

FA-201703-69D-14

دور الحوكمة الرشيدة في تحقيق التنمية

م.علياء حسين خلف الزركوش alyaah.khalaf@gmail.com

كلية الادارة والاقتصاد/ جامعة ديالى

م. سناء حسين خلف الزركوش snakhl6@gmail.com

الاء أحمد عبد Alaahmed280@gmail.com

كلية التربية الاساسية/ جامعة ديالى

الكلمة المفتاحية : الحكم الرشيد Good governance

تاريخ استلام البحث : ٢٠١٧/٢/٥

الملخص

تعد قدرة فاعلية الحوكمة في إدارة النشاطات والفعاليات الاقتصادية ولا سيما بعد الأزمات الاقتصادية والانهيارات المالية التي حدثت في العالم والتي استندت إلى الحوكمة في الخروج من الأزمات التي واجهتها، إذ اتضح أن أغلب الأزمات والانهيارات كانت بفعل انتشار ظاهرة الفساد وغياب المساءلة وانعدام الشفافية وانخفاض الكفاءة والفاعلية، فضلاً عن عدم الاستجابة لاحتياجات المواطنين ناهيك عن عدم الالتزام بالقوانين وهذه كلها مظاهر تعكس غياب مبادئ الحوكمة والتي بفقدانها نشأت حالة الحرمان والافتقار إلى الخدمات العامة بشكل كفوء وتكلفة مناسبة وهو مما يؤدي إلى انخفاض مؤشرات التنمية البشرية المرتبطة بالفقر والامية فضلاً عن التدهور الصحي والبيئي .

ويصدق مفهوم الحوكمة الرشيدة على تفاعل مجموعة من العوامل والآليات التي تؤدي الأسلوب الأمثل لإدارة الدولة فالسياسة العامة للدولة توجه من خلال الأهداف الوطنية العامة، والقوانين والأنظمة والإرشادات التشريعية، والخطط الإستراتيجية والهيئات الرقابية، وبذلك تتمثل الحوكمة في مبدأ حسن التصرف على جميع الواجهات من حيث الموارد والقضاء على الفساد والمحافظة على ثروات البلاد أي التصرف بطريقة رشيدة تحكمها الشفافية في موارد البلاد الطبيعية والبشرية وفي علاقتها بالمحيط الخارجي، وفي ضوء ما تقدم تشكل الحوكمة الرشيدة ضرورة لا بد منها في هذه المرحلة الانتقالية التي يمر بها العراق .

وتشير مشكلة البحث إلى أن غياب الحوكمة الرشيدة يؤدي إلى تدني معدلات التنمية وانخفاض مستوى الرفاهية ، ويهدف البحث إلى تطوير محددات الحوكمة الرشيدة من أجل الوصول إلى التنمية واستدامتها .

ويفترض البحث أن للحوكمة الرشيدة أثراً في تحقيق التنمية ، ومن ثم اعتمد المنهج التحليلي في اختيار فرضية البحث وتحقيق أهدافه ، وتم وضع خطة للبحث من خلال تقسيمه على ثلاثة مباحث ، أما المبحث الأول فقد تناول الإطار المفاهيمي للحوكمة الرشيدة، وتناول المبحث الثاني الحوكمة الرشيدة (تحليل الفرص والتحديات في العراق)، وتناول المبحث الثالث الوصول إلى الحوكمة الرشيدة في ظل استحقاقات التنمية في العراق، وأنصب تركيز عينة البحث على تطبيقات الحوكمة في العراق ، أما أدوات البحث فقد تم استعمال الكتب والبحوث ومواقع النت ، فضلاً عن التقارير والخطة الوطنية . وتم التوصل إلى مجموعة من الاستنتاجات من أهمها التجربة المحدودة للدولة في شراكات القطاعين العام والخاص ، وعدم جاهزية القطاعات الحكومية للتعامل بفاعلية مع القطاع الخاص ، فضلاً عن غياب الإطار التشريعي والقانوني الذي ينظم الشراكة بين القطاعين (العام والخاص) ، وضعف ملحوظ في إرادة التغيير التي تؤدي إلى التأخر في عملية التحول وفق نموذج الحكومة الالكترونية وهذا يرتبط بأمور فنية منها الاحتياج إلى استثمارات كبيرة لتأمين تقانة المعلومات ، أو قد يعود إلى الفجوة الرقمية (والذي له ارتباط بعوائق تعليمية واقتصادية وتنظيمية)، تأخر استعمال النظام المصرفي لآليات الدفع الالكتروني ، فضلاً عن التضخم في الجهاز الإداري وازدواجية الأدوار والمهام . وجاء البحث بمجموعة من التوصيات منها ، تعزيز القدرات المؤسسية للدولة من خلال تأمين السياسات الاقتصادية والاجتماعية التي تمكن من تطبيق برامجها التنموية ، ومكافحة الفساد وتعزيز فاعلية الخضوع للمساءلة ويتم ذلك من خلال وجود قواعد وتشريعات ، وإلزام كافة أجهزة الدولة بمعايير الإفصاح والشفافية وعرض مخرجات عملها على الجمهور بوصفه الهدف الأول الذي تسعى لخدمته كافة الأجهزة، وبناء القدرات البشرية من خلال التدريب الموجه بالأداء ، ووضع برنامج تحديث شامل لأنظمة الخدمة المدنية، والتنسيق مع مراكز التدريب والتطوير في الجامعات ، فضلاً عن نشر الوعي الالكتروني لدى المواطنين وقطاع الأعمال ومنظمات المجتمع المدني ، أي تفعيل التعاون بين الجامعات العراقية، وضرورة عقد ورش دورية وندوات علمية مختصة في مجال الحوكمة الالكترونية التي تسهم بتعزيز الرؤى والأفكار لدى المنظومة العلمية الأكاديمية العراقية .

The role of Retinal governance in achieving development

Alyaah Hussein Khalaf

Sanaa Hussein Khalaf

Alaa Ahmed Abd

Abstract :

The effectiveness of governance in the economic activities and events and management, especially after the economic crisis and financial collapse that occurred in the world and which was based on corporate governance at the exit from the crisis they faced, as it turned out that most of the crises and collapses were due to the spread of the phenomenon of corruption, lack of accountability and lack of transparency and a reduction in efficiency and effectiveness, as well as failure to respond to the needs of citizens, not to mention the lack of compliance with laws and these are all manifestations reflect the absence of corporate governance principles and that their lack of a situation arises deprivation and lack of public services efficiently and cost of suitable and then leads to a reduction of poverty and human development indicators and illiteracy increase on the health and environmental degradation

True concept of good governance on the interaction range of factors and mechanisms that result in the best way to manage the state Public policy of the state went through the general national goals, laws and regulations and legislative guidelines, strategic plans and regulatory bodies, and so is the governance of the principle of good disposition on all interfaces in terms of resources and the elimination corruption and preserve the country's wealth of any act in a rational manner is governed by transparency in the natural and human resources of the country and in its relationship to the outer ocean, and in the light of the foregoing constitutes good governance need to be including in this transitional phase through which Iraq .

According to the research problem that the absence of good governance leads to lower rates of development and the low level of well-being, the research aims to develop the determinants of good governance in order to access development and sustainability.

Presumably the research that for good governance impact on the achievement of development, and then the analytical method adopted in the selection hypothesis and achieve its objectives, was a plan to search through Tksmah on three topics mode, the first section addressed the conceptual framework for good governance, addressing the second topic of good governance (analysis of opportunities and the challenges in Iraq), the third section dealt with access to good governance under development benefits in Iraq, and focused research sample on governance applications in Iraq, focus, and search tools has been the use of books and research sites and the net, as well as reports and the national plan .autam reach a group of the conclusions of the most important experience limited State in partnerships public and private sectors, and the lack of readiness of government sectors to deal effectively with the private sector, as well as the absence of legislative and legal framework governing the partnership between the two sectors (public and private), a marked weakness in the will for change that lead to delays in the process transformation according to the e-government model and the associated technical, inter alia, the need for large investments to secure information technology, or may be due to the digital divide (which has a link by obstacles educational, economic and regulatory), the delay in the use of the banking system of the mechanisms of electronic payment, as well as inflation in the administrative apparatus and the duplication roles and tasks .ujae Find a set of recommendations which, to strengthen the institutional capacity of the state through the provision of economic And the fight against corruption and enhance the

effectiveness of accountability and this is done by having rules and regulations, and to require all state agencies disclosure and transparency, and display its output on public standards as a first objective, which seeks to serve all of the devices, and human capacity building through orientated performance training, and develop a comprehensive update of the service systems program civil, and coordination with the training and development centers in universities, as well as electronic publishing awareness among the citizens and the business sector and civil society organizations, namely the activation of cooperation between the Iraqi universities, and the need to hold regular workshops and scientific seminars competent in the field of e-governance, which contributes to the strengthening of the visions and ideas of the scientific academic system Iraqi .

مقدمة :-

تتطلب الحوكمة الرشيدة الشفافية والمساءلة وسيادة القانون والمؤسسات الفعالة هي جزء مهم في عملية التنمية الاقتصادية، وتعد ضرورية للنمو والتنمية ويتضح ذلك من البيانات العالمية لارتباط النمو الأسرع والأداء الإنمائي الأفضل بتحسين الحوكمة لاسيما في مجالات فعالية الحكومة، والجودة التنظيمية، وسيادة القانون، والسيطرة على الفساد، ويمكن أن ننظر إلى هذه النتيجة من منطلق مفهوم الحوكمة وهي بذلك لا تتعدى أن تكون نظاماً تحكم العلاقة بين الأطراف الأساسية التي تؤثر في الأداء بشكل عام أي أنها تشمل مقومات معينة لتقوية المؤسسة ودورها وتأثيرها في المجتمع على المدى البعيد.

أهمية البحث : تأتي أهمية البحث، من حيث أنه يحاول أن يربط بين الحوكمة الرشيدة والتنمية الاقتصادية في العراق .

مشكلة البحث : إن فقدان آليات الرقابة وانعدام الشفافية وضعف ضوابط الحوكمة تؤدي إلى تفشي الفساد والذي يؤثر سلباً على التنمية ومدى تحقيقها .

هدف البحث : يهدف البحث إلى تحقيق الآتي :

- ١- التعرف على مفهوم الحوكمة ونشأتها ومبادئها.
 - ٢- تحليل واقع الحوكمة في العراق والتحديات الراهنة في بلوغ الحوكمة الرشيدة .
 - ٣- وضع آلية مقترحة في وصول العراق إلى الحوكمة الرشيدة الداعمة للتنمية .
- فرضية البحث :** تقوم فرضية البحث على السؤال الآتي : هل للحوكمة الرشيدة دور في تحقيق التنمية ؟

منهج البحث : اعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي للوصول إلى الحوكمة الرشيدة الداعمة للتنمية .

المبحث الأول / الإطار المفاهيمي للحوكمة الرشيدة

مفهوم الحوكمة :- تجدر الإشارة في البدء إلى أن مصطلح الحوكمة (Governance) هو مصطلح فرض نفسه وأوجد ذاته قسراً وطواعية والدافع وراء شيوع هذا المفهوم هو تناغمه مع لفظي العولمة (Globalization) والخصخصة (Privatization) اللذين دار حولهما جدل كبير في بداية ظهورهما ، ويرجع لفظ الحوكمة إلى الترجمة العربية للأصل الانكليزي للكلمة (Governance) الذي توصل إليه مجمع اللغة العربية بعد محاولات عدة لتعريب الكلمة (المشهداني وشيخان ، ٢٠١١ : ٢٤).

يقوم مفهوم الحوكمة على أساس وظيفة الحكومات في إدارة شؤون الدولة تغيير في السنوات الأخيرة من دور رئيس وحيد في بعض الأحيان إلى دور المنسق والمنظم في ظل أسلوب الحوكمة ، أما بالنسبة إلى الأمم المتحدة فتعرف الحوكمة بأنها الطريقة التي تمارس بها السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية . world (Bank,1991:p1)

ويرى البنك الدولي أن الحوكمة إنما هي عبارة عن الطريقة التي تمارس بها السلطة إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من أجل التنمية (world (Bank,1991:p1) ، أو أنها تعرف بكيفية ممارسة السلطة من جانب الدولة من أجل تسيير جيد للأعمال الحكومية سواء على الصعيد السياسي أو الاقتصادي أو الإداري ، فالحوكمة تهدف إلى دراسة مؤسسات الدولة وعلاقتها مع المؤسسات الاجتماعية والاقتصادية.

ويعد ظهور الحوكمة نتيجة التوسع الكبير في حجم المجتمعات فضلاً عن التنوع الكبير في الاحتياجات البشرية ، هذا التغيير أدى إلى عجز الحكومات عن أداء الدور بمفردها لذلك كان لابد من إشراك الجهات غير الحكومية مثل القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني ، أي إن الحوكمة هي إطار لتعزيز مشاركة الجهات غير

الحكومية والمواطنين في رسم سياسات الدولة ومدى إدارة شؤونها على المستوى المحلي بالطريقة التي تجعل الحكومة تقدم بديلاً للأسلوب التقليدي في الإدارة الذي يركز على كون الدولة تؤدي الدور الأساسي أو المنفرد في إدارة شؤون الدولة ، وتعرف الحوكمة بأنها تعكس كيف تتفاعل الحكومة مع المؤسسات الاجتماعية الأخرى وكيف ترتبط تلك الأطراف بالمواطنين والمقيمين وكيف يتم اتخاذ القرارات وأن الحوكمة تسعى لتحقيق الرفاهية والعدالة والديمقراطية والمساواة وتخفيف حدة المشكلات المجتمعية والإقليمية والعالمية (البسام ، ٢٠١٤ : ٥).

إن الحوكمة من الممكن أن تستثمر الفرص لترتقي بالدولة ضمن مؤسساتها وعن طريق أنشطتها الاقتصادية المختلفة وجذب المزيد من الاستثمارات وتقليل تكلفة رأس المال وتوظيف الموارد المتاحة توظيفاً أمثل واستبعاد نقاط الضعف ، كل ذلك من خلال وضع استراتيجية طويلة أو قصيرة الأمد ، أن هذه المبادئ لا تتحقق بدون الأخذ بالحاكمة عن طريق استغلال جميع الموارد المتاحة بأفضل صورة واعتماد الكفاءة والخبرات والمصدقية إلى جانب الإمكانية العالية لجذب المزيد من الاستثمارات وهذا يتطلب ما يأتي (إحصاء التنمية البشرية ، ٢٠١٥ : ٧)

- وضع خطط وأهداف استراتيجية للمؤسسات .
- تحديد خطوط واضحة للمسؤولية والمساءلة .
- وضع نظام رقابة داخلية فعالة مع التدقيق المؤهل والمستقل .
- تطبيق نظام التعويضات (مكافآت وحوافز) .

٢- نشأة الحوكمة :- ظهرت الحاجة إلى الحوكمة في العديد من الاقتصاديات المتقدمة والنامية خلال العقود الماضية ، في أعقاب الانهيارات الاقتصادية والأزمات المالية التي حصلت في دول شرقي آسيا وأمريكا اللاتينية وروسيا في عقد التسعينيات من القرن العشرين ، وكذلك الحال مع ما شهده الاقتصاد العالمي في الآونة الأخيرة من أزمة مالية وخاصة في الولايات المتحدة الأمريكية وأروبا كانت أولى هذه الأزمات تلك التي ظهرت بدول جنوب شرقي آسيا ومنها ماليزيا وكوريا واليابان عام ١٩٩٧ ، إذ نتج عن هذه الأزمة تعرض العديد من الشركات العملاقة لضائقات مالية كادت أن تقضي على وجودها مما أدى إلى وضع قواعد للحوكمة لضبط عمل جميع أصحاب العلاقة في الشركة ، وتزايدت أهمية الحوكمة نتيجة لاتجاه كثير من دول العالم إلى تحول في الأنظمة الاقتصادية الرأسمالية التي يعتمد فيها بدرجة كبيرة على الشركات الخاصة لتحقيق معدلات مرتفعة ومتواصلة من النمو الاقتصادي ، وقد أدى اتساع حجم تلك المشروعات إلى انفصال الملكية عن الإدارة ، وشرعت تلك المشروعات بالبحث عن مصادر التمويل التي تكون أقل تكلفة من الاستدانة فاتجهت إلى أسواق المال وساعد على ذلك ما شهده العالم من تحرير للأسواق المالية ، فزادت عملية انتقال

رؤوس الأموال عبر الحدود بشكل غير مسبوق ودفع اتساع الشركات وانفصال الملكية عن الإدارة إلى ضعف آليات الرقابة على تصرفات المديرين، وإلى وقوع كثير من الشركات في أزمات مالية (مركز أبو ظبي للحوكمة ، ٦).

٣- مبادئ الحوكمة :-

إن الحوكمة السليمة والإدارة الرشيدة لمؤسسات الدولة تؤدي إلى تحقيق أهدافها و الخطوة الأولى في عملية إنشاء نظام الحوكمة تتمثل في النظر إلى المبادئ التي اعتمدها منظمة التعاون والتنمية والتي وافقت عليها حكومات الدول أعضاء المنظمة وتكييفها بما يخدم تحقق أهداف مؤسسات الدولة المختلفة وكما يأتي:-

الشكل (١) مبادئ الحوكمة



المصدر : من عمل الباحثين

❖ المحافظة على أموال الدولة (حق الشعب) : تعد المحافظة على المال العام الهدف الأول لجميع الأطراف ومن أهم السبل الكفيلة بتحقيق ذلك أكمل المظلة القانونية والتشريعية وبما يتلاءم مع التغيرات الحاصلة في البيئة الاقتصادية عموماً والبيئة الاقتصادية المحلية بوجه خاص.(حسين ، ٢٠٠٦ : ٥).

❖ ضمان حقوق المتعاملين مع مؤسسات الدولة : تمثل البيئة المحيطة بالمنظمة من مستثمرين أو مجهزين أو موردين أو عاملين ... الخ، فئة أصحاب المصالح بالنسبة لكل منظمة، وتعد حوكمة مؤسسات الدولة من أهم الأساليب التي تحفز هؤلاء لغرض الدخول في مختلف التعاملات مع تلك المؤسسات المقولة الشهيرة أن رأس المال يبحث دائماً عن الاستقرار مما يؤدي إلى جذب رؤوس الأموال إلى المنظمات التي تقف على

أرض صلبة وتعمل ضمن معايير وقوانين ثابتة مما يشيع روح الاطمئنان للمتعاملين معها.

❖ الإفصاح والشفافية : يعد مبادئ الإفصاح والشفافية من أهم المبادئ اللازمة لتحقيق أو تطبيق نظام حوكمة مؤسسات الدولة من خلال ضرورة توفير جميع المعلومات بدقة ووضوح وعدم إخفاء أي معلومة وإظهارها للجمهور في الوقت المناسب والإفصاح عن كافة البيانات المالية والمعلومات الأخرى وتقارير الأداء والملكية وأسلوب استخدام الصلاحيات .

❖ مهام وصلاحيات الإدارة : يحدد نظام الحوكمة مسؤوليات الإدارة وسبل المتابعة الفعالة للإدارات التنفيذية من خلال توافر المعلومات لكافة المستويات الإدارية وبذل العناية المهنية اللازمة وبما يتناسب مع المسؤوليات الملقاة على عاتقها وبالشكل الذي يضمن الأداء الأمثل وكذلك ضمان سلامة تقرير النشاط والتقارير المالية والمحاسبية. www.iraqcp.org/members4/0061017wsa2.htm

٤- أهمية الحوكمة :- اكتسبت الحوكمة أهمية كبيرة في الآونة الأخيرة لما تحققه من منافع متمثلة بالاتي :

❖ تشجع الحوكمة المؤسسات على الاستخدام الأمثل لمواردها .
❖ تساعد الحوكمة الشركات على تحقيق النمو المستدام وتشجيع الإنتاجية .
❖ تقلل الحوكمة كلفة رأس المال على الشركة ، إذ إن البنوك تمنح قروضاً ذات نسب فائدة أقل للشركات التي تطبق أنظمة الحوكمة موازنةً بالشركات غير الملتزمة بتنفيذ الحوكمة

❖ تسهل الحوكمة عملية الرقابة والإشراف على أداء الشركة عبر تحديد أطر الرقابة الداخلية وتشكيل اللجان المتخصصة وتطبيق الشفافية والإفصاح .

❖ تسهم الحوكمة في جذب الاستثمارات الخارجية من خلال خلق بيئة استثمارية قادرة على جذب المستثمرين الأجانب إلى أسهم الشركة التي تطبق الحوكمة ، باعتبار استثمارها في شركة ملتزمة وشفافة ومن ثم فإن عنصر عدم التيقن يكون أقل موازنةً بالشركات الأخرى .

❖ تعمل الحوكمة على استقرار أسواق المال . (مركز ابو ظبي للحوكمة ، ١٢).

وبناء على ذلك فإن الحوكمة مسألة ملحة في عصرنا الحالي ، لأنها تُشكل منظومة شاملة قادرة على تخفيف الصراع وتزيد من الاندماج والتفاعل بين مختلف الأطراف ، وذلك بزيادة فاعلية الإفصاح والمساءلة والرقابة والتحفيز ، وتعمل على تعظيم قيمة الدولة ودعم قدراتها التنافسية بما يساعدها في خلق فرص عمل جديدة والحصول على التمويل المطلوب ، وتساعد على الاستخدام الأمثل للموارد وتعزيز المساءلة وحسن توزيع الخدمات وإدارتها ، بما يؤدي إلى خلق مناخ ملائم للأعمال ، وجذب

الاستثمارات وتحسين كفاءة الشركات وتعظيم الفائدة منها (العبد ، ٢٠٠٤) . وبالتالي ، يجب أن تكون الحوكمة الرشيدة من الأهداف الإستراتيجية للدول العربية بشكل عام والعراق بشكل خاص .

المبحث الثاني / الحوكمة الرشيدة (تحليل الفرص والتحديات في العراق)

تسعى الحوكمة إلى تحقيق رفع الكفاءة في أداء المؤسسات ووضع الأنظمة الكفيلة بتخفيف أو تقليل الغش وتضارب المصالح والتصرفات غير المقبولة ووضع أنظمة للرقابة على أداء تلك المؤسسات ووضع هيكل يحدد توزيع الحقوق والمسؤوليات كافة وتحديد القواعد والإجراءات والمخططات المتعلقة بسير العمل داخل المؤسسة ، لذلك فإن الحوكمة الرشيدة تعد منظومة من التقاليد والمؤسسات التي تمارس من خلالها السلطة في الدولة بما في ذلك عمليات الانتخاب والمراقبة عليها ، فضلاً عن صياغة وتنفيذ سياسات فعالة ، احترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي تتحكم بإدارة النشاطات والفعاليات الاقتصادية والاجتماعية ، وبناء على ذلك فإن الحوكمة هي ظاهرة معقدة لها انعكاساتها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبشرية ، كما تعني الحوكمة الرشيدة وجود أنماط من البيروقراطية المتخصصة القادرة على تطوير وتنفيذ السياسات التنموية النوعية وضمان توفير الخدمات العامة ، وبذلك تعد الحوكمة ضرورة في تحقيق تنمية بشرية واقتصادية حقيقية ، لكن مسألة تطبيق الحوكمة ونجاحها في العراق تستوجب التعرف على تحليل الواقع ومواجهة مجموعة من التحديات ، وهذا ما سوف يتم التطرق إليه .

أولاً: تحليل الواقع

تظهر الحاجة إلى الحوكمة الرشيدة بوصفها أداة فاعلة من أدوات الإصلاح ، إذ تمارس من خلالها السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية في إدارة الموارد الاقتصادية لتدوير عجلة الاقتصاد الوطني من أجل النهوض بمؤسسات الدولة سواء كانت العامة منها أو الخاصة والمجتمع المدني في طريق تحقيق النمو الاقتصادي والرفاهية المجتمعية . وبذلك تعد الحوكمة منظومة متكاملة لثلاثة محاور رئيسة للإصلاح (الإدارة ، المالية ، القضاء) تركز على أسس القانون وعلى مدى المشاركة فضلاً عن الشفافية والمساءلة والاستجابة والكفاءة ، فهي بذلك تبين تأكيد الرصد الفعال للإدارة الاقتصادية الرشيدة من خلال توسيع المشاركة العامة وتقوية اللامركزية وتفعيل الجهات الرقابية وزيادة قدرة الاقتصاد الوطني على توظيف المدخرات ورفع معدلات الاستثمار ، والتوجه نحو توسيع التنمية بمفهوم حديث إلى جانب المفهوم القديم ، (خطة التنمية الوطنية ، ٢٠١٣ : ٢٥٦) ، ولقد ركز الاقتصاديون في البدايات الأولى لصياغة الأفكار والنظريات الاقتصادية تركيزاً كبيراً على دور رأس المال المادي في النشاط الاقتصادي ، إذ ركز الفكر التقليدي على أنّ تحقيق زيادة في متوسط نصيب الفرد من

الدخل القومي هي التي تضمن نجاح عمليات التنمية مستنديين في ذلك على أن زيادة نصيب الفرد سيؤدي إلى مستوى معاشي أفضل و القضاء على المشاكل التي تعاني منها الدول وخاصة النامية بدلاً من اهتمامهم بالإنسان وركزوا على تعظيم الناتج القومي الإجمالي (Gross National Product) (الجابري والامام ، ١٩٩٦ : ١٠٠).

ولكن استراتيجيات التنمية هذه أثبتت انه بالرغم من أن تحقيق زيادة في النمو الاقتصادي متمثلة في زيادة متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي إلا أن مشكلات هذه الدول زادت و زاد معها سوء الأوضاع الاقتصادية إذ عانت من مستويات المعيشة المتدنية و التفاوت في الدخول والبطالة و التضخم و هذا يعكس قصور مفهوم التنمية التقليدي ، إذ يلاحظ أن التغير الكمي في الناتج القومي الإجمالي لا يُعبر عن التغيرات النوعية في الهيكل الاقتصادي والاجتماعي وان المهم بالنسبة للبلدان النامية هو التأكيد على التغيرات النوعية إلى جانب التغيرات الكمية (القرشي ، ٢٠٠٩ : ١٢٦) .

و قد أعيد تعريف التنمية في السبعينيات لتعني تقليل الفقر و عدم المساواة و القضاء على البطالة ضمن اقتصاد يستمر بالنمو . وعرفت العديد من الجهات التي تعنى بقضية التنمية ، بان التنمية ليست قضية اقتصادية فقط و إنما ترتبط أيضاً بالأفكار السياسية ، و الحكومات و دور أفراد المجتمع . (القرشي ، ٢٠٠٩ : ١٢٧) ، إذ اخذ تعبير نوعية الحياة (Quality of life) ، يسري في التعبير عن التنمية إذ تعني تحسين في الخدمات العامة من شبكات المياه الصالحة للشرب وشبكات الصرف الصحي والعناية بالتغذية و الصحة و تعليم أفضل وأصبح الإنسان الهدف الأساسي للتنمية . و هكذا بدأت النظرية الاقتصادية تعنى بالإنسان بوصفه مورداً مهماً من الموارد الاقتصادية إلى جانب الموارد الاقتصادية الأخرى ، و أن التركيز على تراكم رأس المال البشري كما هو التراكم المادي يعتبر القوى المحركة للنمو الاقتصادي ولتحقيق التنمية الاقتصادية (الدعمة ، ٢٠٠٨ : ١٤) .

و ظل الظروف والتحديات الكبيرة التي نعيشها في بلدنا العراق فنحن اليوم بحاجة إلى منهجية وبذل جهد شامل على الصعيد الوطني والإقليمي وعلى مستوى المحافظات لتطوير البنية التحتية وعلى آلية تنفيذ فاعلة لسياسات وبرامج الحكومة ، والمواطنون على اختلاف شرائحهم ومهنتهم ومستوياتهم الثقافية والتعليمية هم جزء من عملية إعادة بناء الدولة وهو الشرط الأساسي لتحقيق التنمية والاستقرار وعلى المدى البعيد ، ويلاحظ في العراق ضعف الحوكمة الرشيدة ، وهذا ناجم عن الظواهر السلبية التراكمية التي ترجع إلى عقود عانى منها العراق من ضعف الجهاز الإداري ، مما شكل تحدياً كبيراً أمام تحقيق البرامج والمشاريع التنموية ، وهدراً في الجهود والطاقات والأموال (الخطة الوطنية ، ٢٠١٣ : ٢٥٦) وفي الحديث عن واقع الحوكمة في العراق سنتناول اللامركزية والحكم المحلي من خلال مجموعة من الأهداف والتحديات

، وذلك لما تلعبه اللامركزية في إدارة الشؤون المحلية من دور مهم في مجال تحقيق الكفاءة والفاعلية

١- اللامركزية والحكم المحلي

للامركزية في إدارة الشؤون المحلية الأثر المهم في مجال تحقيق الكفاءة والفاعلية الإدارية وزيادتها وذلك من خلال تحقيق كفاءة أداء الخدمات والقضاء على البيروقراطية التي تلازم تركيز السلطة ومن خلال الإسهام في استثمار الموارد المتاحة وتفعيل دور المشاركة الشعبية في اقتراح وانجاز المشاريع التنموية وبما يؤدي إلى تقديم الخدمات إلى المستفيدين منها وبأقل التكاليف على مستوى الفرد والاقتصاد الوطني ، إن قدرة اللامركزية في إدارة الشؤون المحلية على تحقيق الكفاءة والفاعلية الإدارية وزيادتها ترتبط بمتغيرات تبرز من خلال العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية ، وكلما كانت هذه العلاقة وفقاً للحدود القانونية وإيجاد نوع من التعاون والدعم والمساندة أدى ذلك إلى زيادة قدرة الإدارات المحلية في مسألة إدارة شؤونها ، فضلاً عن التأكيد على أن المركزية لا تقتصر على نقل صلاحيات السلطات الاتحادية إلى السلطات المحلية حسب، وإنما تمكين السلطات المحلية من مواجهة الأعباء المالية والاستثمارية اللازمة لإنماء مناطقيهما ، وأن لا يؤدي التفاوت في إيرادات السلطات المحلية إلى التفاوت في الإنماء فيما بينها ، ويمكن أن نشخص مجموعة تحديات وتقابلها مجموعة من الأهداف من خلال الجدول (١)

جدول (١) تحديات وأهداف اللامركزية والحكم المحلي في العراق

التحديات	الأهداف
ما تزال البنى الإدارية تعكس نهجاً مركزياً	زيادة درجة اللامركزية الإدارية في الوزارات القطاعية والمحافظات
تداخل الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية .	دعم وتطوير الإدارة المالية في العراق
محدودية دور مجالس المحافظات في بعض المجالات ذات الصلة الوثيقة بالاختصاص المحلي	دعم قدرات الحكومات المحلية في تقديم الخدمات
ضعف التنسيق بين الوزارات الاتحادية ومجالس المحافظات .	التنسيق بين الوزارات ومجالس المحافظات
ضعف اعتماد اللامركزية الإدارية في تفويض الصلاحيات على المستويين المركزي والمحلي	دعم اللامركزية الإدارية في تفويض الصلاحيات على المستوى المركزي والمحلي

المصدر : عمل الباحثين بالاعتماد على وزارة التخطيط ، خطة التنمية الوطنية (٢٠١٣-٢٠١٧) ، بغداد ، ٢٠١٣ ، ٢٥٧-٢٥٨.

ولغرض تحقيق الأهداف تم صياغة وسائل يمكن التعرف عليها من خلال الشكل (٢)

شكل (٢) وسائل تحقيق أهداف اللامركزية والحكم المحلي في العراق



المصدر : عمل الباحثين بالاعتماد على وزارة التخطيط ، خطة التنمية الوطنية (٢٠١٣-٢٠١٧) ، بغداد ، ٢٠١٣ ، ٢٥٨ .

شكل (٣)

وسائل تحقيق أهداف اللامركزية والحكم المحلي (دعم وتطوير الإدارة المالية في العراق)



المصدر : عمل الباحثين بالاعتماد على وزارة التخطيط ، خطة التنمية الوطنية (٢٠١٣-٢٠١٧) ، بغداد ، ٢٠١٣ ، ٢٥٨ .

شكل (٤) وسائل تحقيق أهداف اللامركزية والحكم المحلي (دعم قدرات الحكومات المحلية في تقديم الخدمات في العراق)



المصدر : عمل الباحثين بالاعتماد على وزارة التخطيط ، خطة التنمية الوطنية (٢٠١٣-٢٠١٧) ، بغداد ، ٢٠١٣ ، ٢٥٨ .
٢- مكافحة الفساد

يظل القضاء على الفساد واحداً من أكبر التحديات وأهم المهام التي تتصدى لها الحكومات في جميع أرجاء العالم ، ويمكن أن نصل إلى حكومة بمختلف مستوياتها قادرة على تحقيق النجاح في مجالات الإصلاح وتطبيق القوانين ، أن تسعى إلى مكافحة الفساد الذي يعد عقبة من العقبات التي تقف أمام تطبيق القوانين ، ويمر العراق بتحديات كبيرة أدت إلى انتشار كثير من ظواهر الفساد وبأشكاله المختلفة التي انعكست آثارها على الأداء المؤسسي الحكومي وعلى كفاءة تنفيذ برامج التنمية . وكان العراق قد دخل لأول مرة في تقارير منظمة الشفافية الدولية في عام ٢٠٠٣ ، وتؤكد هذه المنظمة أن العبرة ليست بتسلسل البلد بالنسبة لدول العالم ، بل العبرة بعدد النقاط التي يحصل عليها في المؤشر المكون من عشر نقاط فكلما ارتفعت درجته من عشرة كان أكثر نزاهة ، أما إذا انخفضت فهو أكثر فساداً ، والتحسين ليس في وضعه بالنظر إلى صعوده في جدول تسلسل الدول أو تراجعته في ذلك التسلسل ، بل زيادة عدد نقاطه أو نقصانها من عشرة ، فإذا تراجعت نقاطه من (٢) في العام الماضي إلى (١) في تقرير العام الذي يليه فذلك مؤشر سيء وإن كان قد تحسن تسلسله في جدول الدول لأن ذلك قد يتحقق بسبب زيادة الأمر سوءاً في دول أخرى أو بسبب عدد الدول الداخلة في الجدول فالتحسن هو بزيادة الدرجات من عشرة وليس بالصعود بجدول

ترتيب الدول ، والجدول (٢) يوضح مؤشر مدركات الفساد وموقع العراق وترتيبه عالمياً وعربياً ، فضلاً عن الموازية ما بين الأعوام (٢٠٠٤-٢٠١٢) (الجشعمي، ٢٠١٤: ٩٠)

جدول (٢)

ترتيب العراق دولياً وعربياً وما حصل عليه من درجات وفقاً لمؤشر مدركات الفساد من المدة (٢٠٠٤-٢٠١٥)

السنة	الدرجة من ١٠	ترتيب العراق دولياً	ترتيب العراق عربياً
٢٠٠٤	٢,١	١٢٩	١٧
٢٠٠٥	٢,٢	١٣٧	١٧
٢٠٠٦	١,٩	١٦٠	١٨
٢٠٠٧	١,٥	١٧٨	١٨
٢٠٠٨	١,٣	١٧٨	١٩
٢٠٠٩	١,٥	١٧٦	١٨
٢٠١٠	١,٥	١٧٥	١٥
٢٠١١	١,٨	١٧٥	١٥
٢٠١٢	١,٨	١٦٩	١٦

المصدر : حيدر علي عبد الله الجشعمي ، الفساد والنزاهة في العراق ، ط ١ ، دار الدكتور للعلوم الإدارية والاقتصادية ، بغداد- العراق ، ٢٠١٤ ، والسنوات (٢٠١٣-٢٠١٥) تم الحصول عليها من منظمة الشفافية الدولية .

ونلاحظ من الجدول بأن العراق ومنذ عام ٢٠٠٤ إلى عام ٢٠١٢ حقق أعلى نسبة له في عام ٢٠٠٥ وهي ٢,٢ من ١٠ وهو لم يغادر أسفل الترتيب الدولي والعربي ، إذ حصل العراق في عام ٢٠٠٤ على ٢,١ درجة وترتيبه ١٢٩ دولياً وهذا كان مع بداية دخول الاحتلال الأمريكي وبعدها عام ٢٠٠٥ ومع استقرار الوضع العراقي وإقرار الدستور العراقي الدائم حقق العراق ٢,٢ درجة وهي أعلى درجة حققها العراق في النزاهة وكان ترتيبه ١٣٧ دولياً و١٧ إقليمياً وبعد هذا العام دخل العراق في تناقص وهذا أن دل على شيء فإنه يدل على الوضع السيء الذي يعيشه العراق سياسياً واقتصادياً واجتماعياً .

واجه العراق تحديات كبيرة أدت إلى انتشار كثير من الظواهر منها ظاهرة الفساد بأشكاله المختلفة التي كان لها انعكاس على الأداء الحكومي ومن هذه التحديات :

❖ انتشار القيم الاجتماعية والسياسية والإدارية الحاضنة للفساد أو الحامية له أو المتسامحة معه وترسيخه .

❖ ضعف ثقافة مكافحة الفساد .

- ❖ عدم تطبيق المعايير المهنية في إشغال المناصب وخاصة القيادية .
- ❖ تخلف النظام المصرفي وعدم قدرته على منع عمليات غسل الأموال .
- ❖ ضعف إجراءات التعاون والتنسيق بين المؤسسات العامة والجهات المعنية في مكافحة الفساد .
- ❖ قصور في معاقبة المسؤولين المتهمين بالفساد واستغلال المنصب .
- ❖ ضعف الثقة بالمؤسسات الحكومية وخاصة تلك التي تقدم خدمة مباشرة للمواطنين (مع انتشار ظاهرة الرشوة) .
- ❖ الالتفاف على تعليمات وآليات تنفيذ العقود الحكومية العامة مما يفرغها من مكونات التنافسية والشفافية . (خطة التنمية الوطنية ، ٢٠١٣ : ٢٦٣)
- ومن خلال تحديد هذه التحديات كان لازماً التوجه نحو إصلاح حقيقي ومكافحة الفساد ، إذ تعد مشكلة الفساد آفة اقتصادية واجتماعية وأخلاقية ، ولقد لاقت مشكلة الفساد أهمية كبيرة في عملية الإصلاحات في البلاد ومن أجل القضاء على هذه الظاهرة يجب تأسيس إطار عمل مؤسسي يسعى إلى مكافحة الفساد بكل صورة ومظاهره وتسريع عجلة التنمية ، ومن الإجراءات اللازمة للحد من ظاهرة الفساد (إحصاء التنمية البشرية ، ٢٠١٥ : ٦) هي :
- ❖ الرقابة المشددة على الموظفين والمراجعين للدوائر الرسمية .
- ❖ فرض عقوبات قانونية قاسية على الطرفين الراشي والمرتشي .
- ❖ تجزئة هذه الدوائر بحيث يستوعب عدد المرجعين خدمة لهم .
- ❖ تبسيط الإجراءات وتقليل الكلفة النقدية في انجاز المعاملات ورفع الكاهل عن المرجعين .
- ❖ استخدام احدث البرامج والطرق التكنولوجية لسرعة انجاز المعاملات خدمة للزبائن .

تعد مسألة وجود رقابة داخلية أمراً حيوياً ومهماً لأي مؤسسة ، إذ لا تكون الحكومة فاعلة بدون نظام فعال للرقابة الداخلية أن تقييم الأفراد بعمر (١٨-٦٤) سنة دور الحكومة غير فعال في مكافحة الفساد حيث بلغ التقييم للذكور ٣٦,٦% والإناث ٣٢,٠% ، أما تقييم الأفراد لمدى تأثير مجلس النواب على الفساد فبلغ التأثير إلى حد ما على مستوى العراق ٣٢,٩% نسبة الذكور والإناث ٣١,٧% ، أن تأثير الأفراد بحسب تقويمهم لمدى تأثير السلطة القضائية بالفساد بلغ التأثير إلى حد ما على مستوى العراق ٢٧,٥% ونسبة الذكور ٢٨,٨% والإناث ٢٦,٢% ويظهر من خلال ما تقدم أن التأثير بالسلطات الثلاث فعال بنسبة الثلث في تقويم الأفراد لدور الحكومة ومجلس النواب والسلطة القضائية في مكافحة الفساد بحسب مسح شبكة معرفة العراق لسنة ٢٠١١ (قسم إحصاء التنمية البشرية ، ٢٠١٥ : ٧) .

٣- تدعيم المشاركة بين القطاع العام والخاص .

ويعد تدعيم المشاركة بين القطاعين العام والخاص مدخلاً تنموياً ذا فاعلية من خلال تقسيم العمل الذي تتكامل فيه مجهودات المنظمات غير الحكومية مع الجهاز الإداري للدولة بهدف تقديم خدمات أكفأ وأكثر استجابة لرغبات أفراد المجتمع (برنامج الديمقراطية وحقوق الإنسان، ٢٨).

تضطلع الدولة بدور رئيسي في توفير المناخ الملائم والمساعد على النمو والتطور في الأداء من خلال جملة السياسات التي تقرها في هذا الإطار، سواء كانت السياسات الاقتصادية أو التشريعات والأحكام القانونية والتي تعكس الجو المحيط بنشاط القطاع الخاص في الحياة الاقتصادية، لكن ذلك لا يمنحها القدرة على التصور الواضح والسليم لكيفية بناء وتوفير المحيط الملائم والمحفز على الأداء إلا بمشاركة من القطاع الخاص وهو المعنى بهذه الإجراءات والآليات، إذ إن إجراء المشاورات بين الهيئات الحكومية المعنية بتوفير المناخ الملائم عن طريق السياسات والإجراءات الموضوعية من جهة والقطاع الخاص المعني بالنشاط والتفاعل في الحياة الاقتصادية في ظل ما تقره الهيئات الحكومية من إجراءات وآليات من شأنه التوصل إلى بناء بيئة نشاط ملائمة ومحفزة على المبادرة بما يعكس إيجاباً على مكانة ودور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي، ويعد الاستقرار السياسي داعماً قوياً لوجود القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي وتطوره من خلال دوره الكبير في جلب الاستثمارات الخاصة سواء المحلية منها أو الخارجية، حيث يعكس ثقة أعلى وضمناً أكبر بخصوص إمكانية تحقيق المكاسب في النشاط الاقتصادي، فعدم الاستقرار السياسي يزيد من حالة الشك وعدم اليقين بخصوص الأوضاع الاقتصادية مما يحد من مبادرة ورغبة القطاع الخاص في الاستثمار والتوسع (كريم، ٢٠١١، ١٢).

ويساهم الإطار التشريعي والقانوني في خلق المبادرة والتحفيز على النشاط الاقتصادي من خلال ما يوفره من ثقة وطمأنينة في الاقتصاد والمجتمع، إذ إنه يمس المؤسسات والشركات إنتاجية كانت أو خدماتية بصفة مباشرة من خلال جوانبه التنظيمية والإدارية، أو بصفة غير مباشرة من خلال آثاره على مختلف القطاعات التي لها صلة وثيقة بنشاط القطاع الخاص كالقطاع المصرفي أو قطاع التأمينات، ومن ثم فإنه يتوجب العمل على وضع الإطار القانوني والتشريعي المناسب لأداء القطاع الخاص والذي من الضروري أن يتواءم مع التطورات الاقتصادية محلياً وخارجياً تجنباً لأية اختلالات أو انعكاسات سلبية.

١- الإسراع في أعمار وإيجاد البنى التحتية إذ تؤدي البنى التحتية بما تحتويه من شبكة الطرق والجسور والموانئ والمطارات وشبكة الاتصالات وقنوات الصرف الصحي والمياه دوراً مهماً في تطور نشاط القطاع الخاص، إذ إنها تعدّ من الخدمات الأساسية التي تساعد على تسهيل وتسريع أداء المعاملات ومن ثم المساهمة في توسع أكبر

لنشاط القطاع الخاص وتواجده في النشاط الاقتصادي. لذلك فهي تتيح لهذا القطاع النجاح في أداء دوره إذ يسهم في تخفيض كلف الإنتاج وتخفيض الأرباح .
٢- تنشيط الاتحادات المهنية والنقابات من أمثال اتحاد الصناعات العراقي، اتحاد المقاولين واتحاد الغرف التجارية العراقية، عن طريق إجراء انتخابات حرة ونزيهة، ومحاولة تكوين كارتل عراقي للمشاركة في مشاريع إعادة أعمار العراق. وإقامة حوار بناء بين القطاع والمؤسسات الحكومية ذات الصلة : للإسهام في تعديل القوانين والأنظمة اللازمة لتسهيل الاستثمار في القطاع الخاص.
٣- شروع الحكومة بمهام الإصلاح و تيسير الإجراءات الحكومية، هيكلية المصارف المملوكة للدولة، منح القروض الصغيرة، للمشاريع الصغيرة والمتوسطة، إصلاح سوق العراق للأوراق المالية، السعي للانضمام إلى منظمة التجارة العالمية وإحياء الروابط التجارية الإقليمية، إيجاد الهيكل المؤسسي اللازم لخلق التنافس في النشاط الاقتصادي

٤- إيجاد مناخ تنافسي ، لان تطوير القطاع الخاص وزيادة إسهامه ودوره يتطلب بيئة تنافسية تجعله يقدم على الاستثمار وتشغيل أمواله في ظل منافسة تضمن استمراره في النشاط وتحسين الأداء ورفع الكفاءة الإنتاجية وتحسين الجودة(الجبوري، ٢٠٠٩:١٦٠،).

و عليه فمن الضروري إقامة مناخ استثماري جديد وقطاع خاص نشط وفعال يدعم التنمية ويعمل على تخفيض نسبة البطالة وتحسين مستويات المعيشة في المجتمع ، والتي يمكن تحقيقها من خلال حسن تنظيم الأسواق التنافسية وإفساح الطريق أمام الأعمال الحرة ودعمها. لذلك فقد اعتمدت الحكومة العراقية في البداية على تنفيذ استراتيجية تطوير القطاع الخاص بالتشاور التام وبالتنسيق مع مؤسسات واتحادات القطاع الخاص، ومع النقابات العمالية لاحقاً، لهذا سيتخلى العراق تدريجياً عن دور المخطط والمنظم والمالك الرئيس والمستثمر والمنتج الحالي إلى دور يقتصر على دعم وتسهيل تطور القطاع الخاص في العراق (استراتيجية القطاع الخاص، ٢٠١٣: ٢٥).

المبحث الثالث / الوصول إلى الحوكمة الرشيدة في ظل استحقاقات التنمية في العراق
إن الهدف الرئيس من تطوير المؤسسات والقواعد الحاكمة هو الوصول إلى الحوكمة الموجهة للتنمية بحيث يتم الارتقاء بحياة الفرد ، ومن أجل ذلك فإن التطورات يجب أن تكون حريصة على مصلحة الأفراد خلال عمليات التطوير مع عدم الاقتصار على التركيز على المخرجات ، لان عمليات التطوير تستغرق آجالاً أطول من مجرد بدئها فيجب أن يشعر الأفراد بأهمية وقيمة هذه التحولات حتى يبقى حريص على أتمام عمليات التحول. (مركز العقد الاجتماعي ، ٢٠١٤ : ٧) .

إن الحوكمة الرشيدة تتطلب قيادة تنمية بشرية شاملة قائمة على أساس خيارا ديمقراطي حر بعيداً عن دائرة التأثير وبذلك تكون الحوكمة الرشيدة هي الإدارة الجيدة لجميع المؤسسات في الدولة من خلال سياسات وآليات وممارسات تقوم على الشفافية والمشاركة والمساءلة وسيادة القانون ومكافحة الفساد وتسعى لتحقيق العدالة وعدم التمييز بين المواطنين والاستجابة لاحتياجاتهم وتتحرى الكفاءة للوصول بالسياسات والخدمات لأعلى مستوى من الفعالية بشكل مرضي للجميع (مركز العقد الاجتماعي ، ٢٠١٤ : ٧) .

أولاً : بناء القدرات

إن بناء القدرات بحد ذاته سياسة عامة تقتضي الخضوع لتغيرات بعيدة المدى وتلبية متطلبات الحوكمة الرشيدة لتمكين مختلف الأطراف الفاعلة ، حكومية كانت أو غير حكومية ، وان امتلاك القدرات اللازمة لإدارة التعقيدات والأزمات والمخاطر المتعددة الأبعاد ومواجهة المطروحة في عصرنا ، واستغلال الموارد أفضل استغلال وتحسين القدرة التنافسية وكسب رهان التنمية المستدامة ، يتطلب الأمر بناء رؤية جديدة تعزز باتجاه بناء القدرات سواء على الصعيد الوطني أو المحلي ، بشكل يمكن الدول والحكومات ومختلف مكونات المجتمع المدني من أن تكون في صلب عملية التنمية (المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، ٢٠١٤) .

- ١- تحديد التوجهات المبنية على الحوكمة الرشيدة والقائمة على المشاركة والإدارة الفعالة التي تسعى إلى التفوق والامتياز .
- ٢- إرساء إدارة قائمة على النتائج بوصفها نهجاً لإدارة القطاع العام موجهة نحو تحقيق أهداف التنمية ومساءلة المسؤولين الحكوميين والمجتمعات المحلية واستخدام البيانات المتاحة بهدف تحسين صنع القرار .
- ٣- ضمان مشاركة المواطنين وإشراكهم وذلك لأن مشاركتهم وإشراكهم في صلب فكرة الديمقراطية سواء على المستوى الوطني أو المحلي . (المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، ٢٠١٤) .

ثانياً: تمكين الإنسان والحكم

أن تمكين الإنسان من أجل تحقيق الديمقراطية يفترض أن يكون على مستويات ثلاثة (اقتصادية وثقافية وسياسية) فعلى المستوى الثقافي تتخذ قيم التعبير على الذات الثقة والتسامح والنشاط السياسي له أهمية بالغة في نشأت الديمقراطية وتوطيدها وتحمل المؤسسات الديمقراطية هذه القيم ومع تحسن المستوى العلمي والاتصال بين البشر وذلك من خلال النفاذ إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وشبكات التواصل الاجتماعي أن عملية إصلاح الحكم تهدف إلى تحويل هذه الأبعاد إلى عناصر داعمة

لتمكين الإنسان ، والشكل (٥) يبين تمكين الإنسان والحكم (قسم إحصاء التنمية البشرية ، ٢٠١٥ : ٥) .

شكل (٥) تمكين الإنسان والحكم

حقوق الإنسان (مواطنون يعيشون في مأمن من الخوف ويملكون القدرة على التحكم بحياتهم ومجتمعهم		
التمكين في الثقافة (قيم التعبير عن الذات التي تمكن المواطنين من إدارة المجتمع).	التمكين في السياسة (مؤسسات تجهيز مواطنين للحكم).	التمكين في الاقتصاد (موارد تمكين المواطنين من إدارة المجتمع).

المصدر : وزارة التخطيط – الجهاز المركزي للإحصاء ، قسم إحصاء التنمية البشرية ، الحكم الرشيد وحقوق النازحين في العراق ، ٢٠١٥ ، ٥ .
ثالثاً: القدرات الإدارية للخدمة المدنية

كان العراق من الدول المتقدمة بقدراته في إدارة القطاع العام بكادر خدمة مدنية عالي الكفاءة إلا أن الآثار الناجمة عن عقود من الحروب والعزلة الدولية أدت إلى ضعف القدرات الإدارية للخدمة المدنية فضلاً عن نقص الاستثمار في المجالات الرئيسية للقطاع العام ومضاعفة عدد موظفيه نتيجة عدم توافر فرص العمل البديلة في القطاع الخاص ، جعل من هذا القطاع مترهل ودون المستوى في تقديم الخدمات وتعدد الإجراءات وتأخر في إنجاز المعاملات وتفتشي ظاهرة الفساد المالي والإداري ، وبالتالي تدني وضعف في كفاءة الأداء ، وبناءً على ذلك تظهر أهمية بناء القدرات الإدارية للخدمة المدنية (الخطة الوطنية ، ٢٠١٣ : ٢٦٠) .

إن بناء القدرات الإدارية تعني تنظيم الجهاز الإداري في الدول على أسس علمية سليمة تكفل تحقيق الأهداف المرجوة منه أي انه يعني تنظيم هذا الجهاز من حيث أساليب وطرق العمل فضلاً عن تنظيم شؤون العاملين فيه من جانب ، ومن جانب آخر فهو يذهب إلى المدخل الذي ينظر إلى الحكومة أو المجتمع بوصفه نظاماً يتكون من هياكل مختلفة تؤدي وظائف متنوعة وان هذه الهياكل مترابطة ومتناسقة فيما بينها وبالتالي فان أي خلل في أحدها يقود إلى اختلال الهياكل الأخرى مما يعني إنه يتمحور حول إدخال أنماط تنظيمية جديدة بحيث تكون متلائمة مع أنواع النشاط الجديد فضلاً عن إدخال نظم وقواعد وإجراءات للعمل داخل هذه الأنماط الجديدة فضلاً عن تحقيق العلاقات الإشرافية والإدارية والاستشارية بين هذه التنظيمات من ناحية وبين التنظيمات الجديدة والقديمة من ناحية أخرى فضلاً عن توفير القيادات النشطة والواعية المؤمنة بهذه السياسات وكذلك التركيز على أهمية الموارد البشرية باعتبارها العنصر الحاسم في تنفيذها وإحداث التغيير المطلوب والتركيز المكثف على أن تكون

مخرجات منظمات الجهاز الإداري تتسم بالنوعية والجودة لتحقيق المساهمة الفاعلة في الارتقاء بمستوى الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية .
وتعدّ مسألة رفع كفاءة الجهاز الإداري الحكومي هدفاً من أهداف الارتقاء بالخدمة المدنية ، وهذا الهدف بحاجة إلى وسائل (الخطة الوطنية ، ٢٠١٣ : ٢٦٠) وفي مقدمتها:

- ١- الإسراع في تشريع قانون الخدمة المدنية المواكب لتطورات العصر .
- ٢- وضع برنامج تحديث شامل لأنظمة الخدمة المدنية .
- ٣- وضع سياسيات ترشيح حجم الجهاز الحكومي .
- ٤- إصلاح النظام المؤسسي وفقاً لمعايير الإدارة المعاصرة .
- ٥- تطوير آليات الرقابة والمساءلة .

رابعاً: التحول إلى نموذج الحكومة الالكترونية

الحكومة الالكترونية هي استخدام تكنولوجيا المعلومات الرقمية في إنجاز المعاملات وتقديم الخدمات المرفقية بطريقة أكثر ديمقراطية وينبغي لتدعيم نظام الحكومة الالكترونية وتسهيل تطبيقه الاهتمام بموضوعات متعددة ذات صلة وطيدة به ، من ذلك البنية التحتية للاتصالات والتوقعات الالكترونية ، والبطاقات الائتمانية ، وتأمين المعلومات ومكافحة القرصنة الالكترونية ، وتنظيم التجارة الالكترونية ، ورغم صعوبة التطبيق العملي وضخامة المتطلبات اللازمة والمجهودات المتطلبة لإقامة الحكومة الالكترونية ، فقد فرض هذا النظام نفسه على مختلف دول العالم التي تريد أن تساير الركب وتتعايش مع الآخرين ، وذلك لان إنجاز الأعمال أو تأدية الخدمات بطريقة الكترونية يحقق جودة الأداء ويوفر الجهد المبذول ، وبذلك أصبحت الحكومة الالكترونية حتمية يجب السعي لتطبيقها في كل دولة عصرية تريد أن تواكب تطورات عصر الثورة الرقمية ولا تتخلف عن نهضة المعلومات العالمية (القدوة ، ٢٠١٠ : ١٩٢-١٩٧).

ويعد برنامج الحكومة الالكترونية عنصراً فعالاً في تطوير عمل القطاع العام في العراق ، إذ اعتمدت الحكومة العراقية نهجاً متكاملاً للحكومة الالكترونية لتنمية العراق ، وهذا من خلال التنسيق مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، وسعى العراق نحو تنفيذ سياسات متقدمة بشأن الحكومة الالكترونية والتي تعد أداة مهمة يمكن أن تعزز الشفافية والمساءلة وتحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية من أجل الوصول نحو اقتصاد متنوع مبني على أساس المعرفة (الحكومة الرشيدة) .

ومن أجل إنجاح نظام الحكومة الالكترونية يفترض وجود عوامل من أهمها :

١- مكافحة الأمية الالكترونية :

المقصود بهذه الحالة أن هنالك عدداً من المواطنين الذين لا يتاح لهم التعامل مع الكمبيوتر أو الدخول على شبكة المعلومات لأسباب تعليمية أو اقتصادية ، وهو ما يسمى بالفجوة الرقمية ، وللتغلب على هذا العائق ينبغي إدخال مادة الكمبيوتر ضمن مناهج التعليم العام ، وإتاحة فرص الحصول على أجهزة الكمبيوتر منخفضة لتكون في متناول عامة الناس ومكافحة أمية الإنترنت بأسعار رمزية وتدريب الشباب الخرجين على استخدام الكمبيوتر (القدوة ، ٢٠١٠ : ١٩٥).

٢- إصدار التشريعات اللازمة :

لم تعد التشريعات الموجودة ما قبل الثورة الرقمية صالحة لمسايرة التطور الالكتروني وتحقيق الأهداف المرجوة ، وظهرت الحاجة إلى تطوير هذه التشريعات لتتوافق مع نظام الحكومة الالكترونية ، بما يتضمن ذلك من تنظيم عملية التعاقد من خلال شبكة المعلومات ، والاعتراف بالتوقعات الالكترونية أو الرقمية ، وتنظيم عملية التوثيق الالكتروني (القدوة ، ٢٠١٠ : ١٩٥).

٣- إعداد الكوادر المؤهلة:

إعداد الكوادر المؤهلة الكافية من الموظفين والفنيين للتعامل مع نظام الحكومة الالكترونية ، وذلك سواء عن طريق التعيين أو إعادة التأهيل والتدريب ، إذ لا شك أن العنصر البشري هو المحرك الفاعل أو المبدع لأجهزة التقنيات الالكترونية (القدوة ، ٢٠١٠ : ١٩٥).

٤- مسايرة التطور التقني :

أصبح التقدم في مجال الكمبيوتر والإنترنت وتقنية المعلومات واسعاً ، وتعد عملية ارتباط مختلف دول العالم بشبكة المعلومات وترباطها بوسائل اتصال مكثفة ، سبيلاً إلى التطور التقني واقتناء المستحدث من أجهزته ومواصلة الطريق نحو الحكومة الالكترونية (القدوة ، ٢٠١٠ : ١٩٥).

٥- دراسة تجارب الآخرين

إن نظام الحكومة الالكترونية حديث ، لذلك هو بحاجة إلى الكثير من الدراسات والتساؤلات ، و من المفيد لنجاح تطبيقات الحكومة الالكترونية هو التعرف على أكبر قدر من المعلومات عن تجارب الآخرين في هذا المجال ، وما أبرز الانجازات المتحققة جراء تطبيق الحكومة الالكترونية ، فضلاً عن دراسة العقبات والمشاكل التي تواجه تطبيقات الحكومة الالكترونية .

وبناءً على ما تقدم يمكن وضع مخطط يشخص حالة الحكومة الرشيدة ومسارات الوصول إلى التنمية .

مخطط (١) مسارات الحوكمة الرشيدة



المصدر : عمل الباحثين بالاعتماد على وزارة التخطيط ، خطة التنمية الوطنية (٢٠١٣-٢٠١٧)

الاستنتاجات:

- ١- ضعف القدرة المؤسسية للدولة .
- ٢- غياب الشفافية والفتش في مكافحة الفساد .
- ٣- التجربة المحدودة للدولة في شراكات القطاعين العام والخاص ، وعدم جاهزية القطاعات الحكومية للتعامل بفاعلية مع القطاع الخاص ، فضلاً عن غياب الإطار التشريعي والقانوني الذي ينظم الشراكة بين القطاعين (العام والخاص) .
- ٤- ضعف في إرادة التغيير التي تؤدي إلى عملية التحول وفق نموذج الحكومة الالكترونية وهذا يرتبط بأمور فنية منها الاحتياج إلى استثمارات كبيرة لتأمين تقانة المعلومات ، أو قد يعود إلى الفجوة الرقمية (والذي له ارتباط بعوائق تعليمية واقتصادية وتنظيمية)، تأخر في استخدام النظام المصرفي لآليات الدفع الالكتروني .
- ٥- التضخم في الجهاز الإداري وازدواجية الأدوار والمهام .
- ٦- قصور في تخطيط الموارد البشرية وسوء توزيع القوى العاملة .
- ٧- غياب معايير واضحة لقياس الأداء المؤسسي .

التوصيات

- ١- التخلي عن فكرة أن الدولة هي المورد الوحيد للخدمات الاجتماعية والذهاب إلى تفعيل مبدأ المشاركة مع القطاع الخاص في تحديد احتياجات التنمية .
- ٢- تعزيز القدرات المؤسسية للدولة من خلال تأمين السياسات الاقتصادية والاجتماعية التي تمكن من تطبيق برامجها التنموية .
- ٣- مكافحة الفساد وتعزيز فاعلية الخسوع للمساءلة ويتم ذلك من خلال وجود قواعد وتشريعات .
- ٤- إلزام كافة أجهزة الدولة بمعايير الإفصاح والشفافية وعرض مخرجات عملها على الجمهور باعتباره الهدف الأول الذي تسعى لخدمتها كافة تلك الأجهزة.
- ٥- بناء القدرات البشرية من خلال التدريب الموجه بالأداء ، ووضع برنامج تحديث شامل لأنظمة الخدمة المدنية.
- ٦- التنسيق مع مراكز التدريب والتطوير في الجامعات ، فضلاً عن نشر الوعي الالكتروني لدى المواطنين وقطاع الأعمال ومنظمات المجتمع المدني ، أي تفعيل التعاون بين الجامعات العراقية، وضرورة عقد ورش دورية وندوات علمية مختصة في مجال الحوكمة الالكترونية التي تسهم بتعزيز الرؤى والأفكار لدى المنظومة العلمية الأكاديمية العراقية.
- ٧- تطوير الأنظمة والإجراءات من أجل العمل لتطبيق الحوكمة الالكترونية .
- ٨- ينبغي السعي لتنفيذ مختلف أبعاد الحوكمة لأنها تمثل في حد ذاتها أهداف إنمائية ، ولا ينبغي أن يقتصر تركيز صناعات السياسات على ما يسهل نسبياً تنفيذه بسرعة بل على الخطوات ذات التأثير الأوضح على التنمية .

المصادر :-

- ١- الدعمة ، إبراهيم مراد، (٢٠٠٨) التنمية البشرية (الإنسانية) بين النظرية و الواقع ، دار المناهج للنشر ، عمان .
- ٢- البسام ، بسام عبد الله ، الحوكمة الرشيدة : المملكة العربية السعودية حالة دراسية ، بدون سنة .
- ٣- الإسرج ، حسين عبد المطلب ، (٢٠١٠)، المشروعات الصغيرة والمتوسطة ودورها في التشغيل في الدول العربية ، وزارة التجارة والصناعة المصرية ، مصر .
- ٤- الجشعمي ، حيدر علي عبد الله ، (٢٠١٤) الفساد والنزاهة في العراق ، ط ١ ، دار الدكتور للعلوم الإدارية والاقتصادية ، بغداد- العراق.
- ٥- استراتيجية تطوير القطاع الخاص في العراق ٢٠١٣-٢٠٣٠ ، ٢٠١٣ .

- ٦- الجبوري ،سوسن كريم ،(٢٠٠٩)،*الخصخصة وسيلة لتحقيق الإصلاح الاقتصادي في العراق* ، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية ، المجلد ١١ ، العدد ٣ .
- ٧- العبد ، جورج (٢٠٠٤)، *عوامل وأثار النمو الاقتصادي والتنمية في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية* ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت .
- ٨- الجابري ،محمد عابد والامام، محمد محمود ،(١٩٩٦) ،*التنمية البشرية في الوطن العربي : الأبعاد الثقافية والاجتماعية* ،سلسلة دراسات التنمية البشرية ، اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا (الاسكوا) ،وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ،نيويورك .
- ٩- المشهداني ،علاء فرحان طالب وشيخان ،إيمان ، (٢٠١١)،*الحوكمة المؤسسية والأداء المالي والاستراتيجي للمصارف* ، دار صفاء للنشر والتوزيع ، عمان ، ط ١ .
- ١٠- القدوة ،محمود ،(٢٠١٠)،*الحكومة الالكترونية والإدارة المعاصرة* ، ط١،دار أسامة للنشر والتوزيع ، عمان .
- ١١- باقر ، محمد حسين ، (١٩٩٧)،*قياس التنمية البشرية مع إشارة خاصة للدول العربية* ، سلسلة دراسات التنمية البشرية (٥) ، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكو) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ،نيويورك ، ١٩٩٧ .
- ١٢- القرشي ،مدحت ،(٢٠٠٧)،*التنمية الاقتصادية نظريات و سياسات و موضوعات* ، ط١،دار وائل للنشر، الاردن .
- ١٣- مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار ، (٢٠١٤)،*الموقع الحالي لمصر على خريطة المؤشرات الدولية والمحلية للحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد* ، مركز العقد الاجتماعي .
- ١٤- وزارة التخطيط – الجهاز المركزي المركزي للإحصاء ،(٢٠١٥)، قسم إحصاء التنمية البشرية ،*الحكم الرشيد وحقوق النازحين في العراق* .
- ١٥- مركز أبو ظبي للحوكمة ، أساسيات الحوكمة مصطلحات ومفاهيم ، سلسلة النشرات التثقيفية لمركز أبو ظبي للحوكمة .
- ١٦- World Bank(1991)*Managing Development the governance*
- ١٧- www.iraqcp.org/members4/0061017wsa2.htm