

## عنوان البحث / دور الحوكمة الرشيدة في تحقيق التنمية

م. سناء حسين خلف الزركوش

م. علياء حسين خلف الزركوش

رئيس ملاحظين الاء احمد عبد

### الملخص

تعد 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 في 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 ومن ثم يؤدي إلى انخفاض مؤشرات التنمية البشرية المرتبطة بالفقر والامية زيادة على 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 الجهات 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 .

ويقترض 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 فتناول الإطار المفاهيمي للحكومة الرشيدة، وتناول المبحث الثاني الحكومة الرشيدة (تحليل الفرص والتحديات في العراق)، وتناول المبحث الثالث الوصول إلى الحكومة الرشيدة في ظل استحقاقات التنمية في العراق ، وأنصب تركيز عينة البحث على تطبيقات الحكومة في العراق ، أما أدوات البحث فقد تم استعمال الكتب والبحوث ومواقع أنت ، 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 في 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 الحكومة الالكترونية التي تساهم بتعزيز الرؤى والأفكار لدى المنظومة العلمية الأكاديمية العراقية.

الكلمات الافتتاحية : الحكم الرشيد ، استحقاقات التنمية .

## **The role of good governance in achieving development**

**alyaa** Hussein khalaf

sana Hussein khalaf

University of Diyala

College of Management and Economics

Iraq

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 .utam 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

## المقدمة :-

الحوكمة الرشيدة التي تتطلب الشفافية والمساءلة وسيادة القانون والمؤسسات الفعالة هي جزء مهم في عملية التنمية الاقتصادية، وتعد الحوكمة 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 ولا يخفى علينا أنها بأبسط التعبير لا تتعدى وجود نظم معينة 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 :

- 1- التعرف على مفهوم الحوكمة ونشأتها ومبادئها.
- 2- تحليل واقع الحوكمة في العراق والتحديات الراهنة في بلوغ الحوكمة الرشيدة.
- 3- وضع آلية مقترحة في وصول العراق إلى الحوكمة الرشيدة الداعمة للتنمية.

**فرضية البحث :** تقوم فرضية البحث على التساؤل التالي : 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 ، ويشير لفظ الحوكمة إلى الترجمة العربية للأصل الانكليزي للكلمة (Governance) الذي توصل إليه مجمع اللغة العربية بعد عدة محاولات لتعريب الكلمة (المشهداني ، 2011: 24).

يقوم مفهوم الحوكمة على أساس أن دور الحكومات في إدارة شؤون الدولة تغير في السنوات الأخيرة من كونه الدور الرئيس والوحيد 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.

ويرى البنك الدولي أن الحوكمة إنما هي عبارة عن الطريقة التي تمارس بها السلطة في 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 للإعمال الحكومية سواء على الصعيد السياسي أو الاقتصادي أو الإداري , فالحكومة 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 التغير أدى إلى عجز الحكومات عن أداء الدور بمفردها لذلك كان لا بد 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 كبديل للأسلوب التقليدي في الإدارة الذي يركز على كون الدولة تلعب 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 ويرى أن الحوكمة تسعى لتحقيق الرفاهية والعدالة والديمقراطية والمساواة وتخفيف حدة المشكلات المجتمعية والإقليمية والعالمية (البسام ، 2014: 5).

أن 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 إستراتيجية طويلة أو قصيرة الأمد ، أن هذه المبادئ لا تتحقق بدون الأخذ بالحاكمية عن طريق استغلال جميع الموارد المتاحة بأفضل صورة واعتماد الكفاءة والخبرات والمصداقية إلى جانب الإمكانية العالية لجذب المزيد من الاستثمارات وهذا يتطلب ما يلي (إحصاء التنمية البشرية ، 2015: 7)

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

2- نشأة الحوكمة :- ظهرت الحاجة إلى الحوكمة في العديد من الاقتصاديات المتقدمة والنامية خلال العقود الماضية ، خاصة 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 وأوربا كانت أولى هذه الأزمات تلك التي ظهرت بدول جنوب شرقي آسيا ومنها ماليزيا وكوريا واليابان عام 1997 ، 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 ، 6).

### 3- مبادئ الحوكمة :-

أن 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 (1)

#### 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 أكمال المظلة القانونية والتشريعية

وبما يتلاءم مع التغييرات الحاصلة في البيئة الاقتصادية عموماً والبيئة الاقتصادية المحلية بوجه خاص.(حسين ، 2006: 5).

❖ 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 حيث أن المقولة الشهيرة أن رأس المال يبحث دائماً عن الاستقرار بما يؤدي إلى جذب رؤوس الأموال إلى المنظمات التي تقف على أرض صلبة وتعمل ضمن معايير وقوانين ثابتة مما يشجع روح الاطمئنان بالنسبة لكافة المتعاملين معها.

❖ الإفصاح والشفافية : يعد مبادئ الإفصاح والشفافية من أهم المبادئ اللازمة لتحقيق أو تطبيق نظام حوكمة مؤسسات الدولة من خلال ضرورة توفر 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 توفر 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](http://www.iraqcp.org/members4/0061017wsa2.htm)

4- أهمية الحوكمة :- اكتسبت الحوكمة أهمية كبيرة في الآونة الأخيرة لما تحققه من منافع متمثلة بالاتي : (مركز ابو ظبي للحوكمة ، 12).

- ❖ 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 مقارنة بالشركات غير الملتزمة بتنفيذ الحوكمة .
- ❖ تسهل الحوكمة عملية الرقابة والإشراف على أداء الشركة عبر تحديد أطر الرقابة الداخلية وتشكيل اللجان المتخصصة وتطبيق الشفافية والإفصاح .

- ❖ تساهم الحوكمة في جذب الاستثمارات الخارجية من خلال خلق بيئة استثمارية قادرة على جذب المستثمرين الأجانب إلى أسهم الشركة التي تطبق الحوكمة ، باعتبارها استثمارها في شركة ملتزمة وشفافية ومن ثم فإن عنصر عدم التيقن يكون أقل مقارنة بالشركات الأخرى .
- ❖ تعمل الحوكمة على استقرار أسواق المال .

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 ، 2004) . 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 كافة الحقوق والمسؤوليات 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 يتوجب 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 رئيسية 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 و رفع معدلات الاستثمار ، والتوجه نحو توسيع التنمية بمفهوم حديث إلى جانب المفهوم القديم ، ( خطة التنمية الوطنية ، 2013: 256 ) ، ولقد ركز الاقتصاديون في البدايات الأولى لصياغة الأفكار و النظريات الاقتصادية تركيزاً كبيراً على دور رأس المال المادي في النشاط الاقتصادي ، إذ ركز الفكر التقليدي على إن تحقيق زيادة في متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي هي التي تضمن نجاح عمليات التنمية مستنديين في ذلك على إن زيادة نصيب الفرد ستؤدي إلى مستوى معاشي أفضل و القضاء على المشاكل التي تعاني منها الدول و خاصة النامية بدلاً من اهتمامهم بالإنسان وركزوا على تعظيم الناتج القومي الإجمالي ( Gross National Product ) . ( الجابري ، 1996: 100 )

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 الدخل 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 ، 2009: 126 )

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 تهتم بقضية التنمية ، بان التنمية ليست قضية اقتصادية فقط و إنما ترتبط أيضاً بالأفكار السياسية ، و الحكومات و دور أفراد المجتمع . ( القرشي ، 2009: 127 ) ، 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 والصحة و تعليم أفضل وأصبح الإنسان الهدف الأساسي للتنمية . و هكذا بدأت النظرية الاقتصادية تهتم بالإنسان بوصفه مورداً هاماً 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 ، 2008 : 14) .

وفي العراق في ظل الظروف والتحديات الكبيرة اليوم بحاجة إلى منهجية وبذل جهد شامل على الصعيد الوطني والإقليمي وعلى مستوى المحافظات لتطوير البنية التحتية وعلى آلية تنفيذ فاعلة لسياسات وبرامج الحكومة ، فإن المواطنين على اختلاف شرائحهم ومهنتهم ومستوياتهم الثقافية والتعليمية هم جزء من عملية إعادة بناء الدولة وهو الشرط الأساس 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 ، 2013: 256) .

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

### **1- اللامركزية والحكم المحلي**

تلعب اللامركزية في إدارة الشؤون المحلية دوراً مهماً في مجال تحقيق الكفاءة والفاعلية الإدارية وزيادتها وذلك من خلال تحقيق كفاءة أداء الخدمات والقضاء على البيروقراطية التي تلازم تركيز السلطة ومن خلال الساهمة 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 مسالة إدارة شؤونها ، فضلاً على التأكيد أن المركزية لا تقتصر على نقل صلاحيات السلطات الاتحادية إلى السلطات المحلية فحسب، وإنما تمكين السلطات المحلية من مواجهة الأعباء المالية والاستثمارية اللازمة لإنماء منطقتها ، 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 (1)

### جدول (1)

#### تحديات وأهداف اللامركزية والحكم المحلي في العراق

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

المصدر من عمل الباحثين بالاعتماد على وزارة التخطيط ، خطة التنمية الوطنية (2013-2017) ، بغداد ، 2013 ، 257-258.

ولغرض تحقيق الأهداف تم صياغة وسائل يمكن التعرف عليها من خلال الشكل (2)

شكل (2) وسائل تحقيق أهداف اللامركزية والحكم المحلي في العراق

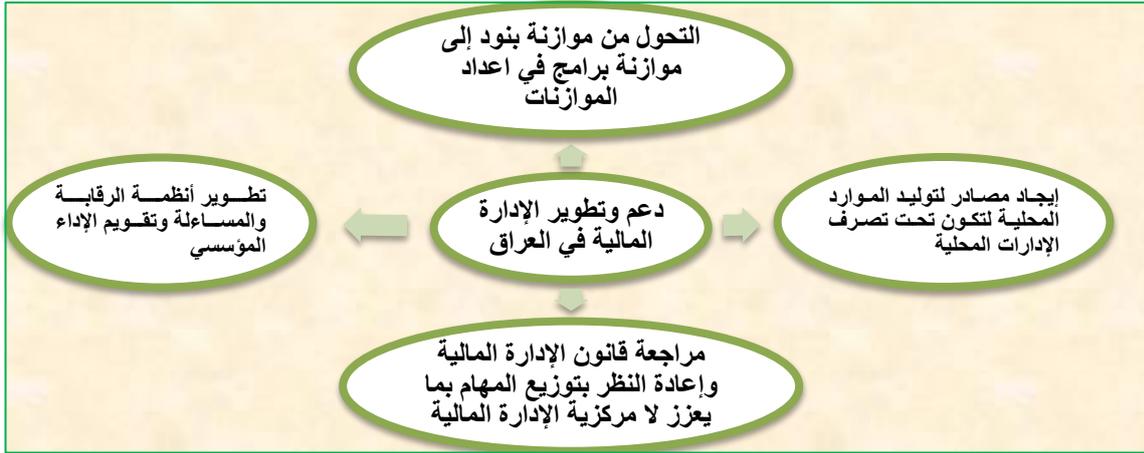


المصدر : المصدر من عمل الباحثين بالاعتماد على وزارة التخطيط ، خطة التنمية الوطنية (2013-

2017) ، بغداد ، 2013 ، 258.

شكل (3)

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



المصدر : المصدر من عمل الباحثين بالاعتماد على وزارة التخطيط ، خطة التنمية الوطنية (2013-2017) ، بغداد ، 2013 ، 258.

شكل (4) وسائل تحقيق أهداف اللامركزية والحكم المحلي  
(دعم قدرات الحكومات المحلية في تقديم الخدمات في العراق)



المصدر : المصدر من عمل الباحثين بالاعتماد على وزارة التخطيط ، خطة التنمية الوطنية (2013-2017) ، بغداد ، 2013 ، 258.

## 2- 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 2003 ، 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 كان 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 (2) في العام الماضي إلى (1) في تقرير العام الذي يليه فذلك مؤشر سيء ولو 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 (2) يوضح مؤشر مدركات الفساد وموقع العراق وترتيبه عالمياً وعربياً ، فضلاً عن المقارنة ما بين الأعوام (2004-2012) (الجشعمي، 2014: 90)

### جدول (2)

ترتيب العراق دولياً وعربياً وما حصل عليه من درجات وفقاً لمؤشر مدركات الفساد من للمدة

(2004-2015)

السنة	الدرجة من 10	ترتيب العراق دولياً	ترتيب العراق عربياً
2004	2,1	129	17
2005	2,2	137	17

18	160	1,9	2006
18	178	1,5	2007
19	178	1,3	2008
18	176	1,5	2009
15	175	1,5	2010
15	175	1,8	2011
16	169	1,8	2012

المصدر : حيدر علي عبد الله الجشعبي ، الفساد والنزاهة في العراق ، ط1 ، دار الدكتور للعلوم الإدارية والاقتصادية ، بغداد- العراق ، 2014 ، والسنوات (2013-2015) تم الحصول عليها من منظمة الشفافية الدولية .

ونلاحظ من الجدول بأن العراق ومنذ عام 2004 إلى عام 2012 حقق أعلى نسبة له في عام 2005 وهي 2.2 من 10 وهو لم يغادر أسفل الترتيب الدولي والعربي ، إذ حصل العراق في عام 2004 على 2.1 درجة وترتيبه 129 دولياً وهذا كان مع بداية دخول الاحتلال الأمريكي وبعدها عام 2005 ومع استقرار الوضع العراقي وإقرار الدستور العراقي الدائم حقق العراق 2.2 درجة وهي أعلى درجة حققها العراق في النزاهة وكان ترتيبه 137 دولياً و17 إقليمياً وبعد هذا العام دخل العراق في تناقص وهذا أن دل على شيء فإنه يدل على الوضع السيء الذي يعيش فيه 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 : ( خطة التنمية الوطنية ، 2013: 263)

- ❖ 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 .

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 هي : ( إحصاء التنمية البشرية ، 2015 : 6 )

❖ الرقابة المشددة على الموظفين والمراجعين للدوائر الرسمية .

❖ فرض عقوبات قانونية قاسية على الطرفين الراشي والمرتشي .

❖ تجزئة هذه الدوائر بحيث يستوعب عدد المراجعين خدمة لهم .

❖ تبسيط الإجراءات وتقليل الكلفة النقدية في انجاز المعاملات ورفع الكاهل عن المراجعين .

❖ استخدام احدث البرامج والطرق التكنولوجية لسرعة انجاز المعاملات خدمة للزبائن .

تعد مسألة وجود رقابة داخلية أمر حيوي وهام لأي مؤسسة ، إذ لا تكون الحوكمة فاعلة بدون نظام فعال للرقابة الداخلية أن تقييم الأفراد بعمر (18-64) سنة دور الحكومة غير فعال في مكافحة الفساد حيث بلغ التقييم للذكور 36.6% والإناث 32.0% ، أما تقييم الأفراد لمدى تأثير مجلس النواب على الفساد فبلغ التأثير إلى حد ما على مستوى العراق 32.9% نسبة الذكور والإناث 31.7% ، أن تأثير الأفراد حسب تقييمهم لمدى تأثير السلطة القضائية بالفساد بلغت التأثير إلى حد ما على مستوى العراق 27.5% ونسبة الذكور 28.8% والإناث 26.2% ويظهر من خلال ما تقدم أن التأثير بالسلطات الثلاثة هو فعال بنسبة الثلث في تقييم الأفراد لدور الحكومة ومجلس النواب والسلطة القضائية في مكافحة الفساد حسب مسح شبكة معرفة العراق لسنة 2011(قسم إحصاء التنمية البشرية ، 2015 : 7)

### 3- تدعيم المشاركة بين القطاع العام والخاص .

ويعد تدعيم المشاركة بين القطاعين العام والخاص مدخلاً تنموياً ذات فاعلية من خلال تقسيم العمل الذي تتكامل فيه مجهودات المنظمات غي الحكومية مع الجهاز الإداري للدولة بهدف تقديم خدمات أكفأ وأكثر استجابة لرغبات أفراد المجتمع ( برنامج الديمقراطية وحقوق الإنسان، 2008).

حيث أن الدولة تضطلع 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 المعني بهذه الإجراءات والآليات، حيث أن 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 ينعكس إيجاباً على مكانة ودور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي، ويعتبر الاستقرار السياسي داعماً قوياً لتواجد القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي وتطوره من خلال دوره الكبير في جلب الاستثمارات الخاصة سواء المحلية منها أو الخارجية، حيث يعكس ثقة أعلى وضماناً أكبراً 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.

ويساهم الإطار التشريعي والقانوني في خلق المبادرة والتحفيز على النشاط الاقتصادي من خلال ما يوفره من ثقة وطمأنينة في الاقتصاد والمجتمع، حيث أنه 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 لأيّة اختلالات أو انعكاسات سلبية (كريم، 2011:12)، الإسراع في أعمار وإيجاد البنى التحتية إذ تلعب البنى التحتية بما تحتويه من شبكة الطرق والجسور والموانئ والمطارات وشبكة الاتصالات وقنوات الصرف الصحي والمياه دوراً هاماً في تطور نشاط القطاع الخاص، حيث أنها تعتبر من الخدمات الأساسية التي تساعد على تسهيل وتسريع أداء المعاملات ومن ثم

المساهمة في توسع أكبر لنشاط القطاع الخاص وتواجهه في النشاط الاقتصادي. لذلك فهي تتيح لهذا القطاع النجاح في أداء دوره إذ يسهم في تخفيض كلف الإنتاج وتخفيض الإرباح .

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.

شروع الحكومة بمهام الإصلاح و تبسيط 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

إيجاد مناخ تنافسي لأن 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، 2009:160).

وعليه 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 إستراتيجية تطوير القطاع الخاص بالتشاور التام وبالتنسيق مع مؤسسات واتحادات القطاع الخاص، ومع النقابات العمالية لاحقاً، لهذا سيتخلى العراق تدريجياً عن دور المخطط والمنظم والمالك الرئيسي والمستثمر والمنتج الحالي إلى دور يقتصر على دعم وتسهيل تطور القطاع الخاص في العراق (إستراتيجية القطاع الخاص، 2013: 25).

### المبحث الثالث / الوصول إلى الحوكمة الرشيدة في ظل استحقاقات التنمية في العراق

أن الهدف الرئيسي 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 ، ذلك لأن عمليات التطوير تستغرق آجالاً أطول من مجرد بدئها فيجب أن يشعر الأفراد بأهمية وقيمة هذه التحولات حتى يبقى حريص على أتمام عمليات التحول.

أن الحوكمة الرشيدة تتطلب قيادة تنمية بشرية شاملة قائمة على أساس خياراً ديمقراطياً حراً 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 ، 2014: 7) .

### أولاً : بناء القدرات

أن 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 ، 2014)

- 1- تحديد التوجهات المبنية على الحوكمة الرشيدة والقائمة على المشاركة والإدارة الفعالة التي تسعى إلى التفوق والامتياز .
- 2- إرساء إدارة قائمة على النتائج كنهج لإدارة القطاع العام موجهة نحو تحقيق أهداف التنمية ومساءلة المسؤولين الحكوميين والمجتمعات المحلية واستخدام البيانات المتاحة بهدف تحسين صنع القرار .
- 3- ضمان مشاركة المواطنين وإشراكهم وذلك لأن مشاركتهم وإشراكهم في صلب فكرة الديمقراطية سواء على المستوى الوطني أو المحلي .

### ثانياً: تمكين الإنسان والحكم

أن تمكين الإنسان من أجل تحقيق الديمقراطية يفترض أن يكون على مستويات ثلاث (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 الإبعاد إلى عناصر داعمة لتمكين الإنسان ، والشكل (5) يبين تمكين الإنسان والحكم (قسم إحصاء التنمية البشرية ، 2015: 5)

### شكل ( 5 )

#### تمكين الإنسان والحكم

حقوق الإنسان ( مواطنون يعيشون في مأمن عن 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 للمواطنين الحكم).	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 ، 2015 ، 5.

#### 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 وتعقد الإجراءات وتأخر في إنجاز المعاملات وتفشي ظاهرة الفساد المالي والإداري ، وبالتالي تدني وضعف في كفاءة الأداء ، وبناءً على ذلك تظهر أهمية بناء القدرات الإدارية للخدمة المدنية ( الخطة الوطنية ، 2013: 260 ) .

أن 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 كنظام يتكون من هياكل مختلفة تؤدي وظائف متنوعة وان هذه

الهيكل مترابطة ومتناسقة فيما بينها وبالتالي فإن أي خلل في أحدها يقود إلى اختلال الهيكل 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 بالإضافة إلى 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 .

ويعد مسألة رفع كفاءة الجهاز الإداري الحكومي هدفاً من أهداف الارتقاء بالخدمة المدنية ، وهذا الهدف بحاجة إلى وسائل في مقدمتها : (الخطة الوطنية ، 2013: 260)

- 1- الإسراع في تشريع قانون الخدمة المدنية المواكب للتطورات العصر .
- 2- وضع برنامج تحديث شامل لأنظمة الخدمة المدنية .
- 3- وضع سياسيات ترشيح حجم الجهاز الحكومي .
- 4- إصلاح النظام المؤسسي وفقاً لمعايير الإدارة المعاصرة .
- 5- 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 الحوكمة 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 المطلوبة لإقامة الحكومة الالكترونية ، فقد فرض هذا النظام نفسه على مختلف دول العالم التي تريد أن تسير 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 ، 2010: 192-197).

ويعد برنامج الحكومة الالكترونية عنصراً فعالاً في تطوير عمل القطاع العام في العراق ، إذ اعتمدت الحكومة العراقية نهج متكامل 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 ) :القدوة ،2010:

(195

### **1- مكافحة الأمية الالكترونية :**

المقصود بهذه الحالة أن هنالك عدد 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 .

### **2- 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 بالتوقيعات الالكترونية أو الرقمية ، وتنظيم عملية التوثيق الالكتروني .

### **3- 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 .

### **4- مسايرة التطور التقني :**

أصبح التقدم في مجال الكمبيوتر والإنترنت وتقنية المعلومات واسعاً ، وتعد عملية ارتباط مختلف دول العالم بشبكة المعلومات وتربطها بوسائل اتصال مكثفة ، بات من الضروري مساندة التطور التقني واقتناء المستحدث من أجهزته من الأمور ذات الأهمية البالغة لمواصلة الطريق نحو الحكومة الالكترونية .

#### 5- دراسة تجارب الآخرين

أن 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 هي 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 الحوكمة الرشيدة ومسارات الوصول إلى التنمية .

#### مخطط (1) مسارات الحوكمة الرشيدة



المصدر : من عمل الباحثين بالاعتماد على وزارة التخطيط ، خطة التنمية الوطنية (2013-2017)

### الاستنتاجات

- 1- ضعف القدرة المؤسسية للدولة .
- 2- غياب الشفافية والفتشل في مكافحة الفساد .
- 3- 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) .
- 4- ضعف في إرادة التغيير التي تؤدي إلى عملية التحول وفق نموذج الحكومة الالكترونية وهذا يرتبط بأمر 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 .
- 5- التضخم في الجهاز الإداري وازدواجية الأدوار والمهام .
- 6- قصور في تخطيط الموارد البشرية وسوء توزيع القوى العاملة .
- 7- غياب معايير واضحة لقياس الأداء المؤسسي .

## التوصيات

- 1- التخلي عن أن الدولة هي المورد الوحيد للخدمات الاجتماعية والذهاب إلى تفعيل مبدأ المشاركة مع القطاع الخاص في تحديد احتياجات التنمية .
- 2- تعزيز القدرات المؤسسية للدولة من خلال تأمين السياسات الاقتصادية والاجتماعية التي تمكن من تطبيق برامجها التنموية .
- 3- مكافحة الفساد وتعزيز فاعلية الخضوع للمساءلة ويتم ذلك من خلال وجود قواعد وتشريعات .
- 4- إلزام كافة أجهزة الدولة بمعايير الإفصاح والشفافية وعرض مخرجات عملها على الجمهور باعتباره الهدف الأول الذي تسعى لخدمتها كافة تلك الأجهزة.
- 5- بناء القدرات البشرية من خلال التدريب الموجه بالأداء ، ووضع برنامج تحديث شامل لأنظمة الخدمة المدنية.
- 6- التنسيق مع مراكز التدريب والتطوير في الجامعات ، فضلاً عن نشر الوعي الإلكتروني لدى المواطنين وقطاع الأعمال ومنظمات المجتمع المدني ،أي تفعيل التعاون بين الجامعات العراقية، وضرورة عقد ورش دورية وندوات علمية مختصة في مجال الحوكمة الإلكترونية التي تساهم بتعزيز الرؤى والأفكار لدى المنظومة العلمية الأكاديمية العراقية.
- 7- تطوير الأنظمة والإجراءات من أجل العمل لتطبيق الحكومة الإلكترونية .
- 8- 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 :-

- 1- إبراهيم مراد الدعمة ، التنمية البشرية ( الإنسانية ) بين النظرية و الواقع ، دار المناهج للنشر ، عمان ، 2008 ، ص 14.
- 2- بسام عبد الله البسام ، الحوكمة الرشيدة : المملكة العربية السعودية حالة دراسية ، بدون سنة .
- 3- حسين عبد المطلب الأسرج ، المشروعات الصغيرة والمتوسطة ودورها في التشغيل في الدول العربية ، وزارة التجارة والصناعة المصرية ، مصر ، 2010 .

- 4- حيدر علي عبد الله الجشعمي ، الفساد والنزاهة في العراق ، ط1 ، دار الدكتور للعلوم الإدارية والاقتصادية ، بغداد- العراق ، 2014.
- 5- استراتيجية تطوير القطاع الخاص في العراق 2013-2030 ، 2013.
- 6- سوسن كريم الجبوري ،،الخصخصة وسيلة لتحقيق الإصلاح الاقتصادي في العراق ، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية ، المجلد 11 ، العدد 3 ، 2009 .
- 7- العبد ، جورج (2004)، عوامل وأثار النمو الإقتصادي والتنمية في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت . محمد عابد الجابري ، محمد محمود الأمام ، التنمية البشرية في الوطن العربي : الأبعاد الثقافية والمجتمعية ،سلسلة دراسات التنمية البشرية ، اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا (الاسكوا) ،وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ،نيويورك ،1996.
- 8- علاء فرحان طالب ،إيمان شيحان المشهداني ، الحوكمة المؤسسية والأداء المالي والإستراتيجي للمصارف ، دار صفاء للنشر والتوزيع ، عمان ، ط1 ، 2011.
- 9- القدوة محمود ، الحكومة الالكترونية والإدارة المعاصرة ، ط1،دار أسامة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2010 .
- 10- محمد حسين باقر ، قياس التنمية البشرية مع إشارة خاصة للدول العربية ، سلسلة دراسات التنمية البشرية (5) ، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكو) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ،نيويورك ، 1997 ، ص 11.
- 11- مدحت القرشي ، التنمية الاقتصادية نظريات و سياسات و موضوعات ، ط1،دار وائل للنشر، الاردن ، 2007.
- 12- مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار ، الموقع الحالي لمصر على خريطة المؤشرات الدولية والمحلية للحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد ، مركز العقد الاجتماعي ، 2014 .
- 13- وزارة التخطيط – الجهاز المركزي المركزي للإحصاء ، قسم إحصاء التنمية البشرية ، الحكم الرشيد وحقوق النازحين في العراق ،2015. - مركز أبو ظبي للحكومة ، أساسيات الحوكمة مصطلحات ومفاهيم ، سلسلة النشرات التثقيفية لمركز أبو ظبي للحكومة .
- 14- World Bank(1991)Managing Development the governance

[www.iraqcp.org/members4/0061017wsa2.htm](http://www.iraqcp.org/members4/0061017wsa2.htm) -15