٢} المصدر السابق نفسه، ص ٢٤٠ .

^{٢٣} ليورا لوكيتز، العراق والبحث عن الهوية ، ترجمة: دلشاد ميران ، دار نارس، أربيل ، ٢٠٠٤ ، ص ١٢٠ .

^{٢٤} عبد الرزاق الحسني، تاريخ الوزارات العراقية، ج ٢، ط ٣، مطبعة العرفان، صيدا، ١٩٦٥، ص ٢٤٢ .

^{٢٥} جواد هاشم ، مذكرات وزير عراقي مع البكر وصادم: ذكريات في السياسة العراقية ١٩٦٧-٢٠٠٠، دار الساقى ، بيروت ، ٢٠٠٣ ، ص ٢٥٦ .

²⁶ <http://www.transparency.org/>

^{٢٧} تقرير منظمة الشفافية لعام ٢٠٠٩ .

^{٢٨} تقرير منظمة الشفافية لعام ٢٠١٠ .

• باستثناء إقليم كردستان

^{٢٩} الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، مسح التشغيل والبطالة في العراق لسنة ٢٠٠٦، تموز ٢٠٠٧، صفحات متعددة.

• يرى وزير التخطيط السابق السيد علي بابان في عام ٢٠١٠ إن الكثير من الموظفين في حقيقة الأمر عاطلون عن العمل.

³⁰ O. Tierean, G. Bratucu, The Evolution of The Concept of Bureaucracy, Bulletin of the Transilvania University of Braşov, • Vol. 2 (51) – 2009, P.245.

^{٣١} د.حسن لطيف الزبيدي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٩ .

^{٣٢} كورازون المادي ليون، الإصلاح الإداري في آسيا: تجربة الفلبين، في: تجارب عالمية مختارة في الإصلاح الإداري، ترجمة: فتحي عثمان، [وآخرون]، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٢٢٣.