

التوزيع الاسترضائي للسلطات
وأثره في الاستقرار السياسي في العراق

بحث مقدم الى المؤتمر السنوي الأول
لكلية القانون والعلوم السياسية / جامعة ديالى

د. عماد مؤيد جاسم

تشرين الأول ٢٠١٠

خلال تاريخ العراق الحديث والمعاصر، لم يسبق لهذا المجتمع ان شهد أزمة سياسية داخلية تتمثل في تعرضه لعدم الاستقرار السياسي كما هو الحال في مرحلة ما بعد الغزو الاميركي في عام ٢٠٠٣، صحيح أن العراق الحديث ومنذ تشكله في عام ١٩٢١ قد شهد فترات متلاحقة من عدم الاستقرار السياسي تمثل في الانقلابات العسكرية التي لم تكفي فقط بتغيير شكل النظام السياسي من ملكي الى جمهوري بل بلغت حد التكرار في الانقلابات ضمن سياق النظام الجمهوري نفسه وهو ما كان يعبر عن صراع حقيقي على السلطة بين فئات اجتماعية وسياسية مختلفة، الا أن المرحلة الراهنة في بناء العراق المعاصر والتي تمثلت (بالرعاية الأميركية للمشروع السياسي في العراق القائم على بناء دولة ديمقراطية مدنية ذات تعددية سياسية يكون فيها الحكم قائماً على أساس الانتخابات الحرة العلنية لتنظيم الية التداول السلمي للسلطة بعيداً عن الاحتكار الفردي أو الفئوي) قد صاحبها الكثير من الازمات التي عكست أشد حالات عدم الاستقرار السياسي في التاريخ العراقي كونها تمثلت باستخدام العنف كوسيلة لإدارة الصراع الاجتماعي بعيداً عن المؤسسات السياسية والدستورية التي يفترض أن تكون هي الوسيلة لإدارة الصراع.

إن مظاهر عدم الإستقرار السياسي في العراق سابقة لقدوم الإحتلال على الرغم من أنها لم تتخذ مظهراً جلياً في السنوات الأخيرة من عمر النظام السابق، إلا أن هذا لا ينفي وجود متغيرات وفواعل ساكنة كانت تهدد بإشاعة عدم الإستقرار السياسي وحتى الإجتماعي.

ومنذ تشكل أول حكومة انتقالية بعد الغزو الأميركي ظهر جلياً ان ثمة معيار جديد بات يعتمد في إدارة السلطة السياسية في البلاد وان لم ينص عليه الدستور لا صراحة ولا ضمناً ألا وهو مبدأ توزيع السلطات بطريقة رضائية، ويهدف هذا البحث الى تناول هذا المعيار بالتفسير والتحليل من أجل تحديد انعكاساته على واقع الاستقرار السياسي والاجتماعي في العراق.

أولاً: التوزيع الاسترضائي للسلطات ... المفهوم والمعنى.

من المعلوم إن أي دولة تنتهج نهجا ديمقراطيا يراد من خلاله الاعتماد على ما تفرزه صناديق الاقتراع الحر والمباشر كآلية لإدارة الصراع السلمي وإدارة السلطة، يكون فيه الدستور أو النظام الدستوري هو الحكم في حل النزاعات وهو الأساس في تشكيل سلطات الدولة الرئيسة وما يتفرع منها من منظومات سياسية وأمنية وعسكرية واجتماعية .

وعلى هذا الاساس يكون مبدأ الاستحقاق الانتخابي هو الضمانة في بناء الدولة مؤسساتياً وتطوير العملية السياسية، إلا أن المراقب لتطورات الواقع السياسي في العراق منذ عام ٢٠٠٣ يستطيع أن يلاحظ أنه على الرغم من أن الدستور نص في المادة (١) من الباب الأول على أن (جمهورية العراق دولة اتحادية ... نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي) مما يوحي بما لا يدع مجالاً للشك أن الحكم في العراق بات ، كما يفترض أن يكون ، يقوم على قاعدة حكم الأغلبية السياسية التي تحوز على أكبر عدد من المقاعد في البرلمان سواء أكانت حزباً أو ائتلاف يضم مجموعة من الأحزاب وهي التي تشكل الحكومة وتنتخب رئيس الجمهورية، إلا أن القاعدة التي بات معمولاً بها هو اعتماد مبدأ (المحاصصة الطائفية والسياسية) في توزيع المناصب والأدوار .

والمحاصصة الطائفية والسياسية يقصد بها (الإجراءات التي تتخذ بالتوافق بين مختلف التيارات المذهبية والقومية من اجل ضمان تمثيل نسبي لجميع الطوائف والقوميات في الحكومة بما ينسجم مع كثافتهم السكانية وذلك بإسناد مناصب ومراكز تختلف في أهميتها ووزنها السياسي لممثلي هذه الطوائف والقوميات)، وعلى الرغم من أن الدستور لم يشير إلى هذه الإجراءات ولم ينص عليها قانوناً إلا أنها باتت عرفاً ملزماً في تشكيل الحكومات التي أعقبت عام ٢٠٠٣ .

ولو اطلعنا على دستور العراق لعام ٢٠٠٥ سنلاحظ أن المواد التي تتحدث عن مناصب رئيس البرلمان ورئيس الجمهورية ورئيس الوزراء وهي المواد (٥٤) و (٧٠) و (٧٦) لا تتضمن لوناً طائفياً أو قومياً لمرشحي هذه المناصب، ولكن العرف السياسي استقر على أن يكون رئيس الجمهورية من القومية الكردية ورئيس الوزراء من القومية العربية (شيعياً) ورئيس مجلس النواب من القومية العربية (سنيياً) فضلاً

١- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، في : صباح الانباري، مجموعة قوانين الاقاليم والمحافظات، الطبعة الأولى، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٩، ص ١٤ و ١٧ و ١٩ .

على أن الوزارات والمناصب الأخرى بات توزيعها مرتين بمعادلة التمثيل السياسي - الطائفي. فعلى سبيل المثال كان التوزيع الطائفي - القومي لوزارة إبراهيم الجعفري وفق الجدول رقم (١) المبين أدناه:

الطائفة - القومية	عدد الوزراء	النسبة المئوية
الشيعة العرب	١٦	٥٠ %
الأكراد	٨	٢٥ %
السنة العرب	٦	١٨٫٧ %
المسيحيون	١	٣٫١ %
التركمان	١	٣٫١ %
المجموع	٣٢	١٠٠ %

جدول رقم (١) التوزيع الطائفي والقومي لوزارة إبراهيم الجعفري^٢

ويبدو أن العرف المتمثل بتوزيع المناصب والمراكز وفقاً للكثافة السكانية التي تمثلها كل طائفة وقومية قد انتضحت ملامحه مع تشكيل مجلس الحكم الانتقالي برئاسة الحاكم المدني الأميركي (بول بريمر)، إذ كان المجلس المذكور الذي تشكل في شهر ايار من عام ٢٠٠٣ قد ضم (٢٥) عضواً من ممثلي الكيانات السياسية المختلفة، وقد راعى المجلس في تشكيلته الحجم السكاني لكل طائفة وقومية، إذ ضم (١٣) عضواً من الشيعة العرب و (٥) أعضاء من السنة العرب و (٥) أعضاء من القومية الكردية فضلاً عن عضوين آخرين لكل من المسيحيين والتركمان بالتساوي.

وعلى الرغم من أن هيكله وزارة (نوري المالكي) التي تشكلت في ايار من عام ٢٠٠٦ قد اعتمدت في التوزيع الوزاري النسبة التي حققتها كل كتلة سياسية في الانتخابات إلا أنها من ناحية أخرى اخذت بعين الاعتبار المعادلة الطائفية - القومية، إذ تكونت الوزارة المذكورة وفق الشكل المبين في الجدول أدناه رقم (٢).

^٢ د. حسن لطيف الزبيدي و د. عاطف لافي السعدون، العراق والبحث عن المستقبل، المركز العراقي للبحوث والدراسات، شركة جاردينيا للطباعة، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٢١٤.

ت	الكيان السياسي	عدد المقاعد البرلمانية	عدد الوزارات
١	الإئتلاف العراقي الموحد	١٢٨	١٦
٢	التحالف الكردستاني	٥٣	٦
٣	جبهة التوافق العراقية	٤٤	٧
٤	القائمة العراقية الوطنية	٢٥	٤
٥	جبهة الحوار الوطني	١١	-
٦	الإتحاد الإسلامي الكردستاني	٥	-
٧	كتلة المصالحة والتحرير	٣	-
٨	رساليون	٢	-
٩	قائمة مثال الألوسي	١	-
١٠	قائمة اليزيديين	١	-
١١	الجبهة التركمانية	١	-
١٢	قائمة الرافدين	١	-
	المجموع	٢٧٥	٣٣

جدول رقم (٢) توزيع المقاعد البرلمانية والوزارات على الكتل السياسية^٣

وثمة الكثير من التفسير الذي يقف وراء اعتماد هذا المبدأ الجديد في إدارة السلطة في العراق وجزء كبير منها هو في حقيقته نتيجة لتراكمات المراحل السياسية السابقة، إذ من المعلوم ان العراق الحديث الذي تشكل منذ عام ١٩٢١ كا قد عرف في ظل العهد الملكي برلماناً وتمثيل شعبي ونظاماً حزبياً متعدد

^٣ - تم إعداد الجدول من قبل الباحث اعتماداً على المصدر التالي:

د. حسن لطيف الزبيدي موسوعة الاحزاب العراقية، مؤسسة العارف للمطبوعات، بيروت، ٢٠٠٧، ص ١٨٦.

ملاحظة: عدد الوزارات في الأصل في حكومة (نوري المالكي) (٣٥) وزارة، ولكن لم توزع وزارتي الداخلية والدفاع بين الكتل السياسية لأنه تم الإتفاق على استقلاليتها التامة.

الاتجاهات مما يعني أن مقومات التعددية السياسية وما يرتبط بها من اليات معتمدة لادارة الصراع السلمي كانت متوفرة وان كان بدرجة ضيقة وعلى الرغم من الثمالب والملاحظات العديدة التي يمكن ان يسجلها المراقب السياسي حول تلك المرحلة التاريخية، الا ان هذه البداية السياسية التي كانت تعتبر خطوات مهمة نحو تأسيس ديمقراطية ناضجة تعرضت لانتكاسة كبيرة ومن ثم الى غياب تام مع تعاقب انظمة الحكم العسكري المباشر منذ عام ١٩٥٨ وما تلاها من صراع سياسي اتخذ اكثر الأوجه تطرفاً ما بين الأحزاب السياسية.

اذ من المعلوم ان دول العالم الثالث تميزها مجموعة من السمات الرئيسة مثل (المركزية، الإستقلال النسبي، تضخم أجهزة الدولة، التسلطية في الحكم) وسمات أخرى تختلف حسب طبيعة كل مجتمع، إلا أن السمة التي تبدو غالبية في جميع دول العالم النامي هي التنوع الإثني والديني لسكانها، ولكن ينبغي أن لا يغيب عن الأنظار حقيقة أن جميع دول العالم تعيش واقع التنوع الثقافي دون أن يتحول الى مشكلة سياسية أو أن يكون مصدراً لعدم الإستقرار السياسي، والسبب لأن دول العالم المتقدم تجاوزت إجتماعياً إشكالية الفوارق الإثنية بين أبنائها عندما إعتمدت مبدأ المشاركة السياسية للجميع وإحترام الحقوق والحريات، أما دول العالم النامي فلم تزل مجتمعات تقليدية يكون فيها لهذه الفروقات أثر في تحديد مكانة الفرد إزاء الجماعة فضلاً عن الحكم الفئوي الذي يعمد الى تغييب باقي التكوينات الإجتماعية وهو ما جعل من التنوع الثقافي مشكلة حقيقة تنعكس سلباً على بناء الدول والوحدة الوطنية، والأكثر من ذلك، أن أغلب دول العالم النامي بعد الإستقلال إعتمدت إنموذج الدولة المركزية (Unitary State) بدلاً من الإنموذج الإتحادي (Federal State) كإسلوب لإدارة السلطة والبلاد من خلال تركيزها في يد فئة محددة وهو ما ضاعف من مشكلة (الحرمان السياسي) لدى التكوينات الإجتماعية البعيدة عن مركز المشاركة في صنع القرار، وكان السبب الكامن وراء إعتقاد إنموذج الدولة المركزية هو الخشية من التطلعات الإجتماعية لباقي الفئات التي تريد أن يكون لها مشاركة حقيقية في المجتمع.

وعليه، لم يستطع النظام السياسي في مجتمعات العالم الثالث من إدماج جميع الأفراد في نطاق المشاركة السياسية، ولهذا فإن إحدى الخصائص المميزة لهذا النظام تتحصر في نقص المشاركة السياسية للأفراد وضعف مستوى الثقافة السياسية لديهم، وفي كل الأحوال تتهبأ الظروف للصفوة الحاكمة لفرض السيطرة السياسية على المجتمع في غياب الفاعلية الجماهيرية في ممارسة السياسة.

وعليه، مثل عدم الاستقرار في العراق حالة تبدو مستدامة كونها متصلة بأرث تاريخي من الحكم الفئوي الأمر الذي جعل من مسألة القبول بالآخر تبدو معضلة أو أزمة، وقد تجذرت هذه الثقافة (ثقافة

الإقصاء من الحكم) لفترات طويلة ولاسيما خلال النظام السابق الأمر الذي جعل من مسألة التشارك في السلطة تبدو غير مقبولة ومرفوضة البتة وأعطى لإنطباع أيضاً بحقيقة أن نظام الحكم ذو طابع (إوليجارشي).

ولعل هذه الحقائق توضح بما لا يدع مجالاً للشك أنه في ظل نظام (حزب البعث) عانى كلاً من الشيعة والأكراد من التهميش بسبب من الإقصاء السياسي، فلم يكن لكلا المجموعتين أي تمثيل يذكر في المؤسسات السياسية وبما ينسجم مع حجمهم الديموغرافي، وعلى العموم خضعت آليات ومساحات المشاركة السياسية والاقتصادية والاجتماعية لنظام دولة شمولية، بحيث أن إدعاءات الوحدة الوطنية سرعان ما تحطمت في العام ١٩٩١ إثر الإنتفاضات التي حصلت في الشمال والجنوب^٤، ومن المؤكد أن التغيير السياسي الذي حدث وفق أجندة أميركية وليس داخلية قد أحدث انقلاباً في الكثير من الموازين التي كانت قائمة عليها السياسة الداخلية أو النظام السياسي العراقي ولعقود طويلة، فهو لم يحطم الاحتكار السياسي للسلطة من قبل نخبة معينة بقدر ما عمل على إدخال لاعبين جدد إلى داخل العملية السياسية.

ولكن يبدو إن الذي جعل التعددية الإثنية والسياسية في العراق تتحول إلى أزمة بنيوية في هيكلية النظام السياسي هو نمط التعاطي معها، فبدلاً من أن تستند إلى إطار تناغمي وقواعد مقبولة للعبة، قامت على مباراة (صفيرية) تلغي الآخر ولا تقبل بأي منطق توافقي، بحيث تحولت هذه التعددية الإثنية إلى محفز لصراع شامل لا سيما عندما إرتبطت بالشعور بـ(المظلومية التاريخية) من بعض الأطراف فيما إرتبطت بشكاوى اقتصادية وشعور بالتهميش من قبل أطراف أخرى، وهو ما يعني إن للتعددية الاجتماعية والثقافية المرتبطة بالهوية تأثيراً أعمق في العادة من حيث القدرة على التعبئة الاجتماعية، لا سيما في المجتمعات التي لم تستكمل بعد مشروع بناء الأمة أو الدولة القومية بمفهومها الحداثي، وبالتالي فإن انعكاساتها السياسية تكون أوضح واشمل طالما إنها تتحفز من خلال ما يعرف بالانتماءات الأولية.

ولعل المرحلة الانتقالية التي تهيء المجتمعات للانتقال الى الديمقراطية الناضجة هي ما اصطلح على تسميتها بالديمقراطية التوافقية وقد تكون هذه الاخيرة مجرد محطة للانتقال الى ديمقراطية الاستحقاق الانتخابي وقد تستمر كالية لادارة السلطة بين الفئات الاجتماعية المختلفة.

^٤ - تشارلز تريب، صفحات من تاريخ العراق، ترجمة زينة جابر إدريس، الدار العربية للعلوم، بيروت، الطبعة الأولى ٢٠٠٦، ص ٣٨.

والديمقراطية التوافقية من ناحية المفهوم يمكن تعريفها من خلال التعرض الى أربعة عناصر تشكل مضمونها المفاهيمي والتطبيقي وهذه العناصر هي: الحكم من خلال ائتلاف واسع من الزعماء السياسيين يمثلون كافة الفئات والقوميات في المجتمع التقليدي ومن الممكن ان يتخذ هذا العنصر مظاهر عدة مثل حكومة ائتلافية موسعة في النظام البرلماني، مجلس موسع او لجنة موسعة ذات وظائف استشارية هامة او ائتلاف واسع للرئيس وسواه من كبار اصحاب المناصب العليا في النظام الرئاسي.

أما العناصر الثلاثة الأخرى في الديمقراطية التوافقية فهي الفيتو المتبادل أو حكم الأغلبية المترضية، وهذا الفيتو يستعمل كحماية إضافية لمصالح الاقليات الحيوية والعنصر الثالث هو اعتماد النسبية كمعيار في تحقيق التمثيل السياسي والتعيينات في مجال الخدمة المدنية وتخصيص الأموال العامة، والعنصر الاخير هو درجة عالية من الاستقلال لكل قطاع في ادارة شؤونه الذاتية^٥.

وقد نظر الكثير من العلماء والمختصين الى الديمقراطية التوافقية باعتبارها الحل لبلدان العالم الثالث التي تمر في مرحلة انتقالية من نظام دكتاتوري الى نظام تعددي خصوصاً المجتمعات التي تشهد تنوعاً اثنياً ودينياً ولغوياً، بل الأكثر من ذلك ان بلدان اوربية ذات تعددية اجتماعية اعتمدت هذه الديمقراطية في ادارة السلطة مثل بلجيكا وسويسرا وهولندا.

فمن المتفق عليه، أنه طالما كان هناك تعدد داخل مجتمع يحتوي على قدر من التنوع الإثني والثقافي، تكون هناك إمكانية للصراع، وتواجه الدولة أزمة اندماج، وطوال التاريخ شهدنا عدة انواع من المخارج في التعامل مع هذه الأزمة^٦ :

المخرج الأول، يتمثل في هيمنة مجموعة اثنية أو دينية أو قومية أو أيديولوجية على بقية المجموعات بالقوة والإرغام وهو ما يخلق صراعات مكبوتة ويهمش العديد من الفئات ويسمح عند تراخي سيطرة المجموعة المهيمنة على أدوات القمع باندلاع الصراع الشامل بين المجموعات المختلفة من اجل إعادة توزيع القوة والسلطة (حالة الحرب الأهلية في لبنان ويوغسلافيا ورواندا ونيجيريا وأيضاً العراق).

^٥ - شاكرا الانباري، الديمقراطية التوافقية: مفهومها ونماذجها، معهد الدراسات الاستراتيجية، الطبعة الأولى، بغداد، ٢٠٠٧، ص ٥.

^٦ - راجع في هذا الصدد:

آرنت ليبهارت، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ترجمة: حسني زينة، معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد - بيروت، ٢٠٠٦.

أما المخرج الثاني، فقد تمثل تاريخياً باللجوء إلى التوزيع الإستراتيجي للسلطات والامتيازات بما يحول دون هيمنة مجموعة بعينها وتهميش مجموعة أو مجموعات أخرى، وهذه العملية تحصل عادة بشكل تدريجي وبما يساعد على ترسيخ حالة من التعايش من شأنها أن تركز الوحدة الداخلية وتعمق الشعور بالمشاركة، بالطبع، نجحت المجتمعات التي سلكت مبكراً الطريق الثاني في كسب زمن طويل من السلام والبناء وبالتالي في ترسيخ حالة التعايش، ومثل هذا النجاح لا يمكن ضمانه بدون إتباع الآليات الديمقراطية في إدارة المجتمع والتعاطي مع التعددية (حالات سويسرا وكندا وماليزيا وبلجيكا).

والمخرج الثالث، هو اعتماد النظام الاتحادي بما يعنيه من توزيع السلطات والصلاحيات بين المركز والاقليم كأحد الحلول للحيلولة دون استئثار فئة معينة بموارد وامتيازات الدولة، إذ يتم توزيع هذه الموارد على اساس مكاني.

ثانياً: الاستقرار السياسي ... إشكالية الفهم والتحليل.

من المعلوم ان اغلب دول العالم الثالث التي تمكنت من تحقيق الاستقلال السياسي، ظاهرياً، لم تتمكن ضمن السياق ذاته من الوصول الى درجة مقبولة من الاستقرار السياسي الذي يعد الدعامة الرئيسية لتحقيق التنمية التي ظلت ولعقود طويلة الشغل الشاغل لاغلب أنظمة الحكم في العالم الثالث او ما بات يعرف بالعالم النامي ومن ثم بعالم الجنوب، والأكثر من ذلك بدا أن هذه الدول ولجت فعلاً الى مرحلة جديدة بعد المرحلة الكولونيالية في العقد الخامس من القرن العشرين، مرحلة استشرت فيها ملامح ومظاهر الانقسام الاجتماعي الذي تحول فيما بعد الى انقسام سياسي أو بالعكس، أي ان الانقسام السياسي عمد الى تغذية وتعميق فجوات الانقسام الاجتماعي بحيث عجزت من خلاله هذه الدول عن تعميق مفهوم الوحدة الوطنية التي يبدو أنها تراجعت وانحسرت لصالح نزعات قبلية أو اثنية او اجتماعية لا سيما وأن اغلب دول العالم الثالث تزخر بتنوع اجتماعي تحول في كثير من الأوقات الى قنابل موقوتة يمكن ان تنفجر في أي لحظة.

وتعد ظاهرة عدم الإستقرار السياسي من الظواهر الحديثة في دراسة العلوم السياسية على إعتبار أنها لم تأخذ حيزها من الإهتمام بشكل أكاديمي إلا بعد النصف الثاني من القرن العشرين حيث ظهرت الدول الحديثة الإستقلال في العالم النامي وظهرت معها في الوقت ذاته إشكالات وأزمات عدم الإستقرار السياسي بسبب من جملة من العوامل التي ترد إلى طبيعة التكوين الثقافي والإجتماعي لهذه الدول، أضف إلى ذلك أن

بعض الدول التي تتميز بدرجة أقل من التنوع (السوسيو- ثقافي) أخذت تعاني أيضاً من مظاهر عدم الإستقرار السياسي وهي في طور الإنتقال من المجتمع التقليدي إلى المجتمع الحديث و(المعصرن).

ومما لاشك فيه أن (عدم الاستقرار) في الظواهر الاجتماعية بشكل عام ومجرد يعبر عن غياب الثبات في خصائص وصفات هذه الظاهرة، بحيث أن الظاهرة تكتسب صفات جديدة وتفقد بعضها وهو ما يعطي الانطباع بإستمرارية التحول والتغيير من حالة الى اخرى خلال فترات زمنية قد تطول أو تقصر تبعاً للعوامل المسببة لظاهرة عدم الاستقرار، وعدم الاستقرار كظاهرة مجتمعية يمكن ان يقسم الى عدة أنواع: مثل عدم الاستقرار السياسي، عدم الاستقرار الاقتصادي،... الخ، وعلى الرغم من أن لكل حالة مسبباتها وعواملها الفاعلة الا ان أكثر من عامل يمكن ان يوجد في أكثر من نوع، كذلك من النادر في بعض الأحيان أن يوجد نوع واحد من عدم الإستقرار لأنه غالباً ما يؤدي وجود أحدهما الى التأثير في إندلاع الآخر فعدم الاستقرار الاقتصادي يولد عدم استقرار اجتماعي وهكذا.

ويقدر تعلق الامر بظاهرة عدم الاستقرار السياسي فهي تعبير عن التبدل المستمر او غياب الثبات في الاطار المؤسساتي للدولة أو النظام السياسي و/أو غياب الثبات في منظومة السلم الاجتماعي، الا ان التبدل المستمر قد يكون حالة مرضية وإيجابية لكثير من الظواهر الاجتماعية وبالتالي لايمكن ان نفهم عدم الاستقرار بشكل تجريدي على انه وبشكل دائم انعكاس للتغيير المستمر أو التحولات بقدر ما يعبر عن تغيرات غير منتظمة في طبيعة النظام السياسي وبما يؤدي الى استبدال مؤسسات سياسية بأخرى تحل محلها وغالبا ما تكون هذه التغييرات تجري بصورة عنيفة وتحدث نتيجة وجود رفض عام او جزئي لطبيعة المؤسسات القائمة والنسق الذي تعمل وفقه هذه المؤسسات مع توافر الرغبة لاستبداله بنسق اخر، ويتم التعبير عن هذا الرفض بأساليب عنيفة وليست ضمن الاليات المتفق عليها لادارة الصراع الاجتماعي.

ومثلما ذكرنا ان عدم الاستقرار على أنواع، وعندما نتحدث عن حدوث عدم استقرار سياسي فأننا نعني أن ثمة خلل أصاب عمل النظام السياسي وبدأ يعرضه لصدمات أو تغييرات ربما تكون متوقعة أو غير متوقعة وبما يعطي نتائج سلبية على أفراد هذا النظام المرتبطين به بوظائف عدة، وبعبارة أخرى، فإن عدم الاستقرار هو تعبير عن الخلل في سير عمل النظام بشكل متنسق ومقبول من قبل أغلب أفراد المجتمع، ويمكن القول ان أنواع عدم الاستقرار تتحدد حسب انواع الانظمة الموجودة في المجتمع البشري، فهناك نظام سياسي، نظام اقتصادي، نظام اجتماعي وحتى نظام قيمي - فكري، فعلى سبيل المثال عندما نأخذ بنظر الإعتبار النظام الاقتصادي نجد أن هذا النظام مكون من مجموعة مترابطة من الوحدات التي تؤدي عملاً اقتصادياً كأن يكون في صورة صناعة سلعة أو تقديم خدمة أو انتاج سلع غذائية ويحكم العلاقة بين هذه

الوحدات مجموعة من القوانين التي تنظمها سياسة تسعى الى تحقيق منافع المرتبطين بهذا النظام الاقتصادي سواء كانوا منتجين أو مستهلكين، وبالتالي فان عدم الاستقرار الاقتصادي هو حدوث خلل في سير عمل هذا النظام بشكل متسق ومقبول وبما يؤدي الى تقلبات مستمرة في حجم الانتاج ومقدار الدخل ومستوى الاسعار، بحيث أن أطوار الدورة الاقتصادية من (ركود، كساد، إنتعاش ومن ثم تضخم) تعبر عن اختلال في الحياة الاقتصادية ينشأ عنها مصاعب ونتائج سلبية تنعكس على المرتبطين بهذا النظام الاقتصادي^٧.

وفي معرض تكوين اطار مفاهيمي لما يعنيه عدم الاستقرار السياسي، تقتضي الضرورة التعرض للتعريفات المختلفة التي حاولت أن تقدم رؤية نظرية وعملية لهذه الظاهرة وان اختلفت المعالجات حسب المنطلقات الفكرية، إذ يعرف (ميرسون - Merrison) عدم الاستقرار السياسي بانه " الحالة التي لم يعد فيها الصراع الاجتماعي منظماً بصورة مناسبة بواسطة اليات مؤسساتية متكاملة للنظام الاجتماعي مما يؤدي الى انحسار سريع ومتطرف في بنية العلاقات الاجتماعية " ^٨.

فيما يرى (داف - Duff) ان عدم الاستقرار السياسي يشير الى " الطبيعة المتغيرة للنظام الدستوري وكثرة التحديات التي يواجهها حينما يفتقد النظام السياسي للشرعية والفاعلية والانتظام على التعاقب مما يعكس عدم امتلاكه لا القوة ولا القدرة لمواجهة المتطلبات والحاجات للمجتمع فضلا عن المرونة في التكيف للظروف المتغيرة " ^٩.

أما (جونسون - Johnson) فيرى " أن عدم الاستقرار السياسي يحصل عندما تكون المؤسسات السياسية في مجتمع معين غير فاعلة في تلبية مطالب الجماهير او الاستجابة لامالهم مما يفضي الى حالة من النفور السياسي بدرجات مختلفة من الشدة "، وتبعاً لذلك يعرف (Johnson) عدم الاستقرار السياسي بانه " حالة من النزاع بين الحكومات والجماعات التي تمثل قوى اجتماعية منافسة لها، وغالباً ما يكون التعبير عن هذا النزاع من خلال اعمال العنف العلنية كدلالة على التطرف السياسي من اجل زعزعة الوضع القائم " ^{١٠}.

٧ - د. موسى إبراهيم، السياسة الاقتصادية والدولة الحديثة، دار المنهل اللبناني، بيروت، ١٩٩٧، ص ١٣.

^٨ - Merrison, Donald, integration and instability, patterns of African political development, american political sciences review, No 3 , September 1972, p 206.

^٩ - Ernest A. Duff, and John F. Mecamant with Waltrand Morales, Violence and Depression in Latin America, the free press, U.S.A, 1976, p 17.

^{١٠} - Kenneth F. Johnson, causal factors in Latin American political instability, In: Harry Keschull, politics in transitional societies, Meredith Corporation, U.S. A, 1973, p 312.

وضمن السياق ذاته يعرف (كير- Curr) ان عدم الاستقرار السياسي هو " وضع مرادف للعنف السياسي، والنظام السياسي غير المستقر هو ذلك النظام الذي يفتقد السلم وطاعة القانون والذي تحدث فيه التغييرات السياسية والاجتماعية وتتم عملية اتخاذ القرارات ليس وفقاً لاجراءات مؤسسية دستورية بل تبعاً لإعمال العنف الجماعي"، ويصف (Curr) عدم الاستقرار السياسي بأنه عنف موجه من قبل الأفراد باتجاه النظام السياسي.¹¹

وأيضاً، يعرف (إكرام عبد القادر بدر الدين) عدم الاستقرار السياسي بأنه " حالة من التغيير السريع غير المنضبط أو المحكوم تتسم بتزايد العنف السياسي وتناقص الشرعية والانخفاض في قدرات النظام"¹²، ولعله من خلال استعراض هذه التعريفات يمكن القول أن أغلبها ينحو باتجاه تكوين فكرة أن العنف او عدم الاستقرار السياسي كظاهرة اجتماعية يمكن ان يشخص نظرياً على انه غياب القدرة للنظام على الاستجابة او التكيف مع التغييرات السياسية، واجراءياً هو اللجوء الى الاستخدام المتزايد للعنف السياسي وعدم لجوء بعض القوى والجماعات الى الاساليب الدستورية في حل الصراع الاجتماعي القائم وعجز النظام السياسي عن الاستجابة للمطالب الوافدة اليه والنابعة من داخل البيئة الداخلية للنظام أو من البيئة الخارجية له.

ولكن هل يمكن القول فعلاً أن عدم الاستقرار السياسي مصدره تناقص الشرعية التي يفترض أن يحضى بها النظام، أم أنه مثلما تشير بعض التعريفات التي تنزع باتجاه رد العنف - باعتباره مؤشر لعدم الاستقرار السياسي - الى فشل النظام السياسي في الاستجابة الى التطلعات البازغة مما يدفع الافراد الى التعبير عن هذا الحرمان بالعنف السياسي؟، الشيء المنفق عليه أن أغلب مظاهر عدم الاستقرار السياسي في العالم النامي كانت تتوالد بسبب أحد هذين المصدرين أو كليهما، دون أن ننسى أن أدبيات التنمية السياسية التي اعتمدت المنهج المقارن في دراسة العالم الثالث ركزت على مجموعة أزمات اعتبرت عوائق ومعضلات تتسبب في شيوع ظاهرة عدم الاستقرار السياسي، ومن هذه الأزمات (أزمة المشاركة) و(أزمة الاندماج) و(أزمة التوزيع) فضلاً عن أزمة الهوية، وعليه عندما يعمد الدارسين والمفكرين الى اعتبار مصادر عدم الاستقرار السياسي بأنها تعكس (أزمة الشرعية) و(أزمة فاعلية) فإن الكثير من الأزمات السابقة الذكر ترتبط بطريقة أو أخرى بهذين المصدرين، ف(أزمة الهوية والاندماج) هي امتدادات فرعية (لأزمة الشرعية)

¹¹ - Ibid, p 312.

٤ - د. إكرام عبد القادر بدر الدين، الاستقرار السياسي في مصر (١٩٥٢ - ١٩٧٠)، مجلة السياسة الدولية، مؤسسة الأهرام، القاهرة، العدد (٦٩)، تموز (١٩٨٢)، ص ٣٠.

و(أزمة التوزيع والتداخل) أيضاً امتداد (لأزمة الفاعلية)، لذا استقر رأي اغلب الباحثين على أن (الشرعية والفاعلية) هي التي تحدد بشكل عام واقع وحالة النظام السياسي، ويمكن تشخيص الأفكار الرئيسة التي دارت حولها هذه التعريفات بالاتي:

١. أن المؤشر الرئيس لعدم الاستقرار السياسي هو وجود العنف كالية لإدارة الصراع الاجتماعي، ويكون وجوده مصاحباً للتغيرات التي تطرأ على بنية النظام السياسي، والنسق الاتجاهي الغالب لهذا العنف يكون موجهاً من الأفراد باتجاه النظام السياسي.

٢. أن فقدان النظام السياسي للشرعية يكون مصدراً لعدم الاستقرار السياسي.

٣. فقدان النظام السياسي للقدرة على تلبية تطلعات الشعب يعد أيضاً مصدراً رئيساً لعدم الاستقرار السياسي.

وعلى هذا الأساس، يمكن القول أن الدراسات تنحو باتجاه رد أسباب عدم الاستقرار السياسي الى عاملين رئيسين (فقدان الشرعية وفقدان الفاعلية)، وينتزع من هذين العاملين مجموعة من العوامل التي تتبع من حيث المحتوى (السوسيو - فكري) الى أحدهما، فمثلاً ضعف التماسك الاجتماعي (Social Cohesion) نتيجة اختلال معادلة التوزيع السياسي للسلطة والنفوذ قد يكون أحد المسببات لعدم الاستقرار السياسي، وهذا العامل من حيث الأصل يرد الى العامل الرئيس (فقدان الشرعية) للنظام السياسي وأيضاً يرد الى (الفاعلية).

والملاحظ على هذه التعريفات أنها تفتقر عن بعض في مفاصل جزئية، فليس بالضرورة أن كل عدم استقرار سياسي يشترط أن يصاحبه عنف داخل المجتمع أو النظام، فالكثير من دول العالم النامي وحتى المتقدم تشهد درجات مختلفة من عدم الاستقرار السياسي قائم على أساس تغييرات سريعة في نظام الوزارة أو عدم حصول اتفاق ما بين وجهات نظر الكتل البرلمانية دون أن يفضي هذا الأمر الى توليد العنف كأمتداد لعدم الاستقرار، فمثلاً عاشت إيطاليا فترات من عدم الاستقرار السياسي بسبب من اختلافات سياسية بين الأحزاب الممثلة في البرلمان وهو ما سبب حالة من الشلل السياسي في منظومة الحكم دون أن يكون مصحوباً بالعنف أو أن ينعكس سلباً على البنية الاجتماعية للدولة، وتجدر الإشارة هنا أن بعض الكتابات تؤكد على وجود علاقة ما بين النظام الانتخابي القائم على التمثيل النسبي وما بين ضعف الاستقرار السياسي في البرلمان على اعتبار أن هذا النظام التمثيلي يؤدي الى وجود عدد من الكتل السياسية المتنافرة عن بعض

الأمر الذي يزيد من احتمالات الاختلاف السياسي^{١٣} مما ينجم عنه عدم استقرار وزاري مستمر، ولعل هذه الحقيقة تحيلنا الى فكرة رئيسية هي أن عدم الاستقرار السياسي كظاهرة ليست على نمط واحد، بل تختلف حسب طبيعة العوامل والظروف المسببة لها.

أن الفكرة الكامنة وراء هذا الواقع أنه ليس من المفترض أن تكون ظاهرة عدم الاستقرار السياسي تتوافر على جميع العناصر سابقة الذكر، فمثلاً (Duff) تحدث عن فقدان النظام السياسي للقدرة على الانتظام في التعاقب مما يؤدي الى تغييرات سريعة في قمة هرم الحكم بسبب من فقدانه للشرعية والفاعلية على تلبية المطالب، و (Johnson) تحدث عن الاستقرار باعتباره صراع عنيف بين السلطة ومناوئتها نتيجة فقدان النظام السياسي للفاعلية، أما (Merrison) فاعتبر العنف مؤشراً لعدم الاستقرار السياسي وأن هذا العنف له انعكاسات سلبية على البنية الاجتماعية، وهكذا نجد أماناً مجموعة من النماذج المختلفة لعدم الاستقرار السياسي، ونود أن نشير هنا الى فكرة مهمة متعلقة بطبيعة النسق الاتجاهي للعنف، إذ اعتبر أغلب الكتاب أن هذا النسق موجه من الفرد الى الدولة كتعبير عن صراع بين السلطة والمجموعات المنافسة لها ولكن من الممكن أن يكون النسق الاتجاهي للعنف بين المجموعات الاجتماعية المختلفة أيضاً وهو ما يعبر عنه بصراع الفرد مع الفرد وأوضح صور هذا الصراع هو ما يتجلى في (الحرب الأهلية - Civil War)، وعلى هذا الأساس لا يبين لنا الشكل سابق الذكر وجود أنماط مختلفة من عدم الاستقرار بل أيضاً يفصح بأن عوامل عدة مسببة لعدم الاستقرار السياسي من الممكن أن توجد في أحد الأنماط دون الآخر، كذلك أن المؤشرات (Parameters) الدالة على وجود عدم استقرار مثل (العنف) بأنساقه الاتجاهية المختلفة أو (الشلل الحكومي) أو (الثورة) أو (التمرد - Rebel) يمكن أن توجد في أحد الأنماط دون الآخر.

أن الفكرة التي ينبغي أن لا تغيب عن الأذهان أن هناك عوامل يمكن أن توجد في كل مجتمع ودولة وهذه العوامل يمكن أن يأخذ تطورها التدريجي نسقين مختلفين، فهي إما تتطور سلباً أو إيجاباً اعتماداً على مقدرة النظام السياسي وطبيعة الموارد المتاحة، وسوف نأتي على ذكر هذه العوامل في معرض الحديث عن فواعل عدم الاستقرار السياسي، وفي حال تطورت هذه العوامل (الفواعل - Drivers) إيجاباً فأنها تفضي ولا شك الى ترسيخ حالة الاستقرار السياسي، أما أن تطورت سلباً فأن الأمر ينعكس بذات الصورة على حالة النظام السياسي من حيث شيوع ظاهرة عدم الاستقرار فيه، وهو ما يعني أن الأمر يتوقف بشكل كبير على

^{١٣} - د. صالح جواد الكاظم و د. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد - كلية القانون، بغداد، ١٩٩١، ص ٥٧.

قدرة النظام السياسي في توظيف الموارد المتاحة من أجل تجنب انتشار مظاهر الغضب أو عدم الرضا الاجتماعي من المؤسسات السياسية القائمة والنسق الذي تعمل فيه، دون أن ننسى تأثير البيئة الخارجية للنظام التي غالباً ما يكون لها دور فاعل في التأثير سلباً أو إيجاباً في حالة النظام السياسي. وبعبارة أخرى، يوجد في كل نظام سياسي متغيرات تثير الاستقرار مثل مستوى الكفاءة الاقتصادية، مستوى التماسك والتلاحم الاجتماعي، نوعية التنظيم السياسي وما يرتبط به من أنماط توزيع السلطة والموارد ضمن المجموعات المكونة للمجتمع، وعليه فإن إنحطاط هذه المتغيرات سيحولها الى الحالة السلبية أي متغيرات مسببة لحالة عدم الاستقرار السياسي، بحيث أن وضع النظام السياسي يكون محصلة للصراع بين الحالة الايجابية والحالة السلبية لهذه المتغيرات وأيهما يتغلب على الاخر ونتيجة الصراع هي التي تحدد حالة النظام السياسي بشكل عام.

ولكن ثمة فكرة ينبغي أن تذكر هنا، صحيح أن عدم الاستقرار السياسي في حال وجوده غالباً ما يعكس حالة من عدم الرضا عن النظام بسبب من فقدانه للشرعية أو الفاعلية أو كليهما معاً، إلا أنه من الممكن أن تتواجد حالة عدم الرضا هذه في مجتمع ما بسبب من التطور السلبى للعوامل المؤثرة في حالة النظام السياسي ولكن دون أن يصاحبها عدم استقرار سياسي، أو بكلمة أخرى أن استقرار النظام السياسي في مجتمع - لاسيما في تجارب العالم الثالث - لا يعبر بالضرورة عن وجود خاصيتي الشرعية والفاعلية حتى وأن كان مستمراً، لأن قدرة الأنظمة على الاستمرار ترتبط في أحيان كثيرة بعدد اخر من العوامل الداخلية مثل (قوة الأداة القمعية للدولة، غياب البديل السياسي، نقص القدرة على الفعل السياسي من جانب مختلف القوى السياسية والمجتمعية وغياب الثقافة السياسية الداعمة لفكرة التغيير السياسي أو ضعفها) دون أن ننسى وجود عوامل خارجية قد تعطي هذا النظام القدرة على الاستمرار، إلا أنه في كل الأحوال غالباً ما تكون حالة عدم الرضا الاجتماعي بمثابة تهديد كامن لقدرة النظام على الاستمرار في المستقبل بمجرد توفر الظروف الداخلية أو الخارجية المواتية للتغيير السياسي، ولنا في الأنموذج العراقي خير مثال.

ثالثاً: انعكاسات مبدأ التوزيع الاسترضائي للسلطات على الاستقرار السياسي في العراق.

من المؤكد أن الديمقراطية التوافقية أو التوزيع الاسترضائي للسلطات له آثار أو انعكاسات مباشرة وغير مباشرة على الاستقرار السياسي في اي بلد يعتمد كإنموذج للحكم وفي العراق الذي اعتمدها كالية

جديدة من اجل تحقيق التحول نحو الديمقراطية كان لهذه الالية انعكاسات شتى لأسباب متعددة منها ما هو متعلق بالعراق كبلد متعدد القوميات والمذاهب ومنها ما هو متعلق بالفهم السياسي للقادة لهذا المفهوم وكيفية تطبيقه، ومما لا شك فيه إن أي نظام حكم أو نظام معتمد لتوزيع السلطات وإدارة البلاد لا يسلم من بعض الثغرات والهفوات إلا انه من الممكن تجاوزها بمرور الزمن ومن خلال الممارسة التطبيقية.

وأيضاً إن خصوصية الحالة العراقية فرضت التجاوز على الدستور تحت مبرر الديمقراطية التوافقية، إذ بات ينظر للدستور فيما يتعلق بنصوصه الدالة على الية الحكم على أنها لا تكفي لتحقيق الاستقرار بل قد تؤدي إلى عكس ذلك وان العرف السياسي المتعلق بتوزيع المناصب والمسؤوليات والصلاحيات هو الأكثر ضماناً في توفير الاستقرار السياسي وحتى الأمني، وهذه هي الإشكالية التي فرضتها التجربة العراقية في التحول نحو الممارسة السياسية الديمقراطية.

بيد أن التمسك بمبدأ التوزيع الاسترضائي للسلطات كمرج للحيلولة دون الوقوع في الأزمات المتعددة من خلال إشراك الجميع في السلطة نتيجة عدم نضج التجربة الديمقراطية التي يفترض أن تقوم على مبدأ الاستحقاق الانتخابي أدى بدوره إلى ظهور العديد من الأزمات التي أثرت على الاستقرار السياسي وامتداداته الاجتماعية.

ومن هذه الأزمات التي هي انعكاسات لمبدأ التوزيع الاسترضائي للسلطات يمكن أن نذكر:

١. محدودية في قدرة النظام السياسي على الفعل .

ولعل هذه الحقيقة تعد ذات اثر سلبي على النظام السياسي، إذ أن الديمقراطية التوافقية على الرغم من أن الهدف الكامن ورائها هو حل إشكالية السلطة الا أنها أدت بدورها إلى زيادة الخلافات بين الكتل السياسية وهو ما أسهم في تعزيز حالة (اللا إستقرار) السياسي في العراق، وهو ما تأثر بدوره بواقع التدهور الأمني، إذ عملا كلا المتغيرين على تغذية بعضهما للأخر في صورة من الترابط الجدلي، وتبدو هذه نتيجة منطقية إذ علمنا أن عدم الاستقرار السياسي في أحد أوجهه هو انعدام فاعلية النظام.

وعليه حتى وان حافظ النظام شكلياً على حالة (عدم التغيير الحكومي) الا ان عدم قدرة النظام على العمل في ظل بيئة موالية له يمثل عاملاً محفزاً لشيوع حالة عدم الاستقرار السياسي، ويبدو أن هذا الشلل قد رافق تشكيل النظام السياسي الجديد منذ البداية، فمنذ نقل السيادة في ٢٨ حزيران ٢٠٠٤، أخذت الأطراف السياسية المختلفة تتنافس فيما بينها من أجل إعادة توزيع الموارد الإقتصادية - الإجتماعية وعلى أدوات

السلطة السياسية، ويبدو بما لا يدع مجالاً للشك أن الصراع السياسي الحكومي عكس وجود مساعي متناقضة متعكسة في الإتجاه: مساعي لإزالة الحيف وإستعادة إمتيازات وحقوق كانت معدومة وبالمقابل هناك مساعي لإستعادة السلطة والنفوذ^{١٤}.

ولعل الفكرة التي لا يمكن استبعادها تحت أي مبرر، ان تشكيل هذه الوزارة أخذ طابع المحاصصة الطائفية بين القوى التي إرتضت بذلك، وهو ما جعل من مشكلة (الطائفية) تصبح واضحة في عمل وزارات ومؤسسات الدولة العراقية، اذ كثير من الوزارات إصطبغت بصبغة الطائفة التي تولتها حتى أن التغييرات في المناصب العليا جرت وفق هذا السياق، وان قيام حكومة على أساس التوازن الطائفي جعلها تعاني من مشاكل تطل كفاءتها وتهدها بالجمود والتراخي، ولعل أوضح دليل على ذلك، أنه منذ تشكيل الحكومة إعتادت الكيانات المشتركة على التهديد بالانسحاب أو تعليق المشاركة في الاجتماعات الوزارية، ففي ٢٩ حزيران ٢٠٠٧ علقت جبهة التوافق عضويتها في الحكومة إحتجاجاً على عدم تعليق الإجراءات القانونية بحق وزير الثقافة (أسعد الهاشمي)، وفي ٢٥ تموز ٢٠٠٧ هددت الجبهة بسحب وزرائها خلال فترة إسبوع إذا لم تظهر الحكومة مؤشرات ايجابية على تنفيذ المطالب المتفق عليها بين الكتل السياسية، وكانت قبل ذلك قد قاطعت اجتماعات مجلس النواب إثر الأزمة التي أثيرت حول رئاسة محمود المشهداني لمجلس النواب ورفض كتلة الائتلاف لرئاسته، وفي اب اعلنت الجبهة انسحابها من الحكومة، وفي ١٧ اب اعلنت القائمة العراقية التي يرأسها (اياد علاوي) تعليق مشاركة وزرائها في اجتماعات الحكومة على أن يبقى كل وزير مستمراً في إدارة وزارته، وقد رفضوا بعض الوزراء القرار واستمروا في حضور اجتماعات الحكومة، وخلال ذلك نشبت خلافات داخل كتلة الائتلاف العراقي نفسه انتهت بانسحاب التيار الصدري وحزب الفضيلة الاسلامي من الكتلة، كما أن وزراء التيار الصدري قدموا استقالتهم احتجاجاً على الاعتقالات التي طالت بعض عناصر التيار^{١٥}.

ومما لا شك فيه أن هذه الخلافات قد أدت الى عرقلة عمل الحكومة، بل انها أصابتها بالشلل بحيث ان الكثير من التشريعات البرلمانية لم يتم إنجازها في الوقت المحدد، ولعل النتيجة الأكبر التي فرضتها الصيغة التوافقية في شل قدرة النظام السياسي على الفعل انه منذ انتهاء الانتخابات البرلمانية التي جرت في ٧ اذار من عام ٢٠١٠ لم تتمكن القوى السياسية المختلفة من الاتفاق على مرشح معين لرئاسة الوزراء والجمهورية

^{١٤} - فريق أبحاث، ديناميكيات النزاع في العراق: تقييم إستراتيجي، معهد الدراسات الإستراتيجية، بغداد - أبريل، ٢٠٠٧، ص ٨.

^{١٥} - د. حسن لطيف الزبيدي ود. عاطف لافي السعدون، العراق والبحث عن المستقبل، مصدر سبق ذكره، ص ٢٣٨.

الا بعد مرور أكثر من ٨ شهور وهو ان دل على شيء فانما يدل ان هذه الصيغة الرضائية انما تفضي بالنظام الى تعطيل أعماله وشل قدراته في أكثر من جانب.

٢. الأزمات الاقتصادية وأثارها على التنمية.

لا يمكن إهمال دور العامل الإقتصادي سلبياً في إشاعة مظاهر العنف وعدم الإستقرار السياسي، فغالباً ما يؤدي عدم الإستقرار الإقتصادي الى شيوع حالة من التذمر والرفض لطبيعة الحكومة القائمة مما يولد عدم إستقرار سياسي، وفي نفس الوقت يعمل هذا الأخير على تغذية عدم الإستقرار الإقتصادي من خلال تراجع عملية النمو والتنمية، وقد كشف (هيز - Hibbs) عن وجود إرتباط وثيق ما بين إرتفاع معدلات الناتج الوطني الإجمالي والتراجع في وتيرة العنف السياسي، وكذلك إنتهى كل من (فلانيغان - Flanigan) و(فوغيلمان - Fogelman) إلى نتائج مشابهة في دراساتهم عن التنمية والإستقرار الإقتصادي^{١٦}، ويميل الكثير من المختصين بالتنمية سواء في جانبيها السياسي أو الإقتصادي وعلاقتها بظاهرة العنف وعدم الإستقرار السياسي إلى التأكيد على فكرة أن أي نظام سياسي يواجه موجة من التطلعات والمطالب نابعة من المجتمع، وعليه يسعى الى الحفاظ على بقائه من خلال بلوغ نقطة التوازن المقبولة ما بين قدراته وقابلياته وما بين هذه التطلعات، بحيث أن إخفاقه في الوصول إلى نقطة التوازن هذه يؤشر إحتمال إندلاع مظاهر لعدم الإستقرار السياسي، فعلى سبيل المثال، نجد أن (clarck) يرى إن مفهوم عدم الاستقرار السياسي يشير الى أنه وضع ينجم عن متغيرين اساسيين: الأول، مستوى الضغوط السايكولوجية التي تنجم عن عمليات التطور السياسي والمتغير الثاني، يشمل الاليات المستخدمة من قبل صانعي القرار لإيجاد الحلول لهذه الضغوط^{١٧}، والمقصود بالضغوط السايكولوجية هي التطلعات والمطالب التي يسعى المجتمع الى أن تستجيب الحكومة لها

^{١٦} - عثمان سراج الدين فتح الرحمن، نحو ضمان المشاركة الشعبية في التنمية، المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد (٣٤٣) السنة الثلاثون، أيلول ٢٠٠٧، ص ٧٤. وأيضاً أنظر:

منير الحمش، مقارنة الواقع العربي في ضوء العلاقة بين التنمية والإستقرار، المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد (٣٥٣)، تموز ٢٠٠٨، ص ص ١٣ - ٢٨.

^{١٧} - Robert Clarck, Development and instability: political change in non-western world, Pryden press Inc, U.S.A, 1979. P 15.

بحيث أن فشل الحكومة في الرد على هذه المطالب من خلال عدم تنسيق الآليات الضرورية يؤدي حتماً الى تأشير مظاهر الخلل في النظام الأمر الذي يتسبب بحالة عدم استقرار سياسي.

وقد تزامنت المشكلة الاقتصادية في العراق بعد التغيير، بمعنى غياب التخطيط الواضح لحل مشكلة البطالة وتوفير فرص عمل وإحداث تنمية حقيقية من خلال توظيف عائدات النفط بسبب الخلافات السياسية، تزامنت مع تفاقم مشكلة الأمن مما أضعف قدرة الحكومة في إمتصاص التطلعات البازغة وإرساء الإستقرار، وهو ما حدا بالعديد من الفئات الإجتماعية إلى التورط في مظاهر العنف والإرهاب.

وقد كان لطبيعة السمات الخاصة التي يتميز بها الإقتصاد العراقي وعدم بذل الجهود الكافية لإعادة هيكلة الإقتصاد وفق خطط منطقية دوراً في مضاعفة السلبات الناجمة عن المشكلة الاقتصادية، فضلاً عن هيمنة القطاع النفطي في توليد الناتج القومي والتضخم الحاد في الجهاز الحكومي وعدم وجود قطاعات منتجة إقتصادياً، ترتفع نسبة البطالة بين الشباب لتصل إلى (٥٠%)^{١٨}، وتعد مشكلة البطالة ظاهرة سلبية تسهم في تعميق العنف كونها مرتبطة بالأمن الإقتصادي للفرد الذي يقوم على ركيزتين أساسيتين هما: أمن العمل وأمن الدخل، بما يعكسه ذلك من سلامة الفرد من التهديدات المفاجئة وهو الهدف الأساس الذي يسعى إلى تحقيقه الأمن البشري بإعتباره موجهاً لحماية الفرد والحفاظ على إستقراره الإجتماعي من جهة والإستقرار السياسي للبلد من جهة أخرى^{١٩}، ويوضح الجدول رقم () أعداد العاطلين عن العمل في العراق لسنوات مختارة مع مقارنتهم بمجموع القوى العاملة لكل سنة^{٢٠}.

ت	السنة	أعداد العاطلين (بالملايين)	مجموع القوى العاملة (بالملايين)	نسبة البطالة
١	١٩٨٧	١,٨	٤,١	%٤٣
٢	١٩٩٠	٢,٢	٥,٨	%٣٧
٣	١٩٩٥	٢,٩	٦,٢	%٤٦

^{١٨} - دراسة منشورة لوزارة التخطيط والتعاون الإنمائي العراقية، بغداد، ٢٠٠٥، ص ٨.

^{١٩} - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٤، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٩٤، ص ٢٣.

^{٢٠} - عبد الجبار عبود الحلفي، البطالة في العراق مع إشارة خاصة الى بطالة الشباب، مجلة بحوث إقتصادية عربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العددان (٣٤ - ٤٤) صيف - خريف ٢٠٠٨، ص ١٠٥.

٤	٢٠٠٠	٣,١	٦,٨	%٤٥
٥	٢٠٠٤	٣,٩	٧,٠	%٥٥
٦	٢٠٠٦	٤,٠	٨,١	%٤٩

جدول رقم (٣) أعداد العاطلين ومجموع القوى العاملة لسنوات مختارة

ومن خلال الجدول السابق يمكن أن نتبين أن نسبة العاطلين عن العمل من مجموع القوى العاملة تعرضت الى تغييرات عدة، فخلال عقد التسعينيات وتحديداً خلال فترة العقوبات الإقتصادية بلغت هذه النسبة عدداً يتراوح ما بين (٤٥ - ٤٨) بالمائة في ظل وجود ما يزيد عن (٣) مليون عاطل عن العمل من مجموع أكثر من (٦) ملايين شخص يمثلون مجموع القوى العاملة، وعلى الرغم من أن التغيير السياسي في ٢٠٠٣ حمل تباشير إنقلاب إقتصادي إلا أننا نجد أنه وخلال عام ٢٠٠٤ بلغت نسبة العاطلين عن العمل ما مقداره (٥٥) بالمائة، ومن دون شك أن وجود هذه الشريحة الضخمة من العاطلين عن العمل يفضي بأعداد كبيرة منهم الى البحث عن مجالات عمل غير مشروعة لسد إحتياجاتهم مثل مجالات الجريمة العادية، الجريمة المنظمة والأخطر التورط في أعمال العنف والإرهاب.

وفضلاً عن البطالة، نجد أن وقوع أعداد هائلة من السكان تحت خط الفقر يعد مؤشر خطير على سلامة الأمن البشري ومن ضمنه الأمن الإقتصادي لهؤلاء وانعكاساته الحتمية على الأمن السياسي للمجتمع، إذ يوجد ما يقدر بـ(١٢ - ١٤) مليون شخص لا يتجاوز دخلهم الشهري (٤٠) دولار، وتتراوح معدلات الفقر ما بين (٤٠ - ٥٠) بالمائة من السكان، بل أن (٥٠) بالمائة منهم هم تحت خط الفقر حسب تصريح رئيس اللجنة الإقتصادية في مجلس النواب^{٢١}، ومن المؤكد أن البطالة هي الحاضنة الطبيعية للجريمة بحيث نلاحظ أنه منذ عام ٢٠٠٣ إزدادت الجريمة في العراق بما تشمله من عمليات خطف وقتل وإنتماء لتنظيمات مسلحة أو مجاميع إرهابية في سبيل الحصول على المال، ومن المؤكد ان معظم المنتمين إلى هذه التنظيمات هم من الشباب في سن العمل.

^{٢١} - صحيفة المنارة العراقية، تصدر في البصرة، ١٢ أيلول ٢٠٠٧، ص ١١.

ومما فاقم من أزمة البطالة، الفساد الإداري والمالي، إذ احتل العراق المرتبة الثالثة في الفساد على مستوى العالم في عام ٢٠٠٧ بعد الصومال وماينمار حسب تقرير منظمة الشفافية الدولية (International Transparency)، ويؤثر الفساد في تعميق فجوة البطالة من خلال التالي^{٢٢}:

١. يكون التعيين ليس على أساس الكفاءة والشهادة بل على أساس المحسوبية والانتماءات الطائفية أو الحزبية.

٢. تعطيل البرامج الإستثمارية بسبب من فساد بعض القائمين عليها وفساد المقاولين، وتشغيل الأحداث بدلاً ممن هم في سن العمل نظراً للإجور المتدنية للأحداث.

٣. غياب المتابعة للمشروعات المقررة في المحافظات من قبل الحكومة المركزية، إذ وصلت نسبة تنفيذ المشروعات إلى أقل من (١٠%) تقريباً من مجموع المشروعات في العام ٢٠٠٦ حسب تصريحات وزير المالية، مما يتسبب ذلك في إنعدام تشغيل العاطلين عن العمل.

وقد حاولت الحكومة في عام ٢٠٠٧ معالجة مشكلة البطالة من خلال برنامج الحماية الإجتماعية (Social Security) من خلال رصد (٣٣٠) مليون دولار لهذا الغرض من الموازنة العامة للعام المذكور^{٢٣}، إلا أن الحماية الإجتماعية لا يمكن أن تقدم خطوات كبيرة في حل المشكلة لأن البرنامج المذكور يعاني أصلاً من مظاهر فساد مالي وإداري كبير، ومما أسهم في تعقيد مشكلة البطالة إرتفاع معدل نمو عرض العمل من القوى العاملة (١٢,٦) الذي بات أعلى من معدل النمو السكاني (٣,٢) بحيث أن سوق العمل في العراق أخذت سنوياً تستقبل ما يقدر بـ(٢٠٠) ألف شخص وفقاً لتصريح وزير التخطيط والتعاون الإنمائي^{٢٤}.

٣. انتشار الفساد الاداري والمالي.

على الرغم من أننا إعتبرنا الفساد الإداري والمالي أحد الأسباب الرئيسة في تفاقم حدة عدم الإستقرار السياسي كونه يؤدي إلى تعطيل التنمية وحرمان فئات إجتماعية عدة من العمل، إلا أنه في ذات الوقت يعد

^{٢٢} - عبد الجبار عبود الحلفي، البطالة في العراق ...، مصدر سبق ذكره، ص ١٠٣.

^{٢٣} - الموازنة الحكومية للعام ٢٠٠٧، بغداد.

^{٢٤} - مقابلة خاصة مع الدكتور مهدي الحافظ - وزير التخطيط والتعاون الإنمائي السابق في صحيفة المنارة: ٢٩ آب

٢٠٠٧، ص ١١.

أحد مخرجات عدم الإستقرار السياسي الذي تترد آثاره لتعكس على المدخلات مرة أخرى ليعمل على تنشيط دورة الفساد، بمعنى آخر، أن تأثير الفساد في عدم الإستقرار السياسي هو تأثير متبادل، والفساد الإداري في أبسط معانيه هو " إستغلال المنصب العام لتحقيق مصالح ومكاسب شخصية "، وتتضمن قائمة الفساد: الرشوة، الإبتزاز، إستغلال النفوذ، المحسوبية والإحتيال^{٢٥}، وعلى الرغم من أن ظاهرة الفساد في العراق تعود إلى حقبة النظام السابق إلا أنها تفشت بشكل كبير بعد عام ٢٠٠٣ لا سيما وأن سلطة الائتلاف المؤقتة (CPA) التي حكمت العراق لمدة تزيد عن العام تورطت في نشاطات الفساد على حد رأي (ستيوارت بوين) المفتش الخاص بعملية إعادة إعمار العراق والذي سبق وأن أشار إلى أن هذه السلطة قامت بتبديد ما مقداره (٨,٨) مليار دولار من أموال النفط العراقية والتي إنفقت على شكل رواتب ونفقات تشغيلية ورأسمالية ومشاريع إعادة تعمير خلال المدة ما بين تشرين الأول ٢٠٠٣ وحزيران ٢٠٠٤^{٢٦}، وقد استفحلت شبكات الفساد مع ضعف المركزية الإدارية للسلطة وتداخل أجهزة الأحزاب المختلفة مع أجهزة الدولة وضعف الرقابة المالية والسياسية الأمر الذي أدى إلى نشوء ما يشبه (المافيات السياسية)، فعلى سبيل المثال، أهدرت إحدى الوزارات الأمنية مبلغاً يقدر بـ(٢,٣) مليار دولار على عقود تسليح وتجهيز معدات عسكرية، ويقدر مجموع ما تم إهداره نتيجة للفساد الإداري في العراق للفترة من حزيران ٢٠٠٤ ولغاية كانون الثاني ٢٠٠٧ حسب تقديرات مفوضية النزاهة العامة بحدود (٨) مليار دولار^{٢٧}.

إن الفساد الإداري والمالي بهذا الشكل لم يؤدي إلى عرقلة عملية التنمية الإقتصادية فحسب بل ساعد أيضاً على تمويل العمليات الإرهابية، إذ أن الكثير من الأنشطة والعمليات التي قادتها الجماعات المسلحة كانت تعتمد على التمويل المتأتي من مصادر الفساد المالي حسب ما جاء في تقرير للسفارة الأميركية في بغداد صدر في نهاية أيلول من عام ٢٠٠٧^{٢٨}، وضمن السياق نفسه أكد (ستيوارت بوين) في عام ٢٠٠٦ أن الفساد الذي يكلف العراق سنوياً بما يقدر (٤) مليار دولار والذي يمثل (١٠%) من حجم الناتج القومي الإجمالي يعمل على تمويل العمليات المسلحة وبالأخص من خلال الفساد في القطاع النفطي، إذ أن تهريب

²⁵ - Sheryle W . Gray and Daniel Kaufmanns , Corruption and Development , Finance and Development , March 1998, p 9.

^{٢٦} - كوثر عباس الربيعي، أموال العراق وسوء الإدارة الأميركية، أوراق دولية، مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد، العدد (١٤٢)، آذار، ٢٠٠٥، ص ١.

²⁷ - <http://www.aljazeera.net/News/archive/archive?ArchiveId=369825>.

^{٢٨} - تقرير السفارة الأميركية في بغداد عن فساد الحكومة العراقية، المستقبل العربي، السنة (٣٠)، العدد (٣٤٥)، تشرين الثاني، ٢٠٠٧، ص ٩٢.

النفط الذي يتورط فيه بعض المسؤولين العراقيين يوفر دعماً للمليشيات المسلحة بنحو مائة مليون دولار سنوياً^{٢٩}.

وعلى هذا الأساس أصبح العراق يحتل مراكز متقدمة في ترتيب الدول الأكثر فساداً في العالم، ويمكن الإطلاع على الجدول رقم (٥) الذي يبين ترتيب العراق في سلم الفساد العالمي للفترة ٢٠٠٣ - ٢٠٠٧.

السنة	الترتيب	مجموع الدول	المركز
2003	١١٥	133	18
2004	١١٦	133	17
2005	130	146	16
2006	141	155	14
2007	١٧٨	١٨٠	3

جدول رقم (٤) ترتيب العراق في سلم الفساد العالمي للفترة (٢٠٠٣ - ٢٠٠٧)

وبشكل عام يمكن القول ان الصيغة التوافقية في ادارة الدولة افضت الى ولادة جملة من المشاكل التي كان لها بالغ الاثر على الاستقرار السياسي والاقتصادي في العراق بسبب من:

١. محاولة الارضاء لجميع الاطراف.
٢. التأخر في حل المشاكل الجوهرية والقضايا التي تخص الامن الاقتصادي.
٣. جمود سياسي تأثرت به الهيئات الرقابية.
٤. خلل وترهل في المنظومة التشريعية.
٥. ابتداء هيئات ليست دستورية وفاقدة للاطار القانوني كانعكاس لتحقيق حالة التراضي.
٦. التأخر في بناء نظام مؤسساتي حقيقي قائم على اساس التداول السلمي للسلطة.
٧. غياب واضح لمفهوم حكومة الظل في البرلمان او المعارضة اذ لا توجد هناك التناحية السياسية الواضحة اي حكومة في السلطة ومعارضة في البرلمان تراقب وتقوم وتخضع الحكومة للمساءلة.

²⁹ - <http://www.aljazeera.net/News/archive/archive?ArchiveId=104970>

^{٣٠} - الجدول من إعداد الباحث اعتماداً على المصادر التالية:

التقرير الإستراتيجي العراقي، الفساد ودوره في تحجيم الاداء الاقتصادي العراقي بعد الإحتلال، مركز حمورات للبحوث والدراسات الإستراتيجية، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٣٢٤.

- Transparency International Organization, annual report 2007, Germany, June 2008, p 27.

الخاتمة.

مما لا شك فيه أن الصيغة التوافقية في الحكم وإدارة السلطة تحت مبرر مشاركة الجميع وعدم التهميش لأي فئة سياسية كانت له انعكاسات وآثار متعددة طالت ظاهرة الاستقرار السياسي نفسه، إذ أن الغياب الواضح لحكومة الاستحقاق اللانخبابي بمعنى الفائز بأكبر عدد من الأصوات على الصعيد الوطني وأكبر عدد من المقاعد في البرلمان وحلول حكومة الشراكة الوطنية أو التوافقية في الحكم من أجل تجنب التهميش والإقصاء والحيلولة دون ظهور أزمات الشرعية والمشاركة أفضى بالعراق إلى أن يعيش أزمات متعددة مثل أزمة النظام السياسي على الفعل، إذ أصبحت هناك توازنات دقيقة ما بين الكتل فيما يتعلق بالمناصب والصلاحيات وبالتالي لا يتمتع النظام السياسي بحرية الحركة بل عليه الحفاظ على هذه التوازنات والحفاظ على حالة التراضي بين الأطراف المتعددة، وضعف القدرة الواضحة للنظام السياسي على الفعل أدى بدوره إلى انتشار مشاكل متعددة مثل تعثر قضية التنمية بسبب من عدم وجود اتفاق واضح على تشريع القوانين اللازمة لها أو تعطيل القوانين الضرورية لانطلاق عملية التنمية مثل قانون الاستثمار وهذا بدوره أدى

الى انتشار مشاكل البطالة التي أثرت بدورها على عدم الاستقرار .

وكان لظاهرة الفساد الإداري والمالي حضور واضح ضمن منظومة الصيغة التوافقية في الحكم إذ أن تعطيل المؤسسات الرقابية وضعف دورها بل وحتى استخدامها من قبل أطراف سياسية بالضد من طرف آخر أدى إلى تسييسها وابتعادها عن الهدف الأساس لهذه المؤسسات وهو محاربة الفساد الأمر الذي جعل الفساد منتشر في كثير من مفاصل الدولة بسبب من الحصانة السياسية التي بات يتمتع بها العديد من المسؤولين تحت غطاء التوافقية في الحكم .