حَوكَمة السِياسَات العامة وبِناء الدولة في العراق

The Governance of Public Policies and State-Building in Iraq

م.د. يزن خلوق محمد ساجد(*) Dr. Yazen Khalook Mohammed Sajed

الملخص:

حَظي مَوضُوع الحَوكمة بإهتمام واسع في الآونة الأخيرة وبات من أكثر المواضِيع اثارة للنِقاش سواءً مِن قِبل الجِهات الحُكومية والمُنظمات الإقليمية والدولية، كما اضحى من أولويات صُنّاع السياسات والمهتمين بهذا الشأن، ويرجع سَبَب هذا الإهتمام كون الحوكمة الرشيدة تَعدُ شرطاً اساسياً وجوهرياً لبناء الدولة على أُسس سليمة، فالعلاقة وثيقة بين بناء الدولة والالتزام بمبادئ الحوكمة الرشيدة، لما تُوفره من بيئة مُناسبة وسليمة عِبر آليات من سيادة القانون، الشفافية، المساءلة، التضمينية والمشاركة وهذا ما يُعزّز بناء الدولة التي بِدورها تَعد الطرف الرئيس والفعّال في تجسيد مبدأ الحوكمة كونها -أي الدولة- مسؤولة عن وضع وتنفيذ السياسات العامة، وعلى هذا الأساس فإن مسار بناء الدولة في العراق مُرتبط بالالتزام بمبادئ الحوكمة الرشيدة، إذ إن مواجهة الخلل والضعف في الدولة لا يتحقق بدون المبادئ التي ترتكز عليها الحوكمة.

الكلمات المفتاحية: الحوكمة، السياسات العامة، بناء الدولة، الفساد، البطالة المقنّعة، مؤسسات المجتمع المدني، الأداء الحكومي، المواطنة، الاستقرار السياسي.

Abstract:

Recently, the issue of governance has received wide attention. It has become one of the most discussed topics by government agencies in addition to regional and international organizations. Governance has also become a priority for policymakers and those interested in this issue. The reason for this interest is that it is a prerequisite and essential for building the state on strong foundations. Because there is a close relationship between state-building and

(*) مدرس النظم السياسة والسياسات العامة في كلية العلوم السياسية / جامعة الموصل. dr_yazenkhalook@uomosul.edu.id

commitment to the principles of good governance that provide an appropriate environment through mechanisms of the rule of law, transparency, accountability, inclusion, and participation, which enhances state-building, which in turn is the main and effective party in embodying the principle of governance as the state is responsible for developing and implementing public policies Through the foregoing, the building of the Iraqi state is linked to the commitment to the principles of good governance because facing the imbalance and weakness in the state is not complete without the principles and foundations on which governance depends.

Keywords: Public policies, state building, corruption, disguised unemployment, civil society institutions, government performance, citizenship, political stability.

المقدمة:

يُعد موضوع الحوكمة من أبرز الموضُوعات التي اثارت اهتمام الجهات الرسمية وغير الرسمية، واصبح من الأولويات بالنسبة لصُنّاع السياسات، ويعود سبب هذا الاهتمام كون حوكمة السياسات تعد شرطاً لازماً لبناء الدولة، فالعلاقة وثيقة بين بناء الدولة والالتزام بمبادئ الحوكمة الرشيدة، وعملية بناء الدولة في العراق تتطلب جهداً كبيراً وواعياً يضطلع به القائمون على إدارة شؤون البلاد، فهي عملية ذاتية مستمرة ومتناسقة تهدف الى تعزيز قدرات النظام السياسي في تفاعله مع المجتمع، وبهذا فهي كعملية لا يمكن ادراكها دون وجود حوكمة للسياسات العامة من اجل خدمة وتطوير المجتمع وهذا ما يمثل في الوقت نفسه جوهر الديمقراطية، والأخيرة تمثل اهم الأسس للوصول الى الحوكمة الرشيدة والتي هي الأساس في بناء الدولة، ومن هذا المنطلق فان عملية بناء الدولة في العراق تعتمد على الالتزام بمبادئ الحوكمة والمعايير التي تستند عليها.

أهمية البحث: تَنطلق أهمية الدِراسة مِن ان حوكمة السياسات العامة تعدُّ أفضل وسيلة تُدار من خلالها الموارد العامة وتحل المشكلات بفاعلية وبطريقة تُلبي الاحتياجات الأساسية لبِناء الدولة في العراق.

أهداف البحث: يُمكن تلخيص أهم الأهداف التي يسعى الباحث الوصول لها عِبر هذه الدراسة وهي:

1. توضيح الابعاد النظرية للمفاهيم محل الدراسة؛ الحوكمة، بناء الدولة، السياسات العامة.
2. التعريف بأهمية حوكمة السياسات العامة لبناء الدولة في العراق.
3. ابراز مدى طبيعة العلاقة بين الحوكمة وبناء الدولة في العراق.
4. الوقوف على أهم معوقات الحوكمة في العراق.
5. محاولة التعرف على مدى إمكانية تطبيق الحوكمة في العراق وسبل تحقيقها.

الإشكالية: على الرُغم من مُرور قرن على تأسيس الدولة في العراق وتوفر الإمكانات والموارد المتاحة إلا انه لم يتمكن من بِناء دولة راسخة وصحيحة، فهو ما زال في مراحل تكوين الدولة وليس بناء دولة، ويعود ذلك إلى وجود عوائق متعددة تقف حائلاً أمام الوصول الى الحوكمة الرشيدة والتي ما زالت مؤشراتها غير مُتحققة ودون مُستوى الطموح، ومن هذه الإشكالية تنطلق بعض التساؤلات:

1.كيف يُمكن بناء الدولة في العراق؟

2.ما العقبات التي تقف عائِقاً أمام حوكمة السياسات العامة؟

3. ما السُبل اللازمة لمواجهة تحديات حوكمة السياسات؟

الفرضية: تَنطلق الدِراسة مِن فَرضية مَفادها ان بِناء الدولة في العراق على أُسس سليمة مُرتبط بِشكل وثيق بِمدى تفعيل آليات الحوكمة الرشيدة وتعزيز دولة القانون وتحسين الأداء واحترام الحُريات ومُراعاة حُقوق الإنسان، فكُلما كان الالتزام بمبادئ الحوكمة الرشيدة جَاداً وحازِماً كانت فُرصة بِناء الدولة في العراق أيسر وصُولاً وأكثر رُسوخاً.

منهجية الدراسة: اعتمدت الدِراسة لأجل التحقق من فرضية الدِراسة على المنهج الوصفي لتحليل مضمون الموضوع ووصف الواقع العراقي لاسيما المجالات التي تتشكل منها الدراسة كوصف المُعوقات الاجتماعية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي تقف عائِقاً امام الحوكمة، كما تم الاستعانة بِمنهج التحليل النظمي لتحليل المعطيات المتاحة من أجل الوصول الى مُعالجة واقعية للتحديات التي تواجه الحوكمة في العراق وسُبل تحقيقها كخطوة أساسية لبِناء الدولة.

هيكلية الدراسة: اقتضت الدراسة تقسيمها على ثلاثة محاور، فضلاً عن المقدمة والخاتمة، وكما يأتي:

أولاً: الإطار المفاهيمي

سنحاول في هذا المحور توضِيح ماهية الحوكمة ومكوناتها، وماهية بِناء الدولة، وتم تقسيم هذا المحور على النحو الاتي:

1_ مفهوم الحوكمة : يُعد مفهوم الحوكمة من المفاهيم التي حظِيت بإهتمام الباحثين في الميادين الاجتماعية والسياسية والاقتصادية لوضع أسس فكرية تتمحور حول المفهوم والمقصد الفعلي له لتكون قاعدة تنطلق منها الخُطط والطُرق المناسبة لضمان فاعلية قصوى في معايير التقييم الخاصة بقياس مستوى حوكمة السياسات العامة في الدول أو المجتمعات، ومن جهة أخرى فإنه موضوع الحوكمة الرشيدة اصبحت تمثل أهمية كبيرة على المستوى العالمي وتعدُ اليوم جزءاً من توافق الآراء في الأمم المتحدة؛ لأن بِناء الدولة على أُسس سليمة أمرٌ لا يُمكن فصله عن نوعية الحكم ومستوى جودة سياساته العامة.

وقبل البدء بتعريف الحوكمة لابد من التمييز بينها وبين مُصطلح الحكم، إذ إن اسلوب الحكم يعني مجموعة من القواعد والمؤسسات والعمليات التي تُمارس بوساطتها السلطة في الدولة، وبذلك فهي تتصل بالسياسة والأبعاد السياسية بمعناها العام، أما الحوكمة فإنها تتعلق بدراسة العناصر التي تجعل تِلك القواعد المؤسسية والعمليات تتسم بالفعالية من مثل حكم القانون، وترشيد عملية صنع القرار، والشفافية والمساءلة، والمشاركة، فضلاً عن التمكين وحقوق الإنسان وغيرها[1]، كما أن مصطلح الحكم لا يضم الجوانب المعيارية والخصائص التي على أساسها نحكم على طبيعة هذا الحُكم، كما أنه لا يكشف عن التوجهات الاستراتيجية ولا يوضح الأهداف والمعايير والمؤشرات، فمُصطلح الحكم يصرف النظر عن الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية والإنسانية كافة، أما مصطلح الحوكمة بالمعنى الحديث فإنها بالأساس تهتم بالبعد الديمقراطي ومحتواه والشرعية وإشراك عديد من الفواعل في عملية صنع السياسات ورسمها، وهذا عكس المفهوم القديم _أي الحكم_ الذي كان يُركّز على الدولة والقطاع العام فقط في عملية التنمية وادارتها.

وطِبقاً لبرنامج الأُمم المتحدة الإنمائي(UNDP) فان الحوكمة هي مُمارسة السلطات الاقتصادية والسياسية والإدارية لتسيير شؤون مجتمع ما على المستويات كافة، وتتضمن الحوكمة الآليات والعمليات

(1) رواية توفيق، **الحكم الرشيد والتنمية في افريقيا :دراسة تحليلية لمبادرة النيباد**، (القاهرة، معهد البحوث والدراسات الافريقية، 2005) ص32.

والمؤسسات التي يُعبّر بوساطتها المواطنون عن مصالحهم وممارسة حقوقهم والوفاء بالتزاماتهم ويقبلون بتسوية خلافاتهم[1].

أما تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام (2002) فيعرف الحوكمة بأنها: "الحُكم الذي يُعزّز ويدعم ويصُون رفاه الإنسان ويقوم على توسيع قُدرات البشر وخياراتهم وفرصِهم وحُرياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ولاسيما بالنسبة لأكثر أفراد المجتمع فقراً وتهميشاً"[2] وهذا التعريف يُركّز على الهدف النهائي من الحوكمة ويؤكد التمثيل الكامل للشعب في الحكم لكي تتحقق المصالح العامة.

وإذا تناولنا التعريفات المقدمة من المفكرين والباحثين فنرى هناك مَن يُعرّف الحوكمة بأنها: "الأنظمة والإجراءات التي تحكم على مُمارسة السلطة السياسية باسم الدستور ومن ذلك اختيار القيادات وتداول السُلطة وتعمل على تخصيص الثروات وإدارتها لتلبية الاحتياجات الإنسانية"[3]، أو هي "الحُكم الذي يتميز بالممارسات المتسقة والتفاعل المقبول بين الأطراف الحُكومية والخاصة في جميع جوانب الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، فهي تسمح بِمُشاركة الشعب في العملية السياسية عِبر القنوات النظامية"[4]، وبتعبير آخر تُعرّف بانها: "اطار يُحدّد من خلاله القيم والثقافة والممارسات القانونية والتنظيمية والمؤسسية للمنظمات، وبما يتيح لها ان تعمل بشكل فعّال في تحقيق الهدف الذي أُنشئت من أجله في بيئة عمل منظمة، تتسم بالشفافية والافصاح والمشاركة، ومسؤولة وخاضعة للمحاسبة"[5]

ومن الجدير بالذكر إن السياسات العامة صنعاً وتنفيذاً لم تَعدُ حِكراً على المؤسسات الرسمية والأداء الحكومي فقط، بل أصبح للقطاع الخاص والمجتمع المدني دوراً مهماً ومؤثراً ايضاً، فالمؤسسات الرسمية تعمل على إيجاد البيئة السياسية والقانونية المساعدة والملائمة وتهيئتها، والقطاع الخاص يعمل على توفير فرص العمل وادوار مهمة أخرى، اما المجتمع المدني فانه يعمل على تعبئة الجماعات لأجل المشاركة في الأنشطة السياسية والاجتماعية، وهذا ما يُوفر البيئة المناسبة للتفاعل السياسي والاجتماعي، وبهذا تعرف الحوكمة بانها: "عقد اجتماعي جديد يقوم على شراكة ثلاثية بين الحكومة والمجتمع المدني

---

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، **إدارة الحكم لخدمة التنمية البشرية المستدامة**، (نيويورك، 1997)، ص8.

(2) البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، **تقرير التنمية الإنسانية العربية، خلق فرص للأجيال القادمة**، (عمان، ايقونات للخدمات المطبعية، 2002)، ص101.

(3) امين عواد المشاقبة والمعتصم بالله داؤود علوي، **الإصلاح السياسي والحكم الرشيد إطار نظري**، (عمان، دار الحامد، 2012)، ص58.

(4) Larry Diamond, **The Imperative of Good, Democratic Governance**, Center for International Private Enterprise, Washington.2004 P1.

(5) دليل ارشادي لحوكمة منظمات المجتمع المدني في الجمهورية اليمنية، مؤسسة رنين، صنعاء، 2018، ص10.

والقطاع الخاص بهدف تعبئة افضل لقدرات المجتمع وإدارة اكثر رشادة لشؤون الحكم"[1]، وبذلك يمكن ان نقدم تعريفاً للحوكمة بانها نسق نظمي يحكم التفاعل بين المؤسسات الرسمية من جهة والفواعل غير الرسمية –القطاع الخاص والمجتمع المدني– من جهة أخرى بقصد تحقيق جودة السياسات العامة عِبر تحقيق الشفافية والعدالة ومكافحة الفساد ومنح المواطنين حق مساءلة الحكومة لحمايتهم والتأكد من ان الحكومة تعمل على تحقيق أهدافهم وطُموحاتِهم.

ومما سلف يُمكن القول أن الحوكمة هي عملية تكاملية لإدارة شؤون الدولة بتفاعل العناصر الثلاثة في العملية (الحكومة، القطاع الخاص والمجتمع المدني) مع الأخذ في الحسبان تنوع واختلاف مسؤوليات كُل طرف، بما أنه كل الجهات تشارك في رسم وصنع سياسات الدولة وإدارة شؤونها والرقابة والمحاسبة في ظل الحوكمة الرشيدة فإن للحكومة فضلاً عن ذلك دوراً آخر يتمثل بالتنسيق بين مُختلف الجِهات لذلك فإن الحوكمة تساهم في فاعلية البرامج المقدمة إلى المجتمع بواسطة اشراك المواطنين في اتخاذ القرارات، اضف الى ذلك الدور الذي تُؤديه منظمات المجتمع المدني في الرقابة والمساءلة، فضلاً عن مساهمة الحوكمة في حماية حقوق الإنسان وتدعيم مُشاركة الأقليات في إدارة شؤون الدولة.

2_ مبادئ الحوكمة:

حدد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تسع مبادئ للحوكمة الرشيدة، وهذه المبادئ يجب أن يؤخذ بها بشكل متزامن ومتوازٍ لكي تحقق الهدف المرجو، وهي كالآتي[2]:

- سِيادة القانون: وتَعدُ من أهم مبادئ الحوكمة، أي ان تكون كل الأنظمة والتشريعات التي تُدير الحكومة بموجبها كل شؤون الدولة لها سند قانوني واضح وسليم ويكون مرجعاً أساسياً لكل أنشطتها.
- الشفافية: وتعني تدفق المعلومات السياسية والاجتماعية والاقتصادية بطريقة مَوثوقة وبالوقت المُناسب، وتتحقق الشفافية عندما تَترسخ ثقافة حرية التعبير؛ لذا فان الشفافية تتطلب تشريعات وقوانين تُيسر حُرية تداول المعلومات، وهذا يستلزم وجود هيئات النفوذ الى المعلومة.
- المُشاركة: ويقصُد بها السماح للمواطنين بالمشاركة في جميع مناحي الحياة، بحيث يتحولون في المجال العام من متلقين سلبيين الى مُشاركين ايجابيين يصنعون واقعهم كما يطمحون، وبهذه المشاركة يتم تجاوز الفجوة بين السلطة والجمهور؛ لان ممارسة السلطة أصبحت لا تقوم على أساس مبدأ الانابة والمشاركة الشكلية بل على أساس المشاركة الفعلية للجمهور في صنع وتنفيذ السياسات العامة.

---

[1] أمين فرج شريف، **الحكم الصالح في إقليم كوردستان دراسة في المقومات والمعوقات 1992–2013**، (أربيل، مطبعة هيفي2019)، ص25.

[2] لمزيد من التفاصيل ينظر: الحكم الرشيد، الموقع الرسمي لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الانسان على الرابط:
https://www.ohchr.org/AR/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/AboutGoodGovernance.aspx

- المُساءلة والمُحاسبة: وتعني وجود أساليب وطرق مؤسسية تُمكّن من مساءلة أي شخص مسؤول ومراقبة أعماله ضمن مسؤولياته في القطاع العام مع إمكانية اقالته او محاكمته إذا اقتضى الامر، وهذا يتطلب ان تكون المساءلة والمحاسبة مضمونة بحكم القانون ووجود قضاء مستقل ومحايد.
- المساواة: أي أن يكون جميع الافراد متساوين في الحُقوق أمام القانون، وفي الفرص المتاحة للاستفادة من هذه الحقوق، والانتفاع من الخدمات الحكومية بشكل عام.
- الرؤية الاستراتيجية: ويُقصد بها ان تكون هناك خارطة طريق لتوجيه القيادة السياسية لتحقيق طموحات شعبها المستقبلية، وهذا يتطلب تحقيق الانسجام بين برامج الحكومة وانشطتها وبيئتها الخارجية وتحديد الأدوار ورفع كفاءة كوادرها، بمعنى آخر ان تمتلك النخبة السياسية وعامة الشعب منظوراً موسعاً للحوكمة ومتطلبات التنمية الإنسانية، مع ضرورة فهم الانساق التاريخية والاجتماعية والثقافية المركبة لهذا المنظور لتحقيق التناسق بين الواقع وما تتطلبه الرؤية المستقبلية.
- الاستجابة: وتعني تنفيذ السياسات العامة بِسُرعة وكفاءَة واستمرار وتعزيز قدرات المُواطنين لِطرح خيارات معينة وتحويلها الى سياسات تهدفُ الى رفع كفاءة ونزاهة المُؤسسات الرسمية، وهذا يتطلب إزالة العقبات كافة التي تقف عائِقاً أمام تمكين المُواطنين والاستجابة لمطالِبهم.
- الفعالية: وتعني ان تكون الخدمات والسلع التي تقدمها الحكومة تُشبع الحاجات المجتمعية مع تحقيق كفاءة أفضل في استخدام الموارد البشرية والمالية لتحقيق تنمية مستدامة تُراعي حقوق الأجيال القادمة.
- النزاهة: تعدُ النزاهة حجر الأساس لنظام الحوكمة، فهي ضرورية لحماية المصلحة العامة وتعزيز القيم الأساسية مثل سيادة القانون والالتزام بنظام حُكم ديمقراطي واحترام حقوق الانسان، فالنزاهة العامة هي مجموعة من الإجراءات تم وضعُها لِتقليل التأثيرات السلبية للفساد المالي والإداري طِبقاً لمبدأين الشفافية ومساءلة الحكام، وتتضمن النزاهة العديد من العوامل المتداخلة فالشفافية تهدف الوصول الى المعلومة، والمساءلة والمحاسبة تتم عِبر التطبيق والمراقبة، والتعامل مع تضارب المصالح والفساد وإساءة استخدام الموارد يكون بحزم وإصرار لمكافحتها والسيطرة عليها.

3_ بِناء الدولة:

اقترن مصطلح بناء الدولة بالمفهوم الكلاسيكي الذي انتشر بعد الحرب العالمية الثانية والذي رافق موجَة الاستقلال التي عرفتها دُول كثيرة في العالم النامي، وكان المقصود به إقامة مؤسسات مستقرة تهدف الى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والتحرر من تبعية الدول التي استعمرتها سابقاً، كما افرزت نهاية الحرب الباردة مُنعرجاً حاسِماً وذلك من حيث جُملة من التحديات

والتغيرات الدولية الجديدة على صعيد الأمن والاستقرار والرفاه للشعوب وفق طراز نيوليبرالي مؤثرة بذلك على دور الدولة وعلاقتها ببيئتها الداخلية ومحيطها الخارجي والضغوطات الدولية بهدف اجراء تغيرات هيكلية على طبيعة الأنظمة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، وفي المقابل انتشرت نزاعات مختلفة من حيث الكم والنوع كل هذه التطورات فرضت على المجموعة الدولية أدراج هذه الظواهر المُهمة على سُلم أولوياتها، كما حتّمت على الباحثين والمفكرين إيجاد اطار أكاديمي يتناول ظاهرة ضعف الدولة وهشاشتها في مرحلة ما بعد الاستعمار واتباع خُطط واستراتيجيات لإعادة بناء هذه الدول بما يتوافق وتحقيق رفاهية الشعوب[1]، وهناك اتجاهين رئيسيين في تعريف بناء الدولة: الأول يركز على فكرة مفادها ان بِناء الدولة عملية تنموية اجتماعية، غالباً ما تمتد لفترة زمنية طويلة بحيث تُتيح للمُجتمع المُفكّك في المستهل ان يصبح مجتمعاً مُوحداً متطابقاً مع كيان الدولة في آخر المطاف، وهذا لا يعني ان هذه العملية ستستمِر بشكل تلقائي بل انها قد تحدثُ اصلاً على نحو سلمي أو قسري او الاثنين معاً وهو السائد واقعياً[2]، وعلى هذا النحو تُعرّف عملية بناء الدولة بأنها: "بناء مؤسسات حُكومية فاعلة وشرعية بهدف خلق الظروف اللازمة لتحقيق سلام مستقر وتنمية بشرية"[3] كما تُعرف بأنها: "مدى الدولة وافق مجالاتها ووظائفها المختلفة بدءاً بتوفير الامن والنظام والمرافق والخدمات العامة في الداخل والدفاع عن الوطن ضد الغزو الخارجي مروراً بتوفير التعليم وحماية البيئة وانتهاءً بوضع السياسات الصناعية والاجتماعية وإعادة توزيع الثروة"[1]، وبهذا فان الاتجاه الأول يُؤكد ان بناء الدولة يكون بصورة ذاتية من الداخل من اجل خلق دولة – امة متجانسة ثقافياً وموحدة سياسياً واقتصادياً، اما الاتجاه الثاني فانه يؤكد ان بِناء الدولة هو هدف سياسي في الأساس إذ يسعى الساسة سواء من الداخل او الخارج الى إقامة او تقوية نظام سياسي منشأ اساساً في ظل دولة – امة وذلك من أجل تحقيق مصالحهم أو السعي نحو تعزيز سُلطتهم والعمل على إضعاف سُلطة مُنافسيهم[2]، ووفق هذا الاتجاه يُدافع الفاعلون الداخليون عن أُنموذج

---

[1] محمد لبوخ، عملية بناء الدولة دراسة في المفهوم والغايات والمرتكزات، **مخبر البحوث والدراسات الاستشرافية في حضارة المغرب الإسلامي**، (العدد 6، 2014)، الرباط، ص147.

[2] حسام الدين علي مجيد، **إشكالية التعددية الثقافية في الفكر السياسي المعاصر جدلية الاندماج والتنوع**، (بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2010)، ص–ص 78–79.

[3] محمد فايز فرحات، **الاحتلال وإعادة بناء الدولة دراسة مقارنة لحالات اليابان وأفغانستان والعراق**، (بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2015)، ص42.

[4] فرانسيس فوكوياما، **بناء الدولة النظام العالمي ومشكلة الحكم والإدارة في القرن الحادي والعشرين**، ترجمة: مجاب الامام، (الرياض، العبيكان للنشر، 2007)، ص11

[5] حسام الدين علي مجيد، المصدر السابق، ذكره، ص79.

الدولة – الامة من أجل الاحتفاظ بالسلطة، أو إن الفواعل الخارجية هي التي تسعى الى تحقيق هذا الهدف ذاته، ومن ثم فان بناء الدولة يُمكن ان يكون استراتيجية تنموية او امبريالية مُرتبطة بالأوضاع السياسية والفاعلين السياسيين، وبهذا فإن الاتجاه الثاني يُركّز في بناء الدولة بوصول جماعة معينة الى السلطة ويتم توجيه عمليات بناء الدولة من الخارج بشكل غير مباشر بحيث يكون التحديث والمجانسة الثقافية بين المركز والأطراف هدفاً عرضياً[3]، وبناءً على ذلك سنعتمد في دراستنا على الاتجاه الأول على اعتبار ان بناء الدولة هي عملية يُقصد بها إعادة تأسيس او إعادة بناء وتقوية المؤسسات والابنية العامة وبناء مؤسسات جديدة فاعلة وقادرة على البقاء والثبات وتحقيق الاكتفاء الذاتي[4]، وبين أثناء تلك العملية يقع بناء سلطة ذات سيادة قادرة على احتكار الاستخدام المشروع للقوة المادية وتُعبر عن الجماعة دون الحاجة الى اللجوء للإكراه، لكن غالباً لا تتمتع أي دولة بهذين الشرطين إلا في حالة الاعتراف بشرعية مصدر السلطة والصفوة الحاكمة فيها، وبهذا المعنى فان بناء الدولة من الخارج لا تكتمل وفق منهج البناء من (الأعلى الى الأسفل)، أي التركيز حصراً على الصفوة السياسية، كما ان بناء الدولة لا تتم ايضاً وفق منهج البناء من (الأسفل الى الأعلى)، بمعنى التركيز على الشعب والمجتمع المدني حصراً؛ لان بناء الدولة عملية تشمل جوانب اقتصادية وثقافية ومؤسسية فضلاً عن التركيز على الرضا والقبول للمشرع، وعلى شرعية المؤسسات الجديدة، بمعنى شمول المنهجين معاً دون الاكتفاء بمنهج واحد[5].

ثانياً: معوقات الحوكمة في العراق

ان حوكمة السياسات العامة في أي بلد تُواجه العديد من العقبات التي تعمل على تقويضها لكن تبقى هذه العقبات نسبية بعض الشيء وتختلف في خُطورتها وشِدتها من بلد إلى آخر وذلك حسب التقدم أو التراجع في مُؤشرات الحوكمة الرشيدة، وفي العراق وخاصة بعد عام 2005 فإنه شهد تراجعاً مستمراً في مؤشرات الحوكمة وذلك لعوامل عدة وأهمها:

1_ **غياب الاستقرار السياسي والاجتماعي:** ان الاستقرار السياسي هو الغاية التي تسعى لها كل الأنظمة السياسية، لكن هذه الغاية لم تكن لتتوفر للكل بسبب تنوع واختلاف المصالح بين فئات المجتمع،

[1] المصدر السابق، ص79.

[2] فرانسيس فوكوياما، المصدر السابق، ص11.

[3] محمد فايز فرحات، مصدر سبق ذكره، ص42.

وهذا ما أدى في كثير من الأحيان الى الفوضى والاضطرابات وانعدام الأمن وقد يؤدي الى ظهور حركات العصيان والثورة في عدد كبير من البلدان، إذ ينعدم الاستقرار السياسي في المجتمع وتنقطع الصلة التوافقية بين الدولة ومؤسساتها من جهة وبين الافراد الموجودين تحت حماية هذه الدولة من جهة أخرى[1]، وبهذا فان عدم الاستقرار السياسي هو مفهوم يشير الى عدم مقدرة النظام السياسي على التعامل بنجاح مع الازمات التي تواجهه، وعدم كفاءته في إدارة الصراعات القائمة داخل المجتمع بشكل يستطيع بوساطته ان يبقيها ضمن دائرة تمكنه من السيطرة والتحكم بها، وغالباً ما يكون ذلك مصاحباً لاستخدام العنف السياسي من ناحية وتراجع شرعية وكفاءة النظام من ناحية اخرى[2].

وتعد ظاهرة عدم الاستقرار السياسي والاجتماعي من اهم المعوقات التي تواجه تطبيق الحوكمة الرشيدة في العراق وذلك لِتأثيراتها السلبية على عملية التنمية الاقتصادية وعدم القُدرة على إقامة العديد من المشاريع التنموية والخدمية المتنوعة، من ناحية أخرى أدت ظاهرة التعدد المجتمعي في العراق دوراً مؤثراً في حالة عدم الاستقرار السياسي وذلك لعدم إدارة هذا التعدد وفقاً لمبدأ الحُقوق وحق المشاركة للجميع وفق منطق الادارة السلمية للاختلاف بل حاول النظام السياسي قبل عام 2003 الهيمنة على جميع مفاصل المجتمع وإقامة تجانس فوقي وصهر قهري قابل للانفجار –انفجار الهويات المتعددة– تحت أي ظرف يُمكن ان تُضعف فيه السلطة، أما بعد انهيار الدولة في عام 2003 فقد عادت مسألة الهوية بقوة وكثافة على الساحة السياسية والاجتماعية لتُقوّض أُسس المجتمع "حيث تصاعد صراع الهويات بصورة مُفزعة وقامت المرجعيات مُجددا كإطار مرجعي وحيد ودفع الكثير من أبناء المُجتمع الذين كانوا قد عوّدوا انفسهم على فكرة المُواطنة العراقية الى اعتناق مُتجدد لطوائِفهم وقبائِلهم"[1]، وهذا التوجه لا يتماشى ابداً مع أي اتجاه حقيقي لخلق كيان مترابط ومُتماسك ومُستقر لبِناء دولة وهوية وطنية جامعة.

إن ما يقف عَقبة أمام تحقيق الاستقرار السياسي والاجتماعي في العراق هو مُحاولة أحزاب الهوية –الهوية الفرعية– تسويق دعوتها استنادا إلى نوع من "الدين السياسي" الذي يرفع شعاراته كنوع من "اللاهوت السياسي الالزامي" الذي يفرضه المُمسكون بالسلطة ويفسّرونه حسب ما تتطلبه مصالحهم ويُوظفونه كغِطاء لإضفاء المشروعية على ممارساتهم السُلطوية، وبناءً على هذا لم يعد ممكناً اعتبار

---

[1] تشارلز تيلي، **الديمقراطية**، ترجمة: محمد فاضل طبّاخ، (بيروت، المنظمة العربية للترجمة، 2010)، ص348.

[2] ريتشارد هيجوت، **نظرية التنمية السياسية**، ترجمة: حمدي عبد الرحمن ومحمد عبد الحميد، (عمان، المركز العلمي للدراسات السياسية، 2001)، ص225.

[1] محمد جابر الانصاري، **العرب والسياسة اين الخلل؟ جذر العطل العميق**، (بيروت، دار الساقي، 2000)، ص95.

وحدة الانتماء الوطني في العراق شيء مجمع عليه ومتفق عليه بين المكونات، ذلك أن تحديد الهوية السياسية يعدُ أحد أكبر المشكلات المطروحة فالتأسيس لحوكمة رشيدة وبناء دولة يحتاج إلى استراتيجية اجتماعية وسياسية وثقافية لبناء هوية وطنية جامعة وتحقيق الولاء لها أولا، لكن تبقى المُشكلة أن "العلاقات الاجتماعية ذات الطابع العشائري والطائفي لاتزال تحتلُ موقعاً سياسياً صريحاً في حياتِنا السياسية"[2].

ويمكن القول ان تناقض المصالح وتضاربِها بين ممثلي الأحزاب والطوائف على مستوى السلطة يُعد أحد أهم أسباب عدم الاستقرار السياسي والاجتماعي، وهذا قاد إلى شلل في أجهزة الدولة وإعاقة البناء المؤسساتي وانتج قوى متطرفة تعاظم دورها في استشراء العنف بين الطوائف مهددة الوحدة الصورية الهشة للدولة بالانحِلال، اذ عكفت أحزاب الهوية الفرعية إلى كل ما يُؤدي الى الانقسام بين مكونات المجتمع العراقي حتى يظهر مجتمع متنافر وغير متجانس، ولا يُمكن أن يُدار أو يُحكم إلا عن طريق العلاقات الطائفية، فقد عمدوا إلى ترسيخ ذلك دستورياً وعبر سياسات اتسمت بالطائفية، لذا فإن الحديث عن إمكانية تطبيق الحوكمة وبناء الدولة في العراق وفق هذه المعطيات أمر صعب للغاية ان لم يكن غير واقعي على الاقل في المنظور القريب.

2- غِياب الثقافة السِياسية المشاركة: تُواجه عملية بناء الدولة في العراق بعد 2003، عقبات كبيرة وكثيرة، ومن بين هذه العقبات هي غِياب ثقافة المُشاركة والتي تعدُ بمثابة الأصل الذي يتفرع منه عقبات أخرى، فغياب الثقافة السياسية وعدم اكتمال الشروط المِثالية للانتقال الى الديمقراطية مثّلت أحد المُعوقات الأساسية لتقويض الحوكمة الرشيدة وبناء الدولة في العراق، فالثقافة السياسية فيه أصبحت اليوم تفرضُ الانتماء الطائفي أو العشائري على حِساب الكفاءة والعلم والموضوعية، وهو ما بات ظاهراً عِبر جلب المسؤولين لأقاربهم وإبعاد الآخرين، بمعنى تشجيع الثقافة الفرعية على حساب المواطنة العراقية، وهذا النوع من الثقافة لا يمكن معه بِناء وطن لانحساره في حيز مكاني ضيق[1]، من ناحية أخرى فان الدراسات المهتمة بالانتقال الى الديمقراطية تُفيد بان توافق التيارات والنُخب التي تنشدُ التغيير الديمقراطي وتحالفها أصبح يُمثل عاملاً حاسماً في إمكانية الانتقال الى الحكم الديمقراطي، غير ان النُخب السياسية في العراق مازالت غير متفقة على شكل الدولة ومازالت أسيرة تساؤلات قديمة لم تستطِع تخطيها حتى

---

[2] محمد عابد الجابري، **العقل السياسي: محدداته وتجلياته نقد العقل العربي**، ط3، (بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 1995)، ص13.

[1] نسرين علي عرب، "الحكم الصالح ومعوقات تطبيقه في الدول العربية دراسة حالة العراق"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النهرين، 2012، ص201.

الآن والمُتعلقة بهوية الدولة العراقية إن كانت دولة دينية أو دولة وطنية أم تتجه نحو المشاعر القومية، صحيح ان الدستور العراقي قد حدد ذلك المسلك وبشكل واضح ولغة صريحة ، لكن المقياس الحقيقي هو في العمل والسلوك الواقعي وليس في النُصوص الدُستورية[2]، فضلاً عن ذلك فان هذه النُخب قد تبلورت بشكل عاجل ضمن مسلسل متسارع الاحداث التي مرت على البلاد منذ عام 2003 بدون ان تمر بمرحلة النُضج الذي تُحتّمه طبيعة التطور السياسي التقليدي، فقد اتسم منهاج النُخبة السياسية العراقية بالقلق والسعي للحصول على المراكز المتقدمة في الموقع السياسي مستجمعةً كل قواها في الاعلام والتأثيرات الاجتماعية والاثنية والطائفية، فبرامجها وطروحاتها الفكرية لا تحكُمها الثقافة السياسية الديمقراطية بل تحكمها المُحاصصة والتنافس غير النزيه في سد الفراغات التي تنتج عنها انهيار الدولة بالتسوية والمساومة والمشاورات العاجلة[3]، كما تميزت هذه النُخبة بارتباطها وتأثرها بنزعة شخصنة السُلطة التي تفرض نفسها كعامل إضافي للفشل والانسدادات التي تُواجهها عملية إعادة بناء الدولة في العراق، فتبرز النزاعات الشخصية على السطح وتُصبح المؤسسات في أحيانٍ كثيرة رهينة التطلع الشخصي لمُديرها فتفقد مُحتواها التنظيمي والمؤسساتي وتغدو جزءاً من لعبة الصراع على المناصب وهذا الصِراع يُضعف قدرة المؤسسات على الرسوخ والبقاء[4]، ومن ثم فإن هذا بمجمله يشكل عقبة كبيرة امام تحقيق الحوكمة في العراق.

ومن ناحية أخرى وفيما يتعلق بالثقافة السياسية في العراق فإن السلوك السياسي للفرد إتجاه السُلطة والمجتمع مرتبط بمستواه التعليمي، فالفرد لا يُمكن أن يكتسب قدراته في فهم الرفاه والمشاركة الفعّالة إلا بالتعليم الذي يُقرر قُدرات الإنسان الذي سيسهم في التنمية، وبهذا فان تدني مستوى التعليم في العراق أسهم بصورة أو بأخرى في غياب الوعي السياسي لدى المواطنين وأثّر في مستوى الثقافة السياسية للمجتمع العراقي، فغرس قيم الخضوع والتبعية في عقول الأفراد خلال مراحل عملية التنشئة الاجتماعية يؤثر سلباً في تكوين الثقافة السياسية للفرد وفي سلوكه إتجاه السلطة والمجتمع فإما أن يكون مُواطن غير مُهتم بالشأن السياسي وغير واعٍ لدوره بوصفه مواطن في العملية السياسية، أو انه يسلك سلوكا عدائياً

---

[2] حسن سعد عبد الحميد، **مأزق النخبة الحاكمة في العراق**، صحيفة الزمان، على الرابط: https://www.azzaman.com

[3] فراس البياتي، **التحول الديمقراطي في العراق بعد 9 نيسان بعد 2003**، (بيروت، العارف للمطبوعات، 2013)، ص230.

[4] خيري عبد الرزاق جاسم، العملية السياسية في العراق ومشكلات الوصول الى دولة القانون، **مجلة دراسات دولية**، العدد 39 (جامعة بغداد، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، 2009)، ص8.

ومن ثم تكون مشاركته السياسية عنيفة وفي مثل هذه الظروف يصعب الحديث عن الحوكمة الرشيدة في العراق[1].

3_ الفساد المالي والإداري: يعد الفساد بشكل عام عرض من الأعراض الدالة على خلل في إدارة الدولة ذلك أن المُؤسسات التي أنشئت لتنظيم العلاقات بين المواطنين والدولة باتت تُسَخّر بدلا من ذلك في الإثراء الشخصي للمسؤولين الحكوميين وفي توفير الامتيازات للفاسدين[2]، ومن خلال اطلاعنا على الكثير من التعريفات التي تناولت مفهوم الفساد ظهر لنا ان غالبية هذه التعريفات تُركّز على نقطة مهمة وهي ان الفساد هو الاستيلاء على الموارد العامة من أجل تحقيق مصلحة خاصة، وعلى هذا الأساس فان هذا التعريف سيكون نقطة انطلاق جيدة لدراستنا إذ يعد الفساد سمة مميزة للحكومات اساساً وهو مقصدنا وليس الشركات والمؤسسات الخاصة، وفقا لذلك فإن الفساد موجود في كل دول العالم لكن أنواعه ودرجة استشرائه وتغلغله في الأجهزة الحكومية تختلف من بلد إلى آخر بحسب اوضاعها السياسية والاقتصادية وأوضاع مؤسساتها وبحسب معايير النزاهة والقيم و الضوابط الأخلاقية و الثقافية السائِدة فيها.

فالفساد بأبعاده المُتنوعة داء يُهدد النسيج الاجتماعي من جميع جوانبه السياسية والاقتصادية والثقافية، وعلى هذا الأساس تعدّه منظمة الشفافية العالمية من أكبر التحديات التي تُواجه العالم اليوم، فالفساد يُقوّض الحوكمة الرشيدة ويشوّه السياسات العامة، ويدفع الى إساءة توزيع الموارد ويمتد ضرره للقطاع الخاص وتنميته ايضاً، فضلاً عن الحاق الضرر الكبير بالفئات الفقيرة[3]، ومن ثم فان ظاهرة الفساد تبدو وكأنها نقيضة لمفهوم الحوكمة ودولة القانون، وعلى الرغم من ان الفساد بوصفه ظاهرة تهدد كل المجتمعات، لكن بعضها اثبت نجاحاً في إدراك مخاطر هذه الظاهرة والحدّ من انتشارها، أما مجتمعاتنا العربية كـ(مسؤولين ونخبة مثقفة) فتعدُ من أقل المجتمعات إدراكاً لمخاطِرها وأكثرها عجزاً في مكافحتها.

---

[1] نسرين علي عرب، مصدر سبق ذكره، ص203.

[2] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، **الفساد والحكم الرشيد**، شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم، مكتب السياسات الاغاثية، (نيويورك، 1997)، ص6.

[3] داود خير الله، "الفساد ومعوقات التطور في العالم العربي"، بحث مقدم الى اعمال الندوة العليمة التي اقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد **(الفساد واعاقة التغيير والتطور في العالم العربي)** في بيروت للفترة 9-10/ أيار/2014، ص-ص50-51.

ويُشكل الفساد عقبة كبيرة في طريق تحقيق الحوكمة الرشيدة في العراق إذ أدت ظاهرة الفساد المالي والاداري آثاراً سلبية على الأداء الحكومي والمجتمع بشكل عام ومن أهم هذه المعوقات الآتي[1]:

أ. يُعدُ الفساد المالي والإداري ظاهرة تعمل على تدمير عملية التنمية الاجتماعية والاقتصادية فهي تضرب قاعدة المُساواة بين المواطنين؛ لأن من يمتلك النفوذ السياسي سَيستغله لِتحقيق منافع خاصة لا يستحقها، ويُحرم منها من يستحقونها وفقا للمعايير المحددة.

ب. الفساد يُضعِف من ثِقة المواطن بفعالية القوانين والأنظمة العامة، وهذا يُؤدي الى تكوين منظومة قِيمية قاعدتها الممارسات السلبية التي تُعظّم من المنافع الفردية على حِساب المُمارسات الإيجابية التي تخدم المصالح الفردية والمصالح الجماعية في الوقت ذاته.

ج. يعمل الفساد على إعاقة الديمقراطية ويفقد كفايتها ويُؤدي إلى تخريب إدارة الحكومة وشل القوانين ويُصعّب عمل السلطة القضائية، وهذا ما يؤدي بمجمله الى تقويض شرعية السُلطة السياسية ويُضعفها.

د. يُؤدي الفساد الى تشويه الهياكل الاقتصادية في الكثير من البُلدان النامية إذ يشجع الفساد على قِيام المشاريع غير الإنتاجية ذات الربح الوفير والسريع أو حتى المشاريع الوهمية على حساب المشاريع الإنتاجية التي تُشكل محور التنمية الشاملة والمستقلة، وهذا ما يسبب في هدر الموارد الوطنية وتبذيرها.

ر. إن انتشار الفساد وآلياته تجعل من الكفاءة والإخلاص في العمل عِبئاً على صاحبه، وبهذا يصبح العمل الفاسد وغير الكفوء ميزة اجتماعية يتمتع بها أولئك الفاسدون والذين تزداد خطورتهم عندما يصِلون للمناصب القيادية والتي يحصلون عليها بطبيعة الحال بطرق غير نزيهة، ومن ثم فان هذه العناصر الفاسدة تمنع الأشخاص ذات الكفاءة من الوصول لسلطة اتخاذ القرار أو إبداء المشورة لصنّاع القرار، وذلك لتعارض افكار المختصين الاكفاء مع مصالح المتولين للمناصب الحكومية بشكل غير نظامي، وإزاء هذه المعوقات فإنه من الصعوبة بمكان حوكمة السياسات العامة في بلد ما عمه الفساد بكل جوانبه السياسية والمالية والإدارية، وإذا ما انتقلنا إلى الوضع في العراق فإن الفساد فيه ليس بظاهرة جديدة بل تعود جذوره الى العهد العثماني عندما كانت الوظائف العامة تُباع وتشترى لذا فقد تأصل في بنية الدولة العراقية منذ تأسيسها[1]، واستمرت ظاهرة الفساد بالنمو في العراق بشكل كبير وخاصة مع ظهور تراخيص الاستيراد وغيرها في عقدي السبعينيات والثمانينات من القرن العشرين ثم تصاعدت وتائره مع

---

[1] لمزيد من التفاصيل حول اثار الفساد ينظر: ناصر عبيد الناصر، **دور البرلمان والبرلمانيين في مكافحة الفساد**، (دمشق، منشورات الهيئة العامة السورية للكتاب، 2010)، ص-ص 119-135، وكذلك ينظر: عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داؤود، **الفساد والإصلاح**، (دمشق، اتحاد الكتاب العرب، 2003)، ص-ص 183-184.

[1] حسن لطيف الزبيدي، **ثلاثية النفط والتنمية والديمقراطية**، (بغداد، مركز العراق للدراسات، 2013)، ص-ص 114-116.

اندلاع حرب الخليج الأولى (1980–1988) وتوجه الإنفاق الحكومي نحو صفقات الأسلحة التي تُعد إحدى القنوات المُهمة للفساد، وتطور الأمر بعد انتهاء حرب الخليج الثانية (1991) ليصبح سلوكاً مجتمعياً ظهر في جميع دوائر الدولة وعلى المُستويات كافة، اما بعد عام (2003) فلا يخفى ما يشهده البلد من استشراف واضح للفساد في مَفاصل الدولة كافة[2]، وما يُؤكد ذلك تقرير منظمة الشفافية الدولية والتي تتولى تصنيف الدول وفقا لمُدركات الفساد في قطاعها العام استنادا إلى آراء الخبراء والمسؤولين في مجال الأعمال وذلك حسب مقياس يتراوح ما بين (0 و 10) نقطة إذ تُمثل النقطة (0) البُلدان الأكثر فسادا، في حين تُمثل النقطة (100) البلدان الأكثر نزاهة، ومن بين (180) بلد تم تصنيفها وفق هذا المؤشر والذي صدر عام (2020) جاء العراق بالمرتبة (160) عالمياً بواقع (21) نقطة وفق نقاط مؤشر الفساد، وطبقاً لترتيب الدول العربية جاء العراق في المركز (17) فيما حلت الإمارات العربية في المرتبة الأولى عربياً، وعلى هذا الأساس فان تصنيف العراق وفق هذا المؤشر في مستوى متدني عالمياً وعربياً، وهذا ما يعكس مدى عُمق مشكلة الفساد التي عانى منها، ومن ثم فإن الحديث عن إمكانية تطبيق الحوكمة وبِناء دولة يعدُ ضرباً من الخيال في حال استمرار الوضع كما هو دُون وجود لأي تحسّن يمكن أن يطرأ على مشكلة الفساد، وفي الجدول رقم (1) مُؤشرات الفساد الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية لعام (2020).

4_ إرتفاع نسبة البطالة المقنّعة: يُقصد بالبطالة المقنّعة وجود أعداد من العُمال والموظفين في بعض القطاعات دون ان يُؤدي وجودهم الى ناتج صافي او إضافي، بتعبير آخر "هي حالة يتكدس فيها عدد كبير من العُمال بشكل يفوق الحاجة الفعلية للعمل، أي وجود عمالة زائدة والتي لا يُؤثر سحبها من دائرة الإنتاج على حجم الإنتاج"[3]، والبطالة المقنّعة واسعة الانتشار في العراق في اغلب مؤسسات القطاع العام خصوصاً بعد عام (2003) نتيجة السياسات الخاطئة والفساد المالي والإداري الذي عمّ في جميع الهيئات والمؤسسات الحكومية، وهذا ما شكّل عِبئاً على التنمية في البلاد وساعد في تراجُعها سريعاً على جميع المستويات والاصعدة.

وقد ساهم الفساد الإداري والمحسوبية في إرتفاع نسبة البطالة المقنّعة في العراق إذ يقوم المتنفّذون في الأحزاب الحاكمة بتعيين أقاربهم وذويهم في مؤسسات وهيئات ليست بحاجة لهم، ويقومون أيضا

---

[2] مفيد ذنون يونس، التنمية الاقتصادية والمواطنة ودور مؤسسة التحكيم، **مجلة دراسات إقليمية**، العدد 13 (مركز الدراسات الإقليمية، جامعة الموصل، 2009)، ص–ص 147–148.

[3] ماهر احمد، **تقليل العمالة**، (القاهرة، الدار الجامعية، 2000)، ص353.

بتعيينهم في مناصب ليسوا أهلا لها؛ لانهم ليسوا من أهل الاختصاص والكفاءة، مِمّا تسبب في زيادة الترهل الوظيفي في كل المؤسسات تقريبا، ومن ناحية اخرى فإن السياسات الاقتصادية التي اتبعتها الحكومات المتعاقبة بعد (2003) ومن باب تخفيض نسبة البطالة عملت إلى الاستمرار في عملية التوظيف الكمي غير النوعي والعشوائي دون التخصصي بصرف النظر عن الحاجة الفعلية لحجم القوى العاملة المطلوبة لكل مؤسسة، ومن ثم أدى ذلك إلى استمرار ترهل القطاع العام وتضخم أجهزة الدولة ومؤسساتها المختلفة وهذا كله انعكس على التزايد المطرد الذي شهدته النفقات التشغيلية في الموازنة العراقية نظرا للزيادة في حجم الأجُور والرواتب بسبب تزايد عدد الموظفين في المؤسسات الموجودة[1]، وبحسب إحصاء وزارة التخطيط لعام 2017 فإن هناك اكثر من (أربعة ملايين) موظف، و(3.6 مليون) متقاعد يضاف إليهم مليون عراقي مسجلين في إطار ما يُعرف بشبكة الإعانة الاجتماعية ويحصُلون على مرتبات شهرية لانتشالهم من الفقر، وبحسب تقرير وزارة التخطيط لفت الى "أن معدل عدد أفراد العائلة العراقية يتراوح ما بين (4–5) افراد وهنا تكون الدولة راعية لجميع السكان البالغ عددهم اكثر من (38 مليون) نسمة مشيراً إلى أن السلبية الوحيدة هنا أننا من الدول الريعية التي تعتمد مورداً واحدة محكوم بسوق عالمية ما يجعلنا أمام خطر دائم[2]، خُصوصاً إذا علمنا أن نسبة العاملين في القطاع العام وصل لأعلى النسب عالمياً إذا ما قارنا بين عدد السُكان في العراق بالنسبة لعدد موظفيه، وبهذا فإن ارتفاع نسبة البطالة المقنّعة وترهل القطاع العام يُمثل هدرا لموارد المجتمع ومؤشرا لفشل النظام الاقتصادي والسياسات الاقتصادية التي يُدار بها هذا الجانب في إشباع الحاجات الأساسية للمجتمع وهذا مما يُعد من متناقضات الحوكمة لِكونها تعكس حالة من عدم الاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية وسُوء إدارتها.

الجدول رقم (1) مؤشرات الفساد الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية لعام (2020) ولدول مختارة

الترتيب ضمن التقرير	الدولة	الدرجة من 100	الترتيب ضمن التقرير	الدولة	الدرجة من 100
1	الدنمارك	89	52	المملكة العربية السعودية	48
2	نيوزلندا	88	57	ماليزيا	44

[1] معن ثابت عارف وهاشم محمد سعيد رشيد، معوقات تطبيق مؤشرات الحكم الصالح في العراق للفترة (1996–2014)، **مجلة جامعة التنمية البشرية**، العدد 1 (السليمانية، 2017)، ص199.

[2] لمزيد من التفاصيل ينظر: موقع وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، على الربط: http://cosit.gov.iq/ar/

3	فنلندا	85	60	الاردن	43
3	سنغافورة	85	69	تونس	42
3	السويد	81	78	الارجنتين	41
3	سويسرا	75	78	البحرين	40
7	النرويج	73	78	الصين	40
8	هولندا	71	78	الكويت	40
9	المانيا	71	86	المغرب	39
11	هونغ كونغ	70	86	تركيا	33
11	المملكة المتحدة	70	117	مصر	32
19	اليابان	63	129	روسيا	30
21	الامارات العربية	63	149	إيران	29
23	فرنسا	60	160	العراق	28
25	الولايات المتحدة	57	176	اليمن	18
30	قطر	54	178	سوريا	17
49	عُمان	50	179	الصومال	16
52	ايطاليا	49	179	جنوب السودان	14

الجدول من اعداد الباحث بالاعتماد على تقرير منظمة الشفافية الدولية لعام 2020

5_ هَشاشة مُؤسسات المُجتمع المدني وضعف دَورها: المجتمع المدني "هو ذلك المجال من المُجتمع المتكون من جميع تلك الشبكات والجمعيات التطوعية وقطاعات الاعمال والنوادي والمنظمات والعائلات التي يؤسسها المواطنون باستقلال عن الحكومة"[1] كما يُعرّف بانه: "تجمعات وهيئات منظمة تحتل مركزاً وسطاً بين الحكومة والاسرة، وهي تمارس أنشطة متعددة من سياسية واقتصادية وثقافية، وتتميز بانها مستقلة عن الحكومة وعن مؤسساتها، وتقوم على روح الابتكار والمبادأة والقيادة والتطوع"[2]، وفيما يتعلق بالعراق فقد كان هناك غياب واضح لمُؤسسات المجتمع المدني قبل عام (2003) وكانت هذه الحالة ماثلة للعيان والسبب في ذلك يعود لغياب دستور دائم وشرعية دستورية وفي ظل حكم شمولي، أما بعد عام (2003) إذ شهد التغيير السياسي وبرزت مؤسسات المجتمع المدني بأعداد كبيرة وبشكل واضح، غير أن هذه الزيادة الكبيرة في العدد لا يعني بالضرورة إن أداء تِلك المُؤسسات إيجابي فالظاهر أن هذه التنظيمات هشّة تُعاني من مشكلات فنية ومادية وأمنية، ومن ناحية أخرى فانه يمكن تفسير هذه الزيادة في أعداد هذه المنظمات جاءت نتيجة الدور الذي مُنح لها في مساعدة المواطنين في مجالات

[1] انتوني غيدنز وفيلب صاتن، **مفاهيم أساسية في علم الاجتماع**، ترجمة: محمود الذوادي، (بيروت، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت، 2018)، ص322.

[2] عبد الفتاح ياغي، **السياسات العامة النظرية والتطبيق**، (القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2010)، ص341.

اختصاصاتها، وكذلك من خلال تخصيص جزء من أموال اعادة الإعمار المقدمة من المانحين إلى هذه المنظمات كتضمين دورها في بناء العراق، وهذا ما شجع العديد من الناشطين على إنشاء منظمات وهمية لا تقوم بأي عمل حقيقي، ويمكن تلخيص أهم العقبات التي تؤثر في عمل مؤسسات المجتمع المدني في العراق:

أ. ضعف القُدرة التنظيمية وغياب الرُؤى والمُهمات وحتى الخُطط الاستراتيجية في عمل الكثير من المُؤسسات.

ب. صُعوبة إيجاد متطوعين لإشراكهم في العمل، عِلماً ان توظيف مُعظم العاملين في مُؤسسات المجتمع المدني يكون بدوام جُزئي.

ج. غِياب التنسيق بشكل واضح بين مُنظمات المجتمع المدني والحُكومات العراقية المتعاقبة بعد عام (2003) وهذا يقف عائقاً في وجه أي تقدم لهذه المنظمات.

د. قِلة الدعم الحكومي، إذ تعتمد مؤسسات المجتمع المدني في العراق بشكل كبير على المانحين الأجانب وهذا جعل الخدمات التي تُقدمها هذه المُؤسسات مُتقطعة وغير ثابته.

ز. غِياب الديمقراطية والحوار والنقاش وحُرية الرأي والرأي الآخر داخل منظمات المجتمع المدني وفي اجتماعات مجلس إدارتها مما يؤدي الى اتخاذ قرارات فردية ارتجالية غير مدروسة.

س. الريبة والشك في عمل الكثير من مؤسسات المجتمع المدني، فعلى الرغم من الأدوار الإيجابية التي تقوم بها في العراق لكن الكثير من المِنصات الإعلامية والمسؤولين الحكوميين يعتقدون ان مُعظم هذه المُؤسسات تُنفّذ أجندات خارجية.

ش. إنتشار المَفاهيم والأعراف القَبليّة والعَشائرية والتي من الصُعوبة أن تتقبّل الأُسس الجديدة لِبناء المُجتمع المدني المتحضّر المُعاكس تماماً للمُجتمع القروي.

مما تقدم فإنه واقع مؤسسات المجتمع المدني في العراق يمنعها مِن أن تكون مُساهمة في حوكمة السياسات العامة بسبب المُعوقات التي تُؤثر سلباً في عملها في توجيه الرأي العام وتعزيز التعاون والتفاعل ما بين مؤسسات الدولة ومؤسسات المجتمع وأفرادها.

ثالثاً: حوكمة السياسات العامة في العراق السُبل والآليات

بعد أن تطرقنا إلى أهم المُعوقات التي أسهمت في تقويض الحوكمة في العراق كان لابد من إيجاد الحُلول لهذه المُعوقات لتحقيق حوكمة فعّالة للسياسات العامة وذلك من خلال الآليات والآتية:

1_ **تعزيز الحكم الديمقراطي وتحسين الأداء الحكومي:** تُسهم الديمقراطية بدور كبير وفاعل في تحسين الأداء الحكومي وجودة السياسات العامة بوصفها خطوات ضرورية لتحقيق الحوكمة ولبناء دولة على أسس سليمة، ولكي تُحدث الديمقراطية هذه التحولات في العراق "يتوجّب على الحكومة أن تُركّز وظائفها في توفير الأمن وتحقيق العدالة وفي تقديم الخدمات الاجتماعية، كما يجب على الحكومة أن تُيسّر النُمو الاقتصادي لتُحسّن مستوى المعيشة، عِلماً ان التيسير هنا لا يعني أن الحكومة يجب عليها أن تعمل على توجيه الاقتصاد بل يعني أن على الحكومة أن تدعم مؤسسات السُوق وان تُشجع على الاستثمار وتُوفّر بيئة مناسبة له، وأن تُفسح المجال أمام القطاع الخاص كي ينمو ويزدهر، وأخيراً يتعيّن على الحكومة أن تكون استجابتها لمطالب المواطنين سريعة، وهذا يعني أن واجب الحكومة يتطلب مُواصلة العمل على هذه التعهدات حتى إتمامها بشكل كامل، فضلاً عن ذلك وجوب قيامها في صياغة وتشريع السياسات العامة التي تعالج هموم عامة الناس"[1]، وكل ذلك يعتمد على أساسين وهما وجود إدارة حكومية قادرة على تنفيذ سياساتها، ووجود آليات عمل مُتاحة للمجتمع لمساءلة الحكومة عن كل تعهداتها وبرامجها.

2_ **تعزيز دور السلطة التشريعية لحوكمة السياسات:** يُمكن ان يؤدي البرلمان العراقي دوراً مُهما في اتخاذ إجراءات من شأنها أن تُعزّز حوكمة السياسات العامة بوصفه –أي البرلمان– أحد المؤسسات لجودة الحكم وذلك من خلال[1]:

أ. إجراء تعديلات دستورية تُسهم في تقوية مؤسسات الحوكمة الرشيدة وتفعيل دورها في حياة المجتمع عن طريق إنهاء التداخل بين السلطات الثلاثة، وتحقيق التوازنات المطلوبة بينها مع الحفاظ على استقلالية القضاء ونزاهته، وبما لا يؤدي إلى إضعاف السلطة التنفيذية وتهميش وظائفها؛ لان بناء الدولة بحاجة إلى حكومة قوية وقادرة على إنجاز الاهداف المعلّقة على الإصلاحات السياسية والاقتصادية، وحتى تستقيم الحوكمة الرشيدة في العراق يُفترض أن تكون المراقبة والمحاسبة البرلمانية للسلطة التنفيذية حازمة لكي يحول من دون تداخل او طغيان لصلاحيات اي من السلطات الثلاثة على مصلحة المجتمع ويؤثر سلبًا عليه.

ب. تفعيل دور البرنامج في إعداد الموازنة العامة وهذا يتطلب من اللجنة الدائمة في البرلمان التي تُعنى بشؤون الموازنة أن تتشاور مع شرائح المجتمع وفئاته كافة في مرحلة إعداد الموازنة ثم تُراقب تنفيذها.

---

[1] مجموعة باحثين، **المساعدة في بناء ديمقراطية تؤتي ثمارها**، (واشنطن، مركز المشروعات الدولية الخاصة، 2005)، ص7.

[1] ناصر عبيد الناصر، مصدر سبق ذكره، ص–ص 197–198.

ج. إقرار مِيثاق شرف برلماني يتم تطبيقه بعيداً عن الصِراعات الحزبية التي غالباً ما تعمل على توظيف الاتهامات بالفساد لتُجيّرها لخدمة أغراضها السياسية الضيقة ومصالحها الخاصة.

د. محاسبة أي عضو في البرلمان من تمكين مُؤسسة أو مُنظمة أو شركة للحصول على عقد أو تعهد حكومي إذا كانت لهذا العضو مصلحة خاصة مباشرة أو غير مباشرة معها.

ر. اللُجوء الى لغة الحِوار والنِقاش البنّاء عِبر عقد الندوات البرلمانية مع مُؤسسات المجتمع المدني، فضلاً عن إعداد الدراسات الضرورية لجودة السياسات العامة لتقديم أفضل الخدمات للمواطنين وتلبية مطالبهم بأيسر السُبل وأسرعها.

وبهذا فإن البرلمان العراقي بوصفه مُؤسسة ديمقراطية يُمكن أن يُحقق التواصل بين الدولة والمُجتمع عِبر القيام بدورها في التشريع والرقابة والمُحاسبة والتي تُعزّز الحوكمة الرشيدة.

3_ **السيطرة على الفساد ومُكافَحتِه:** هُناك علاقة قوية بين فعّالية الحكومة ومواجهة الفساد والسيطرة عليه، فوجود دولة قوية وفعّالة يتضمن أكثر من مُجرد مكافحة الفساد، لكن الحكومة التي تُعاني مستويات مُرتفعة منه _كالعراق_ تُواجه مُشكلات كبيرة في توفير الخدمات وتطبيق السياسات وتمثيل المصلحة العامة[1]، ومن أجل حوكمة السياسات العامة في العراق فلابد أن تكون الإنطلاقة اولاً من محاربة الفساد وهذا يتم مِن خلال الآتي:

أ- يتوجب على صانعي السياسات العامة في العراق ان يُشرّعوا قوانين تحظُر وبشكل حازم الرشوة وإساءة استخدام الموارد العامة، فضلاً عن حظر تضارب المصالح، كما يتوجب على المسؤولين الحُكوميين ان يلتزموا بالشفافية فيما يتعلق بثرواتِهم الفردية وثروات عوائِلهم، وتستدعي المُكافحة الفِعليّة للفساد قيام المسؤولين المُنتَخبين والمُعينين في المناصب السياسية وموظفو الخدمة العامة وضُباط الجيش والشرطة بإعلان الأصول التي بِحوزتهم قبل اشغالهم للمنصب ومن ثم كل عام بعد ذلك، ويجب ان تُرفع هذه الإقرارات الى هيئة النزاهة وإتاحتها للرأي العام.

ب- مَنح المُواطنين الحق القانُوني في طلب الوصُول الى المعلومات المتعلقة بجميع الاعمال والقرارات الحُكومية وخاصة فيما يتعلق بالمعلومات ذات العلاقة بمالية الحكومة ومُشترياتها وتعاقُداتها، وهذا يتطلب نشرها في شبكة الأنترنت في الوقت المناسب باستثناء المعلومات التي تخص الأمن القومي او المعلومات التي تتعلق بإنتهاك الخصوصية الفردية.

---

[1] فرانسيس فوكوياما، **النظام السياسي والانحطاط السياسي من الثورة الصناعية الى عولمة الديمقراطية**، ترجمة: معين الامام ومجاب الامام، (الدوحة، منتدى العلاقات العربية والدولية، 2016)، ص112.

ج- عند عدم قيام هيئة النزاهة بواجبها في مُكافحة الفساد أو كان الحكم بان انتهاكات ما للسلطة تقع خارج دائرة اختصاصها فحينذاك يمكن ان يؤدي مكتب المدعي العام دوراً مهماً بهذا الخصوص، ويُشكّل قناة إضافية متداخلة ومتاحة أمام الافراد لتلقي شكواهم بشأن الإساءة في استخدام السلطة، وينبغي الإشارة هنا ان كلا هيئة النزاهة ومكتب المدعي العام معرضين للغضب الشعبي إذا أخفقوا في التحرك السريع والفعّال حال وجود مؤشرات على الفساد.

د- ضَرورة وُجود هَيئات للتدقيق والمُراجعة العامة، فَمنظُومة المُساءلة تتطلب خضوع حسابات المكاتب والوزارات الحكومية كافة الى مُراجعات نظامية، وان تكون متاحة للتفتيش بأي وقت ومهيئة لتقييم الأداء، وهذا يتطلب أن تكون لكل مكتب حُكومي أو هيئة مُعينة قسم المُراجعة الخاص بها ومُفتشها العام.

4_ **تَمكين مُؤسسات المجتمع المدني وتعزيز دورها:** إن أهمية المُجتمع المدني تكمن في قدرته على تأهيل المواطنين للعمل التطوعي في الشأن العام وفي كل قيم المشاركة المدنية والتنمية التشاركية[1]، ومن أجل أن تقوم الحكومة العراقية بوظيفتها وتتبع السياسات التي تلبي المطالب الحقيقية لعامة المواطنين يتطلب زيادة قُدرات الدولة ومؤسسات المجتمع المدني، فكثير من الحالات التي قد تَفشل فيها الحكومة في أداء وظائِفها الأساسية بسبب وجود إطار عمل قانوني مُتشابك شديدة التقيّد، وبسبب السُلطة التقديرية الذاتية الممنُوحة للمسؤولين الحكوميين، أو بسبب التأثيرات التي يفرُضها الفساد على الإدارة، وهنا تكمن قوة المجتمع المدني في صوغ شكل ونوعية الأداء الرشيد للدولة، فالمجتمع المدني القوي النشط يستطيع لفت إهتمام الدولة ومحور تركيزها إلى مجالات الاهتمامات الكبرى لدى الجمهور ويمنع تدخلات سُلطة الدولة في المجالات التي قد تُقيّد حُرية القطاع الخاص أو تُؤثر سلباً على أدائِه.

وتُشكل مُنظمات المجتمع المدني روابط مهمة بين الحُكومة والمُجتمع، وهي التي توجه مسار مشاركة المواطنين ليصُب في العملية السياسية مُزوداً الحكومة بالمعلومات لِمَا يجب القيام به، من ناحية أخرى فإن مُنظمات المجتمع المدني تُمثل مُراقب جيد لعمل الحكومة وتوجه مسار المعلومات لِيجد المواطِنون مردوداً لها مما يساعد على مُساءلة الحكومة وإبقائها مُستجيبة لإحتياجاتهم الحقيقية[2].

---

[1] حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، في مجموعة باحثين، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص122.

[2] مجموعة باحثين، المساعدة في بناء ديمقراطية تؤتي ثمارها، مصدر سبق ذكره، ص8.

إن تَعزيز دور منظمات المجتمع المدني في العراق يتطلب توسيع إدراكه للديمقراطية على أنها لا تعني فقط إجراء الانتخابات والمشاركة فيها؛ بل تعني فضلا عن ذلك وجود منظمات مجتمع مدني قوية متعددة ومُستقلة عن الدولة؛ وفي الوقت ذاته تحترم سلطة الدولة وترغب في التعاون معها لحوكمة السياسات وهذا يتم عِبر مشاركة فعليّة ذات معنى للمجتمع المدني عن طريق مساهمته بصياغة وأعداد السياسات العامة للحكومة؛ لذا فإن مأسسة المجتمع المدني في العراق يعدُ أمرا بالغ الأهمية؛ لأن هذه المأسسة تجعل من منظمات المجتمع المدني شريكاً حقيقياً للحكومة في مكافحة الفساد، كما أن الأمر يبدو أكثر أهمية إذا اخذنا بنظر الاعتبار المبادرات التي تقوم على مفاهيم الحوكمة والمحاسبة والشفافية في مشاركة مؤسسات المجتمع المدني تبدو أكثر أهمية في دعم حوكمة السياسات العامة، ومن أجل تفعيل مؤسسات المجتمع المدني في العراق يتطلب الآتي:

أ. إبعاد أجهزة الحكومة وكذلك الأحزاب السياسية عن تسلّطها على هذه المؤسسات والسماح لها بالعمل بحُرية وبكل شفافية.

ب. اتباع طرق تربوية وتعليمية وثقافية تُشجع على فِكرة الاختيار والعمل التطوعي بداية من رياض الاطفال وانتهاءً بالجامعات، وليس هذا فحسب بل حتى المؤسسات الأمنية والعسكرية والتي يتعين أن يتمتع منتسبوها بقدر وافر من المعلومات أو في أقل تقدير ثقافة بسيطة عن مقومات حقوق الإنسان والحوكمة الرشيدة ومؤسسات المجتمع المدني وعملها.

ج. إصلاح العلاقة ما بين الدولة وماهية ودور المجتمع وذلك عن طريق تصحيح العلاقة ما بين النظام السياسي والمجتمع، اذ من الممكن وجود نظام سياسي وديمقراطي من دون وجود مجتمع ديمقراطي، وقد نرى مجتمعاً ديمقراطياً ونظام سياسي ديمقراطي معاً، ونحن في العراق مازلنا في الحالة الأولى؛ أما الحالة الثانية فهي السائدة في الدول ذات الديمقراطية الراسخة.

د. إتاحة الفرصة أمام مؤسسات المجتمع المدني لإعداد الدراسات والأبحاث حول المشكلات والقضايا المجتمعية كالفقر والبطالة والقضايا المتعلقة بالمرأة والطفل واقتراح الحلول ومناقشتها مع السلطة التنفيذية والتشريعية؛ لان ما يمكن أن تحصل عليه المؤسسات الرسمية من معلومات ربما تكون اقل بكثير مما يمكن أن تحصل عليه مؤسسات المجتمع المدني.

مما تقدم فإنه مؤسسات المجتمع المدني يمكن أن تُعزّز الحوكمة الرشيدة في العراق وهذا يعتمد على الاداء الفاعل في الكثير من القضايا المهمة في المجتمع وذلك عن طريق تنفيذ حملات توعوية مستمرة تعزّز اواصر التعاون والتفاعل ما بين مؤسسات الدولة والمجتمع عبر توفير المعلومات في

الاتجاهين وخاصة في القضايا الحاسمة وذات المساس المباشر بحقوق الإنسان، وبهذا فإنه مؤسسات المجتمع المدني يمكن ان تمارس دورا مهما في توطيد ركائز الحوكمة الرشيدة في العراق.

5- تعزيز قِيم المواطنة: تعني المواطنة "العُضوية في جماعة سياسية بهوية سياسية متميزة الى هذا الحد او ذاك، فهي مجموعة من القِيم العامة حول الحكم والقانون التي يتشارك فيها على نطاق واسع أولئك الذين تضمهم تلك المجموعة"[1] وهذه العضوية تكون مرتبطة بسلسلة من الحقوق والواجبات على حد سواء[1]، وبشكل عام فإن المواطنة "منزلة ومكانة قانونية تُحدد جملة من الحقوق والالتزامات للمواطن في دولة معينة"[2].

وتعُدُ المُواطنة أساس الشرعية السياسية، فالمُواطن ليس فرداً في دولة القانون فقط بل يُعدّ جزءاً من السيادة السياسية؛ لأنه ينتخب الحكومة وفي الوقت نفسهُ يعترف بالقانون والنظام الذي اختاره ويلتزم بطاعته، ومن ثَمّ فان مجموع المواطنين هو مصدر السلطة وهو ما يُبرر تنفيذ القرارات التي يتخذها الحكام في دولة معينة، ومجموع هؤلاء المواطنين منوط بِهم مُراقبة هذه القرارات الحكومية والحكم عليها، فضلاً عن ذلك فان المواطنة هي أساس الرباط الاجتماعي؛ وذلك لأنه في المجتمع الديمقراطي الحديث لم يعد الرباط بين الافراد دينياً او قائم على النَسَب بل هي علاقة سياسية، وبذلك فان عيش هؤلاء الافراد سوية لا يعني بالضرورة اعتناقهم ذات الدين او اشتراكهم في اثنية او نَسب مُعين وإنما كونهم مواطنين تابعين للنظام السياسي ذاته[3] ومن ثم تتولد فكرة المساواة أمام القانون والاعتراف بأفضلية الميزات الفردية المكتسبة كي تكون هي قاعدة الشخص المناسب في المكان المناسب من دون أي اعتبارات أخرى مثل القومية والطائفة أو القبلية أو الديانة[4] والتي تمخض عنها الكثير من الحروب الأهلية والصراعات الطائفية والدينية، وهذا ما قاد الدول ذات الديمقراطيات الراسخة إلى ان تتجاوز الاعتقاد الديني الذي كان سبباً في كثير من الحروب التي دمّرت مُجتمعاتها والتمسك بمبدأ المواطنة، والذي يقوم على أساس أن الاختلاف في العقيدة الدينية لا يحول من دون الانتساب لمواطنة مشتركة[5].

---

[1] صموئيل ب. هنتغتون، **من نحن؟ التحديات التي تواجه الهوية الامريكية**، ترجمة: حسام الدين خضور، (دمشق، دار الراي للنشر، 2005)، ص219.

[1] انتوني غدنز، **علم الاجتماع**، ترجمة فايز الصياغ، (بيروت، المنظمة العربية للترجمة، 2005)، ص764.

[2] الزواوي بغوزه، الاعتراف من اجل مفهوم جديد للعدل دراسة في الفلسفة الاجتماعية، (بيروت، دار الطليعة، 2012)، ص 95.

[3] دومنيك شنابر وكريستيان باشولييه، **ما المواطنة؟**، ترجمة سونيا محمود، (القاهرة، المركز القومي للترجمة، 2006)، ص10-11.

[4] محمود سالم السامرائي، المواطنة والديمقراطية، بحث مقدم إلى الندوة العلمية الاولى لكلية العلوم السياسية، جامعة الموصل، بعنوان **(المواطنة الديمقراطية والتنمية)** المنعقدة للمدة 15-16 نيسان، 2008، مصدر سبق ذكره، ص 21.

[5] روبرت م. ماكيفر، **تكوين الدولة**، ترجمة: حسن صعب، (بيروت، دار العلم للملايين، 1966)، ص229.

وإذا كانت المواطنة هي إحدى ركائز الديمقراطية وأحد شروط تحقيقها، فإن الديمقراطية أصبحت ضرورة حتمية لتحقيق المواطنة، وهما معاً شرطان أساسيان لتحقيق الحوكمة الرشيد وبناء الدولة، وفيما يتعلق بموضوع بحثنا عن العراق فمن أولى خطوات بناء الدولة وفق مبادئ الحوكمة أن يعمل النظام السياسي على بِناء ثقافة سياسية وطنية تشاركية بالدرجة الأساس، أي ثقافة سياسية إيجابية تعمل على تعزيز قيم المواطنة لِتدفع نحو استنهاض الشعور الوطني للمجتمع من خلال إعادة الهيكلة الأساسية للسياسة والمجتمع لتِكوين ولاء للدولة فحسب بدلاً من تعدد الولاءات والانتماءات.

ويَتطلب تحقيق هذا النوع من الثقافة السياسية أن يكون النظام السياسي مُتمتعاً بالشرعية الدستورية من ناحية، ومستوعباً للمُجتمع في مؤسسات الدولة من ناحية ثانية وتحظى سياساته بالرضا والقبول في المجتمع ثالثاً، ونجاح ذلك يتوقف على وجود دعامتين أساسيتين هما الاحتكام (حكاماً ومحكومين) الى منطق المواطنة وما تحمله من حقوق وواجبات من جهة وسيادة القانون ضمن إطار دستوري يقوم اساساً على الامتثال للنص الدُستوري بوصفِه مِعياراً للحُكم الرشيد من جهة اخرى، وكان غياب هاتين الدعامتين عن فلسفة النظام السياسي العراقي منذ نشأة الدولة العراقية عام 1921 والى يومنا هذا سبباً في كل الإخفاقات والأزمات التي تَعرّض لهما المجتمع والدولة في العراق على حد سواء[1].

الخاتمة :

ان بناء الدولة في العراق يتطلب جهداً واعياً يضطلع به القائمون على إدارة شؤون البلاد في المجالات كافة، وبناء الدولة عملية ذاتية مستمرة متناسقة تهدف إلى تعزيز وتحديث قدرات وشرعية النظام السياسي في تفاعله مع أفراد المجتمع، فهي كعملية لا يمكن إدراكها من دون وجود حوكمة رشيدة التي تمثل افضل شكل في الحكم من أجل خدمة وتطوير المجتمع، وهذا يمثل جوهر الديمقراطية، وبالوقت نفسه فان الديمقراطية أحد أهم الأسس للوصول إلى الحوكمة الرشيدة والتي هي الأساس في بناء الدولة، ومن ثم فإن الحوكمة ترتبط بعلاقة قوية مع الديمقراطية في جوهرها وبناء الدولة وذلك بسبب وجود علاقة اعتمادية متبادلة بينهم. وقد توصلنا الى نتائج عده أهمها:

1- ان بناء الدولة في العراق لا يمكن إدراكه من دون حوكمة السياسات العامة، غير أن متطلبات الحوكمة بعيدة جدا عن الواقع العراقي فمعظم المؤشرات المستخدمة للتعبير عن إدارة حكم العراق تعبر

[1] وليد سالم محمد، **مأسسة السلطة وبناء الدولة – الامة دراسة حالة العراق**، (عمّان، الأكاديميون للنشر والتوزيع، 2014)، ص363.

عن ضعف نضج هذه المؤشرات ومن ثم فإن الحديث عن إمكانية تطبيق الحوكمة في الفترة الحالية أمرٌ في غاية الصعوبة بسبب العديد من المعوقات للحوكمة الرشيدة والتي تتمثل بعدم الاستقرار السياسي والاجتماعي وانتشار الفساد الإداري والمالي وارتفاع نسبة البطالة المقنّعة وترهل القطاع العام، فضلاً عن ضعف دور مؤسسات المجتمع المدني.

2- ان تحقيق الحوكمة الرشيدة في العراق ليس هدفا من المستحيل تحقيقه لكن ليس في المستقبل القريب المنظور؛ لأن الحوكمة تتطلب وقت وممارسة وثقافة سياسية قائمة على أساس المشاركة.

3- ان حوكمة السياسات العامة في العراق يتطلب آليات عدة وسبل تتمثل في تعزيز الحكم الديمقراطي وتحسين الأداء الحكومي وتفعيل دور البرلمان لإقامة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد بأشكاله ومستوياته كافة، وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني من خلال مأسسته وجعله شريكاً حقيقياً للحكومة في مقاومة الفساد بوصفه خطوة أساسية لدعم الحوكمة الرشيدة في البلاد.

4- ان من الضرورات الأساسية لبناء الدولة هو توافر الإرادة السياسية الداعمة لتحديث الدولة على مبادئ الحوكمة بما يُمكّن الحكومة من الاسهام بقوة في تطوير مؤسساتها وتدعيم التنمية المستدامة، وهذا يَجعل الحكومة ملزمة على اعتماد مبدأ المشاركة في أنشطتها التنموية مع أصحاب المصلحة خارجها ممثلاً في القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، وهذا ما يقلل الترهل الوظيفي ويعزز حوكمة السياسات العامة.

5- تعزيز قيم المواطنة بوحدة نظرة السلطة السياسية الى جميع مواطنيها وتطبيق المساواة بينهم؛ ذلك لان العلاقة بين السلطة السياسية والمواطن تتضمن عنصر الوحدة الذي يجمع المواطنين بصرف النظر عن أي انتماء ديني أو مذهبي أو قومي، وهذا شرط أساسي لتحقيق الحوكمة الرشيدة وبناء الدولة في العراق.