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

التزام المؤسسات الحكومية في العراق بمتطلبات الحكم الرشيد

أحمد خضير حسين

سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌّ، غيرُ ربحيّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلّ، وإيجاد حلول عمليّة جليّة لقضايا معقدة تهمّ الحقليْن السياسي والأكاديمي.

ملاحظة:

الآراء الواردة في المقال لا تعبر بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وانما تعبر عن رأي كتابُها.

حقوق النشر محفوظة © 2022

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org

Since 2014

التزام المؤسسات الحكومية في العراق بمتطلبات الحكم الرشيد

أحمد خضير حسين *

مقدمة:

أصبح الحكم الرشيد من أكثر المفاهيم السياسية والاقتصادية والاجتماعية استخداماً؛ لأنَّه معبِّر عن الفاعلية في مواجهة المشاكل، والتحديات، وتحسين نوعية الحكم؛ بوصفه أحد آليات تحقيق التنمية البشرية، لا سيَّما الدول التي تعاني من تدهور أوضاعها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ومنها ارتفاع معدلات الفقر والبطالة وتدهور مستويات التعليم والصحة، فضلاً عن غياب الاستقرار، والشفافية، وارتفاع معدلات العنف فيها، لذا باتَ الأخذ بآليات الحكم الرشيد ضرورةً ملحَّةً في العراق من أجل تحقيق حياة أفضل للسكان، فضلاً عن تثبيت ركائز أمن الدولة واستقرارها.

تهدف هذه الورقة في التعرُّف على ماهية الحكم الرشيد وأبعاده ومؤشراته، فضلاً عن موقع العراق في التصنيفات الدولية الخاصة بالحكم الرشيد، ومدى تطابق تلك المؤشرات مع آليات الحكم في العراق، الذي ابتعد عن أسس الحكم الرشيد؛ بسبب التحولات السياسية التي تعرَّض لها، ناهيك عن أنظمة سياسية غير جديرة بالحكم؛ تسنَّمت سدَّة الحكم في الدولة. وتعتمد الورقة منهجية تتبُّع الأرقام الرسمية للبنك الدولي حول موقع العراق في التصنيفات الدولية للحكم الرشيد.

المنطلقات والأسس

يحظى مفهوم الحوكمة باهتمام المنظمات والهيئات الدولية، والحكومات، والسياسيين، والباحثين. وظهر لأول مرة عام 1989 في أدبيات البنك الدولي عن كيفية تحقيق التنمية الاقتصادية، ومحاربة الفساد في الدول الإفريقية جنوب الصحراء، إذ رُبِطَ بين الكفاءة الإدارية الحكومية والنمو الاقتصادي، ووَفْقاً لهذه الأدبيات فإنَّ الأدوات الحكومية للسياسات الاقتصادية ليس من المفروض

* مدير قسم الدراسات الاجتماعية في مركز البيان للدراسات والتخطيط.

أن تكون اقتصادية وفعَّالة فحسب، بل لا بدَّ أن تكفل العدالة والمساواة[1].

وقد اختلفت تعريفات الحوكمة وَفْق الجهات والهيئات الدولية، فقد عرَّف البنك الدولي مفهوم الحوكمة بأنَّه «أسلوب ممارسة القوة في إدارة الموارد الاقتصادية، والاجتماعية للبلاد من أجل التنمية، وذكر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الحوكمة بأنَّها ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون الدولة والمجتمع على جميع المستويات، عن طريق آليات وعمليات ومؤسسات تتيح للأفراد والجماعات تحقيق مصالحها»[2].

تطوَّر مفهوم الحوكمة إلى مفهوم الحكم الرشيد؛ بسبب عملية تقييم سياسات التنمية المتبعة في بعض دول العالم الثالث التي أثارت —بفشلها– قضايا متعلقة بسلامة الحكم ونزاهته، فقد سعت عديد من منظمات التمويل الدولية إلى إلقاء الضوء حول أهمية سلامة أساليب الحكم، عن طريق إيجاد لفظ جديد مناسب يجنّبها تهمة التدخُّل في الشؤون الداخلية للدول، فجاء مفهوم الحكم الرشيد ليؤكِّد على أهمية التخلُّص من السلبية المصاحبة لقضايا الحكم والإدارة والقضايا المجتمعية.

أشار البنك الدولي إلى مفهوم الحكم الرشيد بأنَّه الطريقة التي تكون عن طريقها ممارسة السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للدولة، وحدَّد ثلاثة أبعاد للحكم الرشيد: صورة النظام السياسي (الهياكل والمؤسسات)، وإدارة العملية السياسية (اتخاذ القرارات لاستغلال موارد الدولة لتحقيق التنمية)، وقدرة الحكومة على تخطيط السياسات المناسبة وتنفيذها، كما استخدم البنك الدولي مفهوم الحكم السيِّئ للإشارة إلى بعض السمات لأسلوب هذا الحكم، وأهمها: تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة، وضعف الإطار القانوني، وإعفاء المسؤولين من احترام القانون وتطبيقه، ووجود أولويات تتعارض من التنمية وتدفع نحو هدر الموارد. كما يتميز الحكم السيِّئ بوجود قاعدة ضيقة ومغلقة وغير شفافة للمعلومات، ووجود فساد، واهتزاز شرعية الحكم، وضعف ثقة المواطنين، ممَّا يؤدِّي إلى انتشار القمع ومصادرة الحريات، وانتهاك حقوق الإنسان، وسيادة التسلُّط[3].

1- حازم الببلاوي، النظام الاقتصادي الولي المعاصر، الكويت، دار المعرفة، 2000، ص229.

2- نصيف جاسم، وأحمد جاسم، دور اللامركزية والحكم الرشيد في الاقتصاد العراقي للمدة 2013-2012، مجلة العلوم الاقتصادية، مجلد 36، العدد 9. ص23.

3- world bank, governce and development. The world bank, Washington, www.worldbankorg

أبعاد الحكم الرشيد

- **البعد الاقتصادي**: الذي يرتبط بالمنظمات المالية الدولية– كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي– ويختص هذا البعد بالتنمية الاقتصادية التي كانت مثار اهتمام بالموضوع، وذلك للعلاقة بين ممارسات الحكم الرشيد وحجم الاستثمار من جهة، والقضاء على الفساد من جهة ثانية، وتحقيق التنمية الاقتصادية من جهة ثالثة.

- **البعد السياسي**: الذي يتعلَّق بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها وتفعيل الديمقراطية وتنظيم انتخابات حرَّة ونزيهة، ويتضح البعد السياسي من حيث اعتماده من قبل المنظمات الدولية ووضعه كشرط للتعامل والتعاون معها. ولأهمية البعد السياسي في الحكم الرشيد، فقد شكَّل مؤشِّر الاستقرار السياسي أحد المؤشرات العالمية للحوكمة.

- **البعد الإداري**: الذي يتعلَّق بعمل الإدارة وكفاءَتِها وفاعليتها، ويركِّز على مقوِّمات الإدارة الناجحة، ونظراً لأهمية البعد الإداري، تُعدُّ فعالية الحكومة أحد المؤشرات العالمية للحوكمة.

- **البعد الاجتماعي**: الذي يتعلق بنشر ثقافة حقوق الإنسان، وممارسة الحريات، وبناء نظام اجتماعي عادل، وتحقيق مؤشرات نوعية لتحسين حياة المواطنين. كما تتجسَّد الوظيفة الاجتماعية للحكم الرشيد عن طريق الأطراف المكوِّنة له (الحكومة، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني)، والتي تهدف إلى توجيه الأهداف الاجتماعية وإنجازِها.

مقاييس ومؤشرات الحكم الرشيد

حدَّد البنك الدولي في 1996 ستة مؤشرات لقياس مستوى الحكم الرشيد في (213) دولة، وتُعبِّر هذه المؤشرات عن مبادئ الحكم الرشيد، وهي:

1- مراقبة الفساد ومحاربته

يكشف هذا المؤشر عن حالات الفساد في الدولة بجميع أنواعه: (الفساد المالي، والإداري، والسياسي، ومحاسبة المفسدين، وتحويلهم للقضاء، ومكافحة الفساد، ودعم النمو الاقتصادي والتنمية) وتُعدُّ مكافحة الفساد أهم الأهداف الرئيسة لتطبيق الحوكمة مقارنة بالأسلوب التقليدي

للإدارة، ووَفْقاً لـ(wgi) فإنَّ مؤشر مراقبة الفساد ومحاربته يقيس المدى الذي يمكن عن طريقه أن تحجِّم السلطة العامة المكاسب الشخصية، وكذلك تحدُّ من سيطرة النخب السياسية، وأصحاب المصالح الشخصية على الحكم.

2- فعالية الحكومة

يقصد بها فاعلية المنظمات الحكومية، ومدى كفاءتِها في توظيف الموارد الوطنية بطريقة سليمة، وواضحة؛ لخدمة المصلحة العامة، وذلك عن طريق إدارة الموارد العامة، وتنفيذ السياسات، وتقديم خدمات ذات جودة عالية لتنظيم العمل الحكومي، وقياس مدى جودة الخدمات المدنية، ودرجة استقلالية عمل الحكومة عن الضغوط السياسية، وجودة الأنظمة وتطبيقها، ومصداقية التزام الحكومة بهذه الأنظمة.

3- الاستقرار السياسي وغياب العنف

يعني استقرار النظام السياسي، وقبول جميع أطراف الدولة، ويشمل ذلك المعارضين لسياسات الحكومة، ويتضمَّن هذا المؤشر–أيضاً– حجم العنف المعبِّر عن عدم الرضا السياسي من بعض الأطراف المعارضة والموالية لسياسات الحكومة، وذلك يقيس مؤشر الاستقرار السياسي احتمال زعزعة استقرار الحكومة، أو حدوث انقلاب غير شرعي واستخدام العنف السياسي والإرهابي. وقد أشارت دراسات عديدة وتجارب الدولية إلى أنَّ الاستقرار السياسي له تأثير إيجابي على التنمية الاقتصادية والبشرية للدول.

4- جودة التشريع

يختصُّ مؤشِّر جودة التشريع بمدى قدرة الحكومة على صياغة السياسات وتنفيذها، ولوائح فعَّالة من شأنها مساعدة القطاع الخاص في التنمية. وتتضمَّن جودة التشريع منظومة التشريعات القانونية التي تُحدَّد عن طريقها علاقة الدولة بالمجتمع لضمان سلامة الأفراد وحقوقهم مهما كانت ألوانهم وتوجهاتهم، وتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص، وتطبيق القوانين؛ لتحقيق العدالة بين أفراد المجتمع، وتهتم –أيضاً– بقياس جودة القوانين التي تنظم حياة الناس والطريقة التي يتعامل بها الناس مع الحكومة.

5- سيادة القانون

يقيس مدى ثقة المتعاملين بتطبيق القانون، وبأنَّ الجميع حكَّامٌ ومسؤولون ومواطنون، يخضعون للقانون ولا شيء يسمو عليه. وهناك أطر قانونية، وآليات النزاع القانوني، وضمان حق التقاضي، واستقلال القضاء، وأنَّ تطبيق الأحكام والنصوص القانونية بصورة عادلة، ومن دون تمييز بين أفراد المجتمع في جميع مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وأن تكون هذه القوانين متفقة مع معايير حقوق الإنسان، وتكون ضمانة لها، ولحريات الإنسان. ويجب أن تكون جميع الأطراف واثقة من احترام هذه القواعد ومن تطبيقها.

6- المشاركة والمساءلة

يقيس هذا المؤشِّر إمكانية المواطن في بلدٍ ما بالمشاركة في الانتخابات الخاصة بالحكومة، وحرية التعبير عن الرأي، وتكوين منظمات المجتمع المدني، واستعداد المسؤولين في الأجهزة الحكومية بالخضوع إلى جلسات أمام المطالبات الشعبية والبرلمانية[4].

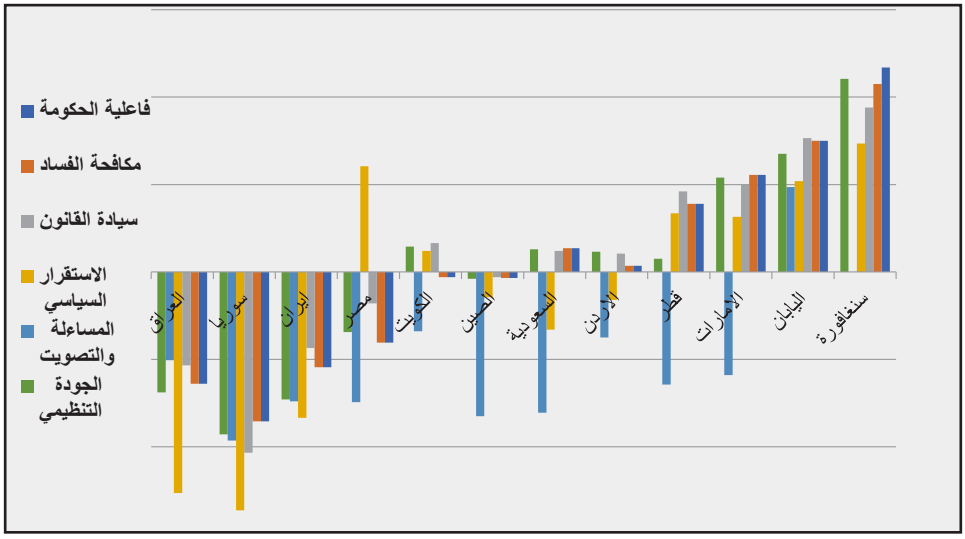
مؤشر العراق في التصنيفات الدولية

تراجع ترتيب العراق في عددٍ من المؤشرات الدولية منها: (مؤشر التنمية البشرية، ومؤشر التعليم، ومؤشر الحكومة الإلكترونية، ومؤشر الرعاية الصحية، ومؤشر التنمية المالية، ومؤشر ممارسة أنشطة الأعمال، ومؤشر البطالة العالمية، ومؤشر الفجوة بين الجنسين). وتعود أسباب هذا التراجع إلى الوضع الإقليمي، والتوتُّر المحيط بالعراق، وارتفاع معدَّل النمو السكاني، وكذلك الإرهاب الذي دفع بكثيرٍ إلى النزوح، وترك أماكنهم.

أصدر البنك الدولي عام 1996 المؤشر العالمي «الحوكمة» (WGI) بناءً على برنامج بحثي طويل الأمد لخبراء البنك الدولي، ويتضمن المؤشر العالمي «الحوكمة» ستة مؤشرات هي: (السيطرة على الفساد، وفعالية الحكومة، والاستقرار السياسي، وسيادة القانون، والجودة التنظيمي، والصوت والمساءلة).

4- محمد سليمان حسن، الحكم الرشيد في الاردن، المجلة العربية للادارة، مج39، العدد3، كلية ادارة الاعمال/ السعودية، 2019، ص16-17.

يبّين الشكل (1) مؤشرات الحكم الرشيد للعراق مقارنة ببعض الدول لعام 2020[5]



تنظم نتائج المؤشرات في مقياس لترتيب الدول، (الترتيب المعنوي لدول العالم من صفر (الأضعف) إلى (100) (الأقوى) فضلاً عن أنَّ مؤشِّر الحوكمة العالمي (GWI) يستخدم التوزيع النسبي المئوي للدول، بمعنى وجود ست فئات: (0–10%)، و(10–25%)، و(25–50%)، و(50–75%)، و(75–100%)، ويوضِّح هذا المقياس ترتيب الدول في كلِّ مؤشرٍ، ونتائج كلِّ مؤشِّر من مؤشرات الحوكمة الست، إذ تُعرض في مدى بين (-2.5) «ضعيف»، و(2.5) «قوي»، أو ما يسمَّى بتقدير جودة الحكم.

وفي هذا الجزء من الورقة ستُستعرض مؤشرات الحوكمة العالمية (wgi) في العراق إبَّان الحقبة ما بين 2013–2020، إذ بدأ البنك الدولي بإصدار المؤشرات منذ عام 1996.

أولاً: مؤشر فاعلية الحكومة

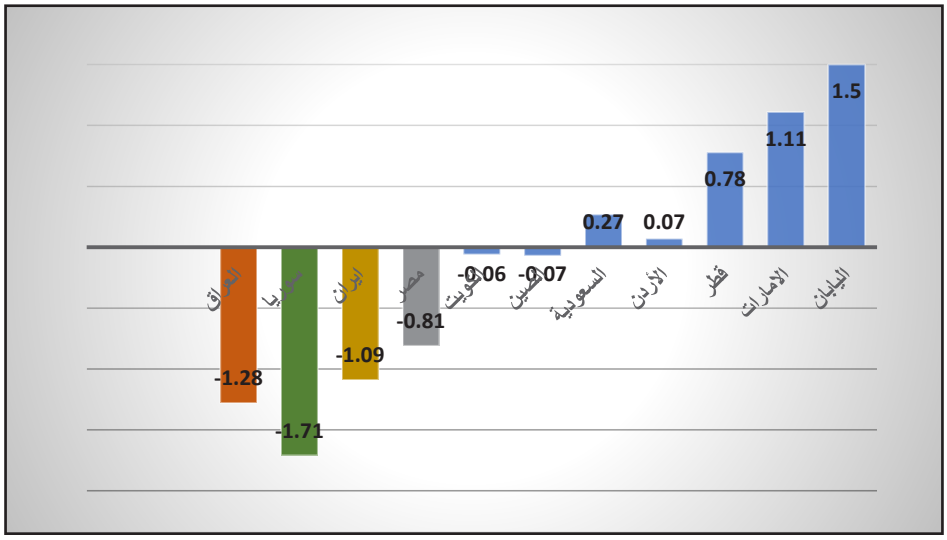
تُشير فاعلية الحكومة إلى مدى قدرة إدارة مؤسسات الدولة وفاعليتها على تحقيق أعمالها وتنفيذها بالصورة الصحيحة، ومدى كفاءتها في توظيف الموارد الوطنية، واستخدامها بطريقة سليمة وواضحة؛ تخدم أبناء المجتمع كافَّة، وقدرة الدولة على العمل في خدمة الصالح العام، وتتضمَّن إدارة

5- الشكل من عمل الباحث معتمداً على إحصائيات البنك الدولي. ينظر: https://www.albankaldawli.org

الأموال العامة، والقدرة على إدارة الموارد، وتنفيذ السياسات بفاعلية، ويقيس هذا المؤشر مدى انتشار البيروقراطية، ونوعية الخدمات العامة المقدَّمة، ودرجة استقلالها عن الضغوط السياسية ونوعية صياغة السياسات، وتنفيذها، ومصداقية التزام الحكومة بهذه السياسات[6]. ويقيس مؤشر فاعلية الحكومة التصورات المتعلقة بجودة الخدمات العامة، وجودة الخدمة المدنية، ودرجة استقلاليتها عن الضغوط السياسية، وجودة صياغة السياسات وتنفيذها، ومصداقية التزام الحكومة بهذه السياسات.

يتضح عن طريق الشكل (2) أنَّ متوسط القيمة للعراق في مؤشر فاعلية الحكومة عموماً إبَّان حقبة 2020 بلغ بحد أدنى (-1.33) نقطة، وللمقارنة مع بعض الدول التي أخذت تصنيفاتها أعلى المراتب مثل: سنغافورة، إذ جاءت بتقدير أعلى (2.34) نقطة، وأخذتِ اليابان (1.60) نقطة، والصين (0.65) نقطة، والأردن (0.11) نقطة، والإمارات (1.33)، وقطر (0.91) نقطة، والسعودية (0.15) نقطة، والكويت (-0.16) نقطة، ومصر (-0.55) نقطة، وإيران (-0.99) نقطة، وسوريا (-0.73) نقطة.

يبيّن الشكل (2) مؤشر فاعلية الحكومة



6- md.lutfor Rahman phd, governance and good , governance and: a theoretical framework, public policy and administration research, vol.6,no.10, Islamic university, kushtia,Bangladesh, 2016,p47.

يعود تراجع المؤشر إلى أدنى ترتيب للعراق إبَّان الأعوام 2013-2020 لتقدير جودة الحكم في مؤشر فاعلية الحكومة إلى عدم وجود برنامج يهتم بإصلاح القطاع العام -2013 2020، ويهدف إلى إعادة هيكلة المؤسسات العامة، وتحسين نوعية الخدمات الحكومية، ومحاربة الفساد والمحسوبية، وإعداد سياسات إدارة الموارد البشرية، فضلاً عن إخفاقِ التحوُّل نحو الحكومة الإلكترونية في العراق، ويرجع ذلك إلى بيروقراطية حكومية، مع نقص بالخبرات، وعدم جاهزية المؤسسات الحكومية، ومقاومة التغيُّر نحو الأتمتة، فضلاً عن نقص التشريعات، وعدم وجود منظومة دفع إلكتروني؛ تسمح للمواطن بالحصول على خدمة إلكترونية متكاملة.

يوضِّح الجدول (1) قيمة مؤشر فاعلية الحكومة

الأعوام	مؤشر فاعلية الحكومية
عام 2013	1.10-
عام 2014	1.11-
عام 2015	1.25-
عام 2016	1.27-
عام2017	1.28-
عام 2018	1.31-
عام 2019	1.34-
عام 2020	1.33-

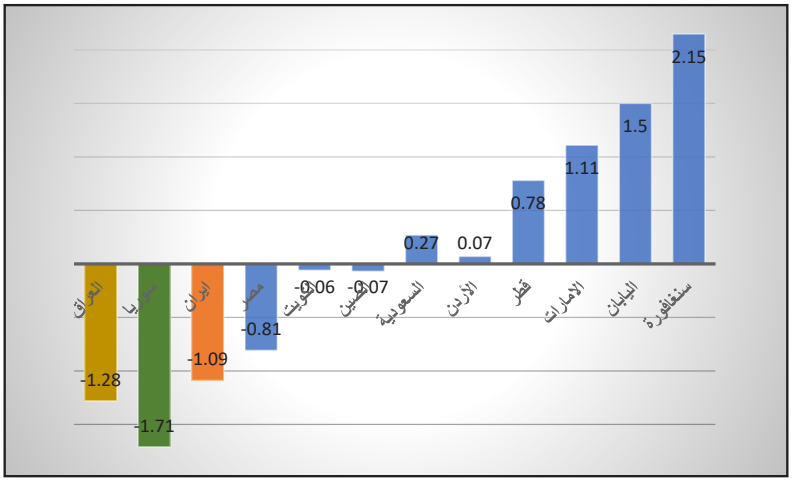
تعكس قدرة المؤسسات على تنفيذ المشروعات الأكثر استجابة لاحتياجات الأفراد عن طريق الاستخدام الصالح والفعَّال للموارد وما يعانيه العراق من ضعف في مؤشر فاعلية الحكومة للمدة من 2013 2020، إذ لم يشهد أي تحسن إبَّان هذه الحقبة، فقد سجَّل أدنى نتيجة للحكم في عام 2019 إذ بلغت (-1,34) وأفضلها في عام 2013 إذ بلغت (-1.10) تدهوراً في مستوى هذا المؤشر؛ لضعف فاعلية الحكومة، والترهُّل العام في الدولة والمؤسسات الحكومية.

ثانياً: مؤشر السيطرة على الفساد

يرصد مؤشر مكافحة الفساد تصورات عن مدى ممارسة السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة، بما في ذلك الأشكال الصغيرة والكبيرة للفساد، فضلاً عن سيطرة النخب، والمصالح الخاصة على الدولة، ويكشف هذا المؤشر حالات الفساد في الدولة بجميع أنواعه: (الفساد المالي، والإداري، والسياسي، ومحاسبة المفسدين وتحويلهم للقضاء، ومكافحة الفساد ودعم النمو الاقتصادي والتنمية). وتُعدُّ مكافحة الفساد أهم الأهداف الرئيسة لتطبيق الحوكمة مقارنة بالأسلوب التقليدي. ووَفْقاً لـ(wgi) فإنَّ مؤشر مراقبة الفساد ومحاربته يقيس المدى الذي يمكن عن طريقه أن تحجِّم السلطة العامة المكاسب الشخصية، وكذلك تحدُّ من سيطرة النخب السياسية وأصحاب المصالح الشخصية على الحكم.

يتضح من الشكل (3) أنَّ متوسط القيمة للعراق في مؤشر مكافحة الفساد عموماً إبَّان حقبة 2020 بلغ بحدٍّ أدنى (-1.28) نقطة، وللمقارنة مع بعض الدول التي أخذت تصنيفاتها أعلى المراتب مثل: سنغافورة جاءت بتقدير أعلى (2.15) نقطة، وأخذتِ اليابان (1.50) نقطة، والإمارات (1.11) نقطة، وقطر (0.78) نقطة، والأردن (0.07)، والسعودية (0.27) نقطة، يقابلها الدول التي أخذت تصنيفات أدنى المراتب هي: الصين (-0.07)، والكويت (-0.06) نقطة، ومصر (-0.81) نقطة، وإيران (-1.09) نقطة، وسوريا (-1.71) نقطة.

يبيّن الشكل (3) قيمة مؤشر مكافحة الفساد.



يعود تراجع المؤشر إلى أدنى ترتيب للعراق إبَّان الأعوام 2013-2020 لتقدير مؤشر مكافحة الفساد إلى أسباب عدَّة، ومن أهمِّها:

وجود مجموعة من الاختلالات ما بين الإطار التشريعي والمؤسسي في التعامل مع قضايا الفساد، وفي درجة المصارحة والشفافية في الكشف عن القضايا التي كانت وما زالت متستَّر عليها، فضلاً عن ضعف تضمين إجراءات مكافحة الفساد في صنع القرارات العامة، واستمرار استغلال المناصب العامة والحكومية في تحقيق المصالح الشخصية، وعدم انسجام الكابينة الحكومية (متخذو القرار السياسي مع صانعي القرار السياسي)[7].

الإرباك والفوضى اللَّذان يعاني منهما نظام التعاقد العام في العراق على المستوى القانوني والمؤسسي، وقد تجلى في ذلك ثلاث إشكاليات أولها: توزيع العقود الحكومية على دوائر متعددة تتولى التعاقد سيؤدي إلى تفتيت الموازنة العامة إلى موازنات صغيرة، ومن ثَمَّ تجزئة المشاريع الكبيرة إلى مشاريع صغيرة تنفِّذها شركات صغيرة قليلة الخبرة. ثانيها: تعاني الدولة من صعوبة مراقبة أداء دوائر العقود أو موظفيها جميعاً، ثالثها: ضياع الخبرة التعاقدية لموظفي أقسام العقود جرَّاء التنقلات والتغييرات الكثيرة التي تطرأ على تلك الأقسام نتيجة لظروف متعددة، وليست تلك المشكلات هي الوحيدة التي يعاني منها النظام التعاقدي، بل هنالك مشاكل تتعلَّق بالشفافية أيضاً، إذ أشار إلى ذلك النائب «محمَّد شياع السوداني» في حديث له عن عقود أبرمتها وزارة النفط و(شركة سومو)[8].

فضلاً عن الترهُّل الوظيفي، والبطالة المقنَّعة، وتخبُّط الهياكل التنظيمية، وضعف المساءلة العامة وأجهزة الرقابة وآليات مكافحة الفساد، والتعقيد الذي أضحى روتينياً، وطول دورات العمل، وكثرة الإجراءات والمستندات المطلوبة وعدم وضوحها للمواطن، وتسيس أجهزة مكافحة الفساد وخضوعها بالكامل للتوازنات السياسية والمحاصصات الحزبية، وغياب التشريعات الضرورية لمكافحة الفساد، وارتباك القوانين وتضاربها، والنصوص الملتبسة والثغرات القانونية[9].

7- البنك الدولي، تجربة الجورجية في مكافحة الفساد، ترجمة: مركز البيان للدراسات والتخطيط، سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط (1) ، مركز البيان للدراسات والتخطيط، حزيران 2015، ص19.

8- علي عدنان محمد، نحو إصلاح النظام التعاقدي في مؤسسات الدولة العراقية، مركز البيان للدراسات والتخطيط، 2020, ص3.

9 -فراس طارق مكية، لمحات إستراتيجية في مكافحة الفساد، مركز البيان للدراسات والتخطيط، 2021، ص10

يوضِّح الجدول (2) قيمة مؤشر مكافحة الفساد

الأعوام	مؤشر مكافحة الفساد
عام 2013	1.28-
عام 2014	1.33-
عام 2015	1.37-
عام 2016	1.39-
عام2017	1.37-
عام 2018	1.39-
عام 2019	1.34-
عام 2020	1.28-

يحرم الفساد -في العراق الذي حصل على المركز (160) وعلى درجة (21)- بمستوياته العالية الناسَ من حقوقهم الأساسية، بما في ذلك الحصول على مياه الشرب الصالحة، والرعاية الصحية، والكهرباء غير المنقطعة، وفرص العمل، والبنية التحتية الملائمة.

تتمثَّل بعض أكبر التحديات في المنطقة -لا سيَّما إبَّان حقبة التعافي من جائحة (كوفيد19)- في قضايا الشفافية، والوصول العادل إلى العلاجات واللقاحات «كوفيد19»[10].

ثالثاً: مؤشر سيادة القانون

يتمثَّل هذا المؤشر بمدى كفاءة النظم القانونية والقضائية وفاعليتها، وثقة المتعاملين فيها خاصة نوعية العقود وتنفيذها، والحقوق الملكية والشرطة والمحاكم، فضلاً عن مستوى الجريمة والعنف، وأنَّ حكم القانون هو مبدأ قانوني ولا أحد يعاقب بحالة معينة إلا إذا خُرِقَ القانون، وتنطبق تلك القوانين على جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات، والقطاع العام والخاص، بمعنى تشمل الدولة نفسها وجميعهم مسؤولين أمام تلك القوانين الصادرة بصورة علنية، وتطبق هذه على

10- باسم علي خريسان، العراق في مؤشر مدركات الفساد المالي 2020، مركز البيان للدراسات والتخطيط، 2021، ص13.

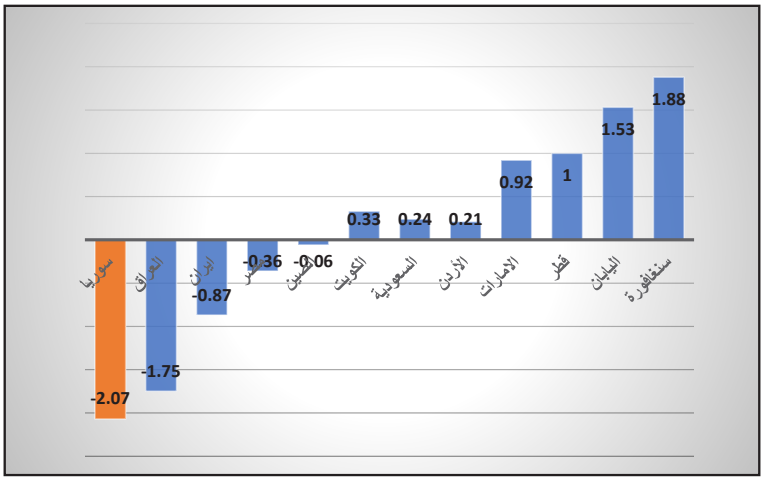
جميع المواطنين بالتساوي، وتتطابق مع القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، فضلاً عن التدابير الكفيلة والالتزام بمبادئ سيادة القانون والمساواة أمام القانون، والمسؤولية، والعدل في تطبيق القواعد، والفصل بين السلطات والمشاركة في صنع القرار[11].

يرصد مؤشر سيادة القانون التصورات حول مدى ثقة الوكلاء في قواعد المجتمع والالتزام بها، ولا سيَّما جودة إنفاذ العقود، وحقوق الملكية والشرطة والمحاكم، فضلاً عن احتمال ارتكاب جريمة وعنف. ويُعدُّ مؤشر سيادة القانون أحد الركائز التي استندت إليها منظومة النزاهة الوطنية، مقابل الانتهاكات لسيادة القانون، ومنها: التوسُّع في استخدام السلطة التقديرية لموظفي الدولة والمسائل المتعلقة بحرية الأفراد، وكذلك المسائل المتعلقة باستخدام الصلاحيات الإدارية في منع الاجتماعات العامة من دون وجه حق.

يتضح عن طريق الشَّكل في أدناه أنَّ متوسط القيمة للعراق في مؤشر سيادة القانون عموماً إبَّان حقبة 2020 بلغ بحد أدنى (-1.75) نقطة، وللمقارنة مع بعض الدول التي أخذت تصنيفاتها أعلى المراتب مثل: (سنغافورة، إذ جاءت بتقدير أعلى (1.88) نقطة، وأخذتِ اليابان (1.53) نقطة، وقطر (1) نقطة، والإمارات (0.92) نقطة، والأردن (0.21)، والسعودية (0.24) نقطة، والكويت (0.33)، يقابلها الدول التي أخذت تصنيفات أدنى المراتب هي الصين (-0.06)، ومصر (-0.36) نقطة، وإيران (-1.87) نقطة، وسوريا (-2.07) نقطة.

11- غالب غانم، حكم القانون: المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لبنان، 2007، ص18.

يبيّن الشكل (4) مؤشر العراق في سيادة القانون مقارنة ببعض الدولة



يعود تراجع المؤشر إلى أدنى ترتيب للعراق في الأعوام 2013-2020 لتقدير مؤشر سيادة القانون إلى أسباب عديدة، ومن أهمّها: الدستور العراقي الذي صِيغَ بطريقة هزلية، ولا يتفق مع الاحتياجات الأساسية لعدد كبير من المجالات، فمن ناحية الحقوق الأساسية فهو يحتوي على عدد كبير منها، مع عدم وجود نص واحد يشير إلى وجود ضمانات كافية على أرض الواقع، وغيرها كثير.. لذا فإنَّ محتواه والطريقة التي صِيغَ بها أدَّى إلى ضعف سيادة القانون، ومساءلة الحكومة[12].

يُوضِّح الجدول (3) قيمة مؤشر سيادة القانون

الأعوام	مؤشر سيادة القانون
عام 2013	1.45-
عام 2014	1.33-
عام 2015	1.42-
عام 2016	1.63-

12- زيد العلي، ويوسف عوف، الدستور العراقي تحليل للمواد الخلافية- الحلول والمقترحات، مؤسسة فريدش ايبرت/ مركز البيان للدراسات والتخطيط، العراق- بغداد، 2020، ص13.

الأعوام	مؤشر سيادة القانون
عام2017	1.63-
عام 2018	1.75-
عام 2019	1.72-
عام 2020	1.75-

تتباين درجة الحكم لمؤشر سيادة القانون في العراق للمدة من 2020-2013 أي: ليست ثابتة على مستوًى واحد، ولكنَّ جميعها تقع في مستوى الدول التي يكون فيها نسبة المؤشر منخفضة جداً، إذ بلغت أدنى درجة في عام 2020 بنحو (-1.75)، وأفضلها في عام 2014 بنحو (-1.33)، ضمن المستوى السلبي. وتلاحظ القيم متباينة لكنَّها في الإطار نفسه، وهو ناتج بفعل عدم مراقبة المسؤولين ومحاسبتهم، وانعدام توفير الأمن، وسطوة الأحزاب على الحكومة التي تحمي أتباعها على حساب القانون.

رابعاً: مؤشر الاستقرار السياسي

يشير إلى قدرة مؤسسات النظام على تسيير الأزمات التي تواجهه بنجاح، وحل الصراعات القائمة داخل الدولة بصورة يستطيع معها أن يحافظ عليها في منطقة تمكنه من إنهاء الأزمات، والحد من العنف السياسي وتزايد شرعية النظام[13].

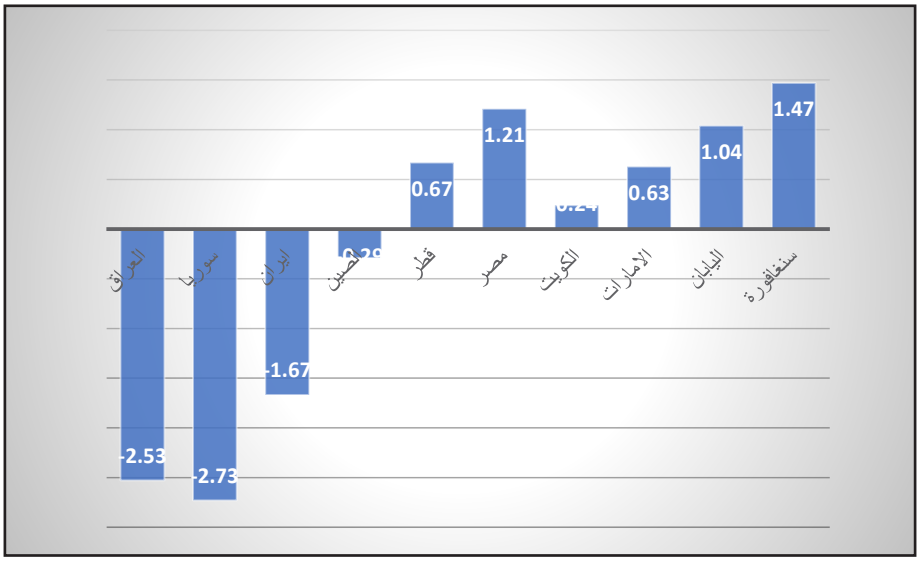
يقيس مؤشر الاستقرار السياسي وغياب العنف/ الإرهاب تصورات احتمالية زعزعة استقرار الحكومة أو الإطاحة بها بوسائل غير دستورية أو عنيفة، بما في ذلك العنف والإرهاب بدوافع سياسية. المؤشر هو متوسط عديدٍ من المؤشرات الأخرى من وحدة المعلومات الاقتصادية، والمنتدى الاقتصادي العالمي، وخدمات المخاطر السياسية.

يتضح عن طريق الشكل في أدناه أنَّ متوسط القيمة للعراق في مؤشر الاستقرار السياسي عموماً إبَّان حقبة 2020، إذ بلغ بحد أدنى (-2.53) نقطة، وللمقارنة مع بعض الدول التي

13- محمد الصالح بو عافية، الاستقرار السياسي (قراءة في الغايات والمفهوم) ، مجلة دفاتر سياسية، العدد 15، الجزائر، 2016، ص364,

أخذت تصنيفاتها أعلى المراتب مثل: (سنغافورة، إذ جاءت بتقدير أعلى (1.47) نقطة، وأخذتِ اليابان (1.04) نقطة، والإمارات (0.63) نقطة، والكويت (0.24) نقطة، ومصر (1،21) نقطة، وقطر (0.67) نقطة، يقابلها الدول التي أخذت تصنيفات أدنى المراتب هي: الصين (0.29-) نقطة، وإيران (1،67-) نقطة، وسوريا (2.73-) نقطة.

يبيّن الشكل (5) مؤشر العراق في الاستقرار السياسي مقارنة ببعض الدول



يتمثَّل مؤشر عدم الاستقرار السياسي في ثلاثة مظاهر، إذ أخذت أبعاداً (سياسية، واجتماعية، واقتصادية)[14]. إذ يركِّز البعد السياسي في مدى استقرار النظام عن طريق تطوراته السياسية ما يسمى «المستويات السياسية» من نخب حاكمة، ومؤسسات سياسية وسلوك سياسي. وعليه يعبِّر الصراع في العراق بين النخب الحاكمة على الوظائف الكبرى وعدم الالتزام بالقواعد الدستورية والقانونية فضلاً عن هيمنتهم بالبقاء على السلطة، مع وجود سخط شعبي تجاه هذه النخب الحاكمة عن عدم استقرار سياسي ما لم يقترن بعامل الرضا، والالتزام بالمؤسسات الدستورية والقانونية.

أمَّا البعد الاجتماعي الذي يؤشر بصورة غير متساوية للعلاقات الاجتماعية المتبادلة بين

14- ناصر صالح، عدم الاستقرار السياسي: المفهوم والمؤشرات، المعهد المصري للدراسات، على الرابط الإلكتروني:
https://eipss-eg.oorg

مكونات المجتمع المختلفة مع إلغاء المكونات الفرعية، (المذهبية، والعشائرية، والسلالية) في المشاركة السياسية من قبيل سقوط حق الانتماء للنظم الفرعية في النظام السياسي، وعدم تمثيلهم سياسياً بطريقة متوازنة معبرة عن وزن كل فئة بصورة حقيقية في المؤسسات السياسية والعامة.

أخذ البعد الاقتصادي جانباً آخر فيما يتعلَّق بكفاءة الدخل وتوزيعه توزيعاً عادلاً بعيداً عن زيادة التفاوت في توزيع الدخول على مستوى الأفراد والفئات في المجتمع، والذي يساهم بدورة في تطوير المجتمع، وعليه أنَّ عدم المساواة في المشاركة الاقتصادية في مجال الاستثمار، والحصول على السلع والخدمات، وعدم المساواة في الغرامات، وجباية الضرائب من أهم مظاهر عدم الاستقرار السياسي، كلُّها مؤشرات هامة لقياس حالة الاستقرار[15].

يبيّن الجدول (4) مؤشر العراق في عدم الاستقرار السياسي

الأعوام	مؤشر عدم الاستقرار السياسي
عام 2013	2.01-
عام 2014	2.48-
عام 2015	2.26-
عام 2016	2.31-
عام2017	2.31-
عام 2018	2.53-
عام 2019	2.60-
عام 2020	2.53-

15- بتصرف: عبدالله أحمد صالح الحسني، التحول الديمقراطي والاستقرار السياسي في اليمن، رسالة ماجستير منشورة، في معهد البحوث والدراسات العربية- علوم سياسية، 2006، ص41.

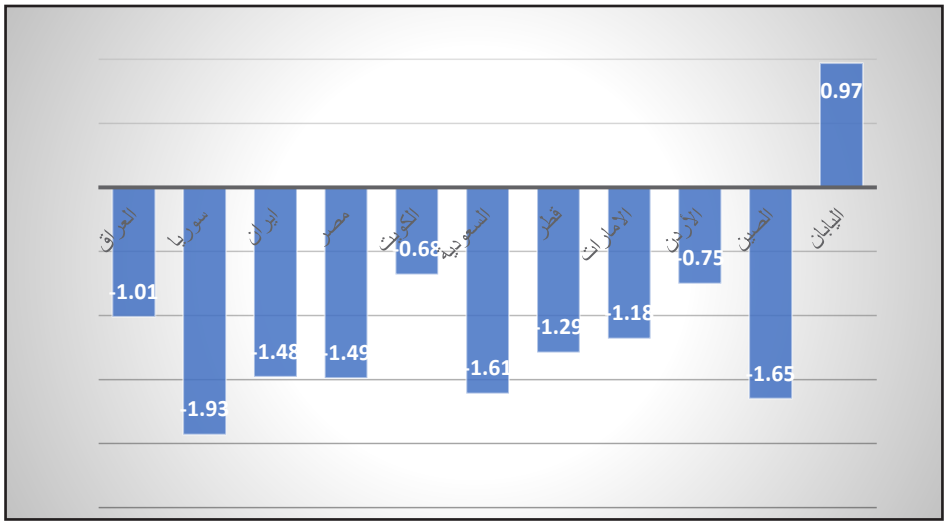
خامساً: مؤشر المساءلة والمشاركة

تعني مشاركة جميع أفراد المجتمع (الرجال، والنساء) في عملية صنع القرار واتخاذه، ويكون ذلك إمَّا مباشرة أو عن طريق مؤسَّسات خاصة، تمكِّن الأفراد من التعبير عن رأيه في وضع القرارات المبنية على حرية الرأي والتعبير، والمعايير الأساسية لحقوق الإنسان التي تصبُّ في مصلحة المجتمع كافة [16]. ويرصد مؤشر «التعبير عن الرأي والمشاركة» التصورات حول مدى قدرة المواطنين على المشاركة في اختيار حكومتهم، فضلاً عن حرية التعبير، وحرية تكوين الجمعيات، ووسائل الإعلام الحرة.

يتضح عن طريق الشكل في أدناه أنَّ متوسط القيمة للعراق في مؤشر المساءلة والمشاركة عموماً إبَّان حقبة 2020 بلغ بحد أدنى (-1.01 نقطة)، وللمقارنة مع بعض الدول التي أخذت تصنيفاتها أعلى المراتب مثل: (اليابان، إذ جاءت بتقدير أعلى (0.97) نقطة، يقابلها الدول التي أخذت تصنيفات أدنى المراتب، هي: الصين، إذ أخذت (-1.65) نقطة، والأردن (-0.75) نقطة، والإمارات (-1.18) نقطة، وقطر (-1.29) نقطة، والسعودية (-1.61) نقطة، والكويت (-0.68) نقطة، ومصر (-1.49) نقطة، وإيران (-1.48) نقطة، وسوريا (-1.93) نقطة.

16- John Graham , Bruce Amos ,Tim Plumtree, Principles for Good Governance in the 21st Century , Policy Brief , No.15 , Institute On Governance, Ottawa, Canada , 2003 , p3.

يبيّن الشكل (6) مؤشر العراق في المساءلة والمشاركة



يعود تراجع المؤشر إلى أدنى ترتيب للعراق في الأعوام **2013–2020** لتقدير مؤشر المساءلة والتصويت إلى أسباب عدَّة، ومن أهمِّها:

- ✓ نسبة مشاركة المواطنين في الانتخابات النيابية ما بين المتوسطة والضعيفة، إذ بلغت نسبة المشاركة في انتخابات عام 2018 وَفْق المعهد الدولي للديمقراطية والانتخابات idea))، والذي يوضِّح نسبة المشاركة والتصويت، إذ سجَّلت انتخابات عام 2018 مشاركة بنسبة (44.85%)، و(60%) عام2014، و(62.4%) عام 2010، و(79%) عام 2015.

يبيّن الجدول (5) مؤشر العراق في الصوت والمساءلة

الأعوام	مؤشر الصوت والمساءلة
عام 2013	1.06-
عام 2014	1.14-
عام 2015	1.13-
عام 2016	1.02-

الأعوام	مؤشر الصوت والمساءلة
عام2017	1.05-
عام 2018	1.00-
عام 2019	0.96-
عام 2020	1.01-

يعاني العراق من ضعف مؤشر المساءلة والمشاركة إبَّان الحقبة الممتدة من 2013-2020، إذ لم يشهد أي تحسُّنٍ إيجابي، فقد سجَّل نتيجةً منخفضة جداً في عام 2014 بنحو (-1,14)، وأفضلها في عام 2019، إذ بلغت (-0.96)، أي: إنَّها تقع في المستوى السلبي، وهذا يعكس تدهور مستوى هذا المؤشر في الدولة بفعل عدم تحمُّل الفاعلين لمسؤولياتهم، وغياب الوعي في العمل السياسي.

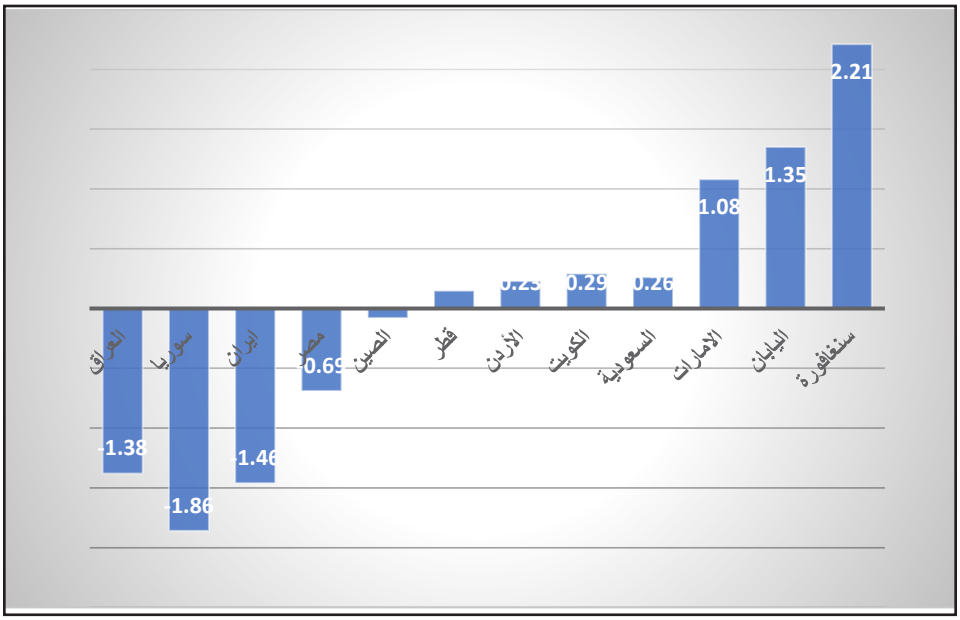
سادساً: مؤشر الجودة التنظيمية

يشير إلى قدرة الحكومة على صياغة السياسات والقوانين وتنفيذهما، والتي تسمح بتعزيز القطاع الخاص وتشجيعه وتنميته، ومدى قدرتها على ضبط السياسات غير السليمة المتمثلة بسياسات السوق مثل: ضبط الأسعار، ومدى كفاية الرقابة المصرفية، والأعباء المفروضة من قبل التنظيم المفرط في الدولة[17]. ويرصد مؤشر الجودة التنظيمية تصورات قدرة الحكومة على صياغة سياسات وأنظمة سليمة وتنفيذهما، ممَّا يسمح بتنمية القطاع الخاص وتعززه.

يتضح عن طريق الشكل في أدناه أنَّ متوسط القيمة للعراق في مؤشر الجودة التنظيمي عموماً في 2020، إذ بلغ بحد أدنى (-1.38) نقطة، وللمقارنة مع بعض الدول التي أخذت تصنيفاتها أعلى المراتب مثل: (سنغافورة، إذ جاءت بتقدير أعلى (2.21) نقطة، وأخذتِ اليابان (1.35) نقطة، والإمارات (1.08) نقطة، والسعودية (0.26) نقطة، والكويت (0.29)، والأردن (0.23) نقطة، وقطر (0.15)، ويقابلها الدول التي أخذت تصنيفات أدنى المراتب، وهي: الصين (-0.08)، ومصر (-0.69) نقطة، وإيران (-1.46) نقطة، وسوريا (-1.86) نقطة.

17- Md. Lutfor Rahman PhD , OP . Cit, p47.

يبيّن الشكل (6) مؤشر **العراق في الجودة التنظيمي مقارنة** ببعض الدول



يشهد العراق إبَّان سنوات 2013-2020 تدني مؤشر الجودة التنظيمية، فقد سجلت نتيجة منخفضة، للحكم في عام 2020 بنحو بلغ (-1.38)، وأفضلها في عام 2016 بنحو (-1.13)، ويرجع ذلك إلى ضعف الإجراءات الرقابية في الدولة، إذ إنَّ العراق سجَّل درجةً متدنيةً جداً في مؤشر الجدودة التنظيمية؛ بسبب تدهور الأوضاع السياسية، والأمنية، والاقتصادية للبلد.

يبيّن الجدول(6) مؤشر العراقي في الجودة التنظيمية

الأعوام	مؤشر الجودة التنظيمية
عام 2013	1.24-
عام 2014	1.25-
عام 2015	1.24-
عام 2016	1.13-
عام2017	1.20-

الأعوام	مؤشر الجودة التنظيمية
عام 2018	1.17-
عام 2019	1.18-
عام 2020	1.38-

آفاق وحلول لتطبيق معايير الحكم الرشيد

يتطلَّب التزام المؤسسات الحكومية في العراق بمتطلبات نظام الحكم الرشيد تفاعلاً وترابطاً ما بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، ومع غياب لدور هذه العناصر الثلاث تؤدِّي إلى تدنِّي مستوى الحكم في العراق وَفْق تصنيفات البنك الدولي، وعليه يجب التركيز على طبيعة التفاعل بين هذه العناصر، والأخذ بنظر الاعتبار ما يلي:

- ✓ تعزيز نظام اللامركزية الإدارية في عملية إدارة الدولة عن طريق العمل على تنظيم علاقته بالمركز الإداري، وتحديد الصلاحيات لكلٍّ منهما وَفْقاً للدستور.
- ✓ تعديل بعض المواد الدستورية كالمادة (48) من الدستور، والتي نصَّت على أن تتكوَّن السلطة التشريعية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد، أي: إنَّ مجلس الاتحاد لم يُشكَّل، وعليه لا بد من تشكيل هذا المجلس؛ لينهض بمهامه الدستورية، فضلاً عن تفعيل الدور الرقابي للبرلمان عن طريق تنظيمه قانونياً، فضلاً عن التعريف القانوني بدور المعارضة السياسية في مجلس النواب، وتحديد مهامها وصلاحياتها وتفعيل دورها في النظام السياسي.
- ✓ تنويع مصادر الاقتصاد الوطني، والحد من المشاكل التي شخصتها الإستراتيجية الصناعية في العراق، والعمل على تحقيق أهدافها، وكذلك تمكين الحكومة للقطاع الخاص، والمجتمع المدني في الدخول لسوق العمل، وإحداث تغيرات مؤسسية وقانونية؛ لخلق علاقة متوازنة ما بين القطاع العام والخاص.
- ✓ تفعيل الأدوات والآليات القانونية للحد من ظاهرة الفساد ومنع انتشاره، واستخدام أحدث التقنيات، وأجهزة الرقابة الإلكترونية كنظام يحدُّ من الفساد والتزوير، وتفعيل الدور الشعبي عن طريق إقرار قانون الشفافية؛ لغرض تلقِّي الدعم الجماهيري في الرقابة، ومكافحة الفساد.