

المواطنة في العراق:

بين البعد الاقتصادي... وغياب سيادة القانون

بقلم: د. كمال البصري

◀ على الرغم من توفر الموارد الاقتصادية الكثيرة والمتعددة في العراق (بالنسبة للدول الأخرى)، إلا أن نسبة كبيرة من المجتمع العراقي يعاني من صور مختلفة من الفقر بسبب ضعف القطاعات الاقتصادية المنتجة.

◀ المواطنة الصالحة هي الطاقة والروح الضرورية لحركة جميع مفاصل الدولة.. إنها العامل المفسر للتطور والرقى، ويمكن أن نختزل الأمر إلى حالة الانسجام بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة، التي تلعب المواطنة دورًا كبيرًا في بلوغ هذا الانسجام.

عوامل المشكلة في العراق

سنتصر على تناول المشكلة من زاوية محددة وهي مشكلة إعادة الإعمار، والتي تحتل أهمية قصوى في جدول أعمال الحكومة العراقية. فعلى الرغم من التخصيصات المالية الحكومية للمشاريع الاقتصادية، نجد انه هناك ضعف في قدرات استخدام تلك التخصيصات. فعلى سبيل المثال في عام ٢٠٠٧ تم تخصيص ١٢ ترليون دينار و ٣ ترليون دينار لمشاريع استثمارية تنفذها الوزارات، ولمشاريع تنفذها الأقاليم أو المحافظات (على الترتيب). إلا أن نتائج استخدام تلك التخصيصات (أو تنفيذ المشاريع) كانت على الشكل التالي: ٦٨٪ للوزارات و ٧٤٪ للمحافظات (وهي في الحقيقة نسب جداً متقدمة بالنسبة للأعوام الأخرى). إن عدم الاستطاعة في استخدام التخصيصات يعني: استمرار فقر المواطن، وحرمانه من الحصول على فرص العمل، وعدم القدرة على إنتاج الخدمات الأساسية (كالخدمات الكهربائية، والبلدية، والطرق، والاتصالات... إلخ).

في وقت تشير نتائج مسح ميزانية الأسرة لعام ٢٠٠٣ (وهي أحدث إحصائية متوفرة) بأن نسبة الأسر التي تعاني من الفقر المدقع بلغ ١١٪ (وهي الحالة التي لا يستطيع فيها الإنسان خلال دخله الوصول إلى إشباع حاجاته الغذائية لتأمين عدد معين من السرعات الحرارية التي تمكنه من مواصلة حياته عند حدود معينة)، والنسبة التي تعاني من الفقر المطلق ٤٣٪ (وهي الحالة التي لا يستطيع فيها الإنسان عبر التصرف، الوصول إلى إشباع حاجاته الأساسية المتمثلة بالغذاء والسكن والملبس والتعليم والصحة والنقل). هذا يعني بأن أكثر من نصف السكان يعانون من نقص الاحتياجات الأساسية كالغذاء والرعاية الصحية والتعليم والسكن الملائم وغيرها من الخدمات.

ولغرض دراسة المشكلة والتعرف على جميع مفاصلها، قمنا بدراسة سابقة بإعداد استبيان للوزارات يشمل تحليل مقاولات التنفيذ ومقاولات التجهيز المحلي والخارجي، وشمل الاستبيان العمليات المتعلقة بالإعلان والإحالة والتعاقد وصولاً إلى التنفيذ، وبعد استلام الإجابات تم تحليلها وجاءت النتائج كاشفة عن مجموعة من العوامل التي يمكن تصنيفها إلى:

١. **العوامل الخارجية:** وتشمل غياب كل من الأمن وسيادة

نحاول في هذا البحث الإجابة عن التساؤلات التالية: ما المشكلة الاقتصادية في العراق؟.. وهل غياب المواطنة أو عدم الانسجام بين المصلحتين الخاصة والعامّة دور في المشكلة؟.. وهل نستطيع الاتكاء على العوائد النفطية في حل المشكلة؟ لتبسيط تناول الموضوع سوف نركز في هذه المقالة على المشكلة الاقتصادية من زاوية تحديات إعادة الإعمار والتي تتلخص في ضعف الطاقة الاستيعابية للاستثمار أو تخلف نسب التنفيذ، والتي تؤدي إلى استمرار معاناة المواطن في الفقر والحرمان.

إن المشكلة الاقتصادية بمعناها الشمولي، متمثلة بمشكلة الفقر والحرمان، قد شغلت الفكر الاقتصادي منذ القدم. عرفت المشكلة الاقتصادية تارة (عند الماركسية) بالتناقض بين قوى الإنتاج وعلاقات الإنتاج، بمعنى التناقض بين طموحات وإرادة القوى العاملة وبين الأعراف والقوانين التي تحكم عملية الإنتاج السائدة. وتارة أخرى (عند الرأسمالية) بندرة الموارد الاقتصادية بالنسبة لحاجات الإنسان، بمعنى عدم كفاية الموارد الاقتصادية لإشباع رغبات الإنسان. وقدمت التجربة الدولية تحدياً لكل من الرأسمالية والماركسية، فلم تكن الندرة عائقاً لنمو وتطور بعض الدول التي تنقصها الموارد (كاليابان وسنغافورة)، فقد استطاعت القدرة الخلاقة للإنسان أن تتجاوز مشكلة الندرة. ولم تستطع الماركسية أن تفسر استمرار الرأسمالية في انكترادون تحولها إلى نظام اشتراكي (كما كانت تتوقع ذلك). فلم يكن هناك صراع، إذ استطاع النظام الرأسمالي أن يجدد نفسه قادراً على معالجة المشكلات.

أما بالنسبة للحالة الاقتصادية العراقية، فقد مر العراق بجملة من الظروف السياسية التي وصلت بالإنسان العراقي إلى ما هو عليه من فقر وحرمان وتخلف ثقافي. فعلى الرغم من توفر الموارد الاقتصادية في العراق الكثيرة والمتعددة (بالنسبة للدول الأخرى)، إلا أن نسبة كبيرة من المجتمع العراقي يعاني من صور مختلفة من الفقر بسبب ضعف القطاعات الاقتصادية المنتجة. وتبذل حالياً جهوداً وطنية ودولية لرفع أداء الحالة الاقتصادية. فيا ترى كيف نحل المشكلة الاقتصادية وكيف نتجاوزها؟

← في عام
٢٠٠٧ تم
تخصيص ١٢
ترليون دينار
و ٣ تريليون
دينار
لمشاريع
استثمارية
تنفذها
الوزارات،
ولمشاريع
تنفذها
الأقاليم أو
المحافظات
(على
الترتيب).
الا ان نتائج
استخدام تلك
التخصيصات
كانت في
حدود ٦٨٪
للوزارات
و ٧٤٪
للمحافظات.

ينتهي بمجرد إبرام التعاقد مع المقاولين. هنا تأتي ضرورة قيام مشاركة حقيقة بين المتعاقد والمنفذ. ويجب النظر إلى المنفذ بأنه جهة متحالفة تساعد على تحقيق اهداف الجهة المتعاقدة التي يجب أن ترعى حسن اداء المنفذ وتمكنه بكل ما تستطيع من قوة. فيجب أن تأخذ بيده وتمكنه من تجاوز البيروقراطية بين دوائر الدولة. فان الحالة المثلى التي يكون فيها المنفذ متفرغاً للتنفيذ دون انشغالات جانبية، ويتم ذلك عندما يتحول العقد إلى عقد شبه تضامني (أو عقد شراكة) بموجبه يتم تدارس الصعوبات والتحديات التي ستواجه المنفذ. عندها تتحول تحديات المنفذ إلى مشكلات الجهة المتعاقدة (فكثيراً ما تكون تحديات المنفذ ناجمة من عدم اكتراث الجهة المتعاقدة).

لقد أفرزت الحقبة السياسية الماضية ممارسات وسياسات بعيدة كل البعد عن الشعور بالمواطنة. فكانت ممارسات السلطة بدلاً من حماية حقوق الفرد المادية والمعنوية، كانت في واقع الحال سبباً في هدر تلك الحقوق. وثأراً لتلك الحقوق المهذورة، كانت (وما زالت) ممارسات الفرد اعقاب الاحتلال تتجسد بحالات النهب والسلب للمصالح العامة والتعدى على الحقوق الخاصة للآخرين. وبعبارة أخرى أدت تلك الممارسات والسياسات الخاطئة إلى طغيان الأنا ومن ثم التعارض الكبير وعدم التوافق بين المصالح الخاصة والعامة، وهو من وجهة نظرنا العامل الرئيسي في استفحال مشكلات الفساد الإداري والاقتصادي في العراق. إن المواطنة هي العقيدة والمشاعر التي يتمتع بها المواطن وبموجبها يتنازل عن مصالحه الخاصة من أجل الصالح العام. هذه المشاعر تنمو وترعرع عندما تكون الدولة عادلة في توزيع الثروات

القانون. حيث كانت القضية الأمنية عائقاً في حركة نقل مستلزمات العمل والقوى العاملة وعلى التعاقد مع المقاولين من ذوى الخبرات والمواصفات الجيدة.

٢. **العوامل الداخلية:** وتشمل عوامل تتعلق بكفاءة العمل داخل المؤسسات مثل: عدم تهيئة الموقع في الوقت المناسب، عدم تحديد مدة لفتح وتحليل العطاءات وإحالة العقود، وغياب كشف متكامل بالعمل، والتأخر في قرارات البت في أوامر التغيير ومدة الإحالة، التخوف من اتخاذ قرار الإحالة، وسوء كفاءة الإشراف على المشاريع، وعدم استكمال إعداد الخرائط. وفي مقاولات التجهيز والاستيراد تبين أن غياب وضوح بالمواصفات الفنية، وتأخر لجان الفحص، سبباً في ضعف التنفيذ.

٣. **العوامل المتعلقة بالتعليمات والإجراءات الحكومية:** وتشمل إجراءات الروتين والمركزية عند اتخاذ القرارات. وإصلاحها يتطلب تقليص المركزية وإعطاء جهات التنفيذ صلاحيات أكبر، وتبسيط إجراءات التعاقد.

وأخيراً، أشارت نتائج الاستبيان إلى أن تأخر حصول موافقات اللجنة الاقتصادية، وتعليمات العقود، وإجراءات وزارتي التخطيط والمالية كانت عائقاً لسرعة التنفيذ.

الاستنتاجات والحلول

مما لاشك فيه أن العوامل الداخلية تشير إلى عدم ممارسة العاملين لوظائفهم بالكفاءة المطلوبة. وغياب الكفاءة يمكن أن يفسر تارة بالتقصير وتارة بالقصور. فالتقصير يستلزم إيجاد الحوافز الضرورية المعنوية والمادية، وأما القصور فيتطلب تدريب وتأهيل ووضع الشخص المناسب في الموقع المناسب. غالباً ما يعتقد موظفو المؤسسات (الجهة المتعاقدة) أن دورهم

ويمكن أن نخترل الأمر إلى حالة الانسجام بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة التي تلعب المواطنة دورًا كبيرًا في بلوغ الانسجام.

إن استكمال متطلبات العملية السياسية والاهتمام بالتربية والتعليم، وتطوير عمل المؤسسات الدينية وجمعيات المجتمع المدني في نشر "مبادئ العقد الاجتماعي"، ستؤدي إلى تعزيز المواطنة. تلك المواطنة التي أعادت ألمانيا الغربية المدمرة إلى الحياة (بعد الحرب العالمية الثانية). يذكر التاريخ، على سبيل المثال، أن معامل "الفالكس واكن" الشهيرة بإنتاج السيارات لم تستطع أن تلتقط أنفاسها لولا قيام العاملين بعد الحرب مباشرة بالعمل دون مقابل وإلى حين. وتعبيرا عن الاهتمام المتزايد بالمواطنة، أمر رئيس الوزراء البريطاني مؤخرًا بتشكيل لجنة بقيادة "اللورد كولدميث"، بإعداد دراسة عن دور المواطنة في مواجهة التحديات الاجتماعية والاقتصادية. وأكملت اللجنة أعمالها في نيسان ٢٠٠٨، ومن جملة التوصيات: التأكيد على احترام حرية الفرد وعدالة الدولة في ممارسة نشاطاتها المختلفة لمختلف مكونات المجتمع، وتعميق ممارسات العمل الطوعي باستخدام الحوافز المادية.

إن الدولة العراقية أحوج في هذه الظروف إلى تطوير البرامج الداعمة للمواطنة. فلا أمن يتحقق، ولا استقرار سياسي، ولا تطور اقتصادي يرتجى دون مواطنة صالحة. وفي ذلك ندعو إلى تعميق فكرة إنشاء جمعيات تعنى بتنمية المواطنة الصالحة، على أن تكون لها مهام أمنية تنسيقية مع الحكومة لتوفير الأمن والمشاركة في جهود سياسة نزع السلاح، والتعاون المعلوماتي مع الداخلية وتقديم الخدمات الأساسية الأخرى. ويشمل هذا التوجه تطوير عمل المؤسسات الدينية في مجال تعزيز المواطنة واحترام سيادة القانون، ونذ الخطاب الذي لا يصب في خدمة التنوع العراقي، وتحريم الممارسات التي فيها تجاوزات على الصالح العام والإنسان. على أن تعطى المناطق الساخنة أولوية في التأسيس لمثل هذه الجمعيات، وتقديم كمنح لمشروعات محلية محددة. بالإضافة إلى قيام الدولة سنويًا بتكريم الأشخاص الذي لهم دور طوعي في بناء المواطنة الصالحة، أو في المشاريع الخيرة المتميزة.

وحامية لحقوق الفرد المدنية والسياسية. وتلعب التربية والتعليم والأديان والأفكار الاجتماعية في تنمية تلك المشاعر التي يعبر عنها المواطن بأشكال مختلفة: العمل الطوعي، والحرص على دفع الضريبة، والمشاركة في الانتخابات، وحماية الحق العام... إلخ. غياب المواطنة يؤدي إلى شيوع الفساد المالي (الجور على المال العام) والفساد الإداري (غياب الشخص المناسب بالمكان المناسب أو عدم أداء العمل بالشكل المطلوب).

لدى المقارنة بين الدول الغنية والفقيرة للوقوف على مصدر وعامل الرخاء، لا نجد للعمق التاريخي، ولا لتوفر الموارد الاقتصادية، ولا لنوع الديانة، ولا لون البشرة تأثيرًا يذكر. بل نجد الدول الغنية تتصف بشكل عام: باحترام المواطن للقانون، وبأداء العمل الطوعي، وبالأداء الأمين للأعمال، وبالقبول بالطرف الآخر، وبالإيمان بالقيم الإنسانية... إلخ.

وفي دراسة علمية أعدها اين وكر "Ian Walker" رئيس معهد فريزر الكندي "Fraser Institute" تهدف إلى تفسير الرخاء الاقتصادي في بعض الدول (شملت الدراسة ١٣٥ دولة)، وجد أن تطبيق متطلبات الحرية الاقتصادية عامل مهم، ولكن العامل الأكثر أهمية هو تطبيق سيادة القانون. وحجم الاستثمارات الأجنبية، والعمالة، وحرية التعبير، والشعور بالمسؤولية، وعكسيا مع نسبة البطالة، ونسبة الفساد، وسوء توزيع الثروة.

إن سيادة القانون تعنى احترام المواطن للقوانين والتعليمات العامة، وأن هناك نوعًا من التوافق بين الصالح العام والخاص. ويتعزز القول عندما نراجع تجربة الإصلاح المتقهرة في روسيا وبعض دول أمريكا اللاتينية بسبب غياب الأسس الضرورية لسيادة القانون. وفي البوسنة أدى التعدد العرقي والولاء له وغياب الشعور بالانتماء للوطن الواحد إلى فشل كثير من الجهود الإصلاحية. إن الحالة الاقتصادية المتطورة في "دبي" لم تكن لتتحقق دون توفر التشريعات القانونية المناسبة واحترام سيادة القانون، فلم يكن التطور نتيجة لسخاء الطبيعة ولا للطبيعة المتميزة للإنسان الإماراتي.

إن المواطنة الصالحة هي الطاقة والروح الضرورية لحركة جميع مفاصل الدولة. إنها العامل المفسر للتطور والرقى