حوار الفكر

31

HIWAR ALFIKR

كانون الثاني 2015

السنة الحادي عشرة - العدد ٣١- ذربيع الاول ١٤٣٦ هـ - كانون الثاني ٢٠١٥ م

الديمقراطية التوافقية في العراق

الشباب و البطالة في العراق حتى عام ٢٠٢٥

نفط العراق بين المركز والاقليم

سايجون تسقط مرة أخرى في بغداد

ملف العدد

البرنامج الحكومي
بين النظرية والتطبيق الاداري

ملاحظات حول البرنامج الحكومي (٢٠١٤-٢٠١٨)

وثيقة الاتفاق السياسي بين الكتل السياسية

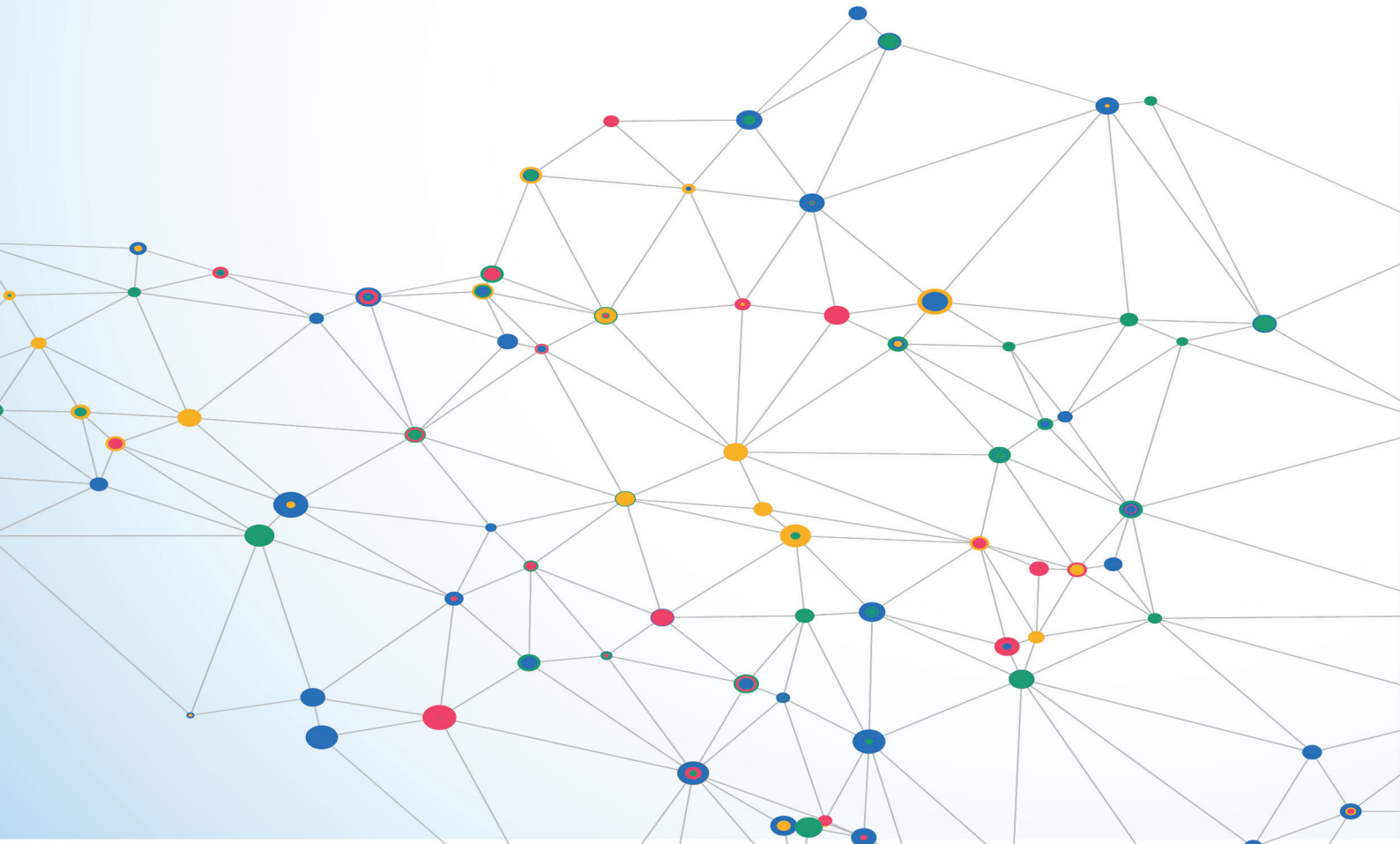
منظور استراتيجي في اتجاهات التنمية في الاقتصاد العراقي

استراتيجية إدارة ومعالجة النزوح الداخلي

EARTHLINK

الراعي الرسمي لـ

المعهد العراقي للحوار



خاص جداً

لاساتذة الجامعات وطلبة الدراسات العليا

الان صار بامكانك
اقتناء كل اعداد
مجلة حوار الفكر
وجميع اصدارات
المعهد العراقي
للحوار

hewariraq.iq

07905400123

المعهد العراقي للحوار

حوار الفكر

مجلة فصلية فكرية تصدر عن المعهد العراقي للحوار

المشرف العام
الشيخ د٠همام باقر حمودي

مديرالتحرير
عباس راضي العامري

هيئة التحرير

د٠علي عبدالاميرآل جعفر
د٠ عبدالكريم الطويل
جمال ناصر الزيداوي
مصطفى محمد الحيدري
زيد محمد الزبيدي

الهيئة الاستشارية

أ٠اكرم هادي الحكيم
أ٠د٠ جابر حبيب جابر
أ٠د٠ حامد الباهلي
د٠ عبدالهادي الحكيم
أ٠د٠ كامل الكناني

الترجمة
قسم الترجمة في المعهد العراقي للحوار

07905400123
head@hewarirq.com
hewarelfikr@gmail.com

تنويه تم اعادة تصميم الاعداد 2021

- رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ١٠٦١
- معتمدة في نقابة الصحفيين العراقيين تحت الرقم ٤٥٦

- جميع الحقوق محفوظة
- لايحق إعادة نشر المواد المنشورة في المجلة دون استئذان إدارتها
- لا يحق الاقتباس من المواد المنشورة في المجلة دون ذكر المصدر
- الافكار الواردة في المجلة لا تعبر بالضرورة عن رأي المعهد او مجلة حوار الفكر

كلمة العدد 6

البرنامج الحكومي
بين الفكر والتطبيق الاداري 8
أ٠م٠د٠ محمد حسين علي حسين الجنابي

ملاحظات حول
البرنامج الحكومي 16
أ٠ عقيل جبر علي المحمداوي

مقترحات على وثيقة الاتفاق السياسي
بين الكتل السياسية المشاركة في حكومة الوحدة الوطنية٢٠١٤ 24
د٠ أسعد شريف الإمارة

ملاحظات حول برنامج عمل الحكومة٢٠١٤-٢٠١٨
ورقة عمل مقدمة الى ندوة المعهد العراقي للحوار 28
أ٠م٠ د ميثم لعيبي اسماعيل

العدالة ومشتقاتها في برامج الحكومات المنتخبة لعراق ما بعد عام ٢٠٠٥
" قراءة في برامج حكومات ٢٠٠٦-٢٠١٠-٢٠١٤ " 32
أ٠د عامر حسن فياض-حنين عبد الامير جلاب

وثيقة الاتفاق السياسي بين الكتل السياسية- رؤية اجتماعية تحليلية - 42
د٠ ثائر احمد حسون العمار

التحليل المكاني للتعليم
كأحد مؤشرات التنمية البشرية في العراق 46
م٠ د مناف محمد السوداني- م٠ م حنان يحيى محمد

23

109

119

منظور استراتيجي

في اتجاهات التنمية في الاقتصاد العراقي 56

أ .د . كامـــل الكنـــاني

استراتيجية إدارة ومعالجة النزوح الداخلي 60

وزارة الهجرة والمهجرين

المجتمع الأهلي 66

ابتهال جاسم رشيد

الديمقراطية التوافقية في العراق

على ضوء مبدأ الفصل بين السلطات
وقرارات مجلس الأمن الدولي ذات الصلة 74

د .حيدر ادهم عبد الهادي

الشباب و البطالة

في العراق حتى عام ٢٠٢٥ 92

أ .م.د علي عبد الامير ساجت

سايجون تسقط مرة أخرى في بغداد

إني أعلم ما تعنيه كلمة سقوط مدينة, فقد كنت هناك 100

بقلم/ بيتر آرنيت – ترجمة: حاتم فرحان علي

هل تسمح السعودية بتدهور أسعار النفط؟ 104

ترجمة: حاتم فرحان علي

ميغان أوسوليفان،– جين كيركباتريك

نفط العراق

بين المركز والاقليم 108

ترجمة / مصطفى الحيدري

مؤتمرات في طريق البناء 118

هيأة التحرير

كلمة العدد

إنّ نجاح المؤسسات والدول يرتبط بقدرٍ كبيرٍ منه بما تُعدّهُ من خطط وبرامج توضح الاجراءات التي تؤدي من خلال الالتزام بها الى تحقيق الاهداف ، وقد لا يختلف اثنان ان اغلب عثرات الحكومات العراقية المتعاقبة بعد ٢٠٠٣ إنّما مردّها الى ضعف التخطيط او عدم الالتزام بتنفيذ البرامج الحكومية ، لذلك فإنّ من أهم مؤشرات النجاح وأسبابه هو الاعداد الجيد والمدروس لبرامج العمل ومتابعة تنفيذها بدقة عالية وعن قرب ، وعدم إغفال اية مرحلة من مراحلها ، لأنّه سيؤدي بلا شك الى إحداث ثغرة في الاداء ستؤدي هي الاخرى الى فشلٍ في النتائج.

ومن هذه الرؤية انطلقت مجلة حوار الفكر في عددها الحالي لتأخذ على عاتقها مهمة مناقشة البرنامج الحكومي وتحليله ، وتثبيت الملاحظات التي من شأنها ان تقوّم منه نحو الاصلح في الاداء والمتابعة توخّياً للنتائج التي توصل الى الهدف ، كل ذلك بأدوات كتّاب وباحثين مختصّين و اكاديميين متابعين ، ليسلّط هذا العدد ضمن ملفّه الخاص بالبرنامج الحكومي نظرةً فاحصةً تجمع بين الفكري النظري و التطبيق الاداري الواقعي لمفهوم البرنامج الحكومي.

إنّنا في مجلة حوار الفكر كما نطمح ان يكون عام ٢٠١٥ بدايةً موفّقة لعمل الحكومة الجديدة ، كذلك نطمح ان

يكون البرنامج الحكومي ضمن المسار الصحيح رؤيةً و تنفيذاً ونتائج، وان يكون الالتزام به هو نقطة شروع صحيحة نحو بناء دولة عصرية قائمة على التخطيط و المتابعة ليكون العراق كما يستحق استقراراً و رفاهيةً منسجماً مع موارده وخيراته وطاقاته.

كذلك جاءت بقية المواضيع الاخرى معبّرةً عن الاجواء العامة المحيطة بموضوع البرنامج الحكومي من وثيقة الاتفاق السياسي بين الكتل المشاركة في الحكومة الى اتجاهات التنمية في الاقتصاد العراقي ، وصولاً الى أزمة أسعار النفط التي أعقبت الاتفاق النفطي بين بغداد واربيل وانعكاس ذلك كلّه على البرنامج الحكومي ؛ ملف العدد الرئيس لمجلتنا حوار الفكر .

يأتي هذا العدد في ظل كل هذه التداعيات ليضيف أمرين اثنين الاول هو ما درجت عليه هذه المجلة منذ تأسيسها قبل عشر سنوات من توثيق لأهم الأحداث العراقية وعلى رأسها اليوم البرنامج الحكومي الذي يؤسس لنجاح أو فشل الحكومات ، والأمر الآخر هو الرؤية التقويمية المختصّة التي قدّمها ملف هذا العدد لبرنامج الحكومة الجديدة أملاً في الافادة منها ورغبةً صادقةً مسؤولةً من مجلة حوار الفكر لنجاح البرنامج الحكومي وبلوغ ما يهدف إليه من تطوير المؤسسات وبناء الدولة وحفظ الامن ورفاهية المجتمع واستقراره.

علي فاضل الدفاعّي

تمهد:

تلازم الادارة سلوك الانسان وأعماله اينما كان وماذا فعل وهي تترجم حالات وعيه وأدراكه بأشكال عدة يحاول فيها ان يصنع او يهيأ حالة افضل في مزج موارد اقتصادية متاحة ومطلوبة لديمومة حياته أو حياة المؤسسة كأحد المكونات المجتمعية في وقت ومكان معين، وانعكست الادارة عبر اداء الانسان وما قدمه للبشرية منذ نشؤها في شواهد ملموسة او محسوسة اخضعت ذلك الاداء لسجالات النقد والتحليل باحترام الموقف او الاستياء منه تبعا للمنافع التي يقدمها ذلك الاداء في حينه ومستقبله.

البرنامج الحكومي
بين الفكر والتطبيق الاداري

أ.م.د. محمد حسين علي حسين الجنابي

دكتوراه ادارة أعمال ـ تدقيق أستراتيجي- الجامعة المستنصرية ـ كلية الادارة والاقتصاد/بغداد

وتتجلى ارقى حالات الادارة بالمسؤولية في قيادة مؤسسة تعنى بأهداف وواجبات شتى لتحقيق رسالة تعبر عن خلاصة العهد بين تلك المؤسسة ورئيسها ومرؤوسيها والمستفيد منها. وتترسخ فيها علاقات ناجحة يفرزها الادراك الواعي بوظائف مهنية وقواعد عمل وضوابط سلوكية وتطبيقات عملية وتجارب تنتظم جميعها في أرادة تصنع البديل الافضل والأكفأ وديمومة الصلاح والنماء والخير الذي ما انفكت مؤسسات الاعمال التعريف به كأحد مرتكزاتها العملية والابداع فيه.

ان صدور وتقديم برنامج حكومي في بداية حقبة وزارية جديدة يمثل تطورا سياسيا واداريا نوعيا في النظام الديمقراطي المعاصر لعراقنا الجريح، كما ان هذا البرنامج جاء منطلقا من ومستندا الى اسس رصينة تتيح له مشروعيته والدفاع عن تلك الانجازات التي يسعى لتحقيقها في بناء العراق الجديد وقيادته في المحافل الدولية بنجاح وبمؤازرة جميع مكوناته.

فاذا كان الدستور العراقي (وهو وثيقة تفرض جميع الاعراف احترامها بصيغتها الحالية في هذا الوقت) يمثل المرجع الاول لهذا البرنامج فان رجوعة الى وثيقة الاتفاق السياسي يمثل التزاما متبادلا بين الحكومة وكافة المكونات السياسية ومن ورائها الشعب العراقي عموما وأيمانا بان العراق خيمة الجميع وان من الواجب المبادرة والمساهمة لبنائه بالشكل الذي يليق به بلد الاديان والحضارات والموارد البشرية والمادية التي لا تتوفر في سواه.

ان ما يؤمل من البرنامج الحكومي نقل وترجمة ما ورد فيه الى حقائق وحالات مجتمعية ملموسة تعبر عن حكمة الوزارة والمؤسسة العراقية في سبر اغوار البيئة العراقية ومعرفة الحاجات الملحة واستشراف الحلول العاجلة والمناسبة لإنقاذ الانسان العراقي واخراجه من دائرة الركود والخوف والتخلف الى واقع جديد حيث العدالة والامن والتطور والامل، وان يعرف الجميع ويسعى الى ان ايقاف الخطأ هي بداية الصواب

ملامح من الفكر الإداري

أولا ـ المداخل الفكرية للإدارة:

ان التوجه الاداري وقيادة مؤسسات الاعمال لم يكن خاليا من جهود فكرية ومعرفية صاغت قوالب وقواعد ذلك الاداء وفعله المؤثر في حياة المجتمع في حينه. ولعل من الصعوبة بشيء الرجوع الى ادبيات ادارية

رافقت حضارات الانسان القديمة والوسطى التي بقيت اثارها شاهدة ومعبرة عن ما سبق تلك المشاهد من خطوات ادارية ووظيفية استوعبت تلك الاعمال قبل انجازها. كما ان ادارة الدولة والدفاع عنها لم تكن افعالا آنية محض صدفة ودون ادراك ووعي وتحديد اهداف مرغوبة للمجتمع.

وتركز الجهد الاداري في الدين الاسلامي الخالد بتوجيه الانسان والمجتمع الى ما فيه الخير واصلاح الدنيا بأجمعها وفقا لدستور محكم وقواعد عمل رصينة في قرآن حكيم حرص على بناء السلوك الانساني بأبهى صورة لمدى الحياة، ولم تبتعد اقوال الرسول الاكرم صلى الله عليه وآله وسلم عن التعبيرالاداري والتوجيه بالإصلاح والنفع طيلة حياة الانسان وحياة الدنيا ويترجم ذلك بمقولته الشريفة (رحم الله امرأ عمل عملا صالحا فأتقنه)، وهكذا امير المؤمنين علي عليه السلام يضع الادارة كلها في اخر كلمة في حياته الشريفة بوصيته لأبنائه وأمته بكلمة بليغة (عليكم بنظم أمركم) يشرحها رواد الادارة ومفكروها المعاصرين بان التنظيم قلب الادارة ونبضها.

أما في التاريخ المعاصر فأن الادارة ليست كغيرها من العلوم التي كتبت مفرداتها مبكرا، اذا ترجع اقدم أدبيات الادارة المحفوظة الى (١٥٠) سنه على الاكثر، ولكن الشيء الجميل في هذا العلم انه يتطور بسرعة وتنمو علاقاته العلمية مع العلوم الاخرى مستفيدا من تطبيقات تلك العلوم ومتفننا في صناعتها بصيغة سلع وخدمات مادية تثير اعجاب المستفيد وتسد حاجته وتقدم المجتمع. وبرز لعلم الادارة مداخل فكرية ونظريات من أهمها:

١ ـ المدخل المنظومي في الادارة:

يحيل هذا المدخل (نظرية النظم) كل شيء في الحياة ومنها مؤسسات الاعمال الى نظام ويلزم وجود علاقات ترابطية لهذا النظام مع كل ما سواه من انظمة اخرى وتحلل مؤسسة الاعمال فيه الى انظمة فرعية مكونة **له، في الوقت الذي تكون فيه المؤسسة جزء من نظام عملياتي اكبر من نظامها** وهكذا. ولإدراك طبيعة وآلية عمل هذا النظام فانه يحلل الى عناصر داخلية هي:

المدخلات: وتشير الى كل ما يستلمه النظام من بيئته.

العمليات: وهي إجراءات خاصه بطبيعة عمل النظام.

المخرجات: وتشير الى كل ما يقدمه النظام للبيئة.

مع الاخذ بنظر الاعتبار رقابة عمل النظام وكل ما يؤثر في تناغم أجزائه ومكوناته أذ تركز أدارة المؤسسة على وفق هذا المدخل على فهم آلية العلاقة بين النظام وبيئته في جذب المدخلات وتحسين ذلك لأفضل حال ممكن وبذل قصارى الجهود لأداء عملياتي تتميز به المؤسسة لتقديم افضل ما هو ممكن من مخرجات تعبر عن دور المؤسسة في المجتمع وشعورها بالمسؤولية الاجتماعية في زمانها ومكانها وهل انها ماضية في تحقيق أهدافها.

٢ ـ المدخل الموقفي في الادارة:

وهو من المداخل المتأخرة في طروحات الفكر الاداري، ويقوم على القدرات التشخيصية للمفكر الاداري وقيادته للمؤسسة والمرؤوسين له، لإنجاز الافضل والانفع وتحليل الظروف والمواقف اليومية والطارئة وكذلك الخيارات المتاحة للقرار الاداري، أذ يجب ان يمثل القرار الاداري وفقا لذلك (افضل حل او موقف لمشكلة واضحة)، ولا يفهم عن هذا القرار انه مزاجي او ظرفي وانما هو خلاصة تحليل مركز لمتغيرات ومؤثرات رئيسة وفرعية منها بيئية (خارجية وداخلية) ومنها تقنية(معرفة، خبرات عملية، مهارات فنية، تكنلوجيا) لتقديم أنموذج القرار الاداري الصائب.

ان المرونة التي يمتاز بها هذا المدخل أتاحت للمديرين تطبيق اكثر من مفهوم اداري في وقت واحد وساعد في نشوء مفاهيم ادارية جديدة في قيادة المؤسسات منها(أدارة الجودة الشاملة، والادارة الكمية وتطبيقات وأنظمة انتاجية). وهكذا يثير هذا المدخل روح الابداع والابتكار في الادارة.

٣ ـ المدخل الاستراتيجي:

تشترك الادارة كعلم في استخدام مصطلح الاستراتيجية مع علوم اخرى الاجتماعية منها والسياسية والعسكرية التي يغطى فيها مفهوم الاستراتيجية الاهمية والتميز، اما في الادارة فقد استخدم المصطلح الى ما يشير الى المنهج او الاسلوب او طريقة تحقيق أهداف المؤسسة وهو ناجم عن رؤية ورسالة وأهداف تمتاز بالرأي الثاقب والفكر الحاذق لمستقبل المؤسسة وكل ما له علاقة بها، وان أكثر دلالاته في مؤسسات القطاع الخاص هي المنافسة وكسب السوق والتفوق، اما في القطاع العام فانه تعبير عن مستقبل الدولة والمؤسسة معا عبر منجزات اليوم، وفي كلا القطاعين الخاص

والعام فان المدخل الاستراتيجي لمؤسسة الاعمال ينطلق من دراسة متفحصة للبيئة وتحديد عوامل القوة والضعف في بيئتها الداخلية فضلا عن تحديد عوامل الفرص والتهديدات في بيئتها الداخلية (تحليل SWOT)، وذلك باستثمار عوامل القوة وإصلاح عوامل الضعف واقتناص الفرص المتاحة وتجنب التهديدات بأقل ضرر.

وهكذا تتيح الادارة الاستراتيجية صياغة سيناريوهات عدة أقلها نفعا ذلك الذي يستوعب التغيرات المستمرة والتطور الشامل لتوظيف الموارد (بشرية، مادية) بأفضل صيغة، وان الادارة وفقا لهذا المدخل تتسم بالمعرفة الشاملة واليقظة والاستعداد لتقديم الفعل الصحيح المفاجئ.

ثانيا ـ معايير الأداء الاداري:

أفرز التطور الاداري المتسارع ادوات ومعايير ونماذج عدة يمكن للقائد الاداري توظيفها في اختيار افضل اداء مؤسسي، والنجاح في استخدام توليفة صائبة من الموارد المتاحة وتحقيق اهداف ورسالة ورؤية المؤسسة، فضلا عن ترسيخ نظام رقابة فاعل يساهم في كشف مبكر لأخطاء وانحرافات الاداء وتحليل اسبابها واجراء الفعل التصحيحي المناسب. ومن أبرز هذه المعايير لقياس الاداء الانتاجية الاكبر والجودة الافضل.

١ ـ الانتاجية:

وهي معيار كمي يعبر عن استخدام فاعل وكفوء للموارد (بشرية، مادية) لتقديم سلع او خدمات ذات منفعة محددة، ويثير هذا المفهوم بعدين أساسين هما:

الكفاءة: وتعني تقديم اكبر كمية من المخرجات باستخدام الموارد المتاحة (أو انها عمل الأشياء بشكل صحيح).

الفاعلية: وتعني مستوى او درجة تحقيق الاهداف المحددة للأداء (اوأنها عمل الاشياء الصحيحة).

ويمكن استخدام معيار الانتاجية لمستوى الاداء المؤسسي ككل او لأي وحدة فرعية بشكل مستقل فضلا عن أمكانية استخدامه لقياس أداء كل مورد اقتصادي للمؤسسة او انتاجية العامل الواحد او الدينار الواحد.

واذا كانت الربحية (كمؤشر للأداء) تشير الى نجاح المؤسسة في تغطية تكاليف الانتاج فان ذلك لا يتعدى الامد القصير بأبعد حالاته بينما تشير الانتاجية الى سلامة الوضع المالي والانتاجي (الفني) للمؤسسة للأمد المتوسط والبعيد وان المؤسسة يمكن ان تضمن ربحيتها باستمرار لمدة طويلة او لا.

كما ان الانتاجية هي المفهوم الاوسع والاشمل للإنتاج، اذا يشير الانتاج الى كمية مطلقة من الوحدات (مخرجات) بينما تشير الانتاجية الى معايرة تلك المخرجات بما استخدمته من مدخلات، وتعبر عن الفعل او الموقف السليم للمؤسسة الذي يضمن لها ان أداء اليوم أفضل من أداء الامس وان اداء الغد سيكون الأفضل منهما.

وان اسباب انخفاض الانتاجية للمؤسسة او للدولة بشكل عام يرجع الى واحد او اكثر من ما يأتي:

ـــ عدم توفير البنية التحتية الملائمة للأداء المؤسسي.

ـــ ضعف التشريعات وقواعد العمل الصحيحة للأداء المؤسسي.

ـــ غياب الخبرة الفنية الكفؤة الكافية للأداء المؤسسي.

ـــ التعاطي الخاطئ للمفاهيم الادارية والأدعاء المعرفي في جميع او بعض فواصل الاداء.

ـــ صغر المؤسسات وكثرة التقسيمات الادارية.

ـــ الابتعاد عن روح المبادرة والابداع والابتكار والتوجيه نحو التكرار وتقليد الاخرين

ـــ القصور الواضح في انظمة المعلومات الادارية والتقنية الخاصة بالأداء المؤسسي.

ـــ ضعف الوعي التقني وانحسار العاملين الماهرين والتخوف من حالات المجازفة والمخاطرة.

ـــ توجه قوة العمل (المورد البشري) للعمل في القطاع العام باعتباره ضامنا للدخل لمجرد الانتساب للمؤسسة.

ـــ ضعف النظام الرقابي الفردي والمؤسسي وتنصل الفرد والمؤسسة عن مسؤوليتهما الاجتماعية تجاه الاداء.

٢ ـ الجودة:

وتمثل مفهوم متطور لقياس الاداء الاداري والمؤسسي في كافة حقول الاعمال، ويعني مطابقة الاداء لتلك المتطلبات المحددة سلفا، والنتائج المتوخاة عنه، بل تتسابق مؤسسات الاعمال على تطوير ذلك الاداء لتلبية احتياجات وتوقعات المستفيد من مخرجاتها.

ان الاسلوب التقليدي في ضبط الاداء من خلال المراقبة والسيطرة النهائية واللاحقة للأداء لم يعد ملائما كونه يسمح بقبول الاخطاء والانحرافات اثناء

الاداء والتي تشكل اعباء مالية وفنية فضلا عن هدر الوقت والجهد اللازم ودون جدوى، بينما تؤكد مفاهيم الجودة المعاصرة على مراقبة الاداء في كافة مراحله بل في مصادره وبيئة مدخلاته وتوفير ادوات الانتاج وتأهيل العاملين بمستوى يناسب المتطلبات والخصائص النهائية المخططة.

وهكذا يركز مفهوم الجودة كونه اداة رقابية فاعلة لبلوغ المؤسسة غايتها وتوجيه اعمالها كليا بتطبيق مفاهيم أدارة الجودة الشاملة والتي تحقق للمؤسسة كل او بعض الامتيازات والفوائد الاتية:

ـ الالتزام والانضباط العالي في قيادة العاملين والمؤسسة لتصبح قدوة للآخرين.

ـ تغير سلوك العاملين وترسيخ مفهوم المسؤولية المباشرة عن الخطأ

ـ توفير مناخ مؤسسي واداري جيد للإبداع والابتكار.

ـ انخفاض تكاليف العمل وانعدام خسارة الوقت الضائع.

ـ تخفيض عيوب الاداء وزيادة مقبوليته لدى المستفيد.

ـ تقليل حالات الشكاوى والتذمر من حالات الخطأ والفشل.

ـ تقوية العلاقة بين العاملين والادارة، وفيما بين العاملين انفسهم.

ـ فاعلية الاتصالات والتعاون المثمر بين اقسام ووحدات المؤسسة.

ـ فاعلية ووظيفة الرقابة وتحسين الاداء.

ـ تحسين المكانة الاجتماعية للمؤسسة والعاملين في قطاع الاعمال وعموم المجتمع.

ويمكن القول ان كل ما ورد اعلاه يحقق للمؤسسة نجاحات تنظيمية ومالية تستثمر بشكل واضح في تحقيق استراتيجيتها واهدافها ورسالتها المجتمعية.

رؤية ادارية على تطبيق البرنامج الحكومي

أولا ـ مظاهر البرنامج الحكومي:

تكشف المراجعة الاولية للبرنامج الحكومي يعض السمات الواضحة من مضامينه منها:

١- شمولية البرنامج:

جاء البرنامج الحكومي واسعا طويلا شاملا كافة مناحي حياة الفرد والمؤسسة (اكثر من ١٦٠ فقرة فرعية) وهي حالة تكشف حالة التراجع وتخلف الاداء المؤسسي أبان الفترة السابقة على نطاق واسع، وان هذه الشمولية تفقد الثقة في تطبيقاته عند تحديدها بسقوف مالية وزمنية محدودة.

٢- الرتابة والاستمرار:

يشير البرنامج الحكومي الى استمرار الارادة الحكومية للتغلغل في كافة قطاعات الاعمال حتى التي اثبتت فشلها وخسارتها وزيادة اعبائها على الحكومة والموازنة مثل (الصناعة، الزراعة، الخدمات، الاسكان، السياحة، وحتى التربية والتعليم) التي انخفضت انتاجيتها الى مستويات مخيفة، وان الافضل نقل هذه القطاعات الانتاجية الى القطاع الخاص، كما اكد البرنامج تطوير تلك القطاعات بأساليب تقليدية.

٣- التداخل والتكرار

يكرر البرنامج الحكومي عرض بعض المشكلات بأكثر من اولوية او اسبقية يعتمدها للتنفيذ مثل الاصلاح المؤسسي والاستثمار ومكافحة الفساد، وهذا يشير الى سلامة التوجه الاستراتيجي للبرنامج لكن الاليات المتباينة للتنفيذ يمكن ان تعطل عملية الاصلاح المرتقبة في مواطن الخلل.

٤- الاهمية والمفاضلة:

يؤخر البرنامج الحكومي بعض المشكلات والحاجات الاساسية للمواطن والمؤسسة على حساب غيرها، ففي حاجات المواطن تتفجر مشكلة الغذاء (البطاقة التموينية) والسكن دون وجود دلائل واضحة لمعالجتها وتخليص المواطن من هذا العناء الذي تتراكم عليه كافة مظاهر التخلف المجتمعي، وفي المجال المؤسسي اصبح واضحا مدى تلوث معظم الادارات العراقية بالفساد الذي يستوجب كبحه قبل عمليات التطوير المنشودة.

٥- الغفلة عن قطاعات مهمة:

لا يشير البرنامج الحكومي الى واقع الاعلام والصحافة وكيفية تنشيط هذا القطاع الى مسؤولية ترسيخ مفاهيم المواطنة والمسؤولية الاجتماعية (بحيادية تامة) ونقل المشكلات المجتمعية بأمانة ومهنية، وتوجيه المجتمع نحو التكامل والبناء.

كما غفل البرنامج الحكومي عن رسم مسارات جديدة لوظيفة رقابة استراتيجية و ادارية كفؤة لمتابعة تنفيذ الاداء بعد كل مرحلة فيه، وبعد ان تأكد للجميع تغلب

ارادة الفساد العابثة على الاجراءات الحالية لمؤسسات الرقابة القائمة.

ثانيا ـ تقييم البرنامج الحكومي:

اظهر تقييم البرنامج الحكومي بعض التوجهات والمضامين، ادناه اهمها:

١- تركيبة البرنامج الحكومي:

أ- **يفتقر** البرنامج الحكومي الى بيان رؤية ورسالة واهداف الحكومة التي ينطلق منها البرنامج وتمثل اماني الحكومة قبل غيرها في تغير الواقع الذي لاترضاه، في عبارات هادفة وحاكمة جامعة لارادة الحكومة ونواياها وقدراتها المتاحة بعيدا عن المغالات والغموض والعروض غير الدقيقة.

ب- ان البرنامج الحالي الذي تقدمه الحكومة يشير الى رغبة واضحة في العمل التصحيحي والتطوير وسيصبح في نهاية فترته معيارا لقياس أدائها، وان الحكمة الادارية والسياسية تثير دارسة بيئته جيدا وانه ليس ببعيد عن الاحداث الاقتصادية والمالية والموارد التي تبدو غير كافية لأستكماله اذا كانت الموازنة العامة بنسبتها الاعظم مخصصه للنشاط التشغيلي وان معظم هذا البرنامج يمثل افاق استثمارية تحتاج الى تمويلات كبيرة جدا.

ج- **ان تغيرات** شاملة كالتي حددها البرنامج الحكومي تستلزم تشريعات لقوانين وقواعد عمل وتعليمات وضوابط جديدة التي تتطلب بدورها دراسات وتحليل واقعي للاحتياجات الحالية والطارئة فضلا عن الفترة الزمنية لاستصدارها، ومدى مقاومة التغير التي ستظهرها الجهات التي تتأثر سلبا جراء تنفيذه.

٢ـ الحاجات المجتمعية الأكثر أهمية (فضلا عن الامن والدفاع):

ان الوعود التطويرية التي وضعها البرنامج الحكومي للحاجات المجتمعية جاءت عمومية وضعيفة جدا امام حاجات كبيرة متفاقمة لا تخفى على احد، وينتظر حلها قبل تحول تلك الحاجات الى عوامل ضغط وسبب في تخريب مشاريع وانجازات الحكومة ان لم تؤخذ بعين الاعتبار والعناية الكافية ومنها:

أ- أزمة السكن:

ان معظم العراقيين يعيشون ازمة سكن خانقة وان هذه الازمة بذاتها اصبحت محورا لازمات اقتصادية واجتماعية وبيئية متصاعدة حتى توفير السكن الملائم. وللأسف ان المبالغ المصروفة (قروض، انشاء مجمعات...) لم تبد نفعا بل كانت اجرأت ترقيعيه مؤقتة ادت الى انشطار الوحدات السكنية وتغير معالم المدن نحو الاسوأ وضغط على الخدمات فضلا عن نخرها بأفة الفساد قبل الاستفادة منها.

ب- النظام المعلوماتي:

لازال العراقيون جميعا بحاجة الى اثبات هويتهم الوطنية وانتمائهم الوطني وان ذلك لن يكون قبل تقديم وثائق عدة وعبر انظمة معلومات بالية (وهي حالة فريدة تخلصت منها افقر شعوب العالم قبل سنوات طويلة) ولازالت الارشفة الوطنية لوزارات العدل والداخلية و التربية و التعليم والمالية مثبتة في سجلات ورقية وبأشراف موظفين غير اكفاء، مما يثير حالات التلاعب والتحريف وما ينجم عنها من ظلم الابرياء وهدر حقوق اصحابها ليكون عبئا كبيرا على المواطن نفسه.

ج- التربية والتعليم:

ان قطاع التربية والتعليم بحاجة ماسة الى ادارة تربوية كفؤة وتحديد قواعد واستراتيجيات التربية والتعليم وتحقيق نتائج نوعية في المستوى العلمي للتدريسي والطالب والمؤسسة التعليمية فضلا عن ضوابط سليمة للقبول الجامعي وقرارات واضحة وثابته تحكم العملية التربوية بكاملها وموقع احترام الجميع، والتبادل المعرفي بين الجامعة وكافة المؤسسات لتعميم الافادة لكل منهما.

ثالثا ـ الاصلاح الاداري والمؤسسي:

يشكل الاداء الاداري واجهة المؤسسة والحكومة والدولة عموما، وهذا الاداء يجب ان يسلك مسارات محددة ضمن نظام مؤسسي لتحقيق اهدافه، كما ان العملية الادارية المرافقة للعمليات الفنية للمؤسسة تصبح هي القائدة في توجيه الموارد المتاحة وتقديم السلع والخدمات المرغوبة بيد ان البرنامج الحكومي اعتمد خطوات محدده ومستقلة للإصلاح الاداري ومكافحة الفساد وقد جاءت في ذيل البرنامج بعد اتمام كافة التحولات الفنية للمؤسسة واذا ما وقعت تلك التحولات فلن يكن حاجة او قيمة او تأثير للإصلاح.

كما ان عملية الاصلاح الاداري المنشودة تواجه بالنقص الشديد في الخبرات والمهارات لدى معظم العاملين فضلا عن قلة الكفاءات العلمية في ساحة العمل، وان

هذه الحالة تجاوزت المؤسسة الى عموم المجتمع (١٢٪ فقط حملة الاعدادية فما فوق، و ٧٪ فقط قادر على استخدام الحاسوب) وتشير هذه النسب الى خسارة كبيرة في الفرص التدريبية ومليارات الدنانير التي انفقت لأجلها.

ان الاصلاح الاداري ومكافحة الفساد لا يمكن ان يكونا من قبل المؤسسة التي تعاني منهما بل انهما ذات خصوصية مهنية وطبيعة اداء تتطلب معارف وسلوك اداري ورقابي متميز، وان تكون هناك مؤسسة قائدة ذات صلاحيات واسعة ورؤى استراتيجية دقيقة تتكفل تشريع سليم ومعالجة دقيقة لحالات الخلل الاداري والفساد المالي بأساليب علمية متطورة ومنها مجلس الخدمة العامة الاتحادي الذي صدر قانونه عام (٢٠٠٩) الا انه لم ير النور لحد الان، وقد تضمنت وثيقة الاتفاق السياسي الساندة لهذا البرنامج اقرار الحاجة اليه وتشكيله خلال ٦ اشهر من بداية عمل الحكومة.

واخيرا ان الاصلاح الاداري والمؤسسي مكفول بإناطة الوظيفية الى مستحقها ومن هو مبدع فيها ومن له الاستعداد للالتزام والايفاء بكافة متطلباتها واستثمار مواردها لتحقيق اعلى انتاجية اداء وافضل جودة.

الخاتمة

أن الأداة االرئيسة لتنفيذ البرنامج الحكومي وسيادته هي الوظيفة والموظف الحكومي في مختلف مسؤوليات ومستويات الوظيفة وأنجاز اداء تشغيلي يناسب تلك الوظيفة ومهامها، ذلك ان التقصير والتهاون يمثل بداية الخسائر والانحراف والفساد، وان البرنامج الحكومي يجب ان لا يفهم قيدا قاسيا على الموظف بل قواعد ومعايير عمل وتوجهات طموحة لبناء العراق وسعادة المواطن فيه، وتتأتى فاعلية البرنامج الحكومي من خلال:

١- التركيز الشديد على عملية الاصلاح الاداري باعتماد الاسس العلمية والعملية في الادارة لكل قطاع بما يناسبه، والمباشرة بتشذيب اعمال المؤسسة الحكومية من التطبيقات الزائدة وتحديث اسس العمل وتشريعات الخدمة المدنية.

٢- اتخاذ الاجراءات السريعة للانتقال الى العمل الالكتروني وبناء قاعدة البيانات والمعلومات الكفؤة والتهيئة لتطبيقات الحكومة الالكترونية بأسرع وقت ممكن.

٣- تطوير الخبرات والكفاءات العلمية والعملية للمبدعين والمبتكرين والذين يؤمل منهم تنمية قدراتهم الذاتية واستعدادهم لقيادة المؤسسة مستقبلا.

٤- تحديث انظمة الرقابة ودوائرها المتخصصة بأساليب وتطبيقات علمية وكفؤة في كشف بؤر الفساد ونواياه الخبيثة. والتركيز على انظمة الرقابة الداخلية للمؤسسات وتحسين اساليب العمل في عموم العمل الرقابي.

٥- التأكيد على الانضباط العالي والالتزام بتحسين مخرجات التربية والتعليم العالي وانتشال المؤسسة العلمية من مستوياتها التعليمية المتواضعة بأساليب متعددة منها استمرار الاختبارات الدورية للتدريسين في كافة مراحل الدراسة العراقية ورفع معدلات القبول والنجاح.

٦ـ تحديد الأحتياجات المجتمعية على وفق الاهمية النسبية والظروف الطارئة، والمباشرة بحلول جذرية تساهم في التخلص من المعاناة اليومية للمواطن وهدر الاموال في غير مكانها.

ان العالم المتقدم وأبناء الشعب العراقي بألوانه وأطيافه ومناطقه كافة لا ينظر الى التركيبة الوزارية، ولا يهمه كثيرا حجم الموازنة العامة للدولة ككل.

وإنما يصب اهتمامه وتركيزه عن ماذا ستفعل الحكومة عبر سنة وسنتين وأربع سنوات، وما هي الآليات التي ستصرف عن طريقها أموال الدولة. ومن منطلق الأولويات الاقتصادية والتعليمية والصحية يأتي اهتمام المواطن بالبرنامج الحكومي.

ملاحظات حول البرنامج الحكومي

أ. عقيل جبر علي المحمداوي

ماجستير مالية / جامعة بغداد

ان البرنامج الحكومي (٢٠١٤ ـ ٢٠١٨) قد يضمن نقاط عدة أبرزها تنظيم العلاقات الاتحادية المحلية وتشجيع التحول نحو القطاع الخاص وتوفير البنى التحتية. ونص البرنامج على العمل على تحقيق أمن واستقرار وحماية منشأته والارتقاء بالمستوى الخدمي والمعيشي للمواطن، وزيادة إنتاج النفط والغاز لتحسين الاستدامة المالية.

يشمل البرنامج أيضا (النهوض بمتطلبات التنمية البشرية من التعليم والصحة واستدامة البيئة وزيادة كفاءة خدمات الأمن الاجتماعي وتعزيز دور المرأة في المجتمع والعمل على تفعيل دور منظمات المجتمع المدني، واحتوى كذلك على تطوير العلاقات مع الدول الأخرى وزيادة أواصر التعاون البناء مع منظمات الأمم المتحدة والمنظمات العربية والإقليمية والدولية الأخرى واليات تنسيق العمل بين الحكومة والسلطات الأخرى.

نود الإشارة هنا ان أهم ما تم التركيز عليه من وجهه نظرنا المتواضعة هو (تبني منهج واسع للإصلاح المؤسساتي والإسراع بانجاز برنامج الإصلاح الإداري وانجاز الإصلاح الاقتصادي والمالي ومكافحة الفساد وتشجيع التحول نحو القطاع الخاص وتوفير البنى التحتية (كهرباء، نقل، اتصالات))، وذلك لتبنيها استراتيجيات عملية ومغادرة الاستراتيجيات النظرية وهذا ما نراه جليا في أداء الحكومة الحالية.

وحسب ما تم طرحه لجوانب البرنامج الحكومي الحالي فانه يعد خطوة في الاتجاه الصحيح مما يعزز الثقة بالحكومة الجديدة من أبناء الشعب عامة. اذ نجد ان البرنامج واضح الأهداف والمهمات الإستراتيجية عن طريق تأكيده تبني الجوانب الأساسية الصناعية والزراعية للاقتصاد الوطني وتطويره وتحسين معيشة إفراد المجتمع.

ان تطوير هذه الجوانب المهمة من الاقتصاد والصناعة والزراعة والبيئة والعلاقات السياسية وجوانب أخرى يحتاج الى تظافر جهود جبارة من الجهات ذات الصلة والعلاقة. ولا سيما من الخبراء والعلماء والباحثين والمختصين والعاملين في هذه الموضوعات المختصة لحل المشاكل العالقة وتطوير الأداء الحكومي والمساهمة في إعداد الكوادر المؤهلة وتوجيه المناهج في الجامعات

والمراكز البحثية لمواكبة التطبيقات والممارسات الحديثة في مجال تحسين الزراعة وإصلاح الأراضي ومنع التصحر والقضاء على التلوث وتوطين صناعات وتقنيات وبحوث في مجالات الزراعة المكثفة والإنتاج الحيواني والمياه والبيئة، وضرورة تبني دعم بحوث ودراسات علمية وعملية تطبيقية. ودعم مجالات التدريب والتطوير والتأهيل على طرائق وأدوات ووسائل تقنية وتكنولوجية في مجال الإصلاح الإداري والمالي ووسائل مكافحة الفساد والقضاء عليه وإمكانية الاستفادة من التجارب الناجحة في هذا المجال بطريقة تسهم في دعم إستراتيجية الحكومة والسعي الحثيث لتحقيق مستويات مقبولة لرفاهية المواطن.

وفي هذا المجال نؤكد ضرورة دعم جهود البحث العلمي والإبداع والابتكار ونقل التكنولوجيا في دوائر وزارة العلوم والتكنولوجيا ومراكزها، وكذلك وزارة التعليم العالي والبحث العلمي والجامعات والمعاهد التقنية والفنية العراقية، فضلا عن الوزارات الأخرى ومشاركة هذه الجهات مشاركة أساسية وحقيقية وفاعلة في متابعة انجاز البرنامج ومراقبته وتحقيق أهدافه.

ولاجل المساهمة والدعم للبرنامج الحكومي لدينا بعض الملاحظات التقويمية والتطويرية لموضوع الاصلاح الحكومي يمكن عرضها كالاتي:

إصلاح القطاع المالي:

يعد إصلاح القطاع المالي من أهم الأولويات الرئيسة التي تضطلع الحكومة العراقية في الاشراف ومتابعة تنفيذ الاستراتيجيات والسياسات الضرورية لإصلاح قطاعات النشاط المالي المتعددة (مصارف، تأمين، ضرائب، مؤسسات مالية أخرى) وتمثل خطوة في الاتجاه الصحيح لتعزيز النهوض الاقتصادي والتحول الى اقتصاد السوق.

قيام وزارة المالية بإصلاحات جوهرية للقطاعات التالية:

اولاً:- الموازنة العامة:

١- تغيير إستراتيجية إعداد الموازنة العامة من تقليدية تعرف بموازنة البنود (هناك تخصيصات لاعتمادات محددة بالموازنة ولإغراض مخصصة لها) والانتقال الى موازنة الأداء (معيار تحقق النشاط ومستويات الأداء هي الأساس في اعتماد تخصيصات الموازنة.

٢- عدم المبالغة في تقدير الإيرادات النفطية لإغراض الموازنة وتجنب اعتماد كميات تصدير وأسعار نفط متفائلة وإتباع سياسة علمية وواقعية في تقدير هذه الإيرادات بحسب الحقول والمنشآت النفطية الواقعة تحت سيطرة الحكومة العراقية بشكل حقيقي، واخذ جانب الحيطة والحذر لغرض الوصول الى موازنة حقيقية اقرب الى الاستقرار ونبتعد عن الاهتزازات المالية والأرقام غير المستقرة.

ثانياً:- تطوير واعادة بناء قطاع التأمين:

يعد قطاع التأمين في اغلب الدول المتقدمة والنامية من الأنشطة الأساسية التي تدعم الاقتصاد الوطني وتوفر فرص اعادة الاستقرار والحماية للمنشات والشركات الاقتصادية، كما وتسهم في جهود التنمية الاقتصادية وخلق مستويات نمو في القطاعات المتعددة (صناعية وزراعية وتجارية واستثمارية) عن طريق ممارسة انشطة الائتمان والاستثمار والتمويل وتوفير الحماية والضمان لمختلف القطاعات عبر الحماية التأمينية والأغطية التأمينية المتوافرة ضد الإخطار المستقبلية التي تواجه الافراد وأموالهم ومؤسساتهم المالية والاقتصادية.

مما يتطلب تطوير وإعادة بناء قطاع سوق التأمين العراقي على وفق استراتيجيات وسياسات تأمينية ومالية سليمة ومتطورة تحاكي واقع السوق المحلية والإقليمية كمرحلة اولى وفقا للمعطيات والإمكانات المتوافرة، والاهتمام بزج الكفاءات والخبرات المتخصصة تأمينيا وماليا في الخارج وفسح المجال لهم في تطوير واقع العمل التأميني وتمكينهم من اخذ الدور الرئيس والاستشاري في نشاط التأمين وتسخير الإمكانات المادية والمالية والبشرية للقيام بمهامهم، وتطوير وتأهيل الكفاءات الموجودة في الداخل عن طريق برامج وخطط مدعومة من الحكومة للنهوض من الركود الحاصل في هذا القطاع لكي يتمكن من الاستجابة للتحديات والمنافسة في سوق التأمين.

كذلك خلق أغطية تأمينية حديثة يمكن عن طريقها تأمين المخاطر القابلة للتأمين في ظل الظروف الصعبة في العراق، ومن ثم المساهمة في البناء والأعمار. لذا يقتضي تطوير وتعديل قانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٦ قانون تنظيم اعمال التأمين في العراق لاستيعاب التطورات والتحديات. لكي يصبح غطاءا قانونيا وتنظيميا لتطوير واعادة بناء وهندسة البرامج والاعمال التي تضطلع فيها شركات التأمين والقائمين بالاعمال، وزيادة الاهتمام والإشراف بديوان التأمين ورفده بالخبرات والكفاءات والمتخصصين وتفعيل دوره باعتباره احد اهم مراكز القرار للقيام بمهامه والاشراف على هذا القطاع الحيوي.

كذلك ضرورة اعادة النظر في الاتفاقيات التأمينية المحلية والعربية والعالمية عبر اعطاء الدور الرئيس للمتخصصين والخبراء والكفاءات في خارج العراق واشراكهم كاستشاريين واعادة تقييم وتقويم الاتفاقات السابقة والحالية وتحديد الخلل والانحرافات الحاصلة ومحاولة اصلاحها ومعالجتها او الدخول في اتفاقات جديدة معدلة. لغرض تهيئة واعادة وضع الامور في نصابها الصحيح، والسيطرة على الاموال التأمينية خصوصا بالعملة الصعبة واستثمارها في داخل العراق بدلا من خروجها الى الخارج. والتركيز على توفير غطاء اعادة تأمين اكثر تطورا وامانا وحماية للأغطية التأمينية المتحققة سواء عن طريق شركة اعادة التأمين العراقية او معيدي التأمين في الخارج (شركات عربية او عالمية ميونخ ري وسويسري).

كما يتطلب اعادة تقييم وتقويم نشاط التأمين في الشركات العامة والخاصة العاملة في سوق التأمين العراقي،والاهتمام بالمنافسة الخلاقة بين الشركات العامة من جهة والشركات الخاصة من جهة اخرى، والتأكد من مقومات وممارسة الشركات الخاصة لاعمال نشاط التأمين الحقيقية والتركيز على الملاءة المالية لها ودراستها، وفحصها من شركات استشارية متطورة إقليميا وعالميا فضلا عن الاستعانة بالخبراء والكفاءات في الخارج او الداخل مع تمكينهم واشراكهم بشكل حيوي.

لكي يتم الوقوف على واقع النشاط الحالي ومجالات التطوير وإمكانات اعادة البناء والفرص والتهديدات.

ومن الضرورة فسح مجالات البحث والتطوير للمهتمين والمنتجين والباحثين في مجال نشاط التأمين وتهيئة الموازنة ورصد التخصيصات المالية المناسبة واسناد ملف البحث والتطوير الى الكفاءات والخبرات في الداخل والخارج، ودعمها بشكل رئيسي من وزارة المالية والحكومة العراقية. وعدم خلق العراقيل والمعوقات ومغادرة الروتين الاداري المعقد في هذا المجال وفتح الابواب والتحفيز والفرص واعادة دعم واصدار النشرات والمجلات المتخصصة في مجال نشاط التأمين، ومحاولة استيعاب الباحثين والمهتمين وخلق وادامة التحفيز المادي والمعنوي.

كما ويتطلب الاهتمام بفتح تخصصات التأمين في كليات الادارة والاقتصاد والمعاهد المتخصصة والمراكز البحثية ودعم التوجهات القطاعية الى ضرورة وجود مختصين في مجال الدراسات العليا الماجستير والدكتوراه لضمان توفير وتطوير مدخلات علمية ودروسة وادامة نشاط التأمين.

اصلاح النظام الضريبي:

ان أهمية الاصلاح الضريبي تكمن في كونه احد اهم الركائز الرئيسة للاصلاح الاقتصادي والاجتماعي ودوره في اعادة توزيع الدخل بين شرائح المجتمع، وهنا يجب ان تعتمد الحكومة في ميزانيتها بشكل كبير على نظام الظرائب المفروضة على الأنشطة الاقتصادية كافة وتأخذ دورها الرئيسي في التنفيذ والرقابة من خلال اتخاذ حزمة الإجراءات التي تنظم الأنشطة الاقتصادية للدولة وتنتقل الحكومة تدريجيا من دولة ريعية الى حكومة لديها نظام ضريبي متقدم. عليه يتطلب اعادة هيكلة النظام الضريبي بشكل يتناسب مع توجه العراق بالتحول من الاقتصاد الريعي والمركزي الى اقتصاد السوق، عن طريق القيام بإصلاحات جوهرية في النظام الضريبي والنهوض به الى المستوى الذي يرتقى الى طموحات واولويات الحكومة العراقية. وهنا لابد من البدء بتنفيذ التشريعات الخاصة بالنظام الضريبي وتوسيع الوعاء الضريبي (ومنها السلع

المستوردة واعمال المقاولات) وتركيز الرقابة على التهرب الضريبي، وكذلك التشريعات الخاصة بنظام الكمارك والغاء الاستثناءات في تطبيق القانون الاخير. فضلا عن حماية المنتج المحلي وزيادة قدرته على المنافسة للمنتج المستورد.

التحديات التي تواجه عملية الاصلاح والتنمية الادارية في العراق:

تم تحديد عدد من التحديات التي تواجه التنمية الادارية في العراق، والتي وجدت من الافضل عرضها في تسعة محاور: -

اولا: محور الهياكل التنظيمية:

- عدم التوافق بين الهياكل التنظيمية وانظمتها الداخلية
- تشابك وتداخل الاختصاصات بين الاجهزة الحكومية
- التضخم في الجهاز الاداري
- عدم وجود ادلة تحدد الواجبات والصلاحيات والعلاقات بين الادارات المختلفة.
- المركزية العالية على الرغم من وعود المسؤولين في تطبيق اللامركزية الادارية.

ثانياً محور الموارد البشرية:

- الزيادة الهائلة في اعداد الموظفين مقارنة باعداد الموظفين قبل عام ٢٠٠٣
- عدم الالتزام بالوصف الوظيفي في معظم مؤسسات الدولة.
- قصور في تخطيط الموارد البشرية وسوء توزيع القوى العاملة بين الأجهزة الحكومية
- لا توجد معايير واضحة في التعيين والنقل والتنسيب
- فوضى وعشوائية التدريب والتأهيل في معظم المؤسسات الحكومية وضعف الموازنات المالية المخصصة للتدريب.

ثالثاً القيادات الادارية:

- غياب المعايير التي تتسم بالوضوح والشفافية في اختيار القيادات الادارية. - افتقار الجهاز الحكومي الاداري الى قيادات تغيير(قيادات غير تقليدية) وقيادات يتسمون بالاستراتيجية في القيادة واتخاذ القرارات.
- ضعف في برامج تنمية قدرات القيادات الادارية العليا.

رابعاً محور التشريعات والقوانين:

- عملية التشريعات والقوانين في العراق تسير بخطى بطيئة ولا توازي التحول السياسي الذي حدث في العراق حيث تحول من نظام شمولي الى نظام ديمقراطي
- نقص في التشريعات والقوانين وقدم البعض منها

خامساً النظم الادارية (الرواتب، لحوافز، تقييم الاداء.... الخ)

- عدم وجود معايير واضحة لتقييم اداء الموظفين
- التفاوت الكبير بين رواتب الموظفين في الوزارت ا لمختلفة
- تعليق نظام الحوافز منذ عام ٢٠٠٣ دون احلال نظام حوافز جديد.
- سيادة مبدأ الاقدمية (مبدأ الاقدم) في النظم المتعلقة بشؤون العاملين
- التركيز على السلوك الفردي وليس العمل الجماعي

سادساً نظم واجراءات العمل:

غالبية المؤسسات ليس لديها إجراءات وادلة وتعليمات عمل

عدم اعتماد نظام ادارة الجودة

تعقد وطول الاجراءات المتبعة في انجاز الاعمال.

سيادة الروتين الاداري وتشابك المسؤوليات والأدوار.

سابعاً الشراكة بين القطاع العام والخاص:

- غياب اطار عمل واضح للدولة ينظم الشراكة بين القطاعين العام والخاص
- ضعف الشراكة والثقة بين القطاعين العام والخاص
- قلة التشريعات التي تنظم العلاقة بين القطاعين العام والخاص، وضعف دور ودعم الحكومة على القطاع الخاص.

ثامناً المشاركة العامة:

– ضعف مشاركة الاطراف الفاعلة (المواطنين، المجالس المحلية، منظمات المجتمع المدني) في تحديد الاوليات واليات صنع القرار.

– ضعف ثقافة المشاركة العامة في اليات المراقبة والمتابعة والمساءلة واتخاذ الاجراءات التصحيحية.

– ضعف ادراك المواطنين والحكومات المحلية لادوارهم في المشاركة.

تاسعاً تكنولوجيا المعلومات والاتصالات:

– ضعف الجاهزية الالكترونية اللازمة للانتقال الى الحكومة الالكترونية.

– غياب التشريعات القانونية التي تدعم عمل الحكومة الالكترونية.

– عدم تبني بعض قيادات الاجهزة الحكومية الى الحكومة الالكترونية.

ـــ عدم التركيز او تبني مشاريع التدريب والتطوير لاعداد وتهيئة القيادات والكوادر الادارية والتقنية اللازمة والعمل بشكل جدي لادارة استراتيجية الانتقال من التقليدي الى الحوكمة الالكترونية.

الاصلاح الاداري في القطاع العام:

أ: تطوير نظام الادارة العامة: وهذا المحور يتضمن المجالات الاساسية التالية:-

*التنظيم الاداري للمؤسسات العامة.

* وضع سياسة ترشيد حجم الجهاز الحكومي

*اعادة النظر بوسائل العمل الإداري / النظم وإجراءات العمل

*تخطيط الموارد البشرية

*التشريعات والقوانين ذات العلاقة

*آليات الرقابة والتقييم على المستويين المحلي والوطني

* تحسين آليات الاتصال بين المؤسسات الحكومية (الاتحادية والمحلية)

*تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص

* تعزيز التخطيط ألتشاركي في الوزارات القطاعية عند رسم السياسات والخطط الإستراتيجية

ب: اصلاح نظام الخدمة المدنية

*تفعيل دور مجلس الخدمة الاتحادي والمباشرة في ممارسة مهامه وخاصة بعد ان صدر قرار لمجلس الوزراء رقم ٦٨ لسنة ٢٠٠٥ والذي تم بموجبه تشكيل هذا المجلس.

* تحديث قانون الخدمة المدنية

* وضع التعليمات والانظمة الداعمة للقانون

* وضع برنامج تحديث شامل لانظمة الخدمة المدنية

ج: اللامركزية والحكم المحلي

*الهيكلية التنظيمية والبنى المؤسسية للحكومات والادارات المحلية

* اعتماد برامج لتطوير قدرات اعضاء مجالس ا لمحا فظا ت

* التوسع في تفويض الصلاحيات للحكومات المحلية

*اعادة النظر في التشريعات المؤثرة ذات العلاقة

*الاتصال والتنسيق الافقي والعمودي في المؤسسات الحكومية.

*تحسين ادارة الموارد وتقديم الخدمات المحلية

*المشاركة الجماهيرية في تقديم الخدمات

*تخطيط الموارد البشرية ورفع قدرات الحكومات ا لمحلية .

*تأسيس اقسام للتطوير الاداري في المحافظات

*تعزيز النظم المالية والرقابية للادارات المحلية

*تعزيز مشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني في انشطة الادارة المحلية.

د. الحوكمة الالكترونية.

– تطوير اطار مؤسسي لتنظيم عمل الحوكمة الالكترونية

– نشر الوعي الالكتروني لصانعي القرار والادارات العليا والمواطنين وقطاع الاعمال.

- اصدار التشريعات والقوانين الداعمة للحوكمة الالكترونية

- تعزيز الاستثمار في مجال تكنولوجيا المعلومات والانصالات

- تطوير القدرات البشرية للعاملين في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

هـ: ـ القيادات الادارية

* وضع معايير والية لاختيار القيادات الادارية

* اعداد برامج لتدريب وتأهيل القادة الاداريين

ـ الجهات المسؤولة عن الاصلاح:

يتطلب اصلاح القطاع العام اعداد استراتيجية شاملة للاصلاح والتنمية الادارية، تدار من قبل وزارة التخطيط كونها مسؤولة عن التطوير الاداري في العراق من خلال احد تشكيلاتها وهو (المركز الوطني للتطوير الاداري وتقنية المعلومات) او اي تشكيل اخر جديد يقتضي واقع العمل والضرورة لهيكلته بوزارة التخطيط يتبنى مهمة الاصلاح. وذلك لان ادارة عملية الاصلاح يجب ان تكون من خلال عمل مؤسساتي تتولاه جهة معنية بالادارة والتطوير، ويشارك في وضع الاستراتيجية عدد من الشركاء الوطنيين من المؤسسات المعنية بالتدريب والتطوير في مؤسسات القطاع العام، فضلا عن مشاركة القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني من خلال اجهزتها التدريبية، كذلك اشراك عدد من المنظمات الدولية لتقديم الدعم الفني ونقل الممارسات الافضل في العالم في مجال الاصلاح لتكييفها مع واقع بيئة العمل العراقية، كذلك من المهم جداً ان تشرف على ادارة وضع الاستراتيجية وتنفيذها ومتابعتها جهة عليا (الامانة العامة لمجلس الوزراء) لدعمها من خلال التشريعات والقرارات وتقييم أثر مخرجاتها على تطور الجهاز الاداري في القطاع العام والقطاعات الاخرى (الخاص، منظمات المجتمع المدني).

متطلبات الاصلاح

١- لابد من وجود تشريع قانوني يؤمن الالتزام والدعم من قبل الجهات المعنية بالاصلاح.

٢- التحديد الدقيق للادوار والمهام للجهات المسؤولة عن الاصلاح.

٣- تأمين القدر الكافي من المشاركة على مستوى الادارات المحلية والمواطنين والجهات الاخرى ذات العلاقة، وتهيئة البيئة الادارية والقانونية والامنية للجهات الاستشارية الداخلية والخارجية

٤- ضرورة توفير الدعم الحكومي اللامحدود وتخويل الصلاحيات للجهات المسؤولة ذات العلاقة، وتوفير الامكانات المادية والبشرية اللازمة.

٥ - وجود جهة مختصة تتولى عملية الرقابة والتدقيق والمتابعة وتخول الصلاحيات الكافية لعملها.

الفقرة: سابعاً:

محاربة الفساد المالي والإداري ومحاسبة المفسدين وإجراء الإصلاحات اللازمة في الجهاز الإداري للدولة واعتماد أسس واستراتيجيات جديدة بما في ذلك مراجعة واقعية لمنظومة مكافحة الفساد وتجاوز الثغرات القائمة.

مقترحات على وثيقة الاتفاق السياسي

بين الكتل السياسية المشاركة في حكومة الوحدة الوطنية٢٠١٤

والإطار العام للبرنامج الحكومي ٢٠١٤ ـ ٢٠١٨

د. أسعد شريف الإمارة

جامعة واسط - كلية الاداب

- لم يحدد في هذه الفقرة سقف زمني.. الفقرات السابقة واللاحقة حدد لها سقف زمني.
- ما هي الآليات؟ والمقترحات؟
- المقترحات: هذا المقترح ليس إجتهاداً شخصياً، ولكن يمكن استعارة المعالجه والاقتداء بالدول التي أنهت موضوع الفساد بشكل كامل بإستخدام آلية وكما يلي:

- يدفع كل من تثبت عليه تهمة اختلاس أموال الدولة أو ممارسة الفساد المالي أو من شارك بشكل مباشر أو ساعد في تسهيل كسب غير مشروع من أموال الدولة.. المبالغ التي تقاضاها من الدولة العراقية من رواتب اعتباراً من تاريخ صدور أمر تعيينه والمباشرة بالوظيفة واستلام أول راتب إلى صدور قرار المحكمة، مهما كانت المدة الزمنية، طويلة أو قصيرة.

- يعمم قرار الحكم ويمنع في العمل في دوائر الدولة العراقية مستقبلا، أو الشركات الخاصة العراقية، التي تعاقدت الدولة العراقية معها، أو الشركات غير العراقية التي حصلت على مشاريع حكومية من جميع الوزارات بما فيها الشركات النفطية أو الصناعية، أو الهندسية الإنشائية.

محور // أولا: عراق آمن ومستقر

أ- تعزيز القدرات الأمنية والعسكرية:

تعد عملية البناء النفسي - التربوي الأساس في أي بناء، ومنها بناء جيش مهني قوي على أسس حديثة يضمن الحيادية والولاء للوطن قادر على حماية العراق أرضا وشعبا والارتقاء بالمستوى الأمني والاستخباري والعمل على مواصلة تأمين جاهزية القوات العراقية، العسكرية والأمنية، وتسليحها وتحديث بناها التحتية والتدريبية والارتقاء بعملها لمواجهة الارهاب، هذا البناء الذي يعتمد على ما ورد في الفقرات من ١، ٢، ٣ - الفقرة (٦)

وهي: اكمال بناء الجامعة الأمنية والمؤسسات التعليمية والتدريبية الاخرى بغية اعداد رجال الأمن بمستوى عالي من المهنية والكفاءة.

وسنحاول اضافة مايلي:

إن الدول المتقدمة وبعض الدول من دول العالم الثاني «تركيا، كوريا الجنوبية، الارجنتين، البرازيل..الخ» وبعض الدول من دول العالم الثالث، التي حذت حذوها، أسست أكاديميات للعلوم الامنية، هذه الأكاديميات ضمت كليات متخصصة بالامن

والمخابرات والاستخبارات والاجهزة الاليكترنية المساندة في العمل الاستخباري ووظفتها في ادخال التكنولوجية لخدمة هذا العمل، لحماية البلاد من الاختراقات بمختلف استخداماتها، لا على الارض فحسب، بل في العالم الاليكتروني الافتراضي وتهيئته لخدمة المواطنين وابناء البلد أمنياً واستخبارياً، لذا نقترح ما يلي إضافة الفقرة (٧) للفقرات السادسة السابقة:

٧. اعادة تأسيس دائرة الخدمات النفسية التي تضم الأقسام التالية:

الأقسام:

أ. قسم دراسة ومتابعة المعنويات للقوات المسلحة والأجهزة الأمنية.

ب. قسم دراسة الشائعات، والشائعات المضادة، وإطلاق وسائل الحرب النفسية المتاحة واقعياً، وإعلامياً، وتكنولوجياً من خلال وسائل الاجهزة الاليكترونية.

ت. قسم خاص بدراسة تحليل محتوى الاعلام المعادي، والصديق ورصد الاعلام واتجاهاته، والتحرك نحو التعامل مع إعلام الفضائيات، بوسائل مختلفة.

ث. قسم خاص للترجمة وتكون مهمته توثيق اتجاهات الإعلام في دول الجوار، ومعرفة الشخصيات الاعلامية والسياسية التي تعمل بالضد مع بلدانهم وبالامكان استمالتهم وتحويلهم إلى الاقسام الخاصة بالمخابرات والتنسيق معهم.

ج. قسم خاص بالدراسات الاستراتيجية، يتكون من الاكاديميين الميدانيين ومن كل الاختصاصات العلمية «الطبية والعلمية الهندسية والعلوم البحتة» و«الاختصاصات الإنسانية» علم النفس، والاجتماع، والتربية، والتاريخ، والجغرافية، والفلسفة، والفنون بأنواعها.

الشعب المتخصصة أو الاقسام الفنية:

اعادة شراء أجهزة الفحص النفسي المتخصصة من النمسا أو المانيا أو الدول الصديقة التي بالامكان التعاون معها، وسبق إن عمل الباحث الدكتور اسعد الاماره في هذا المجال ميدانيا، علما أنه أن دَرسها في الجامعة خارج العراق واستخدمها في العراق عقد الثمانينات وله خبرة طويلة اكاديمية وميدانية. وتقيس هذه الاجهزة في:

١. تصنيف رجال الاجهزة الامنية للمهمات الخاصة بالمراقبة.

٢. دراسة المعنويات.

٣. الاختبار المهني للقبول في الاكاديمية الامنية وكلياتها.

٤. الاختيار المهني.

٥. قياس الكفاءة للعاملين بالاجهزة الامنية.

٦. قياس مستوى الاداء للعاملين أثناء الواجبات في العمل الامني، الاستخباري، ومدى دقته، قبل وأثناء وبعد الواجب.

٧. ادخال هذه الخبرات لطلبة كليات الاجهزة الامنية في أكاديمية العلوم الامنية كمادة علمية نظرية وميدانية «تطبيقية» متخصصة ضمن المواد الدراسية العلمية.

ب- دراسة ومتابعة تأهيل الاجهزة الامنية بشكل دوري وادخال التحديثات المستمرة في العمل الامني الاستخباري بالتعاون مع بعض الدول الصديقة ومنها السويد «مركز شيستا» في العاصمة السويدية ستوكهولم للمراقبة الامنية الأليكترونية، والمراكز الامنية التعليمية المتقدمة في المانيا والنمسا.

محور // ثانياً: الارتقاء بالمستوى الخدمي والمعيشي للمواطن:

أ- الارتقاء بمستوى الخدمات الصحية.. يعد هذا البند هو فقط سطور إنشائية لا تمت بصلة لخدمة المواطن، وإنما تجميع معلومات وضعت كاسقاط فرض وحشو لا قيمة لها. ابتداءً من المقدمة، توفير الخدمات الصحية على وفق معايير عالمية واضحة من حيث الجودة وكفاءة الملاكات الطبية وايصالها إلى مستحقيها من خلال زيادة المستشفيات والمراكز الصحية.. الى شراء الخدمة وتحديثها، ثم تلتها الفقرات من ١-١٠. وهي فتح المجال امام القطاع الخاص وتحفيز الاستثمار في القطاع الصحي؟؟؟!!!

١- لا اعتقد أن هذا البرنامج يقدم خدمة للمواطن على ضوء هذه البنود المذكورة اعلاه والمدرجة من ١-١٠،وإنما هو ترسيخ للفشل الذريع الذي تمارسه مؤسسات الصحة العامة في وزارة الصحة بالعراق، هذا الفشل لا في الإدارة فحسب، بل في اساليب التعامل مع المراجع وبالتحديد «المريض» في مؤسسات وزارة الصحة(المستشفى، المستوصف الطبي في المناطق أو في القصبات والنواحي) ويحتاج ذلك إلى اعادة كاملة للإلغاء تماما، لا للتحسين ولا للترميم، بل كما ألغي الجيش السابق في الدولة العراقية وتأسيس منظومة

خدمات صحية تتماشى مع المعايير العالمية كما ورد في هذا التقرير: معايير عالمية واضحة من حيث الجودة وكفاءة الملاكات الطبية وايصالها إلى مستحقيها، على وفق ما نص عليه الدستور العراقي بالضمان الصحي للمواطن العراقي..

ويقوم ذلك من خلال:

التعاقد مع الدول التي قطعت شوطا في الارتفاع بتقديم مستوى الخدمات الصحية بأعلى درجات الخدمة الصحية للفرد من حيث الجودة والنوعية للمستشفيات الطبية الكاملة مثل:

- المستشفى الألماني
- المستشفى البريطاني
- المستشفى الامريكي
- المستشفى الفرنسي
- المستشفى السويدي
- المستشفى الدنماركي
- المستشفى الايطالي
- المستشفى النمساوي،

وتنتشر هذه المستشفيات في كل المحافظات التي تتوافر فيها نسبة آمان عالية..

٢- يكون الضمان الصحي المنصوص عليه بالدستور للمواطن العراقي بإحالته إلى هذه المستشفيات وأن تكون الخدمات المصاحبة للخدمات الطبية من نفس مواطني الكادر العامل في المستشفى أطباء وممرضين ومختبرات وموظفين خدمة واداريين، وليس من كوادر المستشفيات السابقة.

٣- كل ذلك يتم من خلال تعاقد الدولة مع الدول التي تمتلك المؤسسات الصحية المعروفة بجودتها ونظامها الصحي المتقدم.

٤- تبدأ اجراءات الدولة العراقية بإنهاء سيطرة النظام الصحي القديم في العراق والذي أصبح بالياً ولا يقدم خدمة للمواطن بقدر ما هو إستنزاف لاموال الدولة، فضلا عن سوء الخدمات التي يقدمها والفساد المالي الذي يسبب استنزاف أموال الضمان الصحي.

- هناك فرق كبير بين مفهومي ترشيد الإنفاق وتخفيض الإنفاق، فالترشيد يقوم على أساس إتخاذ القرار الصائب في الإنفاق بما يعني من ضبط النفقات، وإحكام الرقابة عليها، والوصول بالتبذير والإسراف الى الحد الأدنى، وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاءة الإنتاجية، ومحاولة الإستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة. وبالتأكيد فإن واقع السياسة الإنفاقية في العراق طوال السنوات بعد ٢٠٠٣ لم تشهد النوعين من القرارات (التخفيض والترشيد) بل إن الإتجاه العام كان نحو (الزيادة والاسراف).

ملاحظات حول برنامج عمل الحكومة ٢٠١٤- ٢٠١٨

"ورقة عمل مقدمة الى ندوة المعهد العراقي للحوار"

أ.م. د ميثم لعيبي اسماعيل

رئيس قسم العلوم المالية والمصرفية- الجامعة المستنصرية ـ بغداد

ـ إن حصة القطاع العام من الناتج المحلي الإجمالي وصلت الى ٨٥٪ بعد ٢٠٠٣، إذ أدت الكثير من الوظائف الاقتصادية والاجتماعية سواء في الدفاع أو التعليم الاساس والصحة وتنفيذ المشروعات العامة والبنى الاساسية كالكهرباء والطاقة والمياه اضافة الى اشكال الدعوم المختلفة. وما عزز المركز المالي للدولة هو الايرادات النفطية المتعاظمة التي وصلت الى ٩٨٪ من مجموع الايرادات العامة. ما يعني عدم التزام الحكومات المتعاقبة بمقررات الدستور والتوجهات العامة التي دعت الى التحول نحو اقتصاد السوق وتخفيض دور الدولة.

ـ لقد هيمن هيمن القطاع العام على مجمل الفعاليات الاقتصادية، اذ يلاحظ النسب المتواضعة لمساهمة القطاع الخاص مقارنة بالقطاع العام في تكوين رأس المال الثابت في العراق، اذ بلغت في العام ٢٠٠٢ نسبة ٨١٪ ووصلت الى ٩٤٪ في ٢٠٠٨.

ـ إن النموذج الإقتصادي الريعي في العراق، ورغم التركيز على الدور الذي لا بد ان يحضى به القطاع الخاص في زيادة الناتج والدخل خلال الإستراتيجيات الموضوعة والقوانين والمواد الدستورية، الا إن المركزية الريعية الشديدة وتركز الموارد بيد الدولة قاد الى التضحية بشكل بالغ بمعايير الكفاءة الإقتصادية، بما تقود له من إستخدام أمثل للموارد وتوسيع الإهتمام بالقطاعات الإنتاجية، مقابل توجه الحكومة بشكل أكبر للاهتمام بمسألة العدالة الاجتماعية وتقليل التفاوت في توزيع الدخول، وذلك من خلال التوسع بظاهرة الركوب المجاني وقضايا الدعم، مما أفقد الاقتصاد الكثير من فرص النمو والاستثمار وتحوله الى اقتصادي استهلاكي – استيرادي.

ـ لما كانت المشكلة الرئيسة في الاقتصاد العراقي هي الاحادية، والاعتماد الكبير على ايرادات النفط فان جزءاً من الحلول يقع على وضع أسعار تحوطية لأسعار النفط في تقديرات الموازنة، والالتزام بهذه الاسعار لسنوات متعددة بغض النظر عن ارتفاع أسعار النفط أو إنخفاضه (وضع سعر بحدود الـ ٥٠ دولار مثلاً) ويتم تصميم نفقات الموازنة على أساس هذا السعر، مع الاحتفاظ بالموارد الاضافية في صناديق سيادية تضمن التقلبات التي يمكن ان تصيب أسعار وكميات النفط، وايضاً يمكن لهذه الصناديق أن تمثل موارد يمكن إستثمارها في مجالات آمنة بحيث تحقق المزيد من العوائد التي يمكن أن تسهم في تمويل الموازنة.

ـ لا بد ان يعاد رسم السياسة النقدية بحيث يعاد النظر في سعر صرف العملة المحلية (الدينار) مقابل الدولار، ويصار الى تخفيض سعر صرف العملة المحلية، وإيقاف

سياسة الدولار الرخيص، بحيث يمكن لهذا الإجراء أن يقود الى تخفيض الطلب على الدولار، مما يعزز تخفيف الطلب الاستهلاكي الاستيرادي. على أن يجري ذلك وفق إستراتيجية طويلة الأمد. كما يمكن أن يقود الى تخفيض الانفاق العام، خاصة على الجانب الاستيرادي من الموازنة. ومن ثم تقليل ضغط الطلب الكلي.

ـ إيضاً لابد من إعادة النظر في السياسة الكمركية بحيث يصار الى تفعيل قانون التعرفة الكمركية لسنة ٢٠١٠، بشكل تدريجي، بما يؤمن المزيد من الإيرادات العامة و (أو) يقلل الضغط على العملة من خلال ارتفاع اسعار السلع المستوردة؛ وخاصة غير الضرورية، وبما يؤدي الى تخفيض الطلب الاستهلاكي.

ـ لا بد أن يمثل مفهوم ترشيد الانفاق العام سياسة دائما وليست مؤقتة بحيث يتم ذلك بتبني أساليب حديثة في إعداد الموازنة تراعي الحاجات الفعلية للوزارات وبما يتفق مع نسب الانجاز، وتدعيم مفهوم الحوكمة المالية وشفافية المحاسبة في الموازنة العامة، وربط الانفاق مع تطور مؤشرات الاداء المالي وتقديم الموازنة على شكل برامج رئيسة وفرعية وأنشطة توضح توجهاتها الرئيسة والفرعية.

ـ إن ترشيد الانفاق العام لا يجب أن يعني بأي حال تخفيض الانفاق العام، خاصة في فقرات الاجور والرواتب على الموظفين الاعتياديين، بل ان المقصود هو ترشيد الانفاق العام، بإيقاف الزيادات في الاجور والرواتب وربطها بزيادة انتاجية القطاع العام. كذلك من خلال إعادة النظر بطرق مشتريات الدولة والتركيز على الجودة وإستخدام طرق حديثة أكثر رشادة، كما لا بد ان تراعى طرق حديثة في إجراء المناقصات وإعادة النظر في تقييم كلف المشروعات وإستخدام الطرق العلمية في أولويات المشاريع بحيث يراعى مبدأ (التكلفة-العائد). كما لا بد من التركيز على قضايا الفساد المالي والاداري، وإيجاد طرق أكثر كفاءة في إحالة المشاريع بما يؤدي الى تخفيض النفقات.

ـ إن الحاجة الى الرقابة واجبة إذا كانت قوى السوق تؤدي الى وضع توازني، هو من وجهة نظر المجتمع ليس الوضع الأمثل. أي إذا وجدت حالة من حالات فشل السوق، أي عدم قدرة المنافسة الحرة بالأسواق على تحقيق أعلى كفاءة في إستخدام الموارد وأعلى مستوى ممكن من رفاهية المجتمع. ومن المعروف إن حالات فشل السوق تستوجب تدخل السلطات العامة لكي تضمن وضعاً توازنياً أقرب الى الوضع الأمثل المرغوب به من وجهة نظر المجتمع، ولكن على الجانب الآخر تثير الادبيات الاقتصادية الحديثة مسألة فشل السلطة العامة ضمان تحقيق ذلك الحل، ومن ثم فإن تدخل الحكومة المباشر قد يكون هو ايضاً وضعاً غير مرغوب فيه، مما قد يتطلب تدخلاً من المجتمع المدني لضمان الوصول الى وضع توازني يحقق المصالح الخاصة للوحدات الانتاجية ويحقق ايضاً مصلحة جمهور المستفيدين من الوحدات، وذلك بادنى مستوى ممكن من التصادم بين نوعي المصالح، اي بادنى مستوى ممكن من تدخل الدولة في الحرية الاقتصادية. كما تصبح الرقابة على تقديم القطاع الخاص للسلع والخدمات اكثر فاعلية مع تطورات اجهزة ونظم المعلومات والاتصالات.

ـ العمل على على منح دور أكبر للحكم المحلي (المحافظات والاقاليم) في تقديم الخدمات من خلال مدخل الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وذلك من خلال التنفيذ وإتخاذ القرار وترك أمر رسم السياسات العليا والاشراف للسلطات المركزية. وفي هذه الحالة تكون مسؤولية الدولة هي توفير البيئة الملائمة للقطاع الخاص لتقديم الخدمات. وتستطيع الدولة من خلال ما تمتلكه من أدوات (كالضرائب أو الدعم مثلا) أن توجه القطاع الخاص نحو توفير هذه الخدمات. وهنا تلعب الدولة دوراً أساسياً من خلال قيامها بدور الرقيب والمنظم والمشرع لضمان إستيفاء تقديم الخدمات المقدمة بواسطة القطاع الخاص للمعايير المختلفة التي تضعها الدولة في مثل هذا النوع من الخدمات، وفي هذه الحالة تقوم الدولة بتوفير الخدمة بدون القيام بالإنتاج أي عندما تمنح للقطاع الخاص مهمة القيام بالخدمة (مثل جمع القمامة، إنارة الشوارع، بناء المدارس والمرافق العامة..) وذلك من خلال عمليات التعاقد الخارجي. في حين إن اهم التحديات التي تواجه مشروع المشاركة بين القطاع العام والخاص بالانتقال من الحكم المركزي الى المحلي هي قضايا التمويل ونقص الخبرات والفساد، من هنا فان برنامج عمل الحكومة لا بد ان يركز في مجال الاصلاح على مثل هذه القضايا لتمضي عملية الاصلاح والتحول بسلاسة وذلك من خلال الاهتمام بالدعم السياسي للسلطة المحلية من قبل السلطة المركزية، وإيجاد استراتيجيات طويلة الاجل ملزمة لكل الاطراف، واستقرار البيئة القانونية واستكمالها، فضلا عن تحديث نظم الإدارة المحلية وبناء القدرات بما يتضمنه من بناء نظم الجودة الشاملة.

ـ لابد من وضع إطار شامل لدراسة نقل الصلاحيات بين الحكومات المركزية والمحليات والتركيز على تلك القطاعات

التي لا بد من نقلها، والتي تتسم بالمحلية الواضحة، وذلك من خلال المضي قدماً في تطبيق قانون ٢١ للمحافظات، مع مراعاة تدبير موارد من الحكومة المركزية جنباً الى جنب مع توفير موارد محلية تخص كل محافظة أو إقليم (التمييز بين التعليم الابتدائي والثانوي، الذي لا بد ان يبقى مجانياً، والتعليم العالي الذي يمكن ان يكون مدعوم جزئياً من القطاع الخاص. أو رفع أجور البنزين على أجور الشاحنات في تلك المحافظات الأكثر إزدحاما والأكثر إستخداما للطرق الخارجية، أو رفع تعرفة المرور (الفيزا) على الاشخاص في تلك المحافظات التي تستقبل الاجانب، من إجل توفير موارد محلية وتقليل الضغط عن ميزانية الدولة). في حين إن المشاريع الكبيرة والتي يكون من الأفضل ان تبقى بيد الدولة لانخفاض متوسط الكلفة عند عملها في وفورات الحجم الكبيرة (الكهرباء والماء..مثلاً)، فلا بد ان تراعى عملية استيفاء اجور اعلى منها بما يغطي تكلفتها ووفقاً لمبدأ التصاعد بحيث ان من يستهلك أكثر يدفع أكثر، وهذا ما سيصب في صالح إضفاء المزيد من الكفاءة الاقتصادية بحيث تعود معدلات الإستهلاك والطلب للتراجع بما يساهم في مبدأ تساوي العرض والطلب، كما إن هذا سيساهم في توفير هذه الخدمات بجودة وفاعلية فضلاً عن توفير موارد مالية للدولة.

ـ إن الالتزام بالتوقيتات الزمنية أمر ملزم للحكومة، وبالتنسيق مع السلطة الترشيعية، وهذا الاطار الزمني يضفي المزيد من المصداقية على عمل الحكومة، لذا فان إلتزاماتها لا بد ان تترجم على شكل إطار يتضمن الامدين الطويل والقصير، على ان توضع ضمن الامد الطويل كافة التوجهات والاستراتيجيات التي تريد الحكومة المضي بها (وعلى رأسها إصلاح الموازنة من زاوية ترشيد الانفاق وإيجاد رؤية حديثة بشأنها، كما هو الحال في جانب وضع أسعار تحوطية لبرميل النفط خلال السنوات القادمة، وليس في سنوات الازمة فقط)، (في حين انه لا بد؛ الاجل القصير، أن يوجه ضمنه إتخاذ القرارات الطارئة التي على الحكومة القيام بها (خاصة قضيتي تحشيد الجهد المالي للمجال الأمني وقضايا النازحين).

ـ أثبتت الدراسات ان المقارنة بين المنافع المتأتية من الإنفاق العام وبين التكلفة التي يتحملها الأشخاص المكلفين بها (دافعي الضرائب) تبين إن المواطن يتمتع بمنافع تفوق التكلفة الواقعة على عاتقه، وهذا ما يفسره هيكل الايرادات والنفقات (اذ لا تعدو الايرادات الضريبية نسبة ١٪ من اجمالي ايرادات الموازنة) في حين إن فقرات الدعم التي تمثل ركوبا مجانيا تمثل اكثر من ٤٠٪ من الموازنة العامة، وهذا ما مثل صورة من صور عدم الكفاءة في الموازنة العامة.

ـ إن التركيز على أمر الاستدامة المالية؛ في الأجل الطويل لا يتم من خلال زيادة الايرادات النفطية فقط؛ على أهميته، بل من خلال تدبير موارد أخرى، خاصة رسوم الخدمات (التعليم العالي، الكهرباء، النفايات..) اذ ان التحول نحو القطاع الخاص لا يعني فقط تفعيل جانب الاستثمار والشركات الأجنبية، بقدر ما يعني ايضاً، التحول من اشباع الحاجات من قبل الدولة الى اشباعها من قبل القطاع الخاص، بما يزيد من كفاءة القطاع الخاص ويوفر موارد مالية إضافية للدولة.

ـ لابد من اعادة النظر في فلسفة الوزرات المختلفة في تحصيل الايرادات والجدية في ذلك بحيث تصبح تلك الوزارات اكثر ذاتية في تمويل جزء من نفقاتها، بحيث تكون اكثر كفاءة مع تخفيض الاعتماد المتزايد على الدولة في تدبير كامل مواردها.

ـ إن البطاقة التموينية باتت تشكل عبئاً كبير على الجانب الجاري من نفقات الموازنة، وذلك على رغم من دورها المفترض في إعادة توزيع الدخول نحو الطبقات الفقيرة، لكن وكما هو معروف فان أغلب مفردات البطاقة التموينة هي ذات مكون إستيرادي وهو ما يشكل رقماً كبيراً تتحمله الموازنة بالعملة الاجنبية، وهي تشكل رقماً تجاوز الـ ٦ ترليون دينار عراقي، وهو ما يمثل بحدود الـ ٣٨٪ من الموازنة الجارية والـ ١٦٪ من الموازنة العامة، والمشكلة في هذا النوع من الدعم إن جزءاً كبيراً منه لا يصل الى مستحقيه الفعليين، بل إن نسبة كبيرة منه تذهب الى الوسطاء والتجار والمفسدين.

وهذا ما يستدعي ضرورة إعادة النظر بشكل الدعم المقدم الى الطبقات الفقيرة بحيث تصل بشكل فعلي الى مستحقيه.

ـ إعادة النظر في كيفية وصول الدعم المقدم من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية فيما يتعلق بشبكة الحماية الاجتماعية، وضرورة إستبعاد المستفيدين غير المستحقين وحصرها بالطبقات المحتاجة فقط من خلال إيجاد آليات أكثر كفاءة وإعادة النظر بشكل دائم بالفئات المشمولة، مع تفعيل دور التمكين الاقتصادي لهذه الفئات والإبتعاد عن أشكال الدعم الشامل والدائم وإستبداله ببرامج مؤقتة ومحدودة.

مقدمة :-

تندرج السياسات الحكومية بوصفها سياسات عامة ضمن اهتمامات العلوم السياسية وتلك السياسات تنطلق من برامج تضعها الحكومات لتصبح قيودا ينبغي ان تلتزم بها لكي تستكمل تواصل شرعيتها عندما تواصل انجاز متطلبات برامجها لاسيما اذا كانت حكومات منتخبة حيث ان شرعية الحكومة لاتتوقف فقط على عنصر القبول بالانتخابات فقط بل على عنصر الرضا بالانجاز ايضا ، والعنصر الثاني يمكن تلمسه من خلال برنامج حكومي واضح وواقعي وشفاف يعبر عن ادارة حكومية قادرة على النجاح ، والاخير قرين بكل ماهو عادل وعليه فأن العدالة ومشتقاتها هي موضع اهتمام بحثنا لأن العدالة لايمكن ان تكون موضع (خلاف) ، واذا ماكانت موضع (اختلاف) فلا بأس . كما ان بحثنا يحرص على تتبع هذه القيمة ومشتقاتها ونظائرها ومقترباتها ومكملاتها وكل مايتعلق بها في البرامج الحكومية المتعاقبة في عراق دستور ٢٠٠٥ وفق نهج تحليلي مقارن قدر الامكان...

العدالة ومشتقاتها في برامج الحكومات المنتخبة لعراق ما بعد عام ٢٠٠٥

" قراءة في برامج حكومات ٢٠٠٦-٢٠١٠-٢٠١٤ "

أ.د عامر حسن فياض

عميد كلية العلوم السياسية – جامعة النهرين – بغداد– العراق

الباحثة حنين عبد الامير جلاب

طالبة ماجستير – كلية العلوم السياسية – جامعة النهرين

فهل هناك امكانية لتلمس حضور العدالة ومتلازماتها في برامج الحكومات العراقية المتعاقبة بعد عام ٢٠٠٥؟

اولا: – شيء عن برامج حكومات ما قبل عام ٢٠٠٣

اعلن الملك فيصل بن الحسين في يوم تتويجه في ٢٣ آب ١٩٢١، ملكا على عرش العراق بأن اول عمل سيقوم به اجراء الانتخابات التي سيتمخض عنها قيام المجلس التأسيسي والذي يضع دستورا للبلاد. (١)

وفي عهد وزارة عبد المحسن السعدون تمت الانتخابات وافتتح المجلس التأسيسي في ١٩٢٤/٣/٢٧ والقى الملك فيصل خطبة الافتتاح. وهكذا ظهر اول مجلس تشريعي منتخب في تاريخ العراق بعد مخاض عسير ليبدأ بمباشرة اعماله المكلف بها. (٢)

ولو دققنا البرامج الحكومية لابرز الحكومات المتعاقبة في العهد الملكي سنرى انها برامج غير مهتمة بمبادئ وقيم مثل قيمة العدالة بقدر اهتمامها بآليات الوصول للحكم والبقاء انطلاقا من الدستورالذي اكد على الابعاد السياسية للحقوق والحريات مهملا الابعاد الاقتصادية والاجتماعية لهذه الحقوق وتلك الحريات.

عليه لم يكن وضع او صياغة المنهاج الحكومي هو الاساس في عملية تسويق الحكومة الى الجمهور ففي العادة تصدر الحكومة منهاجها الوزاري في الجريدة الرسمية وغالبا ماكان المنهاج الحكومي يتلوه رئيس الوزراء على شكل خطبة او كلمة امام المجلس النيابي وقت منح الثقة من قبل المجلس للحكومة حيث يمكن القول " ان المنهاج كان يمثل اجراءاً روتينيا بعيدا عن الحسابات العلمية والمعالجات التي تسعى الحكومة الى معالجتها دون ان تعكس هموم ومشاكل وتطلعات الشعب" (٣)

وقد جرت في العراق خلال حقبة العهد الملكي ١٧ عملية انتخابية كان خمسة منها في عهد الملك فيصل الاول واربعة منها في عهد الملك غازي وخمسة في عهد الوصي عبد الاله وثلاثة في عهد الملك فيصل الثاني اتسمت اغلبيتها بتدخل الحكومة من اجل فوز عناصرها المؤيدة لبرامجها وسياستها وعند قيام النظام الجمهوري الغي القانون الاساسي والمؤسسات القائمة عليه منها مجلس الامة بهيئتيه مجلس النواب ومجلس الاعيان، ولم يشهد العراق اي انتخابات برلمانية الا في عام ١٩٨٠ حيث كانت انتخابات شكلية لأن المرشحين كانو يمثلون الحزب الواحد الحاكم. (٤)

اما في عراق مابعد اعلان دستور ٢٠٠٥ فأن المنهاج الحكومي اصبح يعد العنصر الثاني من العناصر التي نص الدستور على ضرورة عرضها على مجلس النواب من اجل منحه الثقة للحكومة استنادا الى نص المادة (٧٦ رابعا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥. (٥)

وسنحاول هنا ان نستعرض المنهاج الوزاري للحكومات الثلاث الدائمة للاعوام ٢٠٠٦ و ٢٠١٠ و ٢٠١٤ مستثنين من نطاق بحثنا الحكومة المؤقته لعام ٢٠٠٥ والحكومة الانتقالية لعام ٢٠٠٦ وذلك لقصر فترة ولايتهما في تلك الفترة.

ثانيا: - العدالة ومشتقاتها في برنامج حكومة ٢٠٠٦

لقد تضمن برنامج الحكومة العراقية المشكلة عام ٢٠٠٦ الذي عرضه رئيس المجلس المكلف نوري المالكي (٣٤) فقرة واشار لمرة واحدة فقط الى مفردة (العدالة) في مجال توزيع المسؤوليات والتوظيف العام في الفقرة (٢٤) التي تنص على " اعتماد مبدأ التوازن والكفاءة في ادارة المسؤوليات والتوظيف في الدوائر الحكومية والجيش والشرطة واجهزة الامن والسفارات بما يحقق العدالة في المشاركة وتحسين مستوى الاداء المهني" (٦)

ولكن دون ذلك فأن هذا البرنامج احتضن عبارات تمثل مشتقات ومتلازمات ومكملات للعدالة والعدالة الاجتماعية ومنها اعتماد مبدأ المشاركة وتمثيل المكونات العراقية بلا استثناء. (٧) ونبذ العنف وادانة التكفير ومكافحة الارهاب وترسيخ التسامح واحترام حقوق الانسان (٨)، وكذلك اكد المنهاج الوزاري على مبدأ المواطنة وترسيخ دولة المؤسسات وبناء دولة القانون ورفض التفرد ومنع الاستئثار والهيمنة والوصاية الفئوية الضيقة. (٩)

وبلا شك فان سياسات الدولة وممارساتها العادلة ينبغي ان تتجسد في " منع التفرد والديكتاتورية والطائفية والعنصرية بكل اشكالها، وتجسيد ذلك في سياسات الدولة وممارساتها" (١٠) كذلك في انصاف المرأة واحترام حقوقها(١١) ودعم استقلالية الجامعات وتخليص المناهج التعليمية من الفكر الشوفيني والطائفي (١٢) وفي تنمية شاملة للتخلص من الحرمان والظلم والتخلف الذي سببه نظام استبدادي (١٣) وفي تطوير نظام للتكافل والضمان الاجتماعي(١٤) وضمان حقوق الاقاليم والمحافظات في ثروة النفط والغاز (١٥) وفي تفعيل استقلالية القضاء واطلاق سراح الابرياء. (١٦)

مما تقدم يبدو من الصحيح ان هذا المنهاج من الناحية العملية يستحق النقد والانتقاد (١٧)، بيد انه من الناحية النظرية كان قد اهتم بالعدالة وبكل مايتصل بها ليمثل سنداً وحجة رسمية يعتمد عليها من كان يريد العدالة والعدالة الاجتماعية للدفاع عن المحرومين منهما.

ثالثا: - العدالة ومشتقاتها في برنامج حكومة ٢٠١٠

اما بالنسبة لبرنامج الحكومة العراقية المشكلة عام ٢٠١٠ برئاسة نوري المالكي ايضا فقد احتضن (٤٣) فقرة خلت من الاشارة بشكل مباشر عدا مرة واحدة (١٨) الى مفردتي العدالة والعدالة الاجتماعية الا انه برنامج اشتمل مفاهيم عامة ومبادئ اساسية ذات صلة بالعدالة والعدالة الاجتماعية بصيغ المشتقات والمتلازمات والمكملات للعدالة والعدالة الاجتماعية مثل: توسيع قاعدة المشاركة وتعزيز التجربة الديمقراطية وترسيخ دولة المؤسسات وبناء دولة القانون والمواطنة ومنع اي استئثار او هيمنة او وصاية بفئوية ضيقة(١٩)، اذ كان من غير الممكن اتباع سياسة حكومية عادلة من دون احترام حقوق الانسان، فأن المنهاج الحكومي ٢٠١٠ اكد على ضرورة احترام حقوق الانسان(٢٠)، كما اكد على نبذ العدوان والارهاب والتمييز ومحاربة الطائفية ومنع العودة الى عهود الاستبداد والدكتاتورية والتكفير وأدان جرائم التهجير والحروب والمغامرات والانقلابات(٢١)

وفي سياق الاشارات غير المباشرة الى العدالة والعدالة الاجتماعية في هذا البرنامج الحكومي نقرأ عن الاخاء والتعايش والتسامح (٢٢)وعن التركيز على ثقافة التسامح والاخاء ونبذ العنف وتعزيز السلم الاهلي واشاعة روح الاعتدال(٢٣) وبسط سلطة القانون(٢٤) والقضاء المستقل(٢٥) ومكافحة الفساد والجريمة(٢٦) واعتماد مبدأ التوازن(٢٧) واكمال المصالحة الوطنية(٢٨) ومعالجة البطالة(٢٩) والتعويض عن الحرمان في مجالات الصحة والتربية والتعليم والطرق(٣٠) وتطوير نظام التكافل والضمان الاجتماعي لمعالجة الفقر والتخلف(٣١) وضمان الحقوق المشروعة للمهجرين(٣٢) والاهتمام بالمرأة والطفل(٣٣) ودعم استقلالية الجامعات وتخليص المناهج التعليمية من الفكر الشوفيني والطائفي(٣٤) واحترام التعددية الاعلامية (٣٥)

وهكذا على الرغم من الانتقادات التي وجهت الى هذا البرنامج والتي لاتختلف كثيرا عن التي وجهت الى البرنامج الحكومي ٢٠٠٦ المشار اليها سابقا فأن هذه الاشارات تبقى حجة وسند لمن يريد الدفاع عن العدالة والعدالة الاجتماعية

ويطالب بان تكون السياسة الحكومية سياسة عادلة والادارة الحكومية ادارة عادلة وكل ذلك ينبغي ان يكون ضمن حسابات الاحزاب والقوى السياسية المشكلة للحكومات السابقة واللاحقة.

رابعا: - العدالة ومشتقاتها في برنامج حكومة ٢٠١٤

اما بصدد البرنامج الحكومي لحكومة السيد حيدر العبادي ٢٠١٤ فأنه ملف متكامل ومفصل تضمن البيان الذي القاه رئيس مجلس الوزراء المكلف بتقديم الحقيبة الوزارية في مجلس النواب في جلسة ايلول ٢٠١٤ والاطار العام للبرنامج الحكومي ٢٠١٤-٢٠١٨ ووثيقة الاتفاق السياسي بين الكتل السياسية والاولويات الستراتيجية في خطة عمل الوزارات. وبقدر تعلق الامر بحضور العدالة والعدالة الاجتماعية ومشتقاتهما ومتلازماتهما ومكملاتهما لنبدأ بنص البيان الذي احتضن (١٧) فقرة خلت من مفردتي العدالة والعدالة الاجتماعية بيد انها اشتملت على مفاهيم ومبادئ واليات ذات صلة بالمفردتين مثل الاسس التنموية المنصفة(٣٦) واعادة بناء مؤسسات الدولة وغلق منافذ الفساد(٣٧) وتفعيل مبدأ المحاسبة والمسائلة على المستويات كافة(٣٨) وتطبيق مبدأ تكافؤ الفرص وتحقيق التوازن(٣٩) مع توسيع نطاق شمول انظمة الضمان الاجتماعي والتقاعد بما يحقق الاستقرار الاجتماعي ويخفض معدلات البطالة(٤٠) وحصر السلاح بيد الدولة(٤١) وحماية الموطنين وتفادي الحاق الاذى بهم وبممتلكاتهم (٤٢) والالتزام الصارم بمبادئ حقوق الانسان وحماية المواطن من الانتهاكات والتجاوزات (٤٣) واخضاع الخلافات لحكم الدستور والقانون لا للمزاجات او التوافقات السياسية(٤٤) وتجريم الافعال الارهابية والابادة الجماعية التي يتعرض لها العراق(٤٥)

وقد ورد في نص البيان الفقرة (١٦) منه التزام الحكومة بالمبادئ الاساسية التي وردت في وثيقة الاتفاق السياسي بين الكتل السياسية المشاركة في حكومة الوحدة الوطنية ٢٠١٤ الملحقة بهذا البيان التي اتفقت عليها الكتل السياسية على اساس المدد الزمنية المشار اليها ببنود الوثيقة على قاعدة الالتزام بالدستور والعمل بجميع مواده وبنوده من دون انتقائية و حل جميع الخلافات العالقة على اساسه باعتباره الجامع المشترك لكل العراقيين(٤٦) وهذا يعني ان الوثيقة (وثيقة الاتفاق السياسي بين الكتل السياسية المشاركة في الحكومة) اصبحت جزء من ملف البرنامج الحكومي ٢٠١٤-٢٠١٨ فهل كان للعدالة والعدالة الانتقالية حضور في هذه الوثيقة؟

شملت هذه الوثيقة عشرون بندا ونلاحظ بأن هناك اكثر من موضع وموقع للعدالة ومشتقاتهما في هذه الوثيقة نذكر منها مقدمة الوثيقة التي اشارت الى "الادارة العادلة" في سياق التحول "انطلاقا من المسؤولية الوطنية والتاريخية الملقاة على عاتق القوى السياسية العراقية في الحفاظ على المصالح العليا للشعب العراقي وصون سيادة العراق ووحدة ارضه وسلامة شعبه والادارة العادلة لما حباه الله من ثروات ... فقد اتفقت الكتل السياسية على اعتماد قاعدة اساسية ترتكز عليها في مواجهة متطلبات المرحلة القادمة وهي : - الالتزام بالدستور "(٤٧)

كما ان الوثيقة اشارت في الفقرة اولا الى جملة مبادئ ومفاهيم ذات صلة قوية بالعدالة مثل مبدأي الشراكة الحقيقية في اتخاذ القرارات والمسؤولية التضامنية بين اطرافها(٤٨) وبث روح السلم الاهلي من خلال المصالحة الوطنية وانصاف الابرياء وحسم ومعالجة ملف المسائلة والعدالة(٤٩) ومحاربة الفساد ومحاسبة المفسدين(٥٠) وتحقيق التمثيل المتوازن(٥١) وضمان استقلالية القضاء(٥٢) والزام مؤسسات الدولة كافة بمبادئ حقوق الانسان(٥٣) وعدالة التوزيع للموارد(٥٤) وحفظ السلم الاهلي والتوافق بين مكونات سكان كركوك وسائر المناطق المتنازع عليها. (٥٥)

مما تقدم يبدو لنا ان مضامين ملف البرنامج الحكومي ٢٠١٤-٢٠١٨ لاسيما بيان رئيس مجلس الوزراء ووثيقة الاتفاق السياسي بين الكتل السياسية المشاركة في الحكومة يحمل خصائص قد تجعله قادراً على تجاوز الانتقادات التي وجهت الى البرامج الحكومية السابقة ولعل من ابرز هذه الخصائص: -

١. خاصية تزمين التنفيذ اي ان البرنامج وضع سقوف زمنية لتنفيذه.

٢. خاصية التخطيط المرحلي اي ان البرنامج وضع خطط عمل قصيرة ومتوسطة المدى وخطة عمل طارئة لمعالجة تداعيات الهجمة الارهابية ولاسيما فيما يتعلق بمعالجة قضية النزوح والنازحين.

٣. خاصية اعتماد استراتيجية الاولويات في التخطيط والتنفيذ والمتابعة والانجاز.

٤. خاصية الشفافية في تقويم الاداء وتشخيص مواطن الضعف والقوة.

ان مثل هذه الخصائص قد تجنب المختص التسرع في توجيه الانتقاد لهذا البرنامج مالم يرى المنجز المنفذ من هذا البرنامج خاصة وان الوقت مازال مبكر لاطلاق الاحكام عليه ولكن في كل الاحوال فأن مضامين هذا البرنامج تساعد بشكل مباشر وغير مباشر في خدمة العدالة والعدالة الاجتماعية او على الاقل ستمثل الحجة التي يمكن اعتمادها لمطالبة هذه الحكومة بأن تكون حكومة عادلة لتستحق ان تفوز بلقب حكومة ناجحة.

الهوامش

١- ينظر نص خطاب التتويج للملك فيصل الاول، عند عبد الرزاق الحسني – تاريخ العراق السياسي الحديث – ج١-ط٥- ١٩٨٢، ص٢٣٥.

٢- د. علياء محمد حسين الزبيدي – المنهاج الحكومي للوزارات العراقية في العهد الملكي-مجلة حوار الفكر- المعهد العراقي لحوار الفكر-العراق-بغداد-العدد ٢٩ لسنة تموز٢٠١٤-ص٢.

٣- عن المصدر نفسه – ص٧١.

٤- المصدر نفسه – ص٧٢.

٥- نصت هذه المادة على (يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف اسماء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويعد حائزا ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردينوالمنهاج الوزاري بالاغلبية المطلقة)- انظر دستور جمهورية العراق المادة (٧٦/رابعا).

٦- ينظر نص البرنامج الحكومي عند جمال ناصر الزيداوي – المنهاج الوزاري للحكومة العراقية في ٢٠٠٦ و ٢٠١٠ (عرض وتعليق) مجلة حوار الفكر- المعهد العراقي لحوار الفكر- العراق-بغداد-العدد٢٩ لسنة ٢٠١٤-ص٢٥-٢٩.

٧- نصت الفقرة (١) من المنهاج على " يعتمد تشكيل حكومة الوحدة الوطنية على اساس مبدأ المشاركة وتمثيل المكونات العراقية اعتمادا على اساس الاستحقاق الانتخابي ومقتضيات المصلحة الوطنية" – عن المصدر نفسه ص٢٥.

٨- نصت الفقرة (٤) من المنهاج الوزاري على "نبذ العنف وادانة التكفير بشكل واضح وصريح والارهاب بكل اشكاله،والامكنان لمكافحته، وتطبيق قوانين مكافحة الارهاب بشكل فعالولكافة مؤسسات القضاء ومؤسسات الدولة ذات العلاقة وايجاد كل الظروف الملائمة لترسيخ روحالمحبة والتسامح بين ابناء الوطن مع احترام المعايير الدولية لحقوق الانسان "- عن المصدر نفسه ص٢٥.

٩- نصت الفقرة (٦) من المنهاج الوزاري على " ترسيخ دولة المؤسسات وبناء دولة القانون واتباع الاصول الادارية والمؤسساتية وفق مبدأ المواطنة ورفض التفرد والقرارات الارتجالية واعتبارالوزارات ومؤسسات الدولة هوية وطنية ملكا للشعب وليست هوية لحزب الوزير وقراراتهالشخصية ومنع اي استثمار او هيمنه او وصاية لأية فئة او جماعات بالتشكيلات الحكومية والادارية والمؤسسات العامة" – عن المصدر نفسه ص ٢٦

١٠- الفقرة (٧) من المنهاج الوزاري ٢٠٠٦ – عن المصدر نفسه –ص ٢٦.

١١- نصت الفقرة (٨) من المنهاج الوزاري ٢٠٠٦ على ان "المرأة نصف المجتمع ومربية النصف الاخر، لذلك يجب ان تأخذ دورها الفاعل في بناء المجتمع والدولة واحترام حقوقها في المجالات المختلفة – عن المصدر نفسه-ص ٢٦.

١٢- نصت الفقرة (١١) من المنهاج الوزاري ٢٠٠٦ على " رعاية الجامعات العلمية ودعم استقلالها واعادة النظر في المناهج التعليمية في كل المراحل بما يجعلها مواكبه للتطورات العلمية وتخليصها من الفكر الشوفيني والطائفي وبما يعزز الوحدة الوطنية" عن المصدر نفسه – ص٢٦.

١٣- نصت الفقرة (١٣) من المنهاج الوزاري ٢٠٠٦ على "وضع خطة تنمية شاملة للبناء والاعمار مع الاخذ بالاعتبار واقع الحرمان والمظلومية والتخلف الذي اصاب المناطق والسكان بسبب سياسة واستبداد النظام البائد" – عن المصدر نفسه –ص٢٦.

١٤- نصت الفقرة (٢٦) من المنهاج الوزاري ٢٠٠٦ على "تطوير نظام للتكافل والضمان الاجتماعي لمعالجة الفقر والتخلف " – عن المصدر نفسه – ص٢٨.

١٥- نصت الفقرة (١٦) من المنهاج الوزاري ٢٠٠٦ على "تنظيم ادارة قطاع الهيدروكربونات (النفط والغاز) باصدار تشريع لهذا الغرض يضمن حقوق الاقاليم عند تشكيلها والمحافظات وفق ما ورد في الدستور" عن المصدر نفسه –ص ٢٧.

١٦- نصت الفقرة (٣٣) من المنهاج الوزاري ٢٠٠٦ على "تشكيل لجنة حكومية فور تأليف الوزارة مهمتها متابعة قضايا المعتقلين واطلاق سراح الابرياء منهم فورا وتفعيل القضاء عبر احالة المتهمين الى المحاكم واطلاق سراح المواطنين الذين لم يتم اعتقالهم بامر قضائي فوراً".

١٧- تلخصت ابرز الانتقادات التي وجهت الى من المنهاج الوزاري ٢٠٠٦ بما يأتي:

- طغيان لغة الشعارات على فقرات المنهاج الوزاري بما لاينسجم مع طبيعة المنهاج الوزاري الذي يفترض فيه ان يكون عمل الحكومة لاربع سنوات وهي مدة ولايتها.

- ان العديد من الفقرات قد تضمنها الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ اذ لايوجد مبرر لاعادة هذه الفقرات مرة اخرى في متن المنهاج الوزاري.

- غياب الخطط العلمية والتطبيقية في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعيةوالامنية وغيرها وانما نص عليها بشكل عام.

- ان بعض الفقرات تعد من الامور البديهية وبالتالي لانجد مبررا للنص عليها مثل الالتزام بالدستور او تطبيق القانون لانها تعد من صميم واجبات الحكومة.

- محاولة الاشارة في المنهاج على بعض الشرائح للمجتمع العراقي دون وجود حاجة عملية لهذا الامر، انظر جمال ناصر الزيداوي – المنهاج الوزاري للحكومة العراقية – عن المصدر نفسه –ص٢٩.

١٨- ذكرت مفردة العدالة مرة واحدة في هذا البرنامج الحكومي ٢٠١٠ في الفقرة (١٤) التي نصت على " اعتماد مبدأ التوازن والكفاءة في ادارة البلاد وتوزيع المسؤوليات والتوظيف في الدوائر الحكومية والجيش والشرطة واجهزة الامن والسفارات بما يحقق العدالة.. " عن المصدر نفسه –ص٣٣.

١٩- نصت الفقرة (٢) من البرنامج الحكومي ٢٠١٠ على " تحقيق الاستقرار السياسي وتوسيع قاعدة المشاركة في العملية السياسية وتعزيز التجربة الديمقراطية " عن المصدر نفسه –ص٣١.

٢٠- نصت الفقرة (٤) من البرنامج الحكومي ٢٠١٠ على " احترام حقوق الانسان بالشكل الذي يضمن للجميع حرية التعبير عن معتقداتهم وادائهم وشعائرهم في ظل القانون" – عن المصدر نفسه –ص٣١.

٢١- نصت الفقرة (٥) من البرنامج الحكومي ٢٠١٠ على " نبذ العدوان والارهاب والتمييز العنصري لكل الممارسات العدوانية والارهاب والتمييز الذي يقوم بها اعداء الشعب العراقي وفي مقدمتهم البعث الصدامي والجماعات الارهابية والالتزام بمحاربة الطائفية ومنع اية محاولةللعودة بالبلاد الى عهود الاستبداد والديكتاتورية والارهاب والتكفير ومصادرة الاخر وادانة جرائم التهجير والانفال والمقابر الجماعية والحروب والمغامرات والسياسات العدوانية والانقلابات " عن المصدر نفسه –ص٣١.

٢٢- نصت الفقرة (٦) من البرنامج الحكومي ٢٠١٠على "العمل على ضمان حق العيش بسلام وامان وحرية لكل عراقي في وطنه من جميع الاديان والقوميات والمذاهب وان يكون العراق بمكوناته الاجتماعية نموذجا في الاخاء والتعايش والتسامح" عن المصدر نفسه –ص٣١.

٢٣- نصت الفقرة (٧) من البرنامج الحكومي ٢٠١٠ على "تركيز ثقافة التسامح والاخاء ونبذ العنف لتعزيز السلم الاهلي ومعالجة الشروخ التي احدثتها الفتنة الطائفية في النسيج الاجتماعي والعمل على اشاعة روح الاعتدال" عن المصدر نفسه –ص ٣١.

٢٤- نصت الفقرة (١١) من البرنامج الحكومي ٢٠١٠ على " بسط سلطة القانون وحصر السلاح بيد الدولة ورفض اي نشاط عسكري او امني من قبل اية جهة وعدم السماح بتسيس الاجهزة الامنية والخروج عن القانون وتفعيل مبدأ الالتزام بالقانون واحترام حقوق الانسان من جانب القوات الامنية" عن المصدر نفسه –ص ٣٢.

٢٥- نصت الفقرة (١٢) من البرنامج الحكومي ٢٠١٠ على " القضاء المستقل ويجب دعمه وفرض هيبته والالتزام المشترك باحترامه وتسهيل مهمة الهيئات الرقابية المستقلة وتذليل الصعوبات التي تعترض عملها وتفعيل دور الجهاز القضائي والرقابي في مكافحة الفساد والجريمة" عن المصدر نفسه –ص ٣٣.

٢٦- المصدر نفسه –ص ٣٣.

٢٧- نصت الفقرة (١٤) من البرنامج الحكومي ٢٠١٠ على " اعتماد مبدأ التوازن والكفاءة في ادارة البلاد وتوزيع

المسؤوليات والتوظيف في الدوائر الحكومية والجيش والشرطة واجهزة الامن والسفارات بما يحقق العدالة في المشاركة وتحسين مستوى الاداء المهني شرط الالتزام بالكفاءة والنزاهة والمهنية" عن المصدر نفسه –ص ٣٣.

٢٨- نصت الفقرة (١٥) من البرنامج الحكومي ٢٠١٠ على " اكمال مشروع المصالحة الوطنية الذي بدأناه عام ٢٠٠٦ الذي حقق نجاحات كبيرة والمعني به لتحقيق كامل الاهداف وفتح افاق جديدة للعلاقات بين القوى والاحزاب الوطنية وازالة اثار الاحتقان الطائفي والعرقي بفعل سياسات النظام السابق والممارسات الاجرامية التي ارتكبتها المنظمات الارهابية " عن المصدر نفسه –ص ٣٣.

٢٩- نصت الفقرة (١٨) من البرنامج الحكومي ٢٠١٠ على " تحقيق استقرار الاقتصاد العراقي وتثبيت العملة الوطنية ومنع حصول التضخم ومعالجة ظاهرة البطالة من خلال توفير فرص العمل في القطاعين الخاص والعام" عن المصدر نفسه –ص ٣٣.

٣٠- نصت الفقرة (٢٥) من البرنامج الحكومي ٢٠١٠ على " وضعت الحكومة منظومة مشاريع للاهتمام بسكان المدن والقرى والارياف وتوفير الخدمات المناسبة لهم وتعويضهم عن الحرمان الكبير الذي اصابهم جراء سياسة الاهمال المتعمدة التي اتبعها النظام السابق في مجالات الصحة والتربية والتعليم والطرق" عن المصدر نفسه –ص ٣٥.

٣١- نصت الفقرة (٢٦) من البرنامج الحكومي ٢٠١٠ على "المعني بتطوير نظام التكافل والضمان الاجتماعي لمعالجة ظاهرة الفقر والتخلف التي تعاني منها الطبقات المحرومة " عن المصدر نفسه –ص ٣٥.

٣٢- نصت الفقرة (٢٧) من البرنامج الحكومي ٢٠١٠ على " انهاء الملف المتعلق بالمهجرين الذين اجبرهم الارهاب على مغادرة مدنهم ومنازلهم وتوفير فرص العمل المناسبة وتحقيق الامن بكل ما من شأنه ان يضمن حقوقهم المشروعة" عن المصدر نفسه –ص ٣٥.

٣٣- نصت الفقرة (٢٨) من البرنامج الحكومي ٢٠١٠ على " الاهتمام بالمرأة وضمان دورها السياسي والاقتصادي والقيادي باعتبارها تمثل شريحة مهمة وواسعة تختزن الكثير من الطاقات والكفاءات ومصدرا ثريا لبناء الدولة والمجتمع الى جانب الاهتمام بالطفل والاسرة لبناء مجتمع سليم متماسك وفق القيم التي يراد بها مجتمعنا العراقي " عن المصدر نفسه –ص ٣٥.

٣٤- نصت الفقرة (٣٦) من البرنامج الحكومي ٢٠١٠ على " رعاية الجامعات ودعم استقلالها وتطوير مؤسسات البحث العلمي واعادة النظر في المناهج التعليمية في كل المراحل بما يجعلها مواكبة للتطورات العلمية وتخليصها من الفكر الشوفيني والطائفي بما يعزز الوحدة الوطنية" عن المصدر نفسه –ص ٣٦.

٣٥- نصت الفقرة (٤٠) من البرنامج الحكومي ٢٠١٠ على " احترام التعددية الاعلامية وحرية التعبير واعتبارهما ركيزتان اساسية لدعم العملية السياسية والتجربة الديمقراطية" عن المصدر نفسه –ص ٣٧.

٣٦- نصت الفقرة (٣) من بيان البرنامج الحكومي ٢٠١٤ على " تنظيم الموراد المالية والاستخدام الامثل لها تضمينها تقويم السياسات النفطية والمالية والضريبة والنقدية ونظام الموازنة العامة ونظام تخصيص الموارد واجراءاتها على اسس تنموية منصفة " عن ملف برنامج حكومة جمهورية العراق – الامانة العامة لمجلس الوزراء – اللجنة العليا للاعداد لانتقال الحكومة (وثيقة).

٣٧- نصت الفقرة (٢) من بيان البرنامج الحكومي ٢٠١٤ على " الانطلاق بثورة ادارية لاعادة بناء مؤسسات الدولة المدنية والعسكرية والامنية وفقا لمبادئ الادارة الحديثة واستعمال التقنيات المتقدمة ونظام خدمة كفوء وتطبيق الحكومة الالكترونية لرفع الكفاءة والانتاجية وغلق منافذ الفساد " عن المصدر نفسه(وثيقة).

٣٨- نصت الفقرة (٤) من بيان البرنامج الحكومي ٢٠١٤ على " تفعيل مبدأ المحاسبة والمسائلة على المستويات كافة من خلال وضع مؤشرات ومعايير لقياس وتقويم الاداء تستعين بها السلطات التشريعية والتنفيذية والرقابية للوقوف على الاداء والمحاسبة دوريا وسنويا، يتضمن ذلك تفعيل دور الجهات الرقابية التي ينبغي ان تخضع هي الاخرى للرصد والتقويم" عن المصدر نفسه (وثيقة).

٣٩- نصت الفقرة (٥) من بيان البرنامج الحكومي ٢٠١٤ على " الفصل بين المناصب السياسية والادارية وتطبيق مبدأ تكافؤ الفرص القائم على اساس الكفاءة والجدارة وابعاد المؤسسات التنفيذية عن التاثير السياسي لتحقيق مكاسب سياسية او ذاتية واحترام صلاحيات ومهام تشكيلات الدولة وفقا لقوانين

وما اقره الدستور في تحقيق التوازن بين مكونات شعب العراق في القوات المسلحة والاجهزة الامنية وتشكيل مجلس الخدمة الاتحادي لتنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية" عن المصدر نفسه (وثيقة).

٤٠- نصت الفقرة (٨) من بيان البرنامج الحكومي ٢٠١٤ على " توسيع نطاق شمول انظمة الضمان الاجتماعي والتقاعدج وتغطية ذلك للعاملين في القطاع الخاص ودوي الحرف والمهن والعاملين لحسابهم الخاص بما يحقق استقرارا اجتماعيا وتخطيط افضل لسوق العمل وخفض معدلات البطالة " عن المصدر نفسه (وثيقة).

٤١- نصت الفقرة (١١) من بيان البرنامج الحكومي ٢٠١٤ على " حصر السلاح بيد الدولة وحظر اي تشكيل مسلح خارج سيطرة الدولة حسبما نصت عليه المادة (٩- اولا-ب) من الدستور" عن المصدر نفسه (وثيقة).

٤٢- نصت الفقرة (٢) من بيان البرنامج الحكومي ٢٠١٤ على " الحرص على ان تؤدي القوات الامنية واجباتها في حماية المواطنين الابرياء وتفادي الحاق الضرر بهم وبممتلكاتهم" عن المصدر نفسه (وثيقة).

٤٣- نصت الفقرة (١٣) من بيان البرنامج الحكومي ٢٠١٤ على " الالتزام الصارم بمبادئ حقوق الانسان في مؤسسات الدولة كافة الامنية منها بشكل خاص وحماية المواطن من الانتهاكات والتجاوزات والعمل على استكمال الموارد والقدرات اللازمة التي تمكن مفوضية حقوق الانسان من تفعيل دورها " عن المصدر نفسه (وثيقة).

٤٤- نصت الفقرة (١٤) من بيان البرنامج الحكومي ٢٠١٤ على " اخضاع الخلافات والقضايا المالية والادارية والقانونية في المستويات الاتحادية والاقليمية والمحلية الى حكم الدستور والقانون من خلال الهيئات الاتحادية المختصة دون اخضاعها للمزاجات او التوافقات السياسية" عن المصدر نفسه (وثيقة).

٤٥- نصت الفقرة (١٥) من بيان البرنامج الحكومي ٢٠١٤ والخاصة بالسياسة الخارجية للعراق على "ايلاء السياسة الخارجية اهمية خاصة تقوم على اساس المصالح المشتركة والتعاون المثمر وبناء علاقات ايجابية في الجانب الامني وتحشيد الموقف الدولي لمواجهة الارهاب في العراق واتخاذ الاجراءات اللازمة بشان تجريم الافعال الارهابية والابادة الجماعية التي يتعرض لها العراق " عن المصدر نفسه (وثيقة).

٤٦- انظر نص الفقرة (١٦) من بيان البرنامج الحكومي – عن المصدر نفسه (وثيقة).

٤٧- انظر نص وثيقة الاتفاتق السياسي بين الكتل اللسياسية المشاركة في حكومة الوحدة الوطنية ٢٠١٤ النسخه الاخيرة في ٢٠١٤/٩/٧ وثيقة عن الامانة العامة لمجلس الوزراء- بغداد - اللجنة العليا للاعداد لانتقال الحكومة (وثيقة).

٤٨- نص البند اولا من وثيقة الاتفاق السياسي على " تشكيل حكومة وطنية جامعة تعمل بروح الفريق الواحد على اساس مبأي الشراكة الحقيقية في اتخاذ القرارات والمسؤولية التضامنية بين اطرافها، كل من موقعه وتمارس مهامها وفقا للصلاحيات والسياقات الدستورية " عن المصدر نفسه (وثيقة).

٤٩- نص البند ثانيا من وثيقة الاتفاق السياسي على " التزام الحكومة والكتل السياسية المشكلة لها ضمن السقوف المحددة بترسيخ دعائم الوحدة الوطنية وبث روح السلم الاهلي من خلال المضي قدما في مشروع المصالحة الوطنية واستكمال متطلباتها باصدار قانون العفو العام يتضمن آلية مرنة تكفل انصاف الابرياء وذوي الضحايا واحترام الحق الخاص وبما لايعفي من تلطخت ايديهم بدماء الشعب العراقي واجرمو بحقه، ومعالجة ملف المسائلة والعدالة.. " (وثيقة).

٥٠- نص البند سابعا من وثيقة الاتفاق السياسي على " محاربة الفساد المالي والاداري ومحاسبة المفسدين واجراء الاصلاحات اللازمة في الجهاز الاداري للدولة واعتماد اسس واستراتيجيات جديدة بما في ذلك مراجعة واقعية لمنظومة مكافحة الفساد وتجاوز الثغرات القائمة" عن المصدر نفسه (وثيقة).

٥١- نص البند ثامنا من وثيقة الاتفاق السياسي على " تحقيق التمثيل المتوازن للمكونات في الوظائف العامة في مفاصل الدولة المختلفة من خلال:-

أ- تشريع قانون الهيئة العامة لضمان التوازن وفق المادة (١٠٥) من الدستور.

ب- تحقيق التوازن بين مكونات الشعب العراقي في القوات المسلحة والاجهزة الامنيةوذلك وفق المادة (٩/اولا) من الدستور.

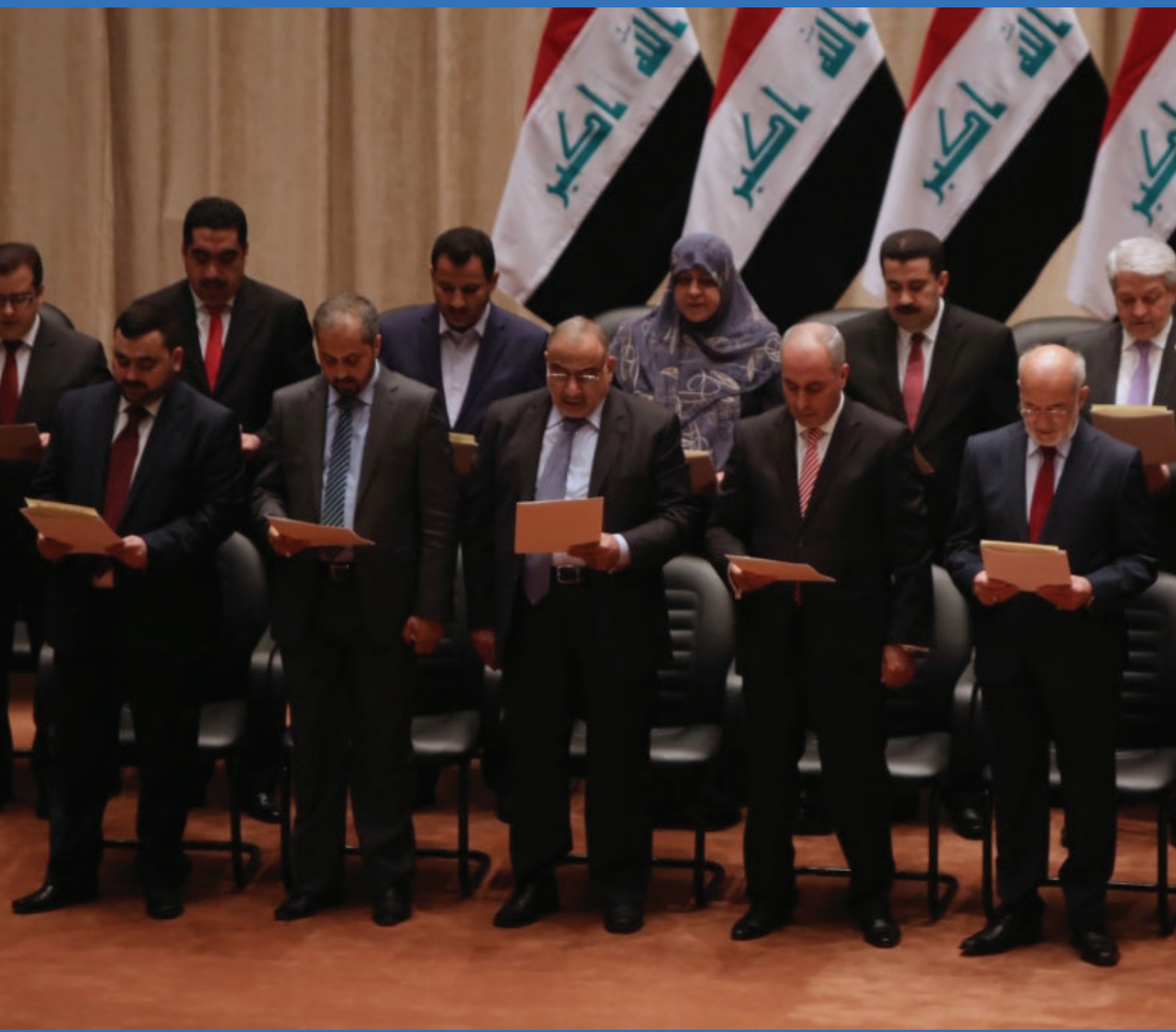
ج- تشكيل مجلس الخدمة الاتحادية وفق المادة (١٠٧) من الدستور.... " عن المصدر نفسه (وثيقة).

٥٢- نص البند تاسعا من وثيقة الاتفاق السياسي على " تحرص الحكومة على ضمان استقلالية القضاء وابعاده عن التأثيرات السياسية والطائفية والعنصرية واكمال التشريعات اللازمة لذلك وفي مقدمتها تشريع قانون المحكمة الاتحادية وقانون مجلس القضاء الاعلى " عن المصدر نفسه (وثيقة).

٥٣- نص البند رابع عشر من وثيقة الاتفاق السياسي على "الزام مؤسسات الدولة كافة وبخاصة الامنية منها بمبادئ حقوق الانسان بما يضمن الحفاظ على الحريات العامة والخاصة ويحمي المواطنين من الانتهاكات والتجاوزات... " عن المصدر نفسه (وثيقة).

٥٤- نص البند خامس عشر من وثيقة الاتفاق السياسي على " تطوير القوانين والسياقات المتبعة في تنظيم العلاقة بين الحكومة الاتحادية من جهة وحكومة الاقليم والحكومات المحلية للمحافظات غير المرتبطة باقليم من جهة اخرى بما يتفق مع الدستور وقانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣... وايجاد الحلول الفعالة لجميع المشاكل العالقة بما يحفظ هيبة الدولة... وتشريع قانون مجلس الاتحاد... وقانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية... والذي يضمن عدالة التوزيع والتحقق من الاستخدام الامثل للموارد وضمان الشفافية... " عن المصدر نفسه (وثيقة).

٥٥- نص البند ثامن عشر من وثيقة الاتفاق السياسي على " ايجاد الحلول المناسبة لمشكلة كركوك وسائر المناطق المتنازع عليها في اطار المادة ١٤٠ من الدستور، وبما يحفظ السلم الاهلي والتوافق بين مكونات سكانها " عن المصدر نفسه (وثيقة).


الله اكبر

ان من طرق تطوير الاداء الحكومي وضع ستراتيجية محددة ومركزة على قطاعات يعينها بغية النهوض بالواقع وتحديد المسارات الضرورية لذلك، ويتوجب قياس الاداء لكل الوزارات بشكل مستمر ومتابعة مراحل تطبيق الخطط الكفيلة وتقويمها والعمل على ديمومتها ومراقبة الخطوط الميدانية لها، واضافة التعديل والتطوير المستمر في كافة مراحلها، ذلك من اجل رفع كفاءة التنمية وفق رؤية مستقبلية واضحة.

اضافة لذلك من الضروري التعاون مع منظمات غير الحكومية (المجتمع المدني) في عملية الرصد والتقييم لما له من دور فاعل في مساعدة الجهات الرسمية (الحكومية) لتأسيس دولة مؤسسات كل ذلك من اجل خدمة العراق الحبيب والمواطن وترسيخ القيم الاخلاقية وتوضيح الحقوق والواجبات ومن اهم المجالات التي يجب التركيز عليها هي:

وثيقة الاتفاق السياسي بين الكتل السياسية

- رؤية اجتماعية تحليلية -

د. ثائر احمد حسون العمار

كلية الآداب - جامعة بغداد

١. الجانب الامني.

٢. الجانب الصحي.

٣. مجال التعليم العالي.

٤. مجال التربية.

٥. مجال الصناعة.

- الخطوات الواجب اتباعها في جانب التربية

١. العمل على توفير المدارس والاهتمام بواجبها الخدمي.

٢. التركيز على نوعية التعليم واستخدام المناهج العالمية ووسائل الايضاح للطلبة ومواكبة التقدم العلمي.

٣. إعادة النشاطات الرياضية المختلفة في الدراسة الاولية وذلك لتقوية الاواصر بين الطلبة من خلال اعادة درس الرياضة.

٤. التأكيد في المناهج الدراسية على اهمية حقوق الانسان والتعايش السلمي.

- الخطوات الواجب اتباعها في مجال التعليم العالي

١. الاهتمام بالجامعات والعمل على تشجيع وتحفيز الطلبة على التفوق من خلال ارسال الطلبة الأوائل خارج البلد لإكمال دراساتهم العليا.

٢. الاستمرار بإعطاء المنحة الشهرية للطلبة والعمل على زيادتها.

٣. الاهتمام بالاستاذ الجامعي وتوفير السكن الملائم، اما في حالة تعذر ذلك اعطاء الاستاذ الجامعي بدل ايجار لان رواتب الاستاذة لا ترتقي بالمستوى العلمي ولا المعيشي والعمل على زيادتها اسوة بالقضاة لدفعهم للابداع بغية تجاوز هموم المعيشة خصوصاً من درجة مدرس مساعد الى استاذ مساعد لتمكين الاستاذ من الاستمرار بالبحث والتقدم العلمي.

٤. اعادة النظر في كثير من الكليات الاهلية وسياقات عملها وجعل الامتحان للمراحل المنتهية وزاري للحفاظ على المستوى العلمي.

- الخطوات الواجب اتباعها في قطاع الصناعة

١. إعادة تشغيل المصانع الحكومية وتفعيل جهاز التقييس والسيطرة النوعية على المنتجات المحلية والمستوردة.

٢. الاستعانة بالخبرات والكفاءات وتنشيط عمل المصانع وتفعيل الدور بالنسبة للقطاع الخاص والمختلط وفتح باب شراء الاسهم بالنسبة للشركات والمعامل في وزارة الصناعة.

٤. اعطاء جميع المقاولات والصناعات لكافة الوزارات بعقود لوزارة الصناعة لزيادة قدرتها على النهوض بواقعها الصناعي.

- الخطوات الواجب اتباعها في الجانب العسكري والامني

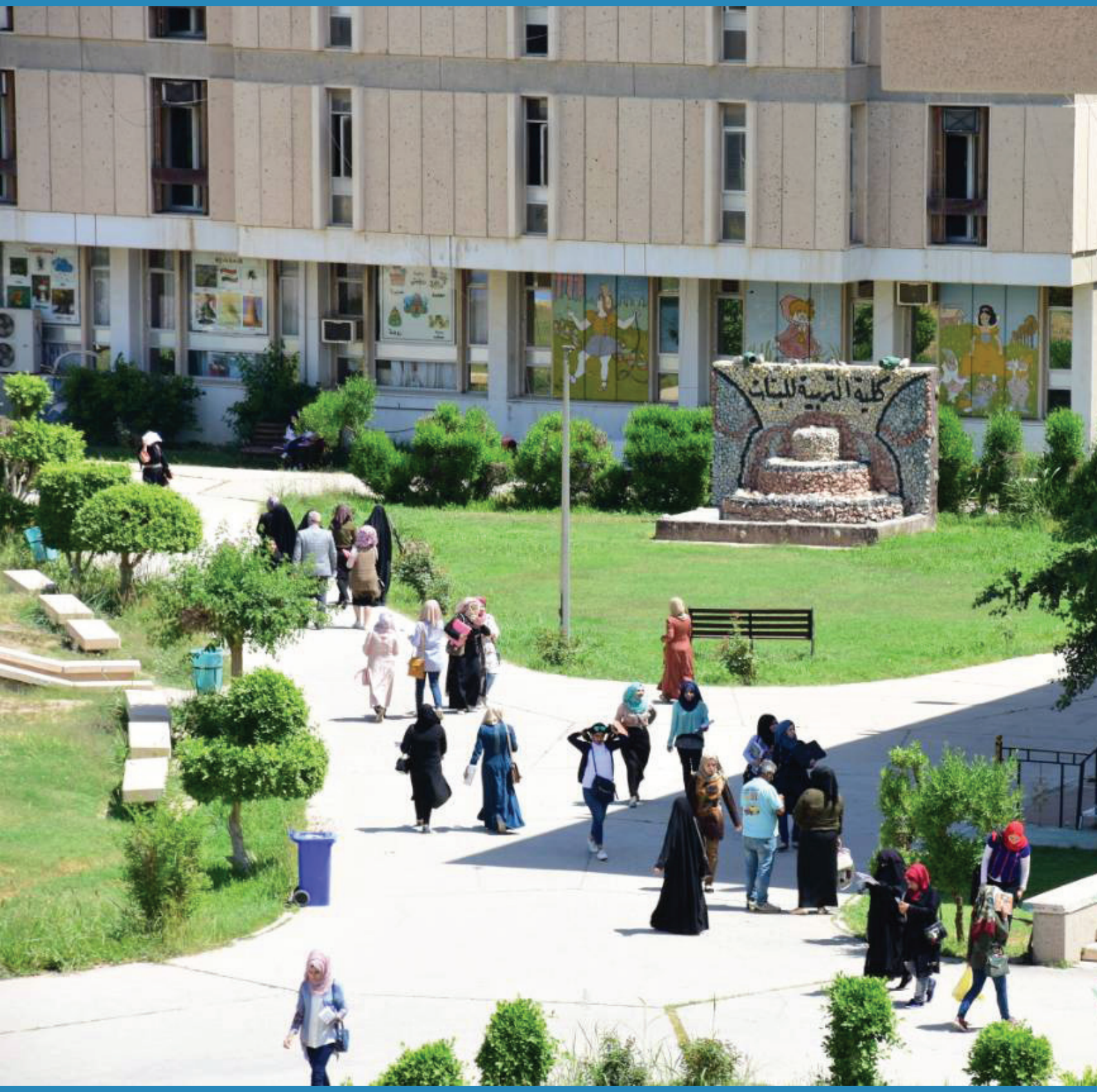
يجب اعادة التجنيد الالزامي لامور اهمها :

أ. اعطاء فرصة مهمة لاعادة التعايش السلمي بين ابناء المكونات المختلفة وبناء جسور الثقة مع الآخر.

ب . استيعاب البطالة والعاطلين عن العمل من فئة الشباب.

ج . بناء جيش وطني قائم على اساس الهوية الوطنية وتحت علم واحد هو علم العراق الموحد مما يوفر الجو الملائم للتعايش السلمي والمواطنة.

د . كذلك اعادة النظر في جميع قرارات (بريمر) من خلال تشكيل لجنة مختصة في مقارنة الاثر قبل وبعد اتخاذ هذه القرارات.


كلية التربية للبنات

وانتهت الانتخابات بتطور في الاداء عبر اجهزة السلطة في استعمال البطاقة الذكية و البصمة والهوية والباركود وما شابه، واذا بالنتائج افرحت طرفاً واحزنت اخرين وبدأت ترتفع اصوات المشككين بنزاهتها والمقدمين ادلة وشواهد وبراهين وكانت الامم المتحدة حاضرة وبقوة وقد اشادت بالانتخابات وان ايّدت بعض الخروقات لكنها عدتها غير مؤثرة على مجمل العملية وصنفتها ضمن سياقات المنطقة انها مقبولة

نحن في المعهد العراقي لحوار الفكر جهدنا وعملنا وخصصنا عددنا هذا لموضوع الانتخابات في كل افاقها واوضاعها تاريخيا او مقارنة بالعهد الملكي كنظام وقانون ثم بحثنا موضوع البرامج الانتخابية واهميتها وقيمتها الدستورية والواقعية.

التحليل المكاني للتعليم

كأحد مؤشرات التنمية البشرية في العراق

م. د مناف محمد السوداني
جامعة بغداد- كلية التربية للعلوم الإنسانية
ابن رشد - قسم الجغرافية

م. م حنان يحيى محمد
الجامعة العراقية - كلية الآداب
قسم الجغرافية

المقدمة

لقد توسع مفهوم التنمية لينتقل من مجرد التركيز على النمو الاقتصادي الى ان يكون جزءا من عملية التنمية المستدامة وباتت التنمية البشرية عبارة عن صيرورة تودي إلى توسيع الخيارات أمام الناس فهي تضع البشر في صميم عملية التنمية وذلك بجعلهم هدفا وموضوعا لها.

ان التنمية البشرية هي توسيع لحريات البشر وإمكاناتهم لينعموا بالحياة التي يقدرونها وينشدونها، علما أن الحريات والإمكانيات التي تمكننا من عيش حياة لائقة تتجاوز تلبية الاحتياجات الأساسية. واستناداً إلى التسليم بأن عيش حياة لائقة يتطلب عناصر كثيرة، قيمة بحد ذاتها يختلف مفهوم الحريات والإمكانيات كثيراً عن مفهوم مستوى المعيشة والاستهلاك. وعليه فأن التنمية البشرية هي تخويل البشر سلطة انتقاء خياراتهم بأنفسهم سواء فيما يتصل بموارد الكسب، وبالأمن الشخصي، أو بالوضع السياسي ومن هذا المنطلق فأنها تعنى بتحسين حياة البشر وتعزيز حرياتهم سواء كان ذلك التحسين ام لم يكن من خلال التوسع في إنتاج السلع

تمثلت مشكلة الدراسة بالتباين المكاني لمؤشر التعليم كاحد مؤشرات التنمية البشرية في العراق والذي يفترض ان هذا التباين المكاني على مستوى المحافظات والتي بلغ عددها ١٨ محافظة كان بسبب معطيات تنموية وبشرية واقتصادية.

لقد تم تمثيل هذه المؤشرات، على مجموعة من الخرائط التي تبين التباين المكاني من خلال تصنيف البيانات التي تم استحصالها من خلال برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى مجموعة من الفئات التي تظهر ارتفاع المؤشر أو انخفاضه ضمن محافظات منطقة الدراسة.

المبحث الأول

الإطار النظري للبحث ومفاهيم التنمية البشرية

- مشكلة البحث وفرضيته

تمثلت مشكلة البحث بالتباين المكاني لمؤشر التعليم كأحد مؤشرات التنمية البشرية في العراق حيث افترضت لحل لهذه المشكلة ان هذا التباين المكاني على مستوى المحافظات المكونة لمنطقة الدراسة والتي بلغ عددها ١٨

محافظة كان بسبب معطيات تنموية وبشرية واقتصادية لكل محافظة إن دراسة مؤشرات التعليم وتغيرها يعتمد تصنيف المعلومات التي تجمع في رتب مختلفة على أساس مكاني يقود إلى فهم أفضل لهذه المؤشرات ومستقبلها، إلى حد يمكن القول معه إن تصنيف مؤشرات التنمية البشرية أساس لأي تخطيط يهدف إلى تطويرها وهو بهذا الشكل يخلصنا من منهج التجربة والخطأ وقد تمثلت منطقة الدراسة بالحدود السياسية لجمهورية العراق على مستوى ١٨ محافظة.

- طريقة البحث:

تم في هذا البحث اعتماد خطوات منهج البحث العلمي، ألا وهو المنهج التحليلي (الكمي) الذي يتضمن المشكلة والفرضية وتحليل البيانات والاستنتاجات للبرهنة على صحة النتائج وقد اعتمدت التقنيات المستخدمة في خطوات البحث هذه بيانات رقمية، ولاختلاف طبيعة توزيع هذه البيانات لكل من متغيرات موضوع الدراسة، استخدمت في تصنيفها تقنيات كمية وإحصائية وكارتوكرافية.

وقد أتاح هذا تمثيل هذه البيانات الرقمية الى فئات تمثل كل منها رتبة من الرتب التدريجية لحجمها على الخرائط الكمية المستخدمة في هذه الدراسة ومن ثم تجري عملية تحليلها للحصول على النتائج وهذا يصح على التباين المكاني لمختلف مؤشرات التنمية البشرية.

لقد قامت هذه الدراسة على أساس كمي ذهب الى تحليل للبيانات والمعلومات التي استمدت من إحصاءات الامم المتحدة برنامج الامم المتحدة الانمائي وحدة تحليل الهشاشة ورسم الخرائط فقد تم الحصول على البيانات من قبل الموقع الالكتروني لمنظمة الامم المتحدة كذلك كان للبرنامج الكارتوكرافي (Corel Drow) دور كبير في هذه المعالجات لمؤشرات التنمية البشرية في العراق في ضوء تباينها.

وبعبارة أصح يتضمن هذا البحث طريقة دراسة تحليلية وأخرى تركيبية معتمدة التقنيات الكمية والأحصائية المذكورة آنفاً.

- تنظيم البحث

يعد الإطار النظري ضرورياً لتوضيح المهمة التي أعتمدها البحث سواء منها لمشكلة البحث أو الفرضية التي حددت خطوات البحث أو طريقة البحث العلمية وما أعتقدته من تقنيات لأهميتها في الوصول إلى نتائج دقيقة تخلو من التحيز وتتصف بالاحكام الموضوعية إضافة إلى مفاهيم التنمية البشرية وأسسها ومبادئها. وهذا ما خصص له المبحث الأول حيث تناول الاطار النظري، فيما خصص المبحث الثاني لمفاهيم التنمية البشرية ومؤشرها التعليم، أن أية دراسة لابد لها من تحليل ظواهرها حيث جاء المبحث الثالث بتحليل مؤشرات التعليم في العراق

- الإطار المفاهيمي للتنمية البشرية

شهد الفكر التنموي تطورات مهمة على طريق أعادة الإنسان إلى موضعه الصحيح في محور الجهود التي تسعى للتعرف على ابعاد العملية التنموية والنهوض بوسائل تحقيقها، بعد ان ثبت ان المناهج والنظريات التي كانت سائدة في الماضي والرامية الى تعظيم النمو الاقتصادي غير قادرة تعظيم رفاه الإنسان ولن نبالغ اذا ما قلنا ان التنمية البشرية ليست مجرد إفصاح عن أبعاد إنسانية لعملية التنمية بل هي منهج بديل لما ساد عبر عقود التنمية التي وضعت الإنسان في هامش العملية مقابل وضع الجوانب المادية في المقدمة لقد توسع مفهوم التنمية لينتقل من مجرد التركيز على النمو الاقتصادي الى ان يكون جزءا من عملية التنمية المستمرة والمستدامة، وباتت التنمية البشرية عبارة عن ضرورة تؤدي الى توسيع الخيارات امام الناس فهي تضع البشر في صميم عملية التنمية وذلك لجعلهم هدفا موضوعا لها، تدعو التنمية البشرية حماية الخيارات الإنسانية لأجيال المستقبل و الأجيال الحاضرة(١)

- أبعاد التنمية البشرية

اي فرد اذا ما أعطى الخيار يفضل بلا شك حياة اطول ومستوى اعلى من التعليم ودخلا اكبر وتمثل هذه الخيارات القدرات الاساسية التي تتجها التنمية البشرية وهناك ابعاد اخرى للتنمية البشرية لا تدخل ضمن الانموذج الاساس، لعمل الأنموذج الاساسي للتنمية البشرية بين ابعاد عدة وهي:

١- التمكين: تكمن اهمية بعد التمكين في التنمية البشرية في ان الناس يطورون بواسطته امكانياتهم بوصفهم افرادا واعضاءاً في مجتمعاتهم ذلك ان قدرة الناس على التصرف لصالح ذواتهم ولصالح غيرهم امر مهم لتحقيق

التنمية البشرية وبهذا لا ينبغي للتنمية ان تتحقق من اجل الناس وحسب بل ينبغي لهم انفسهم ان يحققوها.

٢- الإنصاف: يؤكد مفهوم التنمية البشرية على الانصاف في بناء القدرات واتاحة الفرص المتكافئة للجميع ولا يقتصر الامر على الدخل المادي وحسب بل يتسع ليشمل انواع سائر الطوائف القائمة على اساس التنوع الاجتماعي او القومية.

٣- الاستدامة: وتعني توفير حاجات الجيل الحاضر من دون اعتماده على مقدرة الاجيال القادمة على التحرر من الفقر والحرمان وممارسته خياراتها الاساسية.

٤- المشاركة: من المهم ان يتمكن الناس وعلى نحو ثابت من المشاركة في صنع القرار حتى يسهموا بفعالية في العمليات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تؤثر في حياتهم والمشاركة من تطور التنمية البشرية هي وسيلة وغاية في نفس الوقت(٢).

٥- الحرية: تهتم التنمية البشرية أساسا بالحرية وبناء قدرات البشر لكن الناس مقيدون بما يمكنهم فعله بتلك الحرية اذا كانوا فقراء او مرضى او ضحايا وعليه يمكن النظر الى التنمية بوصفها عملية توسيع للحريات.

- دليل التنمية البشرية:

على الرغم من ان مفهوم التنمية البشرية اوسع ان يحتويه او يقيسه دليل واحد فان دليل التنمية البشرية الذي تبناه برنامج الامم المتحدة الانمائي منذ عام ١٩٩٠ يقدم بديلا قويا عن الدخل كمقياس لرفاه الانسان ان الغرض الاساس من مقياس التنمية البشرية هو تقييم مسيرة التنمية والتعرف على جدية الجهد المبذول ومدى الاقتراب من تحقيق التنمية البشرية اغراضا اخرى من اجراء المقارنة بين مؤشرات التنمية البشرية الخاصة بدولة معينة مع غيرها من الدول والاستفادة من هذه المقارنة في تقييم المسيرة التنموية مقارنة بما نجح او عجز الاخرون عن تحقيقه.

يعطي دليل التنمية البشرية ثلاثة ابعاد لرفاه الانسان تتمثل في الصحة والتعليم والدخل ويقوم على منطق سهل وواضح فهذه المكونات ترتبط بواحد او اكثر من القدرات او الاختيارات التي ينبغي على الانسان ان يحوزها.

- مفهوم التنمية البشرية المستدامة

تعرف التنمية البشرية المستدامة بانها توسيع اختيارات الناس وقدراتهم من خلال تكوين راس المال الاجتماعي الذي يستخدم باكثر درجة ممكنة من العدالة لتلبية حاجات الاجيال الحالية بدون تعريض حاجات الاجيال المستقبلية للخطر(٣).

ان التنمية البشرية المستدامة برزت بوصفها تركيبة مشكلة من ستراتيجية التنمية البشرية الاصلية كما عبرت عنها تقارير التنمية البشرية التي يصدرها البرنامج الانمائي للامم المتحدة.

ان التنمية البشرية المستدامة هي تنمية لا تولد فقط نموا اقتصاديا ولكنها توزع منافعها بالتساوي وكذلك هي تعيد بناء البيئة بدلا من تدميرها وهي تؤهل البشر بدلا عن ان تهمشهم انها تعطي الاولوية للفقراء وتوسع اختياراتهم وفرصهم وتسهل مشاركتهم في صنع القرارات التي تؤثر في حياتهم لا يمكن ان تعد التنمية البشرية المستدامة بمثابة حاصل لمفهومي التنمية البشرية والتنمية المستدامة فهي فضلا عن كونها تجمع ابعاد هذين المفهومين فانها قد ولدت نتيجة اجتماعهما وتفاعلهما بعدا ثالثا هو راس المال الاجتماعي والذي يعرف بانه استعداد الناس للالتزام الواعي بالتنازل عن بعض طموحاتهم من اجل الاجيال الحالية او المقبلة(٤).

- مؤشرات التنمية البشرية المستدامة ومقاييسها:

تعد مقاييس التنمية البشرية المستدامة ومؤشراتها بمثابة انعكاس للمفاهيم المستخدمة في كل مرحلة فكلما تطور المفهوم تطورت معه المقاييس لكي تعبر عنه بدقة فعندما كان الهاجس هو قياس مستوى الفقر كانت المقاييس تعكس الفقر البشري بابعاده المختلفة، هكذا وصولا الى انتشار مفهوم التنمية البشرية المستدامة الذي تم تطوير مقاييسه ومؤشراته الخاصة بما ينسجم مع روح هذا المفهوم ابرز مقاييس التنمية البشرية المستدامة هو التنمية البشرية الذي يتشكل من ثلاثة مؤشرات هي:

١. طول العمر مقيسا بالعمر المتوقع عند الولادة.

٢. التحصيل العلمي.

٣- مستوى المعيشة مقاسا بنصيب الفرد الحقيقي من الناتج العملي واهم مايميز هذه المؤشرات هو الحدود الدنيا والعليا التي وضعت لكل منها فهذه الحدود تعكس الامكانيات القائمة للحدود التي يمكن ان يصل اليها المتغير الذي يقيس الظاهرة وهناك مقاييس اخرى مرتبطة بالجانب البشري تعكس البعد البشري ومدى المشاركة في المجتمع.

ان مؤشرات التنمية البشرية المستدامة تمثل اهمية تطبيقية متاتية من كونها تقدم كشفا موقعيا عن المجالات المسؤولة عن تدني مستويات التنمية البشرية المستدامة وكذلك سوء التدهور الاجتماعي الانساني ان كشفا من هذا النوع سوف يوفر للحكومات ومنظمات المجتمع التي تضمن الارتفاع بمستوى التنمية البشرية فهي ذات اهمية تطبيقية لانها تؤثر في وضع خطط وتخصيص الموارد(٥).

المبحث الثاني

نظام التعليم في العراق

كان نظام التعليم في العراق من أفضل الأنظمة في المنطقة حيث كان العراق واحدا من الاقطار التي يعد ابناءه من خيرة المتعلمين في المنطقة وتتجلى نتائج الإصلاح التعليمي الذي جرى في القرن الماضي في معدلات التعليم العالية بين البالغين من السكان، لكن هذا النظام التعليمي العالي هو احد ضحايا الحروب والصراعات والظروف الاقتصادية الصعبة حيث يصل اليوم ٨٩٪ من الاطفال في العراق اليوم الى الصف الخامس الابتدائي وتعتبر معدلات رسوب الاطفال في العراق مرتفعة اذ تبلغ ٢٠٪ للاناث و ١٦٪ للذكور وتشير نسب الرسوب هذه الى سوء نوعية التعليم.

يعتبر تحقيق شمولية التعليم الاساسي حتى عام ٢٠١٥ احداهم الاهداف الانمائية وترتبط بهذا الهدف ثلاث مؤشرات معرفة الكتابة والقراءة بين الشباب، نسبة الالتحاق الصافي في التعليم الابتدائي، التحاق الاطفال في المدارس الى حد الصف الخامس الابتدائي ويبلغ معدل الالتحاق الصافي في المدارس الابتدائية في العراق ٧٩٪فيما تنخفض هذه النسبة فيما يخص المناطق الريفية في العراق ويرجع هذا السبب في الانخفاض الى مجموعة من الاسباب يقع في مقدمتها عدم توفر مدرسة قريبة اضافة الى المستوى المعاشي والاقتصادي المنخفض.

لقد كان نظام التعليم منذ تأسيس الدولة العراقية عام ١٩٢١ واحدا من أساسيات التكامل في الحياة لنصل الى بدايات السبعينات حيث أصبح القضاء على الأمية هدفا رئيسيا للدولة واقرت على اثره مجموعة من القوانين مثل قانون محو الامية لعام ١٩٧١ وقانون التعليم المجاني لعام ١٩٧٤ والذي قامت بموجبه الدولة بتغطية كافة تكاليف الدراسة الابتدائية لمدة ست سنوات بصورة الزامية.

ان ادارة التعليم في العراق يتمركز عملها داخل وزارتين رئيسيتين هما وزارة التربية ووزارة التعليم العالي حيث تتولى وزارة التربية عملية التعليم من سن السادسة وحتى سن الثامنة عشر ضمن ثلاث مراحل دراسية هي المرحلة الابتدائية والمتوسطة والاعدادية فيما تتولى وزارة التعليم العالي اكمال ما بدأته وزارة التربية في مرحلة الدراسة الجامعية الاولية اضافة الى المراحل المتقدمة كالماجستير والدكتوراه.

تدير المؤسسات الحكومية كافة انظمة التعليم في العراق لكن اول ظهور للدراسة الجامعية الخاصة ظهرت في نهاية عقد الثمانينات حيث انشات العديد من الكليات الاهلية لنصل في هذه المرحلة الى ظهور العديد من المدارس الابتدائية والثانوية ذات الطابع الخاص بعد عام ٢٠٠٣ بشكل ملفت للنظر

- الامية

لقد عرفت الأمم المتحدة الأمية على انها عدم القدرة على قراءة وكتابة جمل بسيطة في أي لغة ولذلك ما يعني نسبة القادرين على القراءة والكتابة هي لأساسيات القراءة والكتابة وليست للمستويات المتطورة منها(٦) وهي ظاهرة اجتماعية سلبية متفشية في اكثر دول العالم وخاصة النامية منها وهناك انواع من الامية مثل الأمية الأبجدية وهي عدم القدرة على القراءة والكتابة وإلمام بمبادئ الحساب الأساسية وهناك الأمية الحضارية وهي عدم الإلمام ومواكبة التطورات العلمية والتفاعل معها مثل تعلم الحاسوب وكانت هناك مجموعة من الاسباب التي تودي الى تفشي ظاهرة الأمية بين المجتمعات مثل الزيادة السكانية وضعف النظام التعليمي وانتشار الرشوة ضمن مؤسساته كذلك عدم وجود اجراءات رادعة للحد من تسرب الطلاب من مدارسهم نتيجة تدني المستوى المعيشي وانخفاض مستوى الأجور.

وقد استخدمت مجموعة من المؤشرات لقياس التعليم في العراق وان كانت هذه المؤشرات لا تغطي كل مراحل التعليم في العراق حيث تم قياس مؤشر الامية بين الاناث والذكور فوق سن العاشرة فيما تم قياس مؤشر التحصيل الدراسي الأقل من الابتدائية لدى الذكور والاناث ايضا.

- التعليم والتنمية البشرية

عد التعليم من الإبعاد الأساسية لمفهوم القدرة الإنسانية وهو متطلبات لا غنى عنه لحياة مثرية ومواطنة سليمة وهو شرط للعمل والمكسب وكانت معظم البلدان تعاني من عجز تعليمي بالغ الاهمية فالحصول على التعليم كان محدودا والامية منتشرة على نطاق واسع ومستوى التحصيل العلمي للفرد العادي منخفض واتسعت خلال الثلاثون سنة الماضية ببذل الحكومات والاسر المعيشية جهودا بالغة الاهمية في مجال الخدمات التعليمية والتوسع في التعليم الابتدائي وغيرها.

وحسب الغاية (٣) من اهداف الالفية وهي ضمان تمكن الاطفال في كل مكان الذكور والاناث منهم على حد سواء من اتمام مرحلة التعليم الابتدائي بحلول عام ٢٠١٥ فقد بلغ من نسبة القيد في التعليم الابتدائي (٨٤,٨٪) حسب نتائج المسح الاجتماعي والاقتصادي للاسرة في العراق نسبة ٢٠٠٧ فيما كان (٨٥,٨٪) في سنة ٢٠٠٦ حسب نتائج المسح العنقودي متعدد المؤشرات و (٨٨,٥٪) في سنة ٢٠٠١ وفقا لتقارير مديرية الاحصاء الاجتماعي والتربوي و (٩٠,٨٪) سنة ١٩٩٠ (٧).

وقد بلغت نسبة عدد التلاميذ الذين يلحقون بالدراسة في الصف الاول الابتدائي ويصلون الى الصف الخامس الابتدائي (٩٢٪) لسنة ٢٠٠٧ و (٨٦,٨٪) سنة ٢٠٠٤ و (٧٥,٦٪) في سنة ١٩٩٠ مما يشير الى تقدم نحو تحقيق هدف تعميم التعليم الابتدائي في سنة ٢٠١٥ اظهرت نتائج المسح الاجتماعي والاقتصادي للاسرة في العراق سنة ٢٠٠٧ بان معدل الالمام بالقراءة والكتابة لدى السكان الذين تتراوح اعمارهم بين١٥- ٢٤ سنة يبلغ ٨٣،٩ اي مرتفعا بذلك عن مستوى الذي كان علية والبالغ ٧٨،٦٪ لسنة ١٩٩٠ وقد سجلت نسبة التحاق البنات الى البنين في مراحل التعليم ٩٤,٢٪ حسب المسح الاجتماعي والاقتصادي سنة ٢٠٠٧ في حين كانت (٧٩,٥٪) سنة ١٩٩٠ كما سجلت هذه النسبة لمراحل التعليم الثانوي (٧٦,٩٪) حسب نتائج المسح الاجتماعي والاقتصادي للاسرة سنة ٢٠٠٧ في حين بلغ ٧٥,٦٪ سنة ١٩٩٠ (٨).

كان العراق من الدول التي تبنت سياسة التعليم الالزامي منذ عام ١٩٧٨ وقطعت هذا الاتجاه شوطا كبيرا بحيث تجاوزت مشاكل التسرب من التعليم الابتدائي او الالتحاق به عبر خطة وطنية تقوم على اساس قاعدة بيانات التعدادات العامة للسكان اذ تجهز المدارس الابتدائية في انحاء العراق بقوائم الاطفال في سن الالتحاق بالدراسة الابتدائية حسب الرقعة الجغرافية للمنطقة قبل بدء كل عام دراسي وتقوم ادارات المدارس بتحديث تلك البيانات ميدانيا مؤشرة حالات الانتقال من والى تلك المناطق بموجب خطة دقيقة حيث بلغ معدل الالتحاق الصافي بالتعليم الابتدائي في الفئة العمرية (٦- ١١ سنة) ٩٠,٨٪ من عام ١٩٩٠ وهو يعكس الطلب العالي على الالتحاق بالتعليم الابتدائي اضافة الى الزامية التعليم في هذه المرحلة الا ان الظروف التي مر به العراق بعد ذلك من حروب وحصار وعنف وتهجير جعلت هذه النسبة تنخفض الى (٨٦,٦٪) الى ان هناك ١٣,٤٪ ان الاطفال بعمر (٦- ١١) سنة هم خارج النظام التعلمي الابتدائي اما النسب المنخفضة من مؤشر نسبة الطلاب الذين يلتحقون بالصف الاول ويصلون الى الصف الخامس الابتدائي فقد بلغت عام ٢٠٠٧ (٩٢٪) وهي بذلك تزيد عن ما كانت عليه عام ١٩٩٠ (٧٥,٦٪) مما يشير الى تقدم نحو تحقيق تعميم التعليم الابتدائي في عام ٢٠١٥ (٩).

وتبرز مجموعة من التحديات امام تحقيق هدف الالتحاق بالتعليم الابتدائي هي:

١. عدم فاعليه قانون التعليم الابتدائي الالزامي.

٢. عجز كبير في عدد الابنية المدرسية.

٣. وجود عدد كبير من الابنية المدرسية الطينية بنسبة ٣,٢٪ في الارياف.

٤. ان ٣٧٪ من الابنية المدرسية هي بحاجة الى ترميم وتاهيل.

٥. استخدام الاساليب التربوية القديمة في العقاب والثواب.

٦. ضعف التوعية المجتمعية باهمية وضرورة الالتحاق خاصة للاناث.

- الإنفاق الحكومي على التعليم

طوال عقود التنمية التي توالت على العراق منذ ستينيات القرن الماضي استاثر الانفاق على التعليم اهمية خاصة في الخطط الاقتصادية الثلاث (١٩٦٥- ١٩٨٠) باعتباره احد اهم الوسائل الاستثمار في راس المال البشري تماشيا مع الفكر التنموي والتخطيطي السائد انذاك والذي اولى الموارد البشرية اهمية وفي الوقت الذي تاثرت فيه نسب الانفاق الحكومي على التعليم سلبا خلال الحرب العراقية- الايرانية واستمرت وتيرة تهميش هذا القطاع خلال سنوات العقوبات حتى وصلت الى (١١,٦٪) عام ١٩٩٥ انعكس التراجع في نسبة تخصيصات

موازنات التعليم على العملية التربوية بعجز مستديم ليس في استعياب اثر النمو المتسارع في العوامل الضاغطة على التربية كنمو لسكان وتوسيع فرص تمكين الناس من التعليم بل في تراجع ما موجود من بنى تحتية حتى اصبح العجز في الابنية المدرسية الى ٤٧٣١ مدرسة (١٠).

المبحث الثالث

التباين المكاني لمؤشرات التعليم في العراق

١- التباين المكاني لنسبة الأميات من عمر ١٠سنوات فأكثر في العراق لسنة ٢٠٠٨:

تم في هذا المؤشر قياس نسبة الأمية بين النساء اللواتي يزيد أعمارهن عن (١٠) سنوات فأكثر والذين يعانين من الأمية في العراق حيث أظهر جدول (١) أن محافظة دهوك كانت تحتل المرتبة الأولى في هذا المجال حيث ظهر أن (٤٠٪) من نساءها اللاتي تزيد أعمارهن عن (١٠) سنوات يعانين من الأمية فيما جاءت محافظة ديالى بأقل نسبة أمية بين النساء حيث بلغت نسبتها (١٠٪).

ومن خريطة (١) تظهر لنا ثلاث أتجاهات لقياس نسبة الأمية في العراق حيث تم تقسيم الخريطة الى ثلاثة فئات مثلت الفئة الأولى أتجاه قياس نسبة الأمية الأعلى فيما مثلت الفئة الثالثة اتجاه قياس نسبة الامية الاقل اما الفئة الثانية فقد مثلت الاتجاه الوسط فيما بين ذلك.

تظهر خريطة (١) أن أتجاه نسبة الأمية الأعلى قد ظهرت ضمن الفئة (٢٤-٤٠) وظهرت ضمن نطاقين أمتد الأول شمال منطقة الدراسة ومثلت محافظات نينوى ودهوك والسليمانية وأربيل وظهر النطاق الأخر في جنوب ووسط العراق ممثلاً بمحافظات النجف وبابل والقادسية وذي قار وواسط والمثنى وميسان.

أن المحافظات الأنفة الذكر قد مثلت أعلى مستويات نسبة الأمية ما بين النساء فوق عمر (١٠) سنوات.

أما أتجاه نسبة الأمية الأقل في العراق فقد مثله الفئة التي تراوحت قيمها بين (١٠-١٨)، وتتمثل في محافظات ديالى وبغداد اللتان ظهرتا مكانياً ضمن نطاق أمتد وسط منطقة الدراسة فيما ظهرت بقية المحافظات وهي كركوك في شمال منطقة الدراسة والبصرة في جنوبها. لقد مثلت هذه المحافظات الأربع أقل نسبة للأمية بين الإناث وهو ما مثل تقدماً في الاتجاه التعليمي ضمن هذه المحافظات.

أما محافظات صلاح الدين وكربلاء والأنبار فقد اتجهت نسبة الأمية فيها اتجاها يواسط التطرف في هذا الاتجاه وكونت نطاقاً أمتد في غرب منطقة الدراسة بالامتداد إلى وسطها.

خريطة (١)

المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على جدول (١)

٢- التباين المكاني لنسبة الرجال الأميين في العراق لسنة ٢٠٠٨:

أن قياس نسبة الأمية بين الرجال الذين يزد أعمارهن عن (١٠) سنوات فأكثر قد أظهر ثلاثة اتجاهات لقياسه كما يظهر من خريطة (٢) وجدول (١) حيث ظهر أتجاه قياس الأمية بين الرجال الذين يزيد أعمارهم عن ١٠ سنوات ضمن الفئة (٣-٧٪) وتمثلت في محافظات بغداد وديالى والأنبار وكركوك حيث ظهرت محافظة كركوك شمال منطقة الدراسة.

أما أتجاه قياس نسبة الأمية الذي مثل حالة التوسط في طرفي قياس هذا المؤشر فقد تمثل في الفئة (٨-١٠٪) وظهر ضمن محافظة صلاح الدين التي امتدت وسط منطقة الدراسة بنسبة امية بلغت (٩٪).

أما بقية محافظات منطقة الدراسة فقد كانت ضمن الفئة التي مثلتا نسبة الأمية الأكثر بين الرجال ضمن هذه المحافظات كما يظهر من خريطة (٢) والتي تتوزع على مناطق مختلفة من العراق والذي يرجع الى الظروف التي مر بها العراق في السنوات الأخيرة والذي أدى الى تراجع المستوى التعليمي في العراق.

٣- التباين المكاني للنساء اللاتي يقل تحصيلهن العلمي عن الأبتدائي من عمر ١٠ سنوات فأكثر في العراق لسنة ٢٠٠٨:

كانت محافظة المثنى هي المحافظة التي مثلت أكثر المحافظات من حيث نسبة عدد النساء اللواتي يقل تحصيلهن العلمي عن الابتدائي من عمر (١٠) سنوات فأكثر في العراق حسب المحافظة، إذ بلغت النسبة (٦٦٪) ويرجع ذلك إلى طبيعة المحافظة ذات الطابع القبلي والعشائري.

فيما كانت محافظة بغداد تمثل أقل المحافظات في هذا الأتجاه بنسبة بلغت (٣٢٪) ويرجع ذلك الى التنوع السكاني في المحافظة أضافة الى كونها عاصمة الدولة.

ومن خريطة (٣) يظهر أتجاه الصورة المكانية للمحافظات التي كانت تمثل اكبر نسبة للنساء اللواتي لم يستطعن الحصول على الشهادة الابتدائية من عمر (١٠) سنوات فاكثر حيث ظهر ذلك ضمن الفئة التي كانت قيمها بين (٥٠-٦٦٪) وضمت اكثر من نصف محافظات العراق وكان ترتيبها من الاعلى الى الاقل محافظة المثنى، ودهوك، ميسان، السليمانية، واسط، نينوى، القادسية، ذي قار، النجف، واربيل.

أما الفئة (٤٤-٤٩) والتي توسطت قيم خريطة (٣) فقد ضمت محافظات صلاح الدين، الأنبار، بابل، كربلاء حسب نسبها من النساء اللاتي يقل تحصيلهن الدراسي عن الأبتدائي.

لتأتي محافظات بغداد، ديالى، كركوك، البصرة في مقدمة محافظات العراق والتي كانت تمثل أتجاه الصورة المكانية الأقل في نسبة النساء اللواتي يقل تحصيلهن الدراسي عن الأبتدائية.

خريطة (٢)

المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على جدول (١)

خريطة (٣)

المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على جدول (١)

جدول (١) النسب المئوية لمؤشرات التعليم في العراق لسنة٢٠٠٨

المحافظة	النساء الاميات	الرجال الاميون	التحصيل الدراسي اقل من الابتدائي / نساء	التحصيل الدراسي اقل من الابتدائي / رجال
دهوك	٤٠	٢١	٦٢	٤٧
نينوى	٣٠	١٢	٥٨	٤١
السليمانية	٣٧	١٨	٥٩	٤٥
اربيل	٣٦	١٥	٥٢	٣٤
كركوك	١٨	٥	٣٩	٢٥
صلاح الدين	٢٣	٩	٤٧	٢٥
ديالى	١٠	٣	٣٢	٢١
بغداد	١٤	٦	٣٢	٢٠
الانبار	٢٢	٦	٤٦	٢٣
النجف	٢٨	١٤	٥٤	٣٧
القادسية	٣٤	١٦	٥٧	٣٧
بابل	٢٦	١٤	٤٦	٣٤
كربلاء	٢٣	١٢	٤٥	٣٦
ذي قار	٣٣	١٢	٥٦	٣٣
المثنى	٣٧	١٧	٦٦	٥١
واسط	٣٧	١٥	٥٩	٣٩
ميسان	٣١	١٢	٦١	٤٤
البصرة	١٨	١١	٤٣	٣٣

المصدر: الامم المتحدة، برنامج الامم المتحدة الانمائي، وحدة تحليل الهشاشة، ٢٠٠٨ www.iauiraq.org

٤- التباين المكاني للذكور الذين يقل تحصيلهم العلمي عن الابتدائية من عمر (١٠) سنوات فأكثر في العراق لسنة ٢٠٠٨

كانت محافظة بغداد هي أقل محافظات منطقة الدراسة من حيث نصيبها من الذكور الذين يقل تحصيلهم الدراسي عن الأبتدائية حيث كانت (٢٠٪) منهم يعاني من هذه الأمية في حين كانت محافظة المثنى هي المحافظة التي تقع في الطرف الأخر من مقياس التحصيل العلمي حيث كانت (٥١٪) من ذكورها الذين تزيد أعمارهم من (١٠) سنوات يتمتعون بالأمية وهذا في حقيقة الأمر تعتبر كارثة تعليمية في هذه المحافظة ويمكن رده الى ان هذه المحافظة مختلفة في أغلب مؤشرات التنمية في العراق.

ومن ملاحظة خريطة (٤) نجد أن أتجاه التحصيل التعليمي للذكور الذين يقل عن الأبتدائية في أعلى مستوياته قد ظهر ضمن الفئة (٣٦-٥١) التي ضمت نصف محافظات العراق وامتدت مكانياً ضمن نطاقين أمتد الأول في شمال العراق مكوناً من محافظات السلمانية ودهوك ونينوى فيما كانت الصورة المكانية للنطاق الأخر ممتداً في وسط وجنوب منطقة الدراسة كما يظهر من خريطة (٤) وضم محافظات النجف، والقادسية، وكربلاء، وواسط، والمثنى، وميسان.

أما نطاق الصورة المكانية لأتجاه التحصيل التعليمي في أقل مستويات قياسه فقد ظهر في محافظات بغداد، وديالى، والأنبار، وكركوك، وصلاح الدين التي أمتدت في وسط وشمال منطقة الدراسة كما يظهر من خريطة (٤) وبذلك تعتبر هذه المحافظات هي أكثر محافظات منطقة الدراسة أرتفاعاً في المستوى التعليمي لأنخفاض مستوى الذين يقل تحصيلهم عن الأبتدائية في هذه المحافظات. أما الصورة المكانية التي توسطت الأتجاهين السابقين فقد ظهرت ضمن محافظات أربيل، وبابل، وذي قار، والبصرة.

خريطة (٤)

المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على جدول (١)

الاستنتاجات

١-ان مؤشرات التنمية البشرية المستدامة تمثل اهمية تطبيقية تاتي من كونها تقدم كشفا موقعيا عن المجالات المسئولة عن تدني مستويات التنمية البشرية المستدامة.

٢-يظهر التحليل المكاني للنساء الاميات من عمر ١٠ سنوات فاكثر ان اتجاه قياس هذا المؤشر الاعلى قد ظهر ضمن نطاقين في الشمال وجنوب منطقة الدراسة فيما توسطت باقي الفئات هذين النطاقين.

٣-كان التحليل المكاني للرجال الاميون من عمر ١٠ سنوات فاكثر مشابها لما كان عليه النساء الأميات.

٤-ان اتجاه التحصيل العلمي للذكور الذي يقل عن الابتدائية في اعلى مستوياته قد ظهر ضمن امتداد من وسط الى جنوي العراق فيما ظهر امتداد اخر في شمال العراق.

المصادر

١-البطيحي، عبد الرزاق محمد، الاستخدام الأمثل لتقنيات التصنيف الكمية في الدراسات الجغرافية، بغداد، بيت الحكمة، ١٩٨٩.

٢-الحسن، صلاح عبد، الاطار المفاهيمي المستخدم في عمليات قياس التنمية البشرية المستدامة، بحث منشور في الندوة المنعقدة/ شباط/ ٢٠٠١.

٣-مصطفى، عدنان ياسين، التنمية المستدامة بين ايدولوجيا الشمال ومازق الجنوب، بحث منشور، ندوة بين الحكمة، ٢٠٠٤.

٤-الامم المتحدة، برنامح الامم المتحدة الانمائي، وحدة تحليل الهشاشة،٢٠٠٨.

٥-وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء، المؤشرات الوطنية لرصد الاهداف الانمائية للالفية، التقرير الثاني،٢٠١١.

٦-وزارة التخطيط، مسح الأحوال المعيشية في العراق،بغداد، ٢٠٠٦.

٧-وزارة التخطيط، الجهازالمركزي للاحصاء، المؤشرات الوطنية لرصد الاهداف الانمائية للالفية، التقرير الثاني، ٢٠٠١.

٨-وزارة التخطيط، التقرير الوطني لحال التنمية البشرية، العراق،بغداد، ٢٠٠٨.

-9Human development report. 1993. oxford universite. Arss. New york.2000

-10Tariq banuri and others، sustainable human development، 1990

الهوامش

١. التقرير الوطني لحال التنمية البشرية، العراق،بغداد، ٢٠٠٨، ص١٧

-2 Human development report. 1993. oxford universite. Arss. New york. P. 21

-3 Tariq banuri and others، sustainable human development، 1990. p. 7.

٤ -صلاح عبد الحسن، الاطار المفاهيمي المستخدم في عمليات قياس التنمية البشرية المستدامة، بحث منشور في الندوة المنعقدة/ شباط/ ٢٠٠١/ ص ٨٠- ٨٣.

٥- صلاح عبد الحسن، المصدر السابق، ص٨٣- ٨٩.

٦ -www.wikipedia.orgموسوعة ويكبيديا الشاملة

٧- وزارة التخطيط، الجهازالمركزي للاحصاء، المؤشرات الوطنية لرصد الاهداف الانمائية للالفية، التقرير الثاني، ٢٠٠١، ص١.

٨- المصدر السابق، ص١١- ١٢.

٩ -التقرير الوطني التحليلي للاهداف الانمائية للالفية، ٢٠١٠، ص١٢- ١٤٧.

١٠- التقرير الوطني لحال التنمية البشرية، ٢٠٠٨، ص١٢٩- ١٣١.

تمهيد

ما زالت الأفاق المستقبلية للاقتصاد في العراق غير واضحة المعالم برغم مرور أكثر من عقد ونيف على التغيير الذي حدث في نيسان ٢٠٠٣، والذي شمل كل المجالات الحيوية في بناء الدولة العراقية. ولعل عدم الوضوح هذا يشكل، الآن، العائق الأكثر خطورة في طريق تطور ينتظر العراق كبلد يمتلك من الموارد البشرية والاقتصادية والفكرية ما يمكنه من اللحاق بالدول المتقدمة خلال زمن وجيز..

ويبدو ان الشمولية هي التي تتميز بها الحالة العراقية سواء على الصعيد السياسي أو الأمني او الاقتصادي بل وحتى الثقافي والاجتماعي.

منظور استراتيجي

في اتجاهات التنمية في الاقتصاد العراقي

أ.د. كامـل الكنـانـي

عضو الهيئة الإدارية لمنظمة النخب والكفاءات

هـذه الشـمولية هـي اخطـر تحـدي يمكـن ان يواجـه عـراق اليـوم والمسـتقبل وهـي بطبيعـة الحـال ليسـت أزمـة مفتعلـة أو وليـدة السـنوات القليلـة الماضيـة بـل هـي أزمـة هيكليـة تعاظمـت بشـكل كبيـر فـي عقـد التسـعينات بسـبب الحصـار الاقتصـادي ومـن ثـم الحـرب الأخيـرة التـي أفـرزت اقتصـادا مدمـرا ومثقـلا بتـركات النظـام السياسـي.

وبنـاءا علـى المعطيـات الواقعيـة التـي تهيمـن علـى شـكل العلاقـة بيـن عالـم الاقتصـاد وعالـم السياسـة فـي العـراق، يمكنا لإشـارة سـلفا إلى أن هذه الورقة تسـعى إلى الاسـتقراء ووضـع الاحتمـالات أكثـر ممـا تسـعى إلـى إقـرار خطـة عمـل لايمكـن لآي كان تحمـل مسـؤوليتها فـي ظـل غيـاب عوامـل الاسـتقرار أو الوضـوح الـذي يتطلبـه تطويـر بنـاء الاقتصـاد الوطنـي.

ـ مشكلة الاقتصاد العراقي: فوضى اليوم وتداعيات الماضي

ان الفوضـى التـي يعانـي منهـا الاقتصـاد العراقـي الحالـي هـي نتـاج سياسـات اقتصاديـة خاطئـة قامـت بهـا وسـلكتها ومارسـتها النظـم السـابقة منـذ السـتينات مـن القـرن الماضـي. هـذه الفوضـى الاقتصاديـة هـي نتـاج أكثـر مـن نصـف قـرن مـر بهـا الاقتصـاد العراقـي، أسسـت أن تكـون:

- القطاعـات الإنتاجيـة غيـر فاعلـة أو غيـر مؤثـرة فـي بنيـة الاقتصـاد الوطنـي؛ فالصناعـة العراقيـة صناعـة هامشـية وغيـر منافسـة وغيـر قـادرة علـى الدخـول الـى الأسـواق الإقليميـة علـى الأقـل. الزراعـة العراقيـة أيضـا مصابـة بانخفـاض الإنتاجيـة وتدهـور البنـى التحتيـة نتيجـة ارتفـاع تكاليـف المنتـج المحلـي، أي ارتفـاع كلفـة الوحـدة الواحـدة.
- تدنـي فـي مسـتوى وكفـاءة خدمـات البنـى الارتكازيـة المجتمعيـة منهـا والاقتصاديـة.
- اعتماديـة شـديدة علـى النفـط فـي توفيـر الإيـرادات الماليـة وسـيادة ظاهـرة التعامـل مـع القطـاع النفطـي كمـورد مالـي لاقتصـاد ريعـي أكثـر ممـا هـو مـورد مالـي يمكـن اسـتثماره للنهـوض بالقطاعـات الإنتاجيـة فـي الاقتصـاد الوطنـي.

إن التحديـات السياسـية والاقتصاديـة والاجتماعيـة التـي واجهـت و تواجـه العـراق اليـوم معقـدة وشـائكة، وهـي وليـدة مراحـل سـابقة متعـددة تباينـت حسـب الوضـع السياسـي الذي يسـود البلـد حينهـا. إذن وخـلال كل الفتـرات التـي مـرت، فـان الاقتصـاد العراقـي نشـأ وترعـرع علـى الأسـس التـي تقـول ان الاقتصـاد العراقـي هـو اقتصـاد سياسـة وليـس سياسـة

اقتصادية. والسبب هو تعاقب العديد من الحكومات على إدارة البلاد وكل لها ارتباطاتها السياسية والى يومنا، والتي ميزت الاقتصاد العراقي في:

- عدم وجود سياسات اقتصادية ناجحة وفق إستراتيجية بعيدة المدى.
- خضوع الاقتصاد إلى التقلبات السياسية وانزواءه تحت تأثيرها.
- فشل هذه السياسات في توفير متطلبات المجتمع العراقي.

أن عدم الوضوح في ذلك، يتمثل في كون القوى المشتركة في المشهد السياسي الآن لم تكن تمتلك برامج اقتصادية واضحة المعالم منذ التغير في نيسان ٢٠٠٣، بمعنى أنها وضعت إشارات اقتصادية ضمن برامجها السياسية ولم تضع برامج اقتصادية محددة.

فمنذ التغير لم نجد ما يحدد الفلسفة الاقتصادية للدولة، سوى بعض التوجهات العامة في اعتماد آليات نظام السوق، والدعوات إلى الخصخصة ولكن لم يتضح كيف يتم التعامل مع كل هذا الموروث، في إبعاده الاجتماعية والاقتصادية، للدور المهيمن للقطاع العام في حركة المجتمع منذ أكثر من نصف قرن؟

ومما يساهم في تفاقم الأزمة أن الاقتصاد العراقي هو أصلا اقتصاد مشوه ورث أمراض مزمنة تجلت في الديون الخارجية والبطالة وعدم تنوع جوانبه الهيكلية واعتماده على مصدر ريعي واحد (النفط) وارتفاع حجم مساهمة قطاع الخدمات وتراجع مساهمة القطاعات الإنتاجية كالزراعة والصناعة وإهمال القطاع السياحي.

- تحديات الاقتصاد العراقي

يمكن تصنيف هذه التحديات إلى ثلاث مجموعات رئيسية؛

الاولى؛ التحديات الاقتصادية والإدارية، وتتمثل في الجوانب الرئيسية الآتية:

تباطؤ عملية الإنتاج السلعي، وسيادة ظاهرة الاقتصاد الريعي في اعتماده على النفط كمورد وحيد في تمويل ميزانية الدولة.

اختلال موازنة الدولة في رجحان التخصيصات التشغيلية وبنسبة كبيرة مقارنة بالتخصيصات الاستثمارية.

ثنائية التنمية قطاعيا ومكانيا في تركز الاستثمار في مناطق ونشاطات معينة دون أخرى

انخفاض كفاءة الجهاز الإداري الحكومي وتفشي ظاهرة الفساد الإداري والمالي مع سيادة الأساليب الإدارية والتقليدية ذات النزعة البيروقراطية والمعتمدة على قوانين وتشريعات لا تتلاءم والواقع الجديد للعراق.

ثانيا؛ تحديات امنية و سياسية تتمثل في الوضع الأمني و السياسي.

ثالثا؛ تحديات اجتماعية-سلوكية تتجلى في اتكالية الإنسان العراقي على الدولة وسيادة ظاهرة الإسراف واللامبالاة في التعامل مع المال العام، مع تدني مستويات المعيشة بمؤشرات التنمية البشرية.

- أساسيات في البناء الأستراتيجي للتنمية

ان المرحلة القادمة في العراق مرحلة بناء الاقتصاد الوطني على أسس جديدة لا تنقطع عن الماضي ولكنها تحديث له بما يتلاءم وعصر العولمة ونظام السوق، انها مرحلة تصارع للأفكار ولكن هذه المرة يفترض ان يكون للاقتصاد عنصر السبق فيها. انسجاما مع روحية وتوجهات دستور العراق ٢٠٠٥، واهمها:

- السعي لإيجاد تنوع في الهيكل الإنتاجي للاقتصاد العراقي في بعديه القطاعي والمكاني؛
- وضع آليات الانتقال التدريجي من تركة النظام العام وفق خطوات مدروسة ومقننة في التشريعات والقوانين في أعتماد الشراكة بين القطاعين العام والخاص في ظل نظام السوق.
- الاهتمام بـ «إدارة الاقتصاد الوطني»، إذ أن مشكلة الاقتصاد العراقي لا تكمن في الموارد المالية وإنما، وهي الأخطر، في إدارة هذه الموارد بكفاءة ونزاهة؛ اعتماد الفيدرالية واللامركزية.
- اعتماد التنمية البشرية كأولويات في بناء الانسان و تغيير السلوكية باتجاه إدراك أهمية الوقت والموارد المتاحة والتعامل العقلاني معها.
- التنسيق بين السياستين المالية والنقدية في إعادة التوازن لموازنة الدولة لصالح البرنامج الاستثماري.
- إصلاح وتطوير النظام المصرفي والتأميني وتوفير البيئة التشريعية المناسبة مع نظام ضريبي محفز.... وإيجاد سوق مالي حقيقي متطور.

مقدمة

تطلق كلمة نازح داخلياً على الشخص الذين يترك محل اقامته عنوة و يذهب إلى مكان اخر داخل بلده بسبب النزاع المسلح أو حالات العنف العام أو انتهاك حقوقه الانسانية أو الكوارث سواء أكانت طبيعية أم من صنع الإنسان.

استراتيجية إدارة ومعالجة النزوح الداخلي

وزارة الهجرة والمهجرين

بعد احداث سامراء في ٢٢ فبراير ٢٠٠٦ شهد العراق موجة نزوح كبيرة بسبب العنف المجتمعي الذي حصل جراء تفجير المرقدين الشريفين اذ بلغ اعداد النازحين اكثر من ثلاثة ملايين شخص اضافة الى استهداف العناصر الارهابية للاقليات في عامي ٢٠٠٨ و ٢٠١٠ نتج عنه تهجير المسيحيين والشبك وكان هناك نزوح آخر في محافظة الانبار عام ٢٠١٣ ومناطق اخرى عديدة نتج عنها نزوح ٧١ الف عائلة داخل محافظة الانبار و٢١ الف عائلة انتشروا في محافظات العراق الاخرى وبعد ٢٠١٤/٦/١٠ حصلت تدفقات نزوح كبيرة بسبب نشاط الجماعات الارهابية طالت محافظة نينوى ذات الكثافة السكانية العالية بعد العاصمة بغداد ومحافظة صلاح الدين وأجزاء من محافظات الانبار وكركوك وديالى نتج عنها نزوح ما يقدر ب ٣٠٠ الف عائلة اي اكثر من مليون وثمانمائة الف مليون نازح.

ومن خصائص النزوح الاخير هو عدم توقعه وسعة خارطته وعدده الكبير و حالة النزوح المضاعف التي تعرضت له تلك العوائل وتتابع سقوط المناطق واحدة تلو الاخرى و نزوح غالبية الاشخاص من ذوي إنتماءات دينية وعرقية مختلفة بسبب اجتياح منطقة سهل نينوى والتي تعتبر موطنا لاعداد كبيرة من ابناء الاقليات و احتواءها على اكثر من ٢٠ الف عائلة من ابناء الاقليات كانت نازحة اصلا الى تلك المناطق كذلك انتشار النازحين في قرى وقصبات ومدن اغلب محافظات العراق وتأثير ثقل النزوح على المجتمعات المضيفة للنازحين خاصة في اقليم كوردستان والذي كان يحوي اصلا اكثر من ٢٠٠ الف لاجئ سوري و ١٢ الف عائلة عراقية نازحة من المحافظات العراقية الاخرى.

وضعت هذه الإستراتيجية بناء على الخبرة المتراكمة لدى وزارة الهجرة والمهجرين في ادارة النزوح الداخلي، باعتبارها الجهة القطاعية ذات العلاقة وسبق تجاربها الناجحة بهذا الصدد لا سيما خطة انهاء النزوح الداخلي في العراق لعام ٢٠١٠ والذي عاد بموجبه اكثر من ٣٥٠ الف عائلة كذلك وضعها العديد من السياسات والاستراتيجيات ذات العلاقة مثل السياسة الوطنية لمعالجة النزوح لعام ٢٠٠٨ والإستراتيجية العراقية الوطنية حول حلول المأوى للمتأثرين بالتهجير على المدى الطويل في عام ٢٠١٢ آخذين بنظر الاعتبار ظروف النزوح الحالية وملحقة بخطة عامة لمحاور العمل تتبعها خطط تنفيذية يتم وضعها بالتشاور مع الشركاء التنفيذيين والحكومات المحلية حسب ظروف وإمكانيات الشركاء والبنية التحتية في المحافظات وأعداد النازحين

فيها مع وضع نسب مؤية للكلف التخمينية لتلك المحاور لمرحلتي ادارة النزوح والعودة والتي نقدرها ب (١٠) ترليون دينار منها (٥،٥) ترليون دينار لانجاز عودة العوائل الى مناطق سكناها الاصلية و (٤،٥) ترليون دينار لادارة النزوح الداخلي ولمرحلة توقع حالات النزوح الجديدة التي تصاحب عمليات تحرير المناطق التي غصبتها العصابات الارهابية نسأل الله تعالى التوفيق والسداد.

الهدف:

هدف هذه الاستراتيجية وضع إطار عمل فعال وواقعي وشامل لغرض ادارة النزوح والاستجابة لحاجات النازحين سواء اكان النزوح طارئا او ممتدا واستثمار الموارد والوقت والجهد بما يؤمن افضل حماية ممكنة لمجتمعات النازحين مع الاخذ بنظر الاعتبار التهيئة والتحضير للحلول النهائية للنزوح وتهيئة الارضية المناسبة للعودة.

المسؤولية

تقر الحكومة العراقية بأن حماية النازحين داخليا والعائدين، هو أولاً وقبل كل شيء مسؤوليتها الخاصة، مع اعتبارها من اولوياتها بموجب البرنامج الحكومي المصادق عليه من قبل مجلس النواب العراقي في دورتها الحالية وسيتم استدعاء جميع مستويات الحكومة لمعالجة هذه المسألة.

ومع ذلك، وبالنظر إلى حجم المشكلة، فإن الحكومة ترحب بجهود المجتمع الدولي للمساعدة في تعزيز جهودها، وخاصة فيما يتعلق بالمساعدة الإنسانية للنازحين داخليا والمشاركة في وضع الحلول النهائية لحالة النزوح.

وتقر حكومة العراق بدور المنظمات الإنسانية والتنموية، الدولية منها والمحلية، وتقر بحق هذه المنظمات في توفير المساعدة للمستفيدين.

كما تقر أن من واجبها كحكومة، تسهيل عملية وصول هذه المنظمات للمحتاجين عن طريق توفير الأمن على الطرق وتيسير عملية دخول المواد والأدوات معفاة من الرسوم الكمركية ومن أية ضرائب قد تترتب عليهم. وخلق بيئة مناسبة لتسهيل وتمكين عمل المنظمات الإنسانية. كما أن عليها ضمان وصول تلك المنظمات إلى الأشخاص المحتاجين للمساعدة.

كما ويحترم العراق لالتزاماته بموجب القانون الدولي خاصة تلك الحقوق المنصوص عليها في القوانين الإنسانية، على ان تعمل تلك المنظمات في اطار الجهد الانساني وبموافقة السلطات العراقية والتنسيق معها وضمن اطار خططها وبرامجها في ادارة ومعالجة النزوح الداخلي وبما يحقق العدالة والتكامل في التوزيع.

الاطار القانوني

تستند هذه الاستراتيجية على المبادئ الواردة في الدستور العراقي وقانون وزارة الهجرة والمهجرين(١) باعتباره الجهة القطاعية ذات العلاقة وتعليمات مجلس الوزراء و اللجنة العليا وتسترشد بالمباديء التوجيهية للأمم المتحدة الخاصة بالنزوح الداخلي وعلى مباديء الأمم المتحدة المتعلقة بأملاك النازحين. وسوف تتماشى معاملة الحكومة للنازحين في العراق مع القانون الدولي الانساني والمبادئ ألإرشادية بما يؤدي إلى أن يحافظ المواطن العراقي على كرامته الانسانية وحقوقه المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية و الثقافية خلال فترة نزوحه وفق الدستور والمواثيق الدولية.

كما تقر حكومة العراق بأنه من الضروري في أوقات الطوارئ العامة أن تتخذ إجراءات إستثنائية للحد من بعض التزاماتها الدولية إلا ان هذه الاستثناءات لا تحصل إلا للمدى الذي يقتضيه الوضع، وأن لا تشمل هذه الإستثناءات التمييزمن أي نوع سواء على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الاصل الاجتماعي، وان تقديم المساعدات الانسانية ستتم وفقا للمبادئ الانسانية دون تمييز وتكون الاولية حسب معايير الهشاشة المنصوص عليها في قانون وزارة الهجرة والمهجرين

الاطار الموضوعي:

تعالج هذه الإستراتيجية محاور اساسية ثلاث:

المحور الاول: ادارة النزوح واغاثة النازحين

ويكون بالتعاون مع الشركاء سواء المحليين، وخاصة الادارات المحلية والوزارات ومنظمات المجتمع المدني، او الشركاء الدوليين من الدول المانحة والمنظمات الدولية وتوزيع الادوار حسب الامكانيات والموارد المتاحة ووفقا لتقييم احتياجات كل مرحلة من مراحل النزوح الاتية:

١- مرحلة الاغاثة الطارئة والاستجابة السريعة

تبدأ مع بداية ظهور المؤشرات الدالة على حدوث النزوح وبدء المواطنين بالتحرك لترك محل سكنهم الى مكان آخر تقوم وزارة الهجرة مع الشركاء في هذه المرحلة بجمع البيانات وتبادل المعلومات عن الحالة بكافة جوانبها من خلال وحدات الرصد الميداني في فروعها (تقييم اوضاع النازحين وتحديد احتياجاتهم الحياتية بغية

توفيرها لهم) والبدء بتسجيل العوائل النازحة بشكل اولي لغرض التعرف على اعدادها وأماكن تواجدها والتنسيق مع الجهات الحكومية والمنظمات المتخصصة في مجال الاغاثة السريعة في هذا المرحلة مثل (جمعية الهلال الاحمر)، قد تستمر هذه المرحلة لمدة شهر او اقل او اكثر حسب الحالة. وضع العوائل النازحة في هذه المرحلة غير مستقر (تفكر في التراجع عن قرار النزوح او التريث قليلا او الاستمرار في النزوح والبحث عن مكان امن)، نوع الاغاثة في هذه المرحلة عادة ما تكون مواد الاغاثة الحياتية الاساسية (ماء غذاء مأوى مؤقت، خيمة مثلا)، خدمات صحية اولية و مفارز طبية وإجلاء النازحين الى مخيمات او مناطق اكثر امنا).

٢- مرحلة استقرار النازحين المؤقت في المجتمع ا لمضيف .

تبدأ هذه المرحلة بعد اتخاذ العائلة قرارها في اختيار مكان آخر غير محل سكنها الاصلي بشكل مؤقت لحين انتهاء الازمة (ربما يكون مخيم او ابنية متروكة او مساعدة عوائل اخرى تستقبلهم) تقوم وزارة الهجرة في هذه المرحلة بتسجيل تلك العوائل في قاعدة بياناتها وتعاملهم كنازحين وتطبق تعليماتها بهذا الخصوص وتنسق مع الجهات الحكومية ذات العلاقة لغرض حمايتهم مثل (الحكومات المحلية ووزارات الدولة الخدمية) كذلك المنظمات الدولية ذات العلاقة مثل المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ومنظمة الصحة العالمية ومنظمة الهجرة الدولية ومنظمات المجتمع المدني).

وضع العوائل في هذه المرحلة (التفكير في العودة او الاستقرار او اختيار محل ثالث للاستقرار الدائم) وقد تستمرهذه المرحلة لمدة اشهر، طبيعة الخدمات والمساعدات التي تقدم خلال هذه المرحلة تكون اوسع من سابقتها، تقوم وزارة الهجرة والمهجرين بدفع منح مالية للنازحين وخدمات قانونية وادارية(مثل تأييدات).

اضافة الى توزيع المساعدات الغذائية (سلات غذائية، حصة تموينية) والمساعدات العينية الاخرى وخدمات الايواء (مخيم كرافانات) وخدمات صحية (مثلا تلقيحات وإسعافات ومراكز طبية) وتأمين الحماية الامنية (من قبل الجهات ذات العلاقة) وخدمات اخرى حسب الحاجة.

٣- مرحلة النزوح المطول.

هذه المرحلة تبدأ بعد مرور فترة طويلة على استمرار النزوح من سنة فاكثر بسب عدم تيسر الحلول النهائية للنزوح عدد العوائل النازحة التي تعيش في هذه المرحلة هو ١١٦ الف عائلة بموجب قاعدة بيانات وزارة الهجرة والمهجرين وهم من المتبقين من نزوح عام ٢٠٠٦ وموجات النزوح التي اعقبتها، وهناك عدد كبير منهم ممن لم يراجعوا فروع الوزارة لإنهاء نزوحهم او تقرير استقرارهم او انتقالهم الى مكان ثالث(٢).

طبيعة المعالجات في هذه المرحلة تتجه الى منح النازح حرية اكثر في العمل والتنقل والاعتماد على نفسه في توفير الدخل من خلال تشجيع ودعم المشاريع الصغيرة والقروض الميسرة وبناء دور واطئة الكلفة وكذلك هناك جهات تختص بوضع المعالجات فيها اضافة الى وزارة الهجرة والمهجرين (كمنظمة الهابيتات والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين).

- المحور الثاني: دعم العودة الطوعية

تهيئة الارضية المناسبة التي تضمن عودة العوائل النازحة الى مناطق سكناها التي نزحت منها باعتبار انها الحل الامثل واستبعاد الحلول الاخرى مثل الاستقرار في المجتمع المضيف او اختيار محل اخر للسكن رغم حرية المواطن في اختيار محل سكنه وإقامته وللحيلولة دون تحقيق اهداف العصابات الارهابية في احداث شرخ في النسيج الاجتماعي العراقي وإحداث تغييرات ديمغرافية اضافة الى ضرورات اعادة الحال الى ما كان عليه قبل النزوح لذا فان الخيار الاستراتيجي الوحيد لإنهاء النزوح الداخلي يجب ان ينصب على اعادة العوائل النازحة الى مناطق سكنها وإنهاء معاناة النازحين واعمار مناطقهم وتقديم الخدمات فيها ووضع الخطط التنفيذية التي تحفزهم على العودة وتعزيز السلم المجتمعي والمصالحة وبث روح التسامح واعادة اللحمة الوطنية وبناء الهوية الوطنية وتأمين المناطق المحررة، كما يجب ان لا تكون برامج دعم النازحين في المجتمعات المضيفة تشجع النازحين على البقاء وعدم التفكير بالعودة ولا تكون وحدات الايواء من النوع الذي يشجع النازحين على الاستقرار وتحفيزهم للمشاركة في تحرير مناطقهم.

- المحور الثالث: التهيؤ لمواجهة حالات نزوح جديدة:

مع توقع حدوث حالات نزوح جديدة تصاحب عمليات تحرير المناطق التي تسيطر عليها عصابات داعش الارهابية يجب ان تكون هناك تحضيرات لمواجهة تلك الحالات بتطوير قدرات الجهات القائمة على اغاثة ومساعدة تلك العوائل مع ضرورة مصاحبة الجهد

العسكري بجهد مدني مساعد وتشكيل غرف عمليات مشتركة مع الجهات ذات العلاقة لغرض تنسيق جهود المنظمات الدولية ومنظمات المجتمع باتجاه دعم معالجة ملف النازحين وتحقيق التكامل في تقديم المساعدات.

الهوامش:

١. تقع على عاتق وزارة الهجرة والمهجرين مهمة ادارة النزوح الداخلي وقد بينت المادة الثانية من القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٩ قانون وزارة الهجرة والمهجرين تعريف النازح ووضحت المواد الاخرى الهيكلية واليات ادارة النزوح كما نصت المادة (٨) منه على (تشكل غرفة عمليات الطوارئ برئاسة الوزير او من يخوله ومن عدد من المعنيين في الدوائر التابعة للوزارة تتولى معالجة الحالات الطارئة التي تتعرض لها الفئات المنصوص عليها في المادة (٢) من هذا القانون بالتنسيق مع الوزارات والجهات المختصة ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات الدولية ذات العلاقة، لتهيئة الموارد الكافية واتخاذ الاجراءات اللازمة لمعالجة تلك الحالات).

٢. هناك حاجة الى اجراء مسح شامل للنزوح للتعرف على وضع تلك العوائل، ومعرفة هل انها عادت ولم تسجل عودتها او استقرت ومن ثم اعلان عن فترة زمنية مناسبة كمهلة لمراجعة تلك العوائل لفروع الوزارة وبيان موقفها والا ستغلق ملفاتهم اعتبارهم عائدين.

وهناك مشروع مذكرة تفاهم مع وزارة التخطيط حول اجراء هذا المسح على ان يتضمن ايضا حقولا توضح الحالة الاجتماعية والاقتصادية والأملاك التي فقدتها العائلة جراء النزوح والحقوق الانسانية التي انتهكت و اعداد مفقودين والشهداء والجرحى من افراد العائلة النازحة نظرا لاهمية الموضوع في التقارير وبناء السياسات على اساسه.

المرحلة الاولى

الاغاثة الطارئة والاستجابة السريعة

ت	الهدف	النشاطات	الفئة المستهدفة	التخصيصات المالية المطلوبة	شركاء وزارة الهجرة في التنفيذ	الفترة الزمنية
١	الرصد والاستجابة السريعة	١/ جمع البيانات من خلال وحدات الرصد الميداني. ٢/ التسجيل الاولي للنازحين. ٣/ تقييم اوضاع النازحين وتحديد احتياجاتهم.	كافة النازحين الجدد في جميع المناطق	٠٠٥%	الحكومات المحلية _ جمعية الهلال الاحمر. _ المنظمات الدولية ومنظمات المجتمع المدني _ الجهاز المركزي للاحصاء	شهر واحد
٢	الاغاثة الطارئة	١/ توفير الحصص الغذائية. ٢/ توفير مياه الشرب. ٣/ توفير مأوى مؤقت. ٤/ توفير مغازر صحية وخدمية	النازحون الجدد في جميع المناطق	١٠%	_ جمعية الهلال الاحمر. _ منظمات المجتمع المدني والمنظمات الدولية. الحكومات المحلية وزارة الصحة والبلديات	شهر واحد
٣	الاجلاء وتوفير الامن	١/ تأمين المناطق التي تم النزوح اليها وحمايتها. ٢/ توفير وسائط ونقل امن الى مناطق الايواء.	جميع النازحين	٣%	_ وزارة الداخلية. _ وزارة الدفاع. _ وزارة النقل. _ الحكومات المحلية.	شهر واحد

ت	الهدف	النشاطات	الفئة المستهدفة	التخصيصات المالية المطلوبه	الشركاء في التنفيذ	الفترة الزمنية
٤	توفير مأوى مناسب وآمن	١/ انشاء المخيمات. ٢/ ترميم المباني المهدمة والغير مستخدمة والمباني المهجورة.	النازحون الجدد الذين لا يملكون مقرات بديله للاقامة	%٢٥	_ الحكومات المحلية. _UNHCR. _ منظمة الهجرة الدولية. _ منظمة الصحة الدولية. _ الهلال الاحمر. _منظمات المجتمع المدني.	١٢ شهر
٥	الاعانات المالية والخدمات الاخرى	١/ توزيع منح مالية للعوائل المسجلة و تيسير نظام الصرف والتمويل . ٢/ توزيع مساعدات غير غذائية . ٣/ تقديم خدمات اخرى حسب الحاجة.	كافة النازحين في جميع المناطق	%٣٠	_ الحكومات المحلية. _ المفوضية السامية لشؤون اللاجئين. _ منظمة الهجرة الدولية . _ وزارة المالية. _منظمات المجتمع المدني.	١٢ شهر

المرحلة الثانية

استقرار النازحين الموقت في المجتمع المضيف

ت	الهدف	النشاطات	الفئة المستهدفة	التخصيصات المالية المطلوبه	شركاء وزارة الهجرة في التنفيذ	الفترة الزمنية
١	انشاء قاعدة بيانات للنازحين	١/ تسجيل العوائل النازحة. ٢/ تحديد الفئات العمريه وتكوين الاسر والبيانات الاخرى. ٣/ رسم خارطة النزوح وتحديد اماكن النزوح	كافة النازحين في جميع المناطق	%١	_ الحكومات المحلية. _ وزارة التخطيط ،الجهاز المركزي للإحصاء .	١٢ شهر
٢	توفير الحماية القانونية والإرشاد القانوني	١/ تزويد النازحين بالتأييدات المطلوبة. ٢/ المساعدة في الحصول على الوثائق والمستمسكات المطلوبة. ٣/ تسجيل الاطفال حديثي الولادة ٤/ اصدار هويات ومنحهم حق الاقتراع والتسجيل. ٥- توفير الاستشارات والنصح	كافة النازحين في جميع المناطق	%١	_ الحكومات المحلية. _ الهلال الاحمر. _منظمات المجتمع المدني.	١٢ شهر
٣	توفير الغذاء والحماية الصحية	١/ توزيع مساعدات غذائية . ٢/ تقديم خدمات صحية طارئة (لقاحات- اسعافات اولية). ٣/ توفير مياه صالحة للشرب. ٤/ ضمان نظام الصرف الصحي.	جميع النازحين	%١٠	_ الحكومات المحلية. _ وزارة الصحة _UNHCR. _ منظمة الغذاء العالمي. _ منظمة الصحة الدولية. _ الهلال الاحمر. _منظمات المجتمع المدني	١٢ شهر

المرحلة الرابعة

صياغة حلول دائمة حره ومبنية على معلومات كافية (يخص النازحين ما بعد ٢٠١٤/٦/١٠)

ت	الهدف	النشاطات	الفئة المستهدفة	التخصيصات المالية المطلوبه	الشركاء في التنفيذ	الفترة الزمنية
١	تشجيع العودة الطوعية	١/ تسهيل عملية العودة الطوعية. ٢/ توفير الحماية اللازمة. ٣/ التعويض عن الاضرار بالممتلكات. ٤/ توفير الخدمات الضرورية ٥/ حملات الاعمار في المناطق المتضررة	كافة النازحين الجدد في جميع المناطق	٨٠%	_ وزارات الدولة. _ الحكومات المحلية.	
٢	تحقيق السلم الاهلي في مناطق العودة وبث روح التسامح وإعادة اللحمة الوطنية	١/ اقامة المؤتمرات مع رؤساء العشائر والشخصيات الاجتماعية والدينية ٢/ طبع البوسترات والملصقات ٣/ اقامة النشاطات الاجتماعية المختلفة	كافة النازحين	٢٠%	١/ الواجهات الاجتماعية ٢/ المؤسسات الدينية والاجتماعية ٣/ مؤسسات الدولة ٤/ وزارة الهجرة	

(١٠٠%)

المرحلة الثالثة

مرحلة النزوح المطول (يخص النازحين القدامى)

ت	الهدف	النشاطات	الفئة المستهدفة	التخصيصات المالية المطلوبه	الشركاء في التنفيذ	الفترة الزمنية
١	ضمان استمرارية التعليم	١/ الزام الاطفال في سن ٦ – ١٢ سنة بالزامية التعليم. ٢/ الحاق الطلاب المهجرين في مدارس المجتمعات المظيفة . ٣/ المحافظة على التطور الاكاديمي من خلال ايجاد مراكز امتحانية قريبة للصفوف المنتهية.	الطلاب ومن هم بعمر الدراسة من افراد العوائل النازحة	١٠٥%	_ الحكومات المحلية. _ المفوضية السامية لشؤون اللاجئين. _ وزارة التربية. _ منظمة الهبيتات.	اكثر من ١٢ شهر
٢	الاكتفاء الذاتي للنازح وخلق فرص لهم	١_ توفير المعلومات عن برامج الاعانه الاجتماعية وخدمات التوظيف المتوفرة في مناطق النزوح. ٢/ المساعدة في ايجاد فرص عمل. ٣/ تقديم قروض ميسرة ودعم المشاريع الصغيرة	الاشخاص القادرين على العمل من المهجرين الجدد	٥%	_ الحكومات المحلية. _ المفوضية السامية لشؤون اللاجئين. _ منظمة الهجرة الدولية _ منظمات المجتمع المدني _ منظمة الهبيتات.	اكثر من ١٢ شهر
٣	التركيز على الخدمات ذات الطابع الدائمي	١/ انشاء مدارس . ٢/ انشاء مراكز صحية. ٣/ تبليط الشوارع .	المهجرين الجدد في المخيمات	١٣%	_ الحكومات المحلية. _ UNHCR. _ منظمة الهجرة الدولية. _ منظمة الصحة الدولية. _ منظمات المجتمع المدني	اكثر من ١٢ شهر

(١٠٠%)

تختلف كيانات المجتمع الأهلي عن مؤسسات المجتمع المدني من حيث تاريخ النشأة. فجذوره تمتد لتلامس المراحل التاريخية الأولى لصيرورة المجتمع الإنساني.

ويُعدُّ ظهور الأسرة ومن ثم ظهور القبيلة بمثابة تصيّر الأشكال الأولى لمؤسسات المجتمع الأهلي. كما أن التجمعات المهنية والحرفية التي ظهرت فيما بعد مع امتهان الإنسان الحرف البدائية(١).

المجتمع الأهلي

ابتهال جاسم رشيد

وبذلك يكون المجتمع قد مرَّ بحسب تقسيمه إلى عدد مراحل وهي تبدأ من مرحلة الطفولة البشرية وبعدها تبدأ باستخدام النار واعتمادها على إنتاج أدوات الصيد والزراعة واختراع السهم والقوس كأدوات قتال للقنص وبعدها اختراع الأواني الفخارية كأدوات منزلية، كما اعتمدت زراعة الذرة والاعتماد على الري واكتشاف الأدوات والآلات الحديدية باعتماد طريقة سبك الحديد. هذه هي الحرف البدائية التي امتهنها الإنسان.

وأخيراً وصل المجتمع إلى مرحلة الحضارة الصحيحة التي تمتاز باكتشاف حروف الهجاء والكتابة التي تمتد حتى عصرنا الحالي(٢).

كل هذه المراحل جاءت بمثابة حلقة متقدمة من الحلقات التاريخية لتطور المجتمع الأهلي كشكل من أشكال التنظيمات الاجتماعية. يمثل المجتمع الأهلي في العراق كما في كل المجتمعات التقليدية قوة مجتمعية مؤثرة تضم الكيانات ذات الانتماءات الانتقائية غير المخيرة المقيدة بصلة القربى والسلالة والانتماء الديني أو المذهبي وروابط المهنة أو خصائص الجنس أو السن وغيرها(٣).

يُعدُّ الإرث الاجتماعي المفروض على الفرد أساس التكوينات التقليدية ولا يمكن تغيره والعلاقات المسيطرة فيها هي علاقات القرابة والأهل والمحلة والمذهب والطائفة والعشيرة والقرية. أي أنها علاقات طبيعية، عضوية، جمعية، قسرية، تراثية، هرمية، علاقات مرتكزة بوجه عام على روابط الدم. ويمكن رصد أربعة مستويات لانتساب الأفراد والجماعات عبر التاريخ إلى:

- الانتساب إلى الأصل القبلي أو العشائري.
- الانتساب إلى الملة «الديانة أو المذهب».
- الانتساب إلى المهنة أو الحرفة.
- الانتساب إلى المحلة أو الجهة «الحي والإقليم»(٤).

فإن المجتمع الأهلي يعمل من خلال الأطر أو القيم التقليدية، فالكثير من التنظيمات القائمة في بعض الأقطار العربية إن هي إلاّ تعبير لبعض القوى والتجمعات القبلية أو الدينية أو العرقية أو المذهبية المختلفة، فأن هذه التضامينات التقليدية كالقبيلة والطائفة والجماعة العرقية لا يمكن وصفها جزءاً من المجتمع المدني(٥). لأن المجتمع المتمدن المتحضر هو مجتمع يقوم أساساً على فلسفة الواجبات والحقوق وليس على أساس الانتماء القبلي أو العشائري أو الإقليمي المحلي(٦).

وإن الفارق الجوهري بين المجتمع المدني والمجتمع التقليدي يتلخص بالهدفية والحركية والنتاج الحيوي. فلا وجود لأية حركية اجتماعية حقيقية دو مشاركة

شعبية حقيقية فاعلة ودائمة تمنح المجتمع حرية الحركة والتشكيل والانتظام. ولا تجد الديمقراطية نفسها إلاّ في مجتمع مدني فاعل وحيوي، فتُعدُّ التعددية هي إحدى سمات الديمقراطية سواء كان حزبياً أم مؤسساتياً فأنها تشكل روح المجتمع المدني(٧).

إن تنبيه وتطوير المجتمع الأهلي بكل مكوناته الدينية والعشائرية والمهنية يُعدُّ شرطاً ملزماً من شروط التنمية المستدامة للأسباب الآتية:

١. ما تمتلكه كيانات المجتمع الأهلي من هيمنة روحية وثقافية وما لها من مكانة مؤثرة جعلت منها مرجعيات تقليدية يكتسب منها الفرد العراقي هويته ويحدد انتماءه.
٢. الشعور النسبي بالأمان وهو في كنف العشيرة أو المؤسسة الدينية أو التنظيم النقابي والمهني.
٣. سعة الرقعة الاجتماعية التي تمتد عليها هذه الكيانات وتغلغلها في الريف وفي المدينة قد جعل منها مظلة اجتماعية وطنية تمتلك من النفوذ والقوة ما قد يفوق ما للسلطة نفسها في مجالات بعينها ترتبط بسياقات الحياة اليومية المعيشية للناس.
٤. إن تقاليد الزعامة والقيادة في معظم كيانات المجتمع الأهلي ذات النفوذ الأكثر تأثيراً ويقوم على نظام الأفضلية أو التوريث المستمرة مدى الحياة.
٥. تُعدُّ كيانات المجتمع الأهلي بما تتميز به من النزعات المحافظة حاضنة آمنة للخزين الاجتماعي من القيم التقليدية(٨).

ثمة فروق جوهرية بين المجتمع الأهلي متمثلاً بكياناته التقليدية المغلقة والمجتمع المدني كما تعبّر عنه مؤسساته المنفتحة على كل مكونات المجتمع الديموغرافية والعرقية والثقافية والدينية.

قد ظل المجتمع الأهلي مثقلاً بأدواره التقليدية وقد ظلت كياناته تمارس أدوارها كسلطة ذات طبيعة حاكمة وتحكيمية ملزمة فضلاً عن وظائفها الأخرى المرتبطة بدورها كمؤسسة راعية لأعضائها ومسؤولة عن توفير الحماية لهم يعدها مصدراً أساسياً من مصادر قوتهم المادية والمعنوية.

إن إنتصار الدولة الديمقراطية في أوربا وظهور المجتمع المدني كقوة مجتمعية مؤثرة وفعالة قابلة على الطرف الآخر مزية الدولة التقليدية المستبدة وتفكك المجتمع الأهلي بعد أن نجحت الدولة الحديثة بتقييد سلطة الكنيسة والعائلة وتفكيك القبيلة كنظام اجتماعي وإلغائها ومصادرة أدوارها ووظائفها بالكامل(٩).

كما أن المجتمع المدني ومنظماته هو البديل الوظيفي للتكوينات الإرثية التقليدية المذهبية والطائفية والقبلية. لأن منظمات المجتمع المدني تنظيمات عابرة للولاءات الأثنية العرقية وأن الانتماء لها يكون مهنياً أو طبقياً أو بحكم اعتناق مبدأ أو الإيمان بقضية بعينها لا علاقة لها بالضرورة بالولاء الديني أو الطائفي أو السلالي في المجتمع نفسه.

وهذا يعني أن انتشار منظمات المجتمع المدني وفعاليتها من شأنهما أن يخلقا هويات منافسة أو بديلة للهويات الإرثية ومنها الهوية الأثنية(١٠).

- مهمات المجتمع الأهلي والجمعيات:

واجبات المجتمع الأهلي تأسيس جمعيات تُعنى بحقوق المستفيدين من خدمات عامة والدفاع عن المستهلكين على المستوى الوطني والمحلي والمساهمة في تكوين رأي عام فاعل لمراقبة أعمال الدولة وكيفية صرف الموازنة وذلك من خلال شبكات من الجمعيات بالتعاون مع النقابات والهيئات المهنية.

إن مناخ الثقة بين المجتمع الأهلي والدولة يعتمد بشكل كبير على إرساء مبادئ المساءلة والشفافية في إدارة الشأن العام وتحقيق المشاركة الفاعلة لكل فئات المجتمع وقطاعاته ورفع مستوى الحوار في هذه المسائل إلى مرتبته العلمية والمهنية الصحيحة(١١).

كما أن المنظمات الأهلية التي تتمثل في الجمعيات المهنية والطلابية والثقافية والنسوية وغيرها إن هي إلاّ امتداد لمؤسسة الدولة وعيونها المنتشرة في المجتمع ويدها التي تصل إلى كل ركن من أركانه.

فالدولة هي مؤسسة متعددة الوظائف والمواهب والمستويات تمثل المنظمات الأهلية في المجتمع أحد مستوياتها التي تؤدي وظائف في أغلبها سياسي لمؤسسة الدولة وبعضها رعائي أو ثقافي أو نسوي أو مهني(١٢).

تتوزع الجمعيات الأهلية العربية على خارطة واسعة من مختلف الأنشطة الاجتماعية والمهنية والرعائية والسياسية والنسوية كما يتباين عددها من دولة لأخرى.

أعداد المنظمات الأصلية بالمنطقة العربية

الدولـة	العـدد
البحرين	٣٢١
مصر	١٦٠٠٠
الكويت	١٠٣
تونس	٧٥٦٠
الجزائر	٥٧,٩٥٩
السعودية	٢٣٠
السودان	٢٤٦
لبنان	٣٦٥٣
المغرب	٣٠,٠٠٠
الأردن	٨٩٠
موريتانيا	٦٠٠
اليمن	٢٧١٣
الإمارات	١١٣
قطر	١٠
عمان	٤٠

المصدر: الشبكة العربية للمنظمات الأهلية ـ التقرير السنوي الثاني ـ القاهرة ـ ٢٠٠٢.

في حين بلغ عدد المنظمات الأهلية العربية عام ٢٠٠٥ حوالي ٢٣٥٠٠٠ ألف منظمة على المستوى العربي. وقد كان تقدير هذه المنظمات في دراسة سابقة للكاتب عام ١٩٩٥ حوالي ١٢٠,٠٠٠ ألف منظمة فقط(١٣).

في حين ترى الباحثة أن جملة الفروق التي تتميز بين المجتمع الأهلي والمجتمع المدني تتمثل بالآتي:

١. من حيث النشأة: تعود جذور المجتمع الأهلي إلى المراحل البدائية للمجتمع الإنساني المتمثلة في ظهور الأسرة والقبيلة، أما نشأة المجتمع المدني فإنه يُعدُّ منتجاً متأخراً، فإذا رجعنا إلى تأريخه عالمياً فإنه ارتبط بعصر النهضة والتنوير الذي دشنته أوروبا، أما عراقياً فإنه ظهر بعد الانقلاب العثماني من عام ١٩٠٨ إلى حد يومنا هذا.

٢. المجتمع الأهلي مجتمع تقليدي إرثي موروث منظماته مغلقة على أفرادها، أما المجتمع المدني فإنه مجتمع متعدد القوميات، حديث منفتح غير إرثي يعني غير وريث.

٣. المجتمع الأهلي مجتمع مرتبط بأفراده ويعني غير مستقل لأن لكل فرد جهة الانتساب المرتبط بها. أما المجتمع المدني فإنه مجتمع مستقل ذاتياً.

٤. المجتمع الأهلي يكون ذات إنتماءات غير مخيّرة لأنه مقيد بصلة القربى والسلالة والانتماء الديني أو المذهبي وروابط المهنة وغيرها، أما المجتمع المدني فيكون الانتماء أو الاختيار له حر.

٥. غياب الديمقراطية والتعددية في المجتمع الأهلي، بينما المجتمع المدني لا وجود للمجتمع المدني بدون الديمقراطية والتعددية.

- الهوامش:

١ـ د. ضياء الجصاني ـ تحديث المجتمع الأهلي في العراق ـ تغيير الأدوار وتطوير الوظائف ـ مجلة المواطنة والتعايش ـ تصدر عن مركز وطن للدراسات ـ العدد ٦ ـ بغداد ـ ٢٠٠٨، ص ٣٦.

٢ـ د. علي زيدان الجبوري ـ مدارس الانثروبولوجية ـ محاضرات ألقيت على طلبة كلية الآداب ـ الجامعة المستنصرية ـ مرحلة ثانية ـ سنة ٢٠٠٨، ص ١١١و١١٢.

٣ـ د. ضياء الجصاني ـ تحديث المجتمع الأهلي في العراق ـ تغيير الأدوار وتطوير الوظائف ـ مصدر سابق، ص ٣٣-٣٤.

٤ـ د. أحمد شكر الصبيحي ـ مستقبل المجتمع المدني في الوطن العربي ـ مركز دراسات الوحدة العربية ـ سلسلة أطروحات الدكتوراه «٣٧» ـ بيروت ـ الطبعة الأولى ـ ٢٠٠٠، ص ٨١.

٥ـ د. باقر النجار ـ المجتمع المدني في الوطن العربي واقع يحتاج إلى إصلاح ـ أعمال الندوة الإقليمية حول المجتمع المدني في البلدان العربية ودوره في الإصلاح ـ الناشر المنظمة العربية لحقوق الإنسان ـ القاهرة ـ الطبعة الأولى ـ ٢٠٠٤، ص ٥٨.

٦ـ د. باسم علي خريسان ـ الحداثة والمجتمع التقليدي ـ قراءة في إشكالية التعريف ـ مجلة مدارك ـ تصدر عن مركز مدارك للبحوث والدراسات ـ العدد ٣ ـ بغداد ـ ٢٠٠٦، ص١٢٠.

٧. د. حسين درويش العادلي ـ المواطنة بين ضرورات الواقع وجدليات المدارس ـ طبع في مطابع جريدة الصباح ـ بغداد ـ ٢٠٠٧، ص ١٠٨-١٠٩.

٨. د. ضياء الجصاني ـ تحديث المجتمع الأهلي في العراق ـ تغيير الأدوار وتطوير الوظائف ـ مصدر سابق، ص ٣٤-٣٥.

٩. المصدر نفسه، ص ٣٧-٣٨-٣٩.

١٠. د. شمخي جبر ـ دولة المواطنة ـ دولة المدينة والقانون ـ مجلة المواطنة والتعايش ـ تصدر عن مركز وطن للدراسات ـ بغداد ـ العدد ٥ ـ ٢٠٠٧، ص ٢٧.

١١. د. عدنان محسن ظاهر ـ المساءلة الشعبية في العالم العربي ودور منظمات المجتمع المدني في مراقبة الموازنات ـ مجلة بيت الحكمة ـ العدد ٤٢ ـ بغداد ـ ٢٠٠٦، ص ١٠٢.

١٢. د. باقر النجار ـ المجتمع المدني في الوطن العربي واقع يحتاج إلى إصلاح ـ من أعمال الندوة الإقليمية حول المجتمع المدني في البلدان العربية دوره في الإصلاح ـ مصدر سابق، ص ٦٢-٦٣.

١٣. د. أماني قنديل ـ تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني في الرقابة والتأثير على الموازنات العامة ـ مجلة بيت الحكمة ـ بغداد ـ العدد ٤٢، ٢٠٠٦، ص ١٠٥.

المقدمة:

في الحكمة العربية يعرف قول له مغزى حيث يقال: صديقك من صدقك، وهذا معنى عبرت عنه الآنسة كوندوليزا رايس وزيرة الخارجية الأمريكية في العام ١٩٩٣ بقولها: (أقول لطلابي على الدوام: إذا وجدتم أنفسكم برفقة أشخاص يوافقونكم على كل شيء فاعلموا أنكم برفقة الأشخاص غير المناسبين لكم).

ولكي استمر في كتابة هذه السطور أرجو أن لا يتهمني البعض بتهمة مضمونها أني رجل غير مثقف ولو في الحد الأدنى لهذا الوصف ، والرجل المثقف جداً على حد تعبير إدجار دالاس هو الذي وجد شيئاً أكثر إثارة للاهتمام من المرأة.

الديمقراطية التوافقية في العراق

على ضوء مبدأ الفصل بين السلطات

وقرارات مجلس الأمن الدولي ذات الصلة*

*. إن جانباً أساسياً عن مفهوم الديمقراطية التوافقية مأخوذ عن الكتاب الصادر عن معهد الدراسات الإستراتيجية والمعنون (الديمقراطية التوافقية، مفهومها ونماذجها) إعداد شاكر الأنباري عن كتاب التوافقية في مجتمع متعدد الآراء لأرنست ليبهارت الذي يعد من ابرز منظريها فضلا عن ترجمة الكتاب الأخير لحسني زينه والصادر عن الجهة ذاتها في طبعة أولى على أننا يجب ان نشير الى حقيقة مفادها ان هناك عدة أسماء ساهمت في تشكيل نظرية الديمقراطية التوافقية التي ظهرت بعد الحرب العالمية الثانية, ومنهم جيرهارد لمبروخ, وغابريل الموند. وقد انطلق النقاش حول الديمقراطية التوافقية في العالم العربي أواخر الثمانينيات بمبادرة من الأستاذ اللبناني أنطوان مسرة الذي يعد من ابرز مؤيديها.

د.حيدر ادهم عبد الهادي

كلية الحقوق/ جامعة النهرين

إن ما دفعني إلى كتابة هذه المقدمة بالطريقة التي تلمسها القارئ -إذا كان هناك قارئ- ما اطلعت عليه في مقدمة معهد الدراسات الإستراتيجية لكتاب ارنت ليبهارت عن الديمقراطية التوافقية وفيها نقرأ: (صحيح إن الديمقراطية تقوم على الرضا لكنها لاتولده. فالرضا يأتي دوما من توسيع المشاركة الاقتصادية والسياسية والثقافية والإدارية ونحن نفتقر إلى هذه المشاركات. والسمات التوافقية المتوافرة لدينا هي انقسام المجتمعات اثنيا وثقافيا، ليس إلا. أما الوسائل اللازمة لتخفيف سورات هذا الانقسام فغائبة تماما. بتعبير آخر، المشكلة التوافقية لدينا قائمة من دون أي جهاز لضبطها ناهيك عن حلها. لقد شاعت كلمة التوافقية شيوعا كبيرا في عراق ما بعد الحرب، وهي متداولة في لبنان على نطاق نخبوي. ماعدا ذلك، يبدو إن كثرة من العرب العاربة والمستعربة لا تعرف حتى أصل الكلمة. وقد أفتى البعض بأنها نتاج مؤامرة أمريكية، وهي نكتة بائخة حقا، لان نظرية التوافقية أوربية المنشأ، وهي خروج على الإجماع النمطي الذي يمثله النظام الاكثري، البريطاني الأمريكي الفرنسي)(١).

أما بعد هذه المقدمة الشبيهة بمقبلات ما قبل وجبة عشاء معتبرة في مطعم فاخر نقول:

سنتطرق لموضوع الديمقراطية التوافقية في هذه السطور، وسيكون طرحنا للموضوع بصيغة التعريف بالمبادئ الأساسية التي يعتمد عليها هذا الشكل من أشكال ممارسة الديمقراطية من خلال مبحثين:

المبحث الأول: أشكال الأنظمة السياسية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات.

المبحث الثاني: الديمقراطية التوافقية ومشروع التجربة العراقية مع الإشارة لقرارات مجلس الأمن الدولي ذات الصلة.

المبحث الأول

إشكال الأنظمة السياسية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات

طرح مبدأ الفصل بين السلطات في العصر الحديث بصورة واضحة مع كتابات مونتسكيو الذي يعد من ابرز المنظرين لهذا المبدأ والداعين الى الأخذ به، وان لم يكن أول من أشار اليه.

وقد نشأت بالانسجام مع هذه الفكرة أنظمة سياسية امتاز بعضها عن البعض الاخر بجملة من الخصائص، وهي أنظمة سياسية مطبقة حتى الوقت الحاضر، مما يقتضي بيان السمات الجوهرية لكل واحدة منها في ضوء التجربة السياسية للبلدان التي اعتمدت هذه النماذج، وسيكون ما تقدم موضوعا للمبحث الأول الذي يعرف بمفاهيم من الضروري طرحها أولا حتى يتيسر لنا التطرق في صفحات لاحقة في المبحث الثاني تحديدا لمفهوم الديمقراطية التوافقية، وسيتضمن هذا المبحث ثلاثة مطالب هي:

- المطلب الأول: النظام البرلماني في ضوء مبدأ الفصل بين السلطات
- المطلب الثاني: النظام الرئاسي في ضوء مبدأ الفصل بين السلطات
- المطلب الثالث:نظام حكومة الجمعية في ضوء مبدأ الفصل بين السلطات

المطلب الأول: النظام البرلماني في ضوء مبدأ الفصل بين السلطات

تحدد مفهوم الفصل بين السلطات في العصر الحديث بكتابات ظهرت نهاية القرن السابع عشر والقرن الثامن عشر وبشكل خاص في أفكار الفيلسوف الانكليزي جون لوك(٢) الذي كتب مؤلفا تحت عنوان (بحث في الحكومة المدنية) الصادر سنة ١٦٩٠ ثم جاء مونتسكيو الفرنسي(٣) الذي اعتبر هذا المبدأ ضمانة لحقوق المواطنين وحرياتهم في كتابه (روح الشرائع) الصادر سنة ١٧٤٨ وقد تأثرت كافة الدساتير التي ظهرت بعد التأريخ المذكور بالمبدأ المشار اليه، وإذا كان مونتسكيو المنادي بإقامة مبدأ الفصل بين السلطات بمفهوم مرن يسمح بتحقيق نوع من التعاون بين سلطات التشريع والتنفيذ والقضاء فان قادة الثورة الفرنسية كرسوا فصلا مطلقا بين السلطات معلنين في الدستور الصادر بتأريخ ٣ أيلول ١٧٩١ ان (كل مجتمع لا يحدد فصل السلطات لا دستور له) (٤) في حين جاءت المحكمة الاتحادية العليا في العراق ببيان يعرف المراد بالمبدأ المذكور، ففي قرارها المرقم ١٠٥/اتحادية/٢٠١١ ذكرت المحكمة: (ان مبدأ الفصل بين السلطات يعني ان تمارس كل سلطة اختصاصاتها ومهماتها على اساس ذلك المبدأ وان لا تتجاوز احدى السلطات على اختصاصات سلطة غيرها). (٥)

ان النظام البرلماني الذي عرف في بريطانيا وما زال مطبقا فيها يعد من الأنظمة السياسية القائمة على المبدأ المذكور، وهو نظام يتميز بعدة خصائص جوهرية تشكل السمة البارزة فيه والمميزة له عن باقي أشكال الأنظمة السياسية، وهذه السمات هي:

أولا: ثنائية السلطة التنفيذية أو الجهاز التنفيذي المبني على أساس قيام رئيس الدولة ملكا كان أم رئيسا لجمهورية بتعيين رئيس الوزراء دون تدخل مباشر من الشعب وينحصر دور الرئيس في هذه الحالة أو نشاطه على حد تعبيرbagehot بحق المعرفة والتشجيع والتحذير مع عدم مسؤوليته الثابتة من الناحية السياسية نظرا لعدم ممارسته السلطة الحقيقية حيث يمارسها رئيس الوزراء والشكل المذكور يعرف بالحكومة الدستورية تمييزا لها عن مصطلح الحكومة حسب الإرادة أي إرادة الرئيس الذي يستطيع التصرف بمصيرها بالطريقة التي يحددها، وهي حكومة تتبدل وفقا لمقتضيات الظروف والزمان، ويشير smend الى نوع ثالث من أنواع الحكومات يطلق عليه مصطلح government by talking التي تستخدم كوسيلة للخطاب وكمحرك وشكل أساسي لنشاطها. ومع ذلك، يطرح البعض إمكانية اختيار رئيس الجمهورية مباشرة من الشعب وبهذه الطريقة سيتمتع الرئيس بقوة إضافية في مواجهة السلطة التشريعية في حين ان إبقاء اختياره من جانب البرلمان سيضعف السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، والحقيقة ان استقلال الرئيس أمر من الممكن تصوره نتيجة عدم مسؤوليته السياسية تجاه البرلمان بحيث يعد عزله أو محاسبته أمر من الصعب ان نجد له تبريرا مقنعا.

ومع ذلك، فان بإمكان البرلمان ان يدفع الرئيس دفعا الى الاستقالة عندما يرفض التعاون معه، وهو ما حدث في فرنسا عامي ١٨٨٧و ١٩٢٤. (٦)

وينبع مبدأ عدم المسؤولية لرئيس الدولة في النظام البرلماني الملكي سياسيا وجنائيا من كونها تطبيق منطقي لمبدأ انكليزي شهير مضمونه: (ان العدالة تنبع من ضمير الملوك) وهو مبدأ يعد نتيجة طبيعية لنظرية الحق الإلهي للملوك أو هو ما تبقى من النظرية المذكورة في الوجدان السياسي الانكليزي. (٧)

وبالعودة للدستور العراقي النافذ ودور رئيس الجمهورية فيه قررت المحكمة الاتحادية العليا بموجب قرارها المرقم ٢٨/اتحادية/٢٠١٢ الصادر بتأريخ ٢٠١٢/٥/٣٠

انـه: (ليـس مـن صلاحيـة رئيـس الجمهوريـة الاعتـراض علـى القوانيـن والقـرارات التـي يشـرعها مجلـس النـواب) (٨) والاتجـاه المذكـور يفيـد إضعـاف دور رئيـس الجمهوريـة بحيـث تبـرز احـد أهـم ملامـح النظـام البرلمانـي فـي حيـن يثبـت مثـل هـذا الاختصـاص فـي النظـام الرئاسـي لمصلحـة الرئيـس بصيغـة مـا. ومـن قـراءة المـادة (٦٧) مـن الدسـتور العراقـي النافـذ يمكـن ملاحظـة الصياغـة الملكيـة ذات الطابـع البرلمانـي لهـذه المـادة حيـث نقـرأ فيهـا: (رئيـس الجمهوريـة هـو رئيـس الدولـة ورمـز وحـدة الوطـن، يمثـل سـيادة البـلاد، ويسـهر علـى ضمـان الالتـزام بالدسـتور، والمحافظـة علـى اسـتقلال العـراق، وسـيادته، ووحدتـه، وسـلامة أراضيـه، وفقـا لأحـكام الدسـتور).

ثانيـا: التعـاون بيـن السـلطة التشـريعية والسـلطة التنفيذيـة والتـوازن بينهمـا وهـو أمـر يتطلـب توافـر قـدر كبيـر مـن الثقـة وجانـب جوهـري مـن حسـن النيـة عنـد التعامـل السياسـي بيـن أقطـاب سـلطة التشـريع وأقطـاب سـلطة التنفيـذ وبهـذا الشـكل أصبـح المفهـوم المـرن للفصـل بيـن السـلطات هـو المعتمـد دون المفهـوم المطلـق والتعـاون المذكـور يتمثـل فـي اشـتراك كل مـن السـلطتين التنفيذيـة والتشـريعية بأعمـال أو وظائـف الأخـرى بشـكل أو بأخـر إذ تسـاهم السـلطة التنفيذيـة فـي سـن التشـريع بتقديـم مشـروعات القوانيـن والتصديـق عليهـا وإصدارهـا. ففـي اطـار التجربـة الدسـتورية العراقيـة، وبموجـب دسـتور عـام ٢٠٠٥ قدمـت المحكمـة الاتحاديـة العليـا اسـهامات متعـددة وضحـت مـن خلالهـا طبيعـة العلاقـة بيـن السـلطتين التشـريعية والتنفيذيـة ومـدى هـذه العلاقـة وحدودهـا مـن جهـة اختصـاص كل سـلطة فذهبـت فـي قرارهـا المرقـم ٤٣/ اتحاديـة/ ٢٠١٠ الصـادر بتأريـخ ٢٠١٠/٧/١٢ الـى تبنـي مبـدأ مفـاده ان السـلطة التنفيذيـة هـي الجهـة الوحيـدة التـي يحـق لهـا تقديـم مشـروعات القوانيـن فذكـرت مـا نصـه: (حيـث ان الدسـتور تبنـى مبـدأ الفصـل بيـن السـلطات وقـد خـص السـلطة التنفيذيـة لتقديـم مشـروعات القوانيـن وليـس لمجلـس النـواب الا تقديـم مقترحـات القوانيـن الـى السـلطة التنفيذيـة وان تقديـم مشـروعات القوانيـن مـن جهـة غيـر السـلطة التنفيذيـة يعـد مخالفـة دسـتورية).

كمـا جـاء فـي قرارهـا المرقـم ٤٤/اتحاديـة/٢٠١٠ الصـادر بتأريـخ ٢٠١٠/٧/١٢ (حيـث ان الدسـتور تبنـى مبـدأ الفصـل بيـن السـلطات وقـد خـص الدسـتور السـلطة التنفيذيـة بتقديـم مشـروعات القوانيـن وان تقديمهـا مـن جهـة اخـرى يعـد مخالفـة دسـتورية، وليـس لمجلـس النـواب الا تقديـم مقترحـات القوانيـن الـى السـلطة التنفيذيـة المتمثلـة برئيـس الجمهوريـة ومجلـس الـوزراء) (٩).

فـي حيـن جـاء فـي القـرار رقـم ٤٨/ اتحاديـة/ اعلام/٢٠١٢الصـادر بتأريـخ ٢٠١٣/٢/٢٥ المعنـى التالـي: (يجـب ارسـال مقترحـات القوانيـن التـي تقـدم مـن اعضـاء مجلـس النـواب او مـن احـدى لجانـه المختصـة الـى السـلطة التنفيذيـة – رئيـس الجمهوريـة او مجلـس الـوزراء– لدراسـتها وجعلهـا علـى شـكل مشـاريع قوانيـن اذا لـم تكـن تتقاطـع مـع الاحـكام الدسـتورية والقوانيـن ومنسـجمة مـع السياسـة العامـة للدولـة ومـع الخطـط المعـدة فـي المجـالات كافـة ووفـق السـياقات المحـددة لاعـداد مشـاريع القوانيـن وبهـذا نحقـق التطبيـق السـليم لمبـدأ الفصـل بيـن السـلطات) (١٠) فـي حيـن تشـارك السـلطة التشـريعية فـي مجـال وظيفـة السـلطة التنفيذيـة وبشـكل خـاص فـي ميـدان العلاقـات الخارجيـة، والمثـال علـى ذلـك التصديـق علـى المعاهـدات وإعـلان الحـرب بحيـث يصـل أمـر هـذا التعـاون الـى إمكانيـة الجمـع بيـن عضويـة البرلمـان وتولـي المناصـب الوزاريـة. (١١)

ويحقـق التعـاون المذكـور نوعـا مـن التـوازن بيـن السـلطتين اذ ان للسـلطة التنفيذيـة الحـق بدعـوة البرلمـان للانعقـاد وفـض دورات انعقـاده كمـا ان للـوزارة الحـق بحضـور جلسـات البرلمـان لتوضيـح سياسـة الحكومـة ولرئيـس الدولـة حـق حـل البرلمـان والدعـوة لإجـراء انتخابـات جديـدة فـي حيـن ان للسـلطة التشـريعية الحـق بتشـكيل لجـان للرقابـة والتحقيـق فـي أعمـال الـوزراء ويثبـت لعضـو البرلمـان مكنـة توجيـه الأسـئلة والاسـتجوابات للـوزراء ليصـل الأمـر الـى سـحب الثقـة مـن الحكومـة وإجبارهـا علـى الاسـتقالة(١٢).

وبهـذا الخصـوص تقـول المحكمـة الاتحاديـة العليـا فـي العـراق فـي قرارهـا المرقـم ٣٥/اتحاديـة/٢٠١٢ فـي ٢٠١٢/٥/٢ (....لـذا يعـد الاسـتجواب أعلـى وسـائل الرقابـة التـي تمارسـها السـلطة التشـريعية علـى السـلطة التنفيذيـة وأخطرهـا لمـا يترتـب عليـه مـن نتائـج عنـد ثبـوت الوقائـع المسـندة الـى المسـتجوب منـه بأدلـة قانونيـة معتبـرة كسـحب الثقـة واتخـاذ الإجـراءات القانونيـة فـي ضـوء الضـرر المـادي والأدبـي المتحقـق مـن خـرق المسـتجوب منـه للدسـتور أو القانـون، لـذا اشـترط الدسـتور والنظـام الداخلـي لمجلـس النـواب ان توضـح الأمـور المسـندة الـى المسـتجوب منـه والوقائـع والنقـاط الرئيسـية بشـكل محـدد وواضـح ووجـه مخالفـة المسـتجوب منـه بأدلـة قانونيـة معتبـرة وألا يكـون فـي

طلب الاستجواب مصلحة شخصية أو خاصة للمستجوب كما تقضي بذلك المادة ٥٨ من النظام الداخلي....) (١٣).

المطلب الثاني: النظام الرئاسي في ضوء مبدأ الفصل بين السلطات

يقوم النظام الرئاسي على مبدأ الفصل الواضح بين السلطات بدرجة اكبر من النظام البرلماني، ويعد نموذجه التقليدي نموذجا ناجحا، وهو مطبق في الولايات المتحدة الأمريكية حيث يرتكز على عمودين هما:

أولا: تمتع رئيس الجمهورية بسلطات واسعة (أحادية السلطة التنفيذية) فهو رئيس الدولة ورئيس الحكومة يعمل على رسم السياسة العامة ووضعها موضع التنفيذ حيث لا يعرف في ظل النظام الرئاسي منصب رئيس الوزراء، وقد عبر الرئيس هاري ترومان(١٤) عن السلطات الواسعة التي يملكها الرئيس الأمريكي بموجب الدستور الفيدرالي بقوله:(هي مجموعة ضخمة وهائلة من السلطات تجعل قيصر وجنكيز خان ونابليون يقضمون أظافرهم حسرة وغيرة)(١٥).

في حين يمكن القول ان دور رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي يقوم به الى حد ما رئيس الوزراء في النظام البرلماني، وهكذا نصت المادة (٧٨) من الدستور العراقي على: (رئيس مجلس الوزراء هو المسئول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء، وترأس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب). ويعد الوزراء مجرد أشخاص قائمين بأعمال السكرتارية للرئيس في تنفيذه للسياسة العامة للدولة، ويثبت للرئيس صلاحية تعين وعزل الوزراء(١٦). ويقوم بعملية محاسبتهم عن أخطائهم فلا يسألون أمام البرلمان ولا يلتزم الرئيس بآراء الوزراء ولو اجمعوا على أمر ما، وخير مثال على ما تقدم الحادثة التي يروى وقوعها في عهد الرئيس الأمريكي أبراهام لنكولن(١٧) عندما دعا وزرائه للاجتماع وكانوا سبعة، واجمعوا على رأي مخالف لرأيه فرد بقوله: (سبعة لا، واحد نعم، الذين يقولون نعم ينتصرون) (١٨). والرئيس منتخب من الشعب، وعلى ضوء المضامين المتقدمة لا ينسجم النظام الرئاسي مع الأنظمة الملكية، والحقيقة ان انتخاب الرئيس من قبل الشعب هو السبب الذي يبرر تمتعه بنفوذ كبير وتركيز واضح لإمكانيات السلطة التنفيذية بيده. (١٩)

ثانيا: الفصل الواسع بين السلطات تأثرا بالحالة الراديكالية لفهم المبدأ، وقد يكون مرد ذلك تقارب الفترة الزمنية التي اصدر فيها مونتسكيو كتابه (روح الشرائع) عام ١٧٤٨ وقيام الثورة الأمريكية عام ١٧٧٦ وتبني الدستور الفيدرالي عام ١٧٨٧ مما سلب أية إمكانية وبالصورة المعروفة في النظام البرلماني لقيام تعاون أو رقابة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فلا يملك رئيس الجمهورية الحق في حل البرلمان أو فض اجتماعاته أو تأجيلها بل انه لا يستطيع حتى ان يدعو البرلمان لعقد اجتماعاته العادية، كما ان الوزراء لا يستطيعون أن يكونوا أعضاء في البرلمان، وليس للبرلمان مكنة مسائلة الرئيس أو الوزراء سياسيا وطرح الثقة بهم أو إقالتهم. في حين يثبت للبرلمان محاسبة الرئيس بخصوص مسؤوليته الجنائية وكذلك الوزراء عن الجرائم التي يرتكبونها وإذا كانت هذه هي القاعدة العامة التي تحكم عمل السلطات في النظام الرئاسي فان الدستور الأمريكي قد اخذ ببعض الاستثناءات التي كرست شكلا من أشكال التعاون أو الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية(٢٠).

المطلب الثالث: نظام حكومة الجمعية في ضوء مبدأ الفصل بين السلطات

عرف نظام حكومة الجمعية أو النظام المجلسي لأول مرة بصفة مؤقتة في فرنسا بعد الثورة الفرنسية وتحديدا في الأعوام ١٧٩٢و١٨٤٨ إلا ان البقاء لم يكتب له إلا في سويسرا بدستورها الاتحادي الصادر عام ١٨٧٤ وهو نظام اقرب في تطبيقه للديمقراطية المباشرة وبمعنى أدق يعد تطبيقا للديمقراطية شبه المباشرة ويتميز بسمتين جوهريتين هما:

أولا: رجحان كفة السلطة التشريعية على كفة السلطة التنفيذية وهو رجحان يجد أساسه في اعتبار غلبة السلطة التشريعية أمرا طبيعيا ومنطقيا حيث تمثل الشعب، ويقوم نظام حكومة الجمعية على فكرة وحدة السيادة أو السلطة في الدولة، وهي فكرة طرحها جان جاك روسو(٢١) عارض فيها رأي مونتسكيو في الفصل بين السلطات.

ويترتب على ذلك قيام ممثلي الشعب في الجمعية الوطنية باختيار الوزراء وتحديد اختصاصاتهم كما أنها تقوم برسم السياسات العامة للدولة، وتوجيه الأوامر الواجبة التنفيذ في الدولة، ولها أيضا تعديل قرارات الحكومة

أو إلغائها، ويثبت لها حق توجيه الأسئلة والاستجوابات للوزراء ومساءلتهم سياسيا بل وإقالتهم عند اللزوم(٢٢).

ثانيا: ضعف السلطة التنفيذية وتبعيتها للسلطة التشريعية حيث تعد الأولى هيئة جماعية تتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة التي تضعها السلطة التشريعية، وليس لرئيس هذه الهيئة اختصاصات متميزة فهو لا يتمتع بأية سلطات خاصة، فضلا عن اعتبار السلطة التنفيذية تابعة للسلطة التشريعية وبالتالي لا تستطيع حلها أو فرض رقابتها عليها. (٢٣)

ويشير البعض الى ان نظام حكومة الجمعية الذي تشرق فيه الديمقراطية الشعبية قد ينقلب الى نظام ديكتاتوري على اعتبار ان ديمقراطية المبادئ يمكن ان تتحول الى ديكتاتورية أمر واقع إذا ما تجمعت السلطة بيد عدد قليل من أعضاء البرلمان ينوبون عن البرلمان الذي تسود مناقشاته الفوضى وانقسام الآراء حول القرارات الأمر الذي يؤدي الى شل حركة الحكومة والدولة فيفشل الاثنين في القيام بواجباتهم وعند هذا المنحى تبرز الديكتاتورية لتضع حدا للفوضى، وهو ما حدث في فرنسا مع لجنة السلامة العامة إذ بدأ الصراع بين أعضائها البارزين لينتهي بهم الى المقصلة الواحد تلو الأخر وكان روبسبير آخرهم حيث انتهى به المطاف الى حيث أرسل منافسيه(٢٤).

المبحث الثاني

الديمقراطية التوافقية ومشروع التجربة العراقية

مع الإشارة لقرارات مجلس الأمن الدولي ذات الصلة

تختلف المفاهيم والممارسة السياسية التي تعكسها الديمقراطية التوافقية عن الممارسة السياسية أو المفاهيم المرتبطة بها في ظل الأنظمة الثلاث القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، فالديمقراطية التوافقية نشأت بصورة أساسية في ظل دول تحتاج الى قدر كبير من فرص طرح الأفكار أو التوجهات السياسية أو الاقتصادية أو القومية أو الدينية.....الخ حيث قامت في دول اعتمدت صيغ لامركزية في عدة مجالات سواء تعلق ذلك بطبيعة النظام الانتخابي أو طبيعة النظام السياسي أو طبيعة النظام الحزبي أو شكل الدولة، وسنتطرق في هذا المبحث للسمات الجوهرية التي يجب أن تتوافر لكي نكون أمام ديمقراطية توافقية أو شكل من أشكالها حيث سيتضمن هذا المبحث ثلاثة مطالب هي:

- المطلب الأول: العناصر الأساسية للديمقراطية التوافقية
- المطلب الثاني: حوار في متطلبات تطبيق الديمقراطية التوافقية
- المطلب الثالث: تقييم الحالة العراقية في ضوء قرارات مجلس الأمن ذات الصلة

المطلب الأول: العناصر الأساسية للديمقراطية التوافقية

إن فكرة الديمقراطية التوافقية ألتي جاءت بطريقة لا تختلف عن الطريقة التي جاءت بها النظريات المقدمة للأفكار المتنوعة عن القومية، بعد التجربة وليس قبلها على حد تعبير أحد الكتاب(٢٥) تقوم على أربعة عناصر تختلط في تأثيرها الواحدة على الأخرى لتعكس النتائج التي تأتي من مزج شكل الدولة، وشكل النظام السياسي، وشكل النظام الانتخابي، وشكل النظام الحزبي، ويمكن توضيح العناصر المؤثرة للديمقراطية التوافقية بشرحها على اكبر قدر من الإيجاز، وهذه العناصر هي:

العنصر الأول: الحكم من خلال ائتلاف واسع يضم غالبية الزعامات السياسية الهامة في المجتمع الذي هو بطبيعته متعدد الأعراق والأديان والمكونات الأخرى حيث يمكن تصور وجود حكومة ائتلافية موسعة في النظام البرلماني يتعاون الزعماء السياسيون فيها لتشكيل ائتلاف واسع لحكم البلد وتقدم سويسرا والنمسا أفضل مثلين على تشكيل ائتلاف واسع مما يعكس وعياً سياسياً عالياً لدى سياسيي هذين البلدين قلما يتوفر نظيرهما لدى الآخرين، وهو ما تمت الإشارة إليه من جانب ليبهارت حيث ذكر: (يجب أن نفسر الاستقرار السياسي في الديمقراطيات التوافقية اعتمادا على علاقتها بعامل إضافي هو تعاون زعماء الجماعات المختلفة الذي يتخطى الانقسامات القطاعية أو الثقافية الفرعية على مستوى الجماهير بدلا من حشر علاقتها بمتغير تفسيري آخر هو الثقافة السياسية).

ففي السنوات الأخيرة(٢٦) أصبحت الهيئة التنفيذية الاتحادية في سويسرا وهي المجلس السويسري الاتحادي تتألف من أعضاء الأحزاب الأربعة بنسبة تتلائم مع قواها الانتخابية (عضوين من الراديكاليين، عضوين من الاشتراكيين، عضوين من الكاثوليك، وعضو واحد

من حزب الفلاحين) وكذلك الحال في النمسا فحكومة الائتلاف الواسع التي حكمت البلاد من العام ١٩٤٥ إلى العام ١٩٦٦ كانت تضم وفوداً متوازنة تماماً من الحزبين القويين اللذين يمثلان قطاعي الكاثوليك والاشتراكيين (فقط قطاع الليبراليين الأحرار القوميين لم يكن ممثلاً).

أما في بلجيكا وهولندا فإن فكرة الائتلاف الواسع لم تدخل في صلب مؤسسة السلطة التنفيذية القومية إذ بقيت عدة أحزاب كبرى في المعارضة في أوقات مختلفة ومع ذلك فإن هذه الحكومات وإن لم تشكل ائتلافات واسعة إلا إنها كانت تتمتع بقاعدة سياسية واسعة.

ومن الضروري أن نشير إلى إن النظام الرئاسي الذي ينتج عن تبنيه سيطرة زعيم وحيد أقل ملائمة للحكم التوافقي من النظام البرلماني ذي الحكومة الجماعية التي يمكن أن تتمثل فيها كافة القطاعات مع الاعتراف إن النظام الرئاسي والنظام التوافقي ليسا متنافرين تماماً غير أن القول بأن النظام البرلماني ملائم بدرجة أكبر من النظام الرئاسي للحكم التوافقي لا يمكن قبوله على إطلاقه بل ينبغي الأخذ بنظر الاعتبار شكل النظام الانتخابي، وشكل الدولة، وشكل النظام الحزبي، وشكل النظام السياسي أي درجة الأخذ بالبرلمانية.

من جانب آخر فإن شكل النظام الحاكم فيما إذا كان ملكياً أو جمهورياً يمكن أن يؤثر في إمكانيات قيام ائتلاف واسع فمن مميزات الأنظمة الملكية في مجتمع تعددي أنها تحافظ على الوحدة الوطنية وتعد رمزاً لها وتعمل بذلك كقوة مقابلة للتأثيرات اللامركزية التي تمارسها الانقسامات القطاعية، كما أنها توفر رئيساً محايداً للدولة بحيث تجنب البلد ضرورة العثور على مرشح واسع القبول لهذا المنصب وهذا دور أدته الملكية في هولندا وبلجيكا (رغم وجود إضراب عام حصل في بلجيكا عام ١٩٥٠ ذي صلة بالملك). (٢٧)

وإذا كانت الائتلافات الحكومية (الاتفاقات الحكومية) حالها حال الائتلافات النيابية (الاتفاقات النيابية) لا تظهر إلا في دولة تتبنى نظام تعدد الأحزاب، والنظام المذكور هو نتيجة ملاصقة لتبني التمثيل النسبي في قانون الانتخابات.

كما ان الائتلافات الحكومية غالبا ما تكون مكملة للائتلافات البرلمانية التي تعقد بين تيارات متقاربة في الأهداف والمبادئ ولا يترتب بالضرورة على قيام الاتفاقات النيابية ظهور اتفاقات حكومية على اعتبار ان قسما من الاتفاقات النيابية إنما تقوم حصرا لمعارضة الحكومة لا لمساندتها.

كما يمكن لأحد الأحزاب غير المالكة لأغلبية برلمانية أن يشكل الحكومة ويستلم السلطة لوحده مستندا في ذلك على تأييد نوابه ونواب أحزاب مقاربة له في التوجهات دون رغبة منها في ممارسة السلطة نظرا لعدم رغبتها في تحمل المسؤولية أمام الرأي العام(٢٨).

العنصر الثاني: الفيتو المتبادل (النقض المتبادل) ويعرف من حيث المضمون بحكم الأغلبية المتراضية التي تعد ضمانة من ضمانات حماية مصالح الأقلية الحيوية رغم ان الدستور يتضمن أيضا نصوصاً ذات صلة بحماية الأقليات باعتبارها جزءً من الكل أو من خلال وجود نصوص خاصة تنظم شؤونها بصورة تفصيلية على مستوى القاعدة القانونية العادية، ورغم وجود عيوب تشوبها إذ أنها تعطي حجماً أكبر لمكون قد لا يتمتع بثقل حقيقي عند اتخاذ قرارات في ائتلافات واسعة إلا أن القرارات المتخذة من خلال الأكثرية فإن تمثيل الأقلية يمنحها فرصة لتقديم اقتراحاتها بأقصى ما يمكن من قوة لشركائها في الائتلاف مع الإقرار بإمكانية هزيمتها أمام الأكثرية وعند حصول ذلك فإن هذه الهزيمة تعتبر غير مقبولة وتعرض التعاون بين النخب القطاعية للخطر (وحلٍ الإشكال المتقدم يكون من خلال اعتماد نظام الكوتا فضلاً عن اعتماد نظام تصويت خاص بالنسبة للمسائل ذات الصلة الخالصة بمصالح الأقلية باعتماد فكرة وزن الأصوات حيث يكون ثقل الصوت بالنسبة لهذه المسائل للحزب (ك) الذي يمثل الأقلية مساوياً لصوتين مثلاً). ومع ذلك، فإن الحل الذي يطرحه البعض هو إضافة فيتو الأقلية إلى مبدأ الائتلاف الواسع حيث لا يمكن لغير هذا الفيتو أن يمنح كل قطاع ضمانة كاملة للحماية السياسية.

إن الخطر الذي يتشكل نتيجة فيتو الأقلية إنه يقود إلى استبداد الأقلية إلا إن حدة هذا الخطر سوف تخف نظراً لكون الفيتو متبادلاً فهو سلاح ممكن أمام الجميع يتحقق من خلال شيء من توازن القوى عند التصويت على المسائل الجوهرية لكافة القطاعات يمنح هذه القطاعات قوةً للحماية الذاتية وإن إعطاء كل مصلحة، أو قطاع، قوة الحماية الذاتية سوف يحول دون نشوء أي صراع أو نزاع بينها على الغلبة حيث سيعترف كل قطاع بخطر الطريق المسدود والجمود اللذين يترتبان على الاستعمال غير المحدود للفيتو. (٢٩)

العنصر الثالث: التمثيل النسبي في تحديد درجة أو مدى التمثيل السياسي باعتباره العنصر المهم في تحديد درجة أو مدى التمثيل السياسي لكل مكون فضلاً عن التعيينات في مجال الخدمة المدنية، وتخصيص الأموال العامة، والحقيقة إن هذا العنصر كان يمثل وجهاً إيجابياً من جهة الخدمات التي يمكن أن تقدم لقطاعات واسعة من السكان في مختلف أجزاء البلد إلا إن هذا العنصر ذو وجه سلبي شديد الخطورة ذلك انه يضعف الإحساس بالانتماء الأكبر ويعزز الولاء بالانتماء الأصغر (القومية، الدين، الطائفة، القبيلة، المنطقة) وعلى وجه الخصوص في المراحل الأولى من بناء النظام الديمقراطي التوافقي بالنسبة لدول خرجت من مشاكل كثيرة. وقد سار دستور العراق النافذ على تكريس هذا المضمون، فنصت المادة (١٠٥) منه على: (تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة، والبعثات والزمالات الدراسية، والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية، وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية، والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وتنظم بقانون) (٣٠).

ونحن في هذه السطور لا نوجه النقد للنص الدستوري الا إن الممارسة التي سارت عليها التيارات السياسية كانت سيئة للغاية لأنها عكست إعمالا ضيقا وفهما قاصرا لروح النص الدستوري بتبنيها نهجا قوميا أو دينيا أو طائفيا حائزا للأوصاف المتقدمة بامتياز. وهكذا يبدو إن درجة القصور في بنية النظام السياسي في عراق الاحتلال الأمريكي أي الممارسة السياسية يتجاوز إلى حد كبير للغاية درجة القصور في بناء النظام المذكور بمعنى النصوص الدستورية ذات العلاقة.

ان فكرة النسبية في تحديد درجو او مدى التمثيل السياسي تقوم بوظيفتين أساسيتين هما:

الوظيفة الأولى انها طريقة في توزيع التعيينات في الإدارات العامة المهمة والموارد المالية على مختلف القطاعات، وهذا ما يمكن ملاحظته من خلال نموذج تشكيل المجلس الفيدرالي السويسري، وفي النمسا حيث كانت الحكومات الائتلافية الواسعة تشكل بطريقة تعبر عن القوة الانتخابية لكل من الشريكين في الائتلاف.

الوظيفة الثانية للنسبية ان تفويض أصعب القرارات المصيرية يرجع إلى كبار زعماء القطاعات، فالنسبية مبدأ جوهري في هذه العملية إذ ان طريقة اتخاذ القرارات المصيرية التي تتكفل بها أعلى المستويات تستتبع تركيز صنع القرارات في أيدي مجموعة صغيرة من كبار الزعماء وميزة هذا الترتيب انه في المفاوضات الحميمة، والسرية، تزداد إلى أقصى حد إمكانية تحقيق رزمة من الاتفاقات، وتخفض إلى أدنى حد إمكانية فرض الفيتو. (٣١)

العنصر الرابع: درجة عالية من الاستقلالية لكل قطاع في إدارة شؤونه الداخلية الخاصة، وهذا العنصر يستجيب لمثل عربي قديم مضمونه أن أهل مكة أدرى بشعابها، ويعبر عن تكريس حكم الأقلية لنفسها في المنطقة التي تخص أقلية معينة، ففي المسائل التي تهم الجميع يجب أن تتخذ القرارات من جانب كافة القطاعات وبصورة متساوية تقريباً. أما الأمور الأخرى فيمكن للقرارات ولتنفيذها أن يوكلا لقطاعات مختلفة.

ويوجد شكل خاص من أشكال الاستقلال القطاعي، وهو الفيدرالية، ومع ان الفيدرالية يمكن أن تطبق في مجتمعات غير تعددية لمعالجة مسألة توزيع الثروة على كافة الساكنين في مناطق البلد الواحد دون وجود تنوع قومي أو ديني أو طائفي...إلخ فإنه من الناحية النظرية ثمة تشابه بين الفيدرالية والنظرية التوافقية من خلال وجود حالة منح استقلال ذاتي للعناصر المكونة للدولة، والحقيقة انه يمكن اعتبار النظرية الفيدرالية نمطاً محدوداً وخاصاً من النظرية التوافقية.

من جانب آخر يمكن استعمال الفيدرالية كطريقة توافقية عندما يكون المجتمع التعددي مجتمعاً فيدرالياً أي مجتمعاً يتركز فيه كل قطاع في إقليم محدد، منفصل عن بقية القطاعات. مجتمع تتطابق فيه الانقسامات القطاعية مع الانقسامات الإقليمية. وقد لعبت الفيدرالية الإقليمية وغير الإقليمية في الديمقراطيات التوافقية الأوربية دوراً مهماً، فكان النمط الأول ذا أهمية خاصة في سويسرا وبلجيكا منذ العام ١٩٧٠. بينما تشكل النمسا نموذجاً لجمهورية فيدرالية يعد نظام الاستقلال القطاعي فيها في معظمه من النمط غير الإقليمي.

والمشكلة التي يثيرها العنصر الرابع هو تحذير بعض المفكرين من خطر الفيدرالية الواسعة التي قد تقود إلى تفكك الدولة. ذلك ان قيام قطاعات متمايزة إقليمياً وبما تمنحه الفيدرالية من استقلال ذاتي جزئي ربما أتاح اندفاعاً إضافياً للمطالبة بمزيد من الاستقلال الذاتي

وعندما ترفض هذه المطالبات فقد يلي ذلك الانفصال ثم الحرب الأهلية أو العكس.

ويرد البعض على هذه الحجة ان الفيتو المتبادل أو التهديدية سيمنع وقوع هذه النتيجة السلبية إلا ان هذا السلاح لمنع الانفصال ذو طبيعة داخلية فإذا توافرت عوامل دولية خارجية تدفع باتجاه الانفصال سوف يفقد الفيتو المتبادل او المزدوج قوته وتأثيره. (٣٢)

وإذا كنا نسلم ان فكرة التوافق هي شكل من أشكال الديمقراطية إلا ان الفرق يبقى قائماً بين الديمقراطية بمعناها التقليدي والديمقراطية التوافقية، فالنموذج الأول أي الديمقراطية بمفهومها التقليدي إنما تقوم على المبادئ التي أشار إليها جون لوك ومونتسكيو بمعنى الحكم من خلال موافقة الشعب عبر آلية أوراق الاقتراع التي ترمى في صناديق مخصصة لهذا الغرض (الانتخابات) وحكم الأغلبية الفائزة بأكبر عدد من الأصوات (يختلف هذا الأمر طبقاً للنظام الانتخابي وجغرافية المناطق الانتخابية) فضلاً عن تقسيم السلطات واحترام حقوق الإنسان المعترف بها على مستوى الدستور والقانون الدولي، والنظرية هذه ذات الصفة الكلاسيكية نتجت بعد تجارب الديمقراطيات المبكرة في انكلترا وفرنسا وأمريكا خلال القرنين الثامن عشر والتاسع عشر، وهذه بلدان متجانسة قومياً إلى حد ما حيث لا نشهد تقسيماً قائماً على أقليات وأكثريات دينية أو أثنية أو ثقافية في حين إن النتيجة ستكون مختلفة في مجتمعات منقسمة اثنيا أو طائفياً ذلك إن مبدأ الأغلبية والأقلية السياسية سيتحول إلى أغلبية وأقلية قومية أو طائفية حتى نصل إلى حالة استبداد الأكثرية، وفي مواجهة هذه المشكلة لجأ اللاعبون السياسيون إلى إيجاد الحل لهذه المشكلة التي ظهرت في رحم النظام الديمقراطي من خلال فكرتين:

الأولى استخدام الفيدرالية أو مناطق الحكم الذاتي لضمان حقوق الأقليات في محاولة لاستلهام التجربة الأمريكية والألمانية التي برزت وغايتها الحد من سلطة المركز على أساس تطبيق التجربة أو الفكرة التوافقية التي ولدت نتيجة آلام الحرب العالمية الثانية اعترافاً بقصور النظام الديمقراطي الأكثري المعروف في بريطانيا، وبهذا فإن فكرة الديمقراطية التوافقية قد نشأت في نظام ديمقراطي راسخ وليس ناشئاً بحيث نستطيع القول إنها محاولة من جانب أنصارها لتطوير فكرة الديمقراطية التقليدية مع ملاحظة إن نجاحها يمكن أن يساهم في خلق سلم عالمي مميز بشرط أن يتم تبنيها من جانب أكثر دول العالم قوة من النواحي الاقتصادية والعسكرية وبالنتيجة فإن علينا أن نأخذ وجهة نظر التنين الصيني وآخرين غيره.

وإذا كانت قضية التجانس الاجتماعي والإجماع السياسي يعتبران شرطين مسبقين للديمقراطية المستقرة أو هما عاملين يقودان إليها بزخم كبير، والعكس صحيح أيضاً، فإن الانقسامات الاجتماعية العميقة والاختلافات السياسية داخل المجتمعات التعددية تتحمل تبعة عدم الاستقرار والانهيار في الديمقراطيات إذ ان معايير الديمقراطية التوافقية أو ركائزها الأربعة تستخدم لتفسير الاستقرار السياسي في عدد من الديمقراطيات الأوربية الصغرى كالنمسا وبلجيكا وهولندا وسويسرا ونجاح هذه التجارب جعلها محل اهتمام وإذا كان (هدف الديمقراطيات عموماً هو الوصول بالمجتمعات إلى الاستقرار، وأبرز سمات النظام الديمقراطي المستقر هي انه يتمتع باحتمالات عالية لأن يبقى ديمقراطياً، وانه ينطوي على مستوى منخفض من العنف المدني الفعلي والمحتمل.

والديمقراطية التوافقية هي استراتيجية في إدارة النزاعات من خلال التعاون والوفاق بين مختلف النخب، بدلاً من التنافس واتخاذ القرارات بالأكثرية.

الدول التي استقلت حديثاً، في معظم القارات، بحاجة إلى هذا النمط من الديمقراطيات، كونها ورثت انقسامات مجتمعية هائلة، لا بسبب الاستعمار فقط، بل لأن تلك الانقسامات قد تشكلت بفعل عوامل تاريخية قديمة وفاعلة).

المطلب الثاني: حوار في متطلبات تطبيق الديمقراطية التوافقية

يطرح البعض ان ثمة ثلاثة أنواع من الحلول التي تهدف لمعالجة المشاكل السياسية في مجتمع تعددي مع الحفاظ على طبيعته الديمقراطية:

الحل الأول: إزالة الطابع التعددي للمجتمع، أو تقليصه بصورة جوهرية عبر الاستيعاب وهي طريقة ذات احتمالات ضئيلة في النجاح على المدى القصير خصوصاً.

الحل الثاني: الحل التوافقي الذي يقبل الانقسامات التعددية باعتبارها لبنات البناء الأساسية لنظام ديمقراطي مستقل، فإذا ما كان هذا الحل بعيد المنال أو انه جرب فأخفق فإن الحل الثالث سيكون عبر تقليص التعدد من

خلال تقسيم الدولة إلى دولتين منفصلتين متجانستين أو أكثر ولا نعتقد إن هذا حل حقيقي نظراً لتشابك المصالح وتداخلها في حالة وجود تداخل قومي وديني وطائفي ونفطي ونهري بحيث إن عامل الثروة وعناصر العيش المشترك مترابطة ومتداخلة وان تقسيمها من خلال تقسيم الدولة سيقود إلى خلق مشاكل أكثر تعقيداً داخل الدولة الواحدة مما يستتبع معاناة إنسانية أكبر وتكاليف مادية مضاعفة. ويمكن تلخيص ما يواجه التجارب الديمقراطية التوافقية من انتقادات بنقاط محددة هي:

١.إن الحكم بواسطة ائتلاف واسع يعني ان عملية صنع القرارات ستكون بطيئة، ويبدو هذا الأمر واضحا في الممارسة السياسية العراقية إذا ما قارنا قدرة الأنظمة غير الديمقراطية على الانجاز حيث تتخذ القرارات من جانب شخص واحد أو هيئة سياسية غالبا ما تكون منصاعة لإرادة الشخص المذكور مما يجعلها أي القرارات المتخذة متمتعة بقوة إضافية ناجمة عن القناعة ان الطريقة المذكورة هي الأسلوب المعمول به في الدولة على مستوى الواقع، وان من الصعب تغيرها بطرق ديمقراطية حيث يلعب عامل الخوف من انتقام الجهة مصدرة القرار عند عدم التنفيذ أو الفشل في تحقيق نتائج ايجابية دورا دافعا باتجاه سرعة الانجاز.

٢.إن الفيتو المتبادل ينطوي على خطر إضافي يتمثل في تجميد صنع القرارات كلياً، وتظهر مؤسسات الدولة في هذه الحالة وكأنها عاجزة عن تحريك الأوضاع وبالتالي عن حل الأزمات فتشيع حالة من السكون المدمر الذي يهيئ الأوضاع باتجاه السير نحو الهاوية بالنسبة لمن يشكل قيادة سياسية في نظام سياسي يعاني من هذه المشكلة في أوضاع من الصعب معها إنكار شرعية الحق في مقاومة الطغيان. والحقيقة التي تبدو من خلا ل الاطلاع على جوانب من التجربة العراقية بهذا الخصوص تثبت ما تقدم حتى ان بعض ممارسي العمل السياسي في عراق ما بعد العام ٢٠٠٣ وصفوا الدولة العراقية الثانية بالدولة الفاشلة.

٣.أن النسبية كمعيار لتوظيف العاملين في الإدارات الحكومية يستتبع أولوية للعنصرية في قطاع محدد أعلى من الأولوية التي يوليها للكفاءة الفردية، أي المحاباة لفئة محددة ترتبط بذوي المصلحة، وقد تكون على حساب الفعالية الإدارية بل هي غالبا ما تكون على حساب الفعالية الادارية.

٤.الاستقلال القطاعي سيصبح مكلفاً إذ انه يتطلب تعدد الوحدات الحكومية والإدارية إضافة إلى إنشاء عدد كبير من المنشآت الخاصة لمختلف القطاعات.

تتطلب الديمقراطية التوافقية أيضا تعاوناً بين قادة الفئات في المجتمع السياسي رغم وجود انقسامات كبيرة بين هذه الفئات. وهذا ما يستلزم أن يشعر القادة بشيء من الالتزام بصون وحدة البلد، وعليهم أن يتجملوا بالاستعداد الكافي للانخراط في الجهود التعاونية مع قادة القطاعات الأخرى، بروحية الاعتدال والحلول الوسط. ولابد لهم من الاحتفاظ بولاء أتباعهم ودعمهم وهذا ما يرتب على النخب دائماً القيام بعملية توازن صعبة، والأفكار المتقدمة تتطلب بالتأكيد السيطرة على العواطف والانتفاع غير المحسوب الذي يظهر من جانب البعض في أوقات مختلفة تشوب التجربة السياسية التوافقية.

إن الأمرين المهمين بهذا الخصوص هما اتصاف قادة الأحزاب بقدر من التسامح(٣٣) يفوق أتباعهم، ومدة قدرتهم على حمل الأتباع على مجاراتهم، ومن يتفحص الديمقراطيات الأوربية التوافقية يظهر له إن ثمة عوامل مهمة تلعب دوراً في مجال النجاح؛ فتوازن متعدد القوى، صغر حجم البلد، ولاءات غالبة، عزل قطاعي، تقاليد سابقة في مجال التوافق بين النخبة، ووجود انقسامات متقاطعة، وإن كانت ضعيفة وملتبسة.

من جانب آخر يمكن الإشارة إلى إن بنية المجتمع بتقاطعها مع سلوك النخبة، هي التي تقرر نمط الديمقراطية في بلد من البلدان. فسلوك النخب ألتآلفي في مجتمع متجانس يولد : ١. ديمقراطية مسيسة. وإذا كان المجتمع تعددياً فسوف يولد ٢. ديمقراطية توافقية. سلوك النخبة ألخصومي في مجتمع متجانس سوف يولد ٣. ديمقراطية مركزية. وسوف يولد في مجتمع تعددي ٤. ديمقراطية لامركزية(٣٤).

وما ظهر في التجربة العراقية منذ العام ٢٠٠٣ حتى هذه اللحظة بروز لصورة غير الصور الاربع المذكورة سابقا حيث عكست الممارسة السياسية للتيارات والكتل المشتغلة في الساحة العراقية وقادتها سلوكا للنخبة السياسية ذات طابع تخاصمي في مجتمع متعدد ومتنوع بحيث كنا امام حالة من الفوضى اوصلت العراق الى حافة الحرب الاهلية، فالمجتمع العراقي مجتمع متعدد وكان سلوك النخبة غير تألفي. ومن ثم، لم نكن امام

ديمقراطية توافقية قد تحققت خلال تجربة السنين العشر الماضية، كما ان ديمقراطية لا مركزية لم تتحقق في المجتمع العراقي لكونه مجتمع متعدد غير متجانس بمعنى وجود اديان وطوائف وقوميات متعددة مع اقتران ذلك بسلوك نخبة خصومي.

المطلب الثالث: تقييم الحالة العراقية في ضوء قرارات مجلس الأمن ذات الصلة

امتدت التجربة الديمقراطية في العراق بعد الاحتلال الأمريكي عام ٢٠٠٣ لفترة قصيرة وما زالت مستمرة وفق تجاذبات القوى السياسية فبعد ولادة دستور عام ٢٠٠٥ تشكلت أول حكومة منتخبة وفقاً للآليات الديمقراطية بعد التأريخ المذكور ليلغى قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ويدخل الدستور دور النفاذ في العام ٢٠٠٦ (٣٥) مع ملاحظة مسألة في غاية الأهمية مضمونها أننا في هذه السطور لسنا في معرض تقييم العملية الانتخابية، ففي ظل هذا الدستور جرى تكريس الفيدرالية كخيار لشكل الدولة فضلاً عن تبني نظام انتخابي قائم على التمثيل النسبي الذي يقود إلى ظهور التعددية الحزبية في المجالس النيابية والمحلية، كما إن الدستور المذكور كرس نظاماً برلمانياً يعد الأكثر استجابة لتطبيق الديمقراطية التوافقية إذ جاءت المادة الأولى بالنص التالي: (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة، ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي ـ برلماني ـ ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق).

وإذا كانت الديمقراطية التوافقية تقوم على أساس وجود عناصر أربعة فإن من الضروري قراءة واقع العناصر المذكورة في ضوء التجربة العراقية، وإن كنا نقر إنها قراءة مبكرة نسبيا إذ أنها تأتي بعد تجربة انتخابية واحدة ٢٠٠٥-٢٠٠٩ جرى تطبيقها في ظل ظروف استثنائية إلا إن التجربة الانتخابية الثانية التي تمخض عنها ولادة حكومة وبرلمان جديدين ما زالت متعثرة بامتياز حتى انه من الصعب علينا أن نكون في موضع التفاؤل بعد ان قاربت هذه التجربة على نهايتها إذا ما قارنا حجم الإمكانيات المتوفرة للنجاح مع حجم الفشل الظاهر على مستوى الممارسة(٣٦).

إن العنصر الأول لقيام الديمقراطية التوافقية ومضمونه الحكم من خلال ائتلاف واسع قد جرى العمل به بعد انتخابات عام ٢٠٠٥ وتشكيل الحكومة في مطلع العام ٢٠٠٦ من خلال المحاصصة القومية والدينية والطائفية إلا إن التحديات التي واجهت اللاعبين في العملية السياسية ببعدها القومي والطائفي كانت كبيرة وقد عزز خطورة الوضع استشراء ظاهرة الفساد السياسي والاداري والمالي، وضعف الأداء البرلماني، وعلى وجه التحديد في وقت الأزمة بحيث تولدت ردود أفعال سلبية من جانب الشارع العراقي ضد الوجوه السياسية الممثلة للتيارات والكتل المحتلة لمقاعد البرلمان. والحقيقة إن التنوع السياسي الموجود في مجلس النواب قد عكس التنوع القومي والديني والطائفي للمجتمع العراقي، ومن المهم في هذا السياق تحليل العوامل الحقيقية التي تمنع تمتع القيادات السياسية بوعي عال يرتقي بهم الى مستوى المسؤولية تجاه الشعب العراقي دون تمييز بين قيادات سياسية عربية أو كردية أو تركمانية أو بين قيادات شيعية أو سنية فالفشل يتحمل مسؤوليته الكافة طالما نؤمن أن من يصنع التأريخ هو من يضحي لا من تطوقه بالضرورة أكاليل الغار.

العنصر الثاني هو الفيتو المتبادل الذي نلاحظ تكريساً له على مستوى النص الدستوري أو القاعدة القانونية العادية، وبصورة مباشرة وبنص صريح، إلا إن هذه النتيجة سوف نصل إليها من خلال النظام الانتخابي المبني على التمثيل النسبي فهو يسمح لكافة القوى السياسية التي تمثل المكونات قومية كانت أو دينية أو طائفية بإشغال بعض مقاعد البرلمان بحيث نكون أمام ظاهرة تعدد الأحزاب الممثلة في البرلمان وهذه نتيجة تمنع حزباً واحداً وربما اثنين من التفرد في تشكيل الحكومة وفرض وجهة نظر واحدة طيلة الفترة الانتخابية الأولى والثانية مما يفسح المجال أمام المساومات السياسية للوصول إلى حلول توافقية مرضية لجميع الأطراف ـ والرضا هنا بمفهومه النسبي. وبصيغة الصفقة الواحدة التي تلبي مطالب كافة القوى المتفاوضة وغير مرضية لها أيضا لكون العقلية السياسية للعراقيين دون استثناء لا تتقبل بسهولة عدم الاستحواذ على كل شئ، وفي ذلك انعكاس للعقلية القبلية ذات الجذور في المجتمع المذكور، وقد شكلت الفيدرالية التي طرحتها الأحزاب الكردية في العراق نوعا فعالا للغاية يعمل على حماية الأقلية الحيوية (الكردية) إذا تبنينا مفهوما عدديا لمصطلح الأقلية بعيدا عن المفهوم الأمريكي الذي يقدم فهما أو معيارا موضوعيا لذات الفكرة مع ملاحظة ان دستور عام ٢٠٠٥ العراقي حوى نصوص عديدة تشكل إطارا دستوريا لحماية الأقليات كافة غير الحيوية منها بشكل خاص، أي ان الدستور المذكور

تبنى تمييزا في مفهوم الأقلية فهناك أقلية حيوية وأخرى غير حيوية تشمل الأولى الأكراد بإنشاء إقليم كردستان الذي تم الاعتراف الدستوري بوجوده بنص المادة (١١٧/ ثانيا)التي نصت على: (يقر هذا الدستور، عند نفاذه، إقليم كردستان وسلطاته القائمة إقليما اتحاديا) في حين يمتد المفهوم الثاني لباقي الأقليات القومية والدينية الموجودة في العراق التي بإمكانها الاحتجاج بوجود نصوص دستورية تضمن لها عدم التمييز في المعاملة منها ما نصت عليه المادة (٢/ ثانيا) وفيها: (يضمن هذا الدستور الحفاظ على الهوية الإسلامية لغالبية الشعب العراقي، كما ويضمن كامل الحقوق الدينية لجميع الأفراد في حرية العقيدة والممارسة الدينية، كالمسيحيين، والايزيديين، والصابئة المندائيين). كما اعترفت المادة (٣) من الدستور بالتعدد الموجود في العراق بنصها على: (العراق بلد متعدد القوميات والأديان والمذاهب، وهو عضو مؤسس وفعال في جامعة الدول العربية وملتزم بميثاقها، وهو جزء من العالم الإسلامي). إضافة الى المادة (١٤) التي نصت على: (العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي). إضافة الى نصوص دستورية أخرى. وإذا كان مضمون الأفكار المتقدمة مبنية على أسس واعتبارات عددية عند تحديد مفهوم الأقلية وبالعودة لهذا الجانب فان هناك معيارا موضوعيا لفكرة الأقلية التي تحدد بفئة معينة لا تتمتع بكامل حقوق المواطنة في الدولة حتى لو كانت هي الأكثر عدديا وهو حال الأقلية السوداء في جنوب أفريقيا في ظل نظام الفصل العنصري، ومن استقراء قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٥/اتحادية/٢٠٠٨ الصادر بتأريخ ٢٠٠٨/٤/٢١ يلاحظ تبنيها للمفهوم الموضوعي في الجزء الأول منه مع عدم إنكارها إمكانية تطبيق المعيار العددي الذي نظرت إليه باعتباره يمثل الأصل في المقطع الثاني من القرار الذي جاء فيه: (ينصرف تعبير الكثافة السكانية الى الجماعات التي تشكل ثقلا وظهورا بارزا في المدن المتكونة من عدة قوميات ويكون لتلك الجماعات تأثيراتها في مسيرة المجتمع ومشاركتها في حركته وحيث ان ذلك ينطبق على التركمان وعلى الناطقين باللغة السريانية في محافظة كركوك فيكونان ضمن مفهوم الكثافة السكانية المنصوص عليها في الفقرة رابعا من المادة ٤ من الدستور لان الكثافة السكانية لا تعني بالضرورة غالبية السكان وإنما تعني ما تقدم. وبناء عليه تجد المحكمة الاتحادية العليا إمكانية كتابة لوحات الدلالة للدوائر في مركز المحافظة وفي القضاء وفي الناحية باللغات العربية والكردية والتركمانية والسريانية). والذي يتضح من القرار المذكور عدم تبني المحكمة لمعيار دون اخر عدديا كان أم موضوعيا فهل كانت هذه الصياغة ذات طابع توافقي يعكس تأثير النظام السياسي على أسلوب المعالجة القضائية للمشاكل المطروحة أمام القضاء؟(٣٧)

العنصر الثالث: النسبية في اختيار شكل النظام الانتخابي، وهذا ما تم العمل طبقاً له بموجب قانون الانتخابات لسنة ٢٠٠٥ وما طرأت عليه من تعديلات إذ أنها جميعاً لم تخرج عن فكرة النسبية وهي فكرة يمكن أن تحقق نوعاً من العدالة في التمثيل لكافة الفئات المكونة للمجتمع إلا أنها ذات أثر سلبي واضح لأنها تقود إلى حكومة ضعيفة غير قادرة على مجابهة التحديات المصيرية في بلد كالعراق تتداخل فيه عوامل التأثير الداخلي مع عوامل التأثير الخارجي في منطقة تموج بالتغييرات السياسية، وبهذا المعنى يشير احد الكتاب للمضمون المتقدم بقوله: (ولكن هذه الميزة هي في الوقت نفسه، من اخطر عيوب هذا النظام، اذ تؤدي الى تكاثر التنظيمات الحزبية، وزيادة انضباطها وتمحورها حول قياداتها الحزبية، التي تتجه غالبا لخلق التحالفات فيما بينها، لتقوية مركزها، وتشكل قوة ضاغطة، لاجل تحقيق مصالحها، مما يفقد البرلمان دوره الاساسي، ويتحول الى مجرد اداة تستعمل لصالح رؤساء الكتل الحزبية، وهذا ينعكس بدوره على بناء الحكومة وفاعليتها، حيث تستند الحكومة، في ظل هذا النظام، على اكثرية متحالفة ضعيفة البنيان، وينعدم فيها الانسجام، وسهلة التفكك والانهيار في مواجهة الازمات السياسية، مما يؤدي الى شلل المؤسسات الدستورية، وزعزعة الاستقرار السياسي في الدولة. والامثلة على ذلك كثيرة لعل اهمها ما حدث في فرنسا في عهد الجمهورية الرابعة وفي المانيا في عهد جمهورية فايمار) (٣٨).

العنصر الرابع: الاستقلالية العالية في إدارة الشؤون الداخلية لكل قطاع، والعنصر المذكور متحقق إلى حدٍ ما في الناحية العملية من خلال تبني الشكل الفيدرالي للدولة ومنح المحافظات غير المنتظمة في إقليم صلاحيات واسعة للعمل باتجاه تطوير واقع المناطق التي تمتد صلاحياتهم إليها، ومع ذلك حالت أوضاع انعدام الكفاءة واستشراء الفساد في عرقلة الكثير من المشاريع

حتى أطلق البعض على الدولة العراقية التي قامت بعد الاحتلال بالدولة الفاشلة.

من جانب اخر من الضروري الانتباه الى ان الفشل في العملية الديمقراطية ستترتب عليه مجموعة من النتائج اذا نظرنا الى الموضوع من زاوية قانونية وسياسية ذلك ان حزمة من قرارات مجلس الأمن الدولي التي صدرت بعد الاحتلال قد أشارت صراحة الى ضرورة ان يكون بناء الدولة العراقية واستعادة استقلالها وسيادتها من ثمرات بناء الديمقراطية واحترام حقوق الانسان، والجانب المتقدم يرتبط أيضا بمجموعة الاثار التي ترتبت على القرارات الصادرة عن ذات المجلس قبل العام ٢٠٠٣ والتي أدخلته تحت مظلة الفصل السابع فعلى سبيل المثال يمكن تثبيت بعض الملاحظات الأساسية وهي مستمدة من فحوى القرارات المذكورة التي أشارت صراحة الى حق الشعب العراقي في تقرير مستقبله السياسي والسيطرة على موارده الطبيعية وتشجيع عملية إعادة بناء الاقتصاد وتهيئة الظروف الملائمة للتنمية المستدامة فضلا عن التأكيد على التزام جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بسيادة العراق وسلامته الإقليمية، وهذا ما ورد في القرار١٤٧٢ الصادر بتأريخ ٢٨ اذار ٢٠٠٣، والقرار١٤٨٣ الصادر بتأريخ ٢٢ أيار ٢٠٠٣، والقرار ١٥١١ الصادر بتأريخ ١٦ تشرين الأول ٢٠٠٣، والقرار ١٥٤٦ الصادر بتأريخ ٨ حزيران ٢٠٠٦. كما تلزم القرارات المذكورة الأطراف السياسية في العراق بإقامة عراق اتحادي وديمقراطي وتعددي وموحد يتم فيه الاحترام الكامل للحقوق السياسية وحقوق الانسان كافة، وهذا ما ورد في القرار ١٥٤٦ والقرار١٦٣٧ والقرار١٧٢٣.(٣٩)

إن واقع التجربة العراقية التي ظهرت بعد تطبيق دستور عام ٢٠٠٥ وإن كانت ذات بعد زمني قريب إلا إن وجود بعض المؤشرات السلبية التي قد تعمل في المستقبل على إفشال هذه التجربة يجعلها أمام تحدٍ حقيقي ومن هذه المؤشرات:

١.استشراء ظاهرة الفساد الإداري والمالي والسياسي ووصولها إلى مستويات كبيرة بحيث ألبت الرأي العام العراقي باتجاهات مضادة للعملية السياسية، ففقدَ المواطن العراقي جانباً مهماً من ثقته باللاعبين السياسيين، وهو امر يمكن تلمسه بوضوح على المستوى الشعبي، وبدأت في الوقت ذاته بعض المعالجات الإعلامية لهذه المعضلة، والمفروض أن يعالجوا جوهر المشكلة، وهو ما لم يحصل حتى هذه اللحظة.

٢.إن لعامل دول الجوار دوراً مهماً في إنجاح التجربة التوافقية في العراق إلا إن الملاحظ أن التوجهات السياسية لدول الجوار العراقي سلبية على وجه العموم من تجربة العراق المحتل وعراق ما بعد الاحتلال فهل سيلعب العامل الخارجي ذو الصبغة الطائفية في استقطابات المنطقة دوراً تدميرياً في المستقبل رغم قناعتنا إن هذا العامل قد خفت حدته بعد تجاوز مرحلة الاحتقان الطائفي في العام ٢٠٠٦-٢٠٠٧ بحيث لا يمكن أن نقول ما سبق وان قيل عن التجربة الديمقراطية التوافقية في لبنان بعبارات أحد الكتاب الذي ذكر إن انهيار النظام الديمقراطي سنة ١٩٧٥ يجب أن يعزى إلى بيئة لبنان الدولية غير المؤاتية، المتردية بصورة متزايدة، والمقرونة بالعيب الداخلي المتمثل بالجمود في التوافق.

٣.إذا كانت الديمقراطية التوافقية التي بُدأ بتطبيقها في العراق قد قادت إلى بروز مظاهر الهوية القومية والطائفية الضيقة فإن الاستمرار في هذا الخيار السياسي يرتب التزاماً أخلاقياً وقانونياً جوهرياً على من يشارك في العملية السياسية مضمونه الارتقاء بوعيهم إلى مستوى المسؤولية بحيث تكون لهم مساهمة واضحة في إضعاف روح الانتماء الضيق لمن تصول وتجول في نفسه هذه الفكرة لعوامل متعددة لسنا بصدد البحث فيها، وبالمقابل إبراز روح المواطنة والانتماء للعراق كهوية حضارية وقانونية، فالممارسة السياسية في العراق منذ العام ٢٠٠٣ حتى هذه اللحظة تقوم على أساس استثمار الطائفية والقومية كأداة سياسية للوصول الى السلطة والاستمرار في ذلك، وبهذا الخصوص يختم روبرت ملسون وهوارد ولب تحليلهما لسياسة الطائفية اي التعددية المقطعة، في بلدان دول العالم المستلقي بالعظة التالية: (يجب إيجاد الترتيبات السياسية التي تمنح كافة الطوائف دورا هاما في الحياة الوطنية والتي تستطيع ان تبقي النزاع الطائفي ضمن حدود يمكن التحكم بها. فاستقرار المجتمعات المتعددة الثقافات لا تهدده الطائفية بحد ذاتها، بل إخفاق المؤسسات الوطنية عن الاعتراف الصريح بالانقسامات والمصالح الطائفية القائمة وحسن التعامل معها) (٤٠).

٤.إن في التجربة العراقية نوعاً من التطرف الواضح باتجاه التفتيت ضد المركزية فما هو المبرر لتبني كل أشكال التوزيع أو التقسيم سواء على مستوى شكل الدولة، وعلى مستوى شكل النظام الانتخابي، وعلى مستوى شكل النظام الحزبي، وعلى مستوى شكل النظام السياسي في

بيئة إقليمية لن ترحم عراقاً ضعيفاً حيث تتلاطم فيها الأفكار والتوجهات وتتعارض فيها المصالح.

إن هناك حاجة ملحة لإصلاح الأوضاع باتجاه نشر روح الديمقراطية الحقيقية ليس في العالم العربي فقط فأيام ما أصبح يعرف ألان بالربيع العربي أو المطالبة بالإصلاح مستمرة بل إن الحاجة إلى منح الاعتراف بالتنوع قيمته الحقيقية في إيران وتركيا سيعد أمرا بالغ الأهمية بالنسبة لنجاح عمليات الإصلاح في العراق وفي دول الربيع العربي نظرا لتأثير العامل الإقليمي التركي الإيراني السيئ على مجريات الأمور في المنطقة العربية وفي العراق بوجه خاص مما يعني إبقاء احتمالات عدم الاستقرار السياسي قائمة إلى حد بعيد، فنحن في منطقة الشرق الأوسط بحاجة إلى استلهام روح الديمقراطية التوافقية على مستوى العلاقات مع الجوار التركي الإيراني بالنسبة لعلاقات هؤلاء مع العالم العربي.

الخاتمة

ترتب على المشاكل التي صاحبت تبني نظام الأغلبية الحزبية في تشكيل الحكومات بدول عدة في القارة الأوربية التي خرجت من الحرب العالمية الثانية محطمة أن بدأ التفكير ينصب باتجاه خلق نظام سياسي يستهدف تحقيق تمثيل اكبر لمكونات المجتمع والقوى التي تعبر عن المصالح الحقيقية فيه وكانت البداية في دول مثل هولندا وبلجيكا والنمسا وهي دول صغيرة الحجم والتأثير في السياسة العامة الأوربية إلا ان تجربتها السياسية كانت موضع اهتمام من جانب بعض الكتاب والمفكرين فظهر ما يسمى بالديمقراطية التوافقية التي تحتاج لإنجاح تجربتها لنسبة عالية من الوعي السياسي يجب ان تتحقق فضلا عن الشعور بالمسؤولية.

ان هذا الشكل من أشكال الديمقراطية التي اشرنا إليها في مقدمة هذه السطور جاءت من خلال دراسات لتجارب قائمة تقوم على أربعة عناصر جوهرية هي: الحكم من خلال ائتلاف واسع، والفيتو المتبادل، والتمثيل النسبي في تحديد درجة أو مدى التمثيل السياسي، ودرجة عالية من الاستقلالية لكل قطاع، وقد وجدت النظرية التوافقية في الديمقراطية مجالا للتطبيق في لبنان وهي تجربة انتهت مع الحرب الأهلية اللبنانية ليكتسي الوضع السياسي في هذا البلد بطابع عدم الاستقرار حتى بعد انتهاء الحرب المذكورة كما ان نواة التجربة التوافقية كان من المفروض أن تظهر في العراق بعد الاحتلال الأمريكي للعراق عام ٢٠٠٣ إلا ان الواقع السياسي في هذا البلد لا يشجع حتى على القول بوجود بداية لتجربة ديمقراطية توافقية فيه تبشر بجني ثمار النجاح ولو في المستقبل وإنما ما حصل ويحصل حتى هذه اللحظة هو خطوات متكررة من الفشل تواجه الدولة العراقية الثانية على المستويات المختلفة دون أي بريق أمل يلوح في الأفق يبشر بحل للازمات المتكررة في عراق ما بعد العام ٢٠٠٣ وربما يعود ذلك الى حجم الفشل في تحقيق نسبة ولو محدودة من نكران الذات حيث لا يتمتع أبطال العملية السياسية بها ولا يمكن ان يرد أي فشل لوجود مبررات موضوعية حقيقية للنتيجة المذكورة تبرز كعوامل مهمة وأساسية في هذا الاتجاه، فإذا كانت الدولة العراقية الأولى بتأريخها غير المستقر قد أثرت على المجتمع العراقي لتنقل هذه الحالة إليه مما انعكس سلبا على جملة أخلاقيات الفرد في هذا البلد فان التخفيف من وطأة النتيجة المذكورة يتحقق من خلال تعديلات دستورية بعد أن فشل أقطاب العملية السياسية في حل خلافاتهم التي تؤثر سلبا على حياة المواطن العراقي والتعديلات المذكورة يمكن أن تشمل المسائل المدرجة في أدناه:

١. رغم محدودية النصوص القانونية ذات الطابع الدستوري التي تكرس الحق في مقاومة الطغيان ولو كان ذلك بصورة غير مباشرة فان من المهم إضافة نص دستوري يكرس الحق المذكور بالصيغة التالية: (لكل مواطن عراقي الحق في مقاومة الطغيان بكافة أشكاله).

٢. من المفيد دراسة إمكانية تعديل المادة ٦٤ من الدستور بهدف خلق مرونة اكبر تتيح لأكثر من جهة وعلى وجه الاستقلال مكنة حل البرلمان لتصبح المادة المذكورة بالصيغة التالية: (أولا: يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناء على طلب من ثلث أعضائه، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء. ثانيا: يدعو رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء، عند حل مجلس النواب، الى انتخابات عامة في البلاد تجري خلال مدة أقصاها ستون يوما من تأريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلا، ويواصل تصريف الأمور اليومية).

٣.من المهم تشريع قانون ينظم عمل الأحزاب السياسية في العراق يعكس رؤية واضحة للدور الذي تؤديه، ولا يومئسس للانتماءات الضيقة فضلا عن دراسة تشريع قانون ينظم العملية الانتخابية يؤدي الى نتائج أكثر فعالية على مستوى

تشكيل الحكومة وفعاليتها في القيام بوظائفها فضلا عن محاربة ظاهرة الفساد التي استشرت في مفاصل الدولة العراقية، وهذا ما يتطلب قرارا سياسيا جريئا وبرنامجا مدروسا يحد من هذه الظاهرة على المستوى المنظور، ويبدو ان اعتماد مفاهيم رأسمالية خالصة او فردية او اعتماد مفاهيم اشتراكية خالصة في البلدان العربية امر لن ينجح على كل الصعد وربما يكمن الحل في نموذج وسطي يعتمد جانبا مهما من المفاهيم الاشتراكية التي توفر ضمانات للناس تمكنهم من العيش وفق مستويات متقاربة نسبيا بحيث يكون التمايز بين الفئات او الافراد متواضعا فضلا عن اهمية تبني مفاهيم ترتبط بدرجة اكبر بما يقدمه المذهب الفردي من نتاج فكري على مستوى تداول السلطة وفقا للاليات الديمقراطية ولكي نضمن ان لا يمل الناس من الوجوه السياسية التي تتعتق في اشغالها لمناصب الدولة العليا، وهو ما يتيح لها مع مرور الزمن ممارسة شكل من اشكال الديمومة السياسية او الاستئلاه السياسي.

المصادر

اولا: الكتب والبحوث

١.إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، لبنان.

٢.إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة والوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة دراسة تحليلية بين النصوص والواقع، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦.

٣.احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للاعوام (٢٠٠٨-٢٠٠٩) المجلد الثاني، جمعية القضاء العراقي، بغداد، نيسان، ٢٠١١.

٤.احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١١، المجلدالرابع، جمعية القضاء العراقي بغداد، اذار، ٢٠١٢.

٥.ارنت ليبهارت، ترجمة حسني زينة، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، الطبعة الأولى، معهد الدراسات الإستراتيجية، بغداد، بيروت، ٢٠٠٦.

٦.بديع شريف، الفدرال، بحث في نظام الاتحاد السويسري، مكتبة المثنى، بغداد، ١٩٤٩.

٧.سليمان الغويل، الانتخاب والديمقراطية (دراسة قانونية مقارنة) الطبعة الاولى، منشورات اكاديمية الدراسات العليا، طرابلس، الجماهيرية العظمى، ٢٠٠٣.

٨.شاكر الانباري (إعداد) الديمقراطية التوافقية مفهومها ونماذجها، الطبعة الأولى، معهد الدراسات الإستراتيجية، بغداد، اربيل، بيروت، ٢٠٠٧.

٩.شمران حمادي، الأحزاب السياسية والنظم الحزبية، الطبعة الثانية، مطبعة الإرشاد، بغداد، ١٩٧٥.

١٠.ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥.

١١.مجلة التشريع والقضاء، السنة الرابعة (تشرين الأول، تشرين الثاني، كانون الأول) بغداد، ٢٠١٢.

ثانيا: المجلات

١.التشريع والقضاء، السنة الثالثة، العدد الاول (كانون الثاني، شباط، اذار) بغداد، ٢٠١١.

٢.التشريع والقضاء، السنة الرابعة، العدد الثاني (نيسان، ايار، حزيران) بغداد، ٢٠١٢.

٣.التشريع والقضاء، السنة الرابعة، العدد الرابع (تشرين الاول، تشرين الثاني، كانون الاول) بغداد، ٢٠١٢.

٤.التشريع والقضاء، السنة الخامسة، العدد الثاني (نيسان، ايار، حزيران) بغداد، ٢٠١٣.

الهوامش:

١. ارنت ليبهارت، ترجمة حسني زينة، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، الطبعة الأولى، معهد الدراسات الإستراتيجية، بغداد، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٩.

٢. جون لوك: ١٦٣٢-١٧٠٤ فيلسوف وسياسي انكليزي يعد من ابرز أعلام عصر التنوير والملهم للدستور الأمريكي، وهو من ابرز المفكرين الداعين الى نظرية العقد الاجتماعي.

٣. شالس دو مونتسكيو ١٦٨٩-١٧٥٥ احد ابرز المفكرين الفرنسيين في عصر التنوير والداعي الى تبني مبدأ الفصل بين السلطات، ويعتبر مؤلفه عن انهيار الدول وتدهور الرومان من أولى مؤلفاته التي عبر فيها عن توجهاته الفكرية في عوامل ازدهار الدول وانهيارها.

٤. إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، ١٩٦٦، ص١٦٤-١٦٥.

٥. انظر نص القرار منشورا في مجلة التشريع والقضاء، السنة الرابعة، العدد الثاني (نيسان، ايار. حزيران) ٢٠١٢، ص٢٠١-٢٠٣.

٦. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص٢٤٥. تبنت بريطانيا أول الأمر وهي دولة ملكية البرلمانية كنظام سياسي فيها حيث تطور هناك، الا ان من الصعب فهم النظام البرلماني دون تتبع التأريخ السياسي في هذا البلد، وتم الأخذ بالنظام البرلماني بعد ذلك في كل من بلجيكا والسويد ثم اسبانيا بموجب دستور عام ١٨٧٦، وفرنسا بعد سقوط نابليون الأول، وتبني النظام البرلماني ايضا في دول جمهورية فطبق في فرنسا عام ١٨٧٠.

إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية(رئيس الدولة والوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، دراسة تحليلية بين النصوص والواقع، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص٩، الهامش رقم (١)

٧. المصدر نفسهُ، ص١٦.

٨. جاء في القرار:(لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا بجلستها المنعقدة بتأريخ ٢٠١٢/٥/٣٠ وجد ان بالطلب وبعد استعراضه عدد من الوقائع انصب على تفسير المادة ١٣٨/ خامسا من الدستور ولدى الرجوع الى البند خامسا منها-موضوع الطلب- وجد ان هذا البند بفقراته أ، ب، ج يتعلق برسم الية إرسال القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب الى مجلس الرئاسة وبكيفية تصرف مجلس الرئاسة بهذه القوانين والقرارات أما بالتصديق- الموافقة- أو بعدم الموافقة وإعادتها الى مجلس النواب لإعادة النظر فيها في ضوء النقاط التي يثيرها مجلس الرئاسة.وتجد المحكمة الاتحادية العليا من قراءة البند أولا من المادة ١٣٨ من الدستور ونصها، يحل تعبير مجلس الرئاسة محل تعبير رئيس الجمهورية أينما ورد في هذا الدستور أو يعاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية بعد دورة واحدة لاحقة لنفاذ هذا الدستور، وبناء عليه فأن الأحكام الواردة في المادة ١٣٨ من الدستور ببنودها ومنها البند خامسا أحكام انتقالية اقتضتها مرحلة الدورة الأولى لمجلس النواب وانتهت بانتهائها ولا يمكن سحبها على المراحل اللاحقة للدورة الأولى لمجلس النواب وبعدها اخذ رئيس الجمهورية يمارس صلاحياته المنصوص عليها في المادة ٧٣ من الدستور وليس من بينها الاعتراض على القوانين والقرارات التي يشرعها مجلس النواب» مجلة التشريع والقضاء، السنة الرابعة، العدد الرابع (تشرين الأول، تشرين الثاني، كانون الأول) بغداد، ٢٠١٢، ص١٦٥-١٦٧.

٩. انظر كامل القرارين منشورين في مجلة التشريع والقضاء، السنة الثالثة، العدد الاول (كانون الثاني، شباط، اذار) بغداد، ٢٠١١، ص ١٥٦-١٦٥.

١٠. انظر القرار منشورا في مجلة التشريع والقضاء، السنة الخامسة، العدد الثاني، (نيسان، ايار، حزيران) بغداد، ٢٠١٣، ص ١٦٧-١٧١.

١١. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص٢٤٦. نصت المادة ٦١/ رابعا على: (يختص مجلس النواب بما يأتي: رابعا- تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب).

١٢. انظر في التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية والتوازن بينهما، إبراهيم عبد العزيز شيحا، المصدر السابق، ص٥٣-٨٢.

١٣. مجلة التشريع والقضاء، السنة الرابعة، العدد الرابع، المصدر السابق، ص١٧٣. اشارت المحكمة ذاتها في قرارها المرقم ٤١/اتحادية/٢٠١٢ الصادر بتأريخ٢٠١٢/٧/٨ الى ذات الموضوع بقولها: (يجب توفر عدة شروط واسباب في طلب الاستجواب بأن يتضمن وقائع معينة فيها خرق للدستور او القانون او يترتب عليها ضرر مادي ومعنوي نتيجة لهذا الخرق وان يتضمن وقائع محددة وواضحة مع بيان وجه المخالفة التي صدرت عن المستجوب منه وما توفر من ادلة لاثبات وجوده وبعكسه يكون طلب الاستجواب يفتقر الى الشروط المحددة في الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب ويكون بمثابة السؤال او الاستيضاح). المصدر نفسه، ص ١٧٤.

١٤. هاري ترومان: ١٨٨٤-١٩٧٢ الرئيس الأمريكي الثالث والثلاثون للفترة من ١٩٤٥-١٩٥٣ أمر بإلقاء القنبلتين الذريتين على مدينتي هيروشيما وناكازاكي اليابانيتين، وعرف بمساندته الكبيرة لهجرة اليهود الى فلسطين.

١٥. إبراهيم عبد العزيز شيحا، المصدر السابق، ص٨٦ الهامش رقم (١).

١٦. عبر هاملتون وهو احد واضعي الدستور الأمريكي عن حرية الرئيس في اختيار وزرائه بقوله: (إن ترك التعيينات الهامة في يد شخص واحد مفيد ونافع، فالفرد يحرص على سمعته ويكون أكثر شعورا بالمسؤولية من الجماعة، فيبحث عن أكفأ الموظفين ويقرر التعيين بدون تحيز أو محاباة، فضلا عن ان علاقاته تكون اقل تأثرا باعتبارات الصداقة أو المصلحة الشخصية). المصدر نفسه، ص٨٩.

١٧. أبراهام لنكولن: ١٨٠٩-١٨٦٥ الرئيس السادس عشر للولايات المتحدة الأمريكية للفترة من ١٨٦١ ولغاية ١٨٦٥ ويعد من أهم الرؤساء الامريكين قامت في عهده الحرب الأهلية التي انتصر فيها بقوة السلاح على حساب احد عشر ولاية أعلنت تكوينها دولة مستقلة سميت الولايات الكونفيدرالية الأمريكية وهو صاحب قرار إلغاء الرق في الولايات المتحدة الصادر عام ١٨٦٣، واغتيل عام ١٨٦٥.

١٨. إبراهيم عبد العزيز شيحا، المصدر السابق، ص٩٣.

١٩. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص٢٥٣-٢٥٤.

٢٠. المصدر نفسه، ص٢٥٤. ويشير هذا الكاتب الى نموذج لهذه الاستثناءات بقوله: (وخروجا على فكرة الفصل الكامل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية نص الدستور الأمريكي الذي وضع أسس النظام الرئاسي على بعض الاستثناءات تتضمن تعاونا أو رقابة بين السلطتين على نحو أو أخر، وذلك على نحو ما نوجزه فيما يلي:

فبالنسبة لسلطات الرئيس في مواجهة البرلمان:

يجيز الدستور الأمريكي لرئيس الجمهورية أن يقدم للبرلمان توصيات تشريعية غير مصاغة في صورة تشريعات قوانين وان يخطره من وقت لأخر بأحوال الاتحاد ويعترف الدستور له بحق الاعتراض ألتوقيفي المؤقت، وهو يتمثل في الاعتراض على القوانين التي اقرها البرلمان وإعادتها إليه مشفوعة ببيان أسباب الاعتراض. فإذا عاد البرلمان بمجلسيه الى إقرارها بأغلبية الثلثين سقط اعتراض الرئيس.

ويجوز للرئيس أيضا في حالات الضرورة دعوة البرلمان للانعقاد في دور انعقاد غير عادي.

وفي مقابل ذلك اعترف الدستور الأمريكي لأحد مجلسي البرلمان هو مجلس الشيوخ ببعض السلطات في مواجهة الرئيس:

فقد استلزم موافقة هذا المجلس على تعين كبار الموظفين الذين يرشحهم رئيس الجمهورية ومنهم السفراء والقناصل وقضاة المحكمة الاتحادية العليا، وكذلك الوزراء، وان كان العرف قد جرى على عدم الاعتراض على الوزراء الذين يختارهم الرئيس.

وفضلا عن ذلك جعل الدستور للبرلمان نوعا من الرقابة على سياسة الرئيس الخارجية فاستلزم موافقة مجلس الشيوخ بأغلبية الثلثين على المعاهدات الدولية التي يبرمها الرئيس). المصدر نفسه، ص٢٥٥.

٢١. جان جاك روسو، ١٧١٢-١٧٧٨ فيلسوف سويسري من اصل فرنسي ساعدت افكاره التي عبر عنها في مؤلفات مختلفة منها كتاب العقد الاجتماعي في التهيئة للثورة الفرنسية، ويعتبر من ابرز فلاسفة عصر التنوير.

٢٢. ماجد راغب الحلو، المصدر السابق، ص٢٦٢.

٢٣. المصدر نفسه، ص٢٦٢.

٢٤. إسماعيل الغزال، المصدر السابق، ص٢٠٤ وانظر في النظام السياسي للفيدرالية السويسرية، بديع شريف، الفيدرال، بحث في نظام الاتحاد السويسري، مكتبة المثنى، بغداد، ١٩٤٩.

٢٥. ارنت ليبهارت، ترجمة حسني زينة، المصدر السابق، ص٦.

٢٦. من الضروري ملاحظة الفترة الزمنية التي كتب فيها ليبهارت ارائه حول الديمقراطية التوافقية مستشهدا بالمثلين السويسري والنمساوي.

٢٧. انظر في شرح هذا العنصر ارنت ليبهارت، ترجمة حسني زينه، المصدر السابق، ص٤٨-٦٣.

من المفيد الاشارة الى ان الملكية اعلنت في هولندا بتأريخ ١٦ اذار ١٨١٥ بعد سقوط الجمهورية الباتافية التي اسسها نابليون، وقد حكمت اسرة اورانيانا ساو هولندا وبلجيكا لغاية انفصال الاخيرة عام ١٨٣٠ بعد حرب الاستقلال البلجيكية، وكان الملك فيلم الاول قد حكم الاراضي المنخفضة من ١٥ اذار ١٨١٥ لغاية ٧ تشرين الاول ١٨٤٠. وهولندا الان دولة ملكية تحكم من جانب فيلم الكسندر الذي تبوء العرش بتأريخ ٣٠ نيسان ٢٠١٣ بعد تنازل امه الملكة بياتريكس لمصلحته (٣٠ نيسان ١٩٨٠-٣٠ نيسان ٢٠١٣).

٢٨. شمران حمادي، الأحزاب السياسية والنظم الحزبية، الطبعة الثانية، مطبعة الإرشاد، بغداد، ١٩٧٥، ص١٩١-١٩٢.

٢٩. ارنت ليبهارت، المصدر السابق، ص٦٤-٦٦.

٣٠. نصت المادة (١٢١/رابعا) من الدستور العراقي على: (تؤسس مكاتب للاقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية، لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية) وكانت المحكمة الاتحادية العليا قد ذكرت في قرارها المرقم ٤٩/اتحادية/٢٠١١ الصادر بتأريخ ٢٠١١/٧/١٨ (ان طلب بيان الرأي الوارد من محافظة الديوانية ينصب على تطبيق نص المادة ١٢١/رابعا من الدستور وليس على تفسير هذا النص وان مهمة تطبيقة تتولاها السلطة التنفيذية في ضوء الحاجة الحقيقية والامكانات اللوجستية والمادية وفي ضوء الاتفاقات والمعاهدات الدولية التي تحكم التمثيل الدبلوماسي بين الدول وعلى وفق قاعدة المقابلة بالمثل).

انظر نص القرار منشورا في احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام٢٠١١، المجلد الرابع، جمعية القضاء العراقي، بغداد ٢٠١٢، ص١٨-٢٠.

٣١. ارنت ليبهارت، المصدر السابق، ص٦٧-٧٠.

٣٢. ارنت ليبهارت، المصدر السابق، ص٧٠-٧٤.

٣٣. يراد بفكرة التسامح طبقا لاعلان الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة الموقع عليه في ١٦ تشرين الثاني ١٩٩٥ والواردة في المادة (١/١-٢) منه:(١.ان التسامح يعني الاحترام والقبول والتقدير للتنوع الثري لثقافات عالمنا ولأشكال التعبير وللصفات الانسانية لدينا. وينعزز هذا التسامح بالمعرفة والانفتاح والاتصال وحرية الفكر والضمير والمعتقد. انه الوئام في سياق الاختلاف. وهو ليس واجبا أخلاقيا فحسب، وانما هو واجب سياسي وقانوني أيضا. والتسامح، وهو الفضيلة التي تيسر قيام السلام، يسهم في احلال ثقافة السلام محل ثقافة الحرب. ٢.ان التسامح لا يعني المساومة أو التنازل أو التساهل. بل التسامح هو قبل كل شيئ اتخاذ موقف ايجابي فيه اقرار بحق الاخرين في التمتع بحقوق الانسان وحرياته الأساسية المعترف بها عالميا. ولا يجوز بأي حال الاحتجاج بالتسامح لتبرير المساس بهذه القيم الأساسية. والتسامح ممارسة ينبغي أن يأخذ بها الأفراد والجماعات والدول).

٣٤. مشار الى ذلك في كتاب الديمقراطية التوافقية مفهومها ونماذجها، إعداد شاكر الانباري، الطبعة الأولى، معهد الدراسات الإستراتيجية، بغداد، اربيل، بيروت، ٢٠٠٧، ص٣٩.

٣٥. نصت المادة (١٤٤)من دستور عام ٢٠٠٥ على: (يعد هذا الدستور نافذا، بعد موافقة الشعب عليه بالاستفتاء العام، ونشره في الجريدة الرسمية، وتشكيل الحكومة بموجبه).

٣٦. انتهت الدورة البرلمانية الثانية بتراكم كم هائل من المشاكل على المستويات كافة فهل يمكن تصور امكانية الاصلاح بذات السياقات والروحية التي سادت في الفترة السابقة؟

٣٧. انظر نص القرار منشورا في أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام (٢٠٠٨-٢٠٠٩) المجلد الثاني، جمعية القضاء العراقي، بغداد، نيسان، ٢٠١١، ص١١-١٢.

٣٨. سليمان الغويل، الانتخاب والديمقراطية (دراسة قانونية مقارنة) الطبعة الاولى، منشورات اكاديمية الدراسات العليا، طرابلس، الجماهيرية العظمى، ٢٠٠٣، ص ١٦٠- ١٦١.

٣٩. تم بموجب القرار ٢١٠٧ الصادر عن مجلس الامن الدولي في ٢٧ حزيران ٢٠١٣ الاعتراف بتنفيذ العراق لاغلب التزاماته التي ترتبت على دخول قواته الى الكويت، وهكذا خرج هذا البلد من طائلة الفصل السابع من الميثاق ليتحول التعامل معه من جانب مجلس الامن الى الفصل السادس المتعلق بطرق تسوية المنازعات بالوسائل السلمية، ففي الفقرة الثالثة من القرار المذكور قرر المجلس بموجب الفصل السابع من الميثاق، انهاء التدابير المنصوص عليها في الفقرات ٢(ج) و ٢(د) و ٣(ج) من القرار ٦٨٦ (١٩٩١) والفقرة ٣٠ من القرار٦٨٧ (١٩٩١ والترتيبات المنصوص عليها في الفقرة ١٤ من القرار ١٢٨٤ (١٩٩٩) والتي اعيد تأكيدها في قرارات لاحقة ذات صلة.

من جانب اخر اقر وزير الخارجية العراقي هوشيار زيباري في تشرين الاول من العام ٢٠١٣ ان من جملة التحديات التي واجهت وزارته اثناء قيام منتسبيها باداء اعمالهم الرسمية واقع حقوق الانسان السيئ في العراق.

٤٠. مشار الى هذا الرأي في ارنست ليبهارت، الديمقراطية التوافقية....، المصدر السابق، ص ٢١٨ وهو يضيف: (هذه النصيحة سديدة والتشخيص الذي تقدمه صائب، غير ان المؤلفين لا يحددان طبيعة الترتيبات التي يمكن أن توفق بين الانقسامات القطاعية).

الشباب فئة اجتماعية و ديموغرافية مهمة ويعرف الشباب حسب مفهوم الامم المتحدة بانهم الاشخاص الذين تتراوح اعمارهم بين ١٥ و ٢٤ سنة (١).

ويختلف مصطلح الشباب باختلاف الدول و لاغراض متعددة تستند إلى احتياجات و تحديات مختلفة ثم التمييز بين المراهقين الذين تتراوح اعمارهم بين ١٥-١٩ سنة وصغار البالغين الذين تتراوح اعمارهم بين ٢٠-٢٤ سنة (٢).

يعد الشباب في العراق قاعدة واسعة من السكان و اهمية هذه القاعدة في حجمها الكبير و الذي يصل الى ٢٠٪من مجموع السكان والذي سيتغير حتى عام ٢٠٢٥ و ثانيا في كونها تمثل مستقبل السكان في السنوات اللاحقة فالمتغيرات الكمية و النوعية للسكان الشباب يجب ان تحضى باستهداف وطني خاص.

الشباب و البطالة

في العراق حتى عام ٢٠٢٥

أ.م.د علي عبد الامير ساجت
جامعة بغداد /كلية الاداب

ان الاستثمار في الشباب الحاليين والمقبلين يحدث اثرا عميقا على كافة الاصعدة و بالاخص الاقتصاد و التنمية على مستوى الفرد و الاسرة و الدولة.

وتعاني هذه الفئة من مشاكل عديدة منها ما يتعلق بالتعلم و الثقافة و التمكين و المشاركة و التفاوت الاجتماعي و الاقتصادي بين هذه الفئة و فئات السكان الاخرى و الاقصاء الاجتماعي، و فجوة النوع الاجتماعي في داخل فئة الشباب ومن هذه المشاكل التي يواجهها الشباب البطالة و انعكاساتها، فالعمل مدخل مهم في دورة حياة الشاب نحو استقلاليتهم الاقتصادية و معلم بارز يشير الى انتقالهم من مرحلة التبعية للاهل و المعيلين الى مرحلة الاعتماد على الذات، وعدم توفر العمل لهذه الفئة سيكون لها الاثر السلبي، لذا جاءت لتتناول الدراسة البطالة بين الشباب في العراق لعامي ٢٠١٢ حتى ٢٠٢٥ حيث يلاحظ تغير الطلب ومعدلات البطالة نتيجة تغير حجم السكان الشباب و تباين هذا الحجم مكانيا حسب المحافظات و نمو السكان الشباب حتى عام ٢٠٢٥ ثم تسليط الضوء على الشباب العاطلين من حيث الحجم و التوزيع و حسب النوع و المحافظات و لعامي ٢٠١٢ و توقعات البطالة لعام ٢٠٢٥ بناء على المعطيات الحالية، هذا البحث لا يمكن ان يلم بمشكلة البطالة لدى الشباب و لكنه يؤسس لعدد من المؤشرات التي يمكن اعتمادها في بناء سياسة وطنية تجاهها، ومن المهم ان تكون وفق سياسات و ستراتيجيات وطنية تتعلق بالشباب و عدم تناولها ضمن السياسات القطاعية (كالصحة،العمل، الزواج) لانها تفتقر الى التكامل فيما بينها و تاثير احدها بالاخر فلا يمكن القضاء او التقليل من بطالة الشباب الا بتكامل القطاعات و هذا الترابط يكون بترابط السياسات الاقتصادية والاجتماعية و السكانية و ادماج قضايا الشباب في البرامج الوطنية (التنمية).

- تطور حجم السكان الشباب في العراق

و معدلات نموهم و الاهمية النسبية للمدة٢٠٠٠-٢٠٢٥:

يلاحظ من جدول (١) الارتفاع المستمر لحجم السكان الشباب في العراق خلال المدة المذكورة حيث بلغ حجم السكان الشباب (٤٨٧٩٠٨٠) نسمة عام ٢٠٠٠وارتفع ليصل الى (٦٣٤٦٥٧٤) نسمة اليوم ومن المتوقع ان يصل الى (٩٠٥٩٦١٨) نسمة عام

٢٠٢٥ و يتفوق حجم الذكور الشباب على الاناث في جميع السنوات و تتراوح نسبة الذكور (٥٠,٥)٪ من السكان الشباب عام ٢٠٠٠ اما عام ٢٠١٢ فقد بلغت (٥١,٣)٪ و ستصل الى (٥١,٨)٪ عام ٢٠٢٥.

اما الاهمية النسبية للسكان الشباب فتتمثل في ان هذه الفئة تمثل نسبة (٢٠،٣)٪من حجم السكان الكلي للعراق عام ٢٠٠٠ وهي نسبة عالية جدا بالنسبة لفئة عمرية صغيرة (١٥-٢٤) سنة اما اليوم فهي تمثل ٢٠٪ من السكان ومن المتوقع ان ترتفع بسبب تحول قسم من السكان في الفئات العمرية الادنى (١٥) عام فادنى الى هذه الفئة لتصل النسبة الى (٢٠،٤)٪ من السكان عام ٢٠١٥ و ستبدا بعدها بالانخفاض لتصل الى (١٩،١)٪ من السكان بسبب انخفاض مسبق لحجم السكان صغار السن و انعكاسها على حجم السكان الشباب.

ومن المتوقع ان تستمر هذه النسبة بالانخفاض لتصل الى (١٨،٣)٪ من مجموع السكان عام ٢٠٤٠ (٣)

جدول (١)

تطور حجم السكان الشباب في العراق و معدلات النمو و الاهمية النسبية

العام	حجم السكان الشباب	الذكور	الاناث	معدل* النمو٪	الاهمية النسبية٪
**٢٠٠٠	٤٨٧٩٠٨٠	٢٤٦٧٩٧٠	٢٤١١١١٠		٢٠،٣
**٢٠٠٥	٥٦١٠١٦٠	٢٨٤٧٠٨٠	٢٧٦٣٠٨٠	٢،٨	٢٠،٢
***٢٠١٢	٦٣٤٦٥٧٤	٣٢٦٠٤٠٣	٣٠٨٦١٧١	٢	٢٠
*٢٠١٥	٧١٩٥٨٦٠	٣٦٣٧١٧٠	٣٥٥٨٦٩٠	٤،٢	٢٠،٤
***٢٠٢٥	٩٠٥٩٦١٨	٤٦٩٣٧٤٧	٤٣٦٥٨٧١	٢،٣	١٩،١

*حسبت حسب معادلة نمو السكان للامم المتحدة.

**المصدر عدوية ناجي عطيوي، اسقاطات السكان والقوى العاملة حتى عام ٢٠١٧ في العراق.

***من عمل الباحث بالاعتماد على نتائج مسح شبكة المعرفة لعام ٢٠١١ جدولي (١-٣) و (٣-١) و اسقاطات السكان حسب الفئات العمرية لعام ٢٠٢٥ وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء بيانات غير منشورة.

- تطور معدلات نمو السكان الشباب للمدة ٢٠٠٠-٢٠٢٥:

يلاحظ من جدول (١) معدلات نمو السكان الشباب و اختلاف هذه المعدلات خلال المدة المذكورة و ويتاثر تغير هذه المعدلات بحجم السكان صغار السن و معدلات نموهم مع ارتفاع حجم السكان صغار السن بفعل عامل الخصوبة و ارتفاعها سرعان ما سيلتحق السكان في فئة اقل من ١٥ سنة بفئة السكان ١٥-٢٤ سنة و خاصة السكان الداخلين الى هذه الفئة سنويا.

و يبلغ معدل نمو السكان الشباب (٢،٨)٪سنويا للمدة ٢٠٠٠-٢٠٠٥ و سترتفع الى (٤،٢)٪سنويا للمدة ٢٠١٢-٢٠١٥ ثم يبدا معدل النمو بالانخفاض التدريجي حتى عام ٢٠٢٥ ليبلغ معدل النمو السنوي للسكان الشباب ٢،٣٪ و مع هذا الانخفاض تنخفض نسبة السكان الشباب الى ١٩،١٪ من مجموع سكان العراق بعد ان كانت تتجاوز ٢٠٪ في المدد السابقة له، يلاحظ الجدول (١).

ان النمو السريع للشباب دون التهيأ لتلبية الاحتياجات اللازمة لهم، قد تدفع الشباب الى افتعال المشاكل و العنف و تشير بعض الدراسات الى ان ارتفاع

مجموع الشباب الى نسبة تتراوح بين ٢٠ و ٣٠٪ من مجموع السكان في سياق من الحرمان وعدم الانصاف الاجتماعي و الاقتصادي قد يجعل هؤلاء الشباب مصدرا لانعدام الاستقرار و شيوع الفوضى و العنف وصولا الى الارهاب(٤).

لذا يجب ان نكون مهيأين للتغيرات التي تطرأعلى الشباب لتفادي هذه السيناريوهات.

- تطور معدلات البطالة لدى السكان الشباب في العراق حتى عام ٢٠١٢:

تعرف البطالة على انها جميع الاشخاص في عمر محدد للسكان النشطين اقتصاديا والذين كانوا خلال مدة المرجعية، بدون عمل، ومتهيئون في الوقت الراهن للعمل و يبحثون عنه(٥).

يعرف ايضا على انها المدة التي يقضيها العامل بدون عمل يكتسب فيه(٦).

و عرف المؤتمر الدولي الثالث عشر لخبراء احصاءات العمل في جنيف عام ١٩٨٣ ذلك الجزء من السكان النشطين عادة و الذين زادت مدة تعطلهم عن مدة عمالتهم خلال مرحلة الاسناد الزمني الطويلة المعتمدة(٧).

و ينبغي توافر عدد من الشروط الاساسية و التي تعد معيارا لقياس البطالة منها(٨).

بدون عمل: - اي ان لا يكون الشخص قد عمل لاية مدة من الزمن خلال مرحلة الاسناد و لم يكن متغيبا بصورة مؤقتة عن العمل.

الاستعداد للعمل حاليا: - ان يكون الشخص في وضع يسمح له باستلام عمل فورا او بعد مدة قصيرة.

البحث عن العمل: - اي ان يكون قد اتخذ خطوات محددة للبحث عن عمل لبعض الوقت او كله بصفة مؤقته او دائمة في مدة قريبة معينه.

ومن هنا فان البطالة لدى الشباب تعرف على انها نسبة السكان الشباب النشطين اقتصاديا والذين بدون عمل ومهيئون له ويبحثون عنه.

ان معدل البطالة لدى الشباب في تغيير، فقد تطورت هذه المعدلات بعد عام ٢٠٠٣ ففي عام ٢٠٠٤ بلغ معدل بطالة الشباب (٤٣,٨٪) لكلا الجنسين، أما حسب النوع فقد بلغت لدى الذكور (٤٦٪) وللإناث كانت (٣٧,٢٪) وعلى مستوى البيئة، فقد كانت البطالة لدى الشباب في الحضر (٤٩,٢٪) يقابلها (٣٧,٢٪) في الريف(٩).

اما عام ٢٠٠٦ فيلاحظ انخفاض معدل البطالة الى ٣٠,٢٪ ولدى الذكور نسبة ادنى بلغت ٢٩,٦٪، اما للإناث فكانت ٣٢,٤٪ وعلى مستوى البيئة فقد بلغ معدل البطالة في الحضر ٤١٪ وفي اطراف الحضر (٣٢,٦٪)، أما في الريف فهي(٢١,٦٪) وهذا يعني أنخفاض البطالة عن عام ٢٠٠٤ على المستويات كافة(١٠).

ولاتختلف معدلات البطالة كثيراً في عام ٢٠٠٨ عنها في عام ٢٠٠٦، فقد أشارات نتائج مسح التشغيل والبطالة لعام ٢٠٠٨ أن معدل البطالة لدى الشباب بلغت (٣٠,٧٪) لكلا الجنسين، أما لدى الذكور فقد بلغت (٣١,٢٪) و (٢٨,١٪) للإناث، وعلى مستوى البيئة بلغت (٣٢,٩٪) في الحضر و (٣٨٪) لأطراف الحضر و(٢٥,٧٪) في الريف(١١).

- البطالة في الشباب لعام ٢٠١٢-٢٠٢٥:

ومما سبق يلاحظ أن نسبة السكان الشباب قد وصلت فعلاً الى (٢٠٪) من حجم السكان ورافق هذا النمو حاجات ومنها حاجة العمل وعجز سوق العمل عن تلبية هذه الحاجة، فكانت نتيجة ذلك ظهور البطالة لدى الشباب ونموها مع نمو حجمهم، فقد بلغ حجم السكان الشباب بعمر (١٥-٢٤) الداخلين في قوة العمل (١,٨٨٧,٧٧٠) نسمة وبنسبة (٢٩,٧٪) من حجم السكان في هذه الفئة البالغين (٦٣٤٦٥٧٤)، حجم العاملون منهم (١,٢١٤,٩٣٨) نسمة وبنسبة (٦٤,٤٪) والعاملون بعمالة ناقصة بلغت نسبتهم (١٧,٦٪) وبحجم (٣٣٢٦١٩) نسمة.

أما العاطلون من الشباب فقد بلغت نسبتهم (١٨٪) وبحجم (٣٤٠٢١٢) نسمة للنوعين الذكور والإناث، وتختلف البطالة حسب النوع، فقد بلغ حجم العاطلون من الذكور (٢٧٣٢٧٠)نسمة وبنسبة (١٦,٧٪) من قوة العمل الذكرية ونسبة بلغت (٨٠,٣٪) من العاطلين الشباب.

أما الإناث فقد كان حجم البطالة فيها (٦٦٩٤٢) نسمة وبنسبة (٢٧٪) من قوة العمل الأنثوية، ونسبة من العاطلين الشباب بلغت (١٩,٧٪)، ينظر الجدول (٢).

جدول (٢)

حجم ونسبة البطالة السكان الشباب حسب النوع لعامي ٢٠١٢ -٢٠٢٥

السنة	حجم العاطلين	٪	الذكور	٪	الاناث	٪
٢٠١٢	٣٤٠٢١٢	١٨	٢٧٣٢٧٠	١٦,٧	٦٦٩٤٢	٢٧

المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على نتائج مسح شبكة المعرفة لعام ٢٠١١ جدول رقم (٤-١).

- البطالة للسكان الشباب لعام ٢٠٢٥:

يفترض إسقاط معدلات البطالة لدى السكان الشباب في العراق نمو الطلب على العمل بقدر (٤,٢٪) وهو معدل نمو البطالة للمدة ٢٠٠٨-٢٠١٢ وإسقاطها للمدة ٢٠١٢-٢٠٢٥ أي أفتراض ثبوت الزيادة وهو فرضية الإسقاط المرتفع ويلاحظ من جدول (٣) أن حجم القوى العاملة الشباب ستبلغ (٢٦٢٧٢٨٩)نسمة عام ٢٠٢٥ حجم العاملون منهم سيكون (١٦٣٧٢٥٥) نسمة، أما العاطلون فسيصل حجمهم الى (٩٨٩٧٦٧) نسمة بين العمر ١٥-٢٤ وبمعدل (٣٧,٦٪).

جدول (٣)

تطور حجم القوى العاملة والعاطلون الشباب في العراق حتى ٢٠٢٥

السنة	حجم القوى العاملة	حجم العاملون	حجم العاطلون	معدل البطالة	معدل نمو العاطلون
٢٠٠٥	١,٦٦٦,٢١٧	٩٣٦٤١٤	٧٢٩٨٠٣	٤٣,٨	-----
٢٠٠٨	١,٧٦٣,٣٤٥	١,٢٢١,٩٩٦	٥٤١,٣٤٧	٣٠,٧	-----
٢٠١٢	١,٨٨٧,٧٧٠	١,٢١٤,٩٣٨	٦٤٠٢١٢	٣٣,٩	٤,٢
٢٠٢٥	٢,٦٢٧,٢٨٩	١٦٣٧٢٥٥	٩٨٩,٧٦٧	٣٧,٦	----

المصدر: من عمل الباحث باعتماد بيانات المسح والتشغيل.

ان نمو في القوى العاملة بـ(٧٣٩٥١٩) خلال المدة ٢٠١٢-٢٠٢٥ أما العجز والذي يمثل عدم القدرة على التشغيل الكامل للقوى العاملة فسيقدر بـ(٩,٨٩٧,٦٧) وهم حجم العاطلون المتوقع لعام ٢٠٢٥ بين الشباب حسب معدل النمو المتوقع للسنوات السابقة وبفرق عن الآن يقدر بـ(٣٤٩,٥٥٥) فرص عمل، وهذا يعني أن هناك طلب على العمل يقدر بـ(٣٤٠,٢١٢) يجب تلبيةُ في سوق العمل، ومع أفتراض أن نسبة العاطلين هذه والبالغة (١٨٪) من حجم الشباب لعام ٢٠٢٥ مع ارتفاع حجم السكان الشباب في هذا العام الى (٩٠٥٩٦١٨) فأن نمو في الطلب على العمل سيقدر بـ (١,٦٣٠,٧٣١) فرصة يجب التهيؤ لتلبيتها ووضع إستراتيجية وسياسة وطنية لمعالجتها لان المؤشرات تشير الى أرتفاع حجم الشباب يصاحبه أرتفاع الطلب على العمل.

ويلاحظ الفارق الكبير في الطلب غير الملبى على العمل بين عامي ٢٠١٢-٢٠٢٥ والذي يمثل مشكلة حقيقية مستقبلية على العراق التهيئة لها ومعالجتها وذلك لان الأمر لا يقتصر على حجم من الشباب العاطلين بل يتعدى الى آثار هذه الظاهرة الاجتماعية والاقتصادية بل وحتى السياسية والأمنية.

ثمارها ونجاح العراق في ذلك وعلى العكس فانها تتحول الى نقمة وعبء له اثاره الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

كما ان تباينا مكانيا للتغير بين المحافظات يجب ان يؤخذ بنظر الاعتبار في التخطيط الستراتيجي في هذا المجال.

- الأهمية النسبية للعاطلين الشباب في العراق:

تنخفض معدلات البطالة أنخفاضاً كبيراً مع تقدم العمر(١٢)، ويتمثل اعلى معدل للبطالة للسكان في فئة الشباب (١٥-٢٤) سنة ففي عام ٢٠٠٦ بلغت نسبة العاطلين في فئة السكان الشباب من مجموع العاطلين الكلي ٥٠,٥٪.

أما عام ٢٠١٢ فيلاحظ من جدول (٤) الأهمية النسبية للعاطلين الشباب بالمقارنة مع حجم العاطلين من السكان حسب المحافظات والنوع.

فعلى مستوى العراق تبلغ ٥٩,٩٪ أما على مستوى المحافظات يلاحظ انها تصل الى ٧٠٪ من المجموع الكلي للعاطلين فيها، كما في محافظة (أربيل والسليمانية، صلاح الدين، وبنسبة بلغت (٧٠,٣)، (٧٠,٤)، (٧٠,٣) لكل منها على التوالي، كما تتراوح بين (٦٠-٦٩٪) في كل محافظة (دهوك، كركوك، الانبار، بابل، واسط، القادسية، ذي قار، ميسان) ينظر جدول (٤).

والملاحظ أنها مرتفعة أيضاً في باقي المحافظات وتكون على أدناها في محافظة نينوى وبنسبة (٤٦,٩٪) من حجم العاطلين الكلي، تختلف الأهمية النسبية للعاطلين الشباب حسب النوع، يلاحظ من الجدول أنها تصل الى (٩٠,٨٪) لدى الإناث و(٥٤,٥٪) لدى الذكور، وعلى مستوى المحافظات، يلاحظ أن أعلى أهمية نسبة العاطلين الشباب فيها من مجموع العاطلين في محافظة المثنى وبنسبة بلغت (٩٦,٤٪) للإناث وأدنى فيها للأهمية النسبية في محافظة النجف بلغت (٨٢,٢٪) من مجموع العاطلين فيها، ألا أنها أهمية نسبة مرتفعة أيضاً تشير الى أهمية البطالة لدى الشباب مقارنة بالبطالة لدى السكان.

على مستوى الذكور كانت محافظة صلاح الدين أعلى من المحافظات في قيمة الاهمية النسبية للعاطلين الشباب من مجموع العاطلين فيها والقيمة بلغت (٦٦,٧٪) تلتها محافظة ميسان بقيمة (٦٦,٧٪) من مجموع العاطلين فيها اما أدنى محافظة للاهمية النسبية للعاطلين الشباب من مجموع العاطلين فيها كانت في محافظة نينوى وبقيمة (٤٣,٣٪) من العاطلين الذكور فيها، وتوزعت باقي المحافظات بين هذه القيم ينظر الجدول (٤).

جدول (٤)

نسبة العاطلين من الشباب من مجموع العاطلين من السكان حسب المحافظات والنوع لعام ٢٠١٢

المحافظة	نسبة العاطلين الشباب من الذكور من مجموع العاطلين الذكور٪	نسبة العاطلين الشباب من الاناث من مجموع العاطلين الاناث٪	نسبة العاطلين من الشباب من مجموع العاطلين السكان٪
دهوك	٦٢,٢	٨٩,٣	٦٦,٨
نينوى	٤٣,٣	٨٨,١	٤٦,٩
السليمانية	٦٥,٥	٩١,٩	٧٠,٤
كركوك	٦٢,٢	٩٠,٥	٦٥,٨
أربيل	٦٥,٥	٨٩,٨	٧٠,٣
ديالى	٥٤,٨	٩٤,٨	٥٩,٧
الانبار	٥٩,٣	٩٦,٨	٦٣,٧
بغداد	٥٠,٤	٨٩,٥	٥٧,٨
بابل	٥٤,٢	٩٥,٣	٦٠
كربلاء	٤٦,٢	٨٥,٤	٥٠,٨
واسط	٥٤,٨	٨٩,٤	٦٠,٣
صلاح الدين	٦٦,٨	٩٦,٢	٧٠,٣
النجف	٤٦,٣	٨٢,٢	٥١,١
القادسية	٥٥,٩	٩٥,٣	٦٢,٨
المثنى	٥٠,٦	٩٦,٤	٥٥,٥
ذي قار	٥٦,٩	٩٣,٥	٦١,٢
البصرة	٤٧,٤	٨٩,٨	٥٢,٨
ميسان	٦٦,٧	٨٩,١	٦٩,٨
العراق	٥٤,٥	٩٠,٨	٥٩,٩

المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على مسح شبكة المعرفة ٢٠١١، الجهاز المركزي للإحصاء، الجدول (٤-٣٩).

ويلاحظ ارتفاع قيمة الاهمية النسبية للعاطلين الشباب من حجم العاطلين الكلي وهذا يشير الى ضرورة الاهتمام بمعالجة هذه المشكلة لدى الشباب بأهمية توازي وزنها من البطالة بشكل عام.

- الخصائص التعليمية للعاطلين الشباب في العراق:

مما سبق فأن حجم كبير من العاطلين الشباب في العراق اليوم يبحث عن عمل وله الرغبة والقدرة على العمل، ومن هنا فان العمل على توفير فرص عمل أو التخطيط لها يجب أن يستند على خصائص العاطلين ومنها التعليمية، وتشير بيانات التعليم للعاطلين الى أن (٣١,٥٪) من العاطلين من مستوى الأمية أو يقرأ ويكتب فقط، و(٤٥,٤٪) من العاطلين شهادة أبتدائية حتى الاعدادية أي أن مايقارب (٧٦,٩٪) من العاطلين هم أعدادية فأدنى وأما النسبة المتبقية فهي الحاصلين على دبلوم فأعلى، أما التركيب التعليمي للعاطلين حسب النوع فيلاحظ أنه للذكور (٣٦,٣٪) منهم مستوى أمية أو يكتب ويقرأ فقط و (٤٩,٧٪) أبتدائية حتى الاعدادية أي بنسبة (٨٦٪) من الذكور العاطلين هم اعدادية فادنى وبالنسبة للاناث فان (١٦,٥٪) من الامية أو يقرأ ويكتب فقط و(٣١,٨٪) ابتدائية الى الاعدادية فيكون مجموع العاطلين الشباب من الإناث من الاعدادية فادنى (٤٨,٣٪) من العاطلين أناث والنسبية المتبقية دبلوم فأعلى.

ومما سبق فان مايزيد من المشكلة خطورة هو تحدي التعليم ومستوى وجودة التعليم والمهارات لدى الشباب العاطلين وعلاقته بامكانية الحصول على فرصة عمل ونوعيته، فالعلاقة عكسية بين مستوى التعليم والبطالة فمع ارتفاع مستوى التعليم تنخفض معدلات البطالة.

كما أن العجز الذي يواجه الاقتصاد العراقي انعكس سلباً على البطالة، وساهم ضعف القطاع الخاص والاستثمار وعلاقتهما بسوق العمل ومجاله[١]•، وعدم تطابق المعروض من فرص العمل مع الطالبين للعمل أيضاً فاقم من المشكلة.

كما يفتقر الشباب الى المهارات التي تؤهلهم الى دخول العمل عالجت عدد من الدول الظاهرة ففي اسبانيا وفرنسا على سبيل المثال كان لفسح عقود العمل مع التدريب بتشغيل شباب تتراوح أعمارهم بين ١٦ و٢٦ لفترة عامين مقابل خفض تكاليف الضمان الاجتماعي المفروضة على المنشأت، وفي بريطانيا أتخذت تدابير لتلقي الشباب الذي تتراوح اعمارهم ١٦و١٧ سنة والمتخرجين من المدارس ولا يعملون تدريباً مهنياً حتى سن ١٨ عاماً وفي استراليا يتلقى أصحاب العمل اعانات بسبب توفيرهم تدريب للشباب المتخرجين(١٣).

- نتائج:

يعجز الاقتصاد العراقي عن توفير فرص عمل للسكان مما خلق مشكلة البطالة وتتركز البطالة في غئة الشباب حيث بلغت نسبة التركز (٥٩,٩٪) من العاطلين في العراق لعام ٢٠١٢ اما عام ٢٠٢٥ فسيرتفع الطالب على العمل ويرتفع معه العجز (البطالة) وذلك نتيجة لزيادة ونمو حجم السكان الشباب ومن المتوقع ان يصل حجم البطالة للعام الذكور (٩٨٩,٧٦٧) وبنسبة (٣٧,٦)٪ من حجم القوى العاملة وهذا يتطلب الاخذ بهذه التغييرات بعين الاعتبار ضمن التخطيط الستراتيجي للشباب.

ويجب وضع خطط وبرامج لسد هذا العجز كذلك لاستيعاب الضغط المتزايد المستمر والمستقبلي من قبل الشباب في العراق.

مما سبق يمكن أقترح عدد من التوصيات التي تساهم في معالجة هذه المشكلة:

١. مشاركة وزارة الشباب في وضع السياسات الحكومية لتمكين الشباب.
٢. وضع برامج تعمل على مساعدة الشباب في الحصول على فرص عمل مجزية.
٣. ضرورة وضع خطط أستراتيجية لاستيعاب القوى العاملة(من الشباب)والمتزاحمة في العقود اللاحقة.
٤. رفع مستوى تعليم الشباب لتأهيلهم للعمل وتسهيل الانتقال من المرحلة العلمية الى العملية.
٥. التحدي الأكبر والستراتيجي هو قدرة العراق على أستيعاب النمو في حجم الشباب وسوق العمل وتوسعته مع ربط هذا النمو في احداث تغيير نوعي في خصائص الشباب وما لهذا التغير النوعي في اثار متعددة.
٦. وضع محفزات وبرنامج خاص لتأهيل الشباب والاستفادة من التجارب العالمية في معالجة بطالة الشباب.

- المصادر:

بتول شكري، الاستجابة لبرنامج العمل العالمي للشباب و صياغة السياسات الوطنية للشباب ورشة عمل تقرير القدرات الوطنية في مجال الاستجابة لبرنامج العمل العالمي للشباب الاسكوا، بيروت ٢٠٠٨.

د. زياد رشاد الراوي وآخرون، الشباب العربي في الخليج العربي ومشكلاته المعارة، سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية، مجلس الوزراء العمل والشؤون الاجتماعية بالدول العربية الخليجية، ع ٧، ١٩٨٦.
صادق مهدي السعيد، العمل والتشغيل، ١٩٨٠.
عباس فاضل السعدي،، دراسات في جغرافية السكان، منشأة دار المعارف، الاسكندرية ١٩٨٠.
عدوية ناجي، مؤشرات البطالة والتشغيل في العراق للمدة ١٩٧٧-٢٠٠٥، بحث مقدم للمعهد العربي للبحوث والدراسات الاحصائية، غير منشور، بغداد، ٢٠٠٦.
مهدي العلاق و اخرون، التحول الديموغرافي في العراق و تحليل لبعض الخصائص السكانية لشريحة الشباب، المؤتمر العلمي الدولي الرابع للاحصائيين العرب، بغداد ٢٠١٣.
كاظم مهاجر، البطالة في الجيزة، مصر، ١٩٧٦.
تقرير السكان و التنمية، الشباب في منطقة الاسكوا دراسة للواقع و الاثار المترتبة على سياسات التنمية، العدد الرابع الامم المتحدة، نيويورك،٢٠٠٩.
وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء، مسح التشغيل والبطالة، ٢٠٠٤.
وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء، مسح التشغيل والبطالة، ٢٠٠٦.
وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء، مسح التشغيل والبطالة، ٢٠٠٨، ص٢١.
وزارة اتخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء، مسح شبكة المعرفة، ٢٠١١.
وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء، اسقاطات السكان العمرية لعام ٢٠٢٥، غير منشورة.
العمالة والحماية الاجتماعية في السياق الديموغرافي الجديد، مكتب العمل الدولي، التقرير الرابع، جنيف، ٢٠١٣، ص٢٠.
(15) United nations (2008).youth and the United Nations, frequently asked question.

- الهوامش:

(1) United nations (2008).youth and the United Nations, frequently asked question.
(٢) تقرير السكان و التنمية، الشباب في منطقة الاسكوا دراسة للواقع و الاثار المترتبة على سياسات التنمية، العدد الرابع الامم المتحدة، نيويورك، ٢٠٠٩ ص٤.
(٣) مهدي العلاق و اخرون، التحول الديموغرافي في العراق و تحليل لبعض الخصائص السكانية لشريحة الشباب، المؤتمر العلمي الدولي الرابع للاحصائيين العرب، بغداد ٢٠١٣، ص٤٠٠
(٤) بتول شكري، الاستجابة لبرنامج العمل العالمي للشباب و صياغة السياسات الوطنية للشباب ورشة عمل تقرير القدرات الوطنية في مجال الاستجابة لبرنامج العمل العالمي للشباب: الاسكوار، بيروت ٢٠٠٨
(٥)صادق مهدي السعيد، العمل والتشغيل، ١٩٨٠، ص١٨٢.
(٦)عدوية ناجي، مؤشرات البطالة والتشغيل في العراق للمدة ١٩٧٧-٢٠٠٥، بحث مقدم للمعهد العربي للبحوث والدراسات الاحصائية، غير منشور، بغداد، ٢٠٠٦، ص١
(٧)عباس فاضل السعدي،، دراسات في جغرافية السكان، منشأة دار المعارف، الاسكندرية ١٩٨٠، ص٢٢٩.
(٨)محمد كاظم مهاجر، البطالة في الجيزة، مصر، ١٩٧٦، ص٢٠.
(٩) وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء، مسح التشغيل والبطالة، ٢٠٠٤، ص١٠.
(١٠) وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء، مسح التشغيل والبطالة، ٢٠٠٦، ص٢٧.
(١١) وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء، مسح التشغيل والبطالة، ٢٠٠٨، ص٢١.
(١٢) العمالة والحماية الاجتماعية في السياق الديموغرافي الجديد، مكتب العمل الدولي، التقرير الرابع، جنيف، ٢٠١٣، ص٢٠.
(١٣) د. زياد رشاد الراوي وآخرون، الشباب العربي في الخليج العربي ومشكلاته المعارة، سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية، مجلس الوزراء العمل والشؤون الاجتماعية بالدول العربية الخليجية، ع ٧، ١٩٨٦، ص٨٣.

١. سوق العمل: - هو المكان الذي تتفاعل فيه مختلف العوامل التي تؤثر في عناصر التوظيف اي المكان الذي يبحث فيه اصحاب العمل عن العمال او يبحث فيه العمال عن العمل وهو المجال العام الذي يتضمن انواع كثيرة من ظروف العمل التي تؤثر وتوجد من خلال العلاقات المختلفة للعمل كحالات عرض العمل و الطلب عليه و الاختلافات المهنية في الاجور و ساعات العمل وغير ذلك من ظروف تشغيل العمال وهو تلاقي و تفاعل قوى العرض و الطلب على العمل
مجال العمل: هو العمل المتوافر و العمل المطلوب اي هو عرض العمل و الطلب عليه.

> استيقظتُ فزِعاً على أصوات الصواريخ في ساعة مبكرة من صباح يوم ثلاثاء يشوبه ضباب في مدينة سايجون. ذهبت إلى أعلى سطح الفندق فوجدت مطار المدينة يعج بكرات نار ودخان وحطام، فبعدما كان من أكثر مطارات العالم انشغالاً، أصبح الآن مغلقاً مع آلاف الناس بداخله ينتظرون الإخلاء.

سايجون تسقط مرة أخرى في بغداد

إني أعلم ما تعنيه كلمة سقوط مدينة, فقد كنت هناك

بقلم/ بيتر آرنيت

حاز بيتر آرنيت على جائزة بليتزر عام ١٩٦٦ لتغطيته حرب الفيتنام عن طريق وكالة الاسوسيايتد بريس وجائزة إيمي لتغطيته حرب الخليج في عام ١٩٩١ عن طريق وكالة السي إن إن.

ترجمة: حاتم فرحان علي

وعندما لاح الفجر هرع الناس إلى سطوح المباني محدّقين بدهشة إلى الهجوم الوحشي لقنابر الهاون على المدينة. حاولت طائرتان عسكريتان التحليق والهروب من الصواريخ التي غطت سماء المدينة إلا أن الحظ لم يحالفهما وسقطتا مبعثرات على البيوت. بعد مضي ٢٤ ساعة أصبحت المدينة في فوضى عارمة بينما تولى نظام حكم جديد قيادة الدولة في أبريل من عام ١٩٧٥.

قد يكون هذا هو القدر الذي ينتظر بغداد في حال استمر تجحفل داعش. حيث احتل المخربون السنة أغلب مناطق شمال العراق (وهي نفس المناطق التي كان الفيتكونغ يسيطرون عليها) وهم يتجهون نحو الجنوب. فإن وصلوا إلى المدينة، فإن ما رأيته في سايجون قبل أربعين عاماً قد يكون مثالا جيداً لما يمكن توقعه.

وكان المشهد كما يلي:

كنت من بين مجموعة من الصحفيين الذين شهدنا نهاية بلاد اعتبرت فيما سبق جوهرية لأمن الولايات المتحدة. أنفق خمسة رؤساء من الولايات المتحدة مليارات الدولارات على الموارد وضحوا بحياة آلاف الجنود في الصراع (هل هذا مألوف؟) مع الشمال الشيوعي. وكان سقوط المدينة أمر لا يمكن تخيله.

في جنوب الفيتنام وفي آخر أيام كانت عجلات القوات الأميركية المهجورة تملئ الشوارع والشواطئ بينما هرب الجنود الفيتناميون من جبهات القتال سيراً على الأقدام، وترك بعض الضباط مواقعهم مستخدمين المروحيات إلى بر الأمان على السفن الأميركية القريبة من السواحل.

في العراق جيش آخر مدرب أمريكياً هرب قبل أن يستولي المخربون على المدن في شمال وغرب العراق. فهم أيضاً هربوا بعجلات وملابس وأسلحة أمريكية.

بالطبع يختلف جنوب الفيتنام عن العراق، فقد استخدمت واشنطن قوتها العسكرية للإبقاء على أحدهما منقسماً شكلياً والآخر موحداً شكلياً أيضاً.

حيث تتشارك سايجون عام ١٩٧٥ مع بغداد ٢٠١٤ هشاشة الاعتماد على القوة الأميركية. وكل منهما انكسر مثل قشرة البيض في أول اختبار حقيقي له. في مارس ١٩٧٥، أدى سقوط مدينتي هيو ودانانغ إلى توقع هزيمة الجيش والتي أدت بدورها إلى سقوط العاصمة سايجون بعد ستة أسابيع فقط. وفي العراق جاء سقوط مدينتي الموصل وتكريت بداعش على أبواب العاصمة، خالقين اضطرابات طائفية في المدينة ومهددين مستقبل بغداد.

ناشد كل من رؤساء الدولتين الدعم الجوي الأميركي ولكن دون جدوى. في مارس عام ١٩٧٥، أرسل رئيس جنوب الفيتنام إنجيون فان ثيو قائمة مفصلة عن أهداف القصف إلى البيت الأبيض وطالب بالاتفاقيات الخاصة التي عقدها الرئيس السابق ريتشارد نيكسون والتي تضمن الدعم الأميركي. إلا أن الرئيس جيرالد فورد رفض طلبه.

بشكل مشابه بدأ رئيس الوزراء العراق نوري المالكي يناشد بشكل علني وخاص طالبا الدعم الأميركي الجوي بعد سقوط الموصل وتكريت. بالمقابل، طالب الرئيس أوباما بإصلاحات سياسية جوهرية في بغداد.

إن كره المالكي للعمل مع منافسيه السياسيين يشبه إلى حد كبير رفض الرئيس ثيو في توسيع حكومته أو النظر في إستيعاب منافسيه السياسيين. في نهاية المطاف، ترك ثيو منصبه بحَث من الولايات المتحدة وهرب من البلاد بعد عشرة أيام من سقوطها. لذا، فإن أوباما قد يترك حليفاً أمريكياً آخر يواجه مصيره.

إن موقف واشنطن تجاه العراق يشابه موقفها في الأيام الأخيرة لسايجون. بحلول عام ١٩٧٥، رفض الكونغرس والشعب الأمريكي بقوة تقديم أي دعم مالي أو عسكري إلى جنوب الفيتنام. وأكد فورد بأن أي نشاط عسكري أمريكي سيكون فقط لإنقاذ حياة الموظفين الأميركيين. اليوم، ترفض غالبية الشعب الأميركي التدخل في العراق أيضا. فعلى الرغم من أن أوباما قد قدّم ٣٠٠ مستشارا عسكريا إلى بغداد إلا أنه لا يملك الدعم الكافي لاستكمال العمل. ففي كل من البلدين، انهارت طموحات أمريكا في إعادة رسم العالم بسبب الجماعات التخريبية.

بالطبع هناك اختلافات جوهرية تفصل الفيتنام والعراق. فظهور فيتنام الشيوعية في نهاية المطاف لم يهدد الولايات المتحدة. أما اليوم، فهانوي قلقة بشأن التوسع الصيني أكثر من الإمبريالية الأميركية بحيث دعت البحرية الأميركية إلى العودة إلى قاعدتها البحرية في خليج كام رانه.

على نقيض ذلك، هناك ثلاث فئات في العراق، الشيعة والسنة والكرد، تريد الاستقلال عن بعضها البعض ولا يريد أي منهم العيش ضمن الحدود القديمة التي صممها الدبلوماسيون الأوروبيون قبل ١٠٠ عام. ربما تريدهم الولايات المتحدة متحدين لأسباب استقرار إقليمية، إلا أن القوة الأميركية قد تثبت أنها غير قادرة على توحيدهم، عكس ما قامت به في فيتنام. علاوة على ذلك، تكن بعض الفئات العراقية العنف تجاه الولايات المتحدة، وعليه فقد ينتهي الأمر بالعراق كما حصل مع يوغسلافيا عام ١٩٩٠ بعد أعوام من العنف والاضطراب والتطهير العرقي.

OIL

مع وجود استثناءات قليلة، بيّن اجتماع منظمة أوبك الأسبوع الماضي بأنها إن لم تكن ميتة، فهي على الأقل في غيبوبة.

قد يكون هذا الحكم معقولاً على أساس قدرتها على القيام بعمل جماعي لدعم أسعار النفط على المدى القصير للإنتاج.

ولكن الاستنتاج الأكثر ذكاءً ودقة هو أن منظمة أوبك، على الأقل في المستقبل المنظور، ليست أكثر من كونها السعودية.

وعلى الرغم من رضا السعوديين عن أسعار النفط العالمية في الوقت الراهن، هناك أسباب سياسية – إن لم تكن اقتصادية – يمكنهم تحفيزها على العمل ضد أية انخفاضات متوقعة في الأشهر المقبلة.

هل تسمح السعودية بتدهور أسعار النفط؟

ميغان أوسوليفان،

أستاذ ممارسات الشؤون الدولية، كلية هارفارد كينيدي

جين كيركباتريك

برامج مركز أو مشاريع بلفر: مبادرة الشرق الأوسط. مشروع الجغرافيا السياسية للطاقة

ترجمة: حاتم فرحان علي

ـ أسعار النفط

من الواضح إلى حد ما لماذا لم يحصل أي اتفاق على خفض الإنتاج عندما اجتمع ممثلو أوبك في فيينا الاسبوع الماضي. حيث يشعر العديد من كبار المنتجين في المنظمة أن لديهم أسباباً وجيهة تمنع شملهم بأي تخفيض إنتاجي على نطاق أوبك.

فإنتاج إيران الحالي هو بالفعل أقل بكثير من حصتها، ويرجع ذلك أساسا إلى العقوبات الغربية.

العراق الذي لم يكن له حصة في الإنتاج منذ حرب الخليج عام ١٩٩١، في قتال مع الدولة الإسلامية ولا يزال يحاول إعادة البناء بعد عقود من العقوبات والحروب.

ليبيا لديها الآن حكومتين تتقاتلان بحاجة لدعم الإيرادات النفطية، وهي تنتج جزء من الكميات التقليدية. (ومن المثير للاهتمام، أرادت كلا الحكومتين في ليبيا إرسال وزراء نفط إلى فيينا، على الرغم من السماح لواحد فقط بالمشاركة).

وتواجه نيجيريا تهديدا متصاعداً من بوكو حرام، والقائمة تطول.

النتيجة هي أنه خلافا لما حدث في السنوات الماضية، لدى عدد قليل من أعضاء أوبك فسحة في موازناتهم تمكنهم من اتخاذ إجراءات يخاطرون من خلالها بخفض الإيرادات.

علاوة على ذلك، هناك انعدام ثقة بين الدول في البقاء على التزاماتها. بالنسبة للعديد من البلدان، سيكون من الصعب مقاومة الرغبة في الحفاظ على مستوى الإنتاج على أمل أن يخفض الآخرون إنتاجهم.

وعلى النقيض من أعضاء أوبك الآخرين، والذين لدى كل واحد منهم تقريبا تسعير مالي، فوق سعر الـ ٧١ دولارا للبرميل لنفط برنت، يبدو أن السعودية مرتاحة مع وجود الركود الحالي، وهو موقف اقتصادي قوي: لديها احتياطي يقارب ٧٥٠ مليار دولار، وديونها الوطنية عمليا غير موجود، وميزانيتها

مثقلة بمشاريع البنى التحتية الكبيرة، والتي يمكن قطع الكثير منها إذا لزم الأمر.

يمكن حينها تجاوز انخفاض الأسعار وذلك لحماية حصتها في السوق وانتظار ديناميات جديدة في السوق لتستقر بها.

> ينبغي أن تكون الرياض مدركة لكيفية فهم مواطنيها لانخفاض أسعار النفط. فحتى لو كانت الأمة قادرة على تجاوز التداعيات الاقتصادية، يمكن لانخفاض الأسعار أن يترجَم إلى تصور لدى الشعب السعودي بأن النظام الملكي قد فقد السيطرة على سوق النفط، مما يخلق المزيد من الاضطراب في بيئة سياسية محلية غير غامضة.

هناك تفسيرات أخرى لما يبدو رضا سعودياً حول السعر. بعض المحللين، في اعتقادي، يفرطون في التأكيد على رغبة السعودية في تحدي إنتاج الولايات المتحدة من نفط صخور الطَّفَل وبالأخص ازدياد إنتاج النفط الأميركي خلال السنوات القليلة الماضية قد قلل مما كان يمكن له أن يكون ضغطاً هائلاً على المملكة العربية السعودية لتعزيز قدرتها الإنتاجية، وبتكلفة كبيرة.

هذا وقد يكون صناع القرار السعودي سعيدين لوضع سهم أخر في الجهود المبذولة لجعل ثورة نفط صخور الطَّفَل عالمية، وهو أمر تم فعلا ببطء وأكثر مما كان متوقع له. السعوديون راضون أيضا تماما لرؤية إيران وروسيا تكافحان على المستوى الداخلي.

ثم هناك حقيقة أنه من الأسهل أن لا تتخذ أي قرار من أن تغير المسار، الأمر الذي لا ينبغي الاستهانة به في حكومة الرياض التي أصبحت تعرف عملية صنع القرار فيها بالبطء.

الأهم من ذلك، ربما يتذكر السعوديون بوضوح فترة الثمانينيات، عندما قطعوا الإنتاج وفقدوا جزءاً كبيراً من حصتهم في السوق، دون أن يؤثر ذلك بشكل كبير على السعر العالمي للنفط.

فربما لديهم ثقة أقل اليوم في أن يكون لتخفيض الإنتاج الأثر المنشود مما كان عليه آنذاك.

أولا، الإنتاج السعودي (وذلك الخاص بأوبك) كنسبة مئوية من السوق العالمية فهي آخذة بالانخفاض على حساب المصادر الجديدة في الأمريكتين إلى حد كبير.

ثانيا، اليوم هناك إمدادات من خارج أوبك والتي تعتبر مؤثرة بالسعر (وهذا ما لم يكن عليه الحال في الماضي)، أيّة تخفيضات إنتاجية من ناحية أوبك من المرجح لها أن تحفز زيادة المعروض الأجنبي، وهذا يعني أن تخفيضات الإنتاج سوف تحتاج إلى أن تكون أعمق من أي وقت مضى ليكون لها نفس التأثير على السعر.

وأخيرا، يدرك السعوديين أن زيادة العرض الحقيقي في السوق لا تأتي من الإنتاج الثقيل للنفط الخام، بل من التنوع الذي كانت تمتصه الأسواق الأمريكية قبل ازدهار النفط هناك.

تشير كل هذه الأسباب أن لا أحد يجب أن يأمل في أن يخفض السعوديين إنتاجهم. فبدون استعداد سعودي، لن يكون هناك تحرك من أوبك.

وفي جميع الاحتمالات، وصلت المملكة السعودية إلى اجتماع اوبك مع عدم وجود جاهزية لخفض الإنتاج، الأمر الذي حدد النتيجة مسبقاً.

مع كل ما ذكر، هناك سؤال مهم آخر:

هل سيرضى السعوديون بالسماح لسعر النفط بالتدهور إذا ما استمرت أساسيات العرض والطلب بدفعه نحو الانخفاض؟

الجواب: ربما لا.

ففي الوقت الذي تعطي فيه القاعدة الاقتصادية السعودية فسحة دعم هائلة، هناك اعتبارات سياسية يمكن لها أن تثير الحكومة تجاه انخفاض الأسعار. لكي تبدأ، ينبغي أن تكون الرياض مدركة لكيفية فهم مواطنيها لانخفاض أسعار النفط.

فحتى لو كانت الأمة قادرة على تجاوز التداعيات الاقتصادية، يمكن لانخفاض الأسعار أن يترجَم إلى تصور لدى الشعب السعودي بأن النظام الملكي قد فقد السيطرة على سوق النفط، مما يخلق المزيد من الاضطراب في بيئة سياسية محلية غير غامضة.

علاوة على ذلك، كانت ممالك الخليج محظوظة في درء الثورات السياسية التي قلبت الجمهوريات العربية المجاورة عن طريق زيادة الإنفاق العام بطريقة كبيرة.

ما يثير المملكة السعودية هو ما إذا كانت أسعار النفط المنخفضة قد تؤدي إلى احتقان العقد الاجتماعي مع مواطنيها.

وما يدعو قلقها أيضا هو ظهور صعوبات مالية في الممالك المجاورة لها، مما يمكن له أن يُحدث اضطراب سياسي في المنطقة. فأي قلقلة في الكويت، أو سلطنة عمان أو الإمارات قد تؤدي بالرياض لإعادة النظر في الوضع الراهن. الآن، هذه الدول في حالة جيدة.

ولكن، كما أظهرت الثورات عام ٢٠١١، يمكن لأحداث صغيرة أن تؤدي إلى عواقب وخيمة.

ونظرا للزيادات الكبيرة في الإمدادات العالمية والطلب على التبريد في أوروبا وأماكن أخرى، فمن المنطقي التحضير لفترة انخفاض أسعار النفط. ونظراً للديناميكيات الداخلية لمنظمة أوبك، فربما من الصحيح رفض إمكانية العمل الجماعي هناك لتغيير الديناميكية العالمية.

ولكن لا يمكن شطب إمكانية العمل من قبل السعودية التي سيكون لها حساباتها الخاصة يصعب على الآخرين تمييزها.

في ما يلي دراستان الاولى تحمل عنوان (انجاح صفقة توليد العائدات العراقية) نشرها معهد واشنطن لسياسة الشرق الادنى، والثانية (خمسة اسباب للاتفاق النفطي العراقي - الكوردي) لمعهد بروكينغز.
تستعرض الدراستان بالتحليل اسباب وظروف الاتفاق النفطي الأخير بين الحكومة المركزية في بغداد وحكومة اقليم كردستان. وبالتاكيد فان الدراستين تعبران عن وجهة نظر أمريكية يطرحها كل من مايكل اوهانول وكينيث بولاك، لذا قررنا نشرها كما هي ونترك للقارئ والباحث الحصيف تحليلها..

نفط العراق
بين المركز والاقليم

ترجمة / مصطفى الحيدري

١- إنجاح صفقة توليد العائدات العراقية

مايكل نايتس/ معهد واشنطن لسياسة الشرق الادنى

في الأول من كانون الأول/ديسمبر، أجرت الحكومة العراقية الاتحادية و«حكومة إقليم كردستان» ثلاث جولات من المفاوضات في بغداد بشأن تقاسم عائدات النفط في ميزانية عام ٢٠١٥.

وقد أتت المحادثات تتويجاً لثلاثة أشهر من المباحثات المكثفة بين القادة الاتحاديين والقادة الأكراد والتي أعقبت أكثر من عام من المباحثات بين الجانبين بدعم من الولايات المتحدة.

وقد جاء الاتفاق أيضاً على خلفية الظروف المالية الصعبة جداً التي يمر بها العراق والناجمة عن هبوط أسعار النفط.

يُشار إلى أن الترتيبات التي نتجت عن المباحثات هي قبل كل شئ عبارة عن صفقة قائمة على «توليد العائدات» أكثر من كونها اتفاقاً قائماً على «تقاسم العائدات» لأنه تمت صياغتها بعناية لتوليد عائدات جديدة لكل من بغداد والأكراد.

مسودة الاتفاق بين بغداد و «حكومة إقليم كردستان»

في معظم السنوات منذ سقوط نظام صدام حسين، كانت الحكومة الاتحادية العراقية تضع نموذجاً تقليدياً لتقاسم العائدات مع «حكومة إقليم كردستان» - الكيان الإقليمي الذي يشمل ثلاث من المحافظات العراقية الثماني عشرة. واستناداً إلى تقديرات الأمم المتحدة التي تشير إلى أن الأكراد يشكلون ١٧ بالمائة من سكان العراق، كان الأكراد يتلقون ١٧ بالمائة من صافي عائدات الدولة العراقية (إجمالي العائدات ناقص المصاريف السيادية مثل دفعات الجيش ودفعات الحكومة الاتحادية لمقاولي النفط). ونتيجة لذلك، كانت حصة الأكراد من إجمالي العائدات العراقية تبلغ في الواقع حوالي ١١ بالمائة، وكانت تنخفض عاماً بعد عام مع تزايد النفقات السيادية. وفي إطار تصيد الأخطاء على الصعيد المالي المتبادل بين بغداد وإربيل حول تقاسم العائدات، بدأ الأكراد بإنتاج النفط وتصديره بشكل مستقل. لذا سعت بغداد إلى إجبار الأكراد على إدراج هذا النفط في نظام التصدير الاتحادي

الذي تديره شركة تسويق النفط الحكومية «سومو»، وذلك من خلال تضمين أحكام جزائية في ميزانتَي العامين ٢٠١٣ و٢٠١٤ تنصّ على حجب تحويلات الميزانية الشهرية الكردية في حال لم تتلقَ شركة «سومو» الكميات المحددة من النفط.

وفي أوائل عام ٢٠١٤، اتخذت حكومة رئيس الوزراء السابق نوري المالكي تدابير لتنفيذ هذا التهديد، مما دفع الأكراد إلى حافة الإفلاس والتي أدّت بدورها إلى زيادة صادراتهم النفطية المستقلة إلى ٣٠٠ ألف برميل يومياً في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤. يُذكر أن هذا المسار المستقل من مبيعات النفط قد حقق نجاحاً كبيراً في عام ٢٠١٤. فمن بين شحنات الصهاريخ الستة وعشرين من النفط الخام التي قامت «حكومة إقليم كردستان» بتصديرها بحلول الأول من تشرين الثاني/نوفمبر، تم شراء خمسة وعشرين شحنة وتحويل ثمنها إلى الحسابات المصرفية التي يديرها الأكراد. وتصدّر «حكومة إقليم كردستان» في الوقت الحالي حوالي ٣٠٠ ألف برميل يومياً من النفط الخام من خلال مجموعة من خطوط الأنابيب وصادرات عن طريق الشاحنات. وهذا يعني أنه بعد خصم مختلف المصاريف، بما في ذلك تكاليف المقاولين، يمكن لـ «حكومة إقليم كردستان» أن تحصل الآن على عائدات شهرية تبلغ حوالي ٣٨٠ مليون دولار مقابل متطلباتها الشهرية للرواتب التي تبلغ حوالي ٦٧٠ مليون دولار.

وفي ظل محادثات المصالحة التي تدعمها الولايات المتحدة، شقت بغداد و«حكومة إقليم كردستان» طريقهما ببطء وحَذَرٍ نحو التوصل إلى اتفاق لتقاسم العائدات خلال معظم العام الماضي. وقد تم تقريباً الكشف عن صفقة في آذار/مارس ٢٠١٤ تسمح في إطارها «حكومة إقليم كردستان» بتسويق نفطها بشكل مشترك شرط أن تزيد بغداد حصة كردستان من إجمالي العائدات العراقية من خلال اقتطاع مبلغ ١٤ مليار دولار من تكاليف النفط الاتحادية من النفقات السيادية العراقية. وبعد ذلك، في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤ قامت «حكومة إقليم كردستان» بتفعيل مبادرة لبناء الثقة تم التخطيط لها منذ فترة طويلة، تزوّد بموجبها «حكومة كردستان» ١٥٠ ألف برميل من النفط يومياً لشركة «سومو» في ميناء جيهان التركي للأيام الخمسة عشر الأخيرة من شهر تشرين الثاني/نوفمبر مقابل دفعة قدرها ٥٠٠ مليون دولار تُقدم مرة واحدة إلى «حكومة إقليم كردستان». ولا بد للاتفاق الجديد الذي أُبرم في الأيام الأخيرة أن يُصاغ في مشروع قانون الميزانية العراقية لعام ٢٠١٥، وأن يوفر حوافز قوية لكل من بغداد و«حكومة إقليم كردستان» لإعادة دمج أنشطتهما الخاصة بإنتاج النفط وتصديره.

– على ماذا ستحصل بغداد. يتضمن مشروع الصفقة التزام «حكومة إقليم كردستان» بتوفير ٢٥٠ ألف برميل يومياً من نفط «حكومة إقليم كردستان» المخصص للتصدير إلى شركة تسويق النفط («سومو») في ميناء جيهان، تبيع بموجبه شركة «سومو» النفط باستخدام نفس الآليات المستخدمة لبيع النفط الآتي من البصرة أو أي مكان آخر في الأجزاء التي تديرها الحكومة الاتحادية في العراق. وتوافق «حكومة إقليم كردستان» أيضاً على تسهيل عملية تصدير شركة «سومو» لـ ٣٠٠ ألف برميل من النفط يومياً من حقول نفط كركوك التي تخضع لإدارة الحكومة الإتحادية، إذ لا يمكن لهذا النفط أن يصل إلى موانئ التصدير عبر الأراضي الاتحادية بسبب انعدام الأمن ونظراً إلى تدمير البنية التحتية لخط الأنابيب بين كركوك والموصل. وبدلاً من ذلك، قد يتم تصدير نفط كركوك إلى تركيا عبر شبكة أنابيب «حكومة إقليم كردستان» الداخلية الآمنة. فهذه الصادرات الجديدة المجموعة المتمثلة بـ ٥٥٠ ألف برميل يومياً ستحقق إيرادات أقل بقليل من مليار دولار شهرياً لبغداد. وكبادرة حسن نية، تقدم «حكومة إقليم كردستان» بالفعل لشركة «سومو» ١٥٠ ألف برميل يومياً من نفط «حكومة إقليم كردستان»

المخصص للتصدير في ميناء جيهان للفترة المتبقية من عام ٢٠١٤.

– على ماذا ستحصل كردستان. في بادرة متبادلة لإظهار حسن النية، ستقدم بغداد لـ «حكومة إقليم كردستان» دفعة جديدة بقيمة ٥٠٠ مليون دولار في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤ لتخفيف الضغط على الميزانية على المدى القريب. وطوال عام ٢٠١٥، سيشهد الأكراد إعادة إتمام تحويلات الميزانية الشهرية الخاصة بهم من بغداد. (وإذا سمحت أسعار النفط بحصول العراق على «قيمة صافية» تبلغ ٦٠ دولار للبرميل – أأأيأي صافي العائدات بعد تكاليف الإنتاج – وإذا كان حجم الصادرات العراقية ضمن النطاق المتوقع وهو حوالي ثلاثة ملايين برميل يومياً، سيحصل الأكراد على نحو ٦٠٠ مليون دولار شهرياً). ولم يتمكن الأكراد من الوصول إلى وضع حدّ للنفقات السيادية أو تخفيضها بشكلٍ كبير، إلا أنهم سيحصلون وللمرة الأولى على حوالي ١٠٠ مليون دولار كرواتب شهرية لمقاتليهم من قوات «البشمركة» كبند من ميزانية وزارة الدفاع العراقية، إلى جانب التحويلات الشهرية الخاصة بهم من الميزانية الاتحادية. وبالإضافة إلى هذه البنود المتفق عليها، يبرز احتمال كبير بأن تحافظ «حكومة إقليم كردستان» ضمنياً على سيطرتها على جميع إنتاج النفط في أراضيها الذي يزيد عن ٢٥٠ ألف برميل يومياً الذي ستنقله يومياً لشركة «سومو». وهذا الفائض هو حالياً ١٥٠ ألف برميلٍ يومياً، ويمكن أن يصل إلى ٢٥٠ ألف برميل يومياً بحلول النصف الثاني من عام ٢٠١٥. وبعد تلبية متطلبات التكرير المحلية لحوالي ١٢٠ ألف برميل يومياً، سيقوم الأكراد بشكل مستقل بتصدير الباقي وتحقيق المزيد من العائدات على هذا النحو، علماً أن جزءاً منها سيستخدم لدفع المبالغ المستحقة للمتعاقدين معهم والذين لا يشملهم بند تكاليف النفط الاتحادية.

دعم الولايات المتحدة لعملية التنفيذ

بعد أن تم التوصل إلى اتفاق الثاني من كانون الأول/ديسمبر بين رئيس الوزراء العراقي حيدر العبادي ورئيس الوزراء في «حكومة إقليم كردستان» نيجيرفان بارزاني، من خلال المساعدة الحيوية التي قدمها وزير النفط العراقي عادل عبد المهدي، يحتاج الآن هذا الاتفاق إلى الحصول على موافقة الجهاز السياسي العراقي وإضفاء الطابع المؤسساتي عليه في ميزانية عام ٢٠١٥ المقبلة. وتشمل الإنجازات الهامة والتحديات الرئيسية ما يلي:

– صياغة ميزانية عام ٢٠١٥. غالباً ما تكمن المشاكل في التفاصيل، والآن يجب استخدام صيغة معيّنة في كتابة قانون الميزانية الجديدة من قبل لجنة خاصة مكلفة بصياغة التشريع.

ومن أجل الوصول إلى أفضل فرصة للنجاح، تحتاج الميزانية إلى إعطاء السياسيين العراقيين أكبر قدر ممكن من حرية التصرف لتحقيق الأهداف المتفق عليها حول حجم النفط. هذا قد يعني التطرق برفق إلى القضايا مثل استخدام «حكومة إقليم كردستان» للفائضٍ من إنتاج النفط الذي يتعدى ٢٥٠ ألف برميل يومياً.

وكما أشرنا سابقاً فقد شملت ميزانيتا العامين ٢٠١٣ و٢٠١٤ بشكل مماثل بنوداً جزائية في حال عدم تسليم «حكومة إقليم كردستان» للنفط. وقد تؤدي الجهود الجديدة التي تشمل اعتماد لغة صارمة في ميزانية عام ٢٠١٥ إلى إخراج المبادرة عن مسارها.

فقد شاركت جميع الأطراف في الاتفاق الحالي طوعاً نظراً إلى الحاجة الاقتصادية المشتركة والمدفوعة إلى حد كبير باعتبارات محلية عراقية، وليس الضغط الدولي، خلافاً لمبادرات تقاسم العائدات السابقة. وبالتالي يمكن أن يتحمل الجانبان التشديد على الآثار الإيجابية وإثبات حسن النية من دون اللجوء إلى التهديد بالعقاب. وبشكل عام، يتوجب

على الولايات المتحدة تقديم مساعي توسطها الحميدة أثناء عملية الصياغة بهدف تسوية سوء الفهم وتوجيه جميع الأطراف لإبقاء لغة الميزانية لغة إيجابية لا تفرط في التفاصيل.

– المصادقة على الميزانية. لا بد من أن يحظى قانون الميزانية بمصادقة الأغلبية البسيطة في مجلس النواب العراقي الذي يضم ٣٢٨ مقعداً. كما ويجب على الولايات المتحدة أن تدعم جميع الجهود التي تبذلها حكومة الرئيس العبادي للتوصل إلى إجماع في الآراء حول الميزانية. فالمحافظات الخمسة عشر خارج «حكومة إقليم كردستان» ستشكل مصدراً محتملاً للمعارضة، وهي التي تتلقى الخدمات من خلال الوزارات الاتحادية وتحظى بتحويلات مباشرة لنصيب الفرد من الحكومة الاتحادية أقل بكثير من تلك التي تتلقاها «حكومة إقليم كردستان». (وتموّل إربيل الوزارات الخاصة بها من خلال التحويلات الشهرية).

أما المحافظات المنتجة للنفط مثل البصرة فقد تظهر استياءً بشكل خاص نظراً إلى أنها تنتج النفط ولكن لا يمكنها بيع أي جزء منه بشكل مباشر كما يفعل الأكراد.

لذا يجدر بالمسؤولين الأمريكيين والأطراف الدولية الأخرى طمأنة تلك المحافظات بأنها ستدعم مطالبها بتلقي إتاوات البترودولار، أي قيمة النفط المُشترى بالدولار الأمريكي، في الميزانية والاستثمار الأجنبي المباشر وستساعد في تطوير قدرات إدارة المشاريع على مستوى المحافظات.

وبشكل مماثل، يمكن للولايات المتحدة تقديم المشورة والمساعدة للخطط الناشئة للحكومة العراقية من أجل إنشاء مصارف تنمية تجارية وصناعية ممولة من «البنك المركزي العراقي» بغية تقديم القروض للشركات المحلية في المحافظات.

– الإبقاء على الإتفاق فاعلاً. ستحتاج أي صفقة بين بغداد و«حكومة إقليم كردستان» إلى عملية رصد للثغرات التي قد تظهر أثناء التنفيذ. فمع تولي كردي، وهو هوشيار زيباري، وزارة المالية العراقية، ومع التحويلات الشهرية التي تتدفق تلقائياً بمجرد الموافقة على الميزانية، قد لا يكون تنفيذ الصفقة معقداً أو هشاً جداً.

إن دفع رواتب «البشمركة» الشهرية يضيف عنصراً يمكن أن يخضع للتأخير بسبب سياسة بغداد نظراً إلى أنه لا بد من الحصول على موافقة وزير الدفاع على كل دفعة. وبالتالي، على الولايات المتحدة أن تستخدم نفوذها كشريك كبير في التعاون الأمني لتتبع هذه الدفعات عن كثب بغية منع حصول أي تدهور في الأوضاع.

– التعامل مع تقلب أسعار النفط. إذا كان متوسط سعر النفط العراقي هو ٧٠ دولاراً، فإن العائد الصافي للعراق هو ٦٠ دولاراً. في هذه الحالة، تقر مسودة الاتفاق بحصول «حكومة إقليم كردستان» على أقل بقليل من ٦٩٠ مليون دولار شهرياً من بغداد، أي ٦٠٠ مليون دولار في تحويلات الميزانية إضافة إلى مبلغ ٨٨,٥ مليون دولار في رواتب قوات «البشمركة».

وقد تسمح مسودة الاتفاق أيضاً لـ «حكومة إقليم كردستان» بتلقي نحو ٣٠٠ مليون دولار من صادرات النفط الشهرية المستقلة بحلول منتصف عام ٢٠١٥.

وهذه المبالغ ستكون أكثر من كافية لتغطية الرواتب الشهرية لـ «حكومة إقليم كردستان»، والتي كما أشرنا تبلغ حوالي ٦٧٠ مليون دولار.

وفي إطار سيناريو تنخفض فيه أسعار النفط إلى ٤٠ دولار (مع قيمة صافية للعراق بحوالي ٣٠ دولار للبرميل)، ستعاني بغداد و«حكومة إقليم كردستان» على حد سواء من نقص خطير في التمويل.

والأهم من ذلك، أن الوضع قد يُغري الأكراد بالانسحاب من الصفقة بهدف الحصول على عائدات إضافية تبلغ حوالي ١٧٠ مليون دولار شهرياً عن طريق بيع جميع نفط «حكومة إقليم كردستان» وكركوك الخام بشكل مستقل، إذا افترضنا أنهم سيستمرون بالتمتع بإمكانية الوصول إلى ذلك

وبموافقة تركيا، التي سيحصلون منها من خلال هذه العملية على ٦٨٥ مليون دولار شهرياً، مقارنة بحوالي ٥١٥ مليون دولار شهرياً يحصلون عليها بموجب الصفقة.

لذا، على الولايات المتحدة أن تولي اهتماماً كبيراً لحسابات كلا الجانبين، لا سيما إذا كانا يخضعان لضائقة مالية شديدة بسبب المزيد من الانخفاضات في أسعار النفط.

وفي هذا السياق، تُشكل تركيا أفضل وسيلة للضغط على الأكراد للتخلي عن أي تحركات مزعزعة للاستقرار في محيط كركوك.

- تصدير نفط كركوك. يشكل تصدير شركة «سومو» للنفط الخام الآتي من كركوك عنصراً أساسياً لضمان تحقيق بغداد مصالح مالية من خلال الصفقة، ولكن رفع صادرات كركوك إلى ما يصل إلى ٣٠٠ ألف برميل يومياً لن يكون سهلاً. فمنذ شهر تموز/يوليو، استخرجت «حكومة إقليم كردستان» أكثر من ١٢٠ ألف برميل يومياً من حقلي «باي حسن» و«آفانا»، وهما حقلي نفط كانا تاريخياً خاضعين لإدارة «شركة نفط الشمال» التابعة للحكومة الاتحادية، كما أن معظم المسؤولين العراقيين يعتبرونهما «حقلي كركوك».

وليس هناك شك أنه ستبرز مطالبات خلال عام ٢٠١٥ بإعطاء شركة «سومو» من جديد إمكانية الوصول إلى النفط في هذه الحقول.

كما ستسعى بغداد أيضاً إلى الحصول على المساعدة من شركات نفط عالمية بهدف زيادة الإنتاج في ما تبقى في حقل «بابا كركر» الذي تديره «شركة نفط الشمال»، وهو تدخُّل عارضه الأكراد في السابق نظراً إلى حالة كركوك المتنازع عليها.

وفي المقابل، قد يسعى الأكراد إلى لعب دور أكبر في «شركة نفط الشمال». وقد تُثبت الوساطة الأمريكية بأنها قيمة جداً في حل النزاعات وإيجاد أرضية مشتركة في هذه المواقع الحساسة.

وتمثل مسودة الاتفاق التي أُعلن عنها في ٢ كانون الأول/ديسمبر خطوة شجاعة من قبل رئيسي الوزراء العبادي وبارزاني، اللذين يحظيا بدعم متمكن من وزيري النفط عبد المهدي من الحكومة العراقية الاتحادية واشتي هورامي من جانب الأكراد.

يُذكر أنه من الممكن أن يستخدم الطرفان الاتفاق بطريقة أنانية لتخفيف الضغوط المالية والسياسية على المدى القصير، من دون أي التزام حقيقي بتطبيق الاتفاق خلال عام ٢٠١٥.

ولكن في حال حظي الاتفاق بالشعبية وجرى تطبيقه، يمكن أن نشهد بعض النتائج الإيجابية جداً الناتجة عن توقيع صفقة عملية لزيادة العائدات إلى أقصى حد وتقاسمها في عام ٢٠١٥. وسيؤدي تصدير ٥٥٠ ألف برميل من النفط يومياً إلى دعم اقتصاد الحرب في العراق والذي هو اقتصاد مرهق بشدة.

ويمكن تعزيز التعاون في الحرب ضد تنظيم «الدولة الإسلامية في العراق والشام» إلى أقصى حدّ، وتحسين فرص استعادة الحكومتين الاتحادية والكردية للموصل في النصف الأول من عام ٢٠١٥.

وبالتالي، قد يؤدي ذلك ليس فقط إلى بقاء نسيج المجتمع العراقي الأساسي متماسكاً، بل إلى تعزيزه من خلال تجربة ناجحة في تقاسم السلطة بين أطياف المجتمع.

وكما قال وزير النفط عادل عبد المهدي في «قمة مجلس الأطلسي» في اسطنبول في ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر: «منذ إنشاء العراق والنفط يشكل سبباً للحروب والنزاعات ونحن الآن نريد أن يكون سبباً للسلام والتعاون».

٢- خمسة أسباب للاتفاق النفطي العراقي. الكوردي

كينيث م. بولاك - معهد بروكينغز

يمثل الأتفاق الأخير بين الحكومة العراقية وحكومة اقليم كردستان حول تصدير النفط وايراداته خطوة هامة للعراق، بالرغم من ان لا احد ينبغي ان يتوقع

ان هذا من شأنه ان ينهي الخلافات حول الحدود بين بغداد واربيل. لكن على الاقل و حتى الآن، ريح الجميع.

سيتمكن الكورد من بيع نفطهم و يحصلون على ١٧٪ من الموازنة الفدرالية (نظريا، تم تسليم ما يعادل ١١ـ ١٢٪ من حصتهم فقط)، وسوف يحصلون على اعتراف بضمان بسيطرتهم على كركوك.

هذه النقطة الأخيرة هي مهمة جدا بالنسبة للكورد، والذين يشيرون إلى كركوك بانها (قدسهم). حصلت الحكومة المركزية على علاقة وظيفية مع حكومة اقليم كردستان، اذ التزم الكورد حسب الاتفاق بتوزيع ايراداتهم من نفط الاقليم الى الميزانية الفدرالية، وتصدير نفطهم ضمن سياسة التسويق العامة للحكومة المركزية – عبر سومو (شركة تسويق النفط العراقية). مجددا، تعد النقطة الأخيرة تنازلا اساسيا من الحكومة المركزية.

من المهم ان نفهم لماذا حدث هذا الإتفاق الآن بعد سنوات عديدة من الجمود، هناك خمس محاور جوهرية لهذا التطور وهي:

١ـ اعتراض الاتراك على استقلال الكورد:

استنادا لمسؤولين اكراد من اعلى المستويات، لمحت انفرة لاربيل انها لا تدعم الطموحات الكوردية بالاستقلال. كانت هذه نقطة تحول بالنسبة للاكراد، والصاعقة التي حطمت طموحاتهم للاستقلال على المدى القريب.

منذ ٢٠١٤، رئيس الوزراء التركي (حاليا الرئيس) اردوغان حدد انه يؤيد إستقلال كردستان العراقية في ظل تهيئه الظروف الصحية. وهو موقف منطقي بالنسبة لتركيا والولايات المتحدة، وكذلك للاكراد.

بالرغم من ان للكورد وجهات نظر مختلفة مع دوافع اردوغان حول وجهة نظره، لكنهم الآن مقتنعين بها رغم الاحباط، لكن يقبلون بالحقيقة، مع استبعاد الاستقلال على المدى القريب، لذا كان لزاما على الاكراد ان يعملوا شيء قابل للتطبيق مع بغداد بخصوص النفط.

٢ـ قلق الاكراد الحقيقي حول أمنهم:

داعش (او الدولة الاسلامية) ليست على بعد عشرة اقدام من الكورد، والبيشمركة لم تعد سيئة كما بدت في الايام الاولى من اغسطس، اذ تفاجؤا بهجوم داعش المفاجيء عليهم. الا انهم لم يكونوا جيدين بالقدر الذي كانوا عليه ذات مرة ولا حتى بالقدر الذي تصوره الاكراد، انهم صدموا الكورد في الصميم.

كلما اراد الكورد الاستعانة بامريكا، فانهم يشتركون بحالة جنون العظمة التي لاسرائيل بخصوص امنهم لان لديهم تاريخ مشابه من الاضطهاد والذبح كالذي حصل مع اليهود.

حتى يشعروا بالأمن العسكري والامان، سيكون من الصعب عليهم التفكير بالاستقلال، وهذا من شأنه يدفعهم لايجاد علاقه وظيفية مع بغداد.

٣ـ تراجع اسعار النفط:

انكمش كل من بغداد والكورد بشكل حاد بانخفاض اسعار النفط الكبير. على مدى السنوات الثلاث الماضية، آذت حرب العصابات التي كانت بينهم حول صادرات النفط كلا الجانبين.

كانت معظم الشركات النفطية العالميه قلقة من الاقدام على الاستثمار النفطي لدى الجانبين، كان الاكراد يبيعون نفطهم بصعوبه كبيرة، وبذلت بغداد وقتا وجهدا كبيرا لتحجيم صادرات النفط من الاقليم بدلا من العمل على تعزيز صادراتها من باقي المحافظات.

أجبر انهيار اسعار النفط الطرفين لوضع خلافاتهم على جانب وان يعملا سويه لتلبية متطلباتهم الماليه الحيويه. لاسيما ان الاحتياجات تضاعفت بشكل كبير، بسبب الحرب ضد داعش.

حتى اذا ما غيرت تركيا من موقفها الحساس من استقلال اقليم كردستان، واصبح تهديد الامن الذي تفرضه داعش بمثابة قضية اساسية للاستقلال، فان اسعار النفط المنخفضه تفرض تحديا اقتصاديا للاستقلال.

٤. تأمين حقول كركوك وصادراتها تضع الكورد في موقف قوي جدا:

اذا ما عكست تركيا سياستها ولم تضع حكومة الاقليم في وضع سلبي في الامد القريب، سيكون لهم موقف ايجابي وكبير في استغلال نفط كركوك وبيعه وتصديره على المدى البعيد.

مع كركوك، يستطيع الكورد تصدير ما يقارب من ٥٠٠ الف برميل يوميا والتي من شأنها ان تكون اكثر من كافيه لتلبية احياجاتهم المالية اذا ما عاد سعر البرميل ١٠٠ $ تقريبا.

وطالما بقي سعر النفط منخفضا، لن يتمكن الكورد من الاعتماد ذاتيا حتى مع انتاج النفط من كركوك.

على كل حال، وعلى المدى البعيد من المحتمل ان ينتعش سعر النفط ويمكن للحقول الاضافيه التي تحت سيطره حكومة الاقليم ان تؤدي دورها.

وهذا يعني ان وجود كركوك ضمن سيطرة حكومة اقليم كردستان من شأنه ان يسمح للاكراد ببناء الاساس الاقتصادي للاستقلال في تاريخ لاحق.

٥. حيدر العبادي هو انجاز كبير:

كان امرا مثيرا للاعجاب بما فيه الكفايه ان العراقيين (بمساعدة كبيرة من ايران والقيادة الشيعية في النجف) كانوا قادرين على استبدال نوري المالكي من رئاسة الوزراء. والاكثر اثارة للاعجاب تمكنهم من اختيار حيدر العبادي خلفا له.

كما اشار لي العديد من السياسيين العراقيين على مدى الاشهر الماضيه، كان هناك مرشحين سيئين متاحين.

في حين انه مازال من المبكر جدا ان نتحدث ونفترض ان العبادي هو الشخص المخلص للعراق، مع ذلك لم يعد هناك اي شك في انه يحاول جاهدا ان يفعل الشيء الصحيح واتخاذ عدد من الخطوات الهامة، وان كانت صغيرة في هذا الاتجاه.

اقالة العديد من أسوأ القاده العسكريين من فتره المالكي، الاتفاق على تشكيل وحدات عسكريه من السنة، والاعتراض على تولي هادي العامري لحقيبة الداخليه، والآن عقد صفقه مع الاكراد كلها تثبت ان العبادي على استعداد للقتال وتحمل المخاطر للقيام بما هو ضروري للحفاظ على ادامة مضي العراق في الطريق الذي تأمل الولايات المتحدة ان يمضي به.

الكورد ادركوا ذلك واكدوه بشكل متكرر في اجتماعاتهم. سبب رئيس لجعلهم راغبين في عقد التنازلات في هذه الصفقة، التنازلات التي رفضوا تقديمها في عهد المالكي، لانهم يعتقدون ان العبادي يحاول ان يؤدي ما هو صحيح.

هذه العوامل الخمسه مهمة وجميعها تبدو انها ستعمل لبعض الوقت القادم. يشير هذا الى وجود اساس معقول لبغداد وأربيل لمواصلة العمل سوية في المستقبل المنظور. لكن ليس علينا ان نتوقع انتهاء قضية الكورد عند هذا الحد.

بالتأكيد تمتع الكورد بفترات اكثر راحه (او اقل من عدم الراحه) كجزء من العراق، لكن بشكل عام لم يكن التاريخ سعيدا دائما. لمعظم القرن الماضي، الوجود الكوردي ضمن العراق كان مصدرا لعدم الاستقرار والعنف لكلا الجانبين.

لهذا فانه يعد من العار عدم حصول الاكراد على الاستقلال بعد اجتياح الولايات المتحدة للعراق في ٢٠٠٣، و يعد اجتياح داعش في حزيران ٢٠١٤، او

اي وقت بينهما. كلا من الكورد والعراقيين سيكون بافضل حال اذا ما حدث طلاق ودي بينهما.

ما هو اكثر من ذلك، على الاقل بعض ربما تكون كل الحوافز التي خلقت الظروف للتوصل الى هذه الصفة سريعة الزوال.

من الصعب ايضا التكهن بعدول الاتراك عن فكرة رفض الاستقلال الكوردي، لكن ليس هناك من سبب لنعتقد ان معارضتهم فكرة الدولة هي بدون زمن وترتيب، يعمل الاكراد فعلا وبجد لبناء قدراتهم العسكريه، وصفقتهم الجديدة مع بغداد تساعد لتسهيل ذلك.

من المحتمل ان تنتعش اسعار النفط في مرحلة ما، وسوف يحافظ الكورد على توسعة انتاجهم وقدراتهم التصديريه.

وعندما يفعلون ذلك، بضمنها كركوك تحت سيطرتهم، سيجعل الاستقلال الاقتصادي واضحا في تلك المرحلة.

علاوة على ذلك، وفي مرحلة ما، يمضي حيدر العبادي للمواجهة في اعقد القضايا التي تواجه العراق، والمرتبطه بهيكل الحكومة ومدى عدم مركزيه سلطتها. انضم السنة العرب الى الكورد في تفضيل شكلا اكثر تطرفا من اشكال الفدرالية اللامركزية، والتي يعارضها العديد من الشيعة.

حرص العبادي على عدم الكشف على وجهة نظره بهذا الموضوع، لكن سيكون من الصعب عليه اقناع العديد من اوساطه لقبول الطلبات للعرب السنة و(الكورد).

عندما تلتقي اطراف هذه القضية ربما يقسمون العراق مجتمعيا وسياسيا مجددا، وربما يبدأ الكورد بالتفكير بالاستقلال مرة اخرى.

وكما قال وزير النفط عادل عبد المهدي في «قمة مجلس الأطلسي» في اسطنبول في ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر:

«منذ إنشاء العراق والنفط يشكل سبباً للحروب والنزاعات ونحن الآن نريد أن يكون سبباً للسلام والتعاون».

مؤتمرات في طريق البناء

هيأة التحرير

١. النازحون فرص. وتمكين

برعاية عضو هيأة رئاسة مجلس النواب الشيخ د. همام حمودي وبالتعاون مع المعهد العراقي لحوار الفكر، انعقدت الندوة الموسومة (النازحون. فرص وتمكين) وذلك يوم الاثنين المصادف لـ ٢٩/ ١٢ /٢٠١٤ على قاعة التربية الرياضية ـ جامعة بغداد وبمشاركة ممثلين عن السلطتين التشريعية والتنفيذية والمنظمات المحلية والدولية فضلا عن مشاركة عدد من الاكاديمين والمختصين والمهتمين بشؤون ملف النازحين.

- اهداف الندوة الى:

١. تسليط الضوء على مشكلة النازحين باعتبارها مشكلة وطنية وكارثة إنسانية تهم الجميع من خلال عرض ما تم تقديمه من قبل الجهات ذات العلاقة.

٢. استعراض أهم المشاكل والمصاعب التي واجهت الجهات ذات العلاقة في تقديم الخدمات للنازحين.

٣. مناقشة الفرص المقترحة من قبل الجهات ذات العلاقة وسبل تحقيقها.

٤. الخروج بآليات عمل لرفع كفاءة الخدمات الحالية باعتماد الفرص المناسبة وتمكين النازحين منها.

وخرجت الندوة بمجموعة من التوصيات اهمها:

١. إقامة مفارز طبية للمرضى النازحين من قبل وزارة الصحة.

٢. إيصال المواد التموينية للنازحين من قبل وزارة التجارة.

٣. تسهيل استكمال المعاملات المتعلقة بالجنسية وغيرها الخاصة بالنازحين.

٤. إيصال المشتقات النفطية للنازحين من قبل وزارة النفط.

٥. تشكيل وحدات أمنية في مناطق الأقليات و وحدات إدارية بعيدا عن المشاكل السياسية.

٦. تشكيل هيأة وطنية للكوارث بتشريع قانون من قبل مجلس النواب.

٧. معالجة مشاكل طلبة الجامعات والمدارس دون تأخيرات بسبب البيروقراطية او ضوابط و أنظمة وتعليمات لا تتناسب مع أزمة النزوح.

٨. تحويل الضرائب والغرامات التي تُجبى من الدولة لهذه السنة الى النازحين.

٩. استخدام المنظمات المحلية بدل الدولية في الاجرائات التنفيذية لعدم خسارة اجور تدفع لكادر تلك المنظمات.

١٠. تكون أولوية التجنيد في الحشد الشعبي والحرس الوطني للنازحين.

١١. استثمار طاقات النازحين في بناء المخيمات لتكون فرص عمل معينة لهم.

١٢. الاهتمام بالبعد الروحي للنازحين لما يتركه الاثر النفسي السلبي من تبعات سيئة على الواقع والمستقبل وتحصينهم من خلال مختصين ورجال دين.

١٣. إنشاء الصندوق الوطني للمساعدات.

١٤. تحويل المنح إلى مشاريع مدرة للنازحين لتكون فرص عمل منتج لهم.

١٥. العمل على توثيق جرائم داعش.

٢. ورشة العمل الموسومة

(قراءة قانونية تحليلة لقرار مجلس الامن الدولي ٢١٧٠ وآلية تنفيذة وطنياً ودولياً)

برعاية عضو هيأة رئاسة مجلس النواب الشيخ د. همام حمودي وبالتعاون مع المعهد العراقي لحوار الفكر، اقيمت ورشة حوارية بعنوان (قراءة قانونية تحليلية لقرار مجلس الإمن الدولي ٢١٧٠ والخاص بتجريم داعش وآلية تنفيذه وطنياً ودولياً) في ٣٠ / ١٢ / ٢٠١٤، في جامعة النهرين / كلية العلوم السياسية.

اهداف الورشة:

١. رسم مسار وطني عام يوضح آلية تنفيذ القرار وطنياً ودولياً تساهم فيه كافة مؤسسات الدولة وفقاً لتخصصها ومجال عملها.

٢. التعريف بالقرار وبمحتوياته ومضامينه ودور الوزارات والمؤسسات الرسمية في الاستفادة من القرار وبيان طبيعة الإجراءات التي تتخذها هذه الجهات وما تسعى إلى تحقيقه من خلال القرار.

٣. تحديد الوسائل والطرق المثلى والإجراءات الواجب إتباعها وسلوكها لتحقيق أهداف القرار وتحديد المسؤوليات.

التوصيات

١. تهيئة ملفات جنائية من قبل الجهات المسئولة في العراق حول الأفراد والكيانات والمؤسسات التي توفر الدعم المادي او المعنوي او المالي او التكنولوجي او التمجيد بهذه الأفعال او توفير دعم بالتسليح او التجنيد او أية وسيلة يمكن ان تستفد منها المجاميع الإرهابية الناشطة في العراق لغرض تقديمه إلى لجنة مكافحة الإرهاب.

٢. ان لا يصار إلى الالتفاف على القرار، وضرورة التواصل مع لجنة مكافحة الإرهاب من اجل التأكيد على إعداد التقارير التي تفيد التزام الدول بتنفيذ مفردات القرار من قبل باقي الدول الأعضاء.

٣. المطالبة بتنفيذ كامل القرار الذي يتكلم عن التمويل والدعم والتحشيد، من خلال تشكيل تحالف دولي إقليمي عربي محلي في سبيل ضرب الإرهاب، وهذا لا يتم إلا عبر التنسيق والاتصالات والاتفاق على آلية التعاون بين أركان هذا التحالف الدولي، وتقيد الدول بمضمون القرار بعدم إدخال إرهابيين وتقديم التسهيلات اللوجستية لهم ومنع استقبالهم وإيوائهم وتجفيف المنابع المالية.

٤. العمل على إدراج تنظيمات إرهابية أخرى وأفراد داعمين وممولين للأعمال الإرهابية بموجب الفقرة ١ من القرار ٢١٦١ (٢٠١٤).

٥. العمل على إيجاد تنظيمات إقليمية (تعاون إقليمي) ووضع سياسات إقليمية لمكافحة تمويل الإرهاب، والسعي إلى إصدار قرار من جامعة الدول العربية حول آليات عربية لمكافحة الإرهاب.

٦. العمل على إنشاء مركز متخصص للدراسات حول ظاهرة الإرهاب في العراق.

٧. السعي إلى إعادة النازحين إلى مواطنهم الأصلية لعدم ترك فراغ مناطقي أو سكاني يمكن ان يسمح لتمدد أو انتشار العناصر والمجاميع الإرهابية.

٨. اتخاذ جميع التدابير وفقاً للالتزامات بموجب القانون الدولي من اجل مكافحة التحريض على ارتكاب الأعمال الإرهابية بدافع التطرف والتعصب ومنع الإرهابيين ومؤيديهم من ممارسة الأنشطة الهدامة في المؤسسات التعليمية والثقافية والدينية.

٩. ضرورة الخروج من الورشة بتحديد الواجبات والمسؤوليات للوزارات ومؤسسات الدولة.

١٠. تشكيل لجنة لمتابعة تنفيذ التوصيات التي تتمخض عن الحلقة النقاشية وبإشراف مباشر من سماحة الشيخ الدكتور همام حمودي.

المعهـد العراقي للحـوار

بغداد / الجادرية / شارع الوزراء
07905400123
Head@hewariraq.com

شروط النشر

• تقبل البحوث ذات الصلة بالدراسات الاستراتيجية , السياسية, الامنية, العسكرية, الاقتصادية .. والتي تتصف بالبعد التحليلي والستراتيجي وباللغتين العربية والانجليزية.
• يشترط ألا يكون البحث قد سبق نشره, أو قدم للنشر لجهات أخرى.
•يراعى في البحث اعتماد الأصول العلمية والمنهجية المتعارف عليها في كتابة البحوث الأكاديمية.
• ان لا يزيد البحث عن ٣٠ صفحة مطبوعة (A٤), بما في ذلك الهوامش, والمراجع , والملاحق.
• يقدم البحث بنسخة الكترونية مصححة طباعياً.
• يرسل الباحث موجزاً بسيرته العلمية , ورقم الهاتف والبريد الالكتروني.
• تكتب الهوامش بأرقام متسلسلة , وتوضع في نهاية البحث مع قائمة المراجع.
• تطبع الجداول والرسوم البيانية على صفحات مستقلة , مع تحديد مصادرها ويشار إلى مواقعها في متن البحث.
• تقوم هيئة التحرير بالمراجعة اللغوية , وتعديل المصطلحات بالشكل الذي لا يخل بمحتوى البحث أو مضمونه.

إجراءات النشر:

• يتم الاعلان عن ملف العدد والموضوعات الاخرى عبر موقع المعهد وصفحته على الفيس بوك ويعمم كتاب على الوزارات والجامعات والكليات ذات العلاقة وينشر في مواقع التواصل الاجتماعي .
• تعنون المراسلات والبحوث والدراسات باسم رئيس تحرير .
• ينم إخطار الباحث بتسلم بحثه.
• يقوم المحرر المختص براجعة وتحرير البحث بعد إجازته من هيئة التحرير.
• يخبر الباحث بصلاحية البحث للنشر من عدمه.
• ينم النقاش مع الباحثفيما اذا وجدت ملاحظات على البحث.
• تصبح البحوث والدراسات المنشورة ملكاً للمعهد العراقي للحـــــوار ومجلة حوار الفكر ولا يحق للباحث إعادة نشرها في مكان اخر دون الحصول على موافقة تحريرية من المعهد.

حوار بغداد
BAGHDAD DIALOGUE

Iraqi Institute For Dialogue
للحوار