آليات الاقتصاد المؤسسي كدعامة للتنمية الاقتصادية في العراق

أ.م.د. معن عبود علي

جامعة ميسان- كلية الإدارة والاقتصاد

أ.م.د. أحمد جاسم جبار

جامعة الكوفة- كلية الإدارة والاقتصاد

المستخلص:

الاقتصاد المؤسسي هو اقتصاد يهتم بدور المؤسسات في النشاط الاقتصادي والوصول للكفاءة وتشكيل السلوك الاقتصادي، إذ يعد ذا أهمية كبيرة في مختلف الأنشطة الإنتاجية، فالدولة التي تعاني من تراجع ونقص في الإجراءات المؤسسية لن تتقدم اقتصاديا، بالإضافة إلى ذلك يؤكد على أهمية دراسة المؤسسات ووجهات نظر الأسواق بشكل واسع والتفاعلات المختلفة بين الأفراد والمؤسسات في المجتمع مما يؤدي بدوره إلى وضع أفضل لأفراد المجتمع وللدولة ككل سواء على المستوى المحلي أو الدولي.

Abstract:

The institutional economy is an economy concerned with the role of enterprises in economic activity, access to efficiency and shaping economic behaviour, which is of great importance in various productive activities, a state that suffers from a decline and a lack of institutional procedures will not advance economically, and in addition emphasizes the importance To study the institutions and market views widely and the different interactions between individuals and institutions in society, which in turn leads to a better position of members of society and of the State as a whole both at the local and international level.

1. مشكلة البحث

يعاني الاقتصاد العراقي في مجالات متعددة كالاستخدام، والحفاظ على البيئة والموارد الطبيعية، والتنمية المستدامة والبحث العلمي والإبداع والابتكار، ومحاربة الفقر، وغيرها من القطاعات التي أنتجت خللًا ضخمًا اثر بشكل سلبي على التنمية الاقتصادية فيه.

2. فرضية البحث

ينطلق البحث من فرضية مفادها: (يعاني الاقتصاد المؤسسي في العراق من تدهور في مختلف القطاعات الاقتصادية، وهذا أدى بدوره إلى استشراء الفساد وخلق المعوقات المقيدة للانشطة الانتاجية ما اثر سلباً على التنمية الاقتصادية فيه).

3. أهمية البحث

يسعى البحث إلى التعرف على مفهوم واليات الاقتصاد المؤسسي ، وكذلك التعرف على طبيعة الإطار المؤسسي في العراق من تقييم أثره باستخدام بعض المؤشرات.

4. هدف البحث

يهدف البحث إلى:

1- التعرض للخلفية التاريخية التي انبثق منها الاقتصاد المؤسسي، وتطوراته الحديثة.

2- مداخل واليات الاقتصاد المؤسسي الحديث.

3- تقييم الإطار المؤسسي في العراق وفق بعض المؤشرات.

5. هيكلية البحث

وتلبية لفرضية البحث واهدافه فقد قسم البحث إلى ثلاثة مباحث وكما يأتي. المبحث الأول: دور الإصلاح المؤسساتي في التنمية الاقتصادية، اما المبحث الثاني: مفهوم واليات الإصلاح المؤسساتي، في حين تضمن المبحث الثالث: تقييم الإطار المؤسسي في العراق وفق بعض المؤشرات منها مؤشر الحرية الاقتصادية ومؤشر اداء الاعمال ومؤشر الشفافية.

المبحث الأول: دور الإصلاح المؤسساتي في التنمية الاقتصادية

أولا: الخلفية التاريخية للمدرسة المؤسسية

ظهرت المدرسة المؤسساتية كردة فعل على المناخ السياسي والاقتصادي الذي ساد الولايات المتحدة الأمريكية في أواخر القرن التاسع عشر والذي خلق قلقا كبيرا حول قضايا هامة هي: الاحتكار، والفقر، والكساد، والهدر، ما جعل بعض الاقتصاديين يبادرون إلى التشكيك بفرضيات ونتائج المدرسة الكلاسيكية الجديدة، ويدعون إلى حركة للاصلاح والضبط الاجتماعي، لتحسين الأوضاع الاقتصادية والسياسية من خلال التدخل الحكومي في الاقتصاد، من أجل تصحيح الرأسمالية وانقاذها من الانهيار.

فالمدرسة المؤسساتية تعود إلى الرأسمالية ولا علاقة لها بالفكر الاشتراكي، (فثيروستين فبلن) رائد المدرسة المؤسساتية كان ناقدا للاشتراكية، وكان يدعو إلى اعادة بناء المجتمع جذريا، وتبعه في ذلك (ويزلي كلير ميتشل)، ثم (جون كينيث جالبرت).

ان أهم مباديء المدرسة المؤسساتية هي[1]:

1) **المنظور الأوسع:** فالاقتصاد عندهم يجب أن يدرس كوحدة متكاملة وليس كجزئيات، والنشاط الاقتصادي ليس مجرد مجموع النشاطات التي يقوم بها الأشخاص بدوافعهم الفردية وبصورة ميكانيكية بدافع الرغبة في تعظيم الكسب النقدي.

2) **التركيز على المؤسسات:** المؤسسة عندهم نموذج منظم لسلوك الجماعات، فهي مجموعة القيم والعادات والتقاليد الاجتماعية والقوانين وطرق التفكير وطرق المعيشة. فهي اذن ليست منظمة لها هدف محدد كالمدرسة أو المستشفى أو الشركة. فالرق والاعتقاد به مؤسسة، كما ان الاتحادات العمالية هي مؤسسات. كذلك فان الشيوعية في روسيا ومعاداة الشيوعية في أمريكا. والنتيجة التي يصل اليها المؤسسيون ان الحياة الاقتصادية تنضمها المؤسسات وليست القوانين الاقتصادية.

3) **المنهج الداروينـي للتطور**: يطالب المؤسساتيون باستخدام نظرية التطور في التحليل الاقتصادي لان المجتمع ومؤسساته في تغير دائم .والمؤسساتيون لا يوافقون على التحليل الساكن لاكتشاف الحقائق الاقتصادية، بل لا بد من اخذ الاختلاف الزمني والمكاني في الاعتبار. وهذا المنهج يتطلب معرفة ليست في الاقتصاد فقط ولكن أيضاً في التاريخ وثقافة علم الإنسان والعلوم السياسية والاجتماع والفلسفة وعلم النفس.

4) **رفض فكرة التوازن العادي**: لا يهتم المؤسساتيون بفكرة التوازن التي تسعى اليها الرأسمالية منذ ادم سميث، بل يؤكدون على مبدأ السببية الدائرية، وتراكم التغيرات التي قد تكون صحية وقد تكون ضارة لعملية السعي لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية. ويرون ان على الحكومة التدخل لتصويب التغيرات الضارة.

5) **تضاد المصالح**: يوجد تصادم بين مصالح الجماعات مع بعضها مثل الأعمال الكبيرة والصغيرة، المنتج والمستهلك، المزارعين وسكان المدن، العمال وأرباب العمل، الموردين، والمنتجين المحليين وكذلك صانعي السلع ومقرضي النقود.

6) **اصلاح ليبرالي ديمقراطي**: المؤسساتيون تبنوا الإصلاح لأجل الوصول إلى أفضل مساواة في توزيع الدخل والثروة.

7) **رفض فكرة السعادة – الألم**: المؤسساتيون يرفضون الانطلاق في التحليل الاقتصادي من بنتام.بل اعتمدوا على نظريات التحليل النفسي المبتكرة من علماء النفس كفرويد وغيره.

هذا، وقد أزالت المؤسساتية الكثير من سلبيات الرأسمالية، فقد شجعوا تكامل العلوم الاجتماعية، كما اكد بعض أعضاء هذه المدرسة على الدارسات الاستقرائية ضيق الفجوة بين النظرية الاقتصادية والتطبيق .جمع وتحليل المعلومات أصبح مألوفاً في الدوائر الحكومية، الأشخاص، والمؤسسات غير الربحية في الأعمال والعمل وكذلك بين الاقتصاديين الأفراد.

لقد كان الظهور الأول للمدرسة المؤسساتية من خلال المقبولية التي حظيت بها الكينزية، وهي تحمل مبدأ تدخل الدولة لتصحيح الانحراف في الاقتصاد، والذي كان مرفوضا لدى المدرسة الكلاسيكية، اما الأهداف الأساسية للمدرسة المؤسساتية فقد أصبحت ركائز في الاقتصاد لا يمكن التغاضي عنها مثل: الترشيد والتوظيف الكامل، والحماية القانونية للاتحادات، والتأمين الاجتماعي، والحد الأدنى للاجور والحد الأقصى لساعات العمل[2].

ثانيا: التحليل المؤسسي من أجل التنمية والاصلاح الاقتصاديين

تهدف اقتصادات البلدان المختلفة إلى النمو، والنمو لا يتأتى الا من خلال زيادة الناتج المحلي الاجمالي، من خلال عمل مجموعة من العوامل الاقتصادية، فالاقتصاد المنتج سيكون اقتصادا مزدهرا وبالعكس فان الاقتصاد غير المنتج سيكون اقتصادا متراجعا.

ولكن هل يكفي ان يكون الاقتصاد منتجا ويحقق معدل نمو للناتج المحلي الاجمالي في تحقيق التنمية؟ لنأخذ العراق على سبيل المثال، والذي حقق معدلات نمو مركب في الناتج المحلي الاجمالي بلغ (15.8%) خلال المدة (2006-2010)[3] ، وهو معدل نمو مرتفع نسبيا، فهل حقق العراق تنمية اقتصادية واضحة المعالم خلال هذه المدة؟ الجواب حتما سيكون كلا.

ان التنمية لا تحتاج إلى ارتفاع في الناتج المحلي الاجمالي والمؤشرات الاقتصادية الاخرى فقط، بل هي بحاجة إلى بيئة سياسية واجتماعية وقانونية مؤاتية. وهذا ما توفره المؤسسات التي تتضمن قاعدة رسمية تشمل، دساتير وقوانين وقواعد وأنظمة موضوعة موضع التنفيذ من قبل الحكومة، قيود غير رسمية تشمل، أنماط السلوك والاتفاقيات وقواعد السلوك وكلها تتسأوى في الأهمية، لكنها اكثر صعوبة بكثير عندما يُراد نمذ جتها وتحليلها، وأخيرًا، فإنها اي المؤسسات تتضمن سبل ووسائل تنفيذ القواعد الرسمية والأعراف غير الرسمية للسلوك داخل الاقتصاد[4].

حأول الاقتصاد المؤسسي تحديد تلك الوسائل، فتأسست بذلك فروعا جديدة لهذا العلم تمثلت بما يأتي[5]:

1. تكاليف المعاملات.
2. اقتصاديات المعلومات غير الكاملة.
3. الاقتصاد الاجتماعي الجديد، ويتضمن رأس المال الاجتماعي.
4. اقتصاديات التعاقد وحقوق الملكية.
5. اختيار السياسات العامة والاقتصاد السياسي.

فالمؤسسات الفاعلة تمارس مجموعة من الادوار تؤدي مجتمعة إلى تقليل تكاليف المعاملات، ورفع كفاءة الاسواق، وتحقيق معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي المستدام، ويعمل النظام القانوني على حماية حقوق الملكية والحقوق التعاقدية، ويعمل تحفيز رأس المال الاجتماعي على الحصول على الموارد الكامنة فيه، وتشير السياسات العامة إلى اختيار الاجراءات الاسلم على اسس علمية ومعلومات دقيقة. فاذا قامت المؤسسات بادوارها بشكل صحيح فان الفرد سوف يبذل جهدا اقل وبموارد اقل لانجاز معاملاته وتحقيق اهدافه الاقتصادية والاجتماعية [6].

ومما تجدر الاشارة اليه ان الاهتمام بمؤسسات حماية الملكية وتنفيذ العقود ليس حديثا، فقد اشار اليه ادم سميث[7]، ولكن التحليل المؤسسي حاول استكشاف درجة وابعاد وتأثير الإطار المؤسسي على التنمية الاقتصادية، كما وسع دائرة المؤسسات لتشمل المؤسسات الاجتماعية، والقيم والمعتقدات.

وتعتمد الدراسات التطبيقية في التحليل المؤسسي على اتجاهين يستكشفان دور المؤسسات في التنمية الاقتصادية. الأول هو : المقارنات التي توضح الاختلافات في معدلات النمو مقارنة بالهياكل المؤسسية المختلفة لكل دولة. والثاني : دراسة اثر المؤسسات على نتائج التنمية الاقتصادية في دولة ما عبر فترة زمنية محددة، أو من خلال المقارنة بين أقاليمها المختلفة[8].

المبحث الثاني: مفهوم وآليات الإصلاح المؤسساتي

أولا: مدخل الحكم الرشيد

مع طرح ملف التصحيح الهيكلي لاقتصادات العديد من الدول في النصف الثاني من ثمانينيات القرن العشرين ، شاعت مجموعة من الاصطلاحات التي تمثل، اليات لهذا التصحيح، كاصطلاح الخصخصة، ومصطلح الحكم الرشيد وغيرها من المصطلحات. وكانت هذه المصطلحات تنطلق في الغالب من قبل صندوق النقد والبنك الدوليين، إلى ان صدر تقرير التنمية البشرية عام 1992 ليتضمن شرحا مفصلا عن مفهوم الحكومة الرشيدة وعلاقتها بالتنمية الاقتصادية، إذ عرف الحكومة الرشيدة: ((انها الطريقة التي تمارس بها السلطات من أجل إدارة الموارد الاقتصادية و الاجتماعية للدولة في سبيل تحقيق التنمية[9].

ومع اصدار التقرير عام 1994 طرحت معايير محددة بشكل اكبر لتكون مظاهر واضحة للحكم الرشيد وهي[10]:

1- شكل النظام السياسي .

2- المسارات التي من خلالها تمارس السلطة ادارة الموارد الاقتصادية و الاجتماعية لدولة ما .

3- قدرة الحكومة على تقبل وتشكيل ووضع السياسات والطريقة العامة التي تمارس بها مهامها الحكومية حيز التطبيق.

فيما ربطت لجنة الإعانة للتنمية التابعة لمنظمة التنمية و التعاون الاقتصادي[11] بين الادارة الجيدة للموارد وحقوق الإنسان و الديمقراطية، و تحديد احترام القوانين، وادارة القطاع العام، ومحاربة الفساد الإداري ، وتخفيض النفقات العسكرية، كأبعاد هامة للحكم الرشيد.

وفي عام 1997 صدر تقرير التنمية البشرية وهو يحمل عنوانا لافتا هو (الدولة في عالم متغير)[12]، انجز تحديدا ادق لوظائف الدولة وعلى مستويات مختلفة هي:

1- وضع حيز التطبيق لنظام يسوده القانون .

2- تطبيق السياسات التي لا تؤدي إلى اختلالات و خاصة تلك التي ترمي إلى ضمان الاستقرار الاقتصادي الكلي.

3- الاستثمار في البنية التحتية و الخدمات الاجتماعية.

ان التحديدات المذكورة ما هي الا تنقية سياسية وادارية للبيئة الاقتصادية لكي يسود فيها اقتصاد السوق، فمن المعروف ان اليات السوق لا يمكن لها ان تنجح اذا لم تتوفر البيئة القانونية والادارية الملائمة، كقوانين المنافسة، والسياسة الضريبية، وحماية الملكية، وتوفر محاكم فض المنازعات التجارية، إضافة إلى البنى التحتية متمثلة بالطرق والجسور وغيرها. ولا يمكن ان يتصف الحكم بالرشادة اذا لم يوفر بيئة اجتماعية ملائمة وهنا على الحكومة ان تقوم بحماية الفقراء وتقديم اعانات للمنكوبين والعاطلين عن العمل وذوي الاحتياجات الخاصة ومن بحكمهم.

ويمكن تلخيص وظائف الدولة حسب تقرير التنمية البشرية لعام 1997 بوظيفتين رئيستين:

الوظيفة الأولى: تحسين العدالة الاجتماعية، وتتضمن: وضع برنامج لمعالجة الفقر وحماية الفقراء، والعمل على تقديم المساعدة للمتقاعدين وتأمين اعانات البطالة، والاهتمام بكل ما يتصل بالقضايا الاجتماعية.

الوظيفة الثانية: تصحيح إختلالات و نقائص السوق، وتتضمن: وظائف الدولة في الفكر الكلاسيكي، وهي الدفاع وحماية النظام العام، وحماية الملكية، والاستقرار الاقتصادي، والصحة العامة. فمن مهام الدولة في هذا الجانب حماية البيئة والتعليم، اتخاذ اجراءات قانونية ضد الاحتكارات أو تقنينها، وحماية المستهلك، و إلى اخره من الاجراءات المشابهة.

من كل ما تقدم يمكن تعريف الحكم الرشيد بانه، ممارسة السلطة التي يخولها الشعب للحكومة بشكل امثل في ادارة الشؤون العامة على كل المستويات السياسية والقانونية والاقتصادية والادارية، بما يضمن مصلحة الفرد (المواطن) في ظل نظام ليبرالي، ويشارك به كل من القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني.

ومن المثير ان نجد في تقرير حول الصحة في العالم لسنة 2000 لتحليل و معالجة أنظمة الصحة يقدم لأول مرة مؤشرا لأداء الأنظمة الوطنية للصحة، واضعا رفاهية المواطنين الصحية كواجب على الحكومة[13]، اي ان المحاسب على الاخفاق الصحي في البلاد هي الحكومة. بيدَ انّ هذا لا يعني على الاطلاق ان تقدم الحكومة خدمات صحية مجانية للمواطنين، وانما تعني ان تعمل الحكومة على ضمان الصحة الجيدة للمواطنين على وفق اقتصاد السوق والياته.

والسؤال الذي يتبادر إلى الذهن عند الحديث عن مقومات الحكم الرشيد وبالاخص فيما يتصل بالقضايا الاجتماعية، ما هي العلاقة بين الحكم الرشيد والتنمية؟ والجواب هو: ان انعدام العدالة الاجتماعية يؤدي إلى عرقلة الكفاءة الاقتصادية. ويمكن توضيح هذا في النقاط الاتية [14]:

أ. إن عدم المساواة يظهر في حالة تزعزع الاستقرار السياسي، ما يكبح الاستثمارات وبالاخص الخارجية.

ب. إن عدم المساواة يقلل من تحقيق إجماع سياسي واقتصادي على القضايا المصيرية من قبل المواطنين.

ج. إن عدم المساواة يخلق حالة من الاحباط المجتمعي، فلا تظهر معايير تسهم في ترقية القيم الاجتماعية، مثل الاخلاص والثقة و الالتزام وغيرها من القيم .

والخلاصة، ان الكفاءة الاقتصادية لا تتحق بمجرد اتباع اليات السوق وفسح المجال امام القطاع الخاص، والاخذ بتوصيات صندوق النقد والبنك الدوليين، بل لا بد من اتخاذ مؤسسات الدولة مجموعة من الاجراءات والاحتكام إلى مجموعة من المعايير التي وضعتها المؤسسات الدولية، والخاصة بالاصلاحات السياسية والاجتماعية كالشفافية والليبرالية والديمقراطية وحقوق الانسان وحماية المواطنين على المستوى المعيشي والمستوى الصحة، لكي تسود العدالة الاجتماعية ما يخلق بلدا مستقرا اجتماعيا واقتصاديا، فيكون بذلك بيئة ملائمة لجذب الاستثمارات، التي تمثل اللبنة الاساسية من أجل حدوث التنمية في بلد ما.

ثانيا: مدخل التنمية السياسية

أرتبط التنظير للتنمية السياسية بالاساس بعلم الاجتماع الأنجلوسكسوني، إذ انشأ مجلسا للابحاث يختص بهذا الشأن عام 1923 في الولايات المتحدة الأمريكية، وقد كانت المواضيع التي يبحث فيها هذا المجلس تتصل بقضايا من قبيل نظم الحكم، وادارة الحكم في مناطق افريقيا واسيا وامريكا اللاتينية ومع انتهاء الحرب العالمية الثانية بدأت أوربا بالاهتمام باصطلاح التنمية السياسية، كمعبر عن جدلية علاقة المواطنين بالحكومة[15].

وكالعادة في انتقال المفاهيم والتطبيقات إلى العالم الثالث، انتقل هذا المفهوم إلى دولنا، ليعبر عن (تنمية قدرات المواطنين على إدراك مشكلاتهم بوضوح، وقدراتهم على تعبئة كل الإمكانات المتاحة لمواجهة هذه المشكلات بشكل عملي وواقعي، أو تنظيم الحياة السياسية ومتابعة أداء الوظائف السياسية في إطار الدولة، وتطوير النظم السياسية والممارسة السياسية لتصبح أكثر ديمقراطية في التعامل وأكثر إحراجاً لكرامة الإنسان ومطالبه، هذا إلى جانب تمثل المواطنين لقيم الديمقراطية وتحقيق المساواة السياسية بين أبناء المجتمع) [16]

فالتنمية السياسية اذا تُعنى بالمجتمع ومؤسساته بهدف توسيع قاعدة المشاركة السياسية وترشيد تولي السلطة، بهدف تحقيق الاستقرار السياسي، بناء النظام السياسي وإجراء عمليات التحديث عليهِ فيصير نظاماً عصرياً متطوراً، متحولاً بذلك من النظم الشمولية إلى النظم الديمقراطية، فالتنمية السياسية تعني في أحد أبعادها مزيد من المشاركة في العملية السياسية، بواسطة التكوينات الاجتماعية العديدة[17].

وتستند التنمية السياسية إلى اربع مقومات اساسية هي: المشاركة السياسية، والتعددية السياسية، والتداول السلمي للسلطة، حماية واحترام حقوق الإنسان.

فالمشاركة السياسية، تدل على ان المواطن هو الذي يصنع القرار السياسي، وهو الذي يراقب تنفيذ هذا القرار[18]. الا ان المعنى الأكثر تداولاً لمفهوم المشاركة السياسية هو قدرة المواطن على التعبير العلني والتأثير في اتخاذ القرارات سواء بشكل مباشر أو عن طريق ممثلين يفعلون ذلك[19]. ولهذا يعد التمثيل النيابي احد اهم السبل التي تتبعها الامم في تحقيق المشاركة السياسية للمواطنين، لانها تعبر عن اشراك جميع المواطنين بطريقة غير مباشرة بتشريع القرار وبمراقبة تنفيذه، وهاتان أهم مهمتين للبرلمان، إضافة إلى ان التمثيل البرلماني يحقق المساواة في المواطنة لانه يتم بغض النظر عن العرق والجنس واي تميز اخر بين البشر[20]

وتعد المشاركة السياسية من المقدمات المهمة لتحقق التنمية البشرية، إذ لا يمكن تحقيق أهداف التنمية، بدون مشاركة فعلية وحقيقية من قبل شرائح المجتمع وبمختلف انتماءاتهم الإثنية والإقليمية والاجتماعية.

اما التعددية السياسية فتعني، وجود أحزاب مختلفة في البرامج والأيديولوجيات، وهذه الأحزاب تتنافس فيما بينها عن طريق الانتخابات الحرة التي تجري بصورة دورية[21]. وينصب الاهتمام بالتعددية السياسية لسببين، الأول انها مقدمة مهمة لحصول المشاركة السياسية للمجتمع، لانه بدون التعددية لا معنى للمشاركة السياسية، ولا للتداول السلمي للسلطة. والسبب الثاني، وهو الاهم، هو ان التعددية السياسية تعني التسامح واحترام حقوق الآخرين وحق الفرد في اختيار من يمثله في السلطة وضمان حقه في عملية صنع القرار السياسي[22]

فيما ينصب مبدأ التداول السلمي للسلطة على التعاقب بين القوى السياسية المختلفة في الرؤى والبرامج والايديولوجيات على الوصول إلى السلطة، والقرار السياسي، ومحدد هذا التعاقب هو الاغلبية[23]، فعندما كانت الاغلبية للحزب الديمقراطي الامريكي على سبيل المثال أصبح (أوباما) وفريقه من الديمقراطيين هم اصحاب السلطة في البيت الابيض، و اعقبه ترامب وفريقه بكل ايديولوجيته الجديدة، بعد ان حقق الاغلبية. وبالطبع فان هذا المبدأ يتضمن وجود آليات لانتقال المنصب السياسي من

صاحب السلطة السابق إلى صاحب السلطة اللاحق، وبشكل سلمي، ويعد التداول السلمي للسلطة احد اهم المعايير للديمقراطية[24]

واخيرا، فانه لا معنى لاي تنمية سياسية لا يكون هدفها الانسان واحترام حقوقه، من ابسطها متمثلة بالحقوق الفردية إلى اعقدها وهو حق التنمية، فمنذ الاعلان العالمي لحقوق الانسان عام 1948 على اثر الانتهاكات التي جرت في الحرب العالمية الثانية، استمرت الجمعية العامة للامم المتحدة باعداد مواثيق، وتقارير، ففي عام 1952 قررت أن يكون هناك ميثاقان أحدهما يعالج حقوق الإنسان السياسية والمدنية، والآخر حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وفي كانون أول عام 1966 اصدرت العهد الدولي الذي تضمن فقرات منها، (حق الشعوب في تقرير مصيرها وأن تكون حرة في تحقيق نمائها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي). وجاء في الفقرة (2) من المادة (1): (لجميع الشعوب، سعيا وراء أهدافها الخاصة، التصرف الحر بثرواتها ومواردها الطبيعية دونما إخلال بأية التزامات منبثقة عن مقتضيات التعاون الاقتصادي الدولي القائم على مبدأ المنفعة المتبادلة وفق القانون الدولي. ولا يجوز في أية حال حرمان أي شعب من أسباب عيشه الخاصة). فيما أكدت الفقرة (2) من المادة (2) على (حق الشعوب في التصرف الحر بثرواتها ومواردها الطبيعية دون الإخلال بأي التزامات منبثقة عن مقتضيات التعاون الاقتصادي بين الدول، وعلى أنه لا يجوز حرمان أحد من أسباب العيش الخاص)، كما أكدت أيضا المادة (47) على أنه: (ليس في أي من أحكام هذا العهد ما يجوز تأويله على نحو يفيد إخلاله بما لجميع الشعوب من حق أصيل في التمتع والانتفاع الكاملين، بملء الحرية، بثرواتها ومواردها الطبيعية)، كما نصت المادة (2) (إن حق الإنسان في التنمية ينطوي على الإعمال التام لحق الشعوب في تقرير المصير، وفي ممارسة السيادة التامة على جميع ثرواتها ومواردها الطبيعية) اي ان حق الإنسان في التنمية لا يتم إلا من خلال الحق الجماعي، أي من خلال حق الشعوب في السيادة على مواردها وثرواتها بصورة تامة. واستمر هذا النهج حتى عام 1986 الذي اصدر فيه اعلانا رائدا بشأن الحق في التنمية ينص على (يحق لكل إنسان المشاركة والإسهام في تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية والتمتع بهذه التنمية التي يمكن فيها إعمال جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية إعمالاً تاماً).

لقد وافقت الدول النامية على اعلان حق الانسان في التنمية، فأصبحت مسؤولة امام مواطنيها على القيام بتنمية اجتماعية وسياسية واقتصادية، فيما تحفظت عليه الدول المتقدمة لانه يلزمها بتقديم المعونة اللازمة للدول النامية من أجل حصول الانسان في الاخيرة على التنمية، ولكنها عادت لترفع هذه التحفظات عام 1993 في المؤتمر العالمي لحقوق الانسان[25].

وأصبح الاهتمام بالتنمية البشرية والتنمية البشرية المستدامة، محورا لاغلب الدراسات السياسية والاقتصادية التابعة للامم المتحدة، فعلى سبيل المثال كانت العلاقة بين التنمية البشرية وحقوق الإنسان القضية المحورية لتقرير التنمية البشرية لعام 2000م الصادر عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة.

ولكن رغم كل هذه العهود والاعلانات عن حقوق الانسان، لم يتحقق على ارض الواقع الا جزءا منها على ارض الواقع. ما حدا بالمفوضية السامية عام 2011 ان تقول (ويصادف عام 2011 الذكرى السنوية الخامسة والعشرين للإعلان. ومع ذلك، ما زال الكثير من الأطفال والنساء والرجال – وهم محور التنمية الأساسي – يعيشون في حاجة ماسة إلى التمتع بحقهم في الحياة الكريمة والحرية وتكافؤ الفرص. ويؤثر هذا تأثيراً مباشراً في إعمال مجموعة كبيرة من الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية[26].

المبحث الثالث: تقييم الإطار المؤسسي في العراق وفق بعض المؤشرات

أولا: مؤشر الحرية الاقتصادية

يعمل مؤشر الحرية الاقتصادية على فهرسة بلدان العالم لبيان دور الحرية الاقتصادية في تحقيق الشعوب واثرها على الصحة والبيئة وتطور المجتمع والديمقراطية والقضاء على الفقر. ويصدر المؤشر من منظمة التراث المؤسسة عام 1973، وتعرف المنظمة الحرية بانها حق الانسان بالعمل والاستهلاك والاستثمار وانتقال العمالة ورؤوس الاموال، وتستند إلى عشرة عوامل مقسمة إلى اربعة مجاميع هي: القوانين وتتضمن حقوق الملكية والتحرر من الفساد، ومحدودية الحكومة وتتضمن الحرية الضريبية والانفاق الحكومي، وكفاءة التنظيم وتتضمن حرية التجارة والحرية النقدية وحرية العاملة، واخيرا الاسواق الحرة وتتضمن حرية التبادل وحرية الاستثمار والحرية المالية.

ويصنف العراق ضمن مجموعة الدول ذات الحرية الاقتصادية المعدومة، إذ بلغت درجة المؤشر 4.9 خلال المدة (1997 –2001) ، وارتفعت إلى 5 عام 2002 وهي أقصى درجة في مؤشر الحرية الاقتصادية، مبينة ان العراق لا يتمتع ولا حتى بالحد الادنى إلى من الحرية الاقتصادية، وإلى زيادة التضييق على النشاط الاقتصادي وزيادة القطاع الحكومي. ونظرا لعدم توفر البيانات الكافيات خلال الأعوام (2003 – 2015) فلا يوجد ترتيب للعراق في مؤشر الحرية الاقتصادية، في حين احتل العراق المرتبة 153 عالميا عام 2001 تراجع إلى المرتبة 156 من بين 161 دولة شملها المؤشر عام 2002، كما احتل العراق المرتبة 19 عربيا تقدم إلى المرتبة 17 عام 2001 عربيا والمرتبة 18 عام 2003، وحل العراق في المرتبة 13 عربيا والمرتبة 171 عالميا وهي من المراتب المتأخرة في مؤشر الحرية الاقتصادية لعام 2016، ضمن 178 دولة شملها التقرير الصادر عن مؤسسة هيرتيج الاميركية الدولية[27].

ثانيا: مؤشر سهولة أداء الأعمال

وهو مؤشر فرعي جديد ، ضمن تقرير بيئة أداء الأعمال الذي يصدر سنويا منذ عام 2004 عن مجموعة البنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولية ، وهو مؤشر مركب يتكون من عشرة مكونات فرعية تتكون منها قاعدة بيئة أداء الأعمال . ويقيس المؤشر مدى تأثير القوانين والإجراءات الحكومية على الأوضاع الاقتصادية مع التركيز على قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم ، بهدف وضع أسس القياس والمقارنة بين أوضاع بيئة الأعمال في الدول المتقدمة والدول النامية .

ويتكون المؤشر من عشرة مؤشرات فرعية تشمل :-

أ- مؤشر تأسيس المشروع : ويتضمن عدداً من الإجراءات ، المدة الزمنية ، التكلفة كنسبة من متوسط دخل الفرد ، والحد الأدنى من رأس المال اللازم لبدء المشروع كنسبة من متوسط دخل الفرد .

ب- مؤشر استخراج التراخيص : ويشمل عدد من الإجراءات ، المدة الزمنية ، التكلفة كنسبة من متوسط دخل الفرد .

ج- مؤشر توظيف العاملين : ويتضمن مؤشر صعوبة التوظيف ، مؤشر صرامة ساعات العمل ، مؤشر صعوبة الفصل من العمل ، مؤشر كلفة التعيين كنسبة من الراتب ، ومؤشر كلفة الفصل من العمل (الأجر).

د- مؤشر تسجيل الممتلكات : ويشمل عدد الإجراءات ، المدة الزمنية(يوم عمل) والكلفة كنسبة من قيمة الممتلكات.

هـ- مؤشر الحصول على الائتمان : ويشمل مؤشر الحقوق القانونية ، مؤشر معلومات الائتمان

و- مؤشر حماية المستثمر : ويشمل مؤشر مدى الإفصاح ، مؤشر مدى المسؤولية المباشرة، ومؤشر قضايا المساهمين(مع المديرين والموظفين) بسبب سوء الإدارة.

ي- مؤشر دفع الضرائب: ويشمل عدد الضرائب المدفوعة ، المدة المستغرقة، ومجموع الضرائب كنسبة من الأرباح التجارية.

ع- مؤشر التجارة عبر الحدود: ويشمل مستندات التصدير ، مدى التصدير، تكلفة التصدير، مستندات التصدير، مدة الاستيراد وتكلفة الاستيراد.

ك- مؤشر تنفيذ العقود : وتشمل الإجراءات ، مدة وتكلفة حل النزاعات التجارية.

ل- مؤشر إغلاق المشروع : ويشمل المدة، الكلفة كنسبة الأموال بعد الإفلاس، ونسبة الاستيراد .

وهناك مؤشر مقترح فرعي جديد هو مؤشر الحصول على الكهرباء لم يتم تصنيفه بعد ، ويدل تصنيف الدولة على وفق هذا المؤشر الرئيس على مدى تمتع الدولة ببيئة أعمال ملائمة وجاذبة

للاستثمارات . إذ تدل القيمة العليا على بيئة غير جيدة للأعمال والعكس صحيح ، كما تمنح المؤشرات الفرعية التي يتكون منها المؤشر أوزان متساوية ، ويتم حساب المؤشر من متوسط النسب المئوية التي تسجلها الدولة في كل مؤشر فرعي .

دخل العراق في هذا المؤشر لأول مرة عام 2005 ، على وفق هذا المؤشر احتل العراق المرتبة 114 في المؤشر لعام 2005 من أصل 155 ، ثم تراجع هذا المؤشر إلى 145 في عام 2006 من أصل 175 دولة ضمها المؤشر وتراجع بعدها إلى المرتبة 146 عام 2007، وظل المؤشر في حالة تراجع حتى عام 2013 إذ وصل مرتبة العراق إلى 151[28]. على هذا المؤشر فإن بيئة أداء الأعمال تعاني من صعوبات عديدة متعلقة بتأسيس المشاريع واستخراج التراخيص وحماية المستثمر وغير ذلك ، مما يتطلب العمل على تذليل ذلك ضمانا لسهولة أداء الأعمال.

وقد ارتفع ترتيب العراق حسب مؤشر سهولة اداء الاعمال عام 2016 ليصل ترتيبه إلى 123 من اصل 189 دولة. ويعود الفضل في ارتفاع ترتيب العراق إلى تحسن بعض المؤشرات الفرعية لمؤشر سهولة اداء الاعمال، والتي يوضحها الجدول الاتي.

الجدول (1) المؤشرات الفرعية لمؤشر سهولة اداء الاعمال في العراق بين عامي 2016-2017 ونسبة المئوية التغير (+ ارتفاع) و (- انخفاض) و (0 ثابت)

المؤشر	2016	2017	نسبة التغير
بدء النشاط التجاري	153	164	+ 0.62
استخراج تراخيص البناء	130	104	-2.13
الحصول على الكهرباء	138	133	+5.40
تسجيل الملكية	114	115	+2.44
الحصول على الائتمان	181	181	+0.51
حماية المستثمرين الاقلية	118	123	0
دفع الضرائب	50	52	0
التجارة عبر الحدود	179	179	0
انفاذ العقود	138	138	0
تسوية حالات الاعسار	169	196	0

المصدر : http://arabic.doingbusiness.org/data/exploretopics/dealing-with-construction-permits

ويظهر الجدول (1) ان مؤشر بدء النشاط الاقتصادي ومؤشر الحصول على الائتمان قد تحسنا تحسنا طفيفا، ويعود هذا التحسن إلى أن عام 2016 شهد تطورات كبيرة على مستوى الحرية الاقتصادية في شتى المجالات"، مستطرداً أن "الحكومة توجّهت إلى منح الاجازات إلى الشركات وتبسيط الاجراءات، إضافة إلى تسهيل العديد من المعاملات الخاصة بالاستثمار[29] . بينما كان تغير مؤشر الحصول على الكهرباء ملحوظا، كما ان التحسن في مؤشر تسجيل الملكية واضحا، ولم تتغير بقية المؤشرات عدا مؤشر استخراج تراخيص البناء بسبب البيروقراطية والروتين التي تحكم الدوائر المعنية بهذا الشأن.

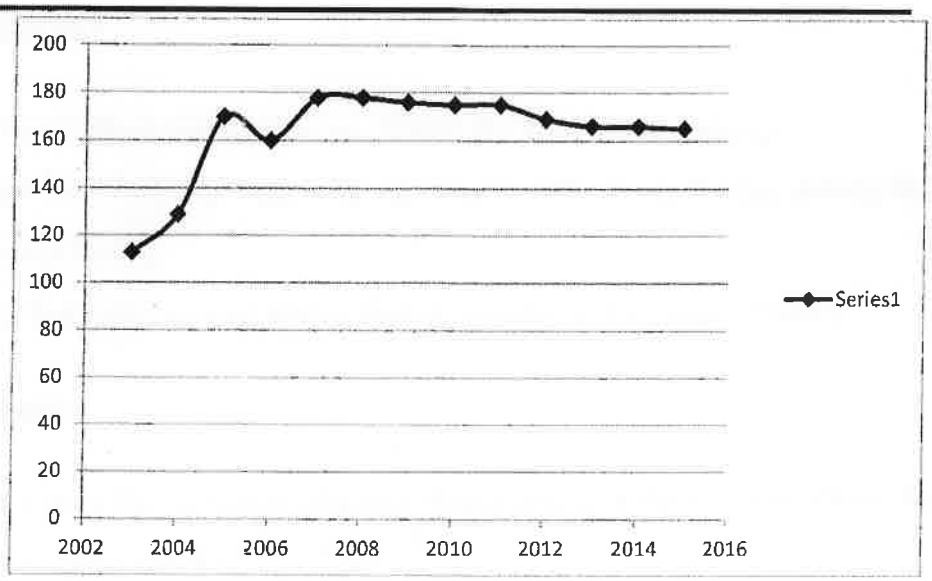
ثالثا: مؤشر الشفافية

يعرف عدم الشفافية (الفساد) بأنه استغلال المناصب العامة لتحقيق مصالح خاصة. ويقيس المؤشر درجة الشفافية من خلال قياس مدى تفشي الفساد بين موظفي القطاع العام ورجال السياسة[30]. لقد احتل العراق المرتبة 113 عالميا و16 عربيا عام 2003 ، إذ بلغت درجة المؤشر 2.2 درجة تراجع إلى 2.1 درجة عام 2004 لتحتل المرتبة 129 عالميا و17 عربيا، وفي عام 2005 ارتفعت درجة المؤشر إلى 2.2 درجة محتلا بذلك المرتبة 137 عالميا و17 عربيا، تراجع بعدها خلال عامي 2006 و2007 ليحتل المرتبة 160 و178 على التوالي عالميا والمرتبة 17 و16 عربيا إذ بلغت درجة المؤشر 1.9 خلال عام 2006 و1.5 خلال عام 2007، ويظهر ذلك واضحا في الجدول الاتي. ولم ينخفض الترتيب في عام 2008 بل بقي ثابتا، فيما كان الترتيب مرتفعا في الاعوام اللاحقة حتى عام 2016 على الرغم من الانخفاض البسيط.

جدول (2) مؤشر الفساد العالمي وموقع العراق منه للمدة(2003-2016)

السنة	عدد الدول المشتركة	تسلسل العراق	درجة مؤشر الفساد في العراق
2003	130	113	2.2
2004	146	129	2.1
2005	194	170	2.2
2006	163	160	1.9
2007	180	178	1.5
2008	180	178	1.3
2009	180	176	1.5
2010	178	175	1.5
2011	183	175	1.8
2012	176	169	1.8
2013	171	166	1.6
2014	168	166	1.6
2015	169	165	1.6
2016	168	166	1.7

المصدر: Transparency international(Ti) corruption perception index(cpi) من الموقع الالكتروني: www.icgg.org



الشكل (1) ترتيب العراق عالميا حسب مؤشر الفساد للمدة (2003-2016)

المصدر: الشكل من اعداد الباحثان بالاستناد لبيانات الجدول (2)

ويظهر الشكل اعلاه ان الفساد في العراق يظهر فجوة كبيرة عن الامثلية في عدم الفساد، وهذا واضح في المقطع العمودي الذي يمثل ترتيب الدول عالميا حسب المؤشر اذ يبدأ ترتيب العراق ما بعد المائة ثم يقترب من 180 ثم لا يتغير دون 160 حتى عام 2016.

ويعد مؤشر الشفافية من المؤشرات المركبة، إذ يعتمد في احتسابه على الدراسات الاستقصائية المتخصصة . وترتب الدول في هذا المقياس من صفر إلى عشرة ، إذ يشير الرقم أو الدرجة صفر إلى بلد فاسد جدا ، في حين تشير الدرجة عشرة إلى بلد نظيف جدا . وعليه فان العراق يعد من البلدان التي تعاني من الفساد وبدرجة عالية جدا.

الاستنتاجات:

1) لا يمكن لاقتصاد دولة ان ينهض دون الاعتماد على آليات الاقتصاد المؤسسي.
2) بيئة أداء الأعمال في العراق تعاني من صعوبات متعلقة بتأسيس المشاريع واستخراج التراخيص وحماية المستثمر.
3) ان العراق يعاني من درجة عالية من الفساد في مؤسساته، ما افشل محاولات الاصلاح.

التوصيات:

1. ايلاء اهتمام اكبر من الحكومة والمؤسسات التعليمية والمراكز البحثية بنشر ثقافة الاقتصاد المؤسسي والاهتمام بمعاييره ومؤشراته.

2. نشر القيم الانسانية والاخلاقية، واستنهاضها من القيم العليا للاديان والمجتمع بالاستعانة بمنظمات المجتمع المدني والمنظمات الدينية والعشائرية.

3. تفعيل دور الرقابة الذاتية والرقابة المركزية.

4. تنمية وتطوير القيادات الإدارية فيما يخص الإلمام والمعرفة في قوانين الكشف عن الفساد الاداري.

الهوامش والمصادر

1. جون كينيث جالبريت ، تاريخ الفكر الاقتصادي: الماضي صورة الحاضر، ترجمة احمد فؤاد بلبع، تقديم: إسماعيل صبري عبد الله، الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، أيلول 2000، ص 350.
2. نظرات في كتاب الاقتصاد المؤسسي والدولة المعلولة، سالم الفلاحات، http://assabeel.net/essays .
3. وزارة التخطيط، دائرة السياسات الاقتصادية والمالية، تقرير الاقتصاد العراقي لعام 2010، بغداد، ص5.

4. د .دوغلاس سي .نورث، أسس علم الاقتصاد المؤسسي الجديد، المشروعات الدولية الخاصة، واشنطن، ص3.
5. نظرات في كتاب الاقتصاد المؤسسي والدولة المعلولة، مصدر سابق.
6. أ. عبد القادر شلالي، أثر القيم التنظيمية على الأداء الكلي للمؤسسة الاقتصادية من منظور أخلاقي، مجلة (معارف)، بجامعة آكلي محند أولحاج، أثر القيم التنظيمية على الأداء الكلي المؤسسة الاقتصادية من منظور أخلاقي، www.univ-bouira.dz
7. تود جي باكولز، أفكار جديدة من اقتصاديين راحلين، مدخل للفكر الاقتصادي الحديث، ترجمة كوثر محمود محمد و حسني التلاوي، مراجعة محمد فتحي خضر، الطبعة الأولى، القاهرة، ٢٠١٣م، ص67.
8. توم جي. بالمر، دور المؤسسات والقانون في التنمية الاقتصادية، http://minbaralhurriyya.org.
9. Human development report, The United Nation, New York, Oxford,1992.
10. Human development report, The United Nation, New York, Oxford, 1994.
11. منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي، مبادئ منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي للحكم المشترك ،، باريس، 2004، ص 78.
12. Human development report, The United Nation, New York, Oxford, 1997.
13. Human development report, The United Nation, New York, Oxford, 2000.
14. منظة التنمية والتعاون الاقتصادي، مصدر سابق، 98.
15. ريم بن عيسى وآخرون، التنمية السياسية قراءة في الآليات والمداخل والنظريات الحديثة، http://www.alnoor.se/article
16. د.عبد السلام إبراهيم بغدادي، الوحدة الوطنية ومشكلة الأقليات في أفريقيا، بيروت مركز دراسات الوحدة العربية، 1993، ص288.
17. عبد المتجلي يحيى، التنمية السياسية في العالم الثالث، مجلة الباحث العربي، العدد9، تشرين الأول – كانون الأول1986، ص77.

18. جلال عبد معوض، أزمة المشاركة السياسية في العالم الثالث، في علي الدين هلال وآخرون، الديمقراطية وحقوق الإنسان في الوطن العربي، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 1983، ص132.

19. ثامر كامل محمد، إشكالية الشرعية والمشاركة وحقوق الإنسان في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي، العدد 251، 2000، ص ص117-118.

20. سعد الدين إبراهيم، المجتمع والدولة في الوطن العربي، مشروع استشراق مستقبل الوطن العربي، بيروت مركز دراسات الوحدة العربية، 1985، ص86.

21. محمد عابد الجابري، التعددية السياسية وأصولها وآفاق مستقبلها، (حالت المغرب)، ندوة منتدى الفكر العربي، عمان، 1979، ص107.

22. د.ثناء فؤاد عبد الله، آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 1997، ص16.

23. عصام سليمان : مدخل إلى علم السياسة ،دار النضال للطباعة، ، ٢ط بيروت ،١٩٨٩ ، ص٢٦٢،

24. د. حسين علوان البيج، التعاقب على السلطة في الوطن العربي ، بغداد، مجلة دراسات استراتيجية، العدد (4)، مركز الدراسات الدولية ، جامعة بغداد ، 1998 ، ص173 .

25. (الجمعية العامة للامم المتحدة، حقوق الانسان، مكتب المفوض السامي، (http://www.ohchr.org

26. (الجمعية العامة للامم المتحدة، حقوق الانسان، مكتب المفوض السامي، (http://www.ohchr.org

27. تقرير مؤسسة هيرتج (التراث) للشفافية الدولية لاعوام مختلفة http://www.heritage.org/index

28. ممارسة انشطة الاعمال، 2014، تقرير خاص بالشركات لمجموعة البنك الدولي، http://www.albankaldawli.org

29. د.مظهر محمد صالح (تصريح)،المستشار الاقتصادي لرئيس الوزراء العراقي، http://newsabah.com

30. تقرير الشفافية الدولية لاعوام مختلفة، https://www.globaleaks.org/donate.