القوانين ذات البعد الاقتصادي مثالاً

منهجية تشريع القوانين وتأثيرها فـي السياسات العامة للدولة

د.عامرة البلداوي

لابد من إعادة النظر بآليات تشريع القوانين ومراجعة الفوضى المحيطة بها لتلافي إعادة تعديلها مرات عدة قبل البدء بتنفيذها كما حصل مع قانون التقاعد الموحد رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٦ وغيره من القوانين ذات المساس بحياة المواطن .ومن المهم التأكيد أنه لا يخلو أي قانون من بعد اقتصادي وتنموي مما يستدعي مراعاة ذلك في الموازنة العامة للدولة فضلا عن أن القوانين الاقتصادية شديدة التأثير على الستراتيجيات وموازنات الدولة ،لذا فإن تشريعها لابد من أن يكون مع الأخذ بعين الاعتبار سياسة الدولة وتوجهاتها وقابليتها للتطبيق ومخاطرها وتداعياتها واستشراف الرأي العام حولها ، فعلى سبيل المثال يسعى العراق حالياً لاستكمال متطلبات انضمامه إلى منظمة التجارة العالمية ، (خاصة أن العراق رئيس للقمة العربية التي تسعى لإنشاء اتحاد كمركي عربي توحد من خلاله جداول التصنيفات والرسوم مما يتطلب توحيد الأنظمة الكمركية المتبعة ما بين الدول العربية لتكون متسقة مع النظام الدولي الجديد) ، وأن لهذا الانضمام جملة من الاشتراطات من أهمها تكييف قوانين البلد لتتلاءم مع اتفاقية المنظمة ولا تتعارض معها ،وإن اجتماعات التفاوض مع العراق للانضمام تأخذ ملاءمة قوانين البلد ومدى اقترابها أو ابتعادها عن متطلبات الاتفاقية كواحدة من أهم المسائل التي تفصل بقبول أو رفض الانضمام للمنظمة ، وعليه ومن أجل استكمال تلك المتطلبات سعى العراق لتشريع قانون التعرفة الكمركية الذي بني على استخدام النظام العالمي المنسق من منظمة الكمارك العالمية ، وإن إيرادات التعرفة الكمركية تعد رافدا من روافد إيرادات الموازنة العامة للدولة التي ستعمل على تحويل الاقتصاد من طبيعته الريعية المعتمدة على إيرادات النفط بشكل أساسي إلى تنويع الموارد كجزء من سياسة الإصلاح الاقتصادي يسعى العراق لتحقيقه ما بعد التغيير . وقد تم تحشيد خبرات الوزارات ذات العلاقة في لجان عملت لفترة طويلة من أجل مناقشة وإعداد الجداول الخاصة بالتعرفة وبعد أن مر بمراحل صعبة من المناقشة والدراسة والتعديل داخل مجلس النواب وتم التصويت عليه ونشره في الجريدة الرسمية وتحديد موعد للعمل به ، تم إيقاف العمل به بشكل مفاجئ لأسباب قيل إنها تتعلق باعتراضات شعبية ومخاوف من ارتفاع الأسعار وظلت الدولة عاجزة عن الدفاع عن سياستها وأولوياتها وانسحبت بسرعة دون أن تضع خطة تشتمل على الفرضيات والمخاطر وكيفية معالجتها .

ومن المهم عرض مثال آخر وهو تشريع قانون اجتماعي مهم تنتظره شريحة واسعة من العراقيين وهو قانون شبكة الحماية الاجتماعية الذي يعد العمل به أحد الأساليب المهمة في خفض الآثار السلبية لسياسات الإصلاح الاقتصادي على الشرائح الضعيفة بل المواطنين كافة ، وقد قرىء قراءة أولى في مجلس النواب بدورته السابقة واعترضت وزارة العمل في حينه وقامت بسحب المشروع وانتهت مدة ذلك المجلس دون أن تعيد الوزارة إرساله للتشريع أو تسعى اللجنة المعنية في المجلس لإنجازه ، ثم جاءت الدورة الحالية للمجلس وأعيدت قراءته قراءة أولى أيضا واعترضت الوزارة مجددا على أن النسخة التي قرئت هي نفسها النسخة السابقة ،ومنذ ذلك الحين لم تسع الوزارة أو اللجنة المعنية في المجلس إلى دفعه بقوة لغرض إتمام التشريع بالرغم من أن تخصيصات شبكة الحماية تمثل ١،٢ ٪ من الموازنة العامة للدولة (موازنة ٢٠١١) وتزايد أعداد الأسر العراقية التي تستفيد من هذه التخصيصات والاعتراضات والشكاوى الكثيرة بسبب الفساد الذي يحيط بنظام الشبكة وطبيعة المستهدفين وآليات التوزيع وغيرها إلا أن التلكؤ الحاصل في إتمام تشريع هذا القانون المهم يأتي بشكل أساسي للأسباب الآتية :-

١- تعدد منافذ الأمان الاجتماعي التي تشرف عليها جهات مختلفة مما يجب أن يشملها قانون موحد يكون مظلة الأمان في العراق بإشراف مؤسسة واحدة (وزارة العمل والشؤون الاجتماعية مثلا) ،وهذا ما لم يتم الاتفاق عليه.

٢- توسع الفئات المستهدفة مما يتطلب إضافة تخصيصات مالية جديدة ، وهذا ربما يتعارض مع نقاشات العراق مع البنك الدولي أو صندوق النقد حول تزايد حجم مبالغ التعويضات والمنح في مقابل تراجع الاستثمارات .

٣- لا يوجد تعريف وطني بمفهوم الأمان الاجتماعي الذي مازال مقتصراً على منح المبالغ المالية ،والأولى أن يشتمل على تفاصيل أخرى تضمن الأمان الصحي والسكن وغيرهما ،وعليه لابد من تطوير مفهوم الأمان ليأخذ مسؤولية الدولة الكاملة على الشرائح المشمولة . ومن خلال ما تقدم تتوضح الأبعاد الاقتصادية والتنموية لقانون مهم كهذا مازال يتخبط ويتأرجح بين المجلس والوزارة ولم يتقدم خطوة باتجاه التشريع، وعليه ومن خلال المثالين السابقين لابد من الإشارة إلى جملة من التدابير التي يجب اتخاذها قبيل تقديم أي مشروع قانون إلى مجلس النواب للتشريع :-

١- وضوح هدف وفكرة ورؤية القوانين المطلوبة للتشريع وانسجامها مع السياسة العامة لدى صانعي القرار مما يوفر أرضية صلبة وقوية وداعمة لتلك المشاريع ويساعد في إنجاح تطبيقها .

٢- استشارة الخبراء:- لا يكفي أن يكون صانع القرار على دراية واهتمام بالقوانين المشرعة بل الأهم من ذلك أن يبادر إلى تشكيل خلية من الخبراء المختصين والمستشارين لإعداد الدراسات ووضع الاحتمالات والفرضيات والمخاطر وكيفية تلافيها ودراسة منظومة القوانين ذات العلاقة والقوانين السابقة التي تتعارض أو تتقاطع معها ووضعها على بساط البحث ، ومن المهم أن تكون لمجموعة الخبراء الحرية الكاملة للإدلاء بآرائهم وأن تلقى تلك الآراء والدراسات اهتماما وتأثيرا في تغيير قرارات صنّاع القرار.

٣- استطلاع الرأي العام وتوزيع الاستبيانات :- من المهم أن تنشر الدراسات ويباشر الإعلام بتناول تلك القوانين ،وفي ذات الوقت يتم استطلاع آراء المواطنين وتحليل ونشر نتائج استطلاعات الرأي بكل شفافية عبر وسائل الإعلام مما يوفر أرضية من القناعة الكافية للشروع بتقديم مشروع القانون.

ومن السبل التي على الدولة أن تنتهجها من أجل تمرير القوانين ذات الأهمية والتي تتماشى مع سياستها وستراتيجيتها والتي تعتقد بأنها ستلقى اعتراضا سواء من المجتمع أو الشركاء السياسيين في الحكم أو من النخب هي :- ١- أن تتطابق القوانين مع السياسات ،فمن غير المعقول أن نتحدث عن اقتصاد السوق ولا توجد لدينا ستراتيجية تحدد شراكة ودور القطاع الخاص والقوانين لا تمنح القطاع الخاص أية تسهيلات ليؤدي دوره المنشود ، ولا ينكر أن العراق مازال لا يعمل بمنهجية صحيحة في تشريع القوانين ،فما هي أولويات التشريع في المجال السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي وأين القوانين من الستراتيجيات ، هل تتماشى معها وتخدم تنفيذها أم تعارضها وتعيق عملها ؟ مع العلم أن هذه المطابقة مابين القوانين والسياسات المعلنة تخفف من حدة الاعتراض لكون السياسات المعلنة قد تم التوافق عليها سياسيا وغالبا ما تم تثبيتها دستورياً .

٢-تحديد أولويات الحكومة في طلب التشريع من قبل مجلس الوزراء سنوياً بناءً على حاجات ذات علاقة بتنفيذ السياسات وتسهيل المهمات ومنح خطط الدولة غطاءً شرعياً .

٣- الإستفادة من التجارب المتشابهة إقليمياً وعالمياً :- إن هذا العالم قرية صغيرة ،وبالرغم من خصوصية التجربة العراقية إلا أن الاستفادة والاطلاع والدراسة المستفيضة لتجارب الدول في تطبيقها للقوانين الجديدة تجنبنا الكثير من المخاطر ، ولهذا لابد من أن تكون مع مسودة كل قانون خلاصة التجارب السابقة لمناقشتها باستفاضة مابين صنّاع القرار والخبراء لحصول فهم وقناعة مشتركة .

٤- أسلوب المراحل ومراجعة الأثر :- من أجل بناء الثقة بالدولة وقراراتها يفضل العمل بالتشريع على مراحل ولكل مرحلة خطوات تتم خلالها مراجعة وتقييم الآثار ،إذ تلعب منظمات المجتمع المدني دورها في التوعية كما تؤدي استطلاعات الرأي دورا مهما في معرفة المردودات الإيجابية للقوانين على المجتمع ،والمراحل هي :-

أ- مرحلة بناء مشروع القانون في الوزارة أو المؤسسة المعنية .

ب- مرحلة المصادقة عليه في مجلس الوزراء.

ج- مرحلة ترحيل القانون إلى مجلس النواب وقراءته قراءة أولى .

د- مرحلة دراسة المشروع في اللجان المختصة.

هـ- مرحلة القراءة الثانية وما قبل التصويت.

٥-التنفيذ المرحلي :- إن الخطوة الأكثر أهمية للقوانين هي خطوة دخولها حيّز التنفيذ ،وكثيراً ما تواجه القوانين فشلا كبيرا عندما تنفذ على نطاق واسع دون دراسة مسبقة لخصوصية بعض المحافظات أو شرائح المجتمع أو دون مراعاة الظروف الزمانية أو المكانية للتنفيذ ، ولذا من المهم تنفيذ القوانين على مراحل أو فئات ودراسة الانعكاسات والمردودات ونشرها بالأرقام يشجع كثيرا على نجاحها في مراحل أخرى متقدمة .

إن النهج أعلاه يتطلب التعاون والشراكة الحقيقية بين الدولة بمفاصلها ومنظمات المجتمع المدني ومراكز البحوث والدراسات وأساتذة الجامعة والمختصين والمكاتب الاستشارية فضلا عن أهمية تعظيم الدور التشاركي للقطاع الخاص وتحميله المسؤولية الاجتماعية تجاه الدولة والمواطنين مما يخلق حالة من الانسجام والتمازج بين الدولة والمجتمع .

قانون شبكة الحماية الاجتماعية من شأنه إنصاف الشرائح المسحوقة

لا يوجد تعريف وطني بمفهوم الأمان الاجتماعي الذي مازال مقتصراً على منح المبالغ المالية ،والأولى أن يشتمل على تفاصيل أخرى تضمن الأمان الصحي والسكن وغيرهما ،وعليه لابد من تطوير مفهوم الأمان ليأخذ مسؤولية الدولة الكاملة على الشرائح المشمولة.

حين ودّعت البصرة آخر صالات السينما!

ودّعت البصرة في شباط الماضي آخر صالات السينما فيها بإغلاق سينما الوطن التي تم تحويلها إلى سوق تجاري (مول) ، ومن المفارقات الغريبة أنه في الشهر نفسه، وبعد أيام قلائل من ذلك التوديع الحزين ، زار البصرة رئيس الوزراء نوري المالكي وطاقمه الحكومي الذي عقد اجتماعه فيها في خطوة عدها الكثيرون إيجابية .

سليمة قاسم

ما حاجتنا للسينما إذا كان الساسة قد جعلوا العراق كله سينما

ويبدو أن الحدثين لا يربط بينهما أي رابط لحد الآن، إلا أن حديث رئيس الوزراء أمام طلبة جامعة البصرة هو نقطة الربط ،فقد تحدث عن أمور كثيرة منها "أننا ماضون في مشروع بناء دولة ليست مدنية فقط وإنما حضارية أيضا".

حديث رئيس الحكومة وتأكيداته على بناء دولة حضارية ومدنية . والنهج الديمقراطي الذي اعتمدته الدولة الجديدة بعد تأسيسها في ٢٠٠٣ يتنافيان مع ما يحدث على ارض الواقع، فصالات السينما والمسرح تغلق تباعاً وتم تحويل معظمها إلى مولات تجارية أو إلى مخازن للخردة، كما هو الحال مع صالة سينما الزوراء في بغداد، وهي من أقدم صالات العرض في العراق وصالة سينما بغداد، أما صالة سينما الرشيد فقد تهدمت ولم يعد يصلح لأن نطلق عليها مسرحا ،وتحول مسرح ساحة الاحتفالات إلى قاعدة أميركية قبل أن ينتهي الآن ، فيما تحول مسرح الشعب إلى مقر لأحد الأحزاب السياسية . وثمة ما يشير إلى مصير مماثل للمكتبات العامة التي تحول البعض منها بالفعل إلى مطاعم للوجبات السريعة.

فالمسارح وصالات السينما تجمع بين المتعة والفائدة وتعمل على خلق وعي اجتماعي حين تنقد الأوضاع القائمة وتحرض الطبقات المضطهدة وتعمل على تنويرها وبالتالي تغيير وعي الإنسان نحو الأفضل، وقد يكون فيلما أو عرضا مسرحيا هادفا أكثر قدرة على إيصال فكرته إلى المتلقي من قراءة كتاب، وهي أمور أدركها النظام المباد حين عمل على تجريد تلك الفنون من قيمتها الفنية العالية فأصبح المسرح تجاريا مبتذلا يضحك على الإنسان لا يضحكه، أما صالات السينما فتعرض أفلاما هابطة تدغدغ مشاعر روادها من المراهقين، لتتحول السينما والمسرح من وسيلة لنشر الوعي إلى بيئة تنتعش بالباحثين عن الكسب السريع حتى ولو كان على حساب الفن ورسالته العظيمة.

غلق صالات السينما والمسرح الهادف يقودنا للحديث عن ملف الحريات العامة الذي تمثل في محاولة غلق الأقسام الفنية (السينما والمسرح) في معاهد عريقة معروفة، رفض عروض السيرك، منع طلبة جامعة الناصرية من إقامة حفلة تخرج، وآخرها غلق المسارح ودور العرض السينمائي التي يرى فيها البعض من محدودي الأفق أماكن للخلاعة ونشر الرذيلة وليست أماكن للترفيه تعمل على تنمية الوعي المعرفي ورفع المستوى الثقافي وتهذب لغة الحوار وتؤكد احترام قناعات الآخرين وتقبلهم.

فقدان البنى التحتية للنهوض بقطاعي السينما والمسرح من جديد، تقف وراءه عوامل عدة، معظمها امتداد لما حدث في زمن النظام السابق الذي كان آخر ما يفكر فيه تشجيع السينما والمسرح، وقلة الدعم الحكومي لقطاع الثقافة بعد التغيير، بدليل قلة تخصيصات وزارة الثقافة في موازنة العام الحالي، إضافة إلى عزوف المواطنين عن مشاهدتها بسبب انشغالهم بظروف استثنائية شهدها ويشهدها البلد حتى هذه اللحظة يأتي الوضع الأمني في مقدمتها.

وقد حذرت منظمة هيومن رايتس ووتش في تقريرها السنوي الذي صدر في كانون الثاني من العام الماضي من تحول العراق إلى دولة استبدادية من جديد تكمم الأفواه فيها وتصادر الحريات العامة رغم التحولات الديمقراطية التي تشهدها المنطقة.

إغلاق صالات السينما والمسارح يهدد الحركة الثقافية في المجتمع التي لا تقاس درجتها بكثرة الجامعات فيها، ورغم أن جامعاتنا تخرّج آلاف الطلبة سنوياً لكنهم يعزفون عن قراءة كتاب واحد، فالثقافة لا تنتعش بدعم الدولة فقط بل بتبني المجتمع لها. وقد قيل "أعطني مسرحا، أعطك شعبا مثقفا"

وأخيراً يحق لنا أن نتساءل كيف تبنى دولة مدينة وحضارية من دون مسارح وصالات عرض ومنتديات؟

الجنوب والخارج في معادلة المشهد العراقي القادم

طالب عبد العزيز

هل آن أوان رحيل العراق الجديد ،الموعود بالديمقراطية إلى المجهول؟ ،هذا سؤال يجد إجابته في كثير مما تتناقله وسائل الإعلام، والخريطة السياسية تحمل ما هو أسوأ، فمن التصعيد سياسيا مع تركيا، إلى عودة الهاشمي محملا بدعم عربي – تركي إلى زيارة الزعمات الكردية إلى الولايات المتحدة والتصعيد من نغمة الاستقلال إلى الموقف السعودي والقطري من قضايا الداخل العراقي إلى مُنذرات كثيرة تقول في غالبيتها بأن المشهد السياسي في العراق آيل للتغير أو للرحيل النهائي لا محالة.

رئيس الوزراء نوري المالكي وتحسباً لكل قادمة يمسك حتى اللحظة بقبضته الحديدية بأعقد وأدق مفاصل الدولة،الجيش والشرطة والأمن والنفط والاقتصاد والمحكمة الاتحادية ... لذا ستظل بغداد والجنوب العراقي آمنين،ذلك لأن المشهد يدار بآلية يفهمها المواطن التقليدي هناك على أن حكومته،شيعية،ترتبط معه بمرجعية واحدة،فهي حامية له من كل رياح للتغيير والعودة إلى حكم الغرب السني بأشكاله المتعددة،البعثي والقومي أو الاثنين معا،وهذا ما يطمئن حكومة بغداد على المضي والانشغال شمالا هذه المرة،فالجنوب هادئ وديع والتشكيلة السياسية هناك وإن اختلفت في مفصل فهي تجتمع على المفاصل الأخرى،تحسبا لما تنتجه خلافات المالكي-الهاشمي-إياد علاوي-الجبهة الكردستانية.

خصوم المالكي خارج بغداد كثروا،ولعل خصومه خارج العراق باتوا أكثر اليوم،على خلاف ما كان متوقعا من مؤتمر القمة من نتائج لتقريب العراق من محيطه العربي،فقد بات واضحا أن المساعي الدبلوماسية التي بذلتها الحكومة،قبل وبعد المؤتمر لم تأت أكلها،فهذه العربية السعودية وهذه قطر وهما قطبا آلة التغير الجديدة في المنطقة وربما الكويت وإن بدت غير ذلك وهذه تركيا إذا أضفنا لها موقفها المتعارض مع الموقف العراقي من الأوضاع في سوريا فضلا عن القناعة الأمريكية بما يدور في الذهن الشيعي المعاضد ضمنا من إيران والذي يقود العراق،كلها مجتمعة تنذر بما لا يبعدنا عن دائرة التغير التي إن جاءت هذه المرة ستعصف بما يسميه المتحكمون بـ "المنجز الديمقراطي".

وعلى الرغم من موقف الكثير من أبناء الجنوب،من الناقمين على الأوضاع العراقية بخاصة،من الذين هم خارج حزب الدعوة،وهؤلاء يشكلون نقطة المفارقة في العملية السياسية،من خلال تأملهم المشهد والمستقبل العراقي المقيّد بيد حكومة المالكي،لكنهم يرونه محاطين بما تأسس في الجنوب،على ندرته،من أنشطة اقتصادية وتحسن في الأوضاع المعيشية،بما يمكن تصوره على نحو آخر ،قد يكون معززا ومساندا لموقف المالكي من الأوضاع حتى الآن. لأن المواطن البسيط هنا لا يقرأ الخلافات تلك خارج مصلحته، مصلحة طائفته، مذهبه، قبيلته فالهدوء النسبي الذي ينعم به وفرص العمل داخل أجهزة الشرطة والجيش والقطاع الخاص أو من خلال بعض المشاريع الخاصة والعامة،مشاريع حكومية وقطاع شركات أهلية تعمل فيه كمقاول ثانوي وغيرها جعلت منه غير ميّال للتفكير عراقياً،بمعنى أنه أصيب بشلل محلي،أسمه "المتحقق"بصريًا،ذي قاريًا،ميسانيًا..

وهذا نفر غالبا ما يجد نفسه خارج اللعبة ،أو ربما شكل المالكي نقطة مهمة في تفكيره،فالرجل من وجهة نظره قوي،كما يُري صورته في المشهد،عنيد،يحسن إدارة الأزمات،حقق الأمن في البصرة خاصة،مكّن أبناء الطائفة من أشياء لم يكونوا ليحلموا بها من قبل،يشهد على ذلك أبناء الكتل الدينية السياسية والعشائر الذين استثمروا العضوية في مجالس المحافظات والبلديات لمنفعتهم فبنوا الدور والقصور واشتروا العرصات والبساتين وصاروا أصحاب شركات كبيرة وتجار جملة.. وسط المعادلة الصعبة هذه ينتفع المالكي ويخسر خصومه،هكذا يتصور هؤلاء في أقل تقدير .

محلياً،الأزمة العراقية قد تجد حلولها،إما بفعل قوي يقوم به المالكي أو بخدعة سياسية كالتي ألفها الشعب العراقي منذ سنوات، لكن المأزق العربي الإقليمي مع العراق يتصاعد على نحو مختلف هذه المرة،هناك أكثر من نغمة على الوتر العراقي،هناك أكثر من عازف صار وجوده أمراً واقعاً.هل يحسن رئيس الوزراء إدارتها؟ نحن ننتظر التصعيد، نحن نترقب المخيف.